

Departamento de História Moderna e Contemporânea

**Democracia Deliberativa e reforma do sistema eleitoral: uma solução
para Portugal?**

André Pinto

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em História Moderna e Contemporânea na especialidade de Relações
Internacionais

Orientador:
Doutor, André Freire
Professor Auxiliar com Agregação
(Ciências Políticas e Metodologia),
Coordenador do grau de bacharel em Ciência Política,
Membro do Comité Científico do Master em Ciência Política,
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas
ISCTE - IUL (Instituto Universitário de Lisboa),

Setembro, 2011

Palavras-chave

Sistema Eleitoral, Portugal, Democracia Deliberativa, Partidos Políticos

Resumo Português

Desde a Constituição de 1976 que o sistema eleitoral legislativo Português se tem mantido constante, num sistema proporcional de lista partidária fechada e bloqueada.

Nos últimos vinte anos foram feitas várias análises à governabilidade, proporcionalidade e qualidade da representação no sistema eleitoral legislativo. A maioria das opiniões vai no sentido de haver um problema na qualidade da representação, ou seja, na proximidade entre o eleitor e o eleito, tanto nas opiniões como no escrutínio popular. Várias propostas dos principais partidos, ao longo dos últimos vinte anos, vão no sentido de melhorar a qualidade de representação. No entanto, nunca se chegou a um acordo que permitisse melhorar essa característica do sistema. Quando analisadas as razões para o desacordo conclui-se que incidem sobre assuntos menores que não representam visões diferentes sobre como resolver o problema da qualidade de representação do cidadão Português.

Perante a ineficácia dos representantes dos eleitores e a falta de veículos institucionais para a opinião dos eleitores, abre-se espaço para que exista uma opção para a expressão da vontade política dos cidadãos. A Democracia Deliberativa (DD) é o processo a partir do qual o eleitor recebe informação sobre um determinado assunto, ouve os vários lados opostos e discute-os com uma assembleia dos seus pares que passaram pelo mesmo processo. O objectivo final das assembleias de DD é saber qual a decisão da opinião pública caso estivesse informada sobre um determinado assunto.

Esta tese pretende validar a DD como um veículo relevante para a transmissão da opinião dos eleitores nesta situação de impasse partidário pressionando os representantes a atuar, e lançar os primeiros princípios que uma eventual assembleia de DD para este tema terá que observar.

English Summary

The Portuguese legislative electoral process has been a closed and blocked party list system since the Portuguese Constitution of 1976.

For the last twenty years several studies were made to evaluate the governability, proportionality and the representation quality of this system. Most opinions point that there is a deficit in the latter, meaning the voters and the elected representative's proximity in terms of opinion and public scrutiny. The major parties have presented several proposals to solve this problem, but it never got pass the parliament's approval. When the reasons for this failure are dissected, the reason for the major parties disagreement are minor subjects and do not represent different views of how to handle the representation quality deficit.

Due to this inefficiency and the lack of institutional forms of expressing one's opinion, the space for a new approach to express the people's opinion is wide open. Deliberative Democracy (DD) is the process through which the voter receives information about a subject, ears all sides of the discussion and enters polls of discussion with partners that went through the same process. The purpose of these assemblies is to know what the public opinion would be if everyone got the necessary information to be able to deliberate.

This thesis aims at validating de Deliberative Democracy as a mean for voters to express their opinion in a situation in which the elected representatives are stuck in a *status quo*, pressuring the representatives to act, and launch the principles that a supposed assembly should follow.

Agradecimentos

Esta tese não seria possível sem o seu orientador, o Prof.º André Freire. Os seus comentários, a sua ajuda e a sua disponibilidade permitiram que este aluno sentisse a importância da tese e tirou do aluno o melhor possível. Poucos serão os orientadores que conseguem arrancar isso dos seus mestrados.

Da mesma forma esta tese não seria possível sem a revisão e apoio dados por Catarina Rosa. Nos dias de hoje, a opção de estudar quando não é clara a utilidade não é compreendida por todos. Ter ao lado alguém que, para além de compreender, ainda apoia, é um privilégio de poucos. Sentir-me privilegiado todos os dias... é uma boa definição para o impacto que tem na minha vida.

Finalmente, aqueles que me deram este espírito inquisidor e sempre me apoiaram e alimentaram a sede de conhecimento, desde a fase dos “porquês” até ao concluir desta tese. Ana Maria e Jorge Pinto, a vida levou-me a sítios estranhos, mas o meu ideal foi sempre o mesmo e dado por vocês.

Índice

Introdução	1
Sistema Eleitoral e Democracia em Portugal	3
Sistema Eleitoral - Uma base teórica	4
<i>Os Sistemas Democráticos.....</i>	<i>4</i>
<i>A Dimensão Sistema Eleitoral para as Legislativas.....</i>	<i>6</i>
<i>A Fórmula Eleitoral.....</i>	<i>10</i>
Em Portugal.....	16
<i>A visão técnica.....</i>	<i>16</i>
<i>A visão prática.....</i>	<i>20</i>
As Tentativas de Reforma	26
A Constituição de 1976 e a origem dos Partidos	26
As tentativas de reforma.....	28
Democracia Deliberativa	41
Democracia Deliberativa - Um modelo teórico	41
Análise teórica - prática	45
Assembleias Deliberativas para sistemas eleitorais	46
Aplicabilidade da Democracia Deliberativa em Portugal.....	55
As variáveis da DD.....	55
Conclusão	69
Bibliografia.....	71

Índice de tabelas

<i>Tabela 1 - Distribuição do número de deputados eleitos por cada círculo e respectivo rácio mandatos sobre número de eleitores a 31 de Julho de 2009.....</i>	<i>9</i>
<i>Tabela 2 - Sistemas eleitorais na Europa (adaptado de Freire et al., 2008 pp. 21-22 e 41-42).</i>	<i>11</i>
<i>Tabela 3 - Governos Constitucionais de Portugal desde 1976 e respectiva duração.....</i>	<i>17</i>
<i>Tabela 4 - Principais propostas de reforma sistema eleitoral - Tipo I. (adaptado de Freire & Meirinho, 2009:348-349)</i>	<i>29</i>
<i>Tabela 5 - Principais propostas de reforma sistema eleitoral - Tipo II. (adaptado e atualizado de Freire & Meirinho, 2009:348).....</i>	<i>30</i>
<i>Tabela 6 - Principais discussões parlamentares na maioria PSD de 1987 a 1995 (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).....</i>	<i>31</i>
<i>Tabela 7 - Principais discussões parlamentares nas maiorias PS 1995 - 2002. (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).....</i>	<i>33</i>
<i>Tabela 8 - Principais discussões parlamentares no governo coligação PSD-CDS 2002 - 2005 (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).....</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 9 - Principais discussões parlamentares na maioria absoluta PS 2005 - 2009 (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).....</i>	<i>34</i>
<i>Tabela 10 - Principais críticas à proposta “Para uma melhoria da representação política” de Freire et al. (2008).....</i>	<i>37</i>
<i>Tabela 11- Quadro resumos das assembleias de cidadãos efectuadas até agora (elaborado de Fournier et al., 2011:7, 18-43, 72, 86).</i>	<i>48</i>
<i>Tabela 12 - Comparação de valores das várias amostras representativas originadas pelo Relatório de Gibson.</i>	<i>52</i>
<i>Tabela 13 - Valores indicativos dos cidadãos envolvidos em cada passo da seleção dos participantes. 58</i>	
<i>Tabela 14 - Custos associados à fase de seleção.</i>	<i>64</i>

<i>Tabela 15 - Custos associados à fase de aprendizagem.....</i>	<i>65</i>
<i>Tabela 16 - Custos associados à fase de consulta.....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 17 - Custos associados à fase de deliberação.....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 18 - Custos associados à externalidades ao processo da assembleia deliberativa.....</i>	<i>67</i>
<i>Tabela 19 - Descrição parcelar do orçamento de uma assembleia deliberativa.....</i>	<i>67</i>

Índice de quadros

<i>Quadro 1 - Sistemas políticos tipificados (Adaptado de Lipjhart, 1999).....</i>	<i>4</i>
<i>Quadro 2 - Sistemas políticos tipificados - Caracterização sistema Português.....</i>	<i>5</i>
<i>Quadro 3 - Divisões da dimensão Sistema Eleitoral (Adaptado de Lipjhart, 1999).....</i>	<i>7</i>
<i>Quadro 4 - Modelo empírico do círculo de reformas do sistema eleitoral (adaptado de Norris, 2009:15).....</i>	<i>21</i>
<i>Quadro 5 - Sistematização de Fishkin para uma assembleia de Democracia deliberativa (Elaborado a partir de Fishkin, 2009: 95-105).....</i>	<i>45</i>
<i>Quadro 6 - Principais variáveis para uma assembleia deliberativa para o sistema eleitoral a descrever neste capítulo.....</i>	<i>55</i>
<i>Quadro 7 - Planeamento para uma possível assembleia deliberativa para o sistema eleitoral para as Legislativas em Portugal.....</i>	<i>63</i>

Introdução

“Porque é que eu não posso escolher o meu representante pelo seu currículo?” Os deputados entreolharam-se, uns anotaram a pergunta. Um deputado respondeu dizendo que os eleitores votam num programa partidário e há excelentes currículos que ficam de fora com um programa partidário fraco. Os outros não deram uma resposta objectiva, alguns não responderam. Sem mais oportunidade de interpelação, a sessão terminou sem que a pergunta tivesse resposta. Com esta tese tenciono dar uma resposta e sugerir uma forma dos representantes dos cidadãos se aperceberem da relevância da pergunta.

A génese desta tese foi uma análise de Política Comparada. Quando analisadas as principais características do sistema eleitoral para as legislativas em Portugal, conclui-se que a proporcionalidade e a governabilidade estão dentro dos valores médios e a qualidade de representação está abaixo. Indo além da Política Comparada, as iniciativas de discussão de reforma do sistema eleitoral dos principais partidos, nos últimos vinte anos, vão no sentido de melhorar a qualidade de representação política, mesmo que sem sucesso. O objectivo desta tese é dar uma explicação para este valor comparativo baixo, a sua manutenção até aos dias de hoje, e sugerir uma forma para alterar o *status quo* instalado, consultando os cidadãos.

Com os objectivos acima descritos, a tese divide-se em quatro partes. No primeiro capítulo visitar-se-á a teoria do sistema democrático usando a sistematização de Lijphart. Ainda nesta parte serão observadas as três principais características dos sistemas eleitorais - proporcionalidade, governabilidade e qualidade da representação - e analisar-se-á o quadro teórico das reformas do sistema eleitoral. Analisar-se-á o sistema, os indicadores e o historial do sistema político Português face a estas três características do sistema eleitoral.

No segundo capítulo será feito um resumo do historial associado às reformas e tentativas de reforma ao sistema eleitoral para as legislativas em Portugal. O objectivo deste capítulo é concluir sobre a razão pela qual, apesar da qualidade de representação ser indicada como deficitária há vinte anos, não ter havido uma reforma de iniciativa parlamentar. O objectivo no final dos dois primeiros capítulos é identificar a

necessidade de reforma, e que o único meio constitucional para que ocorra - acordo entre os dois principais partidos - não está a funcionar de acordo com as necessidades dos eleitores.

No terceiro capítulo apresentar-se-á uma via alternativa de expressão popular que poderá, ou não, levar a que os partidos principais entrem em acordo sobre uma alteração ao sistema eleitoral para as legislativas. Será descrito o enquadramento teórico da Democracia Deliberativa, suas características e indicadores de qualidade. Ainda neste capítulo serão descritos exemplos concretos em que este método foi utilizado para iniciar o processo de reforma, quais as suas características e quais os seus resultados.

No quarto capítulo será descrita uma possibilidade de organização de uma assembleia de Democracia Deliberativa em Portugal. Tentar-se-á identificar as principais variáveis e fornecer possibilidades de resposta. O objectivo é delinear um plano de aplicabilidade com possibilidades e questões a serem estudadas aquando da possível assembleia deliberativa.

No X Curso Livre de História Contemporânea na Faculdade Nova de Lisboa, organizado pela Fundação Mário Soares, em frente a um deputado de cada partido, eu senti a mesma impotência do eleitor Português perante o sistema eleitoral vigente. Espero com esta tese clarificar como chegámos aqui e contribuir para um debate necessário na esperança que deixe o espaço político, e englobe os principais prejudicados com esta situação, os cidadãos.

Sistema Eleitoral e Democracia em Portugal

Para compreender como a Democracia Deliberativa pode ter impacto na questão da reforma eleitoral do sistema Português existem várias etapas a percorrer. Neste capítulo percorre-se a primeira etapa que consiste em compreender a base teórica permitindo a comparação entre os vários sistemas democráticos e descrever onde se coloca Portugal nessa base comparativa.

A tipologia de Lipjhart (1999) é a mais utilizada em estudos semelhantes sendo a escolhida para a base desta tese. A análise comparada da Democracia Portuguesa é baseada na bibliografia sobre o tema. O objectivo desta análise é resumir distintas análises comparativas, chegando a um quadro geral comparativo da Democracia Portuguesa.

O quadro teórico apresentado tem como objectivos principais identificar as características do sistema eleitoral Português para as eleições legislativas e expor quais os sistemas possíveis para uma organização política semelhante à Portuguesa. Serão caracterizados os vários sistemas políticos com maior foco no sistema eleitoral para sistemas proporcionais, tal como o Português. Os principais objectivos a que os sistemas eleitorais procuram responder e segundo os quais são avaliados são a representatividade, governabilidade e qualidade de representação (Freire *et al*, 2008). Estas serão postas na linha da frente da análise, tanto na forma comparativa como na descritiva.

Uma segunda etapa é entender o processo de reforma eleitoral. Para tal será usada a teorização de Pippa Norris (Pippa Norris, 2009). Nesta etapa serão observados os processos de reforma eleitoral, quais as forças que o regulam e qual o papel que neles tem a opinião pública. Referindo sistematicamente o universo Português, a análise fará referência a outras reformas democráticas com o objectivo de manter uma perspectiva geral.

No final deste capítulo teremos o quadro teórico para as discussões sobre o sistema eleitoral e suas tentativas de reforma. Essa discussão será feita no capítulo seguinte.

Sistema Eleitoral - Uma base teórica

Os Sistemas Democráticos

A tipologia de Lijphart (Lijphart, 1999) fornece uma base para uma grande quantidade dos trabalhos académicos na área das Ciências Políticas e Política Comparada. As publicações de outros autores referentes à organização dos sistemas democráticos são normalmente baseadas no seu trabalho, tipificando-se subclasses consoante o objectivo. Lijphart divide os sistemas políticos em várias dimensões, classificadas mediante as suas características ao longo do seu eixo. Estes eixos variam entre as formas opostas de sistemas-tipo - formas maioritária e consociativa - classificando e possibilitando a comparação entre os diferentes governos existentes.

Os governos britânico (maioritário) e suíço e belga (consociativo ou proporcional, como será por vezes aqui designado) são os sistemas nacionais mais parecidos com os sistema-tipo, situando-se em extremos opostos segundo as várias dimensões. Apresentam-se as várias dimensões no Quadro 1:

Maioritário	Dimensões	Consociativo
•Concentração de poder no órgão executivo.	Concentração do Poder	•Partilha de poder entre vários partidos.
•Normalmente apenas um partido no poder. •Predomínio do poder executivo sobre o legislativo.	Executivo / Partidário	•Executivo composto por vários partidos. •Equilíbrio de poder entre poderes legislativo e executivo.
•Bipartidarismo.	Sistema Partidário	•Multipartidarismo.
•Sistema maioritário. "Quem ganha leva tudo".	Sistema Eleitoral	•Sistema proporcional.
•Pluralismo. •Negociações diferenciadas.	Grupos de Interesse	•Concertação social.
•Governo unitário ou centralizado	Unitário - Centralizado / Federal - Descentralizado	•Sistema federal ou descentralizado.
•Poder centralizado numa câmara.	Cameralismo	•Bicameralismo
•Flexibilidade em alterações à Constituição.	Mudanças Constitucionais	•Rigidez Constitucional.
•Ausência	Revisão Judicial	•Tribunal Constitucional
•Banco central controlado pelo Executivo.	Influência sobre Banco Central	•Nenhuma. Banco central independente.

Quadro 1 – Sistemas políticos tipificados (Adaptado de Lipjhart, 1999)

As dimensões representam os eixos fundamentais da organização das Democracias ocidentais. Nestas são classificados os poderes legislativo, executivo,

judicial, organização económica e interação com a sociedade. As características das dimensões acabam por se influenciar umas às outras, havendo uma interligação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, ou entre a concentração do poder e a influência sobre o banco central.

Os sistemas reais variam entre os dois sistemas podendo ter umas dimensões com características proporcionais e outras maioritárias. Para exemplificar esta ideia analisa-se no Quadro 2 as mesmas dimensões, mas aplicadas ao sistema Português.

Maioritário	Dimensões	Consociativo
	Concentração do Poder	•Partilha de poder entre vários partidos.
	Executivo / Partidário	•Executivo composto por vários partidos. •Equilíbrio de poder entre poderes legislativo e executivo.
	Sistema Partidário	•Multipartidarismo.
	Sistema Eleitoral	•Sistema proporcional.
	Grupos de Interesse	•Concertação social.
•Governo unitário ou centralizado	Unitário - Centralizado / Federal - Descentralizado	
•Poder centralizado numa câmara.	Cameralismo	
	Mudanças Constitucionais	•Rigidez Constitucional.
	Revisão Judicial	•Tribunal Constitucional
	Influência sobre Banco Central	•Nenhuma. Banco central independente.

Quadro 2 - Sistemas políticos tipificados – Caracterização sistema Português

A discussão do Quadro 2 nas duas primeiras dimensões daria uma nova tese¹, pelo que será apenas referido que Portugal tem um sistema mais semelhante aos sistemas proporcionais na maior parte das dimensões. Nas dimensões referentes à organização dos órgãos executivos e legislativo, o sistema Português é centralizado à imagem dos regimes de sistema maioritário. Já na dimensão sistema eleitoral, Portugal tem um

¹ Se para a maior parte das dimensões a sua posição no eixo se encontra bem definida, a história recente mostra que nas dimensões “Concentração de Poder” e “Executivo / Partidário” existem traços típicos de sistemas maioritários. Interessa referir que, constitucionalmente, o sistema Português nestas dimensões é proporcional e não maioritário, mas permite que se formem governos de um só partido perante resultados eleitorais que permitam uma maioria parlamentar.

sistema consociativo. A realidade portuguesa tem evoluído no tempo entre fases mais próximas do modelo consociativo (1975-1987 e 2009), e mais próximas do modelo maioritário (1987-2009 e interrompido 2002-2005 e 2011)

Dentro das dimensões dos sistemas políticos, o sistema eleitoral é uma das dimensões mais importantes. É nesta dimensão que o eleitor fornece a sua opinião ao sistema, mudando-o ou não, mediante a opinião expressa de forma democrática. Do ponto de vista do eleitor, torna-se a característica mais relevante dos sistemas políticos. Interessa assim analisar o sistema eleitoral nas suas variáveis principais, como estas variam entre sistemas maioritários e proporcionais e quais as características do sistema eleitoral para as legislativas em Portugal.

A Dimensão Sistema Eleitoral para as Legislativas

Esta é a dimensão onde o cidadão comum decide quem o representa sendo chamado pelo sistema democrático a fazê-lo. O resultado das eleições molda a representação e marca a tendência para as outras dimensões do sistema, juntando-se a condicionalismos socioeconómicos, culturais, étnicos, religiosos, etc. No Quadro 3 são apresentadas as principais características da dimensão sistema eleitoral.

Maioritário	Fórmula Eleitoral	Proporcional
<ul style="list-style-type: none"> •Círculos pequenos uninominais. •“Quem ganha a eleição leva tudo”. 	Magnitude do Distrito	<ul style="list-style-type: none"> •Círculos grandes plurinominais. •Número assentos parlamentares em proporção à votação conseguida.
<ul style="list-style-type: none"> •Uninominal – Apenas 1 lugar é escolhido em cada círculo. 	Quota mínima Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> •Plurinominais – Vários lugares são decididos em cada círculo. Poderá ser um círculo nacional.
<ul style="list-style-type: none"> •Não aplicável. 	Número total de membros a eleger	<ul style="list-style-type: none"> •Utilizado para garantir que apenas são representados partidos com uma votação mínima. Utilizado para sistemas muito proporcionais.
<ul style="list-style-type: none"> •Número pequeno diminui a proporcionalidade, mediante o número de partidos a concorrer. 	Influência das Presidenciais nas Legislativas	<ul style="list-style-type: none"> •Sistemas parlamentares proporcionais têm a sua mais importante eleição nas legislativas, aumentando o número de partidos representados e sem influência das Presidenciais, menos relevantes.
<ul style="list-style-type: none"> •Muito complicado para os circuitos uninominais garantir uniformidade no número de eleitores de cada círculo. 	Repartição não equitativa de lugares Parlamentares pelo número de eleitores	<ul style="list-style-type: none"> •Problema não tão relevante para os grandes círculos plurinominais deste sistema
<ul style="list-style-type: none"> •Não tão comum devido ao pequeno número de partidos. Existe nos sistemas a duas voltas. Problema comum ao sistema proporcional. 	Coligações Partidárias	<ul style="list-style-type: none"> •Acordos partidários podem dar origem a representações de pequenos partidos não equivalentes à votação que obteriam caso fossem a votos sozinhos.

Quadro 3 – Divisões da dimensão Sistema Eleitoral (Adaptado de Lipjhart, 1999).

Em sistemas de círculos uninominais e maioritários² basta ganhar para ter acesso ao lugar de representação. Todos os votos nos candidatos perdedores no círculo uninominal são inúteis, o que condiciona os eleitores a fazerem o seu voto contar. Este condicionamento conduz a uma concentração de votos nos partidos principais, diminuindo a possibilidade de representação para partidos menores. Num sistema consociativo de círculos plurinominais, a atribuição de lugares de representação é feita mediante a proporcionalidade dos resultados eleitorais do círculo. O eleitor que não tenha escolhido o partido vencedor, terá o seu voto contabilizado para a atribuição dos mandatos do círculo segundo uma fórmula proporcional. Este sistema conduz a representação multipartidária e a uma melhor qualidade da representação, ou seja, a uma maior afinidade entre os eleitores e os eleitos pois os primeiros não estão condicionados pela utilidade do seu voto nos segundos.

O sistema maioritário foi o primeiro a ser utilizado nos sistemas democráticos. O consociativo aparece perante a universalidade do direito de voto e a reivindicação que todos os sentidos de voto deveriam ter representação, em especial em países pequenos

² Aplicável apenas a sistemas maioritários à primeira volta, em contraste com sistemas maioritários à segunda volta onde os dois mais votados da primeira volta vão votos numa segunda volta.

com minorias étnicas, religiosas ou culturais (Cruz, 1998: 9-26). Desde o seu aparecimento até ao dia de hoje a sua credibilidade como sistema eleitoral tem vindo a aumentar, sendo hoje adoptado pela maioria das Democracias no mundo para pelo menos uma eleição. O sistema eleitoral consociativo começou por ser criticado por promover a radicalização dos partidos por não estarem pressionados pelo pragmatismo do poder; por enfraquecer o poder pois os *checks and balances* são em maior número e mais efetivos; por diminuir a governabilidade permitindo a existência de coligações partidárias que poderão ser instáveis; por facilitar a congregação à volta dos interesses económicos; por desresponsabilizar o deputado perante o eleitor e, finalmente, por erodir a elite política em favor de um idealismo político (Hermens, 1998). Algumas destas críticas ainda se fazem nos dias de hoje, como por exemplo a perda de eficiência governativa, mas as outras foram desaparecendo perante a prova empírica da funcionalidade do sistema. Podemos avaliar a eficiência empírica do sistema consociativo olhando a conclusão de Arend Lipjhart (Lipjhart, 1999) após comparar as formas de governo em 36 países. Lipjhart conclui que em indicadores ligados ao sistema eleitoral como a representação de mulheres, igualdade política, participação eleitoral, satisfação com a Democracia, proximidade eleito-eleitores, etc., o sistema consociativo é mais vantajoso que o sistema maioritário.

Apesar da denominação, os sistemas proporcionais não o são totalmente na maioria dos casos. Isto deve-se, por um lado a factores de organização territorial, por outro, à fórmula eleitoral que introduz alguma desproporcionalidade³. A desproporcionalidade torna-se por vezes necessária como garantia de governabilidade⁴, como por exemplo, quando o resultado proporcional perfeito elege uma representação muito fragmentada, impossível de fornecer uma coligação governativa estável. Na linha da introdução da base teórica do sistema eleitoral Português interessa perceber a medida na qual a desproporcionalidade é introduzida a nível organizacional do sistema eleitoral.

Em Portugal, o sistema eleitoral é composto por 22 círculos eleitorais plurinominais que elegem 230 deputados. A distribuição de deputados, proporcional ao número de eleitores de cada círculo, é feita de acordo com a Tabela 1.

³ O número de deputados no parlamento é igualmente uma característica que pode induzir desproporcionalidade. No entanto, apenas abaixo de 100 deputados esse efeito é notório (Lijphart, 1999).

⁴ Governabilidade é a capacidade de formar governos estáveis. Em política comparada é normalmente medida pela média de duração de governos num determinado intervalo de tempo relevante para a comparação.

Círculo	Nº de mandatos	Nº de eleitores / mandatos
Aveiro	16	40156
Beja	3	46020
Braga	19	40025
Bragança	3	51965
Castelo Branco	4	48370
Coimbra	10	39284
Évora	3	49148
Faro	8	43847
Guarda	4	43783
Leiria	10	41999
Lisboa	47	39407
Portalegre	2	54228
Porto	39	39659
Santarém	10	40328
Setúbal	17	41019
Viana do Castelo	6	42506
Vila Real	5	47112
Viseu	9	42327
Açores	5	43249
Madeira	6	41911
Dentro da Europa	2	36275
Fora da Europa	2	47221

Tabela 1 - Distribuição do número de deputados eleitos por cada círculo e respectivo rácio mandatos sobre número de eleitores a 31 de Julho de 2009.⁵

O rácio de deputados por número de eleitores é o valor de quantos eleitores são representados por cada deputado em cada círculo. Analisando a tabela, num mandato pelo círculo dos emigrantes europeus estão representados 36.275 eleitores, enquanto num mandato pelo distrito de Portalegre estão 54.228 eleitores. Para uma média nacional de 43.629 eleitores representados por cada mandato, estes dois círculos apresentam uma diferença de -16,9% e +24,3%, respectivamente. Esta variação⁶ relativamente ao valor médio mostra desproporcionalidade entre o peso de um voto de um emigrante europeu e um eleitor do distrito de Portalegre.

O segundo factor indutor de desproporcionalidade é a fórmula eleitoral à qual se dedica a próxima secção.

⁵ Adaptado mapa oficial N°2/2009 publicado pela Comissão Nacional de Eleições no Diário da República, 1ª Série - N° 147 - 31 de Julho de 2009.

⁶ A análise estatística dos dados por distrito não é relevante para o assunto da tese. No entanto aponta-se o desvio padrão de 4491 eleitores (10% do valor médio) na totalidade dos 22 círculos.

A Fórmula Eleitoral

Dentro dos dois tipos de sistema existem várias fórmulas eleitorais que diferem entre si numa questão de método e privilegiam objectivos diferentes no resultado final. Serão analisadas brevemente as fórmulas eleitorais mais comuns para cada um dos sistemas (Lipjhart, 1999), com enfoque na fórmula eleitoral para as eleições legislativas em Portugal. Na Tabela 2 poderão ser observados os vários países que as utilizam.

Sistema eleitoral	Países	Período	Nº Segmentos	Sufrágio
Maioritários				
MR	Reino unido	1970-2007	1	SN
MA	França I	1970-1984 / 1987-2007	1	SN
RP: 1 Segmento				
RP Lista	Bélgica II	2007-2007	1	SL-FNB
	Bulgária II	1991-2007	1	SL-FNB
	Chipre	2000-2007	1	SL-FNB
	Eslováquia II	1999-2007	1	SL-FNB
	Espanha	1977-2007	1	SL-FB
	Finlândia	1970-2007	1	SL-FNB
	França II	1985-1986	1	SL-FB
	Holanda	1970-2007	1	SL-FNB
	Itália III	2005-2007	1	SN & S-FNB
	Letónia	1990-2007	1	SN & S-FNB
	Luxemburgo	1970-2007	1	SL-A
	Noruega I	1970-1985	1	SL-FB
	Polónia II	2001-2007	1	SL-FNB
	Portugal	1975-2007	1	SL-FB
	República Checa II	2002-2007	1	SL-FNB
	Roménia II	2004-2007	1	SL-FB
	Suíça	1970-2007	1	SL-A
VUT	Malta	1970-2007	1	SN-VUT
	Irlanda	1970-2007	1	SN-VUT
RP de múltiplos segmentos				
RPMS - F	Bélgica I	1970-2003	2	SL-FNB
	Dinamarca	1970-2007	2	SL-FNB
	Islândia	1970-2007	2	SL-FNB
	Noruega II	1988-2007	2	SL-FNB
	Polónia I	1991-1997	2	SL-FNB
	Suécia	1970-2007	2	SL-FNB
RPMS-V	Austria	1970-2007	3 / 2 (1970-93)	SL-FNB
	Eslovénia	1990-2007	2	SL-FNB

Sistema eleitoral	Países	Período	Nº Segmentos	Sufrágio
	Eslováquia I	1994-1998	2	SL-FNB
	Estónia	1990-2007	2	SL-FNB
	Grécia	1974-2007	4	SL-FNB
	Itália I	1970-1993	2	SL-FNB
	República Checa I	1996-1998	2	SL-FNB
	Roménia I	1990-2000	2	SL-FB
Mistos				
MMP	Alemanha	1970-2007	2	SN & S-FNB
	Itália II	1994-2004	2	SN & S-FNB
	Hungria	1990-2007	3	SN & S-FNB
SP	Bulgária I	1990	2	SN & S-FNB
	Lituânia	1990-2007	2	SN & S-FNB

Tabela 2 - Sistemas eleitorais na Europa (adaptado de Freire *et al.*, 2008 pp. 21-22 e 41-42).

Legenda: MA - Maioria Absoluta; MR - Maioria Relativa; RP - Representação Proporcional; VUT - Voto Único Transferível; RPMS-F - Representação Proporcional com Múltiplos Segmentos com número fixo de lugares para o nível superior; RPMS-V - Representação Proporcional com Múltiplos Segmentos com número variável de lugares para o nível superior; MMP - Sistema de Membros Mistos Proporcional; SP - Sistemas Paralelos; 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 uninominal e sufrágio de lista fechada e bloqueada;

Fórmulas maioritárias:

- Maioria Relativa (MR)- “Quem ganha leva tudo”. Não existe a necessidade de ter maioria absoluta para ganhar, basta ganhar por um voto para obter a representação. É usada no sistema Britânico com círculos uninominais.
- Maioria Relativa-Absoluta (MA) - Sistemas a duas voltas com eleição na segunda volta por maioria absoluta entre os dois mais votados na primeira volta. É a fórmula utilizada para a eleição do Presidente da República Português ou Francês.
- Voto Alternativo (VA) - O eleitor ordena os candidatos por preferência. Caso não exista maioria absoluta após a primeira contagem, elimina-se o candidato com menos primeiras opções e passam a ser válidas as segundas preferências dos eleitores que o consideraram para primeira. É utilizado nas eleições representativas Australianas.

Fórmulas proporcionais:

- Representação Proporcional de lista (RP) - Votação em listas partidárias de círculos plurinominais. Mandatos de representação são obtidos na proporção das votações segundo métodos aritméticos (Método de Hondt

que será analisado mais abaixo). É a fórmula mais comum nos sistemas representativos, é utilizada em Portugal, Espanha, Suíça e por vários países durante alguns períodos.

- Misto nominal - Proporcional (MMP)⁷ - Trata-se de um boletim de voto com duas votações. Um voto para um círculo uninominal que ganha por maioria relativa, outro voto para um círculo plurinominal com lista partidária. A razão pela qual se designa proporcional é porque a votação na lista garante proporcionalidade do sistema, anulando a desproporcionalidade causada pelo primeiro voto. É utilizado na Alemanha e Hungria.
- Voto Único Transferível (VUT) - Eleitor ordena a lista de candidatos no seu boletim de voto de acordo com a sua preferência. É semelhante ao voto alternativo, difere na passagem de votos dos candidatos que já obtiveram quota mínima para as segundas hipóteses de cada lista. Não é muito utilizado, as exceções são Malta e Irlanda.

A estes adiciona-se a fórmula proporcional dividida por segmentos (RPMS) porque é uma das mais utilizadas nos sistemas europeus e foi sugerida como alteração ao sistema Português (Freire *et al.*, 2008). Um sistema eleitoral consociativo pode ser composto por vários segmentos hierarquizados entre si, ou não, de círculos eleitorais. Na forma mais comum existem dois círculos, um de base local e outro de base nacional sendo ambos plurinominais e tendo fórmulas proporcionais de distribuição de mandatos. Dentro do RPMS existem duas variantes, na primeira o círculo nacional tem número de mandatos fixos (RPMS-F), na segunda esse número é variável (RPMS-V). No primeiro utilizam-se mecanismos de transferência entre segmentos para compensar sobreposição de resultados ou para garantir cláusulas de representatividade. Por exemplo, na Islândia os 63 mandatos do Althing são distribuídos por dois segmentos, o primário com 54 em 6 círculos plurinominais, e o círculo nacional secundário com 9 mandatos. Os 54 lugares do segmento primário são distribuídos pelos partidos de acordo com o método de Hondt. Os mandatos do segmento secundário são distribuídos de acordo com o mesmo método, mas contabilizando no divisor os mandatos já ganhos no segmento

⁷ Apesar de Lipjhart (1999) considerar este sistema proporcional, devido à sua natureza mista nominal - proporcional, há autores que consideram o MMP como um sistema misto. Ver Shugart, Watterberg e Reynolds, Reilly, Ellis (citados em Freire *et al.*, 2008:19-20).

primário. No entanto, para participar nesta distribuição, o partido tem de atingir uma quota mínima de 5% a nível nacional. O método de compensação torna-se complicado⁸ e não é necessário para o objectivo desta introdução teórica. Basta saber que a compensação visa que não se altere a proporcionalidade nacional de votos por partido.

No segundo tipo de RPMS (V) os lugares no segmento primário são distribuídos por fórmulas de quota mínimas de representatividade. Os restantes votos passam depois para níveis nacionais e são distribuídos mandatos nesse segmento como se fosse para a totalidade da representação. São subtraídos os mandatos já obtidos no segmento primário e atribuem-se os mandatos restantes de forma a aproximar a proporcionalidade do valor nacional. Mais uma vez, para efeitos do objectivo desta parte da tese, não interessa aprofundar estes mecanismos⁹.

As fórmulas eleitorais apresentam vantagens e desvantagens. O peso destas varia consoante as variáveis culturais, socioeconómicas, etc., de cada país, podendo um sistema e uma fórmula eleitoral serem perfeitos para um país, mas um desastre para outros. Interessa então voltar às fórmulas maioritárias e proporcionais e perceber as vantagens e desvantagens entre eles, como se relacionam numa base comparativa e afectam as outras estruturas da sociedade.

Na maioria relativa (MR) basta ganhar por um voto e obtém-se o lugar de representação correspondente ao círculo uninominal. Favorece a criação de governos unitários fortes, mas inutiliza todos os votos nos perdedores, ficando esses eleitores sem representação. A maioria relativa-absoluta (MA) permite a expressão da opinião a quem não votou nos dois primeiros durante a primeira volta, garantindo mais eleitores representados. É mais abrangente que a maioria relativa mas prolonga a decisão e o ato eleitoral, acrescentando uma eleição. O voto alternativo (VA) permite fazer um único ato eleitoral e englobar mais eleitores, mas apenas até ao momento em que um dos candidatos tem maioria absoluta. É um processo mais complicado e introduz o conceito de representação secundária, terciária, etc., quanto mais fragmentado estiver o eleitorado.

A representação proporcional (RP) por lista partidária é o sistema mais utilizado nas Democracias consociativas. Os partidos concorrem com uma lista de nomes para cada círculo eleitoral com o objectivo de obter os lugares de representação correspondentes ao círculo. As listas partidárias têm duas características principais,

⁸ Ver (Freire, *et al.*, 2008: 63-68) para exemplo Islandês e outros sistemas RPMS-F.

⁹ Ver (Freire *et al.*, 2008: 68-76).

podem ser abertas ou fechadas e podem ser bloqueadas ou desbloqueadas. A dicotomia aberta / fechada aplica-se à possibilidade do eleitor poder, ou não, ordenar os seus candidatos preferidos numa ou várias listas. A dicotomia bloqueada / desbloqueada aplica-se à possibilidade do eleitor poder, ou não, alterar a ordem dos candidatos na lista do partido em que vai votar. Estas dicotomias relativas às listas partidárias são aqui introduzidas porque podem fazer divergir a qualidade da representação, competitividade intrapartidária e contacto entre eleitores e eleitos nos vários sistemas RP. Uma lista bloqueada e fechada não dá ao eleitor a liberdade de personalizar o voto, ou seja, são os partidos e programas que vão a votos e não as pessoas que irão representar os eleitores. A competitividade intrapartidária não existe pelo bem comum, existe regulada por factores internos do partido o que leva a um distanciamento entre os eleitores e os eleitos. Por outro lado, não haverá vozes dissonantes na direção partidária já que esta tem o poder de escolha dos representantes dos eleitores. Naturalmente, passa-se o contrário quando as listas são abertas e desbloqueadas.

O sistema RPMS conjuga a representação nacional, através do segmento nacional, a representação regional, através do(s) segmento(s) regional(ais), e a proporcionalidade que a fórmula de distribuição de mandatos permite. Ao utilizar o segmento regional com uma base nominal, ou com lista partidária aberta ou fechada não bloqueada, permite um grau maior de personalização da representação.

O sistema misto nominal - proporcional introduz uma componente maioritária na fórmula eleitoral. Por um lado não é tão proporcional como o sistema anterior, por outro apresenta mais hipótese de governabilidade caso o resultado eleitoral com representação proporcional seja muito fragmentado. Já o sistema VUT é bastante proporcional, no entanto é de complicada aplicação e obriga à ordenação de candidatos e não de listas partidárias.

As vantagens e desvantagens de cada fórmula estão sempre sujeitas a uma análise subjetiva, ou seja, de acordo com cada sociedade. Já o método numérico de distribuição de mandatos é um dado objectivo. Nos sistemas maioritários essa discussão não ocorre, mas nos sistemas proporcionais é importante que os resultados sejam, tal como o sistema, proporcionais. Por outro lado, um sistema totalmente proporcional pode levar a problemas de governabilidade. Num sistema proporcional são necessários métodos numéricos de distribuição de votos por mandatos de forma proporcional mas

que garantam a governabilidade introduzindo uma componente desproporcional, ou de prémio para os vencedores.

Em Portugal os mandatos de representação são atribuídos segundo o método de Hondt. A fórmula do método de Hondt pode ser exemplificada por:

$$\frac{V}{S + 1} \qquad \textbf{Equação 1}$$

onde V é a totalidade de votos obtidos por um partido e S é o número de mandatos que o partido já obteve. Numa eleição com cinco partidos haverá cinco quocientes, um para cada partido. O primeiro mandato do círculo irá para o partido mais votado, já que este terá o quociente mais elevado. O segundo mandato irá para o partido com o quociente mais alto após a soma de 1 ao divisor do partido que ganhou o primeiro mandato. Esta operação continua até que o número de mandatos acabe. Quando estes acabam os partidos menos votados, que não conseguiram nenhum mandato, ficam de fora da representação. Isto introduz uma desproporcionalidade mas garante que apenas partidos com resultados significativos consigam obter mandatos.

O sistema democrático foi analisado do geral ao específico. Começou-se na forma de organização das instituições democráticas, passou-se pelo sistema eleitoral e acabou-se na fórmula eleitoral. Caracterizou-se o sistema Português nessas várias dimensões e percebeu-se que o sistema eleitoral, a dimensão do sistema democrático em que o cidadão comum intervém diretamente, é tanto estruturante de todo o sistema como resultado do mesmo, sendo ambos fruto da evolução de cada nação. Na realidade, não existem dois sistemas democráticos iguais na totalidade das nações democráticas. É importante entrar na especificidade do sistema Português e compará-lo com a globalidade dos sistemas, percebendo qual o grau das suas fraquezas. Entra-se assim no segundo capítulo onde se irá perceber a estrutura do sistema Português e qual a sua posição relativa aos outros sistemas democráticos, a necessidade de reformas e o historial das ações governativas no que diz respeito a reformas eleitorais.

Em Portugal

Na análise ao sistema Português serão considerados dois factores: O primeiro é o diagnóstico da Democracia em base comparada e o segundo a vontade de mudança por parte dos eleitores e da sociedade. Se a política comparada é uma ciência, o facto de não existirem dois sistemas políticos iguais no mundo democrático, apesar das semelhanças que permitem a sistematização, e estes serem feitos à medida de cada cultura, população, história, etc., aumenta a carga subjetiva na análise que se propõe fazer. Esta carga subjetiva será retratada pela vontade da sociedade de mudar o sistema. Sem esta vontade o sistema, por mais negativo que seja em termos comparativos, serve os seus eleitores de forma satisfatória. Esta secção fará um balanço da bibliografia da comparação do sistema político Português e uma avaliação da vontade de mudança na sociedade. Este último através de um balanço à bibliografia que, sem recorrer a análises comparativas, caracteriza os defeitos do sistema Português. Estes têm lugar nesta análise porque resultam da observação, têm impacto na sociedade e representam os vários interesses. A sobreposição destas duas posições fará um bom diagnóstico do estado do sistema Português.

A visão técnica

Os três parâmetros mais relevantes para a comparação de sistemas eleitorais legislativos são a “proporcionalidade, a governabilidade e a qualidade da representação” (Freire *et al.*, 2008:17)¹⁰.

Nos primeiros anos da Democracia Portuguesa, de 1976 até 1987, a governabilidade foi muito baixa com 10 governos em 11 anos, como se pode ver na Tabela 3. Esta instabilidade provocou preocupações de alteração do sistema eleitoral no sentido de uma maior governabilidade (Freire & Meirinho, 2009). Após 1987¹¹ e com sucessivos governos monopartidários (PS e PSD) e apenas 3 anos de governo de coligação (2002 -2005 PSD-CDS), a média de 2 anos e dez meses por governo traduz uma maior estabilidade e supera muito dos países europeus.

¹⁰ Estudo para reforma eleitoral encomendado pelo grupo partidário do PS em 2008. Neste capítulo compararam-se os parâmetros mencionados no texto num universo UE+Suiça, Islândia e Noruega. Ver capítulo dois para principais linhas da reforma proposta.

¹¹ A primeira maioria absoluta de Aníbal Cavaco Silva e do PSD.

Período	Partido (s)	Chefe Governo	Duração	Duração média dos governos
1976-1978	PS	Mário Soares	2 anos	1,1 anos
1978	PS + CDS	Mário Soares	8 meses	
1978	Iniciativa Presidencial	Nobre da Costa	3 meses	
1978-1979	Iniciativa Presidencial	Mota Pinto	8 meses	
1979-1980	Iniciativa Presidencial	Lurdes Pintassilgo	5 meses	
1980-1981	PSD + CDS + PMP	Mário Sá Carneiro	1 ano	
1981	PSD + CDS + PMP	Francisco Balsemão	9 meses	
1981-1983	PSD + CDS + PMP	Francisco Balsemão	1 ano e 10 meses	
1983-1985	PS + PSD	Mário Soares	2 anos e 4 meses	
1985-1987	PSD	Cavaco Silva	1 ano e 10 meses	
1987-1991	PSD	Cavaco Silva	4 anos e 2 meses	
1991-1995	PSD	Cavaco Silva	4 anos	
1995-1999	PS	António Guterres	4 anos	
1999-2002	PS	António Guterres	2 anos e 6 meses	
2002-2004	PSD + CDS	Durão Barroso	2 anos e 2 meses	
2004-2005	PSD + CDS	Santana Lopes	1 ano	
2005-2009	PS	José Sócrates	4 anos	

Tabela 3 - Governos Constitucionais de Portugal desde 1976 e respectiva duração.

A governabilidade em Portugal suscita dois tipos de correntes de opinião. A mais generalizada que defende a governabilidade como um problema do passado, baseada na estabilidade política desde 1987 e nos valores comparativos com outras Democracias consolidadas (Freire, 2009a). Uma segunda, minoritária, que a apresenta como sendo um dos problemas do atual sistema eleitoral baseando-se no número de governos de 1976 até à atualidade e na fragilidade dos governos minoritários e de coligação que existiram (Lobo, 2009).

A proporcionalidade não é perfeita no sistema Português devido a dois factores, a magnitude dos círculos e o método de Hondt utilizado para distribuir os mandatos. Apesar de ser superior à média dos países, este parâmetro não é considerado relevante porque a discrepância não é “elevada”¹² (Lipjhart, 1999: 158). Uma maior proporcionalidade iria diminuir a probabilidade de governos de maioria artificial. Esta probabilidade favorece os maiores partidos, e a sua alteração necessitaria de ambos para ser aprovada¹³ (Sampaio, 2009). Não se considerando um problema do sistema eleitoral

¹² 4,04% numa média dos países com RP de 3,5% - Dados de 1945-1996. (Lipjhart, 1999:158)

¹³ Lembra-se a maioria de 2/3 do parlamento para uma alteração constitucional.

Português com necessidade de reforma, esta não deve ser “comprimida” ainda mais (Freire *et al.*, 2008: 31).

Estas características do sistema eleitoral são inversamente proporcionais. Uma proporcionalidade perfeita tem como consequência uma maior fragmentação partidária e consequentemente uma governabilidade mais débil. Assim a questão de uma maior proporcionalidade, apesar de à primeira vista soar intrínseca à Democracia do tipo consociativo, pode levar a problemas graves de governabilidade¹⁴. Quando se comparam estas características com os outros sistemas democráticos e se observa a bibliografia atual, conclui-se que os valores não estão afastados das médias, a sua identificação como problemas do sistema é quase inexistente e os esforços de reforma pelos vários atores nos últimos anos não vão no sentido de as alterar. Já o contrário se passa com a qualidade da representação.

A qualidade da representação no sistema Português é limitada por dois factores que se relacionam na ligação eleitor / eleito. O primeiro factor é a grande amplitude dos círculos eleitorais que não permite relacionar um eleito com um grupo de eleitores. O segundo factor é a escolha partidária dos representantes a votos numa lista fechada e bloqueada. Esta não permite o voto num representante, mas numa lista escolhida pelas classes dos dirigentes partidários e direções regionais partidárias.

O modo de apresentação de lista é comparável e mostra que poucos são os países em que as listas partidárias são fechadas e bloqueadas (Ver Tabela 2). Apenas a Espanha e a Roménia mantêm nos dias de hoje este tipo de escrutínio, enquanto nos restantes países com RP ou RPMS é utilizada a lista fechada mas não bloqueada. Um grande poder dos partidos e um pequeno do eleitor sobre a representação legislativa poderia aceitar-se caso a fidelização partidária fosse muito elevada. Em comparação e a par da Grécia, Portugal é dos países europeus onde a fidelização partidária é menor e a intenção de voto mais volátil¹⁵. Mais importante do que explicar a sua razão¹⁶ (Gunther,

¹⁴ Ou então à formação de coligações governativas. A relação entre proporcionalidade e a governabilidade também depende do funcionamento do sistema interpartidário. Quanto mais fácil for fazer coligações à esquerda e direita menos a fragmentação partidária se nota como factor de instabilidade governativa (Freire *et al.*, 2008: 37)

¹⁵ A volatilidade é a magnitude de mudanças líquidas entre partidos de uma eleição para outra. No caso Português o autor denomina volatilidade inter-blocos a partir da clivagem socioeconómica representada por dois grandes partidos do centro direita (PSD) e esquerda (PS).

¹⁶ O autor indica o contexto histórico pós-1974 partidário e o “papel das elites e instituições partidárias enquanto actores independentes dentro de um contexto social em mudança”, o que mostra uma grande permeabilidade do partido, e logo do eleitorado, à elite política de um partido e a passagem da ideologia para o segundo plano partidário. Considerando o grau de centralização do governo Português e a supremacia das elites nos partidos, quando estes estão no poder, a sociedade passa a ser dominada por

2002), interessa saber quais efeitos de um poder partidário grande na qualidade da representação.

As listas partidárias fechadas e bloqueadas têm efeitos benéficos e malévolos. Por um lado fomentam a coesão partidária e garantem a governabilidade de um determinado partido pois fomentam a unidade e evitam situações de aproveitamento pessoal e regional¹⁷. Por outro lado aumentam a distância eleito - eleitores porque os primeiros preocupam-se em agradar à sua elite partidária e os segundos não podem castigar ou premiar o seu representante. Muitas vezes desconhecem os nomes e a ordem das listas partidárias. Enquanto o efeito benéfico é amplamente discutido, o malévolos, com a exceção da crítica da “desideologia”¹⁸ (Filipe, 2009), é aceite pela generalidade dos atores. A discussão à volta das listas fechadas e bloqueadas prende-se com a sua necessidade, seu impacto e o grau de educação democrática do eleitorado Português.

Os argumentos principais¹⁹ contra o desbloqueamento das listas partidárias são o divisionismo intrapartidário que resultaria da competição entre deputados da mesma lista, a sedução dos vários deputados pelos interesses regionais resultando em quebra de disciplina partidária (Teixeira, 2009) e a fácil manipulação dos eleitores mediante campanhas eleitorais com características caciquistas. Os apologistas do desbloqueamento respondem a estes argumentos denunciando o “fantasma” do eleitor-ovelha, que é trazido para esta discussão sem avaliar o grau de educação democrática do eleitor Português (Meirinho, 2009), e o trade-off obrigatório para qualquer reforma ao sistema eleitoral que valorize mais a aproximação eleitor-eleito do que os problemas que surgirão no interior dos partidos (Freire, 2009b).

Um dos problemas principais desta discussão é a falta de várias alternativas, caminhos que levem à melhoria da qualidade de representação sem os malefícios do desbloqueamento das listas. Alguns atores apresentam a reforma do funcionamento do parlamento induzindo uma obrigatoriedade de contacto entre eleitos e eleitores (Seguro, 2009) e a introdução de eleições diretas nos partidos (Teixeira, 2009) para a escolha dos

uma elite partidária e não por princípios programáticos derivados da ideologia e do pragmatismo em prole da sociedade.

¹⁷ De acordo com o artigo 147 da Constituição, os deputados são eleitos como representantes do país na sua totalidade. Um exemplo de um comportamento contrário foi a passagem do orçamento de estado por um deputado do CDS Daniel Campelo no governo minoritário PS de António Guterres nos anos de 2001 e 2002, em troca de benefícios para o seu círculo eleitoral.

¹⁸ O deputado do PCP critica a pessoalização na política e o efeito negativo que tem sobre os ideais ideológicos associados aos partidos.

¹⁹ Vamos deixar de fora desta discussão a exclusão dos iliterados e os problemas da mudança de sistema (Moreira, 2009), e o pouco uso nos países onde é aplicado (Vitorino, 2009).

seus candidatos a deputados. Ambas as propostas dependem da vontade partidária para serem implementados e são possíveis de acordo com o panorama constitucional. Mas são raros os deputados que estão em contacto com os seus eleitores e nenhum partido elege os candidatos a deputados por eleições. Esta realidade leva a questão novamente para as direções partidárias, o seu poder sobre a representação política dos eleitores e para o índice de liberdade de escolha Português, o mais baixo de todos os países considerados livres desde 1999²⁰ com divisão por círculos eleitorais (Pereira & Silva, 2008).

Nesta avaliação das características mais importantes no sistema eleitoral Português - governabilidade, proporcionalidade e qualidade de representação - são os eleitores e a sua representação que está em défice quando comparada com outros sistemas eleitorais. É sobre estes, suas opiniões, desejos e seu poder que nos devemos centrar para perceber se estão satisfeitos com esta representação, o modo como esta lhes é imposta e o que está na suas mão mudar.

A visão prática

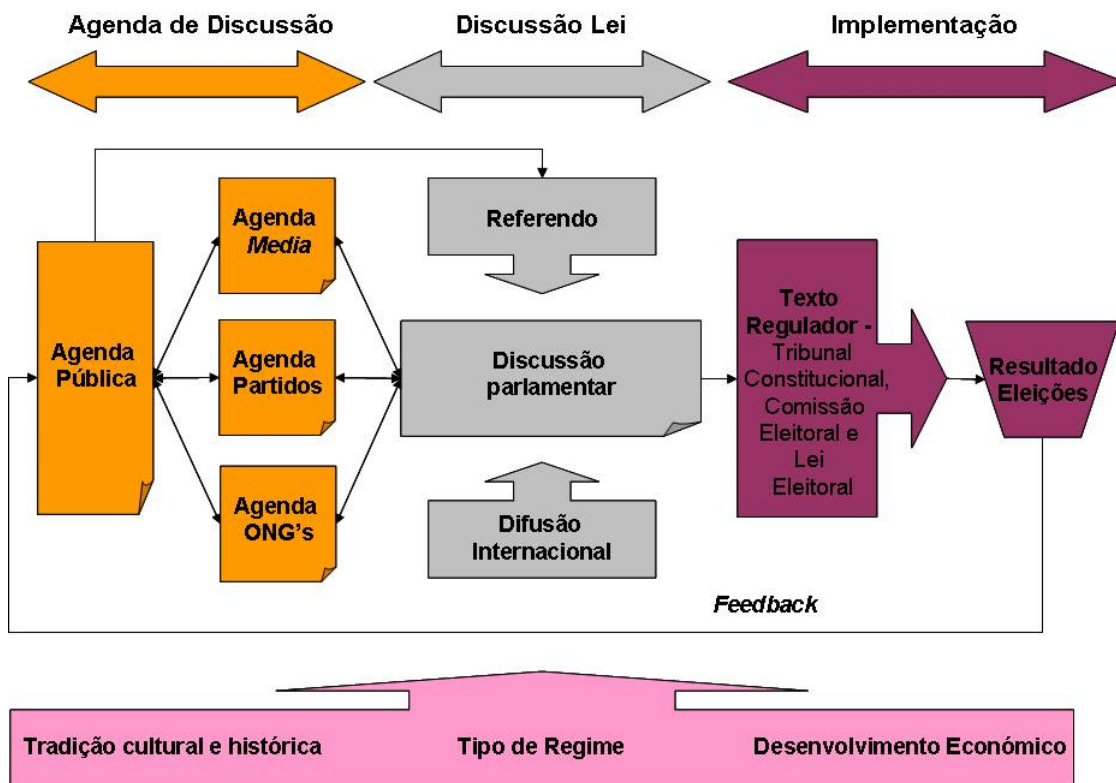
O ponto de vista prático obriga-nos a caracterizar as razões pelas quais as reformas nos sistemas eleitorais consolidados ocorrem²¹. A literatura divide-se em dois campos, um de predominância das elites partidárias onde o racionalismo institucional e os interesses partidários são a força-motriz da reforma. Um corolário deste campo é o caso em que o panorama eleitoral não é alterado, logo não haverá razão para alteração porque os partidos no poder estão beneficiados pelo sistema. Caso surja um novo partido no panorama eleitoral ou uma coligação partidária maioritária ganhe vantagens mútuas, haverá razão para reforma do sistema, desde que os partidos no poder percebam essa mudança uma vantagem para o seu partido nas próximas eleições (Tsebelis, 2006).

A irrelevância dada a atores externos e opinião pública, e a vantagem eleitoral como principal objectivo das elites partidárias do modelo racional, choca com a experiência das reformas eleitorais em Democracias consolidadas (Norris, 2009). Em muitas reformas os partidos estão a cumprir promessas eleitorais, perdem vantagens eleitorais para ganhar noutros pontos em negociações políticas, ou são levados a

²⁰ De acordo com a Freedom House (Ver Pereira & Silva, 2008: 106).

²¹ Nesta tese apenas serão abordadas as reformas eleitorais em sistemas democráticos consolidados. O papel da opinião pública / forças não governativas (militares, por exemplo) nas reformas que levam à democratização de um sistema é absoluto. As elites governativas numa autocracia são derrubadas ou obrigadas a ceder perante a opinião pública ou forças da sociedade não governativas contrárias ao seu regime.

reformas devido ao descontentamento público ou pressões da opinião pública. Esta incongruência desenvolveu um outro campo em que estas e mais variáveis são incorporadas nos processos de reforma eleitoral.



Quadro 4 - Modelo empírico do círculo de reformas do sistema eleitoral (adaptado de Norris, 2009:15).

Este segundo campo explicativo da ocorrência de reformas dos sistemas eleitorais tem três etapas: posicionamento do assunto na agenda política, a passagem a lei, e a sua implementação. Os resultados desta implementação servem de *feedback* ao reinício do ciclo que poderá, ou não, repetir-se. Neste modelo existem atores que não são considerados na visão racional como a negociação partidária, a comunicação social, as ONG's, as tradições históricas, tipo de regime e órgãos externos ao aparelho político como os tribunais constitucionais.

No que diz respeito à situação nacional, os principais defeitos do sistema eleitoral estão bem identificados pelos dois partidos maioritários (Teixeira, 2009). No entanto, estes não se conseguem alinhar numa alteração ao sistema. Isto acontece devido a questões secundárias nas quais não conseguem concordar, mas são muitas vezes despropositadas e pouco racionais, considerando o defeito na qualidade da representação. Este comportamento induz que os partidos maioritários procuram na reforma eleitoral mais a vantagem para o seu partido do que o bem comum, ou como

António Vitorino descreveu, “...ler mais as propostas de alteração com a máquina de calcular ao lado do que com qualquer edição de Tocqueville”. (Vitorino, 2009:193). Está-se em plena visão racional da reforma eleitoral, mas existem mais atores que podem influenciar a passagem para a fase de implementação.

Um destes atores é a opinião pública na forma de pressão pública, referendo ou usando canais diretos para os representantes. Em 1993 na Itália, foi a partir do voto em referendo que 82,7% dos italianos abriram a porta para que o sistema eleitoral do senado fosse alterado (Katz, citado em Sampaio, 2009: 67). Até lá o *status quo* mantinha-se desde o final da segunda guerra mundial. No Japão foi a revolta pública com os escândalos de corrupção provocada pelo voto SVUNT²² que levou à reforma do sistema eleitoral (Sampaio, 2009). Na Nova Zelândia, um dos factores que levou à reforma eleitoral foi o contínuo afastamento entre eleitos e eleitores, provocado pela desproporcionalidade do sistema²³ (Denemark, citado em Sampaio, 2009: 79).

Apesar de não existirem dados objectivos, observando o historial das reformas eleitorais em Democracias eleitorais (Norris, 2009), quanto maior a indignação pública numa Democracia consolidada, maior a tendência para os partidos maioritários esquecerem as vantagens com uma reforma eleitoral, ou com a manutenção do *status quo*, e atuarem sobre o sistema. Entenda-se que a melhoria da qualidade de representação pressupõe a transferência de algum poder das elites partidárias para os eleitores.

A opinião pública em Portugal está diminuída pela falta de conhecimento. Esta leva a um desinteresse geral cujo resultado é uma discussão apenas a nível partidário e parlamentar onde basta “...propor algo que seria inaceitável para os outros partidos com os quais teria de negociar para acabar com qualquer tipo de acordo²⁴” (Magalhães, 2009: 188).

Mas se as questões técnicas não podem ser postas ao eleitorado no seu geral, o grau de satisfação com a sua Democracia pode, assim como comparar esse grau com as restantes Democracias consolidadas. O grau de satisfação com a Democracia portuguesa foi em 2008 o mais baixo desde 1986 e apresenta uma “queda abrupta” desde 2004

²² O voto SVUNT é um sistema eleitoral onde a competição intrapartidária é muito elevada porque não há transferência de voto como no sistema Irlandês. Os candidatos lutavam contra os companheiros de partido e com os opositores partidários o que levou a uma angariação de fundos para campanhas eleitorais em muitas fontes diversas e daí resultou a corrupção (Sampaio, 2009)

²³ 96,5% dos assentos parlamentares para os dois maiores partidos com 69,8% dos votos nas eleições de 1993 ((Denemark, citado em Sampaio, 2009: 79).

²⁴ Lembra-se a maioria parlamentar de 2/3 necessária à reforma do sistema eleitoral por mudança da constituição.

(Freire & Meirinho, 2009: 353). Quando perguntados sobre se os deputados representavam bem ou muito bem os seus pontos de vista, apenas 25,1% (2008) dos eleitores responderam afirmativamente. A visão comparada é dada pelo CSES²⁵ que contempla as mesmas questões. Quando são excluídas as Democracias mais deficitárias²⁶, a percentagem de eleitores satisfeitos com a Democracia Portuguesa (30% em 2008 e 47,6% em 2005) é muito inferior à média das Democracias consolidadas no período entre 2002 - 2006, 60,9%. Também a qualidade da representação em Portugal (37,9% em 2002 e 25,1% em 2008) é “muito inferior” ao valor médio de 52% nas restantes Democracias consolidadas no período de 2002-2006²⁷ (Freire & Meirinho, 2009: 356).

Com estes níveis de qualidade de representação tão baixos pergunta-se até que ponto pode o eleitor comum participar no processo legislativo. Em Portugal é consagrado o direito à petição pública²⁸ mas esta é trabalhada pelas comissões parlamentares correspondentes, podendo ou não resultar num projeto lei e em discussão parlamentar. O referendo é convocado pelo poder político e os instrumentos obrigatórios de contacto eleitor-eleito no funcionamento do parlamento, como por exemplo a página pessoal, não são implementados por muitos dos deputados (Seguro, 2009). Quando se compara ao campeão da Democracia direta, a Suíça, pode-se perceber uma grande diferença nas vias de acesso ao processo legislativo. Neste país²⁹ as listas são abertas e desbloqueadas, os cidadãos podem propor projetos lei e alterações à constituição na forma de referendos, as decisões sobre política externa são feitas em referendo nacional, existem várias eleições ao ano, maioritariamente de referendos propostos por cidadãos, o poder legislativo é muito descentralizado e a acessibilidade ao voto é muito superior³⁰ (Fossedal, 2002).

Em Portugal tanto a proximidade entre eleito e eleitores é escassa, como não existem formas de fazer chegar a opinião dos eleitores aos seus representantes. A

²⁵ Comparative Study of Electoral Systems

²⁶ Retiradas a Coreia, Peru, Rússia, Tailândia e Ucrânia de acordo com os dados da Freedom House.

²⁷ As datas não se encontram coincidentes pelo que não se poderá fazer uma comparação directa. O objectivo é demarcar a diferença entre os níveis de satisfação com a Democracia e a representação em Portugal e as restantes Democracias consolidadas.

²⁸ No Art. 5º, XXXIV da Constituição e completado texto da Lei n.º 43/90, publicado no Diário da República I Série n.º 184 de 10 de Agosto de 1990 com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, 15/2003 e 45/2007, publicadas respectivamente nos Diários da República I Série A n.º 50 de 1 de Março de 1993, n.º 129 de 4 de Junho de 2003 e n.º 163 de 24 de Agosto de 2007.

²⁹ Condições variam de cantão para cantão mas estas características estão presentes na maioria.

³⁰ Os boletins são enviados pelo correio com um resumo da argumentação dos peticionários.

reforma que é reclamada poderá apenas ocorrer ao nível do sistema eleitoral³¹ (Leston-Bandeira, 2003).

Lembrando a questão inicial incidia sobre a compreensão da tipologia dos sistemas políticos e qual a posição de Portugal na política comparada, resume-se a argumentação descrita:

- 1) O sistema Português não apresenta, problemas de governabilidade e proporcionalidade do ponto de vista comparativo e do ponto de vista da maioria dos atores.
- 2) Apresenta sim, de ambos os pontos de vista, um problema na qualidade da representação parlamentar.
- 3) Este problema é ainda evidenciado pelos baixos graus de satisfação com a Democracia expresso pelos Portugueses e pelo sentimento de não terem os seus pontos de vista representados no parlamento.
- 4) As listas partidárias fechadas e bloqueadas promovem a distância eleito-eleitor e a predominância das elites partidárias sobre os deputados e a representação dos cidadãos, mas salvaguardam a coesão partidária.
- 5) A opinião pública poderá ter um papel importante na passagem à fase de implementação de uma reforma eleitoral, mas por agora está bloqueada pela falta de conhecimento técnico e canais diretos de comunicação com o poder legislativo.

Ambos os partidos maioritários, PS e PSD, concordam que o maior problema do sistema é a qualidade da representação e as suas propostas de reforma vão nesse sentido. A melhoria da qualidade de representação vai diminuir o poder das direções partidárias e aumentar o poder dos cidadãos. Até hoje esperou-se que os partidos políticos se entendam sobre uma reforma que lhes vai retirar poder, o que, naturalmente ou não, falhou. Interessa perceber o que falhou, qual a história desses partidos e as linhas de argumentação principais dos vários atores para manter o bloqueio. Poder-se-á então

³¹ Contrasta com a opinião do Deputado PS António José Seguro (Seguro, 2009). É incluída nesta tese pelo carácter constitucional da reforma exigida, ao contrário da referida por Seguro que obrigaria à boa-vontade dos parlamentares e direções partidárias e está provada pela atualidade que, com todas as condições para funcionar, não é implementada.

identificar e fortalecer a necessidade de invocar e fazer intervir a opinião pública para desbloquear o impasse partidário.

As Tentativas de Reforma

A terceira etapa para compreender que papel a Democracia Deliberativa pode ter na reforma do sistema eleitoral Português é compreender todo o historial associado a reformas, ou tentativas de reformas, suas incidências, críticas e seus resultados.

A Constituição de 1976 e a origem dos Partidos

A atual lei eleitoral nasce do contexto revolucionário e marcada pelo regime que acabou em 1974. Não existiram mudanças de relevo no corpo da lei e as principais preocupações da altura, algumas anacrónicas, continuam privilegiadas. As duas principais preocupações da lei eleitoral foram a proporcionalidade³² e a governabilidade (Cruz, 1995). Com o fim de um sistema monopartidário ditatorial e a transição democrática no horizonte, a lei eleitoral foi pluralista e proporcional mas com “garantias” de governabilidade. O resultado foi a lei eleitoral da Constituição de 76 que era muito precisa em alguns pontos e pouco noutros. As principais características:

- Sistema Proporcional com utilização do sistema de Hondt.
- 250 deputados eleitos em círculos plurinominais coincidentes com os distritos com o número de mandatos proporcional ao nº de eleitores do círculo.
- Apenas partidos poderiam apresentar listas.
- Inexistência de cláusula-barreira³³.

A formação dos partidos (CDS e PSD) e o modo de ação de todos foram influenciados pelo clima revolucionário (Gunther, 2002) que se viveu no pós 25 de Abril. Existiram muito partidos no período revolucionário e ao longo dos 36 anos de Democracia. À exceção dos partidos com representação parlamentar atualmente, ficarão de fora desta discussão todos os outros partidos. O objectivo é caracterizar as forças políticas relevantes, mediante a história da sua formação, as condicionantes externas dessa época e as várias propostas de reforma eleitoral que ocorreram no período

³² O autor usa “representatividade” mas o sentido é o da proporcionalidade no sentido lato da representação ser proporcional à constituição da sociedade e ao seu voto.

³³ Representa o número de votos a partir do qual um partido poderá aceder ao parlamento. Abaixo deste valor mesmo que eleja localmente um deputado, não terá acesso ao parlamento. Destina-se a garantir que uma força local sem representatividade a nível nacional mas com grandes apoios locais consiga aceder a um cargo de representação nacional (Lipjart, 1999)

Democrático. Esta caracterização irá ajudar na compreensão do comportamento dos vários partidos na questão da reforma eleitoral.

O Partido Comunista Português (PCP) já tinha um longo historial de clandestinidade. Era o único partido organizado e com conteúdos programáticos, mas a sua “inexperiência eleitoral” punha em causa o papel que ambicionava ter na sociedade portuguesa e a representatividade correspondente (Sampaio, 2009: 103). O Partido Socialista (PS) foi fundado em 1973 e no seu primeiro ano foi caracterizado pela oposição exilada dos seus fundadores. A influência da Internacional Socialista na Ação Socialista Portuguesa, precursora do PS, foi a responsável pela herança parlamentarista e proporcional. Já o Partido Popular Democrático (PPD) e o Centro Democrático e Social (CDS) são partidos formados após a revolução. O primeiro junta a Ala Liberal do parlamentarismo pré-revolucionário (Francisco Sá Carneiro, Francisco Pinto Balsemão, p.e.), uma linha social-católica e uma linha tecnocrática-social (SEDES³⁴). Definia-se ao centro-esquerda do panorama político (Sousa, citado em Sampaio, 2009: 222). O CDS tinha uma matriz liberal, europeísta e centrista. Colocava-se à direita do PPD mas no centro do espectro socioeconómico, sendo o partido mais à direita com representatividade parlamentar (Amaral, citado em Sampaio, 2009: 215).

A força política representativa em falta³⁵ é o Bloco de Esquerda (BE). Este partido nasceu em 1999 fruto da união de três movimentos revisionistas do marxismo, o Partido Socialista Revolucionário PSR (Trotskista), A União Democrática Popular UDP (normalmente considerada Maoísta) e a Política XXI composta por ex-militantes do PCP (que se pode entender como desiludidos com o Estalinismo) e independentes. Ao longo dos 10 anos de existência estes partidos foram passando a associações políticas, foram incluídas novas linhas políticas e opiniões e o BE foi-se organizando como uma força única na linha da nova esquerda europeia.

A influência do período revolucionário notou-se numa primeira fase no comportamento dos partidos de direita. Os tempos tumultuosos pós-revolucionários e a preponderância do PCP no MFA e na Junta da Revolução limitavam em muito as ideologias à direita do espectro político. No caso do PSD e CDS o resultado foram programas à esquerda dos seus dirigentes e os eleitores e militantes à direita dos seus dirigentes (Pinto, citado em Sampaio, 2009: 221). Com o avançar da consolidação

³⁴ Associação para o Desenvolvimento Económicos e Social ainda hoje existente e responsável por relatórios diagnósticos do sistema político Português. Ver <http://www.sedes.pt/>.

³⁵ Deixaremos de fora o Partido Ecologista Os Verdes (PEV) coligado com o PCP na CDU pela sua fraca influência.

Democrática o preconceito negativo de ser um partido de direita foi sendo apagado da mente colectiva e o PSD e CDS aproximaram-se das posições dos seus eleitorados.

Nos dias de hoje a influência do período revolucionário nota-se nos modos de ação dos vários partidos e do eleitorado. Com exceção do PCP, os comportamentos *catch-all* e a fraca base organizativa dos partidos, herdada do modo de ação no início da Democracia Portuguesa, é traduzida pelo eleitorado nos baixos valores de filiação partidária e a grande volatilidade inter-blocos (Gunther, 2002).

As tentativas de reforma

Desde a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa em 2 de Abril de 1976 o sistema eleitoral tem tido várias propostas de alteração. O espectro de propostas é largo, mas a única alteração significativa foi a passagem de 250 deputados na Assembleia da República para 230 que ocorreu em 1991. As propostas de alteração surgiram em dois contextos, em processos de revisão constitucional e quando um dos dois principais partidos teve uma vitória significativa (Freire & Meirinho, 2009). As propostas têm direções e graus de consolidação variáveis pelo que interessa listar todas e perceber quais as mais relevantes.

Para tal será utilizada a categorização proposta por Freire e Meirinho (2009, 348-350) onde se distinguem as propostas genéricas e pouco estruturadas das precisas e estruturadas. Esta diferenciação ajudará a tese a centrar-se nas propostas mais relevantes, não deixando de mencionar as restantes. Serão apontados também quais os benefícios para a dimensão da qualidade de representação que, como visto no capítulo anterior, é uma das principais preocupações para o sistema eleitoral há mais de vinte anos.

Ano	Suporte	Proponentes	Alteração	Melhoria qualidade representação
Tipo I - Genéricas e não estruturadas				
1978	Projeto-lei	PSD	RPMS (1)	Círculos Plurinominais de baixa magnitude
1978	Projeto-lei	CDS	RPMS (1) com voto obrigatório	Círculos Plurinominais no segmento primário
1982	Revisão Constitucional	ASDI (7) e Barbosa de Melo	MMP (2)	Círculos uninominais
1982	Revisão	AD (Coligação PSD e	Desconstitucionalização	Não é propósito da proposta.

Ano	Suporte	Proponentes	Alteração	Melhoria qualidade representação
Tipo I - Genéricas e não estruturadas				
	Constitucional	CDS)		
1984	Artigo Imprensa	António Guterres (4)	MMP (2) ou RPMS (1)	Círculos uninominais ou voto preferencial
1985	Livro	Freitas do Amaral (5)	MA (3)	Círculos uninominais
1985	Manifesto Partidário	PSD	MMP (2) com MA (3)	Círculos uninominais
1986	Projeto código eleitoral	Académicos para governo PSD	Nova estrutura de círculos	Não é propósito da proposta.
1989	Acordo revisão constitucional	PS e PSD	Redução nº deputados	Não é propósito da proposta
1990	Imprensa	António Vitorino (6)	MMP (2)	Círculos Uninominais
1 - Representação proporcional múltiplos segmentos. Ver capítulo 1. 2 - Misto nominal - proporcional. Ver capítulo 1. 3 - Maioria relativa-absoluta. Ver capítulo 1. 4 - Deputado PS em 1984 e Primeiro-Ministro pelo Governo PS de 1995 a 2002. 5 - Deputado CDS 1975-1983, PM em 1980 pelo Governo PSD-CDS após a morte de Sá Carneiro, Presidente AG da ONU em 1995. 6 - Deputado do PS. 7 - Ação Social Democrata Independente.-				

Tabela 4 - Principais propostas de reforma sistema eleitoral - Tipo I. (adaptado de Freire & Meirinho, 2009:348-349)

As propostas referidas na Tabela 4 e Tabela 5 são alinhadas ao longo de 2 polos, por um lado a baixa personalização do voto que o sistema de listas fechadas e bloqueadas favorecia, por outro a fraca governabilidade até 1987³⁶. Associadas a estas duas constantes, o debate centrou-se em três características. A redução da magnitude dos círculos eleitorais, acompanhada ou não pela redução do número de deputados, substituição total ou parcial do sistema proporcional por maioritário (MMP e MA) e a introdução de círculos uninominais, ou plurinominais de baixa magnitude, combinados com o apuramento proporcional (RPMS) (Andrade, 2000).

Ano	Suporte	Proponentes	Alteração	Melhoria qualidade representação
Tipo II - Precisas e estruturadas				
1990	Projeto-lei	PSD	RPMS (1) e diminuição nº deputados	Círculos plurinominais de baixa magnitude
1997-	Manifestos	PS	MMP (2) tipo alemão	Círculos uninominais

³⁶ Ver Tabela 3.

Ano	Suporte	Proponentes	Alteração	Melhoria qualidade representação
Tipo II - Precisas e estruturadas				
1999	partidários e vários estudos académicos	PSD	MMP (2) alemão com redução nº deputados	Círculos uninominais
		CDS	RPMS (1)	Não especificado
1999	Manifestos partidários	BE,	RPMS (1) (BE)	Não especificado
1999	Manifestos partidários	PS e PSD	MMP (2)	Círculos uninominais
2008	Estudo académico (3)	Encomenda	RPMS (1) com voto preferencial opcional	Círculos primários
		Grupo		plurinominais com voto preferencial opcional
		Parlamentar PS		preferencial opcional
1 - Representação proporcional múltiplos segmentos. Ver capítulo 1. 2 - Misto nominal - proporcional. Ver capítulo 1. 3 - Estudo publicado em livro (Freire <i>et al.</i> , 2008)				

Tabela 5 - Principais propostas de reforma sistema eleitoral - Tipo II. (adaptado e atualizado de Freire & Meirinho, 2009:348)

Observa-se que os maiores partidos PS e PSD são os principais proponentes e que ambos variam entre propostas de MMP e RPMS, com a diminuição do número de deputados como uma bandeira do PSD. Sendo os atores os mesmos ao longo do tempo e as propostas semelhantes, interessa perceber quais os acordos conseguidos e quais as razões de discórdia que mantêm o sistema eleitoral quase inalterado desde 1976.

Ano	Contexto	Características das Propostas	Resultado
Ciclo Maiorias PSD 1987-1995			
1989	Revisão Constitucional promovida PSD	<ul style="list-style-type: none"> • Permite a diminuição do número de deputados para 230. • Permite a formação de um círculo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração à Constituição por acordo PSD e PS.
1990	Proposta-Lei 151/V - PSD	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de 250 para 230 deputados. • Círculo nacional 30 mandatos. • 30 círculos regionais com 196 mandatos + 4 deputados círculos Europa e fora da Europa. • Número de mandatos por círculo inferior a 10. <p>Críticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CDS e PCP - Bipartidarização do sistema. • PS - Divisões internas não permitiram apoio às medidas que precisavam de maioria qualificada (2/3). 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução do número de deputados pois não precisava de maioria qualificada. Votos a favor da maioria PSD. • Todas as outras propostas foram chumbadas.

Tabela 6 - Principais discussões parlamentares na maioria PSD de 1987 a 1995 (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).

O governo PSD de Cavaco Silva com maioria absoluta apresentou a proposta de lei 151/V que tentava implementar as alterações constitucionais do ano anterior. A proposta não obteve o apoio do parlamento, os partidos pequenos CDS e PCP sentiram a ameaça da diminuição da sua representatividade e o PS, com muitas divisões internas e com o objectivo de introduzir o voto preferencial (Vitorino citado em Sampaio, 2009:121), não conseguiu apoiar em bloco uma lei para a qual tinham alterado a Constituição. Apenas a diminuição do número de deputados foi possível pois não precisava de maioria qualificada³⁷ e foi conseguida com a votação do PSD. Em 1992, por iniciativa PS e PSD, foi criada uma comissão parlamentar que propôs uma reforma semelhante ao PL 151/V na qual o PS sugeriu a introdução do voto preferencial, mas nunca foi devidamente apreciada (Sampaio, 2009).

Em 1992 foi feito o I Fórum Eleitoral promovido pela Comissão Nacional de Eleições. Várias opiniões foram apresentadas, Freitas do Amaral (CDS) defendeu as virtudes do sistema maioritário, Marcelo Rebelo de Sousa (PSD) o sistema MMP alemão e António Vitorino (PS) a aproximação entre eleitores e eleitos através do voto preferencial³⁸. Apesar do amplo debate na sociedade, das propostas em discussão

³⁷ Pois a alteração à constituição que permitia a diminuição do número de deputados foi feita na revisão constitucional um ano antes e teve de uma maioria de 2/3 no parlamento. Aqui refere-se a passagem no plano legal que ocorreu por iniciativa do governo PSD de maioria absoluta de Cavaco Silva em 1990 (Ver Tabela 6).

³⁸ In Fórum Eleitoral I “Que Reforma Eleitoral?”, Lisboa, Comissão Nacional de Eleições, 1992.

parlamentar e da inclusão nos programas dos principais partidos, o processo não teve “avanços significativos” (Sampaio, 2009: 124).

A revisão constitucional de 1997 (Tabela 5) deverá ser a maior alteração a conseguir o acordo dos dois partidos principais, sendo que, uma revisão constitucional não é por si só vinculativa de alteração, apenas abre possibilidades na Constituição para leis poderem ser feitas. Consagrou-se a possibilidade de criação de círculos uninominais e a diminuição do número de deputados para 180, por imposição do PSD em negociação de revisão, e manteve a proporcionalidade obrigatória, o método de Hondt e a inexistência de cláusula-barreira. No contexto desta revisão constitucional, o PS apresentou um anteprojeto que modificou, pelas críticas recebidas, na proposta de lei nº 169 / VII. O PSD, em contraponto apresentou o projeto-lei nº 509 / VII. As principais diferenças eram a redução do número de deputados apresentada pelo PSD e os círculos parciais ou intermédios apresentados pelo PS. Ambas as propostas foram chumbadas, enquanto a do PSD recebeu várias críticas, a do PS apenas falhou por falta de acordo relativo à diminuição do número de deputados. Assim, por uma questão menor e sem impacto no verdadeiro problema do sistema eleitoral, não houve acordo partidário (Sampaio, 2009).

Ano	Contexto	Características das Propostas	Resultado
Ciclo Maiorias PS 1995 - 2002			
1997	Revisão Constitucional promovida PS	<ul style="list-style-type: none"> • Permite a diminuição do número de deputados para 180. (1) • Permite a introdução de círculos uninominais serem definidos por lei. • Mantém a obrigatoriedade da proporcionalidade do sistema e do método de Hondt, a inexistência de cláusula barreira e só partidos podem apresentar listas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração à Constituição por acordo PSD e PS.
1998	Proposta-Lei PS nº 169 / VII (2)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação círculo nacional para 35 deputados. • 195 deputados por círculos parciais. Estes seriam divididos em uninominais para metade dos mandatos de cada parcial. Os restantes seriam da lista partidária para o parcial. • Caso nº mandatos nos círculos parciais fosse superior ao obtido nacional, seriam descontados dos obtidos entre os 35 no círculo nacional. • Duplo voto, um para o círculo nacional e parcial, outro para o uninominal. <p>Críticas (2):</p> <ul style="list-style-type: none"> • PSD: Não havia diminuição deputados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de entendimento com o PSD devido à não redução de deputados. • Proposta chumbada.

Ano	Contexto	Características das Propostas	Resultado
Ciclo Maiorias PS 1995 - 2002			
1998	Projeto-lei PSD nº 509 / VII (4)	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de 85 círculos uninominais. • Criação de circuito nacional com distribuição de mandatos pelo método de Hondt. • Proporcionalidade garantida pela compensação feita no círculo nacional. • Diminuição de deputados para 180. <p>Críticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PS (3) : Demasiada proporcionalidade que levaria a problemas de governabilidade. • Geral: Redução do número de deputados. • CDS, PCP e BE: Diminuição representatividade pelo menor número de deputados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta chumbada.
<p>1 - Exigência PSD para acordo parlamentar sobre a revisão constitucional. 2 - A Proposta-Lei do PS foi precedida de um anteprojeto. As críticas que foram implementadas na proposta-lei foram a distribuição e o número dos círculos parciais que não era coincidente com as existentes e a lógica partidária ao existir apenas um voto que foi alterada para haver um voto para o círculo uninominal. 3 - Vital Moreira no Público 24 Março 1998, retirado em (Sampaio, 2009:129). 4 - Projeto apresentado como resposta à proposta-lei nº 169 / VII do governo PS.</p>			

Tabela 7 - Principais discussões parlamentares nas maiorias PS 1995 - 2002. (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).

Os anos seguintes foram marcados por um elevado grau de abstenção nas eleições presidenciais de 2001, o que foi interpretado como um distanciamento entre os eleitores e a classe política. Foram marcados também pelos orçamentos “limianos” que foram viabilizados em 2001 e 2002 pelo deputado Daniel Campelo do CDS. As viabilizações orçamentais por um deputado que não respeitou a disciplina partidária, em troca de contrapartidas para a sua região, fez aumentar o receio de uma reforma do sistema eleitoral que introduzisse maior escrutínio ao eleitor, sujeito a este tipo de populismo, e o seu efeito na estabilidade partidária.

Quando se iniciou o governo de coligação PSD-CDS tanto o Presidente da República como os programas dos partidos principais e os atores principais de todos os partidos pediam em “unísono” uma reforma ao sistema eleitoral. (Sampaio, 2009: 140). No entanto e devido à falta de consenso e à dissolução da Assembleia pelo Presidente da República, o projeto-lei nº 17 / IX apresentado pelo PS nunca chegou a ser votado.

Ano	Contexto	Características das Propostas	Resultado
Ciclo Governo Coligação PSD-CDS 2002 - 2004			
2002	Projeto-lei PS nº 17 / IX	<ul style="list-style-type: none"> Semelhante à proposta de lei nº 169 / VII apresentada pelo mesmo partido, com as seguintes diferenças: <ul style="list-style-type: none"> - indicação do concelho para a delimitação territorial do círculo uninominal. - Partidos podem escolher apresentar candidatura ao círculo uninominal ou não. - Introdução método de Hare (1) para distribuição de mandatos 	<ul style="list-style-type: none"> Nunca chegou a ser votado devido à dissolução da assembleia em Dezembro 2004. O projeto-lei caduca após mais de dois anos da sua apresentação.
1 - Distribuição mais proporcional que o “constitucional” método de Hondt.			

Tabela 8 - Principais discussões parlamentares no governo coligação PSD-CDS 2002 - 2005 (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).

Em 2005 foi aberto um novo ciclo político com a primeira maioria absoluta PS. Novamente o espectro político reclama por mudança. Mas devido à falta de consenso, da qual é exemplo a não votação do projeto-lei do PSD nº 388 / X, não foram discutidos dentro da assembleia mais propostas, sendo grande a discussão fora dela.

Ano	Contexto	Características das Propostas	Resultado
Ciclo Maioria Absoluta PS 2005 - 2009			
2007	Projeto-lei PSD nº 388 / X	<ul style="list-style-type: none"> Redução dos deputados para 181. Duplo voto para o círculo nacional e para o uninominal. Proporcionalidade garantida pelos votos apurados no círculo nacional. <p>Críticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Geral: Redução do número de deputados. CDS, PCP e BE: Diminuição representatividade pelo menor número de deputados. 	<ul style="list-style-type: none"> Nunca chegou ao plenário para ser votada pois estava chumbada à partida.

Tabela 9 - Principais discussões parlamentares na maioria absoluta PS 2005 - 2009 (Elaborado a partir de Sampaio, 2009).

No final de 2008, e apesar da X legislatura estar no fim, foi publicado por um grupo de académicos um estudo sobre a reforma do sistema eleitoral (Freire *et al.*, 2008). Este estudo foi encomendado pelo grupo parlamentar do PS e serviria de base ao projeto de lei a ser levado a discussão no Parlamento. Tendo sido amplamente discutido é apresentado aqui como exemplo da discussão à volta das propostas de reforma eleitoral.

Com o título “*Para uma melhoria da representação política*” e baseando a sua proposta na manutenção da proporcionalidade e governabilidade do sistema atual, o estudo académico propôs alterações no sistema eleitoral que melhorassem a qualidade da representação. Este tinha como principais linhas (Freire *et al.*, 2008):

- Sistema de duplo voto em dois segmentos independentes; um primário plurinominal de base distrital de dimensão reduzida; um secundário a nível nacional que funciona como compensatório da baixa proporcionalidade do segmento primário;
- O segmento primário com 130 mandatos e o secundário com 99 mandatos;
- Parlamento com 229 (redução de 1) deputados para evitar empates técnicos, agregação dos círculos da emigração num único com 4 mandatos e dos círculos das ilhas num único com 6 mandatos.
- Utilização método dos maiores restos da quota de Hare para a distribuição dos deputados do segmento primário;
- Listas fechadas mas não bloqueadas ao nível segmento primário e respeitantes da lei da paridade em ambos os segmentos;
- Inclusão de cláusula barreira legal para a representação parlamentar, o que obriga a alteração constitucional;
- “*Apparentment*” mecanismo de coligação entre partidos nos círculos primários como mecanismo de conversão de votos em mandatos;
- Moção de censura construtiva. É a obrigatoriedade de capacidade de uma solução governativa alternativa quando é lançada uma moção de censura ao governo vigente.

Esta proposta suscitou um variado leque de comentários de vários atores na vida política nacional. Os pontos de desacordo principais encontram-se resumidos na tabela seguinte.

Autor e Referência	Comentários
Vitalino Canas - Deputado do PS (Canas, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Põe em dúvida o pressuposto que a governabilidade não é um problema. • Põe em dúvida que o <i>apparentment</i> seja efetivo devido ao sectarismo dos partidos pequenos à esquerda. • Põe em dúvida o desbloqueamento das listas partidárias pela competição entre candidatos do mesmo partido, mas a sua argumentação é confusa e contraditória. Termina afirmando que, hoje, o efeito benéfico que o desbloqueamento teria já é possível devido à “personalização da política”. • Discorda das alterações constitucionais, cláusula barreira, quota de Hare e a moção de censura construtiva. • Discorda da complexidade do boletim de voto e afirma a incapacidade do eleitor.
António José Seguro - Deputado do PS (Seguro, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda do pressuposto que a governabilidade não é um problema. • Defende que o sistema eleitoral atual pode eliminar os bloqueios apresentados no estudo: a falta de conhecimento dos eleitores sobre os eleitos e a fraca responsabilização que o sistema permite.
Miguel Relvas - Deputado PSD (Relvas, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • É contra os círculos uninominais que não fazem parte da proposta. • Concorda com a solução mista proposta.
António Filipe - Deputado PCP (Filipe, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Concorda com o pressuposto de proporcionalidade e governabilidade. • Discorda dos círculos do segmento primário pois não acredita que resolvam os problemas que se propõem resolver. São problemas de prática política que resultam na esmagadora prevalência da liderança partidária sobre os candidatos locais. • Não concorda com o voto duplo pela diferenciação de estatuto de deputados que ia criar e pela preponderância da política nacional sobre a política local. • Aponta a melhoria do sistema parlamentar atual como solução para o distanciamento entre cidadãos e eleitos.
Pedro Pestana Bastos - Dirigente CDS-PP (Bastos, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Não é objectivo nos comentários à proposta em si. Concorda que o número de deputados e os círculos uninominais não façam parte da proposta.
Pedro Soares - Dirigente do BE (Soares, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Concorda que os círculos uninominais não façam parte da proposta: 105-108. • Não é objectivo nos comentários à proposta. Refere a dificuldade de coligação à esquerda por razões políticas e ideológicas.
António Vitorino - Jurista e ex-deputado do PS (Vitorino, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • É a favor dos círculos uninominais tal como propôs em 1997 (Ver acima) • Aponta o medo dos vários partidos de se prejudicarem com a mudança de sistema como razão para que nada tenha sido alterado até agora.
Vital Moreira - Constitucionalista eurodeputado pelo PS (Moreira, 2009a)	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda da excessiva magnitude do círculo nacional pois afasta os eleitores dos eleitos. • Redução dos deputados a eleger localmente diminui a representação nacional. • O elevado número de deputados no segmento secundário diminui o limiar de representação para 0,8% possibilitando a entrada no parlamento de micropartidos. A cláusula - barreira também proposta é posta de parte como “invendável” pela obrigatoriedade de alteração à Constituição. • O sistema proposto iria aumentar a proporcionalidade do sistema. • Divisão de acordo com os distritos existentes é criticada por não coincidir com uma futura organização das autarquias e alimentar uma “esquizofrenia” distrital onde cada vez existem menos poderes de decisão.

Autor e Referência	Comentários
Vital Moreira - Constitucionalista eurodeputado pelo PS (Moreira, 2009b)	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda do voto preferencial porque cria um dualismo entre deputados eleitos por segmentos diferentes, é de difícil entendimento por parte dos eleitores e exclui os analfabetos, teria pouco uso devido à cultura política de centralização no candidato a primeiro-ministro e, principalmente, porque iria aumentar a indisciplina partidária e diminuir a coesão no interior dos partidos. • Discorda do pressuposto que afirma que a governabilidade não é um problema no sistema Português. • A moção de censura construtiva não chega para garantir a viabilidade de governos minoritários.
Conceição Pequito Teixeira - Docente no ISCSP (Teixeira, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda do voto preferencial pelos riscos associados a facciosismo e divisionismo partidário. Propõe eleições primárias intrapartidárias como alternativa.
José Carlos Vasconcelos - Jornalista (Vasconcelos, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda dos círculos plurinominais do primeiro segmento, preferindo círculos uninominais e uma maior aproximação entre eleitor e eleito. • Discorda da menção de censura construtiva porque não existem problemas de estabilidade e governabilidade.
Marina Costa Lobo - Politóloga ICS (Lobo, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> • Discorda do pressuposto que afirma que a governabilidade não é um problema no sistema Português.

Tabela 10 - Principais críticas à proposta “*Para uma melhoria da representação política*” de Freire *et al.* (2008).

As críticas mais comuns discordam com o facto da governabilidade não ser igualmente alvo de proposta de reforma e temem a instabilidade partidária que causa o voto preferencial. A governabilidade é normalmente medida pela duração média dos executivos e, como vimos acima, esta média em Portugal desde 1987 é superior à média europeia. No entanto, este critério pode tornar-se subjetivo aos olhos de quem o analisa, trazendo critérios como o cumprimento total do tempo do executivo (Lobo, 2009), ou a queda de alguns governos, mesmo que por iniciativa presidencial (Moreira, 2009b). Para além de ignorar a base comparativa, consagra-se o cumprimento integral de uma legislatura como um princípio fundamental na análise. Este ponto de vista ignora que terminar uma legislatura quando esta não está a ser eficiente pode ser benéfico para o país. Os principais críticos nesta linha são membros do PS, partido no governo que no final de 2008 se via com uma minoria governativa nas sondagens para as legislativas de 2009 e adivinhava o problema da governabilidade na próxima legislatura. A crítica da governabilidade enquadra-se no tipo de crítica descrita por Kenneth Benoit como utilizando um bem geral para “mascarar” um interesse próprio contrário à reforma sugerida (2004: 369)

A crítica na utilização do voto preferencial tem como bases principais a ignorância do eleitorado (Moreira, 2009b) e a divisão no interior dos partidos (Teixeira, 2009). Enquanto a primeira suscita muitas dúvidas porque se duvida, à partida, da

inteligência dos eleitores (Meirinho, 2009), a segunda merece atenção porque toca no funcionamento interno dos partidos e na possível falta de controlo sobre os seus membros. É essencialmente sobre a cedência de poder da elite partidária para o eleitor que se joga uma proposta de reforma que pretende melhorar a qualidade da representação do eleitor. E é nessa cedência que se concentram a maioria das críticas, tal como as maiores alterações ao funcionamento dos partidos.

Há uma tendência para refutar a reforma como solução para os problemas do sistema eleitoral indicando como solução uma reforma do comportamento dos políticos e partidos dentro do mesmo sistema (Seguro, 2009). Este argumento perde a sua validade quando o sistema se mantém quase³⁹ inalterado desde 1976 e o problema da qualidade de representação é discutido no hemiciclo há mais de vinte anos.

Um outro factor da análise são os argumentos que apresentam problemas da proposta, mas descartam a solução apresentada por ser inconstitucional (Moreira, 2009) ou porque não concordam que terá o efeito pretendido. Estas críticas são as mais difíceis de aceitar pois ignoram a cientificidade da proposta, não a encaram como um todo, ou seja, analisam apenas partes segundo o seu ponto de vista, e abrem possibilidade de especulação sobre as intenções que as fundamentam (Freire, 2009a).

A análise de um estudo científico não pode ser diferente consoante quem a analisa. Os partidos principais preocupados com aumentar a governabilidade e os partidos pequenos preocupados em aumentar a proporcionalidade, mostram, à partida, que os interesses de cada partido estão incluídos na análise e que qualquer argumento, válido ou menos, irá servir para mostrar um ponto de vista já pré-definido. Quando o sistema vigente não tem capacidade de responder às necessidades dos eleitores, tal como este longo período de discussão deixa concluir, algo está errado com o sistema e deverá ser alterado.

Esta proposta de alteração pedida pelo grupo parlamentar do PS tinha como objectivo fundamentar o futuro projeto-lei para alteração do sistema eleitoral. A principal razão para a falha desse objectivo prende-se mais com as críticas internas dentro do PS do que falhas na proposta ou um coro uníssono na oposição.

Na crítica de uma proposta de reforma do sistema eleitoral é necessário assumir que existirá um trade-off (Freire, 2009b) e que não existem sistemas perfeitos. Neste caso, ter-se-ia que assumir que haveria mais poder para o eleitor, menos para o partido,

³⁹ Exceptuando a diminuição de deputados de 250 para 230 e as alterações constitucionais que permitem os círculos uninominais, mesmo que não tenham sido implementados.

e uma melhoria na qualidade da representação do eleitor. Assim, pelo historial aqui recolhido, a qualidade desta representação tem sido ignorada à vista de alterações que diminuem o poder partidário, numa sobreposição dos interesses de um grupo minoritário ao interesse geral da população. Perante este cenário e a falta de conhecimento técnico da opinião pública, qualquer objectividade dos factos é manipulada ou desacreditada para satisfazer um objectivo, seja ele manter tudo como está, seja imputar essa culpa no outro partido (Magalhães, 2009).

Analisando este capítulo chega-se às seguintes conclusões:

- 1) Desde 1990 os principais partidos, PS e PSD, apresentaram propostas de alteração no sentido da melhoria da qualidade de representação. No entanto nenhuma alteração efetiva foi feita nesse sentido.
- 2) Identificam-se três razões oficiais de largo espectro para a ineficácia da reforma do sistema eleitoral no sentido de maior qualidade de representação: 1) a discórdia sobre a diminuição do número de deputados (uma questão menor mediante o objectivo da reforma); 2) a falta de consenso interno dentro dos partidos (maioritariamente PS); 3) receio do populismo local (empolado pelos orçamentos limianos nas legislaturas PS de 2001 e 2002).
- 3) Para além destas três razões, a bibliografia aponta ainda a resistência à mudança e o medo de perda do poder de um partido relativamente ao outro, como razões não oficiais para o contínuo descordo institucional entre os dois principais partidos.
- 4) A qualidade da representação dos Portugueses não foi melhorada, apesar de ser insistentemente mencionada em vários programas partidários para várias eleições legislativas e pressionada por vários Presidentes da República.

Nesta fase da tese compreende-se a necessidade de reforma do sistema eleitoral no sentido da melhoria da qualidade de representação (capítulo 1) e a ineficácia dos representantes em fazê-lo (capítulo 2). Como Nuno Sampaio escreveu, esta situação “...tem alimentado um clima político em que os dois maiores partidos sentem a pressão de, ciclicamente, pugnar por alterações ao sistema eleitoral, mas sem sentirem a necessidade de, efetivamente, concretizarem essa mudança” (2009:192). A questão a

pensar é que se espera de quem tem poder que abdique de uma parte e não existem mais intervenientes neste processo senão os que têm poder.

Da necessidade de mais intervenientes neste processo, e seguindo o esquema proposto por Pippa Norris, esse lugar deveria ser ocupado pela opinião pública. No entanto esta encontra-se limitada por falta de vias de comunicação com os seus representantes e pela falta de conhecimento técnico. Para a opinião pública intervir neste impasse partidário, terá que vencer esses dois obstáculos e garantir que a sua mensagem é passada formalmente e com o devido peso e consequência. Afinal, trata-se da opinião dos prejudicados, leia-se todos os eleitores, pela manutenção do impasse partidário durante os últimos vinte anos.

Democracia Deliberativa

Os capítulos anteriores deixam várias questões em aberto relativamente ao papel dos cidadãos numa possível solução para a melhoria da sua representação política. Como saber qual a opinião dos cidadãos sobre este tema complexo? Como saber se estão a ser devidamente representados pelos deputados eleitos? O que fazer quando o sistema democrático não responde às necessidades de representação dos eleitores e é permeável a interesses partidários? Que outros mecanismos representativos existem, ou que instituições existem, para regular os representantes eleitos na duração de uma legislatura?

O objectivo deste capítulo é apresentar uma resposta a estas questões na forma da Democracia Deliberativa (DD). Será apresentado um quadro teórico da DD seguindo a metodologia de James Fishkin⁴⁰ e serão analisados alguns exemplos da utilização da DD como forma de expressão da opinião dos cidadãos sobre o sistema eleitoral. A análise destes exemplos apresentará a prática da DD e criticará o modelo teórico proposto por James Fishkin. No final deste capítulo será possível alinhar um enquadramento teórico aplicável a uma assembleia de DD no panorama do sistema eleitoral legislativo Português.

James Fishkin é professor de Comunicações e de Ciências Políticas na Universidade de Stanford. É diretor do Centro para a Democracia Deliberativa⁴¹ e autor de várias obras relacionadas com a DD. Tem divulgado a DD nos últimos quinze anos nos Estados Unidos e na Europa (Smith, 2010) e apresentou em “*When the People Speak*” (Fishkin, 2009) um modelo teórico possível para a DD.

Democracia Deliberativa - Um modelo teórico

A base do modelo teórico é a identificação de um “trilema” na reforma da Democracia que o autor pretende resolver com a DD. Estas três componentes do “trilema” de reforma democrática são a igualdade política, a deliberação e a participação em massa (Fishkin, 2009).

Nas eleições típicas todos podem participar e o voto de cada um conta de forma igual para o resultado final. As duas faces do “trilema”, participação e igualdade

⁴⁰ Folha de apresentação de James Fishkin da Universidade de Stanford

<http://communication.stanford.edu/faculty/fishkin/>

⁴¹ Sítio do centro para a Democracia Deliberativa <http://cdd.stanford.edu/>

política, são satisfeitas. A deliberação - terceiro lado do trilema - é a medida na qual o eleitor tem acesso e pesa de forma sincera todos os argumentos de “cada um dos lados da decisão” (Fishkin, 2009: 33), sendo apresentada por Fishkin como o objectivo atual da reforma democrática. Para o defender, o autor recorre a vários exemplos de DD em que a opinião dos eleitores muda após adquirir conhecimento específico sobre a matéria, sendo essa opinião resultante de um processo deliberativo e diferente da opinião dos representantes eleitos.

De acordo com Fishkin, a “qualidade” do processo deliberativo pode ser medida segundo cinco factores (Fishkin, 2009: 34):

- **Informação:** A medida na qual os participantes recebem informação correta e relevante para a decisão em causa.
- **Balanco substantivo:** A medida em que os argumentos apresentados por um dos lados da decisão, ou uma perspectiva, têm resposta do lado da decisão, ou perspectiva, contrárias.
- **Diversidade:** A medida na qual todas as posições principais estão representadas na discussão.
- **Ponderação:** A medida na qual os participantes pesam sinceramente os méritos dos argumentos apresentados.
- **Consideração igualitária:** A medida na qual os argumentos são pesados de forma igual, ignorando quem os apresenta.

Para juntar a deliberação e a participação o autor identifica uma estrutura com uma matriz apartidária e acessível a todos os membros da sociedade, que garanta a difusão da informação, a educação dos participantes, a existência de moderadores e polos de discussão. O autor nota a impossibilidade da criação desta estrutura⁴² devido aos custos envolvidos e porque este tipo de estrutura, sujeita à vontade de cada um dos participantes, iria atrair os partidários de um determinado ponto de vista, mas não os participantes cujo interesse normalmente não se focaria na questão a discutir. Assim, a autoseleção, sendo positiva para cada um dos participantes, teria impacto na deliberação e na igualdade política.

Ao juntar deliberação e igualdade política o autor identifica a mesma estrutura acima referida, mas aplicada esporadicamente em sessões deliberativas a um conjunto

⁴² É um “Dia de Deliberação” no qual todos os cidadãos se poderiam preparar para as eleições indo as discussões organizadas, ouvindo palestras específicas de cada um dos lados, pondo questões e avaliando as respostas (Fishkin, 2009: 30).

de pessoas que represente a população do universo de eleitores, uma amostra representativa. Ao assegurar a representatividade da amostra, o autor tenta responder ao lado do “trilema” - participação - que não é satisfeito nesta aproximação. Apesar de “todos” não participarem na assembleia, “todos” têm a mesma probabilidade de vir a ser escolhidos para a amostra representativa.

A solução do autor para o “trilema” da reforma democrática é uma assembleia de uma amostra representativa da população que deliberará sobre uma matéria, respeitando as cinco características de validação da deliberação, - informação, balanço substantivo, diversidade, ponderação e consideração igualitária - e em que a opinião de todos os participantes tem o mesmo peso. Os participantes respondem a um inquérito e são convidados a passar um fim-de-semana em discussão com o grupo, respondendo ao mesmo inquérito depois da discussão. Desta discussão fazem parte sessões em subgrupos menores, sessões de esclarecimento com especialistas e conferências com os decisores. Uma “rede de moderadores” treinados para cada uma das situações garante a funcionalidade e a validade do processo (Fishkin, 2009: 26).

O autor apresenta a tirania pela maioria como a limitação à sua solução do trilema. Esta limitação tem como base o impacto que uma decisão possa ter nos direitos humanos de uma minoria, sem um quadro de valores que a supervisione. O autor introduz assim a necessidade de validação externa para a aplicação direta de uma decisão proveniente de uma assembleia de DD. Podem-se identificar dois tipos de validação externa para a proposta final da assembleia de DD. Esta pode ser ratificada por referendo, ou discutida na Assembleia de Representantes. Ao incluir uma etapa de validação externa antes da vinculação da decisão, eliminam-se as limitações em participação e igualdade e valida-se, ou não, a decisão deliberada.

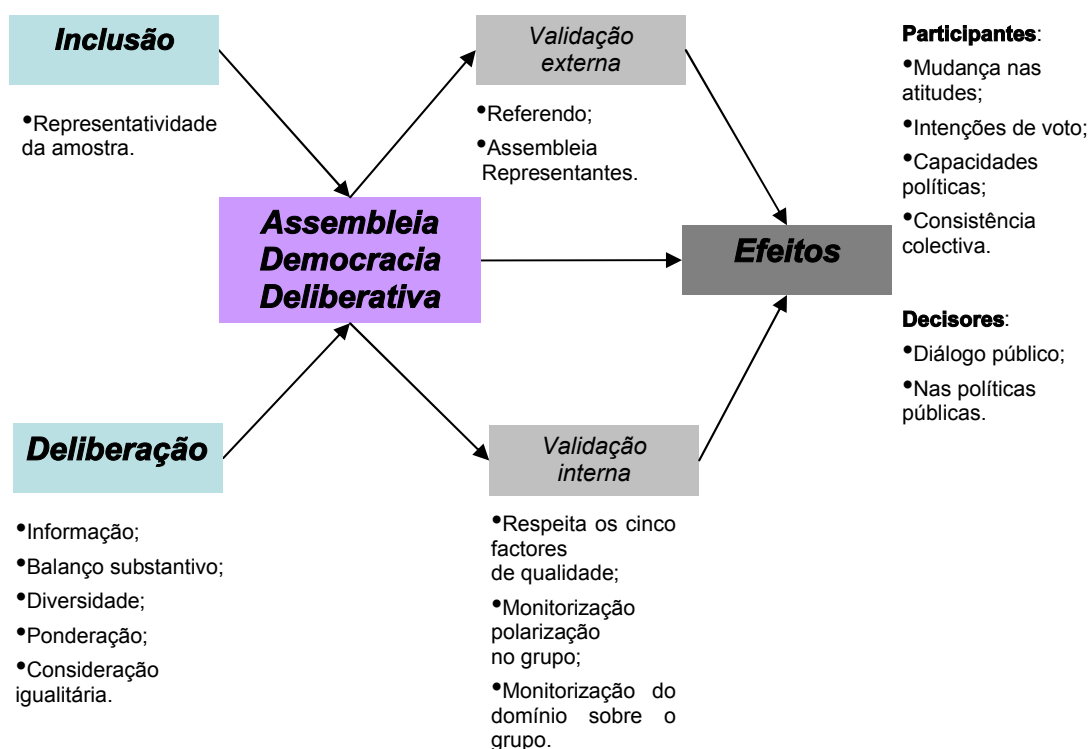
A segunda limitação apresentada pelo autor é a necessidade de consenso na decisão da assembleia de DD e o tempo que esse processo levará. Para responder a este problema o autor defende a integração de passos de Democracia competitiva no processo deliberativo. Eliminam-se hipóteses num contexto competitivo, após deliberação, não sendo obrigatório chegar-se a um consenso entre os participantes sobre a opinião da assembleia. Esta votação deliberativa eliminaria a necessidade de consenso entre todos os participantes e tornaria mais prática a deliberação pela assembleia deliberativa. No entanto este procedimento deve ser monitorizado atentamente para evitar que membros partidários de uma solução excluída não participem ativamente nas discussões após a votação deliberativa.

A terceira limitação é a impossibilidade da inclusão da totalidade da população. Sendo a solução a diminuição do número de participantes - amostragem - levantam-se problemas com o lado da igualdade do “trilema” devido ao método de seleção da amostra. O autor responde à limitação da seleção com a garantia da aleatoriedade e representatividade da amostra da população. Para além de não aceitar passos de autosseleção, o autor defende incentivos económicos para que todos os aleatoriamente seleccionados participem. A autosseleção “distorceria” a opinião da amostra pois a tendência seria para os mais partidários se incluírem na amostra. (Fishkin, 2009: 26).

A quarta limitação é apresentada pela dinâmica da discussão em grupo e o impacto que poderá ter no resultado final. Este pode ser monitorizado e validado através da avaliação da eficiência dos cinco factores de qualidade de uma discussão deliberativa - informação, balanço substantivo, diversidade, ponderação, consideração igualitária.

A validação interna é obtida pelos resultados das respostas aos questionários, antes e depois da assembleia deliberativa, e pelas observações científicas do processo deliberativo. Para efetuar estas observações, o autor defende uma equipa de observadores, moderadores e professores treinados com o objectivo de isenção. Defende também o contributo das ciências sociais, da antropologia à psicologia, no objectivo de validar a deliberação como isenta, ou seja, respeitando os cinco factores descritos acima e garantindo a inexistência das problemáticas nas tomadas de decisão em grupo – “o domínio do grupo por uma pequena parte e a polarização” (Fishkin, 2009: 101-102).

A sistematização de Fishkin pode ser representada pelo Quadro 5. Este é o enquadramento teórico em que se vão basear as críticas ao modelo proposto por Fishkin através da descrição de assembleias deliberativas para a alteração do sistema eleitoral já efectuadas.



Quadro 5 - Sistematização de Fishkin para uma assembleia de Democracia Deliberativa (Elaborado a partir de Fishkin, 2009: 95-105).

Análise teórica - prática

Um problema prático é o grau de vinculação de decisão a mudanças de políticas e o poder que realmente têm os participantes. A questão que se levanta é porquê garantir um universo representativo com uma amostra ao acaso, se é necessário obter validação externa através de um parlamento ou de um referendo? Se de facto a decisão será validada por um órgão ou ato democrático, então a necessidade de representatividade aleatória torna-se um bônus, e não uma condição para a execução. Esta questão surgirá na descrição dos exemplos de assembleias de DD para decisões associadas ao sistema eleitoral.

Outra crítica à sistematização de Fishkin é a orgânica do grupo de ciências sociais multidisciplinar que deverá acompanhar e garantir a validade interna da assembleia. É certo que um dos processos de validação são as respostas a um questionário antes e depois da assembleia, demonstrando as mudanças nos pontos de vista dos cidadãos após deliberação. Mas quando se apresentam as limitações da dinâmica da discussão de grupo, - polarização e domínio da discussão por uma pequena

parte do grupo - e a necessidade de garantir os cinco factores de qualidade, - informação, balanço substantivo, diversidade, ponderação e consideração igualitária - não são apresentadas as metodologias a utilizar pela equipa multidisciplinar durante a assembleia.

A duração da assembleia na metodologia de Fishkin - 2 a 3 dias - pode apresentar entraves a temáticas complicadas, de pouco conhecimento público, ou que obriguem a resultados objectivos e consequentes em si próprios. Ao projetar esta metodologia numa assembleia deliberativa sobre uma proposta objectiva de reforma de um sistema eleitoral, percebe-se a dificuldade de uma centena de pessoas aprender todos os sistemas eleitorais possíveis e deliberar sobre uma proposta objectiva e concreta de alteração em 2 a 3 dias.

Perante estes problemas teórico-práticos, investigaram-se as experiências anteriores sobre assembleias deliberativas sobre a reforma do sistema eleitoral. No entanto, guardar-se-á a metodologia de Fishkin como uma sistematização teórica que servirá de referencial.

Assembleias Deliberativas para sistemas eleitorais

Até hoje ocorreram três assembleias deliberativas cujo tema foi a reforma do sistema eleitoral. Estas diferenciam-se do sistema teórico de Fishkin e têm origem no Relatório Gibson escrito por Gordon Gibson⁴³ em 2002, a pedido da legislatura do estado de *British Columbia*, Canadá. A execução deste relatório nasce da promessa eleitoral do partido *BC Liberals* para as legislativas de 2001. As promessas consistiam na nomeação de uma assembleia de cidadãos para deliberar sobre alterações ao sistema eleitoral existente, e no resultado da assembleia ser referendado junto da população, sem intervenção dos partidos do sistema político (Gibson, 2001). Após a vitória dos *BC Liberals*, e sem saber como pôr em prática uma assembleia deliberativa, o governo “encomendou um caderno de encargos” a Gordon Gibson (Fournier *et al.*, 2011:20) para a sua execução. As restantes duas assembleias deliberativas - Holanda e Ontário - também sobre a reforma do sistema eleitoral, seguiram as recomendações do relatório

⁴³ Gordon Gibson é um cronista político, foi eleito na legislatura de 1974 no estado de *British Columbia*, Canadá, e líder do partido liberal de 1975-79. Hoje pertence aos quadros do *Think-Tank* canadiano Frasier Institute⁴³ onde tem publicado inúmeras obras sobre o federalismo e o sistema político canadiano. - http://oldfraser.lexi.net/about_us/people/gordon_gibson.html

Gibson, tendo sido feita uma avaliação do modo de funcionamento das três assembleias (Fournier *et al.*, 2011).

Antes de avançar com a análise das assembleias, é necessário explicar que o relatório Gibson é um caderno de encargos prático e pragmático, dirigido a responder a uma questão definida no tempo e espaço. Não é do seu âmbito a descrição teórica da DD, nem a sua preocupação a teorização da DD. Foi o pragmatismo deste relatório que incluiu a sistematização de Fishkin neste capítulo com o objectivo de analisar os casos práticos tendo uma sistematização teórica como referencial.

Os três exemplos de assembleias deliberativas para a reforma do sistema eleitoral diferenciam-se da metodologia de Fishkin em vários aspectos (Fournier *et al.*, 2011):

- A sua duração;
- Um passo de autosselecção na realização da amostra representativa;
- Uma fase de consulta junto da população;
- Análise de consistência na validação interna;
- Número de participantes;
- Resultado final e seu destino.

Na Tabela 11 são apresentadas as principais características de cada uma das assembleias deliberativas feitas - *British Columbia*, *Holanda e Ontario* - para a reforma do sistema eleitoral. Serão analisados os pontos onde as duas abordagens - Fishkin e Gibson- à DD se diferenciam, percebendo qual o melhor contributo de cada uma para uma eventual assembleia deliberativa para o sistema eleitoral Português. Essa análise deverá começar sob a premissa que o quadro teórico de Fishkin é publicado em 2009 apesar da sua extensa experiência anterior, e que a publicação do relatório Gibson é anterior, em 2002. Também deve ser tido em conta que as duas metodologias são semelhantes nas restantes características não identificadas abaixo.

	British Columbia - Canada	Holanda	Ontário - Canada
Contexto	Promessa eleitoral do partido ganhador nas legislativas de 2001 - BC Liberals	15 anos de tentativas para reforma falhadas devido a falta de acordo entre os partidos	Promessa eleitoral do partido ganhador nas legislativas de 2003 - Partido Liberal
Universo da amostra	Eleitores inscritos nos cadernos eleitorais	Eleitores inscritos nos cadernos eleitorais	Eleitores inscritos nos cadernos eleitorais
Fase de seleção	Amostra aleatória entre eleitores; interessados demonstram interesse; entre os interessados é feita uma escolha aleatória		
Número de participantes	160	143	103
Proporção entre géneros	50/50	50/50	50/50
Fase de aprendizagem	Material Estudo + 6 fins de semana (Jan-Mar 2004)	Material Estudo + 6 fins de semana (Mar-Jun 2006)	Material Estudo + 6 fins de semana (Set-Nov 2006)
Fase de consulta	50 audiências públicas; 1600 submissões (3); (Mai-Jun 2004)	18 audiências públicas; 1400 submissões (3); (Mai-Jun 2006)	41 audiências públicas; 1000 submissões (3); (Out-Jan 2007)
Fase de deliberação	6 fins de semana (Set-Nov 2004)	4 fins de semana (Set-Nov 2006)	6 fins de semana (Fev-Abr 2007)
Número de dias de reunião	26	20	24
Sistema existente	MR	RP de lista partidária	MR
Sistema proposto	VUT	RP de lista partidária (com alterações)	MMP
Validação interna	Análise de consistência (1) Independência (2)	Análise de consistência (1) Independência (2)	Análise de consistência (1) Independência (2)
Destino da recomendação (Validação externa)	Referendo vinculativo (Mai 05)	Entrega à assembleia de representantes (Nov 06)	Referendo vinculativo (Mai 07)
Resultado	Falhou por pouco	Proposta rejeitada	Falhou redondamente
Notas: 1 - Análise de consistência analisou três características dos membros das assembleias: a) Se as opiniões dos participantes, ao cristalizarem ao longo da duração da assembleia, eram consistentes com os seus princípios, b) se os participantes com menos educação atingiram o mesmo nível de consistência entre opinião e princípios que os mais educados e c) a compatibilidade entre a decisão final os princípios do grupo. 2 - A análise de independência da opinião permitiu analisar a influência da opinião dos outros participantes, dos especialistas convidados para apresentação de material teórico, do presidente da assembleia e dos partidos políticos. 3 - Submissões de participantes no sítio da assembleia deliberativa incluído na estratégia de comunicação com a população.			

Tabela 11- Quadro resumos das assembleias de cidadãos efectuadas até agora (elaborado de Fournier *et al.*, 2011:7, 18-43, 72, 86).

a) *Duração*

Fiskin: 2 a 3 dias; Gibson: 20-26 dias (total)

Os vários casos apresentados por Fishkin reportam-se a decisões simples, caso de preferências ou de resposta sim ou não. Num caso chinês, a assembleia de DD decidiu sobre a prioridade de vários projetos de desenvolvimento para a sua cidade

(Fishkin, 2009). Em 1999 uma assembleia de cidadãos australianos deliberou sobre a manutenção do *status quo* na nomeação do Presidente pela rainha de Inglaterra, ou seria substituído por um sistema de eleição indireta por 2/3 do parlamento (Fishkin, 2009). No documentário “*Europe in One Room - An experiment in Democracy*”⁴⁴ que acompanha a obra “*When the people speak*”, segue-se a orgânica da organização de um evento DD na comunidade europeia. O resultado final é um questionário cujas respostas são divulgadas publicamente e poderão, ou não, influenciar os decisores e mostrar as mudanças de opinião dos participantes devido ao processo deliberativo. Na globalidade, as questões são simples, não obrigam a conhecimentos técnicos especializados porque a deliberação termina em concordância, ou não, ocorrendo em 2 a 3 dias.

O sistema eleitoral tem características que tornariam questões “sim ou não”, ou respostas múltiplas, impraticáveis. Primeiro porque tem uma complexidade técnica superior à maioria dos assuntos de política geral. Segundo, existem muitas variações possíveis dentro dos vários sistemas eleitorais, pelo que a apresentação de hipóteses pré-definidas iria diminuir as hipóteses de escolha e pôr em causa a premissa de ser a opinião pública a escolher o sistema preferencial. Terceiro, o que se pretende, seja para referendo ou para discussão parlamentar, é uma proposta objectiva que se autossustente em discussão. A apresentação de um inquérito e um processo deliberativo de uma assembleia durante 2 a 3 dias faz sentido no caso de existir um bloqueio partidário entre duas hipóteses. No entanto, não seria a opinião pública devidamente informada a escolher o sistema mais conveniente, dentro de todas as hipóteses possíveis.

b) Autosseleção;

Fiskin: amostra totalmente aleatória sem autosseleção; Gibson: um passo de autosseleção entre duas escolhas aleatórias

Nas assembleias deliberativas de Gibson o processo de amostragem representativa é feito em três etapas. Na primeira etapa são contactadas pessoas escolhidas ao acaso entre os eleitores, perguntando se é do seu interesse participar e fornecendo a informação necessária a essa decisão. A segunda etapa é a resposta dos interessados e a sua inclusão num universo de candidatos possíveis. A terceira etapa é uma escolha ao acaso de uma amostra representativa entre os membros do universo de

⁴⁴ *Trailer* pode ser visto em http://www.youtube.com/watch?v=Xp4j_krMgO8 e o documentário é apresentado na publicação de Fishkin aqui referenciada.

candidatos. Gibson é da opinião que um passo de autosseleção é imperativo para o sucesso de uma assembleia na qual se terá que dedicar tanto tempo da vida de cada um dos participantes (Gibson, 2002). Já Fishkin considera que qualquer tipo de autosseleção vai deturpar a representatividade da amostra e todos os esforços devem ser feitos para que os selecionados ao acaso compareçam na assembleia⁴⁵ (Fishkin, 2009). Os dois princípios em questão são o da pureza da representatividade da amostra *versus* a melhor prática para garantir resultados numa deliberação de um assunto técnico complicado. Tendo em conta o *trade off* entre a duração da assembleia e o empenho pedido aos participantes *versus* a representatividade da amostra, manter um passo de autosseleção é a melhor opção para garantir uma assembleia funcional. Este será tido em conta no capítulo seguinte onde se descreverão as características de uma possível assembleia em Portugal.

c) Uma fase de consulta junto da população;

Fiskin: inexistente; Gibson: entre a fase de aprendizagem e a fase de deliberação.

A teoria da DD defende que o processo deve ser claro, de fácil acesso pela população e com meios para a participação de toda a população. Por um lado aumenta a legitimidade a uma decisão final, por outro serve de estímulo a uma “maior participação cívica nas decisões políticas” (Fournier *et al.*, 2011:34). Nas assembleias deliberativas com origem no relatório de Gibson, esta fase de consulta ocorreu entre a fase de aprendizagem e a fase de deliberação e foi dividida em duas componentes. A primeira componente contava com várias reuniões onde a população era convidada a assistir e o membro da assembleia deliberativa da região participava⁴⁶. O objectivo, do ponto de vista do participante na assembleia deliberativa, foi ter acesso às opiniões da população sobre a matéria na qual iria deliberar, aumentando a sua representatividade. Sendo a matéria complicada e de difícil acesso à população, estas reuniões centraram-se mais na discussão se deveria ou não haver uma reforma no sistema existente (Fournier *et al.*, 2011).

⁴⁵ O exemplo dado é de uma pessoa contratada para ficar a alimentar os animais de uma quinta para que o seu proprietário pudesse participar na assembleia de DD.

⁴⁶ A representatividade nas amostras de Gibson era feita em termos geográficos, de género e de idade. Houve exceções nos casos canadianos para incluir representantes das minorias étnicas locais (Gibson, 2002:10-11):.

A segunda componente desta fase de consulta consistiu num sítio na internet⁴⁷ para onde qualquer pessoa podia enviar as suas sugestões de sistema eleitoral, ou então, simplesmente advogar quais os princípios que uma proposta a implementar deveria conter. As submissões identificadas na Tabela 11, na fase de consulta, resultaram deste sítio. Neste espaço foi fomentada a “discussão *on-line*” entre os vários participantes, tendo a assembleia deliberativa holandesa dado a possibilidade de interação durante a deliberação entre os participantes na assembleia e os utilizadores do sítio (Fournier *et al.*, 2011:35).

No próximo capítulo será analisada a relevância da fase de consulta, nas suas duas componentes, para uma eventual assembleia deliberativa para o sistema eleitoral Português.

d) Análise de consistência na validação interna;

Fiskin: não inclui; Gibson: análise de consistência por grupo de investigadores.

O relatório Gibson não é explícito nas várias análises a fazer para a validação interna do resultado da assembleia, nem a menciona como essencial ao resultado final. Na análise comparativa às três assembleias, um grupo de cientistas políticos perguntou se as decisões teriam sido as melhores (Fournier *et al.*, 2010). Ao invés de analisar as decisões, foram analisadas a consistência da decisão mediante os princípios individuais dos participantes durante o processo de decisão. Este processo de avaliação de consistência passa por analisar as características de vários sistemas políticos, relacionando-as com princípios humanos relevantes. De seguida analisa-se a dinâmica da consistência dos participantes, registando as suas opiniões e categorizando o nível de educação dos participantes. O objectivo é concluir sobre a correspondência entre os princípios e a opinião dos participantes, ao longo do processo deliberativo, e de acordo com o grau de educação de cada participante (Fournier *et al.*, 2011).

Esta análise enquadra-se na definição de validação interna de Fishkin⁴⁸, pelo que poderá ser aplicada numa eventual assembleia. No entanto terão que existir mais metodologias de análise no que diz respeito às problemáticas da discussão em grupo e na qualidade dos cinco factores identificados por Fishkin. No próximo capítulo será discutida qual a melhor abordagem a ter relativamente à validação interna.

⁴⁷ O sítio da assembleia deliberativa do estado de British Columbia é o www.citizensassembly.bc.ca.

⁴⁸ Os cinco factores de qualidade da assembleia deliberativa e as problemáticas da polarização domínio por um pequeno grupo.

e) *Número de participantes*

Fiskin: 100-360; Gibson: 103-160.

A questão do número de participantes está associada à representatividade da amostra que já foi discutida em a). De acordo com Gibson, a quantidade de participantes é decidida de acordo com os critérios de representatividade impostos à assembleia deliberativa. Já Fishkin não é claro na definição dos critérios a utilizar, apenas impõe a representatividade sem passos de autosseleção.

Para melhor se compreender os três casos originados pelo Relatório de Gibson, compara-se as três amostras com os universos que representavam na Tabela 12.

Assembleia Deliberativa	Universo	1º Passo	2º Passo	3º Passo
British Columbia - Canada	2 200 000 (1)	23 034 (1)	1715 (1)	158 (1)
% ao passo anterior		1,05	7,45	9,21
Holanda	12 524 152 (3)	50 400 (2)	1732 (2)	143 (2)
% ao passo anterior		0,40	3,44	8,26
Ontário - Canada	8 557 653 (5)	123 489 (4)	1196 (4)	103 (4)
% ao passo anterior		1,44	0,97	1,46

Notas: 1 - Valores do relatório final da assembleia deliberativa de B.C de Dezembro de 2004, (Blaney, 2004:10); 2 - (Fournier *et al.*, 2011:7,8) 3 - Valor para o ano de 2010; 4 - Informação do relatório de execução da assembleia deliberativa de Ontário de Maio de 2007, (Thompson, 2007:42-43); 5 - Ano de 2007. Informação disponibilizada pelo *Permanent Register of Voters* do estado de Ontário, Canadá (Julia Bennet).

Tabela 12 - Comparação de valores das várias amostras representativas originadas pelo Relatório de Gibson.

No caso destas três assembleias o critério de representatividade esteve associado à organização territorial dos estados, à igualdade entre géneros, e a uma divisão etária representativa de todos os eleitores. No caso dos dois estados do Canadá foram incluídos grupos étnicos de forma a garantir a sua representatividade.

Ao analisar a Tabela 12 percebe-se que o número de participantes não pode ser comparado tendo em conta a dimensão do universo que pretendem representar. São os critérios de representatividade impostos na primeira fase da seleção da amostra representativa que condicionam o número de representantes. E para todas as assembleias descritas, no que diz respeito à projeção para o caso Português, os critérios foram o da organização territorial, género e idade.

f) Resultado final e seu destino.

Fiskin: media e informação à sociedade e governantes; Gibson: referendos ou discussão parlamentar.

É nesta diferença entre a prática dos dois modelos que deve ser prestada mais atenção. O objectivo final da assembleia condiciona a duração, a metodologia, os participantes e as fases necessárias a um bom desempenho. No caso da assembleia ser encarregue de propor algo consistente e objectivo a um eleitorado ou para discussão parlamentar, o modelo de Gibson será, sem dúvida, o aplicável. Mas se o objectivo for credibilizar uma sondagem que servirá de apoio a políticas ou grupos de opinião, então Fishkin tem a melhor solução.

O objectivo desta tese é demonstrar que a DD pode ser utilizada para quebrar o *status quo* partidário, no que diz respeito ao sistema eleitoral legislativo em Portugal. A DD transmitirá a opinião pública devidamente informada, mas também terá que servir de catalisador da discussão e de uma decisão, caso contrário o *status quo* será mantido. Assim, esta tese continuará no 4º capítulo na perspectiva que a assembleia aqui projetada será responsável pela produção de uma proposta concreta e objectiva, com mérito para ser posta em referendo nacional ou discutida ao nível parlamentar. Nessa óptica, a metodologia de Gibson é a mais correta, sendo a metodologia de Fishkin importante para enquadrar teoricamente as opções para cada um dos componentes da DD.

Ao concluir este capítulo interessa realçar os seguintes pontos:

- 1) A DD pode ser uma resposta credível e representativa ao impasse partidário no que diz respeito à reforma do sistema eleitoral e à transmissão da opinião pública sobre temáticas tecnicamente complicadas.
- 2) Pode ser traçada uma sistematização teórica para a DD, havendo flexibilidade para incluir as particularidades da temática e do enquadramento de cada situação.
- 3) Existem várias experiências de DD documentadas, tanto na temática do sistema eleitoral como noutras temáticas, que demonstram que a DD leva a um melhoramento da atividade cívica dos participantes, a

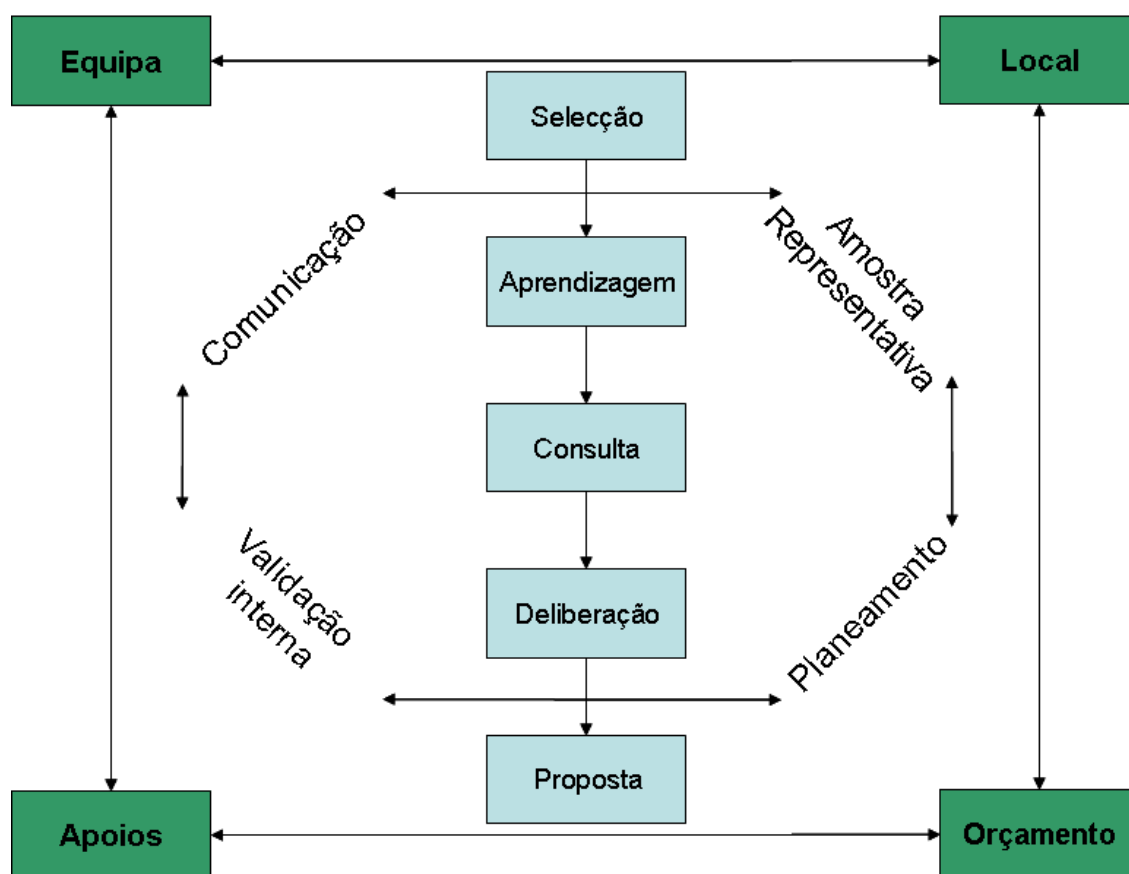
propostas que diferem da opinião dos representantes eleitos e a resultados passíveis de validação interna e externa.

A DD tem todas as condições necessárias para resolver o impasse partidário criado na reforma do sistema eleitoral em Portugal. No capítulo seguinte serão analisados as principais características de uma assembleia deliberativa, enquadrando-as no contexto Português e permitindo a discussão sobre a sua aplicabilidade.

Aplicabilidade da Democracia Deliberativa em Portugal

As variáveis da DD

O objectivo deste quarto e último capítulo é delinear a matriz de uma eventual assembleia de Democracia Deliberativa para chegar a uma proposta de reforma para o sistema eleitoral das legislativas em Portugal. O capítulo será dividido nos vários parâmetros que terão impacto numa eventual assembleia, e para cada um serão descritos possíveis soluções e procedimentos. Os parâmetros encontram-se no Quadro 6 que esquematiza as principais variáveis de uma assembleia deliberativa:



Quadro 6 - Principais variáveis para uma assembleia deliberativa para o sistema eleitoral a descrever neste capítulo.

Este capítulo será dividido pelos 3 níveis de variáveis a analisar, as fases da assembleia, as condicionantes internas e as condicionantes externas da assembleia. Primeiro as fases da assembleia deliberativa, - Seleção, Aprendizagem, Consulta,

Deliberação e Proposta final - as quatro condicionantes que controlam as fases da assembleia deliberativa - Planeamento, Amostra Representativa, Comunicação e Validação interna - e, finalmente, as condicionantes externas ao funcionamento da assembleia - Equipa, Local, Apoios e Orçamento. Para cada uma das variáveis serão apontadas as principais premissas que deverão ser respeitadas e algumas sugestões de implementação.

A) Equipa

As funções da equipa que vai supervisionar a assembleia serão bastantes e relacionadas com as variáveis do Quadro 6. A equipa terá que:

- A1) Controlar os orçamento e planeamento da assembleia e o seu cumprimento.
- A2) Garantir que os conteúdos programáticos e as discussões ocorrem nas condições ideais de deliberação.
- A3) Servir de ponte entre a assembleia, os cidadãos, os governantes e os apoios através da estratégia de comunicação da assembleia.
- A4) Garantir que as condições logísticas e materiais estão de acordo com o necessário para a boa execução da assembleia.
- A5) Sugere-se que o Presidente da assembleia seja uma personalidade de consenso partidário e na sociedade civil. Mesmo que sem funções diretas, ter uma personalidade credível em vários sectores da sociedade irá credibilizar a assembleia e chamar a atenção da sociedade para o processo, a sua proposta e ao processo da sua validação externa.
- A6) Sob a supervisão do Presidente deverá existir um responsável principal por cada uma das áreas principais: 1) Planeamento e Orçamento; 2) Assembleia⁴⁹; 3) Logística e instalações; 4) Comunicação.

B) Local

O local deverá ter instalações que permitam...

- B1) reunir toda a assembleia, ou seja, a equipa - 15 a 20 - e os participantes - 113.
- B2) a ocorrência de reuniões com subgrupos dos participantes, normalmente de 10 a 12 pessoas, para que ocorram discussões em grupos menores.

⁴⁹ Será responsável pelos procedimentos da assembleia, pelo correcto balanço da informação disponibilizada e pelos procedimentos de validação interna.

B3) acesso a um computador aos participantes para acederem à interface de comunicação via internet.

B4) garantir a integridade do processo monitorizando a acessibilidade de estranhos aos membros da assembleia durante o processo.

B5) ter um anfiteatro com uma capacidade para 200 pessoas , 12-14 salas de aula, um laboratório de informática e controlo nas entradas dos edifícios. Com estas condições encontram-se bastantes universidades em Portugal que poderão servir de local à assembleia deliberativa. Deverá ocorrer em Lisboa porque é o círculo eleitoral com mais representantes e possibilita a redução das despesas de estadia.

C)Seleção

Os dados de partida para a seleção dos participantes são a representatividade geográfica, por género e idades, e o número de eleitores inscritos. A análise da Tabela 12 mostra que nas assembleias canadianas foi seguida uma regra de três simples entre a população de cada estado e os convites enviados para a primeira fase. No caso Holandês, semelhante ao Português, foram enviados 50 400 convites num universo de mais de 12 milhões de eleitores inscritos produzindo uma assembleia deliberativa com 103 participantes. Da mesma tabela avaliam-se os graus de resposta dos cidadãos entre cada passo da seleção.

Da Tabela 1 e do Diário da República referido nas notas da tabela, sabe-se qual a totalidade de eleitores e qual a sua representatividade pelo rácio de eleitores por deputado em cada círculo eleitoral.

Com a extinção do cartão de eleitor⁵⁰ e a identificação do número de eleitor com o cartão de cidadão, é possível utilizar uma base de dados em que a informação sobre os três critérios - idade, género e localização geográfica – está disponível e permitem a seleção aleatória.

Assim recomenda-se:

C1) Que a assembleia seja composta por 113 participantes. Este número resulta da divisão da totalidade de mandatos por 2, excluindo os deputados eleitos pelos círculos europeu e extra europeu. Este método permite a aplicação do critério geográfico de

⁵⁰ A extinção do cartão de eleitor terá apenas efeitos práticos a partir de 1 de Janeiro de 2013. Se necessário deverá ser investigada a possibilidade de utilizar a base de dados numa data anterior.

representatividade por círculo⁵¹, e enquadra-se nos valores indicados na metodologia de Gibson.

C2) Os 3 critérios de representatividade deverão ser aplicados à totalidade das amostras para os vários passos de seleção.

C3) Baseado nas respostas obtidas para o caso Holandês, e de forma apenas indicativa, o número de cidadãos para cada passo poderá seguir a Tabela 13.

Assembleia Deliberativa	Universo	1º Passo	2º Passo	3º Passo
Portugal	9 490 719	39 827	1 369	113
% ao passo anterior		0,42	3,44	8,26

Tabela 13 - Valores indicativos dos cidadãos envolvidos em cada passo da seleção dos participantes.

C4) A passagem do primeiro passo para o segundo será o passo de autosseleção já discutido no capítulo 3. Recomenda-se que os participantes sejam pagos para participarem neste processo, tal como os participantes nas mesas de voto. Por um lado aumentará a quantidade de pessoas que aceitam, por outro considera-se que a participação na assembleia deliberativa se enquadra em serviço público, e como tal deve ser remunerada.

C5) Deverão ser excluídos os cidadãos cujo rendimento esteja associado a um cargo político, ou de nomeação política e os seus dependentes. O objectivo desta exclusão é eliminar factores externos à assembleia no processo de decisão, pois um cidadão cujo rendimento dependa de um partido político poderá votar de acordo com a linha orientadora do partido, ao invés de votar de acordo com o processo deliberativo.

C6) Deverá ser criado um quadro de condicionantes de elegibilidade à participação. Este deverá conter questões que poderão variar das capacidades de falar e ler a língua Portuguesa, cadastro criminal, caso seja relevante, etc.

C7) Sugere-se que os círculos eleitorais externos ao território nacional sejam excluídos. Por um lado o resultado da decisão não terá tanto impacto sobre as suas vidas, por outro, os problemas associados à logística e custo das suas deslocações seriam complicados de resolver, em especial para o círculo fora da Europa. No entanto, e caso existam meios disponíveis, poderão ser utilizados meios alternativos de participação usando tecnologia de teleconferência.

D) Comunicação

⁵¹ Lisboa terá 23-24 participantes, Porto 19-20, etc.

A estratégia de comunicação da assembleia deverá ter como objectivo chegar ao maior número possível de cidadãos, ter uma filosofia de clareza e transparência na comunicação dos seus processos internos e resultados intermédios e finais, e passar a imagem correta dos seus objectivos à sociedade. Este último objectivo é importante pois será a partir da assembleia deliberativa vincular a decisão da opinião pública devidamente informada, que os resultados da assembleia terão o seu maior impacto na sociedade.

Em baixo algumas sugestões sobre como atingir os objectivos acima propostos:

D1) Numa fase inicial deverão ser utilizados todos os meios de comunicação para informar os cidadãos da existência da assembleia. A mensagem deve ser curta e provocadora da busca de informação associada, ao mesmo tempo que previne a população da possibilidade de receberem um convite para participarem no evento.

D2) Deverá ser criado um sítio na internet onde deverá ser possível:

D2.1) Ter acesso a toda a informação relevante da assembleia. Esta deverá conter, mas não estar limitada a, processos de trabalho, pacotes de informação distribuídos pelos participantes e a visualização das reuniões gerais e em grupos menores da assembleia.

D2.2) Permitir o fórum entre os participantes da assembleia e os utilizadores do sítio, desde que os participantes da assembleia estejam anónimos, para diminuir os factores externos na sua decisão.

D2.3) Permitir o envio de propostas de reforma do sistema eleitoral dos utilizadores do sítio aos participantes na assembleia.

E) Amostra representativa

A amostra será representativa da população se incluir as dimensões do género, da idade e da distribuição geográfica. Ao contrário das experiências no Canadá, a dimensão étnica não é aplicada porque o país é etnicamente homogéneo e porque os direitos de cidadania são os mesmos independentemente da etnia do cidadão. Para a execução desta amostra recomenda-se:

E1) Com a aglomeração de dados relativos à cidadania no cartão do cidadão, esta base de dados poderá servir de universo a partir do qual poderão ser escolhidos os participantes na primeira fase da seleção. A escolha deverá ocorrer de forma aleatória e representativa da população, devendo-se recorrer a meios informáticos de tratamento de dados para garantir a imparcialidade das escolhas.

E2) Passarão ao segundo passo os inquiridos no primeiro passo que respondam afirmativamente ao desafio proposto, e que sejam elegíveis de acordo com o quadro de elegibilidade à assembleia.

E3) Entre os incluídos no segundo passo serão escolhidos aleatoriamente os 113 participantes, respeitando os critérios de representatividade.

E4) Toda a informação disponibilizada aos participantes no primeiro passo deverá estar disponível ao público em geral.

F) Aprendizagem

Esta fase é crucial para o sucesso da assembleia, é a fase da informação que servirá de base à deliberação. Esta fase deverá ser monitorizada de forma contínua para garantir que os objectivos propostos estão a ser respeitados. Para esta fase recomenda-se:

F1) Que os participantes tenham um conjunto de aulas sobre teoria dos sistemas eleitorais, seguindo a filosofia de uma cadeira de ciências políticas. Estas aulas ocorreriam ao fim de semana de forma a garantir a presença de todos.

F2) Após cada aula, ou quando a informação recolhida for relevante, organizam-se grupos de debate entre 10 a 12 participantes para se discutirem os conhecimentos adquiridos.

F3) O processo de aprendizagem deve ser preparado e monitorizado por um grupo multidisciplinar, de forma a garantir que a informação é correta e fornecida de forma imparcial e igualitária entre todas as possíveis formas de sistema eleitoral.

F4) Os debates em grupo deverão também ser moderados e monitorizados por uma equipa multidisciplinar que garanta a inexistência de polarização ou domínio por um pequeno grupo - as problemáticas identificadas na discussão em grupo.

F5) Estima-se um total de 20H divididas em cinco sessões de quatro horas, duas de aprendizagem, duas de debate.

F6) O material disponibilizado à assembleia na fase de aprendizagem deve estar disponível ao público em geral através do sítio na internet.

G) Consulta

Na fase de consulta terão que ser tidos em conta os factores do balanço substantivo e da diversidade. Recomenda-se:

G1) A monitorização pelo grupo multidisciplinar deverá manter-se.

G2) Esta fase consiste na presença de especialistas - convidados ou propostos - que defenderão o seu ponto de vista, desde que o balanço substantivo e a diversidade estejam assegurados.

G3) Deverão ser tidas em conta as sugestões do cidadão comum endereçadas à assembleia no sítio da assembleia.

G4) Poderá ser encarada a possibilidade de reuniões entre os participantes na assembleia e os cidadãos do seu círculo eleitoral. No entanto, esta será excluída do orçamento e planeamento aqui propostos devido aos custos que acarretam e à pouca eficiência no que diz respeito ao objectivo final.

G5) Após cada sessão, deverão decorrer os debates em grupos de 10 a 12 para a discussão do conhecimento adquirido.

G6) Estima-se um total de 20H divididas em cinco sessões de quatro horas, duas de sessão com especialistas, duas de debate.

H) Deliberação

Recomenda-se que a fase de deliberação seja composta por uma vertente deliberativa e uma vertente competitiva. Nesta fase as propostas de deliberação serão produzidas pelos participantes e discutidas pelo grupo. No caso de existirem várias propostas que dividam a assembleia, estas terão que ser votadas em contexto competitivo. Quando os apologistas de uma proposta vêm a sua proposta excluída em contexto competitivo, deverão ser feitos todos os esforços pela equipa da assembleia para os incluir de novo na discussão das propostas em vigor.

Da discussão em grupo de cada proposta poderão resultar alterações que serão incorporadas na própria proposta pelo seu promotor. O objectivo da discussão é esse mesmo, ao fazer concessões no seu modelo, o promotor estará a afastar-se do seu modelo e a incluir as opiniões do grupo. As propostas podem ser apresentadas à assembleia, discutidas nos grupos de 10 ou 12, fazendo-se uma lista de alterações para ser aceite pelo grupo. Também pode ser pedida a presença de especialistas para responder a alguma dúvida da assembleia.

Não serão feitas recomendações para esta fase porque considera-se necessário haver liberdade na sua forma. Esta vai depender de vários factores que só serão analisados durante as fases anteriores. Estes factores são o número de propostas da assembleia, a dinâmica do grupo, a relação entre os participantes e a eficiência das discussões em grupo *versus* a discussão entre a assembleia.

São estimados três fins-de-semana com dois dias de trabalho de 8H cada, num total de 48H.

I) Validação Interna

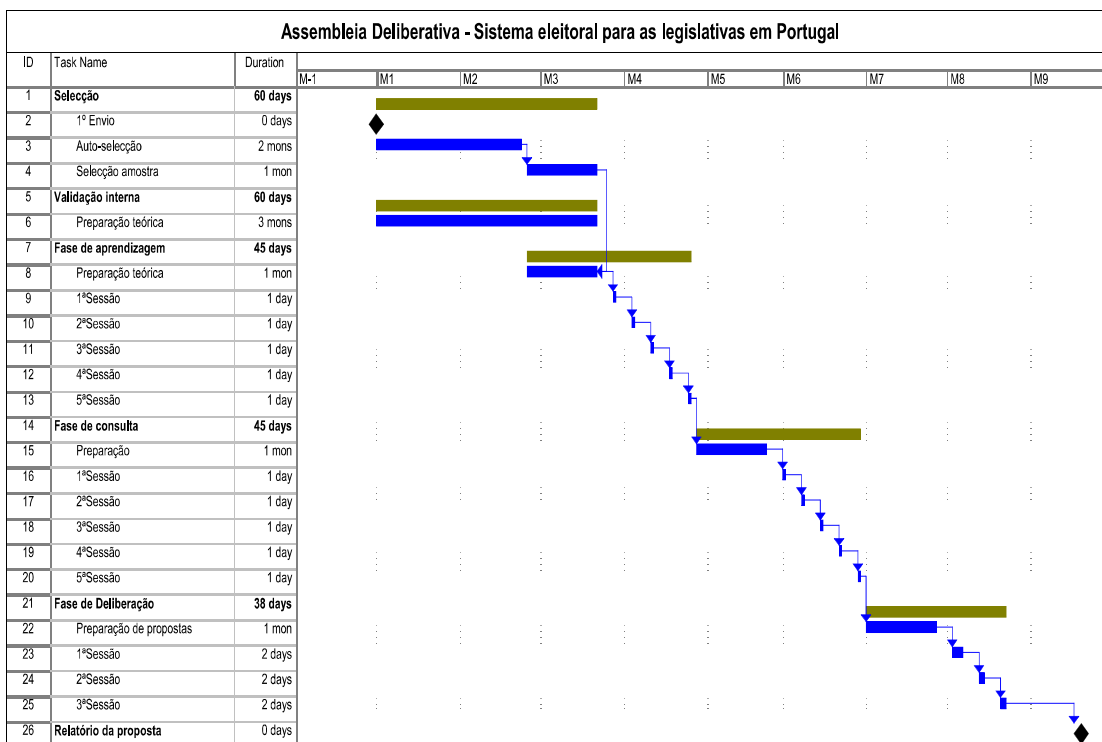
Os seguintes factores deverão ser tidos em conta pela equipa multidisciplinar na validação interna do processo de deliberação da assembleia:

- I1) Os cinco factores de qualidade interna da assembleia descritos por Fishkin: informação, balanço substantivo, diversidade, ponderação e consideração igualitária.
- I2) As problemáticas associadas à discussão de grupo: polarização e domínio do grupo por uma pequena minoria.
- I3) À semelhança da análise de consistência praticada no estudo das três assembleias para o sistema eleitoral, – Canadá e Holanda - deverá ser considerado pela equipa multidisciplinar uma avaliação subjetiva que comprove o sentido de voto dos participantes.
- I4) A equipa multidisciplinar deve ser composta por várias áreas das ciências sociais. Entre estas deverão estar a Sociologia, Psicologia, Antropologia, Ciência Política, etc.

A equipa multidisciplinar pode recorrer a vários métodos para as avaliações recomendadas acima. Estes métodos podem variar entre entrevistas, inquéritos, monitorização de comportamento, etc. Recomenda-se que os quadros teóricos de avaliação, ou inquéritos, estejam completos e aprovados antes do início da assembleia.

J) Planeamento

É apresentado abaixo um possível planeamento para uma eventual assembleia deliberativa. Este planeamento é baseado nas várias recomendações aqui apresentadas. O planeamento é apresentado ao mês, M1 representando o primeiro mês, etc.



Quadro 7 – Planeamento para uma possível assembleia deliberativa para o sistema eleitoral para as Legislativas em Portugal.

K) Proposta

A proposta saída da assembleia representa, na teoria, o que a opinião pública portuguesa informada proporia como alteração ao sistema eleitoral para as legislativas. Esta proposta terá que ter validação externa, esta pode ser através de um referendo nacional, ou através de promulgação pelos representantes políticos. A recomendação dependerá sempre da vontade política e do compromisso assumido pelos partidos com representação parlamentar, caso aceitem fazer esta assembleia deliberativa.

Um dos pressupostos de partida para a realização desta assembleia é que a natureza complicada da matéria torna o plebiscito popular difícil, devido ao desconhecimento geral dos vários sistemas eleitorais existentes. Por outro lado, um referendo nacional põe em questão a necessidade da própria assembleia deliberativa, já que quem vai validar externamente poderá não ter conhecimentos suficientes para avaliar os méritos da proposta. Nesse caso, far-se-ia o referendo à partida, discutindo-se as vantagens e desvantagens na esfera pública. Recomenda-se:

K1) que a proposta resultante da assembleia deliberativa seja discutida no Parlamento, desde que o processo seja claro para a opinião pública e esta esteja informada que a proposta é a da opinião pública caso tivesse informação suficiente sobre a matéria e que foi deliberada por uma amostra representativa da população portuguesa.

K2) A proposta de alteração deve ser apresentada num relatório final da assembleia deliberativa. O relatório deve indicar também os resultados da validação interna efectuada pelo grupo multidisciplinar, a sua metodologia, e toda a informação que seja relevante aquando da apresentação de resultados da assembleia.

L) Orçamento

O orçamento aqui apresentado é apenas indicativo e destina-se a ter uma ordem de grandeza do custo associado à execução de uma assembleia deliberativa. Um dos principais objectivos da tese é mostrar a viabilidade da assembleia, pelo que o custo é uma das variáveis principais. O custo será monitorizado pelo responsável pelo planeamento e orçamento identificado em A).

Fase de Seleção

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
Publicidade				100 000 €
Primeira carta	39 827	2 €		79 654 €
Equipa tratamento dados	3	1 500 € / mês	1 mês 1º envio 1 mês amostra	9 000 €
Equipa multidisciplinar	7 ⁽¹⁾	1 500 € / mês	3 meses	31 500 €
Equipa permanente ⁽²⁾	5	1 500 € / mês	3 meses	22 500 €
Total				192654 €
Notas: (1) – Grupo multidisciplinar que vai ser responsável pela validação interna de todos os processos da assembleia; (2) – Considerados os quatro responsáveis em A - Planeamento e Orçamento, Assembleia, Logística e instalações, Comunicação- mais o Presidente da assembleia.				

Tabela 14 – Custos associados à fase de seleção.

Fase de Aprendizagem

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
Honorários dos participantes	113	75 €	5	42 375 €
Deslocação	113	50 € (1)	5	28 250 €

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
membros				
Equipa permanente	5	1 500 € / mês	2 meses	15 000 €
Equipa multidisciplinar	7	1 500 € / mês	2 meses	21 000 €
Pessoal externo	1 (2)	75 € / sessão	5	375 €
Deslocação pessoal externo	1	50 € (1)	5	250 €
Salas	12 (3)	50 €	5	3 000 €
Material de recolha de dados		1000 € (4)	5	5 000 €
Total				115 250 €
Notas: (1) – Custo médio; (2) – Considerado que as aulas durante a fase de aprendizagem são dadas por um especialista, ou vários especialistas. (3) – Considerado para efeitos de orçamentação. No entanto, espera-se o apoio de uma faculdade que ceda as suas instalações para a assembleia decorrer ao fim de semana; (4) – Custo médio diário de aluguer de material de monitorização, caso as instalações a utilizar não o tenham.				

Tabela 15 - Custos associados à fase de aprendizagem.

Fase de Consulta

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
Honorários dos participantes	113	75 €	5	42 375 €
Deslocação membros	113	50 € (1)	5	28 250 €
Equipa permanente	5	1 500 € / mês	2 meses	15 000 €
Equipa multidisciplinar	7	1 500 € / mês	2 meses	21 000 €
Pessoal externo	1 (2)	75 € / sessão	5	375 €
Deslocação pessoal externo	5	50 € (1)	5	250 €
Salas	12 (3)	50 €	5	3 000 €
Material de recolha		1000 € (4)	5	5 000 €

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
de dados				
Total				115 250 €
Notas: (1) – Custo médio; (2) – Considerado que as sessões de esclarecimento são dadas por um especialista, ou vários especialistas. (3) – Considerado para efeitos de orçamentação. No entanto, espera-se o apoio de uma faculdade que ceda as suas instalações para a assembleia decorrer ao fim de semana; (4) – Custo médio diário de aluguer de material de monitorização, caso as instalações a utilizar não o tenham.				

Tabela 16 - Custos associados à fase de consulta.

Fase de Deliberação

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
Honorários dos participantes	113	75 €	6 (1)	50 850 €
Deslocação membros	113	50 € (2)	3 (1)	16 950 €
Acomodação membros	113	100 €	3 (1)	33 900 €
Equipa permanente	5	1 500 € / mês	2 meses	15 000 €
Equipa multidisciplinar	7	1 500 € / mês	2 meses	21 000 €
Salas	12 (3)	50 €	6 (1)	3 600 €
Material de recolha de dados		1000 € (4)	6 (1)	6 000 €
Total				147 300 €
Notas: (1) – Estimativa de 3 fins de semana para a fase de deliberação poderá variar consoante o número de propostas e decisão da equipa permanente sobre como utilizar o contexto competitivo na seleção entre propostas; (2) – Custo médio; (3) – Considerado para efeitos de orçamentação. No entanto, espera-se o apoio de uma faculdade que ceda as suas instalações para a assembleia decorrer ao fim de semana; (4) – Custo médio diário de aluguer de material de monitorização, caso as instalações a utilizar não o tenham.				

Tabela 17 - Custos associados à fase de deliberação.

Externalidades

	Membros / indivíduos	Custo diário / Unitário	Dias / reuniões	Total / Etapa
Sítio na Internet e manutenção				80 000 €
Escritórios		2 000 € / mês	12 meses (2)	24 000 €
Material informático	12	2000 € / pessoa		24 000 €
Equipa permanente	5	1 500 € / mês	3 meses (1)	22 500 €
Equipa multidisciplinar	7	1 500 € / mês	3 meses (1)	31 500 €
Programa informático seleção amostra	(3)			15 000 €
Total				197 000 €
Notas: (1) – Três meses anteriores do início da assembleia para preparação da mesma; (2) – Caso não consiga utilizar equipamentos e escritórios existentes numa instituição pública; (3) – Terá que ser desenvolvido um programa de computador que acomode a base de dados e as três variáveis de representatividade – idade, género e distribuição geográfica – e faça a seleção automaticamente.				

Tabela 18 - Custos associados à externalidades ao processo da assembleia deliberativa.

Total

Fases	Total
Fase de Seleção	192654 €
Fase de Aprendizagem	115 250 €
Fase de Consulta	115 250 €
Fase de Deliberação	147 300 €
Externalidades	197 000 €
Total sem contingências	817 454 €
Contingências – 30%	245 236 €
Total	1 062 690 €

Tabela 19 – Descrição parcelar do orçamento de uma assembleia deliberativa.

Apesar de ser uma aproximação grosseira, o exercício anterior permite perceber onde poderão ser feitos cortes recorrendo a estruturas do Estado. Os meios materiais, logísticos e de pessoal qualificado, podem ter custos mais baixos, caso se recorra a instituições públicas.

A análise do custo associado é subjetiva à necessidade da assembleia. Mesmo sendo um valor elevado em absoluto, quando comparado com o Produto Interno Português de 2010, é aproximadamente 0,0006%. Ao analisar o custo terá que ser tido em conta o custo total absoluto, mas também qual a percentagem a relativa do orçamental nacional e qual o valor acrescentado para quem financia a assembleia, os contribuintes.

M) Apoios

Existem várias instituições às quais se pode recorrer para apoiar a assembleia e vários campos onde esse apoio pode ser demonstrado. Nesta secção não se enumera as instituições, listam-se apenas as várias áreas onde poderão intervir e diminuir o custo associado à execução da assembleia deliberativa.

M1) As instituições universitárias podem contribuir de várias formas. Podem contribuir com o pessoal académico, anulando ou diminuindo o custo associado à equipa multidisciplinar e execução do programa informático de seleção e sítio na internet. Podem também contribuir com salas de aula e anfiteatros onde poderão decorrer as sessões de grupo com toda a assembleia. Para além das instalações, ainda podem facilitar fornecendo o escritório das equipas multidisciplinar e permanente e o respectivo material informático.

M2) Para além do Estado, que deverá ser o principal contribuinte, poderão ser pedidos apoios a várias instituições que promovem o desenvolvimento da cidadania, tais como Fundações, IPSS's e ONG's.

M3) Poderá ser pedido apoio a grupos de *media* que queiram associar o seu nome à assembleia deliberativa durante a campanha publicitária, baixando os custos em publicidade.

Conclusão

Quando se compara a Democracia Portuguesa com as restantes Democracias do mundo desenvolvido, a qualidade de representação política é um critério no qual a nossa Democracia é deficitária. Esta é uma característica relacionada com o sistema eleitoral, pelo que pode ser melhorada caso este seja reformado nesse sentido.

Há vinte anos que os vários partidos concordam que a qualidade de representação em Portugal deve ser melhorada, mas nunca se concretizaram medidas efetivas para que tal viesse a acontecer. Esta tese propôs-se a dar uma hipótese para terminar o *status quo* partidário sobre a reforma do sistema eleitoral Português para as legislativas. O *status quo* é mantido devido à falta de consenso entre os maiores partidos, na maior parte das vezes, em assuntos secundários à qualidade da representação. Perante este cenário, cabe à sociedade fornecer uma hipótese de quebrar este ciclo, intervindo diretamente na matéria e fornecendo uma proposta de alteração que permita à sociedade civil ganhar maior qualidade na sua representação política.

A Democracia Deliberativa e as assembleias deliberativas de cidadãos são um exemplo de solução que poderá ser explorado. Esta tese forneceu algumas diretrizes para uma assembleia deliberativa que permita à opinião pública informada fornecer uma proposta de alteração ao sistema eleitoral legislativo. Para isso recorreu a um quadro teórico de Democracia Deliberativa e à experiência passada de três assembleias deliberativas sobre o sistema eleitoral de representação política, que ocorreram no Canadá e na Holanda.

Durante a análise das diretrizes foram encontrados alguns obstáculos à realização de uma assembleia deliberativa e foram dadas possíveis soluções. Um dos maiores obstáculos é a existência de uma base de dados que forneça a informação necessária para fazer uma amostra representativa em idade, género e distribuição geográfica. Este problema poderá ser solucionado recorrendo à base de dados do cartão de cidadão, desde que lhe seja dado acesso. Um segundo obstáculo é o orçamento para a execução da assembleia. Este poderá ser diminuído recorrendo a instituições públicas universitárias para pessoal, equipamentos, e apoios económicos de outras instituições. Por outro lado, o valor de orçamento é marginal relativamente ao orçamento nacional, pelo que o seu valor é uma questão subjetiva à sua necessidade.

A análise das várias diretrizes, não sendo extensa, permite concluir que uma assembleia tem todas as condições logísticas, de pessoal qualificado e de instalações, para ser feita em Portugal. Havendo estas condições e consultando o histórico associado à reforma do sistema eleitoral, conclui-se que o único obstáculo à sua realização é a opinião política sobre a sua relevância.

Há um terceiro obstáculo à realização de uma assembleia deliberativa que não pode ser resolvido com dinheiro nem boa vontade. Esta assembleia terá que ser apoiada a nível político pelos dois maiores partidos. Esta só fará sentido quando os partidos aceitarem a qualidade da representação política como um bem maior da nossa Democracia, aceitarem que não conseguem concordar e providenciar esse bem maior à sociedade, e aceitarem que os eleitores devem ter uma palavra a dizer na escolha de quem os representa politicamente, ao invés de ser uma decisão apenas do partido. Quando os principais partidos tiverem esta percepção da nossa realidade Democrática, é provável que peçam uma assembleia deliberativa que os ajude a decidir qual o melhor sentido para uma reforma do sistema eleitoral legislativo.

Bibliografia

- Andrade, Fernando Rocha, “Tentando a quadratura do círculo – uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema eleitoral para a Assembleia da República”, *Eleições*, n.º 6, 2000, pp 18-62.
- Bastos, Pedro Pestana, “Comentário ao estudo sobre a reforma do sistema político – para uma melhoria da representação política”, *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 12, Novembro 2009, pp 97-104.
- Blaney, Jack, *Making every vote count : the case for electoral reform in British Columbia - Citizens’ assembly final report*, 2004. Disponível em <http://www.citizensassembly.bc.ca/public>. Acesso em 23-09-2010.
- Canas, Vitalino, “Estudo sobre a reforma eleitoral para a Assembleia da República – Uma reflexão crítica e política” *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 12, Novembro 2009, pp 63-68.
- Cruz, Manuel Braga da, *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 1998.
- Filipe, António, “Para uma melhoria da representação política – Uma síntese crítica”, *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 12, Novembro 2009, pp 83-96.
- Fishkin, James, S., *When the people speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Fournier, Patrick; Kolk, Henk; Blais, André; Carty, R. Kenneth; Rose, Jonathan, *When citizens decide: Lessons from citizens’ assemblies on electoral reform?*, Oxford University Press, Oxford, 2011. (recebido em 2010, no prelo)
- Fossedal, Gregory A., *Direct democracy in Switzerland*, New Jersey, Transaction Publishers, 2002.
- Freire, André, “O sistema eleitoral em contexto europeu”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, n.º 65-66, 2009a, pp 185-186.
- Freire, André, “Reformas eleitorais: objectivos, soluções, efeitos prováveis e *trade-off* necessários” *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, n.º 12, Novembro 2009b, pp 25-60.
- Freire, André; Meirinho, Manuel, “Reformas institucionais em Portugal: a perspectiva dos deputados e dos eleitores”, Freire, André; Viegas, José,

Representação Política: O caso Português em Perspectiva comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp 341-375.

- Freire, André; Meirinho, Manuel; Moreira, Diogo. *Para uma melhoria da representação política*, Sextante Editora, Lisboa, 2008, pp 17-54.
- Gibson, Gordon, *Report on the constitution of the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Vancouver, Dezembro 2002. Disponível em <http://www.isolon.org/CitizensAssembly/GovernmentDocuments.htm>. Acesso em 23-06-2010.
- Gunther, Richard, “A Democracia Portuguesa em Perspectiva Comparada”, *Análise Social* Vol. XXXVII (162), 2002, pp 91-119.
- Hermens, F.A., “Dinâmica da Representação Proporcional”, Cruz, Manuel Braga da, *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 1998, pp 63-113.
- Leston-Bandeira, Cristina, “O parlamento e a opinião pública em Portugal: argumentos para a reforma”, *Análise Social* Vol. XXXVIII (167), 2003, pp 467-482.
- Lijphart, Arend. *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados em trinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Lobo, Marina, “A reforma do sistema eleitoral”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009, pp 190-191.
- Magalhães, Pedro, “O sistema eleitoral, outra vez”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009, pp 188-189.
- Meirinho, Manuel, “O eleitor-ovelha e as reformas eleitorais”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009, pp 194-195.
- Moreira, Vital, “Mais defeitos que virtudes”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009a, pp 204-205.
- Moreira, Vital, “Estabilidade política”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009b, pp 208-209.
- Norris, Pippa, Public disaffection and electoral reform: Pressure from below? Comunicação oral apresentada na ECPR Joint Sessions of Workshops, Lisboa, 14-19 Abril, 2009, pp 1-29.
- Pereira, Paulo Trigo; Silva, João Andrade, “Citizens freedom to choose representatives: Ballot structure, proportionality and fragmented parliaments”, *Electoral Studies*, nº 28, 2009, pp 101-110.

- Relvas, Miguel, “Sistema eleitoral e qualidade da Democracia”, *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12, Novembro 2009, pp 79-81.
- Sampaio, Nuno, *O Sistema Eleitoral Português – Crónica de uma Reforma Adiada*, Aletheia Editores, Braga, 2009.
- Seguro, António, “Para uma melhoria da representação política. A reforma do sistema eleitoral – uma reflexão crítica e política”, *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12, Novembro 2009, pp 69-78.
- Smith, Graham, “When the people speak: Deliberative Democracy and Public Consultation”, *Book reviews – Democracy and Democratization*, Vol 8, Nº3, 2010, pp 908-909.
- Soares, Pedro, “Os mitos do bloco central”, *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12, Novembro 2009, pp 105-110.
- Teixeira, Conceição Pequito, “Ainda (e sempre) a reforma do sistema eleitoral – entre o ímpeto reformista e o imperativo conservador”, *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12, Novembro 2009, pp 113-140.
- Thompson, George, *One vote, two ballots - A new way to vote in Ontario - Recommendation of the Ontario Citizens’ Assembly on Electoral Reform*, 2004. Disponível em <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/>. Acesso a 30-09-2010.
- Tsebelis, Georges, (1990), “Nested game: Rational choice in comparative politics”, *Journal of Politics* nº 68(2), 2006, pp 434-446.
- Vasconcelos, José Carlos, “O sistema eleitoral” , *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009, pp 183-184.
- Vitorino, António, “Jogar pelo seguro”, *Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica*, nº 65-66, 2009, pp 192-193.