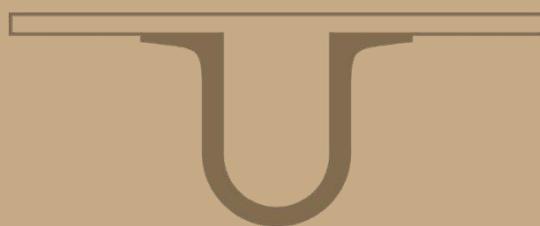




UNIVERSIDADE D
COIMBRA



Pedro Miguel Marques Rainho

Sistemas Eleitorais e a Revitalização da Representatividade Parlamentar Portuguesa

Dissertação no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, com Menção em Direito Constitucional, orientada pela Professora Doutora Paula Margarida Cabral dos Santos Veiga e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Outubro de 2021



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Sistemas Eleitorais e a Revitalização da Representatividade Parlamentar Portuguesa – Electoral Systems and the Revival of Portuguese Parliamentary Representation

Pedro Miguel Marques Rainho

*Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito
do 2.º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas/Menção em Direito Constitucional*

Orientadora: Professora Doutora Paula Margarida Cabral dos Santos Veiga

Coimbra, Outubro de 2021

Agradecimentos

Aos meus pais, à minha irmã e à minha avó porque sem eles nada era possível.

À Sofia, pelo incentivo e apoio incondicional.

À minha orientadora, Professora Doutora Paula Margarida Cabral dos Santos Veiga, pela forma como contribuiu para a minha dissertação, cuja crítica ajudou a melhorar o meu texto, assim como pela disponibilidade no fornecimento de referências bibliográficas necessárias para o complemento do meu trabalho.

Resumo

Desde sempre que se apresenta o Sistema Eleitoral para a Assembleia da República Portuguesa como um dos principais fatores para rejuvenescer e dar um novo rumo à Democracia representativa em Portugal. Contudo, nunca foi possível traduzir da teoria nenhuma alteração real à forma como elegemos os nossos representantes ao nível parlamentar, o que nos posiciona, nos termos da Comunidade Europeia, como um dos poucos países onde não existe um grau satisfatório de liberdade de expressão eleitoral ou de personalização do voto.

As consequências desta estagnação democrática têm vindo a agudizar-se ao mesmo tempo que se manifestam de uma forma cada vez mais evidente. A abstenção eleitoral bate recordes consecutivos. A população não é capaz, na sua maioria, de nomear os deputados que foram eleitos pela representação do seu círculo eleitoral. A Assembleia da República é o órgão de soberania com menos aprovação popular na Democracia portuguesa.

Na certeza de que reformar o sistema eleitoral não é uma solução mágica para todos os problemas cívicos e políticos no nosso país, estamos em crer de que seria um contributo de elevado valor para a modernização democrática. Este seria um contributo incontornável na persecução da reaproximação entre as pessoas e os seus representantes, fomentando-se a consciência política e a participação eleitoral. Para isso é necessário elevar a valorização de cada um dos votos, reforçando o poder de decisão e manifestação que cada boletim representa.

Uma mudança desta importância não poderá ser feita de ânimo leve. Para tal é necessário aprofundar o estudo das alternativas ao nosso sistema eleitoral e olhar para cada elemento de uma perspetiva holística, adaptada ao contexto português, nunca desconsiderando as lições e conclusões que podemos retirar do Direito Eleitoral comparado.

Palavras-Chave: Eleições, Democracia, Assembleia da República, Parlamento, Representação, Reforma, Sistemas Eleitorais, Proporcionalidade, Governabilidade, Voto, Boletim de voto, Círculos eleitorais, Personalização eleitoral, Liberdade eleitoral.

Abstract

The Electoral System for the Portuguese Parliament has always been one of the main factors to rejuvenate and give a new direction to representative democracy in Portugal. However, it has never been possible to translate theory into any real change to the way we elect our representatives at parliamentary level, which positions us, in terms of the European Community, as one of the few countries where there is a lack of freedom in electoral expression or vote personalization.

The consequences of this democratic stagnation are becoming more acute and at the same time more and more evident. Voter abstention breaks consecutive records. The majority of the population is unable to nominate Members who have been elected by their electoral districts. The Portuguese Parliament is the organ of sovereignty with the least popular approval in Portuguese Democracy.

In the certainty that reforming the electoral system is not a magic solution to all the civic and political problems in our country, we believe that it would be a valuable contribution to democratic modernization. This would be an essential contribution to the pursuit of a growing connection between people and their representatives, fostering political awareness and electoral participation. For this it is necessary to increase the value of each one of the votes, reinforcing the power of decision and manifestation that each ballot represents.

A change of this importance cannot be made lightly. For this it is necessary to deepen the study of the alternatives to our electoral system and look at each element from a holistic perspective, adapted to the Portuguese context, never disregarding the lessons and conclusions that we can draw from comparative Electoral Law.

Keywords: Elections, Democracy, Parliament, Representation, Reform, Electoral Systems, Proportionality, Governability, Voting, Ballot paper, Electoral districts, Electoral personalization, Electoral freedom.

Lista de Siglas e Abreviaturas

AfD – *Alternative für Deutschland*

Al. – Alínea

Art. – Artigo

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

CDU – Coligação Democrática Unitária

CDU/CSU – Christian Democratic Union of Germany / Christian Social Union in

Bavaria

CEE – Comunidade Económica Europeia

CRP – Constituição da República Portuguesa

FDP – *Freie Demokratische Partei*

IL – Iniciativa Liberal

MDP/CDE – Movimento Democrático Português / Comissão Democrática

Eleitoral

MIT – Massachusetts Institute of Technology

Op. Cit. – *Opus citatum*

PaF – Portugal à Frente

PAN – Pessoas Animais Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PDC – Partido da Democracia Cristã

PEV – Partido Ecologista Os Verdes

PP. – Página

PPD-PSD – Partido Popular Democrático – Partido Social Democrata

PRD – Partido Renovador Democrático

PS – Partido Socialista

RP – Representação Proporcional

SM – Sistema Maioritário

SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*

SPP – Sistema Proporcional Personalizado

STV/VUT – *Single transferable vote* / Voto Único Transferível

TC – Tribunal Constitucional

UDP – União Democrática Popular

UE – União Europeia

VUT – Voto Único Transferível

Índice

Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract.....	4
Lista de Siglas e Abreviaturas	5
Índice	7
1 – Introdução	9
2 - Democracia, Eleições e o Princípio da representatividade.....	15
3- Sistemas eleitorais, noção e características	20
4 - Os componentes dos sistemas eleitorais e a sua influência.....	22
4.1 – O voto e a sua estrutura	23
4.2 – Os círculos eleitorais	24
4.2.1 A magnitude dos círculos eleitorais	27
4.3 – O limiar de representação e cláusulas barreira	29
4.4. – A dimensão da assembleia.....	30
4.5. – A fórmula eleitoral	31
5. - Sistemas eleitorais e suas classificações.....	32
6. – Os sistemas eleitorais maioritários	33
6.1. – Os sistemas de maioria relativa	34
6.2. – Os sistemas de maioria absoluta: o voto alternativo e o sistema maioritário a duas voltas	38
6.2.1. – O sistema maioritário a duas voltas	38
6.2.2. – O sistema de voto alternativo.....	41
7. – Os sistemas eleitorais de representação proporcional.....	42
7.1. - Os sistemas proporcionais de listas: tipos de listas e estrutura do voto	43

7.2. - Os sistemas proporcionais e as suas fórmulas eleitorais	44
7.2.1. – As fórmulas eleitorais de médias mais altas	44
7.2.2. – As fórmulas eleitorais de quotas	46
7.3. - O voto único transferível e as suas particularidades	48
8. - Tipos de sistemas eleitorais utilizados na União Europeia	52
9. - O sistema eleitoral português em eleições legislativas.....	54
10. - A decadência da representação política em Portugal	58
11. - Propostas e possibilidades de reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República	64
11.1. - A dimensão da Assembleia da República	64
11.2. - As cadeiras vazias	68
11.3. - Independência dos deputados e os deputados independentes	69
11.4. - O tipo de voto.....	71
11.4.1. - O voto eletrónico	71
11.4.2. - A proposta do voto preferencial.....	73
11.5. - Os círculos eleitorais: a introdução de círculos uninominais.....	78
11.5.1 - O sistema de proporcionalidade personalizada: o modelo alemão e a sua aplicabilidade em Portugal.....	79
11.5.2. - Críticas aos círculos uninominais	86
11.5.3. - A cláusula barreira e o modelo de duas linhas de representação: A necessidade de uma Revisão Constitucional.....	90
12. – Conclusões finais	95

1 – Introdução

Volvidos, recentemente, dois séculos da marcante revolução liberal portuguesa de 1820, é importante relembrar de entre muitas virtudes, não só políticas, mas também sociais, a edificação no nosso país daquilo que era uma imperiosa necessidade: a transferência da soberania do rei para a nação. Assim se alterou toda a génese da legitimidade do exercício do poder. Já não de uma origem divina, para um humano cujo fado estava por Deus traçado para governar o povo, mas sim de uma origem racional, antropológica, longe da teologia e do intangível, mas sim do povo para o próprio povo.

É objetivo do presente trabalho não deixar a inércia erodir aquela que é uma das maiores conquistas enquanto sociedade. A Democracia é um sistema imperfeito, mas perfectível,¹ requerendo para isso que nunca seja tida como dado adquirido, mas sim como algo que vale a pena valorizar e pensar todos os dias, num exercício constante de gratidão pelo alcançado e ânsia pelo que podemos vir a perfazer enquanto sociedade democrática.

Aquilo que é tido pela população como qualidade democrática, na vertente tradicional do conceito, isto é, no ato deliberativo, está intimamente relacionada com aquilo que são as condicionantes para uma saudável e eficaz deliberação no espaço público. Não apenas na esfera política que lhe está associada, mas num prisma cujo volume se alarga da política, fruto de uma visão ampliada do fenómeno deliberativo que engloba o espaço de debate, toda a opinião, tanto a pública quanto a publicada, e claro, aproveitando o mote, toda a comunicação social que detém uma função essencial no seio de um estado de direito democrático e, portanto, também nas deliberações que neste acontecem.

Vários autores, ao longo dos tempos, têm vindo a descortinar a definição conceptual de democracia deliberativa, exercício que se evidencia essencial a quem queira, de alguma forma, unir esforços no sentido de melhorar a qualidade das decisões democráticas bem como os métodos para as alcançar, em primeira mão. Ora, quem defende a deliberação democrática como o cerne da forma de organização de uma sociedade não poderá deixar de empregar o seu foco nas instituições que materializam a democracia, nos seus processos, no contexto histórico e cultural em que se inserem e, principalmente, no debate, na troca de ideias entre todos os que compõem uma sociedade acerca daquilo que são, afinal, o bem

¹ Maria Antonieta Cruz - Poder representativo, eleições e sistemas eleitorais - propostas de abordagem – História, Revista da FLUP, IV Série. Vol. 9 nº 2. 2019.

comum e o interesse público. São esses os princípios que devem orientar todas as decisões que, só poderão ser as melhores, se advierem destes trâmites de contrariedade de posições e consequente escrutínio popular.

A deliberação, a escolha, a tomada de posição, são feitas através de cada membro de uma comunidade, mas seria impensável que a cada vez que os destinos públicos se encontrassem numa bifurcação, o país parasse para repetir um processo *kafkiano* no sentido de apurar qual seria o melhor caminho para cada indivíduo e, a partir do coletivo dessas posições, o mais acertado para a persecução do interesse público.

Para que se verifique um vínculo de confiança entre quem elege e quem é eleito e, consequentemente, se perceba existir uma verdadeira deliberação na aceção democrática, existem quatro grupos de normas que recaem sobre diferentes etapas do processo deliberativo. Estas fases têm, naturalmente, uma relevância muito considerável no método de seleção dos melhores candidatos a um ato eleitoral e, também, sobre aquele que será o seu desempenho no órgão para o qual são eleitos.

Numa primeira ordem, é indispensável que, de entre a sociedade, existam indivíduos que apresentem disponibilidade para exercer a ocupação de cargos públicos. Tão importante é também que esta mesma amostra populacional que se predispõe a trabalhar em prol da comunidade seja reconhecida pela mesma, pela sua idoneidade e qualidade técnica e subjetiva para cumprir o mandato que lhe é atribuído, ao caso do parlamento português, de deputado à Assembleia da República. A circunscrição das pessoas que se apresentam a eleições depende, invariavelmente, de diversos fatores pessoais que afetam e incidem sobre o próprio deputado e respetiva vida profissional e pessoal. São eles o estatuto que a qualidade de Membro do Parlamento lhes atribui, a remuneração que se lhe corresponde (concretamente em relação aquilo que são os valores que auferiria no privado), a exposição pública e o desgaste que lhe está associado, entre muitos outros aspetos. Este grupo de normas que regem o deputado e a forma como este é encarado pela sociedade, são, numa fase preliminar, o primeiro conjunto de fatores que ditam e influenciam o resultado de atos eleitorais.

Num segundo plano, ganham relevo as organizações político-partidárias. São estas que vão definir, de entre o grupo delimitado anteriormente, quem são os melhores candidatos e quais deles têm maiores perspetivas de sucesso eleitoral, concretizando assim as listas (ou individualidades) que se apresentam ao escrutínio popular. Este segundo conjunto de regras

é variável de partido para partido e tem por isso a particularidade de só se poder alterar o seu paradigma através do voto, ou seja, da aprovação ou rejeição do que o partido ditou. Este plano ganha uma enorme relevância nos tempos de hoje, e especificamente no nosso país, onde se generalizou a ideia de que a escolha dos deputados pelos partidos é feita com base em “cunhas”, “interesses”, “dinheiro” ou “carreirismo partidário”. A descrença na meritocracia partidária é, sem margem para dúvidas, um dos fatores preponderantes para a taxa de abstenção galopante que verificamos ao longo das últimas décadas em eleições para a Assembleia da República.

Por último, chegamos às normas que norteiam o sistema eleitoral, as regras que definem todo o processo associado ao sufrágio popular de onde resulta o coletivo de representantes da população. Este conjunto normativo tem uma influência esmagadora, quer numa fase embrionária da deliberação popular, isto é, nos indivíduos que se voluntariam para assumir as funções de deputado, bem como, numa fase posterior, aquando do crivo partidário que dita a composição de listas ou candidatos que representarão aquela organização. O sistema eleitoral condiciona também a campanha eleitoral e, como não poderia deixar de ser, o próprio ato eleitoral em sentido estrito. A título de exemplo, imaginemos a diferença, ao longo de uma campanha eleitoral, entre um sistema que permita que vários candidatos do mesmo partido concorram entre si para o lugar a atribuir e outro onde a competição só aconteça numa perspetiva interpartidária, entre candidatos que já se encontram separados pela sua filiação política. Quanto ao ato eleitoral em si, reflitamos, desde já também sobre as diferenças em toda a dinâmica eleitoral entre um sistema que permita o voto em diferentes candidatos ou, pelo contrário, apenas numa lista de um partido.

Neste estudo, o enfoque será dado aquele que é, de longe, o estrato normativo com maior alcance na deliberação democrática: o sistema eleitoral. Desde o boletim de voto, passando pelas fórmulas eleitorais, até ao sistema efetivo de concretização do ato de votar, é nosso desiderato fazer uma análise a tantos fatores do sistema eleitoral que poderão vir a contribuir para uma Democracia mais madura, invertendo o rumo de insatisfação de uma comunidade em relação aos seus representantes e instituições.

O tema sobre o qual nos debruçamos tem uma preponderância social e política de elevadíssimo grau. O processo eleitoral é apenas um dos corolários da Democracia, mas, como sabemos, assume no seu seio um papel preponderante. Não se afigura, assim, concebível que se considere uma reforma eleitoral sem conciliar dois fatores que são

indispensáveis ao bom funcionamento democrático: a governabilidade e a proporcionalidade da representação.

Invariavelmente, ocupa também um papel central deste estudo a Constituição da República Portuguesa e aquilo que são as suas linhas mestras em termos eleitorais. A Lei Fundamental e todo o seu contexto histórico e político, merece uma análise contemporânea das suas definições eleitorais, mantendo presentes os valores, concretizados em diretrizes eleitorais, que fundaram a Terceira República Portuguesa e que nortearam a Democracia até aos dias de hoje.

Com este objetivo em mente, ponderamos que é necessário adquirir uma visão alargada sobre os elementos, tipologias e particularidade dos sistemas eleitorais existentes, e fazemo-lo de uma forma expositiva na parte inicial deste estudo. Fazemo-lo também para que seja mais fácil compreender as alternativas existentes no sentido de inovar a metodologia de materialização da representação política, estando nós cientes de que uma aceitação por parte dos atores políticos da mutação do sistema será sempre um exercício difícil.² De igual forma, sabemos que, para efetivar alguma transformação que seja, será sempre necessário ceder em determinadas premissas que possamos vir a defender adiante.³

O debate sobre a reforma do sistema eleitoral já se tornou uma constante na história da política portuguesa e torna-se cada vez mais um debate da sociedade e da cidadania. Nas palavras de José Ribeiro e Castro, com que tendemos a concordar, “a imagem e o modelo do deputado deixaram de ser os de porta-voz dos de baixo, mas os de agente ou claque dos de cima – é um escolhido, não um eleito. Os portugueses não querem perder a democracia. Nem querem destruir os partidos. Aspiram a que a democracia seja devolvida à cidadania e ao poder da cidadania.”⁴

² No mesmo sentido, com alguma ironia, articula Riera, Pedro, “The Impossible Reform of the Electoral System in Spain”, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 35: “There is a dictum in the comparative electoral systems research that says that electoral reforms are rather rare events because the parties that prefer an alternative electoral system usually lack the political power to enact the change”.

³ Sobre a essencialidade de um estudo particular dos elementos de um sistema eleitoral quando se trabalha sobre a sua reforma, Lobo, Marina, *ibidem*, pág. 11: “Um académico a quem lhe seja perguntado como deveria ser modificado o sistema eleitoral deverá, em bom rigor, responder da forma mais completa possível – indicando mudanças possivelmente na fórmula eleitoral, nos círculos eleitorais, no boletim de voto, tal como vários autores propõem. Ora, tal mudança pode ser muito acertada, mas provavelmente contém demasiadas variáveis para poder ser aceite pela maioria dos atores políticos em simultâneo”.

⁴ Ribeiro e Castro, José (Associação por uma Democracia de Qualidade) e Dias Coelho, José (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social) “Reforma eleitoral em Portugal”, Lisboa, 2018, pág.2.

A abstenção, o sentimento de afastamento dos representantes, a partidarização excessiva da política ou o descrédito do órgão de soberania representativo por excelência, merecem todo o nosso esforço de compreensão para conseguir encontrar soluções frutíferas que possam fazer frente a tais fenómenos. Questões estas que estão longe de serem consideradas exclusivas do nosso país, como aliás se poderá exemplificar, pelo país vizinho, onde existe um descontentamento generalizado, que gravita pelos setenta pontos percentuais da população espanhola, em relação ao funcionamento da Democracia naquele país.⁵ Contudo, sabemos que o facto de o problema não ser novo nem exclusivo das terras Lusas, não nos demite, enquanto cidadãos, do impositivo ético de perseguir constantemente o progresso.

No que à Assembleia da República diz respeito, podemos afirmar que, como em qualquer parlamento, o criticismo que lhe está associado é tão antigo como o próprio parlamento. Existem várias razões que justificam este fenómeno, não raramente associadas à natureza do órgão de soberania, não fosse a Assembleia o rosto visível e necessariamente mais exposto de uma Democracia, fruto da natureza da sua atividade. Podemos concluir, desta forma, que querer obliterar os níveis de rejeição e maledicência associados ao órgão representativo é uma tarefa utópica.

No entanto, esta manifestação da crítica natural, que é inerente à liberdade democrática que funda a própria instituição parlamentar, deve ser encarada de uma forma equilibrada. Não fazendo dela um dramatismo desmesurado, deve ser-lhe atribuída a devida atenção e, principalmente, devem ser tidas em conta as manifestações de desagrado que se fundam em verdadeiras adversidades políticas e sociais, distinguindo-as do ruído abnócio eternamente associado a instituições públicas.⁶

Sem nunca esquecer aqueles que são problemas nevrálgicos no funcionamento da nossa Democracia e que se evidenciam como origem da esmagadora parte do criticismo associado à Assembleia da República - o alheamento do cidadão comum em relação às instituições democráticas e a falta de qualidade subjetiva no espaço público e político - há muito a fazer em termos de modernização do regime político para dar resposta a problemas

⁵ Ortega, Carmen, “Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?“, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 44.

⁶ Seguro, António José, “Reformar e modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a Democracia”, proposta de reforma e de modernização da Assembleia da República pelo grupo parlamentar do Partido Socialista, 2007, pág. 64 e ss.

que são do conhecimento de todos, encurtando a distância entre a democracia ideal e a democracia real.

É na mesma medida desta distância que varia também a desafetação dos eleitores à participação democrática que se manifesta nas taxas galopantes de abstenção eleitoral. Para inverter esta tendência e esta imagem pejorativa do parlamento, é a própria Assembleia da República que deve atuar sobre si própria no sentido de se revigorar e credibilizar.

Estamos em crer que o distanciamento entre a população e a política é uma das críticas primordiais ao nosso sistema político.⁷ Dizer que este é um problema apenas de um dos polos que constituem esta interação levará sempre a uma análise errónea sobre o dito fenómeno. A culpa não está só na comunidade que não se interessa e faz da maledicência cultura, dizê-lo seria desresponsabilizar todo um povo que, embora às vezes sem essa noção, é ele próprio o Estado que difama. Por sua vez, dizer que a responsabilidade desta quebra de confiança se deve apenas e só às instituições e àqueles que as compõem seria cair num populismo que nada de bom poderá trazer ao espaço público. Neste estudo tentaremos abordar aquilo que nos parece ser uma quota parte da solução para este quesito de tamanha complexidade, assente nesta última vertente institucional da Assembleia da República, mais concretamente na forma como é constituída, através das eleições legislativas.

Muitos caminhos poderão ser tomados no sentido de reformar o sistema eleitoral parlamentar. É precisamente essa dinâmica que queremos imprimir com este estudo: abrir mentalidades, fomentar o espírito crítico e a reflexão sobre a melhor maneira de fazer um “upgrade” que consideramos ser urgente para a saúde da nossa democracia representativa.

⁷ Neste sentido, observa em forma de diagnóstico, Moreira, Vital, que “O sistema eleitoral português não contempla nenhum dos mecanismos clássicos de personalização do voto. (...) O tendencial anonimato dos candidatos resulta no quase desconhecimento pelos eleitores da identidade dos deputados eleitos, na distância entre eleitores e eleitos, na ausência de mecanismos de responsabilização e de penalização pessoal dos deputados nas eleições subsequentes.”, em Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 573.

2 - Democracia, Eleições e o Princípio da representatividade

Dos tempos da Grécia antiga até aos dias de hoje, o conceito de democracia, embora enquadrado segundo os contextos e circunstâncias históricas de cada tempo, tem vindo a manter o entendimento etimológico da *dēmokratía* grega, isto é, governo do povo. Este conceito de organização política esteve sempre contraposto ao elitismo governativo e aos métodos dinásticos de escolha dos governantes. Mas nos tempos que correm o seu significado vai muito para além daquilo que é a difusão do poder de escolha dos destinos de uma comunidade a todo o indivíduo que nela se insere, chamando a si princípios como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade, a liberdade individual ou a justiça equitativa.

O fator de maior distinção entre a democracia antiga e a democracia moderna assenta na transição do exercício do poder público. Embora permaneça inalterado o princípio da titularidade do poder, isto é, da soberania popular, a democracia evoluiu, afastando-se do modelo de democracia direta clássica e aproximando-se da democracia representativa contemporânea.

O funcionamento de um Estado democrático moderno assenta na soberania popular mediada por um conjunto de pessoas que representam toda a comunidade. A sua legitimidade para agir e decidir em nome de todo o coletivo é fundada num dos principais corolários da democracia que é o sufrágio eleitoral.

Talvez seja esta a maior diferença que se poderá assinalar na comparação entre a democracia, da qual *Sólon*⁸ e *Clístenes*⁹ foram prógonos, e o sistema representativo em que hoje estamos inseridos. Uma análise sumária do método ateniense permite verificar que a participação direta pressupunha uma democracia participativa, interventiva, de cada um dos cidadãos. De outro modo, a democracia moderna parece fazer do ato da escolha dos representantes o único ponto de participação política de cada cidadão.

Contudo, é relevante notar que o conceito de cidadãos da antiga Atenas não se poderá confundir com a conceção de cidadania que hoje adotamos. Os cidadãos de Atenas,

⁸ Sólon, nascido em Atenas no ano 638 a.C. foi um estadista político da Grécia Antiga. Ficou para a história da democracia por ter fundado a Eclésia, a primeira Assembleia na qual tinham lugar todos os homens livres, filhos de pai ateniense e com mais de 18 anos de idade.

⁹ Clístenes, nascido em Atenas no ano 565 a.C. foi um político da Grécia Antiga que expandiu a abrangência da Assembleia Popular, tendo ficado para a história como o “pai” da democracia ateniense por ter introduzido reformas na sociedade no sentido da persecução da igualdade entre o povo de Atenas, esbatendo assim a importância da proveniência familiar ou financeira dos cidadãos no que dizia respeito à sua participação política.

homens com pai e mãe atenienses e maiores de idade, eram os únicos a quem era reconhecido o direito de participação nas decisões da comunidade. Eram apenas estes “cidadãos” que poderiam ser parte integrante da *Eclésia*, a assembleia na qual estava assente a organização democrática da Grécia Antiga, tomando decisões de uma forma direta sobre as matérias públicas.

Não deixa de ser irónico que o princípio da representatividade democrática que hoje adotamos esteja tão distante do método utilizado nos primórdios democráticos. Nos nossos tempos, a escolha dos indivíduos que assumem a responsabilidade de representar o povo nas lides políticas é, pelo menos numa perspetiva conceptual, assente em critérios como a competência, experiência, mérito ou qualidade técnica. Nunca a democracia representativa de hoje encararia como legítimo confiar num elemento aleatório como método de circunscrição de quem assume as rédeas do Estado.

A pertinência desta reflexão, poderá levar-nos a questionar quais as possibilidades, e as consequências na satisfação democrática, de um aumento da participação política direta, nomeadamente numa mudança de paradigma no emprego de referendos em decisões concretas que o justifiquem. Apenas isso seria tema para outra dissertação que, estamos em crer, teria até toda a razão de ser. Contudo, a análise da dicotomia entre democracia participativa e representativa não poderá ser tomada num sentido de alternativa, a níveis que extravasem a essência da representatividade que é o princípio basilar na garantia de eficiência democrática na realidade que hoje enfrentamos. Partindo desta premissa, será impossível dissociar uma “crise democrática”, que um Estado possa experienciar num determinado espaço de tempo, de uma crise representativa naquele contexto político. Por sua vez, para encarar um problema de representatividade é necessário entender o fenómeno de legitimação por via do voto de uma forma minuciosa e empenhada.

O direito que é reconhecido a todos os indivíduos de participar no processo de escolha dos seus representantes e governantes, através de eleições políticas, é materializado pelo sufrágio livre e universal. Através do voto, ato de exercício livre em todas as aceções do termo, o indivíduo exerce a sua cidadania e legitima o ator político à responsabilidade de o representar.¹⁰ Mas nem sempre assim foi.

¹⁰ No mesmo sentido, Canotilho, J.J. Gomes, “Direito Constitucional e a Teoria da Constituição”, Almedina, 7ª edição, Coimbra, 2003, pág. 301 “Através dele (sufrágio) legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio”.

Os tipos de leis eleitorais são de uma diversidade esmagadora. A alteração de apenas um elemento de um sistema eleitoral poderá originar uma representação democrática completamente diferente dos resultados do modelo original. A procura do melhoramento da legislação que rege o universo eleitoral é um fator determinante nos destinos políticos de um Estado, sendo também um fator preponderante no que diz respeito à percepção da própria Democracia pela comunidade.

Numa perspetiva geral, os povos que foram adotando o modelo democrático liberal seguiram um caminho de abrangência crescente na atribuição de direitos eleitorais, quer na vertente ativa, como na vertente passiva, até ao direito ao voto universal que temos hoje como dado adquirido. Ao mesmo ritmo desta tendência verificou-se, consequencialmente, um igual aumento da proporcionalidade no que à representatividade política diz respeito e isso é visível quando constatamos que esta é uma das maiores preocupações, nomeadamente nas democracias europeias.

No caso português, os direitos políticos, e preponderantemente o direito de voto, tiveram um percurso atribulado ao longo da história. Esse facto torna-se evidente não apenas nas limitações do período monárquico, mas também depois da implantação da República, mais concretamente durante o Estado Novo, período caracterizado por uma forte limitação de direitos liberdades e garantias à qual que não escaparam os direitos eleitorais efetivos. Mas também durante a Primeira República, como por exemplo em 1913¹¹, Portugal sofreu fortes golpes na universalidade do direito de voto, tendo sido alterada a lei para que este fosse vedado às mulheres enquanto já se encontravam impedidos de votar os analfabetos que constituíam a maioria da população portuguesa de então.

A cidadania plena foi alcançada de uma forma muito morosa. Os direitos de sufrágio como hoje os conhecemos não foram atingidos de uma forma revolucionária,

¹¹ A lei 3 de Julho de 1913 distingue o conceito de “portugueses” que existia na lei eleitoral em vigor, especificando que apenas teriam direito ao sufrágio os “cidadãos do sexo masculino” eliminando assim uma ambiguidade hermenêutica que legitimava a participação eleitoral por parte de mulheres como Carolina Beatriz Ângelo, nas eleições de 1911 para a Assembleia Nacional Constituinte. A médica republicana foi a primeira mulher a votar em Portugal. À altura, a legislação eleitoral ditava como detentores do direito ao voto “todos os portugueses maiores de vinte e um anos, à data de 1 de maio do ano corrente residentes em território nacional, compreendidos em qualquer das seguintes categorias: 1.º Os que souberem ler e escrever; 2.º Os que forem chefes de família (...).” Como quanto ao primeiro requisito não restavam dúvidas e quando ao segundo, Carolina era efetivamente chefe de família, fruto do falecimento do marido, a médica perfazia as exigências para que pudesse exercer o direito de voto. Depois de uma decisão no sentido negativo por parte da Comissão de Recenseamento e pelo Ministério do Interior, Carolina Beatriz Ângelo recorreu para os Tribunais Judiciais, nos quais a decisão histórica do juiz João Baptista de Castro lhe reconheceu o direito ao sufrágio naquele ato eleitoral.

momentânea, mas antes num processo de avanços e recuos que ditaram uma evolução paulatina até à justiça e igualdade prevalecerem como valores nucleares da sociedade. Inicialmente, eram as posses de cada um, a sua condição financeira, que ditavam se o homem tinha ou não a legitimidade para poder votar. A capacidade intelectual entrou mais tarde em cena, com a expansão do direito a quem possuía algum tipo de habilitação de cariz académico. Só depois do trilho percorrido através destes avanços sociais é que foi possível atingir o estado de sufrágio universal ainda que essa universalidade só tenha sido verdadeiramente posta em prática num momento posterior, com o alargamento do direito de voto às mulheres.

Em cada contexto histórico, os poderes instituídos e quem os detinha foram condicionantes claras para a evolução histórica da legislação eleitoral em Portugal.

Nas palavras de Hans Kelsen, “a liberdade política, isto é, a liberdade na ordem social, é a autodeterminação do indivíduo através da participação na criação da ordem social”.¹² O voto, como hoje o entendemos, é concretizador daquilo que designamos como princípio da representatividade popular,¹³ que decorre invariavelmente da soberania do povo, una e indivisível.¹⁴ Um Estado democrático contemporâneo terá de assentar, necessariamente, numa democracia representativa. Existe um conjunto de cidadãos que são legitimados através de uma escolha livre e secreta para materializarem as instituições e corporalizarem aquilo que é a vontade coletiva, representando os juízos individuais dos elementos da sociedade bem como as suas diferenças. Podemos assim afirmar que sem a engrenagem da representatividade, o Estado seria um projeto falhado, em que a liberdade de cada um não se conseguiria efetivar e o interesse público seria impossível de acautelar.

Em sede de organização política de um estado de direito, o parlamento deve tentar ser um reflexo, uma amostra real da sociedade para que a população se sinta representada nos destinos do país. Esta natureza representativa tem como propósito abarcar no coletivo parlamentar as diferentes opiniões, ideologias e crenças dos eleitores, abrindo caminho a uma condução política concordante com os interesses dos cidadãos globalmente considerados. Neste sentido, assumem uma posição preponderante os partidos políticos, como instituições agregadoras de ideologias e representativas das diversas forças sociais,

¹² Kelsen, Hans, “General Theory of Law and State”, Harvard University Press, pág. 285.

¹³ *Cfr.* Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 21 e ss.

¹⁴ N.º 1 do Artigo 3º da Constituição da República Portuguesa.

concorrendo à conquista do poder governativo. A eleição apresenta-se deste modo como o único e legítimo método de atribuição do poder político, numa perspetiva de validação do titular de um cargo público por parte da coletividade detentora da soberania.¹⁵

O ato eleitoral é a característica basilar de um regime democrático, sendo considerado o elemento *sine qua non* da democracia que assenta nos valores da liberdade e igualdade dos cidadãos.¹⁶ A eleição exprime, como já referimos, o reconhecimento e consentimento de um cidadão (eleitor) em relação ao seu par (eleito), legitimando o exercício das suas funções políticas. Contudo, este valor democrático não se esgota apenas nesta aceção. Exprime-se também na possibilidade de participação política dos cidadãos não só de forma passiva, exercendo o direito de voto, mas também de forma ativa, candidatando-se aos atos eleitorais segundo as exigências legais.

O sufrágio encontra em si mesmo, também, uma vertente de elevada importância como método de prestação de contas dos governantes em relação ao universo de eleitores. Durante o período dos mandatos, os atores políticos não prestam contas das suas ações e da sua governação (de uma forma direta), pelo que, é no momento eleitoral que o seu trabalho pode ser avaliado pelos cidadãos, sendo também esta a altura em que estes exercem a sua influência sobre os primeiros, atribuindo um reforço da sua confiança para futuro ou uma censura pelo trabalho efetuado.

Por fim, não poderíamos deixar de abordar a eleição de uma forma conceptual. E para isso não podemos ignorar a sua função prática em termos institucionais. É através do ato eleitoral que se constituem e materializam os órgãos representativos em que assenta a democracia, é a partir deste momento que os mesmos se “corporalizam”. A transferência de poder simbólica, que ocorre periodicamente, faz-nos recordar que, quem é eleito está a exercer um poder que não é seu, mas sim “de todos” em situação de paridade, sendo-lhe confiado temporariamente.¹⁷

¹⁵ No mesmo sentido, Braga da Cruz, Manuel, “Sistemas eleitorais: o debate científico”, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1998, pág.131: “... o eleito é considerado o representante do eleitor, no sentido jurídico da palavra: a eleição analisa-se num mandato dado pelo primeiro ao segundo para falar e atuar em seu nome na direção dos assuntos públicos”.

¹⁶ No mesmo sentido, GOUVEIA, Jorge Bacelar, Sistemas Eleitorais e método de Hondt, Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1º Suplemento, Lisboa, 1998, pág. 459 – “No entanto, a problemática do sistema eleitoral – que se define como o método que permite traduzir, em mandatos, os votos que foram depositados nas urnas pelos cidadãos eleitores – acaba por ser, de entre todas estas questões que se colocam na organização eleitoral, a que ocupa o lugar proeminente”.

¹⁷ *Cfr.* Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 42 e ss.

Este é, inevitavelmente, um processo, um conjunto de mecanismos, que tem como objetivo um resultado final. Por conseguinte, o ato eleitoral tem uma vertente operativa que engloba a eleição sob pontos de vista processuais, quanto ao conteúdo e implementação do procedimento eleitoral. A nota que se impõe é ver a eleição como um meio de escolha dos governantes, sendo esta a aceção singela que serve, não raras vezes, como definição de “eleição” no sentido amplo. O processo eleitoral combina assim regras e procedimentos jurídicos próprios para que se selecionem os eleitos. Esta é, de um ponto de vista processual, a escolha de indivíduos e não de ideias. Na génese processual do ato eleitoral é a ideia de “democracia vertical” que a define.¹⁸

3- Sistemas eleitorais, noção e características

O processo eleitoral em sentido amplo é composto por três fases distintas: período pré-eleitoral, período eleitoral e período pós-eleitoral. A temática que nos propomos a abordar estará predominantemente plasmada no processo eleitoral propriamente dito, mais concretamente nas fases de candidaturas, votação e método de obtenção de resultados, estando assim o nosso foco voltado para as duas primeiras etapas que compõem todo o fenómeno eleitoral.

O sistema eleitoral assume-se como um elemento estrutural do regime democrático, como aliás comprovámos anteriormente. De uma perspectiva empírica, um sistema eleitoral tende a ceder fortemente à inércia, verificando-se muito pouca ou mesmo nenhuma inovação eleitoral nos seus aspetos centrais, sem prejuízo de algumas modificações de carácter específico ou secundário. É inegável a disseminada dificuldade do cidadão comum em entender e conhecer o sistema eleitoral que rege o ato eleitoral em que se insere, embora existam sistemas distintos no que toca à sua complexidade de apreensão. Talvez por isso também não se apresente como exercício corriqueiro chegar a uma definição científica de sistema eleitoral, inexistindo um consenso doutrinal acerca desta noção.

¹⁸ *Cfr.* Martins, Manuel Meirinho, *op.cit.*, pág. 174 e ss.

Numa perspetiva restrita, alguns autores definem sistema eleitoral como o conjunto de regras que determinam a conversão dos votos de certo corpo eleitoral em mandatos de um determinado órgão representativo dessa coletividade.

Nesta ótica restritiva, outros autores fazem a distinção entre leis eleitorais e sistemas eleitorais. As primeiras correspondem ao conjunto de normas que regem o processo eleitoral, caracterizando-se pela sua finalidade processual, tendo uma relevância constante ao longo de todo o processo desde o período pré-eleitoral até ao momento pós-eleitoral. Falamos aqui das regras sobre a capacidade eleitoral, regras relativas às candidaturas, à campanha eleitoral, da logística e fiscalização de todo o processo e ainda do funcionamento das assembleias de voto. Por conseguinte, a noção mais acertada de sistema eleitoral seria o aglomerado de mecanismos que materializam o metamorfismo da votação expressa pelos eleitores em mandatos que legitimam os representantes.

Certa doutrina minoritária considera, no momento de definir sistema eleitoral, além da vertente técnica e normativa, uma vertente social. Estes autores englobam no sistema eleitoral aspetos comportamentais e políticos que são maleáveis à conjuntura eleitoral. Os padrões de conduta dos vários atores eleitorais (candidatos, eleitores, partidos políticos, analistas, a comunicação social, sondagens etc.) surgem como parte integrante de uma noção amplamente considerada de sistema eleitoral tendo em conta os fatores indiretos que moldam a órbita eleitoral e a própria eleição.¹⁹

Quando abordamos a temática de sistemas eleitorais, referimo-nos inevitavelmente a um composto normativo jurídico-legal que irá processar a vontade popular, expressa através do sufrágio, e dela fazer resultar uma atribuição de mandatos a determinada(s) pessoa(s), o(s) candidato(s), para que este(s) possa(m) exercer funções de carácter público em nome da coletividade. No nosso estudo abordamos o sistema eleitoral em eleições legislativas e todos os elementos que influenciam e determinam quem é eleito deputado à Assembleia da República Portuguesa.

Nesta mescla legal que é um sistema eleitoral estão contidas normas relativas à fórmula eleitoral, elemento variável entre tipologias de maioria relativa, de maioria absoluta ou ainda fórmulas de conversão proporcional. Cabem também as regras que decretam a estrutura do voto, sendo que existem diversas formas de permitir ao eleitor expressar a sua

¹⁹ *Cfr.* Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 191 e ss.

preferência, seja através de um voto único num partido, através de um voto em listas fechadas ou bloqueadas, ou, de outra forma, permitindo ao eleitor selecionar um ou mais candidatos de uma lista de um partido ou até mesmo de várias listas apresentadas por diferentes partidos, como é o caso do tipo de voto associado a sistemas com listas semi-abertas, abertas ou à possibilidade de *panachage*, respetivamente. Outro elemento que decorre da legislação que versa sobre o sistema eleitoral é o limiar de representação, que poderá existir ou não, ditando de uma forma expressa a existência de um limiar mínimo de percentagem de votação para que o mandato parlamentar possa ser atribuído. Dependendo do tipo de sistema pelo qual se opta, bem como todos os condicionalismos externos que estão associados ao contexto histórico e político do Estado em causa, até este elemento, aparentemente tão simples, poderá ter uma influência esmagadora no processo eleitoral e nos seus resultados. Por fim, não poderíamos deixar de referir as regras que, *aperiori*, articulam qual a magnitude dos círculos eleitorais, círculos estes que também podem ser definidos como uninominais ou plurinominais, nos casos em que se elege um candidato em determinado círculo ou, pelo contrário, é atribuída uma pluralidade de mandatos por círculo eleitoral.²⁰

Estes e outros elementos merecem uma especial atenção na altura de efetivar qualquer mudança num sistema eleitoral. A mais pequena alteração impulsiva que se faça em qualquer dos componentes pode trazer consequências de uma magnitude difícil de antecipar e de mais difícil conserto. É por isso que cada um é merecedor de uma análise individual e cuidada, feita com os olhos postos nos objetivos que se pretendem alcançar ao modificar o funcionamento democrático.

4 - Os componentes dos sistemas eleitorais e a sua influência

O estudo dos componentes dos sistemas eleitorais gera um relativo consenso acerca dos principais elementos que fazem parte da sua constituição. Contudo, não deixam de existir divergências, sobretudo na consideração, ou não, de certos elementos acessórios ou indiretos

²⁰ *Cfr.* Costa Lobo, Marina e Pereira, José Santana, “Uma proposta para a reforma do sistema político: A abertura das listas partidárias às eleições legislativas.” in “Afirmar o Futuro - Políticas Públicas para Portugal” Volume 1: Estado, Instituições e Políticas Sociais, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2015. pág 40.

no sistema eleitoral. Autores como *Arend Lijphart*²¹ e *Douglas Rae*²² dedicaram-se amplamente ao estudo das matérias eleitorais e, como tal, não puderam deixar de elencar os elementos primordiais de qualquer sistema eleitoral, ao mesmo tempo que definiram as influências que cada um aciona no computo geral de uma eleição, sistematização que merece o maior relevo e reconhecimento da nossa parte.²³

4.1 – O voto e a sua estrutura

Um dos componentes de grande relevo num sistema eleitoral, como já referimos anteriormente, é a estrutura do voto. A forma de expressão do voto de cada constituinte do corpo eleitoral adquire um grande relevo, visto ser através deste ato material que se define a transposição da vontade do indivíduo para o sistema eleitoral. A estrutura do voto poderá ser *categórica* ou *ordinal*. A primeira, e mais simples, traduz-se na escolha de um único candidato ou de um único partido dos que se apresentam à votação. A segunda estrutura de voto referida consiste na possibilidade de o eleitor “repartir” o seu voto numa pluralidade de candidatos. A estrutura ordinal de votação prevê a circunstância de o eleitor ordenar os candidatos de um partido ou até mesmo fazer uma partilha de votação por candidatos de partidos diferentes.²⁴ O voto poderá ainda estar estruturado de forma unitária ou segmentada. A primeira hipótese acontece nos sistemas em que o voto é feito em apenas um círculo eleitoral, sendo expresso apenas para essa mesma circunscrição. De outra forma, existem sistemas em que o sufrágio para a eleição parlamentar se desmembra em mais do que uma aceção. O voto duplo existe quando o eleitor, quando chamado a eleger os seus representantes, tem de o fazer em duas dimensões, como por exemplo atribuir um voto para a lista que prefere no círculo plurinominal em que está inserido e outro para o círculo

²¹ Arend D'Engremont Lijphart, nascido em Apeldoorn, nos Países Baixos, a 17 de agosto de 1936, é um cientista político que se dedicou aos temas da Democracia, concretamente ao funcionamento das instituições democráticas. Foi nos Estados Unidos da América que fez grande parte da sua carreira, onde lecionou na universidade da Califórnia. O seu vasto trabalho no que diz respeito aos sistemas eleitorais tornou-o num nome incontornável na sistematização e aprofundamento do tema.

²² Douglas Whiting Rae, nascido em 1939, em Indianápolis, nos Estados Unidos da América, é um reconhecido professor e cientista político da Universidade de Yale, Connecticut, cujo ensaio mais conhecido, “The Political Consequences of Electoral Laws” consiste num estudo comparado dos sistemas eleitorais existentes e nas suas componentes e efeitos.

²³ Cfr. Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 28 e ss.

²⁴ Sendo este fenómeno conhecido por *panachage*.

uninominal que lhe corresponde. Embora existam, efetivamente, dois votos diferentes, ambos estão englobados no mesmo sistema que irá compor uma única assembleia. Quanto à estrutura do voto, existe uma clara diferenciação no que diz respeito ao grau de personalização da votação entre um voto único ou duplo, ordinal ou categórico. Estas distinções poderão encontrar tradução numa maior ou menor liberdade de expressão democrática e, conseqüentemente, numa maior ou menor satisfação e identificação com os representantes. Naturalmente, tendemos a concordar que os votos mais complexos como o ordinal e o duplo, permitem outro tipo de sofisticação na expressão da preferência democrática e, por isso mesmo, são soluções que surgem de forma instantânea como resposta a problemas democráticos estruturais como o distanciamento entre eleitores e eleitos ou insatisfação generalizada com as prestações dos deputados.

4.2 – Os círculos eleitorais

Para que o processo eleitoral possa funcionar de uma forma organizada, justa e equilibrada é necessário dividir o território de forma a garantir estes pressupostos. Essas circunscrições territoriais são os círculos eleitorais, também denominados diversas vezes por distritos eleitorais. Casos existem em que todo o território de determinado país constitui um único círculo eleitoral, como nos Países Baixos ou em Israel, mas estes constituem uma minoria nos sistemas eleitorais dos países ocidentais. Este facto deve-se, sobretudo, à persecução do objetivo da representação mais efetiva da população, desiderato para o qual não parece contribuir a centralização da votação e da escolha de candidatos por parte das organizações partidárias. Os círculos eleitorais são uma peça chave naquilo que é a representação territorial e têm uma função de elevada relevância em garantir que determinados territórios e as populações que neles habitam têm, nos respetivos representantes, uma salvaguarda dos seus interesses.²⁵ Claro está que a existência, só por si, de círculos eleitorais não é garantia automática de que todo o território se encontre valorizado. Como poderemos ver mais à frente, Portugal é um bom exemplo de como a simples divisão eleitoral por distritos administrativos está longe de garantir que os interesses

²⁵ Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 30 e ss.

de cada circunscrição, e invariavelmente o interesse nacional, como um todo, sejam atendidos efetivamente.

É através dos círculos eleitorais que os diferentes candidatos de cada partido se apresentam para competir por cada um dos votos dos eleitores daquela determinada região. É também através desta determinação territorial que se processa a contagem, conversão do número de votos e consequente atribuição de mandatos correspondentes aquele círculo. Nota seja feita que nem sempre esta correspondência acontece. É possível, embora pouco comum, que os círculos de candidaturas não sejam correspondentes aos círculos de apuramento. Assim, nos círculos de candidatura apenas existe uma escolha dos candidatos de cada partido que efetivamente poderão vir a ser eleitos e é no segundo tipo de círculo, de apuramento, que essa eleição realmente sucede.²⁶

Existem ainda, em alguns sistemas eleitorais de países com contextos étnicos e sociais diversos, círculos de representação desses mesmos grupos minoritários. Este tipo de circunscrição tem como objetivo garantir que determinado grupo de cidadãos que constituem aquelas comunidades têm uma representação efetiva, por se considerar que é desigual a possibilidade de a virem a alcançar de outra forma. A Nova Zelândia é um caso paradigmático sobre a existência deste tipo de círculos eleitorais, existindo sete circunscrições exclusivamente destinadas a eleger representantes da comunidade *Maori* que constitui sensivelmente 13% da população do país insular.²⁷ No que se refere ao círculo eleitoral espacialmente considerado, estes tipos de círculos especiais coincidem com os diversos círculos uninominais previstos no sistema eleitoral vigente na Nova Zelândia.²⁸

No nosso país, mais concretamente na eleição para os representantes parlamentares, os círculos eleitorais são vinte e dois, existindo uma correspondência com os distritos administrativos em que se divide o território nacional, somando-lhes os círculos correspondentes às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e ainda duas circunscrições correspondentes às comunidades portuguesas residentes no estrangeiro, também

²⁶ Numa proposta feita pelo Partido Socialista para a reforma do sistema eleitoral português à Assembleia da República, em 1988, estava prevista esta divisão em termos de círculos eleitorais. Esta proposta foi materializada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 195/97, disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/684620/details/maximized> consultada a 23 de Janeiro de 2021.

²⁷ Martins, Jorge, “Eleições na Nova Zelândia: E tudo Jacinda levou...”, artigo publicado em 2020, em [esquerda.net](https://www.esquerda.net/artigo/eleicoes-na-nova-zelandia-e-tudo-jacinda-levou/70810) disponível em <https://www.esquerda.net/artigo/eleicoes-na-nova-zelandia-e-tudo-jacinda-levou/70810>, consultado a 24 de Fevereiro de 2021.

²⁸ Cfr Freire, André; Lopes, Farelo, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 135.

denominados de círculos de emigração, que são os círculos eleitorais da Europa e de fora do espaço europeu.

Contudo, e como será abordado numa fase posterior deste estudo, estas delimitações não são isentas de críticas e poder-se-á argumentar que são contributivas para uma representação territorial desproporcional que tem resultado numa marginalização de regiões do território português.

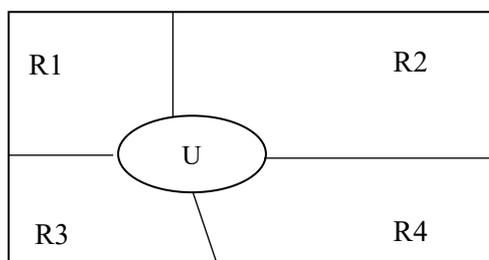
Como é fácil de perceber, a divisão de um território em círculos eleitorais tem consequências muito extensas no que diz respeito à constituição de um parlamento bem como na organização das estruturas político-partidárias que, naturalmente, se moldam de acordo com a organização do sistema para obter o maior sucesso eleitoral possível. Numa perspetiva histórica, a problemática associada à delimitação de círculos eleitorais sempre esteve diretamente ligada à manipulação que os mesmos podem sofrer, deturpando os resultados eleitorais e ferindo a representação real da comunidade, favorecendo uns partidos ou prejudicando outros. Este fenómeno é denominado de *gerrymandering*.²⁹ Esta manipulação também pode existir numa ótica positiva, permitindo, por exemplo, criar uma vantagem artificial para um grupo étnico, social ou religioso que a comunidade entenda ser merecedor de uma representação privilegiada em relação àquela que obteria sem essa particularidade no sistema eleitoral.

No grafismo seguinte exemplificam-se possibilidades de diferentes divisões de um território em círculos eleitorais sendo possível entender claramente a diferença de resultados que poderá surgir dessa escolha, mesmo que as votações sejam exatamente iguais.

²⁹ O *gerrymandering* é uma prática que visa atribuir artificialmente uma vantagem ou desvantagem política a determinado grupo em contexto eleitoral formal, através da manipulação dos círculos eleitorais. O termo tem a sua origem num político americano de nome Elbridge Gerry, que foi vice-presidente dos Estados Unidos da América e também governador do Estado de Massachusetts. Durante o mandato como governador, em 1812, Gerry criou uma revisão do desenho dos círculos eleitorais de forma a trazer benefícios eleitorais para o seu partido, no qual resultou uma circunscrição que apresentava uma forma geométrica de uma salamandra. Deste episódio surgiu o termo que caracteriza este tipo de manipulação, fazendo referência ao nome do político americano e à caricata forma do círculo eleitoral por ele desenhado.

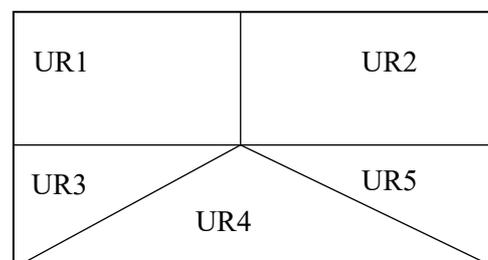
Figura 1 – Exemplo fictício da influência da geometria dos círculos eleitorais.³⁰

Modelo 1:
Cinco círculos uninominais, sendo um urbano e quatro rurais



Partido A: um eleito no círculo urbano
Partido B: quatro eleitos nos círculos rurais

Modelo 2:
Cinco círculos uninominais, em que o círculo urbano foi diluído nos cinco círculos rurais



Partido A: zero eleitos
Partido B: cinco eleitos

4.2.1 A magnitude dos círculos eleitorais

Um elemento associado aos círculos eleitorais que ganha algum destaque no estudo dos mesmos é a sua magnitude. A magnitude dos círculos eleitorais é um dos componentes mais influentes no paradigma político de um sistema eleitoral. Embora seja considerado, muitas vezes, um elemento exterior ao sistema eleitoral e que apenas tem efeitos no momento da escolha do sistema a adotar, esta influência faz com que a larga maioria dos autores integre a magnitude dos círculos eleitorais no panorama dos componentes de um sistema eleitoral.³¹ A sua explanação é simples: consiste na dimensão do círculo eleitoral, considerada pelo número de mandatos a atribuir no mesmo. Este fator está dependente do tipo de círculo em causa. Em círculos uninominais (círculos em que se elege apenas um deputado) a magnitude é mínima. Em círculos plurinominais (círculos em que é possível eleger uma pluralidade de deputados) a magnitude já poderá ser superior. Normalmente, o critério associado ao cálculo de mandatos que determinado círculo pode atribuir é a

³⁰ Fonte: Freire, André; Lopes, Farelo, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 137.

³¹ *Ibidem.*, pág. 136.

densidade populacional medida pelo número de cidadãos que se encontram, ao momento da eleição, recenseados naquele território.³²

A influência deste elemento é muito elevada naquilo que é a peça chave do estudo dos sistemas eleitorais e que abordaremos com mais detalhe, a proporcionalidade. Num sistema em que esta seja a “preocupação maior”, a proporcionalidade dos votos em relação aos mandatos será tanto maior quanto for a magnitude do círculo eleitoral.

As implicações do número de mandatos a atribuir em determinado círculo eleitoral naquilo que é a proporcionalidade vertida da transfiguração dos votos em lugares atribuídos são uma consequência direta daquilo que se denomina por limiar de representação que desenvolveremos de seguida. Contudo, importa referir que esta magnitude associada à delimitação eleitoral tem uma influência relevante naquilo que é a perceção eleitoral, quer dos eleitores, isto é, de toda a comunidade a que corresponde aquele círculo eleitoral, quer dos eleitos, ou seja, dos partidos políticos e dos seus candidatos naquela circunscrição. É de exercício fácil concluir que, se um círculo eleitoral determina a eleição de apenas um ou dois membros de um parlamento, a sua influência e assimilação será sempre muito menor do que determinado círculo que atribua dez vezes mais mandatos.³³ Os partidos investirão invariavelmente um maior espectro do seu foco, em termos de propostas e ideias, e dos seus recursos, no que se refere à campanha eleitoral, naquela que é a delimitação eleitoral que mais influência terá no objetivo final de vencer as eleições e obter condições para governar o país.³⁴

Sendo o caso português analisado, com mais detalhe, numa altura posterior, é de notar a discrepância que existe na magnitude dos círculos do sistema eleitoral português em que, por exemplo, o círculo eleitoral de Lisboa elege 47 deputados enquanto o círculo eleitoral de Beja elege apenas 3, sendo o nosso sistema um exemplo paradigmático da influência política que resulta da magnitude dos círculos eleitorais.

³² *Cfr.* Sítio da Comissão Nacional de Eleições, disponível em <<https://www.cne.pt/content/assembleia-da-republica>>, consultado no dia 12 de Março de 2021.

³³ *Cfr.* Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2a edição, 2015, pág. 256.

³⁴ Freire, André; Lopes, Farelo, *op cit.*, pág. 137 e ss.

4.3 – O limiar de representação e cláusulas barreira

O limiar de representação consiste num mínimo de votos, avaliados em percentagem, que são necessários para que um partido alcance a eleição de um deputado em determinado ato eleitoral. Quando este limite surge de um impositivo legal previamente previsto e inserido num determinado sistema legal então denomina-se vulgarmente por cláusula barreira. Esta cláusula é um componente dos sistemas eleitorais facultativo, existindo apenas em alguns países.

Inexistindo, em determinado sistema eleitoral, uma cláusula barreira, existirá sempre em o limiar de representação. Quer isto dizer que abaixo deste limite mínimo, em nenhuma circunstância será possível a eleição de um deputado, situação que se verifica de uma forma mais perceptível quando existe uma competição entre diversas forças partidárias no círculo eleitoral. Por outro lado, quando existe uma competição diminuta em termos de quantidade de partidos, como em círculos onde se verifique um forte bipartidarismo, é comum falar-se em *limiar de exclusão*, consistindo numa percentagem mais elevada de votos para assegurar, efetivamente, a eleição.³⁵ Assim, podemos concluir que o nível de competição partidária é determinante no resultado do cálculo destes limites, mínimos e máximos de representação. Estes são fatores que não poderão ser ignorados numa perspetiva de combater a falta de proporcionalidade representativa em sistemas eleitorais onde se manifestem resultados eleitorais distorcidos em relação às percentagens de votos obtidas por cada partido político. O limiar de representação, ou limiar de exclusão, será tanto maior quanto menor for a magnitude do círculo eleitoral, facto que pode levantar problemas de proporcionalidade e dificultar a representação efetiva de partidos de menor dimensão que poderão representar franjas significativas da sociedade.

A relação entre a dimensão dos círculos eleitorais, anteriormente abordada, e os limiares efetivos de representação é incontornável. Como vimos, a competição partidária aumenta quando existem menos lugares em disputa. Este fenómeno, por sua vez, faz aumentar o limiar de representação na medida inversa da magnitude do círculo eleitoral. Este é um fenómeno que encontra exemplos na realidade portuguesa e que levanta problemas quanto à efetiva representação partidária bem como em relação ao “desperdício” de votação.

³⁵ Martins, Manuel Meirinho, *op.cit.*, pág. 138.

Segundo cálculos de Lijphart³⁶, supondo a ausência de uma cláusula barreira legal, um círculo eleitoral com 1, 10 ou 120 deputados a eleger terá limiares de representação de 35%, 7,8% e 0,81%, respetivamente, o que representa bem a influência dos fatores abordados.³⁷

No que às cláusulas-barreira diz respeito, estas estão presentes em vários ordenamentos jurídicos e consistem, como anteriormente explanado, em cláusulas eleitorais estipuladas para estabelecer, geralmente a nível nacional, um limiar inferior de votação, determinado em percentagem ou através de um número mínimo de mandatos conseguidos.³⁸ Este tipo de disposição é categoricamente posto de parte no nosso sistema eleitoral em eleições legislativas.³⁹

4.4. – A dimensão da assembleia

Outro fator que gera alguma controvérsia em relação ao seu papel como elemento estrutural de um sistema eleitoral é a dimensão da assembleia. Alguns autores vêm este componente como algo externo ao sistema eleitoral propriamente dito, influenciando o

³⁶ Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

³⁷ Fazendo nota do caso português, na última eleição legislativa de 2019, mais três partidos obtiveram assento parlamentar, sendo eles CHEGA, Iniciativa Liberal e ainda o partido Livre. Note-se também, que este aumento do número de partidos com representação parlamentar surge depois de, nas eleições para Assembleia da República de 2015, também o partido *PAN-Pessoas, Animais e Natureza*, ter elegido, pela primeira vez, um deputado. Torna-se assim claro que Portugal parece iniciar um caminho de reconfiguração do seu espectro político, como aliás parece ser a tendência em vários países europeus onde o domínio político se mantém há largos anos nos partidos convencionais. É importante realçar que todos estes novos partidos que agora ganham espaço no xadrez político português conseguiram obter os seus mandatos através do círculo eleitoral de Lisboa, cuja magnitude é a maior do país, facilitando assim a possibilidade de eleição através de limiares de representação mais baixos.

³⁸ A cláusula deste tipo com mais visibilidade é a do sistema eleitoral alemão que faz depender a representação partidária de uma votação mínima nacional de 5% ou da eleição de três ou mais deputados através dos círculos uninominais.

³⁹ A Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua versão mais recente, aprovada pela Lei n.º 1/2005, de 12 de Julho, dita no número 1 do artigo 152º, de epígrafe “Representação Política”, que: “A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima.”. Esta rejeição tão perentória de qualquer limitação legal à representação é fácil de entender quando contemplada na circunstância histórica da Lei Fundamental. A Constituição de 1976 poderia ter sido omissa quanto a esta possibilidade na sua vertente eleitoral, deixando para o legislador ordinário o debate sobre a sua pertinência, mas o legislador constituinte optou de forma diferente. Num período imediatamente posterior à Revolução de Abril, o país ainda se encontrava fortemente marcado e traumatizado pela falta de liberdade política característica do Estado Novo e esta terá sido a principal razão para se querer, desde logo, impedir que num momento de tamanha instabilidade política e social, pudesse surgir qualquer ímpeto restritivo à representação política em forma de uma cláusula-barreira. Era tempo de abertura total à Democracia e era essa a mensagem que uma lei constitucional cujo maior valor era a liberdade teria que fazer passar.

mesmo, mas não lhe pertencendo. De outra forma, alguma doutrina entende que o número de lugares disponíveis no órgão que se está a constituir eleitoralmente é um elemento de grande relevo, constitutivo do sistema eleitoral.

Mais uma vez, este elemento encontra-se diretamente relacionado com um dos princípios essenciais da representação parlamentar, a proporcionalidade, facto esse que não poderá ser descurado no estudo holístico de um sistema eleitoral. Embora seja talvez dos componentes de mais simples compreensão e análise, estamos em crer que a dimensão da assembleia é um elemento integrante do sistema eleitoral que merece um olhar atento, não só pela sua influência na proporcionalidade dos resultados eleitorais, mas também pela perceção e interpretação que a comunidade tem sobre a quantidade de lugares a atribuir.⁴⁰ Nos dias de hoje, em que todos os populismos, sejam de esquerda ou de direita, parecem ganhar espaço, torna-se ainda mais relevante entender qual o número de parlamentares ideal para aquele contexto eleitoral e dar a entender às pessoas essa mesma lógica, contrariando-se assim, pelos argumentos e pelos factos, o populismo barato que se aproveita da ignorância.

Sabemos que, de forma geral, quantos mais lugares tiver um parlamento, maior será a possibilidade de representação de forças políticas com expressões eleitorais mais baixas, contribuindo para o multipartidarismo do sistema político. Nesta circunstância aumenta também o grau de proporcionalidade entre parlamentares e corpo eleitoral, diminuindo o número de eleitores que não veem o seu voto contribuir para qualquer atribuição de mandatos.

4.5. – A fórmula eleitoral

Propositadamente deixado para última análise temos aquele que é considerado o componente nuclear dos sistemas eleitorais: a fórmula eleitoral. Pela importância da fórmula eleitoral, muitas vezes, as classificações dos sistemas eleitorais confundem-se com os tipos de fórmulas existentes, ao ponto que, vulgarmente, os dois conceitos são considerados numa amálgama em que não existe distinção. A fórmula eleitoral consiste no mecanismo específico de conversão dos votos expressos pelo corpo eleitoral nos mandatos que

⁴⁰ Braga da Cruz, Manuel, “A revisão falhada do sistema eleitoral”, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, *Análise Social* volume XXXV, 2000, Lisboa, pág.48.

correspondem aos lugares a ocupar.⁴¹ É este mecanismo de conversão que, em muitos sistemas, dita o nível de proporcionalidade da representação política num determinado contexto democrático. Devido ao seu papel central em toda a eleição, a fórmula eleitoral tende a ser um elemento imutável na maior parte dos sistemas eleitorais.

Os diferentes tipos de fórmulas eleitorais e os seus efeitos serão alvo de uma análise que faremos adiante, mas importa para já realçar que este é um dos principais componentes de qualquer sistema e, além disso, é na sua base que se efetuam diversas distinções e caracterizações dos sistemas eleitorais.

5. - Sistemas eleitorais e suas classificações

No momento de tipificar os sistemas eleitorais a doutrina não é unânime na classificação dos grandes grupos de sistemas eleitorais. Existe concordância na existência de duas grandes classes: os sistemas eleitorais maioritários e os sistemas eleitorais proporcionais. A divergência surge quando se integra ou não uma coletividade de sistemas que poderão ser apelidados de sistemas mistos, isto é, que conjugam características típicas dos sistemas proporcionais e maioritários. Certo é que, englobados nestas “famílias” de sistemas eleitorais, encontramos mais de uma dezena de subtipos, cada um com as suas especificidades e características únicas. Contudo, comungamos da opinião de que qualquer sistema eleitoral poderá sempre cair no enquadramento binário de maioritário ou proporcional, especialmente quando a classificação é feita com base em várias características-chave muito distintas entre estes dois tipos de sistemas.

Por princípio, a representação maioritária irá ter uma fórmula de conversão de votos em mandatos que favoreça o sucesso da maioria e tentará garantir que essa maioria se reverte na composição do parlamento. Assim, o principal objetivo da representação maioritária será sempre formar maiorias estáveis e favorecer o mais votado para que aquelas maiorias possam acontecer. Em sentido oposto, a representação proporcional terá como preocupação maior a representação o mais fiel possível do eleitorado, formulando sistemas em que a as

⁴¹ Freire, André; Lopes, Farello, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 96.

percentagens de votação que cada partido obtém definem, tendencialmente, a mesma percentagem de lugares obtidos.⁴²

A classificação mais consensual congrega nos sistemas eleitorais maioritários os métodos de maioria relativa e maioria absoluta. Nos sistemas eleitorais proporcionais são incluídos os métodos de representação proporcional por lista e o sistema de voto único transferível.

Figura 2 - Efeitos tendenciais da representação por maioria e da representação proporcional.⁴³

Efeitos tendenciais	Representação por maioria	Representação proporcional
Bipartidarismo	Sim	Não
Maioria monopartidária	Sim	Não
Estabilidade do governo	Sim	Não
Coligações governativas	Não	Sim
Atribuição unívoca de responsabilidade política	Sim	Não
Representação fiel da sociedade	Não	Sim
Oportunidades para novas forças políticas	Não	Sim

6. – Os sistemas eleitorais maioritários

Os sistemas eleitorais maioritários foram os primeiros sistemas de representação democrática e são também aqueles que apresentam uma maior inteligibilidade. Inicialmente através da representação maioritária simples e evoluindo para a representação maioritária a duas voltas, esta é a tipologia de sistemas que está na génese do estudo dos atos eleitorais.

⁴² *Cfr.* Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1994, *apud* Freire, André, *op. cit.* pág. 97.

⁴³ Fonte: Freire, André; Lopes, Farelo, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 95.

6.1. – Os sistemas de maioria relativa

A razão para o sistema de maioria relativa ter sido adotado primariamente, numa perspetiva histórica e cronológica, é a sua simplicidade: em cada círculo ganha o candidato que obtiver uma maior votação entre o corpo eleitoral. Este minimalismo e facilidade estendem-se também ao tipo de voto que normalmente se lhes está associado: voto único, simples, no candidato preferido pelo votante para ocupar o lugar.

Assim, e como se pode verificar pelo quadro que demonstra este sistema num exemplo fictício, o candidato que obtém a maior percentagem de votos dos eleitores é considerado o vencedor da eleição, obtendo para si a totalidade dos mandatos a atribuir. Este sistema é comumente denominado de “first past the post”, numa alusão ao facto de o mais votado ser o vencedor absoluto da eleição sobre todos os outros candidatos.

Num círculo uninominal, o candidato que obteve 43% dos votos é eleito para o único lugar que estava em disputa, perfazendo deste modo uma “maioria artificial”.⁴⁴ Na verdade, ao candidato “A” basta uma maioria relativa para invalidar os 57% de votação que todos os outros candidatos conseguiram lograr, relegando estes últimos para fora do círculo de eleitos e bem assim, condenando os seus eleitorados para um vazio de representação.

Figura 3 - Exemplo da aplicação do sistema de maioria relativa num círculo uninominal com quatro partidos

Candidatos/Partidos	Votos	Lugares
A	41.000 (41,0%)	1
B	28.000 (28,0%)	0
C	17.000 (17,0%)	0
D	14.000 (14,0%)	0
Total	100.000	

Com algumas variações, este sistema começou por ser utilizado em França em 1789, até 1918 na Alemanha, na Suíça até 1900 e ainda Áustria, Itália e Holanda até ao final da Primeira Guerra Mundial. Hoje, este sistema é utilizado em diversos países um pouco por

⁴⁴ Freire, André *op.cit.*, pág. 58.

todo o globo, como na França, nos Estados Unidos da América e ainda Canadá e Reino Unido. Um ponto em comum dos países que utilizam este método é a sua grande dimensão e densidade populacional. Este é o sistema mais utilizado no mundo no que toca à densidade populacional. Aproximadamente 44% da população mundial elege os seus representantes pelo sistema de maioria simples.

Esta relação entre densidade populacional, dimensão do país e sistema eleitoral utilizado não é ocasional. Num país de maiores dimensões, com corpos eleitorais de igual calibre, torna-se imperioso simplificar o sistema e facilitar a sua compreensão. Além disso, quanto mais numerosa é a população, maior probabilidade terá de se fraturar e adotar visões diferentes, isto é, o potencial multipartidarismo é maior, o que pode significar uma séria ameaça à coesão da comunidade e à efetiva governabilidade de um estado. Além da simplicidade, outra grande vantagem atribuída a este sistema é a estabilidade governativa que gera, facilitando a formação de governos fortes e constituídos apenas por um partido.

Na atualidade, alguns países enfrentam o tipo de problemas que anteriormente referimos, existindo uma enorme dificuldade na formação de governos devido à dispersão que se permite espelhar num parlamento quando não se aplica o sistema maioritário. É exemplo disso o caso holandês, com o último ato eleitoral naquele país a resultar na representação de um elevado número de partidos, tornando mais difícil a tarefa de alcançar um governo suficientemente estável para assumir funções.⁴⁵

Outra vantagem deste sistema é a personalização do voto, fomentando-se uma relação muito mais direta e pessoal do eleito em relação à comunidade de eleitores daquele círculo. O candidato passa de anónimo a conhecido pelas pessoas. Esta mudança de paradigma poderá ser benéfica no que diz respeito à satisfação dos eleitores com os seus representantes através da diminuição da distância entre estes e aqueles. Outra vantagem que importa elencar neste tipo de sistema eleitoral é a menor dependência partidária dos candidatos, que é outro motivo para a insatisfação democrática. Os candidatos a deputados, não estando escudados e ocultados por uma lista rígida definida pelo partido e, pelo contrário, tendo de dar a cara em determinado local pela sua própria eleição, terão muito mais incentivos para representar verdadeiramente aquela população e aquele território em vez de fazer exclusivamente um caminho partidário cujo objetivo é integrar a lista dos escolhidos pelo aparelho. Note-se, por exemplo, a pretexto de demonstração destes efeitos,

⁴⁵ Atualmente, existem 13 forças políticas com representação parlamentar.

como a eleição do Presidente da República do nosso país funciona nesse sentido: embora os partidos políticos tenham os seus candidatos ou declarem os seus apoios a determinado candidato, a eleição é vista como uma eleição pessoal o que aproxima, sem margem para dúvida, a relação entre o eleitorado e o eleito.

Apesar das vantagens elencadas o sistema maioritário simples não está isento de críticas. A principal oposição feita a este método é baseada na falta de proporcionalidade. A comparação entre o número de votos e o número de representantes no parlamento dos vários partidos é um dos principais defeitos, tendo como consequência, como vimos anteriormente, a falta de representação dos partidos de menores dimensões enquanto se verifica um favorecimento dos grandes partidos.

Olhando para o exemplo eleitoral da democracia norte americana,⁴⁶ podemos constatar que a aplicação do método da maioria relativa no que à eleição dos membros do colégio eleitoral americano diz respeito, tem causado alguma discrepância na consequente eleição do Presidente, uma vez que George W. Bush⁴⁷ e Donald Trump⁴⁸ foram eleitos tendo obtido menos votos do que os seus adversários. Estes acontecimentos reacenderam o debate sobre a revisão do sistema eleitoral norte-americano, contudo, e como já referimos anteriormente, no que diz respeito aos sistemas eleitorais de uma forma geral, a inércia e a mudança têm um confronto extremamente desigual.

Outra grande falha apontada a este sistema eleitoral é o “desperdício” de votos que parece gerar, visto que apenas são úteis para o resultado, os votos que elegem o vencedor.⁴⁹ Este ponto negativo será mais grave quanto maior for o espectro de partidos a concorrer no ato eleitoral, uma vez que, pela dispersão da votação, virtualmente, será necessária uma

⁴⁶ O sistema eleitoral norte-americano para eleger o seu presidente é um sistema caracterizado pelo sufrágio indireto, em que os 50 estados têm pesos diferentes consoante a sua densidade populacional. Na verdade, os eleitores de cada estado votam para eleger os membros do colégio eleitoral correspondentes ao seu estado que irão votar no candidato que alcançou a maioria dos votos naquele círculo eleitoral. São esses 538 delegados que darão corpo ao colégio eleitoral que irão atribuir os votos aos candidatos, sendo que são necessários 270 votos para um candidato sair vencedor. Note-se que existe também neste caso uma enorme discrepância entre os diferentes estados, sendo que, por exemplo, o estado da Califórnia tem direito a 55 delegados no colégio eleitoral enquanto o estado do Alasca se encontra representado por apenas 3 delegados.

⁴⁷ George W. Bush, candidato republicano às eleições norte-americanas de 2000, obteve 47,87% dos votos, tendo sido eleito Presidente dos Estados Unidos da América com uma percentagem de votos menor do que Al Gore, candidato democrata que obteve 48,38% dos votos nesse mesmo ato eleitoral.

⁴⁸ Donald Trump, candidato republicano às eleições norte-americanas de 2016, obteve 46,1% dos votos, tendo sido eleito Presidente dos Estados Unidos da América com uma percentagem de votos menor do que a sua adversária, Hillary Clinton, candidata democrata que obteve 48,2% dos votos.

⁴⁹ Cfr. Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 254 e ss.; Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 35 e ss.

percentagem cada vez menor para se obter a eleição enquanto a percentagem de votos “inúteis” toma o sentido inverso.

Esta fórmula de maioria relativa poderá ser aplicada, não só a candidatos singulares, mas também a listas partidárias com uma pluralidade de candidatos, perfazendo aquilo que conhecemos pelo “voto bloqueado”. No voto bloqueado, a lista que obtém a maioria relativa dos votos elege todos os seus elementos, que são tantos quanto os mandatos a atribuir, enquanto as outras listas não elegem qualquer dos seus candidatos. Um ponto a favor que é trazido ao debate pelos defensores deste tipo de eleição consiste no incentivo que os partidos têm em, aquando da feitura das suas listas, as constituírem com a maior diversidade possível no que aos candidatos diz respeito para assim cativar a maior percentagem de eleitorado possível. Esta tendência é sem dúvida uma mais-valia na representação de minorias, questão tão valorizada nos dias que correm. Todavia, este método tende a gerar maiorias excessivas, subvertendo aquilo que é a essência parlamentar.⁵⁰ Este vício foi aliás perseguido pelo regime do Estado Novo, em Portugal, nas eleições das listas de deputados à Assembleia Nacional, através de um círculo único que se manteve até ao término da II Grande Guerra tendo depois sido adaptado a 30 círculos coincidentes com os distritos, ilhas e territórios ultramarinos.⁵¹ Como é evidente, este sistema pretendia eliminar ao máximo a representação política que não espelhasse aquilo que era ditado pelo regime totalitário, tirando qualquer tipo de significância à oposição.⁵²

⁵⁰ Caso paradigmático das eleições para o parlamento de Singapura, em 1991, em que o partido de ação popular obteve 95% dos lugares (77 num total de 81) através de uma votação de 61%. Este é um exemplo flagrante de um sistema que é, na prática, um sistema de voto bloqueado em que a lista do partido vencedor faz eleger praticamente a totalidade dos seus candidatos mesmo sem ter obtido uma percentagem tão significativa de votação.

⁵¹ Freire, André; Lopes, Farello, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 109.

⁵² Ferreira, Ana Sofia, “As eleições no Estado Novo”, Revista da Faculdade de Letras n° 197, III Série, vol. 7, Porto 2006, pág. 199.

6.2. – Os sistemas de maioria absoluta: o voto alternativo e o sistema maioritário a duas voltas

6.2.1. – O sistema maioritário a duas voltas

O sistema maioritário a duas voltas também conhecido por sistema de “segundo voto”, é um sistema eleitoral com aplicação em eleições parlamentares, mas sobretudo em eleições presidenciais. Para a eleição de um Presidente da República este método é utilizado em muitos países sendo exemplos Portugal, França ou Áustria. Quanto às eleições parlamentares a sua utilização verifica-se em sensivelmente 5% dos estados a nível global, sendo o exemplo europeu mais paradigmático as eleições para o parlamento francês, que decorrem com base nesta metodologia desde 1958.

Este sistema eleitoral apresenta-se como uma evolução do sistema maioritário simples, traduzindo a eleição de um candidato (em círculos uninominais) na necessidade de maioria absoluta dos votos, isto é 50% ou mais. Caso esta maioria não seja alcançada por nenhum candidato no primeiro ato de votações, então seguir-se-á uma segunda volta eleitoral onde já não participarão os candidatos que obtiveram votações menos significantes, encontrando-se o vencedor pelos resultados dessa segunda ronda de votações.

Em regra, nas eleições presidenciais, apenas podem concorrer à segunda volta os dois candidatos mais votados sendo o vencedor o que obtiver maior percentagem de votos. Já no que diz respeito a eleições parlamentares, regra geral, podem participar na segunda volta mais do que dois partidos desde que não sejam impedidos por uma cláusula barreira (12,5% é a cláusula utilizada no sistema francês), embora neste caso não tenha de existir necessariamente uma verdadeira maioria absoluta, uma vez que o candidato poderá ser escolhido na primeira volta, se alcançar uma maioria absoluta, ou, no caso de se verificar uma segunda volta, basta-lhe obter uma maioria relativa para alcançar a vitória.⁵³

Como anteriormente referido, em Portugal o sistema de maioria a duas voltas é utilizado nas eleições para o Presidente da República Portuguesa.⁵⁴

⁵³ *Cfr.* Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 41 e ss.; Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 262 e ss.

⁵⁴ Dita o artigo 126º da Constituição da República Portuguesa, a respeito do sistema eleitoral para a eleição do Presidente da República, no seu nº 1 que “Será eleito Presidente da República o candidato que obtiver mais de metade dos votos validamente expressos, não se considerando como tal os votos em branco.”, ao que o nº 2 e

Um dos exemplos históricos da funcionalidade deste sistema que os portugueses guardam na memória foi a eleição presidencial de 1986, à qual concorreram Diogo Freitas do Amaral, apoiado pelo CDS-PP, PPD-PSD e PDC; Mário Soares, apoiado pelo PS; Francisco Salgado Zenha com o apoio do PRD, PCP e MDP/CDE e ainda Maria de Lourdes Pintasilgo, apoiada pelo UDP. Este ato eleitoral foi marcante na história do país, não só pela preponderância do momento político que Portugal atravessava,⁵⁵ mas também pela surpresa do resultado final, que expôs de uma forma límpida o funcionamento do sistema eleitoral maioritário a duas voltas. A primeira volta desta eleição ficou marcada por um domínio expressivo de Freitas do Amaral, que alcançou uma percentagem de votação sensivelmente igual à soma das percentagens do segundo e terceiro classificados, Mário Soares e Salgado Zenha, respetivamente. Na verdade, o candidato apoiado pelo CDS tinha saído vitorioso em todos os distritos do país com exceção de Setúbal e do Alentejo, onde Salgado Zenha tinha alcançado a maioria dos votos. Contudo, o resultado não se mostrou suficiente para dar eleger Freitas do Amaral Presidente da República, pois não tinha alcançado mais de metade dos votos como estava previsto no sistema eleitoral. Seguiu-se então um segundo sufrágio entre Freitas do Amaral e Mário Soares que tinha ficado em segundo lugar. Foi esta segunda volta que ditou uma reconfiguração massiva do xadrez político que resultou numa inversão da vantagem esmagadora que se tinha espelhado nos resultados anteriores, por parte de Freitas do Amaral. Mário Soares conseguiu concentrar em si a votação de toda a esquerda política, tendo prevalecido na segunda volta sobre o candidato da direita por uma margem de apenas 140 mil votos.⁵⁶

nº 3 do mesmo artigo acrescentam que, não tendo nenhum candidato alcançado a maioria absoluta, se procede a um segundo sufrágio onde apenas irão concorrer os dois candidatos mais votados na primeira volta.

⁵⁵ A entrada de Portugal na CEE no início daquele ano marcava um ponto de viragem no que diz respeito ao relacionamento do país com o exterior. Além disso, o contexto social em 1986 espelhava uma certa consolidação democrática em Portugal, sendo que os candidatos à eleição estavam, pela primeira vez em Democracia, desassociados das instituições militares e marcavam, por sua vez e pela primeira vez numa disputa presidencial, uma bipolaridade entre esquerda e direita. Estes fatores deram à eleição presidencial de 1986 um carácter especial na história política nacional, tendo ficado para a história como uma das eleições mais disputadas no nosso país.

⁵⁶ Cfr. <<http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=16&mes=02&ano=1986&eleicao=pr>>, consultado a 13 de Maio de 2021.

Figura 4 - Determinação do vencedor segundo a fórmula de maioria absoluta a duas voltas nas eleições presidenciais de 1986, Portugal (valores em %).⁵⁷

Candidatos	1ª. Volta	2ª. Volta
Mário Soares	25,4	51,3
Freitas do Amaral	46,3	48,7
Salgado Zenha	20,9	-
Maria de Lourdes Pintasilgo	7,4	-

Total de votos válidos	100	100

Esta eleição é uma demonstração paradigmática do sistema maioritário a duas voltas e das suas idiossincrasias. Embora um candidato possa inicialmente, numa primeira volta, obter resultados esmagadores quando comparados com a fragmentação da votação dos restantes, caso não alcance a maioria absoluta, correrá sempre o risco de ver contra si formada uma maioria de rejeição que lhe poderá roubar a vitória no segundo sufrágio.

As vantagens deste sistema são tão evidentes quanto os prejuízos, mas estes prós e contras encontram uma grande maleabilidade quando se distingue a aplicação do sistema a uma eleição presidencial ou a uma eleição parlamentar.

Por um lado, forma-se uma maioria que facilita o entendimento dos resultados por parte do eleitor, pela sua simplicidade, alcançando-se o objetivo final de eleger apenas uma pessoa quando o cargo em questão é unipessoal e, portanto, o círculo eleitoral é uninominal. Outras vantagens inerentes a este sistema são os entendimentos partidários que se podem formar fruto da tática que este tipo de eleição exige. Fomenta-se assim o diálogo entre partidos e candidaturas e o alcance de consensos, o que só se poderá considerar positivo. Por causa disso, poderá arguir-se também que este sistema incentiva a moderação política, sendo uma forma de fazer convergir os extremos para se encontrar o ponto ótimo de aceitação eleitoral.

Quanto às cedências deste sistema maioritário, são os fenómenos da bipolarização política e diminuição do multipartidarismo e do voto útil que mais críticas acendem. Outro

⁵⁷ Fonte: Sítio na internet da Comissão Nacional de Eleições, eleições presidenciais de 1986, disponível em: <<http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=16&mes=02&ano=1986&eleicao=pr>>, consultado a 13 de Maio de 2021.

fator a ter em conta são os custos que duas voltas eleitorais poderão acarretar para os contribuintes, sendo esta também uma fórmula mais morosa de se chegar aos resultados.

6.2.2. – O sistema de voto alternativo

Por sua vez, o sistema de “voto alternativo”, não raras vezes chamado de “voto preferencial”, tem o exemplo australiano como paradigma da sua utilização. Este sistema foi criado pelo arquiteto William Robert Ware, professor no MIT, em 1870, tendo como principal objetivo dar solução aos defeitos do sistema maioritário, nomeadamente à falta de proporcionalidade representativa que se manifesta num parlamento em que os deputados são eleitos através do sistema maioritário simples.

O ponto central deste sistema eleitoral é o “voto ordinal”, isto é, ocorrendo a eleição em círculos uninominais, em sistema de maioria absoluta, o eleitor tem de colocar todos os candidatos no boletim pela sua ordem de preferência para que este seja válido. Este sistema, e mais concretamente no caso australiano, é aplicado a círculos uninominais que existem em mesmo número dos mandatos a atribuir para a constituição da câmara baixa australiana. O processo de conversão dos votos em mandatos é igualmente complexo visto que é necessária a maioria absoluta dos votos para se atribuir o mandato. Assim, procedem-se a sucessivas contagens até que tal aconteça, eliminando os votos dos candidatos menos votados e transferindo-os para os outros candidatos até haver um vencedor. Facilmente se denota que o “voto alternativo”, designação vulgarmente utilizada para este sistema, se traduz afinal num sistema maioritário com um voto preferencial que se torna transferível.⁵⁸

A este sistema são atribuídas vantagens como a oportunidade da população se expressar sobre cada um dos candidatos, tendo a possibilidade de efetuar um voto mais personalizado do que o voto simples. O facto de o vencedor obter mais votos do que todos os outros candidatos, origina também a sua maior aceitação e compreensão por parte da população ao mesmo tempo que reforça a legitimidade de quem é eleito. A fomentação da cooperação partidária é comumente assinalada como outra vantagem deste sistema, visto que as eleições dependem em larga escala das alianças existentes entre partidos e da

⁵⁸ Freire, André; Lopes, Farelo, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 111.

proximidade entre os mesmos que ditará quais serão as “tendências” de transferência do voto.

As críticas que se podem assinalar ao voto alternativo começam, na verdade, pelo “verso da moeda” que referimos anteriormente como ponto positivo, ou seja, a possibilidade da perversão do sistema eleitoral pela quantidade de estratégias que podem ser utilizadas pelos partidos. É ainda de referir a complexidade do voto, que embora não pareça tão elevada quanto isso, poderá causar constrangimentos naquilo que é a compreensão do voto e da fórmula eleitoral para uma parte considerável do universo eleitoral, requerendo um nível de literacia mais elevado.⁵⁹

Por último, a desvantagem assinalada de forma transversal aos sistemas de maioritários é uma desproporcionalidade que, mesmo com este sistema de personalização do voto, poderá ser espelhada no resultado final quando comparado com sistemas de representação proporcional.

7. – Os sistemas eleitorais de representação proporcional

Os sistemas eleitorais proporcionais têm como desígnio, tal como a própria designação permite antever, alcançar a maior proporcionalidade possível na constituição do órgão sobre o qual versa a eleição. Na verdade, esta tipologia de sistemas eleitorais começou a ser aplicada na transição do século XIX para o século XX, período histórico no qual se verificaram fenómenos associados à expansão dos direitos políticos a um universo mais alargado de indivíduos. Ora, estes sistemas surgem com o intuito de dar resposta à necessidade de garantir uma representação efetiva de diversas forças políticas e de minorias sociais, essencial para o bom desenvolvimento democrático. Evidenciando-se principalmente em países com menores dimensões, onde é possível existir uma fragmentação da representação sem que isso se revele nocivo à organização política e parlamentar ou seja considerado um entrave à governabilidade, estes métodos de escolha de representantes políticos alastraram-se, com notável enraizamento pelo continente europeu.

⁵⁹ Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 259.

A taxa de proporcionalidade varia de forma significativa consoante os diversos fatores dos sistemas eleitorais de representação proporcional, entre os quais a magnitude do círculo eleitoral, a cláusula barreira (caso exista), a fórmula eleitoral e a estrutura do voto. É assim possível combinar diversos fatores de maneiras distintas, daí terem surgindo várias modalidades de sistemas com base na representação proporcional que tentaremos expor e considerar nos pontos que se seguem.⁶⁰

7.1. - Os sistemas proporcionais de listas: tipos de listas e estrutura do voto

Os sistemas proporcionais de listas agrupam-se tendo como ponto comum o tipo de círculos eleitorais,⁶¹ não relevando de uma forma classificativa os restantes elementos que compõem o sistema. Nesta tipologia existem círculos plurinominais, em que as listas apresentadas são compostas pelos partidos e a atribuição de mandatos depende da posição que é ocupada na lista por cada concorrente. Os mandatos vão sendo atribuídos, pela ordem da lista, proporcionalmente à percentagem de votos obtida no círculo em causa, sendo assim praticamente impossível que uma lista consiga eleger a totalidade dos seus elementos a não ser que as outras listas não obtenham votações expressivas.

Este sistema é utilizado em países como Portugal, Bélgica, Espanha ou Grécia, perfazendo a organização eleitoral de, sensivelmente, 24 % da população mundial.

No que à estrutura do voto e tipologia das listas diz respeito, os sistemas eleitorais proporcionais de listas dividem-se em três grupos: sistemas de listas fechadas, sistemas de listas fechadas não bloqueadas e sistemas de listas abertas.

O sistema de lista fechada é o sistema mais comum dos sistemas proporcionais por listas. É um sistema de voto não preferencial em que as listas são compostas por candidatos escolhidos a nível central, pelos partidos, ficando os eleitores sem possibilidade de influência na ordem dos candidatos.

⁶⁰ *Cfr.*, Braga da Cruz, Manuel, “Sistemas eleitorais: o debate científico”, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa, 1998, pág.11 e 12.

⁶¹ *Cfr.*, Sampaio, Nuno, Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 43 e ss.; Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 266 e ss.

Os sistemas de listas fechadas não bloqueadas, de que são exemplos o sistema belga e austríaco, têm por base um voto preferencial, possibilitando ao votante uma escolha ou ordenação no exercício do voto. Existem várias vertentes deste sistema com diferenças quanto ao nível de abertura que permitem, como por exemplo, a possibilidade de votar num partido ou apenas num candidato. Porém, muitas vezes estes sistemas, ou as suas possibilidades, revelam pouca eficácia visto que, pela sua complexidade, os eleitores não aproveitam a diferenciação que podem imprimir na votação e, não raras vezes, a ordem pré-definida pelos partidos acaba por ser determinante naquilo que é a forma de votar de cada membro do corpo eleitoral.

Os sistemas de listas abertas são aqueles em que o eleitor tem à sua disposição tantos votos quantos lugares haja para eleição, podendo assim escolher como os vai distribuir. Poderá dar todos os votos a uma lista, a um candidato ou mesmo distribuí-los por candidatos de listas opostas. Esta última variante, conhecida por *panachage*, vigora nos sistemas eleitorais parlamentares da Suíça e do Luxemburgo e ainda na eleição do Senado espanhol. Verifica-se, contudo, que tal como na nos sistemas de listas fechadas não bloqueadas, muito poucos eleitores fazem uma grande diferenciação da sua votação.

7.2. - Os sistemas proporcionais e as suas fórmulas eleitorais

As fórmulas eleitorais nos sistemas eleitorais de representação proporcional dividem-se em dois grupos: os métodos de médias mais altas e os métodos de quotas (ou métodos dos maiores restos).

7.2.1. – As fórmulas eleitorais de médias mais altas

O método mais utilizado nas fórmulas de médias mais altas é o método de *Hondt*, que vigora no sistema eleitoral português. Este modelo de conversão de votos em mandatos foi criado por Victor D'Hondt, advogado de nacionalidade belga e professor de Direito Civil, nascido em 1841, na Bélgica. Neste método o número de votos em cada partido é sucessivamente dividido por 1,2,3,4, e assim sucessivamente, sendo os mandatos distribuídos pelos quocientes mais elevados. A atribuição de mandatos anteriormente

referida, é feita por ordem decrescente aos quocientes mais altos que resultam das divisões feitas. Fazem-se sucessivas divisões até serem atribuídos todos os mandatos e se esgotarem as possibilidades de existirem quocientes iguais aos quais ainda caiba um mandato. Estes processos caracterizam-se pela sua relativa celeridade.⁶²

Figura 5 - Exemplo fictício de aplicação da fórmula de Hondt numa circunscrição eleitoral com oito lugares e quatro partidos.⁶³

Lugares Repartidos Segundo os Divisores 1, 2, 3, 4, etc.						
Partidos	Votos	Votos/1	Votos/2	Votos/3	Votos/4	Total de Lugares
A	41.000	41.000 (1)	20.500 (3)	13.667 (6)	10.250 (8)	4
B	29.000	29.000 (2)	14.500 (5)	9.667	7.250	2
C	17.000	17.000 (4)	8.500	5.667	4.250	1
D	13.000	13.000 (7)	6.500	4.333	3.250	1
Total	100.000					8

No exemplo apresentado, é possível observar como funciona a distribuição de lugares através desta fórmula. Nas colunas dos diferentes divisores encontram-se a totalidade dos votos e as respetivas divisões. As atribuições de mandatos são assinaladas de forma ordinal entre parênteses, até se esgotarem os mandatos a atribuir.

Outra fórmula de média mais alta é a fórmula de *Sainte-Laguë modificada*, muito utilizada nos países escandinavos. Este método é considerado mais proporcional que o anterior, em que a operação é idêntica à efetuada no método de *Hondt*, mas com os divisores 1,4, 3, 5, 7, etc. Esta fórmula consiste numa melhoria da fórmula original, de igual nome, *Sainte-Laguë pura*, em que os divisores são: 1, 3, 5, 7, etc.

⁶² Freire, André; Lopes, Farello, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 116.

⁶³ *Ibidem.*, pág. 116.

Figura 6 - Exemplo fictício de aplicação da fórmula de Saint-Laguë modificada numa circunscrição eleitoral com oito lugares e quatro partidos.⁶⁴

Lugares Repartidos Segundo os Divisores 1,4, 3, 5, 7, etc.						
Partidos	Votos	Votos/1,4	Votos/3	Votos/5	Votos/7	Total de Lugares
A	41.000	29.286 (1)	13.667 (3)	8.200 (7)	5.857 (8)	4
B	29.000	20.714 (2)	9.667 (6)	5.800	4.142	2
C	17.000	12.143 (5)	5.667	3.400	2.429	1
D	13.000	13.000 (4)	4.333	2.600	1.857	1
Total	100.000					8

Por último fazemos também referência a outros métodos de média mais alta que têm menos expressão nos sistemas eleitorais vigentes, cujas diferenças consistem nas sequências de divisores utilizada, como o método *Imperiali* (2,3,4,5, etc.), método de *Danes* (1,4,7,10,13, etc.) ou o método de *Huntigton* (1,41; 2,45; 3,46; 4,47; etc.).

7.2.2. – As fórmulas eleitorais de quotas

Os métodos de quotas, também designados por métodos de maiores restos, definem-se por terem uma operação inicial de que resulta uma quota à qual irá corresponder a atribuição de um mandato a partir dos votos expressos.⁶⁵ Em contagens posteriores, os mandatos restantes são atribuídos pelo critério dos maiores restos até serem todos atribuídos.

O método da quota de Hare, que utilizaremos como exemplo, funciona atribuindo um mandato à lista que atinge a quota que se calcula pela seguinte fórmula:

$$\text{Quota de Hare} = \text{quantidade total de votos} / \text{número total de lugares}$$

⁶⁴ Fonte: Freire, *op.cit.*, pág. 117.

⁶⁵ De entre os métodos de maiores restos, o mais conhecido é o da quota de Hare, existindo outros como a quota de *Droop*, quota de *Hagenbach-Bischoff*, a quota *Imperiali*.

Figura 7 - Exemplo fictício de aplicação da fórmula dos maiores restos segundo a Quota de Hare numa circunscrição eleitoral com oito lugares e quatro partidos em que o total de votos foi 100 000. Quota de Hare = $100\,000/8 = 12500$.

Partidos	Votos	Quotas Hare	Lugares por quotas completas	Lugares por restos	Total de Lugares
A	41.000	3,28	3	0	3
B	29.000	2,32	2	0	2
C	17.000	1,36	1	1	2
D	13.000	1,04	1	0	1
Total	100.000	8,00	7	1	8

Como nos apresenta a figura anterior, depois de calculada a quota, os mandatos são atribuídos pelo número de quotas a que correspondem as votações dos diferentes partidos, representadas na terceira coluna da tabela. De seguida, faltando atribuir um mandato, é verificado qual é o partido que obteve o resto de quota maior (partido C), elegendo assim mais um candidato correspondente a este “maior resto”.

As vantagens dos sistemas eleitorais de representação proporcional por listas começam, como não podia deixar de ser, na proporcionalidade que potenciam em sede de conversão de votos em mandatos. Estes sistemas são, regra geral, os sistemas mais justos para os partidos pois espelham nos resultados a sua força à escala da sua influência no corpo eleitoral. Este sistema é também elogiado por estimular a diversidade no que toca à constituição das listas por parte dos partidos, promovendo equilíbrios e representações étnicas, religiosas bem como a paridade de género. Funciona assim como um sistema que auxilia a consolidação democrática e pode ser uma solução para sociedades muito fragmentadas.⁶⁶

Naturalmente, as fórmulas que aproveitam os “restos” permitem, regra geral, que exista uma maior proporcionalidade dos resultados em relação aqueles alcançados por intermédio dos métodos das médias mais altas, precisamente pelo facto de aqueles atribuírem valor à quantidade de votos que fica lateralizada.⁶⁷

⁶⁶ Um caso empírico desta importância foi a democracia da África do Sul, utilizando pela primeira vez este sistema em 1994, com a preocupação de abater eleitoralmente as clivagens raciais naquele país.

⁶⁷ Freire, André; Lopes, Farello, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 119.

Os sistemas proporcionais de listas são igualmente alvo de críticas, sendo uma das mais acutilantes a fragmentação partidária excessiva e, conseqüentemente, a instabilidade governativa. Contudo, a verificação destas conseqüências varia muito de país para país pelo que nem sempre se verificam. A relação entre eleitores e eleitos também é dificultada na vigência destes sistemas, visto que os partidos poderão assumir unilateralmente a escolha dos candidatos e composição das listas, provocando um afastamento entre esses e a sociedade, alimentando a centralização dos partidos políticos. Por fim, um sistema eleitoral proporcional de listas é manifestamente mais complexo que um sistema maioritário, causando uma maior dificuldade na sua compreensão, nomeadamente no que diz respeito ao método de atribuição de mandatos (fórmula eleitoral).

7.3. - O voto único transferível e as suas particularidades

O sistema de Voto único transferível (*Single Transferable Vote* ou *STV*) apresenta como vantagem a proporcionalidade aliada à proximidade dos deputados aos eleitores.

O voto único transferível é um tipo de sistema eleitoral proporcional com pouca utilização, vigorando apenas na Irlanda e em Malta, países de pequena dimensão. A sua origem dá-se no século XIX, com contributos de Thomas Hare, Carl George Andrae e Jhon Stuart Mill. É aplicado pela primeira vez na Irlanda, onde ainda vigora, na altura em que a ilha se liberta do domínio britânico.⁶⁸

Este sistema eleitoral parte de uma tentativa de materializar um método que, apesar de ser considerado proporcional, os candidatos pertencentes aos diferentes partidos não se apresentam ao sufrágio organizados através de listas.

Posto em prática pela primeira vez nas eleições regionais irlandesas de 1919, foi em 1920 que se passou a prever a sua utilização para eleger os representantes parlamentares daquele país.⁶⁹

⁶⁸ *Cfr.* Martins, Manuel Meirinho, “Representação Política Eleições e sistemas eleitorais”, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, 2015, pág. 270 e ss.; Sampaio, Nuno, “O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada”, Alêtheia editores, 2009, pág. 48 e ss.

⁶⁹ De Marcos, Maria Garrote, CIRCUNSCRIPCIONES DE BAJA MAGNITUD Y PROPORCIONALIDAD EN EUROPA: UNA PANORÁMICA SELECTIVA, Teoría y Realidad Constitucional núm. 45, 2020, pág. 453.

A utilização do voto único transferível foi posta em causa diversas vezes, sendo que, em duas delas, foram propostos referendos para a sua substituição, nos anos de 1959 e 1968. Ambas as propostas foram rejeitadas pelas votações de 51,8% contra 48,2% e 60,8% contra 39,2%, respetivamente. O sistema eleitoral vigente resistiu.⁷⁰

Os partidos políticos podem apresentar tantos candidatos quanto mandatos houver a atribuir naquele círculo eleitoral. Todos os candidatos, de todos os partidos, são englobados numa única lista que os ordena por ordem alfabética, onde figura o seu nome, filiação partidária, fotografia e atividade profissional. A eleição é feita através de círculos plurinominais que, no caso paradigmático irlandês, têm entre 3 a 5 mandatos a atribuir, uma dimensão reduzida que é um ponto fulcral no funcionamento deste sistema. O voto é ordinal. O eleitor hierarquiza os candidatos consoante a sua preferência.

Assim, existe uma clara parecença com o “voto alternativo” utilizado na Austrália, que vimos anteriormente. A nível de tipo de voto, a única diferença reside no facto de, no voto único transferível, o eleitor ter a liberdade de, caso o entenda, não estabelecer qualquer hierarquia entre os candidatos que tem ao seu dispor. Poderá assim, atribuir o seu voto apenas a um candidato ou ordenar apenas parte dos candidatos do boletim de voto sem que a votação seja considerada inválida, situação que não é permitida no caso australiano.

A diferença mais significativa em relação ao voto alternativo é o método de obtenção dos resultados, que é o fator preponderante para que o voto único transferível se encontre na secção dos sistemas de representação proporcional e não junto dos sistemas maioritários.

A conversão de votos em mandatos é efetuada através do método da *Quota de Droop* acrescentando 1 valor,⁷¹ sendo um candidato eleito quando alcançar o número de votos correspondentes à quota. Se findo deste processo estiverem mandatos por atribuir o próximo passo é ativar o mecanismo da segunda preferência que consiste em transferir os votos excedentes do primeiro candidato eleito. Caso ainda assim subsistam mandatos por atribuir é feita a transferência, desta feita, dos votos do candidato menos votado, que é eliminado. Somos assim chamados à atenção para um fator de aleatoriedade característico do voto único transferível como é utilizado na Irlanda. A questão coloca-se sobre o facto de

⁷⁰ De Marcos, Maria Garrote, CIRCUNSCRIPCIONES DE BAJA MAGNITUD Y PROPORCIONALIDAD EN EUROPA: UNA PANORÁMICA SELECTIVA, Teoría y Realidad Constitucional núm. 45, 2020, pág. 454.

⁷¹ Quota de Droop = (quantidade total de votos) / (número total de lugares) + 1.

esta primeira transferência de votos de um candidato que é eleito na primeira ronda, para eleger candidatos numa segunda ronda, resultar apenas dos boletins de voto que contribuíram para a eleição do último candidato a alcançar a quota. Ou seja, apenas são transferidas as preferências dos votos dos boletins que se encontram, por acaso, no cimo da pilha de boletins, até se dar a atribuição dos mandatos em falta. Assim, esta é uma das maiores críticas tecidas ao STV irlandês, tratando-se de um sistema em que a atribuição dos mandatos depende efetivamente deste método marcado em certa parte pela aleatoriedade dos boletins e não pela coletividade dos votos.

Este processo de transferências repete-se até que os mandatos sejam atribuídos na sua totalidade, sendo um processo moroso que, algumas vezes, pode mesmo demorar dias até ser concluído, o que representa um ponto desfavorável à sua adoção.

Algumas vantagens associadas a este sistema eleitoral são a proporcionalidade dos resultados obtidos que, pela análise do exemplo paradigmático da Irlanda, se revelam satisfatórios quando comparados com sistemas maioritários. Contudo, a conclusão poderá ser outra quando analisamos os resultados à luz dos exemplos de sistemas proporcionais de listas. Nesta ótica, não se poderá considerar satisfatória uma proporcionalidade de resultados que apresenta uma disparidade significativa de percentagens de votação sem que esta represente uma diferença real no número de mandatos atribuídos.⁷²

Este sistema partilha ainda das vantagens associadas ao tipo de voto, que já anteriormente referimos, nomeadamente a liberdade e personalização que este permite a cada membro do universo eleitoral. Desta forma os eleitores podem também, através do seu voto, expressar preferências em termos de entendimentos partidários e coligações, o que se

⁷² Nas últimas eleições parlamentares na República da Irlanda, realizadas a 8 de Fevereiro de 2020, foram alcançados os seguintes resultados que se traduzem em percentagens de votação e número de lugares que lhe correspondem:

Fianna Fáil – 22,2% dos votos – 38 lugares num total de 160
Sinn Féin – 24,5% dos votos – 37 lugares num total de 160
Fine Gael – 20,9% dos votos – 35 lugares num total de 160
Partido verde – 7,1% dos votos – 12 lugares num total de 160
Partido trabalhista – 4,4% dos votos – 6 lugares num total de 160
Social democratas – 2,9% dos votos – 6 lugares num total de 160
Solidariedade - Pessoas Antes do Lucro – 2,6 % dos votos – 5 lugares num total de 160
Aontú – 1,9% dos votos – 1 lugar num total de 160
Independentes pela mudança – 0,4% dos votos – 1 lugar num total de 160
Candidatos independentes – 12,2% dos votos – 19 lugares num total de 160

Fonte: «Irish 2020 general election Results, Counts, Stats and Analysis - Party Totals». www.irelandelection.com. Consultado em 11 de fevereiro de 2021.

traduz noutra mais-valia do STV. O voto único transferível é ainda potencializador da eleição de candidatos independentes com maior facilidade, nos sistemas em que tal seja permitido.

Através desta variedade de opções aquando da votação, e também pela dimensão dos círculos eleitorais, os eleitores tendem a conhecer melhor os seus deputados e a associá-los aos círculos pelos quais lhes é atribuído o mandato, provocando uma maior responsabilidade territorial desses representantes. A influência dos eleitores na ordem de eleição dos candidatos evita também o poder excessivo dos partidos na escolha e ordenação dos mesmos.

Como desvantagens, além daquelas exclusivas a este sistema que referimos anteriormente, o Voto único transferível cai nas mesmas teias de qualquer sistema de representação proporcional. Fatores como a governabilidade e a estabilidade são preocupações a ter em conta. Além destes, o STV, fruto da dimensão dos círculos eleitorais, poderá ser propício à existência de clientelismo local que poderá minar e viciar uma eleição que se quer de carácter nacional. Mais ainda, este fator poderá contribuir para uma lealdade partidária mais ténue, o que poderá comprometer também o normal funcionamento dos partidos na definição das suas linhas orientadoras e votações parlamentares de questões concretas, quebrando a coesão intrapartidária.

8. - Tipos de sistemas eleitorais utilizados na União Europeia

Figura 8 - Sistemas utilizados pelos países da União Europeia e Reino Unido⁷³

País	Tipo de Sistema Eleitoral	Tipo de Listas
Alemanha	<i>SPP</i>	Fechadas (na componente proporcional)
Áustria	<i>RP Listas</i>	Abertas
Bélgica	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto preferencial possível dentro da lista selecionada
Bulgária	<i>RP Listas</i>	Fechadas
Chipre	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado ao partido + expressão de uma preferência por cada quatro assentos em jogo no círculo eleitoral
Croácia	<i>RP Listas</i>	Fechadas
Dinamarca	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado ao partido OU ao candidato preferido
Eslováquia	<i>RP Listas</i>	Fechadas
Eslovénia	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado ao partido OU ao candidato
Espanha	<i>RP Listas</i>	Fechadas
Estónia	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado aos candidatos
Finlândia	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado aos candidatos
França	<i>SM a duas voltas</i>	Não aplicável (círculos uninominais)
Grécia	<i>RP Listas</i>	Abertas
Holanda	<i>RP Listas</i>	Abertas
Hungria	<i>SPP</i>	Abertas: Um voto para o partido e um voto para o candidato preferido
Irlanda	<i>VUT</i>	Abertas: Voto dado aos candidatos
Itália	<i>RP Listas</i>	Fechadas
Letónia	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto no partido + Expressão de preferências
Lituânia	<i>SPP</i>	Fechadas (na componente proporcional)
Luxemburgo	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado ao partido OU ao candidato
Malta	<i>VUT</i>	Abertas: Voto dado aos candidatos
Polónia	<i>RP Listas</i>	Abertas
Portugal	<i>RP Listas</i>	Fechadas
Reino Unido	<i>SM a uma volta</i>	Não aplicável (círculos uninominais)
República Checa	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado ao partido + Quatro votos preferenciais em candidatos específicos na lista do partido
Roménia	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado aos candidatos
Suécia	<i>RP Listas</i>	Abertas: Voto dado ao partido + Expressão de uma preferência

⁷³ Fonte: sítio online da Inter- Parliamentary Union, disponível em < <https://data.ipu.org/elections> >.

Várias conclusões podem ser retiradas da análise dos diferentes tipos de sistemas eleitorais utilizados nos países que compõem a União Europeia.⁷⁴

A primeira ilação será, necessariamente, que são muitos mais os países que utilizam um sistema proporcional de listas do que aqueles que optam por outro tipo de metodologia nas suas eleições parlamentares.⁷⁵ Este parece ser o sistema que acolhe as principais preocupações dos diferentes Estados, resultantes das suas circunstâncias históricas e demográficas bem como da sua forma de organização política. Assim, podemos concluir que os países de média dimensão tendem a ter como principal anseio a proporcionalidade dos resultados e a composição de um parlamento que manifeste, o quanto possível, uma tradução fiel da diversidade de opiniões que coexistem nas suas comunidades. Esta escolha está também associada ao facto de, na maior parte dos Estados-Membros, vigorarem sistemas de governo parlamentaristas ou de pendor parlamentarista. Esta realidade explica, de certa forma, a necessidade de implementação de sistemas proporcionais de listas, visto que, sendo o parlamento a base de todo o sistema de organização política, não seria compreensível uma displicência com o nível de precisão da representação política dos cidadãos.

A segunda conclusão estará invariavelmente ligada à abertura das listas existente nos sistemas eleitorais, cujo grau poderá variar, mas que se evidencia na larga maioria dos países que adotam sistemas proporcionais de listas. Assim, podemos concluir que um segundo mérito que os diferentes Estados procuram alcançar na forma de eleger os seus representantes é a possibilitar às suas populações determinada liberdade de demonstração na altura de votar, isto é, assegurar algum nível de personalização do voto.⁷⁶ Este fator ganha especial preponderância no nosso estudo pois, como sabemos, a personalização do voto tem uma influência muito elevada naquilo que é a relação entre eleitores e eleitos, na perceção que as pessoas têm do sistema político e partidário e ainda nos índices de satisfação democrática. Esta personalização é essencial nos tempos de hoje para que o eleitor tenha pelo menos a possibilidade de fazer um “voto complexo”, um voto que se possa traduzir em

⁷⁴ O Reino Unido é englobado nesta lista, não por lapso, mas por sermos da opinião de que o “Brexit” não invalida a relevância histórica e política deste Estado na União, nomeadamente na sua tradição democrática e institucional de inegável utilidade a um estudo comparativo em sede de órgãos de soberania e organização política.

⁷⁵ No mesmo sentido, Moreira, Vital, “Hoje pode dizer-se que nenhum dos novos sistemas eleitorais adota o sistema maioritário britânico (ou o sistema francês) ou o sistema proporcional de lista nas suas formas extremas.”, em Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 566.

⁷⁶ Apenas 6 países da União Europeia, onde se inclui Portugal, não permitem qualquer tipo de personalização do voto em eleições legislativas, num universo de 19 países onde vigoram sistemas proporcionais de listas.

diferentes vetores, que possa transmitir diferentes preferências ou várias aceções do seu entendimento sobre o que é o melhor para o país e de quem são os melhores candidatos para materializar a sua visão.⁷⁷ Esta parece ser uma preocupação inegável de grande parte dos países da União Europeia, mesmo daqueles que, como a Alemanha, recorrem a diferentes linhas de representação dentro do seu sistema eleitoral, proporcionando a personalização do voto através da existência de círculos uninominais mantendo as listas fechadas na vertente plurinomial, como teremos oportunidade de observar posteriormente neste estudo.

9. - O sistema eleitoral português em eleições legislativas

Nas palavras de Gomes Canotilho, “os princípios fundamentais relativos ao sistema eleitoral não foram deixados à liberdade de conformação do legislador. Eles são direito constitucional formal.”⁷⁸

A Constituição da República Portuguesa prevê, no n.º 5 do artigo 113º, no âmbito dos princípios gerais de direito eleitoral, que “a conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional”. Esta linha geral para o sistema eleitoral português evidencia a intenção de valorizar, como pilar fundamental, a já tão falada proporcionalidade, no sistema eleitoral da Assembleia da República.

No artigo 149º da Lei Fundamental, que versa sobre os círculos eleitorais no que diz respeito à eleição para a Assembleia da República, é indicado através do seu n.º1 que “Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt⁷⁹ na conversão dos votos em número de mandatos”. O n.º 2 do mesmo artigo prossegue a circunscrição das linhas orientadoras relativamente ao sistema eleitoral, ditando que “O número de Deputados por cada círculo

⁷⁷ Pereira, Paulo Trigo, “Boletins de voto, Fórmulas Eleitorais e Liberdade de Escolha: uma Análise Comparativa de Sistemas Eleitorais”, publicado em “Eleições e sistemas eleitorais no século XX português: Uma perspetiva histórica e comparativa, Editora Colibri, 2010, pág.15.

⁷⁸ Canotilho, J.J. Gomes, “Direito Constitucional e a Teoria da Constituição”, Almedina, 7ª edição, Coimbra, 2003, pág. 309

⁷⁹ Canotilho, J.J. Gomes, *ibidem.*, pág. 309, refere a este propósito que “A constituição optou concretamente por uma das fórmulas de proporcionalidade relativamente às eleições para a Assembleia da República”.

plurinominal do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos”, reforçando assim o carácter de proporcionalidade diretamente relacionada com a densidade populacional de cada círculo. É importante notar a abertura para a existência de um círculo eleitoral de carácter nacional, bem como o seu carácter de exceção, que poderá ser tido em conta numa eventual reestruturação do sistema como círculo compensatório sem que isso represente uma contradição com o texto constitucional.

Assim, estamos perante uma delimitação muito concreta do sistema eleitoral previsto para as eleições legislativas, não sobrando muito espaço de manobra naquilo que é a concretização da legislação eleitoral. Contudo, importa dar nota de que o preceito anteriormente abordado sofreu alterações significativas a partir de 1977, em sede da quarta revisão constitucional operada pela Lei n.º 1/97 de 20 de Outubro, introduzindo a possibilidade de criação de círculos uninominais.⁸⁰ Entendemos que existe uma abertura constitucional quanto à organização e tipologia dos círculos eleitorais relativos a esta eleição tão preponderante no seio da nossa organização política e social, matéria esta que é remetida para os termos da lei ordinária. No entanto, não é possível deixar de constatar a referência imperativa ao método de *Hondt* como fórmula eleitoral anteposta, no sentido de prossecução da representação proporcional que foi, notoriamente, a preocupação maior do legislador constituinte. O artigo 152º, que versa sobre a representação política, define ainda a proibição do estabelecimento de limites à conversão dos votos em mandatos através da exigência de uma percentagem de votos nacional mínima, vulgo cláusula barreira, particularidade já referenciada numa fase inicial deste estudo.

Consequentemente, somos remetidos para a Lei eleitoral para a Assembleia da República, a Lei nº14/79 de 16 de Maio, que é o diploma legal responsável por materializar e regular o sistema eleitoral em todas as suas vertentes e tecnicidades. Possui desde logo evidência o seu artigo 11º que sobre a natureza dos mandatos versa o seguinte: “Os deputados da Assembleia da República representam todo o País, e não os círculos por que são eleitos”, em conformidade com o artigo 152º n.º 2 da CRP. A preocupação com a regionalização ou clientelismo local dos membros do parlamento é evidente. O legislador reforça o desígnio do país ser encarado como um todo por parte dos representantes embora seja sempre um

⁸⁰ Sítio oficial na internet do parlamento português, consultado a 23 de Novembro de 2020, disponível em <<https://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx>>.

exercício difícil separar aquilo que é a eleição atribuída por um determinado círculo que corresponde, a maior parte das vezes, às terras de onde são naturais os representantes. Exemplo claro desta dificuldade, e talvez o mais manifesto, mesmo no momento das votações e do cumprimento dos deveres de disciplina de voto, são os deputados à Assembleia da República eleitos pelos círculos eleitorais correspondentes às regiões autónomas da Madeira e dos Açores. Não raras vezes, estes representantes adotam posições muito vincadas e até desalinhadas em relação aos seus partidos, naquilo que são as questões respeitantes aos territórios insulares.

Seguindo o guião da legislação eleitoral para as eleições legislativas, encontramos a organização dos círculos eleitorais, nos artigos 12º e 13º da Lei eleitoral para a Assembleia da República. No primeiro preceito dita-se que o território nacional se divide em círculos eleitorais, correspondentes aos distritos administrativos, distinguindo também os círculos relativos aos territórios das regiões autónomas. É ainda explanado o funcionamento dos círculos correspondentes às comunidades portuguesas na Europa e fora do continente europeu. No artigo 13º encontramos a estatuição do número total de deputados, 230, prevendo-se que estes sejam distribuídos proporcionalmente em relação ao número de eleitores de cada círculo, como anteriormente evidenciado.

O modo da eleição, explanado nos artigos 14º a 18º da Lei eleitoral da Assembleia da República, traduz-se numa eleição organizada por candidaturas formuladas através de listas plurinominais em cada círculo eleitoral, sendo que o eleitor terá um voto simples e singular que poderá (ou não) atribuir apenas a uma das listas apresentadas. A ordem dos candidatos nestas listas é definida unilateralmente pelos partidos políticos,⁸¹ sendo os mandatos conferidos nessa mesma ordem, como é delineado pelo n.º 2 do artigo 15º.

A conversão dos votos em mandatos dá-se através do já referido método proporcional de *Hondt*. Note-se que, no nosso país, pela alínea d) do artigo 16º da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, vigora uma correção ao método de *Hondt*: No caso de, faltando atribuir o último mandato, se constatar uma igualdade do quociente em duas listas de partidos diferentes, a eleição em causa será atribuída ao candidato da lista que,

⁸¹ *Cfr.* Lobo, Marina, “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 11.

na apreciação geral de resultados, tenha obtido menos votos. Assim, o método de conversão de votos em mandatos no caso português pode ser exemplificado pela seguinte tabela.⁸²

Figura 9 - Exemplo da aplicação do método de Hondt no caso português.

Divisor	Partido			
	A	B	C	D
1	12.000 (1)	7.500 (2)	4.500 (4)	3.000 (7)
2	6.000 (3)	3.750 (6)	2.250	1.500
3	4.000 (5)	2.500	1.500	1.000
4	3.000	1.875	1.125	750

É importante referenciar ainda o artigo 21º da mesma Lei, que versa sobre a propositura das candidaturas às eleições legislativas, sendo que só poderão ser aceites candidaturas provenientes de partidos políticos, de forma singular ou em coligação, negando assim a possibilidade de candidaturas independentes às eleições legislativas.

Outra particularidade incontornável sobre as candidaturas à eleição parlamentar no nosso país é a paridade imposta por lei na composição de listas. Esta obrigatoriedade de equilíbrio entre sexos na feitura das listas vigora não apenas no sistema eleitoral correspondente à Assembleia da República, bem como em todas as eleições de órgãos do poder político, nomeadamente nas eleições de carácter autárquico, quer nas listas de candidatura ao executivo camarário quer em listas candidatas às assembleias de cada município. A mesma regra é aplicada ainda nas listas de candidaturas ao Parlamento Europeu. Referimo-nos à Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de Agosto, que ditava a imposição de uma “representação mínima de 33% de cada um dos sexos” nas listas que se propõem aos eleitores nos diferentes atos eleitorais. Mais recentemente, por meio da Lei Orgânica n.º 1/2019, o conceito de paridade na representação política sofreu uma transformação, passando a ser exigida a percentagem mínima de “40 % de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima”. A liberdade dos partidos na

⁸² Exemplo providenciado no sítio da Comissão Nacional de Eleições, disponível em <<http://www.cne.pt/content/metodo-de-hondt>>, consultado no dia 14 de Abril de 2021.

constituição das listas é assim limitada por este impositivo legal que acaba por ser determinante nos meandros dos aparelhos partidários e nas suas dinâmicas internas.

Em suma, o sistema eleitoral português caracteriza-se como um sistema proporcional de lista fechada bloqueada onde os círculos eleitorais coincidem com os distritos administrativos, nos quais o voto único e simples de cada eleitor, se converte em mandatos por um método de maiores restos, o método de *Hondt*.

10. - A decadência da representação política em Portugal

A Democracia portuguesa é extremamente “jovem” no contexto mundial, acrescentando pouco mais do que quatro décadas à história do nosso país. Este facto parece ser esquecido pelos cidadãos e também pelo poder político, sendo que, de um modo geral se encara o regime democrático e as suas componentes como dogmas vedados à mudança dos tempos e da sociedade em geral. Acontece que a Democracia é vista, ao olho comum, como algo estático, imutável e, mais perigoso ainda, como um “dado adquirido” que não precisa de se adaptar à conjuntura do estado soberano que sustenta.

Afirmamos que a democracia portuguesa e, afunilando desde já até à nossa temática, também o nosso sistema eleitoral de representação na Casa da Democracia, se encontram a atravessar a “crise dos 40”. Está descreditada, amorfa, antiquada e a caminhar a passos largos para a decadência.⁸³ As nossas palavras são cáusticas e podem ser entendidas como sensacionalismo ou dramatismo, mas infelizmente são sustentadas pela realidade dos factos de um país que deixou de querer saber dele próprio e dos seus desígnios. A abstenção atinge recordes de uma forma consecutiva, sendo que, na última eleição legislativa, votaram 5.251.064 pessoas das 10.810.674 que se encontravam inscritas para o efeito,⁸⁴ perfazendo uma taxa de abstenção de 51,43%, um crescimento dramático em relação ao penúltimo ato

⁸³ Lobo, Marina, “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 10.

⁸⁴ Disponibilização governamental dos resultados das eleições legislativas de 2019 em <<https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2019/resultados-globais.html>>, consultado no dia 4 de Janeiro de 2021.

eleitoral da mesma natureza, em que dos 9.682.553 portugueses inscritos para votar, cerca de 43% optou por não exercer o seu direito.⁸⁵

Sabemos ainda que a Assembleia da República é o órgão de soberania com menos popularidade no nosso contexto democrático.⁸⁶ Sendo notória a crise de representatividade e o descontentamento dos cidadãos com a política portuguesa,⁸⁷ torna-se imperioso analisar as causas destes problemas e procurar soluções que consigam inverter este rumo. É urgente promover a transparência no exercício de cargos políticos e voltar a merecer a confiança dos cidadãos no regime democrático, abrindo-o, modernizando-o e, principalmente, aproximando-o das pessoas.

Para que possamos perseguir este desiderato não contribui em nada a enorme diferença de representação e de influência entre os diferentes círculos eleitorais. Vejamos. No círculo eleitoral de Portalegre, no limite de hipotéticas adversidades, um partido político poderá obter 33% do total de votos daquela circunscrição sem lograr obter um único lugar de representação na Assembleia da República. Assim, vemos que o problema anteriormente estudado de um desproporcional limiar de exclusão é uma realidade problemática no nosso sistema eleitoral. Mas esta é uma realidade que apenas afeta determinados círculos eleitorais, senão vejamos o antípoda do referido, observando que, no círculo eleitoral de Lisboa, um partido que tenha 2% dos votos tem praticamente a garantia de alcançar um mandato parlamentar, ultrapassando o limiar mínimo de representação. Os significados que se podem retirar desta dualidade são inúmeros, e são também várias as consequências práticas que esta ambiguidade provoca na decisão de votar ou não e, mesmo passando esse teste, na maneira como se vota. Não há qualquer tipo de dúvidas que os cidadãos de Portalegre têm uma influência em larga escala diferenciada do poder eleitoral dos cidadãos que habitam na capital do país. Os últimos terão sempre uma oportunidade de exprimir a sua preferência de uma forma mais lídima do que os primeiros. Isto acontece porque os eleitores em Lisboa sabem que o seu voto poderá, na prática, fazer a diferença na eleição, enquanto os eleitores

⁸⁵ Disponibilização governamental dos resultados das eleições legislativas de 2015 em <<https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/index.html>>, consultado no dia 4 de Janeiro de 2021.

⁸⁶ No mesmo sentido, Pinto Balsemão, Francisco, no prefácio de “Lei eleitoral para a Assembleia da República, Proposta de configuração de círculos uninominais”: “é fácil concluir que a Assembleia da República foi perdendo prestígio e força, para não dizer legitimidade. As sondagens confirmam-no regularmente. E o aumento da abstenção nas eleições legislativas, também”.

⁸⁷ No mesmo sentido, Freire, André, “ELEIÇÕES, Revista de assuntos eleitorais” n° 12, Novembro 2009, pág. 48 “os deputados preocupam-se menos em agradar aos eleitores do que às direções partidárias e isso pode produzir um certo afastamento entre eleitores e eleitos”.

de Portalegre serão “forçados” na prática a ceder o seu voto a um dos partidos dominantes, mesmo que esta não seja a sua verdadeira preferência, para não acabarem por ver o seu voto totalmente inutilizado. Este fenómeno de voto útil forçado em determinados círculos mina o processo democrático e provoca uma natural insatisfação no eleitor que, além de não poder expressar de uma forma personalizada a sua preferência, tem ainda de optar por atribuir o seu voto ao partido que menos afastado se encontra da sua opinião real. Além disso, é natural que este eleitor se sinta injustiçado e esquecido pelo sistema, ou mesmo que o seu voto é, na verdade, muito menos tido em conta do que o de outros portugueses. Este problema leva ainda a uma maior clivagem na opinião pública em relação a outro problema do nosso país, que extravasa o escopo deste estudo, que é o papel da capital nos destinos do país e a manifesta centralização que cada vez mais alimenta a ideia de que Portugal é Lisboa enquanto o resto do território e as suas gentes não passam do plano de fundo.⁸⁸ Consequentemente, não surpreende ninguém que, como vimos, os partidos que iniciam as suas histórias parlamentares com a eleição do primeiro deputado o façam sempre através do círculo eleitoral de Lisboa, como foi o caso de UDP, CHEGA, IL, PAN e LIVRE.

Estamos em crer que uma reforma do sistema eleitoral vigente seria essencial no caminho que o país terá de trilhar para se reaproximar dos eleitores.⁸⁹ Do nosso ponto de vista, uma reforma seria catalisadora de uma mudança no paradigma da política nacional, tendo como consequência um aumento da aceitação e responsabilização dos deputados.⁹⁰

Com a consciência de que alcançar um sistema eleitoral perfeito é um exercício utópico, importa encontrar as melhores soluções tendo em conta o contexto socioeconómico da comunidade, o contexto cívico e político em que se insere e, não menos importante,

⁸⁸ Pereira Trigo, Paulo, “A Reforma do Sistema Eleitoral e o papel da Sociedade Civil” em SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 70.

⁸⁹ No mesmo sentido, em Espanha, a 28 de Agosto de 2016, Ciudadanos e PP acordam um conjunto de princípios para melhorar o país, “150 COMPROMISOS PARA MEJORAR ESPAÑA” que dita sobre a reforma democrática: “Impulsar, en el marco del Pacto de Estado por la Regeneración y la Calidad de la Democracia, una reforma del régimen electoral que aborde, desde el consenso parlamentario, entre otras cuestiones, la mejora de la proporcionalidad, la elección directa de los alcaldes, el desbloqueo de las listas electorales, la implantación de sistemas electrónicos en la votación, la mejora de los procedimientos del ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, la reducción de la duración de las campañas y los límites de los gastos electorales.”. Fica demonstrado que países com métodos eleitorais idênticos ao português também demonstram uma preocupação naquilo que é a forma como se materializa a representação bem como necessidade de atualizar o método de o fazer.

⁹⁰ No mesmo sentido, Ribeiro e Castro, e Dias Coelho, José, “Reforma eleitoral em Portugal”, Lisboa, 2018, pág.1 “Há muitos anos que muitos portugueses anseiam pela reforma do sistema eleitoral que reforce o poder de escolha dos eleitores e responsabilize os eleitos, dando remédio à visível decadência do sistema político”.

analisando quais são os principais problemas a suprir atualmente no relacionamento entre os portugueses e o sistema político. Assim, a mudança deve ser orientada tendo em conta o tipo de regime político existente no nosso país bem como mantendo a possível consideração pela legislação eleitoral vigente, de natureza constitucional e ordinária. É importante, contudo, que não se atribua um valor dogmático a estes preceitos sob pena de a inércia vencer, uma vez mais, o reformismo que julgamos necessário.

Idealizando o futuro do sistema eleitoral parlamentar, é profícuo tomarmos em consideração as propostas que existiram e existem nesse sentido, quer do universo partidário, quer da sociedade civil. A análise deve ser feita pelos diversos elementos que constituem o sistema eleitoral (tipo de voto, círculos eleitorais, dimensão da assembleia e fórmula eleitoral), sempre considerando e contrapondo as hipotéticas mutações com a Lei Fundamental, com a lei eleitoral vigente e com o *trade-off* previsível em cada alteração que se venha a efetivar.

De facto, esta relação de compromisso constante quando se idealiza alguma alteração à forma de eleger os nossos representantes tem sido um dos principais fatores que têm contribuído para que, na verdade, não se efetive nenhuma alteração. Quando posto o tema em cima da mesa surgem sempre duas finalidades que é preciso, ora perseguir, ora conservar. A governabilidade, garantindo que as medidas implementadas não levem o sistema a uma incapacidade de gerar governos ou a uma instabilidade excessiva da governação que impeça o país de ter um rumo governativo claro e capaz de implementar as suas ideias e reformas. E a qualidade de representação política, garantindo que os portugueses se sentem representados no parlamento, conhecem os seus representantes e não se distanciam ainda mais da participação política e cívica.

Esta dicotomia não é fácil de solucionar. Vejamos, por exemplo, a possibilidade de reduzir o número de deputados: esta medida iria aumentar a governabilidade, fazendo com que fosse mais fácil formar maiorias parlamentares. Por outro lado, iria diminuir a possibilidade de representação dos pequenos partidos, provocando uma redução da representação proporcional. Assim, é necessário pesar de uma forma muito ponderada os prós e contras de cada medida, analisando a realidade democrática e fazendo exercícios de prognose sobre o seu impacto.

No entanto, fazendo uma análise do xadrez político em Portugal, importa referir que em 2015 se deu um acontecimento de extrema importância na maneira de interpretar

aqueles principais propósitos de um sistema eleitoral. Este episódio de mutação política ocorreu nas eleições legislativas daquele ano, depois de um período de governação atribulada devido a uma das maiores crises de cariz económico e social em Democracia. Neste ato eleitoral, obtiveram representação parlamentar os partidos do governo, PSD e CDS-PP, com a denominação “Portugal à Frente” (PaF), PS, BE, CDU e PAN. Na noite eleitoral, apurados os resultados, a vitória foi atribuída à coligação de governo (PaF), com 36,86% dos votos.⁹¹

O insólito aconteceu quando a reação dos restantes partidos da oposição não seguiu o princípio não escrito, que vigorava até ali na história democrática do nosso país, de que deveria ser o partido que obtém o maior número de votos a governar, mesmo que de forma minoritária. Assim, em rotura com o passado, PS, BE, CDU e também o PAN recusaram viabilizar, na Assembleia da República, um governo liderado pela coligação vencedora. Tendo o Presidente da República incumbido o primeiro-ministro da tarefa de formar Governo, o executivo empossado não assumiu as suas funções efetivamente, administrando o país em efeitos de gestão corrente até à preconizada rejeição parlamentar, onze dias depois da tomada de posse. Foi aí que viu o seu programa chumbado pelos partidos da esquerda, por meio de uma moção de rejeição proposta pelo PS.⁹²

O XX Governo Constitucional de Portugal foi o executivo mais curto na história da Terceira República Portuguesa e deu lugar ao executivo liderado pelo PS com o apoio parlamentar do BE, PCP e PEV, solução esta que se revelou duradoura, cumprindo o mandato governamental na íntegra.

De regresso aos dias de hoje, as ilações que se retiram deste episódio ímpar em 40 anos de democracia são extremamente relevantes em sede de entendimentos partidários, governabilidade e bipolaridade da política portuguesa.

Se por um lado, o governo de coligação PSD/CDS-PP, que aliás foi o primeiro governo de coligação a terminar uma legislatura, reforçou a ideia de que à direita é fácil chegar a entendimentos entre os partidos, fazendo jus à história da Aliança Democrática de 1979, a “geringonça”⁹³ veio preconizar uma idêntica mudança de paradigma no lado

⁹¹ Nesta eleição o OS obteve 32,31% dos votos, o BE 10,19% enquanto CDU e PAN alcançaram 8,25% e 1,39%, respetivamente. Fonte: sítio oficial na internet da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, disponível em <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/resultados-globais.html>, consultado no dia 24 de Março de 2021.

⁹² A moção de rejeição obteve 123 votos favoráveis por parte de PS, BE, PCP, PEV e PAN e 107 votos desfavoráveis oriundos dos partidos da coligação, PSD e CDS-PP.

⁹³ Geringonça, por definição, construção improvisada ou com pouca solidez, foi a célebre expressão utilizada por Paulo Portas, então líder do CDS-PP e vice-primeiro ministro, para caracterizar o entendimento dos

esquerdo do espectro político português.⁹⁴ Existe hoje no nosso país uma noção de que os entendimentos partidários são possíveis e até prováveis entre os partidos que se identificam do mesmo lado da barricada política. Esta porta aberta ao diálogo na esquerda política tem como consequência um aumento da governabilidade no sistema político português, contribuindo para a estabilidade política dos executivos. Hoje é possível alcançar soluções governativas representadas por uma maioria parlamentar, quer através de entendimentos daquela índole, quer através de coligações.

Esta mudança provocou uma clara cisão, uma edificação de um muro que separa a esquerda da direita e que parece romper com um historial de entendimentos entre PS e PSD, partidos mais moderados e regularmente apelidados de partidos do “centro”. Podemos afirmar que hoje, em Portugal, existe um sistema político bipolarizado, que embora seja constituído por diversos partidos, se agrupam em duas grandes fações, forçando os entendimentos entre si para que o “outro lado” não beneficie de uma fragmentação à esquerda ou à direita. Este fenómeno de “maioria negativa”⁹⁵ está hoje muito presente no pensamento político português e uma das questões mais abordadas na análise política atual é a tentativa de compreender como se irão inserir os novos partidos, nomeadamente IL e CHEGA, neste novo paradigma. É pouco contestável a afirmação de que, desde 2015, o sistema político português se bipolarizou entre esquerda e direita, fenómeno que aliás está em linha com a evolução dos contextos políticos de países com os quais se compara Portugal, como a Espanha ou a Itália.⁹⁶

Quando pensamos em reformar o sistema eleitoral português para a Assembleia da República, a governabilidade e a estabilidade dos governos aparece assim como uma preocupação algo diminuída neste balanço de virtudes, emancipando-se, em contraponto, a

partidos da esquerda para derrubar o governo da coligação “Portugal à Frente”, da qual era o número dois. Esta expressão foi tornada viral e ganhou destaque em todo o espaço mediático, na opinião pública e publicada e até mesmo pelos próprios partidos visados que a adotaram com exaltação.

⁹⁴ O líder do PS, António Costa, referiu-se a estas pontes de diálogo à esquerda que até ali não tinham sido possíveis como “derrubar os últimos restos do muro de Berlim”.

⁹⁵ Expressão que caracteriza um entendimento entre várias forças políticas que é baseado apenas, ou primordialmente, na rejeição de outro ou outros partidos ou das suas propostas.

⁹⁶ O mesmo fenómeno de reinvenção do xadrez partidário, naquilo que à formação de governo diz respeito, também se verificou no país vizinho, como bem constata Riera, Pedro, “The Impossible Reform of the Electoral System in Spain”, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 41: “The December 2015 general elections meant the end of the two-party system that had ruled in Spain for almost 40 years. As I have showed, party system fragmentation significantly increased and two parties Podemos and Ciudadanos entered the national parliament for the first time with a remarkable number of seats each”.

proporcionalidade e a personalização da eleição como objetivos primários para aumentar a qualidade representativa.⁹⁷

Assim, estamos em crer que a personalização da votação dos portugueses e a sua liberdade de expressão eleitoral é o principal desiderato numa possível alteração ao sistema eleitoral em eleições legislativas, seguindo aliás o exemplo da maioria dos países pertencentes à união europeia e deixando para trás a estagnação democrática que as listas fechadas e bloqueadas caracterizam.⁹⁸ No nosso entendimento, um sistema eleitoral com um grau maior de personalização só se consegue efetivar se naquele estado existir uma procura, um anseio efetivo por parte da sociedade civil acompanhado por um interesse mediático, nomeadamente através da comunicação social e da sua influência no que diz respeito aos temas que são trazidos ao debate público. Só depois disso, e por causa disso, será possível ultrapassar o maior obstáculo à reforma do sistema eleitoral que são aqueles que o podem, de facto, preconizar: os partidos políticos. Queremos acreditar que esta procura por uma maior personalização e liberdade de expressão democrática será tanto maior quanto maior for a instrução da população, o que nos deixa alguma esperança para a discussão futura deste tema. É urgente deixar os portugueses votar não só em partidos, mas também em candidatos, enquanto se possibilita também uma expressão de preferência complexa e plural.

11. - Propostas e possibilidades de reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República

11.1. - A dimensão da Assembleia da República

O primeiro elemento do sistema eleitoral a abordar é a dimensão do parlamento. Porque é uma das questões mais discutidas no que toca à reforma do sistema eleitoral, já

⁹⁷ Em sentido oposto, no contexto italiano, o problema maior a abordar é precisamente a governabilidade, o que demonstra que os sistemas eleitorais e as suas reformas não podem ser tidas como verdades estáticas. Pelo contrário, terão de ser pensadas consoante o contexto histórico, social, económico e político de cada país. *Cfr.* Clementi, Francesco, “EL SISTEMA ELECTORAL ITALIANO Y SU REFORMA: EL DESAFÍO DE LA CONSOLIDACIÓN”, em “Teoria y Realidad Constitucional” núm. 45, 2020, pág. 198.

⁹⁸ *Cfr.*, Costa Lobo, Marina, *op.cit.*, pág. 10.

tendo sido debatida pelo PSD,⁹⁹ pelo PS¹⁰⁰ e pelo PAN.¹⁰¹ Mais recentemente, também o partido CHEGA tem feito da redução de deputados uma das suas maiores bandeiras, como não poderia deixar de ser, não fosse este um partido com uma forte matriz populista.¹⁰²

Também pelo facto de não ser uma discussão complexa, além de se apresentar mais como uma mudança estética aos olhos dos cidadãos e não tanto como uma evolução no sentido de reaproximar os representantes dos representados, é muitas vezes tentador fazer a sua defesa. Na nossa consideração, a demagogia e o populismo dominam este ponto de discussão e é necessário olhar para o número de deputados de uma forma séria, baseada nos factos, num estudo comparado e sem esquecer o funcionamento da Assembleia da República bem como as consequências na representação política de tal alteração.

Pelo descrédito do poder político no nosso país, torna-se fácil (e popular) propor reduções em quase tudo o que rodeia aquele que ocupa cargos públicos, desde o vencimento até ao número de lugares. Estamos em crer que a redução de deputados para o mínimo constitucionalmente previsto de 180, ou qualquer redução em si, não trará nenhum efeito positivo para o funcionamento da democracia portuguesa.¹⁰³

Desde já, pelo facto de ser uma condicionante da diversidade dos deputados, em termos técnicos, sobre as diferentes áreas de gestão nacional e também pela consequente limitação do trabalho efetuado pelas comissões parlamentares.

Depois, pelo condicionamento que essa redução traria à representação parlamentar de forças políticas com menor expressão, sendo uma deturpação da proporcionalidade, princípio com tutela constitucional em termos eleitorais e que tanto se tenta preservar no

⁹⁹ Em moção aprovada por maioria no 36º Congresso Nacional do partido, embora não se tenha concretizado a prometida proposta legislativa nesse sentido. Também Rui Rio, atual líder do PSD, defendeu no 38º Congresso Nacional a redução do número de deputados, visando até, na mesma intervenção, a reforma do sistema eleitoral como prioridade: “Repensar a forma de eleger os deputados e os executivos autárquicos, limitar o número de mandatos no Parlamento como acontece nas autarquias, reduzir moderadamente o número de deputados, alterar a composição da Comissão de Ética no Parlamento para evitar conflitos de interesses são matérias que a credibilização e a eficácia da democracia há muito reclamam e que os partidos não têm sido capazes de resolver”, disse.

¹⁰⁰ Recorde-se o célebre caso do Ministro dos Assuntos Parlamentares durante o XVIII Governo Constitucional de Portugal, Jorge Lacão, que propôs a redução do número de parlamentares, gerando à altura, um conflito com a bancada e o partido que apoiavam o seu governo.

¹⁰¹ Em proposta de alteração legislativa, passível de consulta em <<http://www.pan.com.pt/nossa-proposta.html>>.

¹⁰² O partido, por mão do seu único deputado, André Ventura, apresentou até uma proposta (projeto de resolução n.º 625/XIV/1.ª) de “referendo sobre a redução do número de deputados à Assembleia da República”, proposta que recebeu um parecer negativo por parte da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, não tendo sido discutida no parlamento.

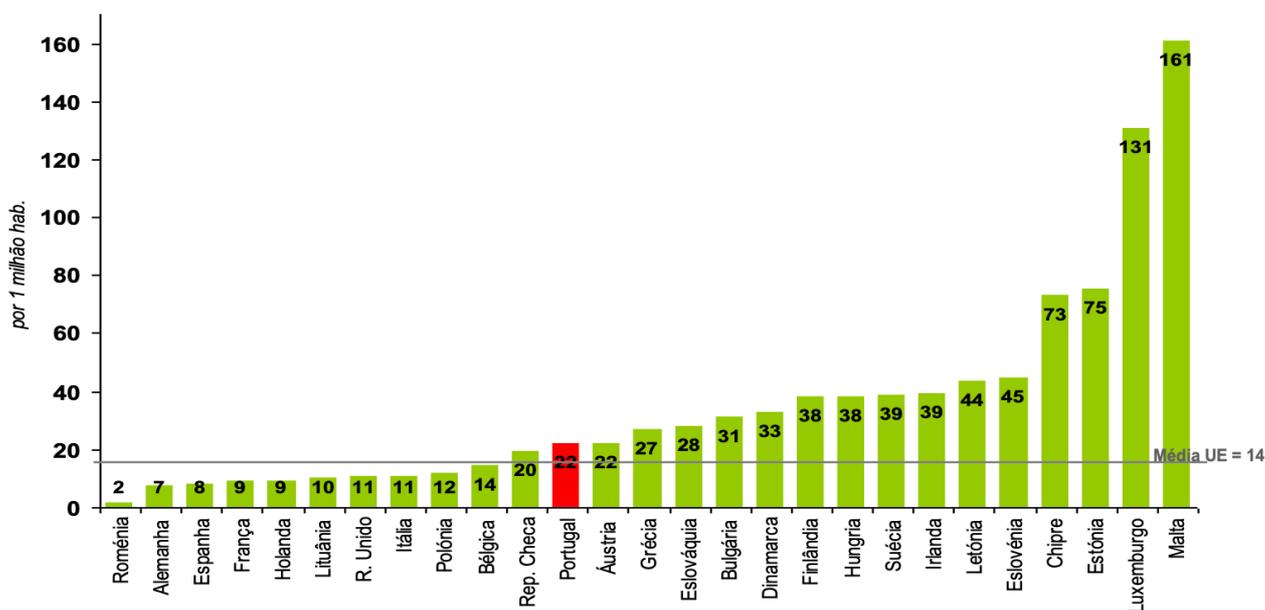
¹⁰³ *Cfr.* Meirinho, Manuel, “ELEIÇÕES, Revista de assuntos eleitorais” n.º 12, Novembro 2009, pág. 15.

seio de um sistema político de incidência parlamentar. Além disso, em nada contribuiria para a reaproximação do deputado a quem o elegeram, sendo que, no limite, poderia ter o efeito oposto, não se apresentando como um fator de elevação da representatividade nem tão pouco de confiança nos eleitos.¹⁰⁴

A diminuição do número de parlamentares é ainda criticável pelo facto de, no nosso país, existir apenas uma câmara, o que justifica um número considerável de representantes.

Por fim, embora não consideremos que os outros estão certos apenas porque seguem o mesmo caminho, é pertinente demonstrar que Portugal, quando comparado com outros países europeus com idêntica densidade populacional, se apresenta com um valor de representados bastante elevado por cada representante, como aliás demonstra o seguinte gráfico.¹⁰⁵

Figura 10 - Número de deputados nos países da UE por milhão de habitantes¹⁰⁶



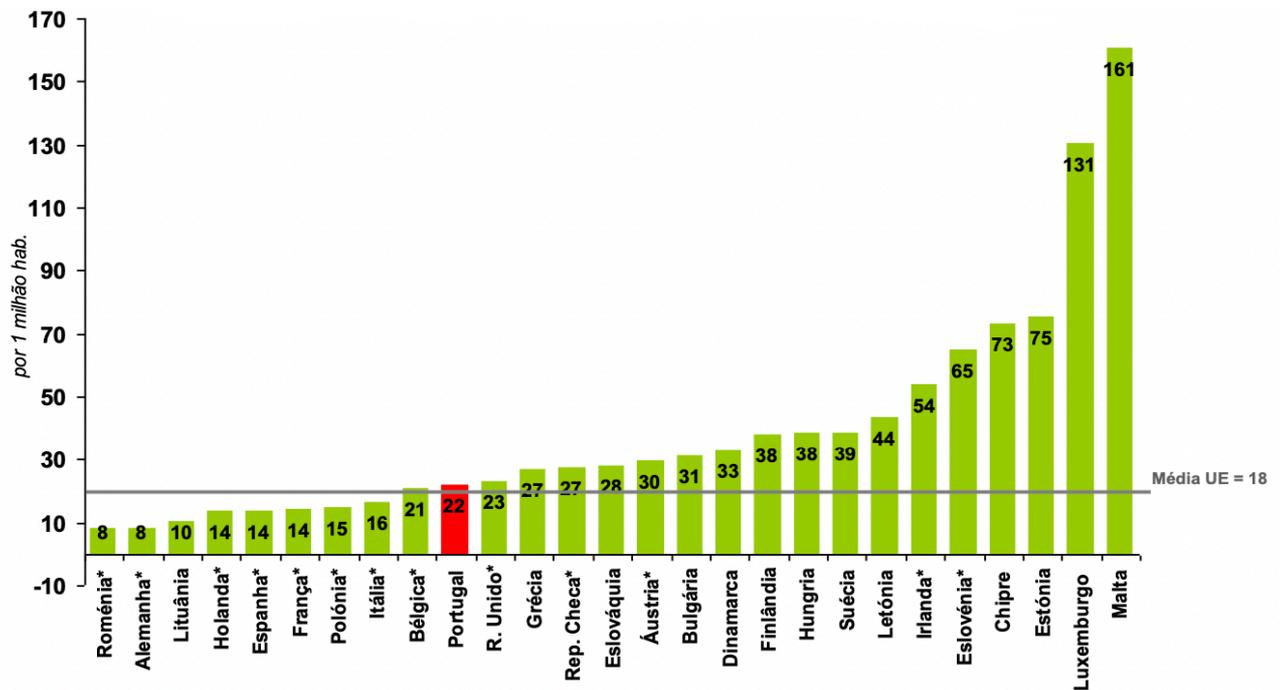
¹⁰⁴ No mesmo sentido, Braga da Cruz, Manuel, “A revisão falhada do sistema eleitoral”, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Análise Social volume XXXV, 2000, Lisboa, pág.49: “A redução do número de deputados afetaria a pretendida maior pessoalização da eleição”.

¹⁰⁵ Cfr. Gabinete de Estudos e Formação da Juventude Socialista, “Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República”, Março de 2015, pág. 18.

¹⁰⁶ Fonte: Seguro, António José, “Reformar e modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a Democracia”, proposta de reforma e de modernização da Assembleia da República pelo grupo parlamentar do Partido Socialista, 2007, pág. 20.

A mesma conclusão se poderá retirar da análise do número de representantes em relação ao número de habitantes, desta feita incluindo também os senadores, nos países em que os há, na contabilidade dos primeiros para efeitos de cálculo deste rácio.

Figura 11 - Número de deputados e senadores nos países da UE por milhão de habitantes¹⁰⁷



Como demonstrado, não parecem existir razões válidas no sentido de diminuir o número de deputados na Assembleia da República. Pelo contrário, uma hipotética aprovação de tal proposta poderia agravar ainda mais aquilo que são os problemas da nossa representação democrática.

¹⁰⁷ Fonte: Seguro, *op cit.*, pág. 21.

11.2. - As cadeiras vazias

Relacionado com o tema da redução de deputados, e até como método de implementação dessa medida, vai surgindo ocasionalmente no debate público a ideia de existirem, na Assembleia da República, lugares vazios.

Estes lugares vazios seriam “atribuídos” consoante a percentagem de votação considerada nula ou em branco, dando assim significado ao voto de quem, conscientemente, optou por expressar o desagrado com o sistema político e partidário. O objetivo desta medida seria, diz quem a defende, aumentar o número de votantes, contrariando a galopante abstenção, e provocando uma turbulência no sistema que o faça reagir ao descontentamento.¹⁰⁸

Uma das vozes preponderantes na defesa desta proposta foi o atual presidente do PSD, Rui Rio, que embora não tenha encontrado apoio interno para a medida, a referiu por diversas vezes em entrevistas à comunicação social e nos congressos do partido. Sobre esta proposta que nunca chegou a ser incluída no programa eleitoral do PSD, comenta Manuel Meirinho "Essa ideia lançada pelo doutor Rui Rio é a maior tonteria que existe à face da Terra em termos de sistema de representação política", acrescentado ainda que “não só é inexecutável, como viola toda a teoria da representação política — a representação política não deve ser a representação do vazio. Extrair do voto uma não-representação é um absurdo, além de que passaria a haver um estímulo para votar branco e nulo.”¹⁰⁹

Tendemos a concordar com a opinião de Manuel Meirinho sobre esta temática que consideramos, a par da redução do número de deputados, uma proposta sem grandes consequências nos objetivos que realmente devem ser preconizados na alteração do sistema eleitoral e na melhoria da representação política portuguesa. Mais uma vez, na nossa humilde opinião, trata-se de uma tentativa de lançamento de ideias de carácter popular para o espaço público, visando pouco mais do que ganhar alguns pontos extra com o descontentamento dos cidadãos, fomentando até os sentimentos de repulsa ao sistema democrático que já

¹⁰⁸ No mesmo sentido, Ribeiro e Castro, José, “Um sistema eleitoral representativo e de responsabilidade”, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 93. “Não creio que vá gerar-se qualquer cadeira vazia; mas, se essa ideia levar mais eleitores a votar, resultando em menos abstenção, isso é bom. E, se alguma vez o número de votos brancos e nulos for tão alto que eleja um “deputado negativo”, isto é, uma cadeira vazia, creio que, pelo insólito, o efeito também seria positivo, despertando o sistema e forçando-o a melhorar”.

¹⁰⁹ Entrevista ao jornal Expresso, Edição de 8 de Junho de 2019, pág.7.

emergem na sociedade portuguesa, a maior parte das vezes sem qualquer fundamento ou base concreta.

11.3. - Independência dos deputados e os deputados independentes

A possibilidade de existirem deputados independentes é manifestamente vedada pela Constituição da República Portuguesa.¹¹⁰ Contudo, esta é uma das propostas que tem vindo a merecer maior atenção, especialmente desde que a abertura desta possibilidade nas eleições autárquicas, quer no que diz respeito aos executivos municipais, quer às assembleias municipais, revelou ser uma mudança que recebeu a aceitação da sociedade, tendo sido eleitos vários presidentes de câmara independentes em vários municípios do país.

Para esta discussão têm contribuído também as vicissitudes da atual legislatura, em que fruto de desentendimentos com os respetivos partidos, as deputadas Joacine Katar Moreira e Cristina Rodrigues se desassociaram do LIVRE e do PAN, respetivamente, passando a assumir o estatuto de deputadas não inscritas.

Nas palavras de José Ribeiro e Castro, a alteração do sistema eleitoral no sentido de permitir candidaturas por parte de cidadãos independentes poderia ser benéfica, embora não seja um ponto central na mudança de paradigma representativo, no sentido de promover uma reação do *establishment*, visto que “em virtude da rigidez obstinada de todos os partidos, esse facto improvável (a eleição de deputados independentes), também induziria, finalmente, a mudança.”¹¹¹

Embora seja possível compreender o argumento esgrimido a favor da alteração constitucional que permitisse este tipo de candidaturas, e consideremos aliás, como temos vindo a notar, que a inércia na representação política precisa de ser combatida, não nos parece de todo producente. Numa primeira análise, porque a natureza da Assembleia da República é conceber uma representação das ideias e ideologias partilhadas pela sociedade, funcionalidade essa que está intimamente ligada aos partidos políticos, como instituições que agregam visões similares da vida em comunidade e que facilitam a organização e o

¹¹⁰ N.º 1 do artigo 151.º da Constituição da República Portuguesa, “As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos”, negando assim, *a contrario sensu*, a possibilidade de candidaturas independentes à Assembleia da República.

¹¹¹ Ribeiro e Castro, José, *op.cit.*, pág. 93.

próprio funcionamento parlamentar. Este aspeto representaria aliás um dos maiores argumentos em desfavor da introdução de deputados independentes. Seria altamente problemático do ponto de vista funcional ter um número considerável de deputados independentes, quer nos trabalhos parlamentares de intervenção política como nos plenários, quer nas funções que são exercidas em comissões de inquérito. Outra razão para vedar este tipo de possibilidade assenta na governabilidade. Com um número considerável de deputados em nome próprio a governabilidade tornar-se-ia muito mais instável e a política muito mais imprevisível num sentido negativo. Vejamos, hipoteticamente, o que seria ter de negociar medidas não entre partidos, mas com um número considerável de indivíduos com diferentes interesses e opiniões. Estamos em crer que a eficiência da Assembleia da República diminuiria significativamente. Por último não podemos deixar de dar nota de outro desabono a esta proposta que consiste no perigo do clientelismo regional que facilmente desvirtuaria o sentido de representação nacional de todos os membros do parlamento. Um deputado que não precise de estar inserido num partido político e seja eleito por uma determinada circunscrição territorial terá sempre uma tendência a sentir-se representante, não de todos os portugueses, mas daqueles que o elegeram e apenas desses, levando para o parlamento uma visão sectária que é ativamente rejeitada em termos constitucionais.¹¹²

Numa perspetiva de estudo comparado, é ainda relevante evidenciar um dado curioso acerca do sistema político alemão, que permite que existam candidaturas independentes para os lugares parlamentares. Na história da composição do *Bundestag*, após a Segunda Guerra Mundial, apenas três independentes conseguiram ser eleitos. Este facto revela que, pelo menos no que à sociedade alemã diz respeito, não existe uma valorização considerável da prerrogativa deste tipo de candidatura, o que pode dar ainda mais força ao argumento da irrelevância prática de tal implementação, quer na representatividade da sociedade, quer no funcionamento dos sistemas políticos onde a sua inserção poderá ser ponderada.

Esta dispensabilidade é apoiada aliás, salvo melhor opinião, no exemplo português das duas deputadas acima referidas. Não estamos em crer que tenham tido ou estejam a ter

¹¹² Artigo 152º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa “2. Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos.”

até à data um papel preponderante no futuro do país ou que consigam estar a demonstrar quais são as vantagens em ter deputados não associados aos partidos políticos.

11.4. - O tipo de voto

11.4.1. - O voto eletrónico

A evolução tecnológica e a revolução digital têm vindo a transformar o mundo ao longo das últimas décadas, contribuindo para aumentar a eficiência e a comodidade de tudo o que fazemos no dia a dia, na forma como comunicamos (pessoal e profissionalmente), na área financeira ou no entretenimento. Mas este avanço galopante da tecnologia e da internet parece ainda não ter chegado à forma como elegemos os nossos representantes políticos. O voto eletrónico é uma das questões que se mantêm no debate público de uma forma adormecida, sendo proposta e discutida vezes sem conta sem que exista realmente algum avanço na sua implementação.

Implementar o voto eletrónico teria como objetivo, sobretudo, conferir ao voto um carácter mais simples, célere e prático, improvisando todo o procedimento de votação e apuramento dos resultados. A implementação da tecnologia no sistema eleitoral é muitas vezes vista como uma solução para a eficiência da eleição, procurando contrariar os níveis de abstenção e a ideia de que a Democracia não se adapta aos tempos modernos, aproximando a população da participação democrática.

Existem dois tipos de aceções para o conceito de eleição eletrónica, podendo esta ser presencial ou remota.¹¹³ A primeira pode definir-se pela manifestação do voto através de uma máquina que efetua nos lugares de votação predefinidos a aceitação e verificação dos votos. Trata-se da utilização de “urnas eletrónicas” mantendo o voto presencial. A votação eletrónica remota, por sua vez, consiste na utilização da internet e das diversas tecnologias disponíveis para, através da tecnologia, qualquer eleitor poder votar de forma rápida e eficaz.

A progressão que nos parece necessária a qualquer sistema eleitoral remonta à vertente remota de implementação do voto eletrónico, precisamente no sentido de promover

¹¹³ *Cfr.*, Rafael, Nunes Tchimua, “Uma abordagem criptográfica a sistemas eleitorais”, Escola de Ciências da Universidade do Minho, 2019, pág. 21.

a participação eleitoral. Contudo a eficácia previamente enunciada depende, a todo o momento, de serem cumpridos requisitos de segurança extremamente rígidos, para que a autenticidade do elemento basilar da Democracia não possa, em nenhum instante, ser colocada em causa. A segurança é, aliás, o maior entrave e a maior dúvida quando se reflete sobre a implementação da tecnologia no processo democrático, mas cada vez mais se torna possível alcançar a execução deste propósito sem ferir a confiança dos cidadãos. Para que uma eleição eletrónica seja considerada segura é necessário que estejam cumpridos determinados requisitos.¹¹⁴

O primeiro destes elementos é o secretismo do voto. O anonimato do eleitor e o sigilo quanto ao voto enunciado são garantias que jamais poderão ser postas em causa.

Em segundo lugar, é necessário garantir que não existem votos indevidos, isto é, que só quem está devidamente acreditado para tal participa efetivamente na eleição. A par deste imperativo, é também indispensável assegurar de que cada legítimo votante apenas exerce o seu direito uma vez.

Numa terceira condição surge a integridade do processo eleitoral como um todo. É da maior importância salvaguardar que não existem, nem são possíveis, interferências externas que possam adulterar ou obliterar votos legitimamente pronunciados.

Por último, é necessário garantir que a confiança da sociedade no sistema é efetiva. Isto só se poderá alcançar pela verificabilidade dos resultados e do processo eleitoral, ou seja, possibilitando que todo o processo eleitoral possa ser devidamente auditado, de forma pública e por terceiros especializados.

Admitimos que os anseios de quem contesta a implementação do voto eletrónico são preocupações válidas e fulcrais para o bom funcionamento democrático. Contudo, é nosso entendimento que o sistema eleitoral e a forma de votação têm urgentemente de se adaptar aos novos tempos e aproveitar todas as vantagens que a tecnologia poderá trazer. Acreditamos que cada objeção já encontra hoje uma solução válida e segura. Tenham os decisores políticos a vontade e o arrojo necessários à inovação, poderíamos fazer do nosso país um exemplo na vanguarda da Democracia digital. Vejamos, por exemplo, que várias tarefas nas relações Estado-Indivíduo já são feitas de uma forma remota e digital, através da internet. Já é possível renovar documentação pessoal, pagar impostos ou fazer o

¹¹⁴ *Cfr.*, Rafael, Nunes Tchimua, *op.cit.*, pág. 24.

recenseamento eleitoral através destes meios, o que comprova que é possível dar um passo em frente.

O debate que propomos neste tópico passa pela utilização da criptografia e da tecnologia de *blockchain* no processo de votação em Portugal. A verdade é que este tipo de tecnologias dá provas do cumprimento dos requisitos de segurança acima enunciados enquanto permitiriam à comunidade exercer o seu direito de voto de uma forma fácil, cómoda e em qualquer parte do mundo. Se o secretismo do voto e a confidencialidade do votante podem ser garantidos através da criptografia, também as garantias de integridade, segurança e auditabilidade podem ser asseguradas pela descentralização do processo eleitoral utilizando a *blockchain*.¹¹⁵

A tecnicidade destas tecnologias não integra, de todo, o escopo deste trabalho, mas cremos que o debate sobre este tema terá que ser feito de uma forma mais consequente se realmente queremos levar a Democracia até todos e trazer cada um ao processo democrático.

11.4.2. - A proposta do voto preferencial

Na eleição legislativa datada de 4 de Outubro de 2015, foi elaborado um estudo (em forma de sondagem), para aferir a capacidade das pessoas na utilização do voto preferencial.¹¹⁶ Muitos autores, movimentos cívicos bem como vozes diretivas, ao longo dos tempos, do Partido Social Democrata e do Partido Socialista,¹¹⁷ defenderam a implementação deste tipo de voto no nosso sistema político de forma a aproximar os eleitores dos seus representantes.

O voto preferencial consiste, como vimos, na possibilidade de atribuir o voto a um dos candidatos ou optar pelo ordenamento dos mesmos, de acordo com a preferência.¹¹⁸

¹¹⁵ A *blockchain*, denominada também de “protocolo de confiança”, é uma tecnologia de registo distribuído de dados que tem na descentralização a sua primordial medida de segurança, repartindo este registo por uma pluralidade de entidades que atestam e verificam a veracidade da informação adicionada à cadeia de registo. Esta cadeia é pública e auditável.

¹¹⁶ Lobo, Marina Costa; Santana-Pereira, José; Gaspar, João Tiago, “A introdução do voto preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral”, Institute of Public Policy Thomas Jefferson, 2015.

¹¹⁷ *Cfr.* Freire, André, “Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral” Extante Editora, Lisboa, 2008.

¹¹⁸ Ortega, Carmen, “Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?”, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 45.

Permitir ao eleitor expressar em maior grau a sua preferência pessoal e política aquando do voto será sempre uma mudança no sentido do progresso para o nosso sistema eleitoral, não tivéssemos antes assinalado como objetivo aumentar a personalização do voto e melhorar a representação democrática.

Um ponto favorável a assinalar numa alteração desta natureza seria, desde logo, o efeito prévio que provocaria nos partidos, na hora de escolher os candidatos. Hoje, um partido político pode, na prática, escolher quem quiser para compor uma lista por determinado círculo sem ter em conta se os candidatos se apresentam como escolhas apelativas para os cidadãos. Sabemos que o que releva são os “candidatos a primeiro-ministro” e pouco mais. Isso poderia mudar com a introdução de um voto preferencial que colocaria as pessoas no centro de decisão sobre a atribuição de mandatos a cada um dos candidatos.

Em 2015, pelo trabalho e dedicação de Marina Costa Lobo, José Santana Pereira e João Tiago Gaspar, foi possível encetar uma experimentação em forma de sondagem com o objetivo de retirar conclusões acerca da capacidade ou incapacidade dos cidadãos em utilizar corretamente o voto preferencial. Por meio de um inquérito à boca das urnas, aquando da realização das eleições legislativas desse mesmo ano, foi levada a cabo esta investigação empírica em que se apresentava a uma amostra diversificada de eleitores (900 votantes) o equivalente aos boletins de voto com a possibilidade de expressar as diferentes preferências entre candidatos. Este estudo foi efetuado em três círculos de diferentes dimensões: Lisboa, Braga e Beja que atribuíam, respetivamente, 47, 17 e 2 mandatos¹¹⁹ para a composição da Assembleia da República.

A amostra de votantes foi dividida em três grupos diferentes, sendo-lhes entregue um boletim de voto com diferentes graus de personalização dentro do voto preferencial. Enquanto um grupo recebia um boletim de voto idêntico ao verdadeiro boletim de voto daquelas eleições, outro grupo recebia um boletim onde tinha a possibilidade de votar apenas num dos candidatos àquela eleição. No último grupo era atribuído um boletim onde era possível votar num dos candidatos ou num partido político concorrente.¹²⁰

¹¹⁹ Número de deputados atribuídos pelos três círculos eleitorais em 2015.

¹²⁰ Boletins de voto utilizados nesta experiência prática consultados a 7 de Junho de 2021, em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/22446/2/ICA_MCLobo_JSPereira_Introducao_PolicyPaper_Apendice_Outreach.pdf>.

Embora se trate apenas de um estudo de alcance algo limitado, e com um nível de personalização comedido dentro das possibilidades do voto preferencial, foi possível retirar algumas conclusões encorajadoras sobre a reação dos cidadãos a uma maneira diferente de votar.

Em primeira mão, os votos nulos e brancos registados nos boletins que permitiam algum tipo de preferência foram em quantidade idêntica aqueles registados na forma de votação tradicional, o que parece indicar que os votantes souberam lidar com a maior complexidade do boletim de voto de uma forma satisfatória.

Em segundo lugar, os resultados obtidos naquela sondagem foram semelhantes aos verdadeiros resultados eleitorais naqueles círculos eleitorais. Esta conclusão não é totalmente de estranhar visto que as pessoas não estavam previamente preparadas para efetuar uma escolha personalizada. Não tinham, portanto, feito um exercício prévio de preferência entre candidatos pois sabiam que não lhes seria permitido no ato eleitoral de 2015 fazer essa diferenciação. Este facto poderá explicar também, em larga medida, a escolha tendencial pelo voto partidário que se verificou.

Por último, outra conclusão positiva a retirar deste estudo foi a não correlação entre os perfis educacionais dos cidadãos e a dificuldade de utilização com que classificaram aquele método de votação, o que pareceu demonstrar que a baixa instrução de alguns cidadãos poderá não ser um fator tão impeditivo para a implementação do voto preferencial como seria de esperar.

Embora os resultados deste estudo tenham sido motivadores, o voto preferencial e a sua implementação enfrentam ainda algumas objeções e receios. Um deles consiste na excessiva valorização do mediatismo dos candidatos, por exemplo, a nível nacional, que iria sempre favorecer os candidatos mais “conhecidos” enquanto a qualidade técnica necessária na composição do parlamento correria o risco de se ver sub-representada. Depois, teríamos uma realidade de disputa intrapartidária, um cenário novo na política portuguesa, algo que levanta questões do ponto de vista democrático e logístico.¹²¹ Imaginemos os candidatos que deveriam estar a defender a mesma linha de pensamento, no mesmo partido, a concorrer pelos mesmos mandatos em determinado círculo eleitoral e, mais que isso, a terem

¹²¹ Costa Lobo, Marina, “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 19.

campanhas distintas¹²² e individuais dentro do mesmo partido. São questões relevantes que devem ser tidas em conta quando se reflete sobre a implementação do voto preferencial e que muitos consideram um funcionamento *anti natura* da Democracia, embora seja possível colmatar estes fatores com regulamentação adequada. Ao mesmo tempo, este tipo de votação, quando feita apenas na escolha de candidatos sem a possibilidade de *panachage*, retiraria de certa forma a vertente partidária do voto, o que é um ponto negativo a assinalar.

Embora esta possa permanecer como uma barreira de cariz mais psicológico do que efetivo, importa fazer referência à problemática da ordenação dos candidatos e do efeito na votação que esta listagem poderá ter. Associada e esta crítica está também a questão de, nos círculos maiores, a quantidade de candidatos ser excessiva para a viabilidade de um boletim de voto preferencial. Vejamos o exemplo de Lisboa, não será, de todo, um exercício simples votar preferencialmente num boletim com 48 candidatos de cada partido concorrente.¹²³

No sentido de colmatar este inconveniente da implementação do voto preferencial, propõe André Freire que se alterem os círculos eleitorais diminuindo a sua densidade, até porque só com circunscrições de menor dimensão será possível aos eleitores processar e avaliar todos os candidatos dos diferentes partidos.¹²⁴ Contudo, a proposta do autor sobre a adoção do voto preferencial não se basta com a diminuição de magnitude dos círculos. Na

¹²² No mesmo sentido alerta-se ainda para o facto de, neste modelo serem aumentados os gastos em campanhas eleitorais, questão que terá certamente o efeito contrário nas populações que qualquer mudança quererá promover, como refere Ortega, Carmen, em “Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?”, “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra pág. 48: “If preference voting is introduced in party lists, candidates of the same party will need money for running their personal campaigns and for political advertisement, in addition to their party organization expenses”.

¹²³ Sobre as preocupações relativas ao voto preferencial, Costa Lobo, Marina *ibid.*, pág. 20 “Era nossa convicção que a sociedade portuguesa, ao longo dos últimos 40 anos de democracia, tinha atingido um grau de maturidade cívica comparável aos dos outros países europeus onde o voto preferencial se banalizou. Em qualquer debate sobre mudança, o status quo tem uma vantagem grande, e quem quer alterar a realidade tem de somar argumentos. Foi por isso, que consideramos que era altura de avançar para lá dos argumentos pró e contra, dando um contributo empírico ao debate. Sabíamos que na grande maioria dos países europeus com formatos mais ou menos complexos, os cidadãos já tinham a possibilidade de exprimir uma preferência de voto, mesmo em situações em que o boletim de voto é bem maior do que aquele que teria de ser utilizado em Lisboa. Por exemplo, nos Países Baixos o boletim de voto inclui os 150 candidatos de cada partido concorrente.” No nosso entender, o elemento comparativo é relevante para contrariar aquilo que é uma ineficiência atroz do processo eleitoral. Não se nos afigura possível ou credível ter dezenas de candidatos num único boletim de voto quando, num país envelhecido, já existem sérias dificuldades em distinguir os candidatos num boletim mais extenso como, por exemplo, aqueles utilizados nas eleições presidenciais portuguesas, em que constam os nomes de todos os candidatos na eleição bem como as suas fotografias. Neste sentido, entendemos que o voto preferencial, para ser eficiente, teria de ser acompanhado de uma redefinição dos círculos eleitorais, dividindo os maiores em círculos de menor magnitude.

¹²⁴ Freire, André, “A reforma do sistema eleitoral em Portugal: um eterno retorno” Costa Lobo, Marina, *op.cit.*, pág. 59.

opinião de André Freire, seria contraproducente excluir por completo o poder das instituições político-partidárias na escolha de quem integra as suas listas, até porque, como já alterámos previamente, os partidos têm de poder assegurar que têm pessoas competentes, também do ponto de vista técnico, na composição das suas bancadas. Este seria um problema relevante para o voto preferencial que poderia provocar uma exclusão deste perfil de deputado por falta de popularidade. É por isto que o autor propõe um sistema assente em duas vertentes de representação baseadas em dois tipos de círculos eleitorais. Um deles consistiria numa circunscrição de carácter nacional, onde se continuaria a aplicar o tipo de lista fechada e bloqueada, e que assumiria uma função de salvaguarda da proporcionalidade. O outro tipo seria baseado nos tais círculos eleitorais de carácter regional ou local de pequenas dimensões, com 6 a 10 lugares a eleger, onde poderia então vigorar o voto preferencial, resolvendo assim os problemas logísticos e de complexidade dos boletins de voto.¹²⁵

Embora não exista uma prova contundente acerca da relação entre a forma de exercer o direito de voto e a satisfação democrática,¹²⁶ é possível afirmar que, provavelmente, essa relação não se verifica pela extensão do conceito de “satisfação democrática”, sendo que o sistema eleitoral e o tipo de voto são apenas uma peça, preponderante é certo, mas apenas um elemento, em todo um sistema democrático. Mas, não sendo possível fazer essa associação, é correto afirmar que a alteração da estrutura de voto e o aumento da liberdade de expressão democrática, através daquele, só podem trazer vantagens à representação política portuguesa. A personalização da votação, nomeadamente através do voto preferencial, embora naturalmente mais valorizada pelo eleitorado mais instruído e informado, só poderá significar um passo em frente na cultura democrática portuguesa, contribuindo até para uma maior literacia política das pessoas com menos qualificações através do estímulo que o voto complexo poderá provocar.¹²⁷

¹²⁵ Freire, André, *op.cit.*, pág. 58.

¹²⁶ No mesmo sentido, Ortega, Carmen, “Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?“, em Costa Lobo, Marina, *op.cit.*, pág. 49: “(...) it is argued that preference voting lead to a closer link between citizens and their representatives. There is no much evidence on this subject in comparative perspective.”

¹²⁷ Cfr. Costa Lobo, Marina e Pereira, José Santana, “Uma proposta para a reforma do sistema político: A abertura das listas partidárias às eleições legislativas.” in “Afirmar o Futuro - Políticas Públicas para Portugal” Volume 1: Estado, Instituições e Políticas Sociais, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2015. Pág 47.

11.5. - Os círculos eleitorais: a introdução de círculos uninominais

Como vimos, a Constituição da República Portuguesa prevê a possibilidade de existência de círculos uninominais, embora nunca se tenha feito nenhum avanço neste sentido.¹²⁸ Este é um dos fatores passíveis de reforma no nosso sistema eleitoral que mais propostas gera.¹²⁹

Há muito que os cidadãos anseiam por uma mudança que traga maior personalização dos deputados, com vista aproximar os representantes da população.¹³⁰ Os círculos uninominais apresentam-se como uma possível solução a esta problemática, definindo-se como limitações geográficas que definem um conjunto de eleitores cujos votos determinam o representante escolhido para exercer funções no parlamento, aumentando assim a identificação e proximidade entre o deputado e os eleitores daquele círculo local.¹³¹ Esta aproximação iria traduzir-se na eliminação de um excesso de partidarização dos deputados,¹³² embora se reconheça que a sua lealdade e organização partidárias são essenciais ao bom funcionamento dos partidos políticos e da Assembleia da República. Nas palavras de Luís Marques Mendes, “como o voto é mais partidário que pessoal, os partidos são muito pouco exigentes. As escolhas são feitas sobretudo em função da fidelidade partidária, relegando-se para o plano secundário critérios de credibilidade e de mérito dos candidatos.”¹³³ Acrescenta ainda que este tipo de reforma consiste num contributo no

¹²⁸ No mesmo sentido, Urbano, Maria Benedita, “O Impacto da Quarta Revisão Constitucional na Parte III do Texto da Constituição: a Organização do Poder Político, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 449. “O renovado texto da Constituição aponta para uma possível futura alteração do sistema eleitoral atualmente aplicável nas eleições legislativas, sem, contudo, determinar qual a modalidade que vai ser adotada em concreto. Vai caber ao legislador ordinário (...) delinear os seus contornos específicos.”

¹²⁹ Nas palavras de Canotilho, J.J. Gomes, “Direito Constitucional e a Teoria da Constituição”, Almedina, 7ª edição, Coimbra, 2003, pág 310, “A revisão constitucional de 1997 procurou responder a estas críticas (alienação política e impessoalidade da escolha de representantes) através da flexibilização do sistema eleitoral”.

¹³⁰ No mesmo sentido, Ribeiro e Castro, José (Associação por uma Democracia de Qualidade) e Dias Coelho, José (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social) “Reforma eleitoral em Portugal”, Lisboa, 2018, pág.2 “Há muitos anos que muitos portugueses anseiam pela reforma do sistema eleitoral que reforce o poder de escolha dos eleitores e responsabilize os eleitos, dando remédio à visível decadência do sistema político.”

¹³¹ Neste sentido, Oliveira Costa, Rui, “Lei eleitoral para a Assembleia da República”, Edições Silabo, Lisboa, 2009, pág. 87, “...com este segundo voto no Círculo Uninominal, pretende-se aproximar o eleitor do eleito”

¹³² Seguro, António José, ELEIÇÕES, Revista de assuntos eleitorais nº 12, Novembro 2009, pág. 74 “O Parlamento português, em vez de ser constituído por 230 deputados, organizados politicamente, é constituído por seis grupos parlamentares”; Oliveira e Costa... ibid. pág. 78, “Com ou sem apoio partidário, os candidatos fariam uma campanha e um exercício do cargo com mais proximidade”.

¹³³ Marques Mendes, Luís, depoimento em Oliveira Costa, Rui, “Lei eleitoral para a Assembleia da República”, Edições Silabo, Lisboa, 2009, pág.55.

sentido de despoletar reformas partidárias, eliminando o paradigma descrito na escolha dos candidatos.

Importa assim, pensar que esta poderá ser a base de uma reforma do sistema eleitoral que mantenha ou até consiga melhorar a proporcionalidade¹³⁴ enquanto se mitigam os defeitos que vêm sendo assinalados ao atual método de listas fechadas e bloqueadas em círculos plurinominais.

11.5.1 - O sistema de proporcionalidade personalizada: o modelo alemão e a sua aplicabilidade em Portugal

Os círculos uninominais são apontados como promotores da proximidade entre eleitores e eleitos, acrescentando personalização ao voto daqueles. Poderá propor-se assim, um amplo debate acerca da inclusão de círculos uninominais no nosso sistema eleitoral, adotando um sistema de proporcionalidade personalizada, também denominado de sistema misto ou sistema proporcional de múltiplos segmentos, aproveitando virtudes do modelo alemão.

O método atribuição de mandatos para o *Bundestag* é apelidado de sistema misto porque combina características de sistemas maioritários e proporcionais. Este sistema teve a sua fundação no ano de 1949, depois da II Guerra Mundial, numa tentativa de evitar a fragmentação partidária, mantendo o objetivo de alcançar resultados que ditassem uma real representação daquilo que era a vontade popular. Num período tão crítico quanto aquele que o país atravessava, era manifestamente essencial encontrar uma solução que respondesse de forma eficaz a estas duas questões. Foi assim que os alemães tentaram fabricar um sistema eleitoral que fosse capaz de aglomerar o “melhor dos dois mundos”: ter um parlamento que representasse fielmente o povo e que, ao mesmo tempo, garantisse a funcionalidade e eficiência do órgão.

Desta feita, o resultado final foi o sistema de proporcionalidade personalizada (*Personalisierte Verhältniswahl*). Embora tenham ocorrido algumas alterações ao sistema desde este período até aos dias de hoje, nomeadamente no que à estrutura do voto e à cláusula barreira diz respeito, aquilo que são as suas linhas mestras mantiveram-se inalteradas.

¹³⁴ Canotilho, op. cit. Pág. 310 “... Lei Constitucional, onde se prevê (art.149º) a complementaridade entre círculos plurinominais e uninominais sem se perturbar o sistema de representação proporcional.”

Neste sistema os eleitores alemães têm um duplo voto. Isto acontece porque o sistema alemão prevê dois tipos de círculos que coexistem paralelamente: círculos plurinominais que correspondem aos estados (Länder) nos quais está dividido o território alemão e, dentro de cada um, existem ainda divisões que constituem círculos uninominais de representação. Assim, parte dos deputados do parlamento alemão são eleitos pelos círculos uninominais enquanto a outra metade é eleita nos círculos plurinominais. Regressando ao duplo voto que está na base deste modelo, o eleitor tem à sua disposição duas vertentes da sua votação, a primeira para eleger o deputado pelo qual se quer fazer representar no círculo eleitoral uninominal a que pertence (mandato atribuído por maioria, a uma volta) e, numa segunda parte do seu boletim, perfaz a escolha do partido pelo qual tem preferência para a atribuição de mandatos pelas listas fechadas regionais. Embora este voto nos círculos plurinominais seja feito a nível estadual, a atribuição dos mandatos através das listas é feita depois da soma dos votos que os diferentes partidos obtêm em termos nacionais, perfazendo assim uma função de compensação na proporcionalidade. Assim, depois de obtido o total de votos de um partido em todo o território alemão, é feita a atribuição dos lugares através do método da quota de Hare. Para que se dê essa atribuição de mandatos nos diferentes círculos, vigora uma cláusula barreira de 5% de votação a nível nacional ou a exigência de que se tenha conseguido eleger, pelo menos, três deputados através dos círculos uninominais.

Importa dar nota de uma característica da máxima relevância no sistema eleitoral alemão que consiste num garante do equilíbrio entre a representação uninominal e plurinomial e que funciona, também, como fator fulcral na efetividade de um resultado proporcional. Ora, acontece que, caso o número de deputados que cabe a um partido através do cálculo de atribuição proporcional, seja superior ao número de deputados eleitos pelo mesmo partido nos círculos uninominais, então serão eleitos tantos deputados do partido em causa pela representação plurinomial quantos sejam necessários acrescentar aos eleitos pela representação uninominal até perfazer aquele número. De outra forma, caso se verifique o resultado inverso, isto é, os deputados eleitos pelos círculos uninominais representarem um número superior à representação que seria atribuída pela vertente plurinomial, então o partido em causa tem o direito de manter aqueles deputados. Assim, o número de deputados

no *Bundestag* poderá ser variável, existindo o mecanismo dos mandatos em excesso para colmatar aquela diferença.¹³⁵

Este sistema torna-se manifestamente interessante e inovador quando nos apercebemos das possibilidades que se tornam reais quando são dadas ao eleitor duas formas de se expressar aquando da votação: uma personalizada, direcionada para os candidatos que se apresentam em círculos uninominais; e uma vertente nacional, manifestada através do voto para o círculo plurinominal. Este sistema de paralelismo de representação permite ao eleitor fazer escolhas, diferindo, por exemplo, no candidato concreto que apoia e na ideologia com a qual se identifica.¹³⁶

Vejamos alguns exemplos práticos da diversidade racional que este sistema poderia permitir caso vigorasse em Portugal:

- O eleitor “A” que se identifica mais à direita poderá votar no candidato do CDS-PP, no qual reconhece valor e se revê enquanto indivíduo, sem deixar de votar na Iniciativa Liberal, num nível nacional, partido cuja ideologia política pretende ver mais acentuada no seu país.
- O eleitor “B” que se identifica mais à esquerda, poderá votar no candidato do partido Pessoas Animais e Natureza, o qual identifica como a pessoa com melhores condições para resolver problemas concretos que afetam aquele território, sem ter de abdicar do voto no Partido Socialista, cuja governação lhe agradou ao longo do último mandato.

Claro está que os eleitores poderão votar nos candidatos do mesmo partido quer na circunscrição uninominal quer na plurinominal, esse é aliás o desfecho mais comum quando os alemães vão às urnas.¹³⁷ Contudo, o que tentamos demonstrar através dos exemplos é que os eleitores ficariam possibilitados a distinguir as dimensões do seu voto enquanto se tornam, invariavelmente, mais atentos à subjetividade dos deputados, às pessoas concretas às quais estão a atribuir o seu voto por via da representação uninominal. Estes fatores,

¹³⁵ Freire, André; Lopes, Farello, “Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução”, Celta Editora, Oeiras, 2002, pág. 63.

¹³⁶ Esta possibilidade não era prevista na proposta de Reforma da Lei Eleitoral preconizada em 1998, pelo XIII Governo Constitucional, que pressupunha um tipo de voto único e não bipartido.

¹³⁷ Freire, André; *op.cit.*, pág. 67.

estamos em crer, seriam uma inovação eficiente no caminho rumo ao aumento da proximidade entre eleitores e eleitos e da liberdade de expressão eleitoral.¹³⁸

É esta mudança que o sistema alemão não só permite como promove, através da introdução de uma linha de representação uninominal paralela à representação plurinominal. Este sistema assenta em princípios de abertura, não só para os eleitores como também para os partidos políticos que passam a fazer escolhas para compor as suas listas de uma forma mais transparente, democrática e, necessariamente, mais vocacionada em agradar diretamente aos eleitores. O deputado assume assim outro papel, mais preponderante e menos subjugado à organização partidária a que pertence. A este propósito, no sistema eleitoral alemão é permitido ao mesmo candidato integrar uma lista plurinominal enquanto é candidato a um círculo uninominal, fator que se considera importante para garantir a eleição de determinadas figuras que o partido considere essenciais bem como mantendo uma maior coesão da candidatura generalista do partido àquele ato eleitoral.¹³⁹

Inicialmente, na altura de definir os grandes grupos de sistemas eleitorais, acabámos por não considerar o conceito de sistema misto, que muitos autores consideram ser o sistema alemão o exemplo paradigmático. Embora este sistema tenha, de facto, deputados eleitos através do método maioritário, é de fácil compreensão concluir que tem na proporcionalidade um dos vetores indispensáveis ao seu funcionamento, não fosse a existência da linha de representação plurinominal uma forma de garantia da proporcionalidade dos resultados uninominais.

Na verdade, e como comprovam as tabelas seguintes, este sistema, mesmo dotado de uma cláusula barreira, tem sido mais efetivo em aferir proporcionalmente os resultados eleitorais do que o atual sistema de listas plurinominais, sem mais, utilizado em Portugal.

¹³⁸ No mesmo sentido, argumenta Moreira, Vital, “Ora, nesta perspetiva, dificilmente se pode contestar que o duplo voto é a solução que maximiza as potencialidades personalizantes do modelo proposto, permitindo ao eleitor votar simultaneamente no partido da sua simpatia e no candidato uninominal por ele proposto ou optar por uma votação diferenciada (*split vote*), votando num certo partido e num candidato uninominal apresentado por partido diferente. Se tiver só um voto, o eleitor, em caso de dessintonia entre a sua preferência partidária e a sua preferência uninominal, teria de optar entre privilegiar a sua preferência partidária, sacrificando o seu candidato preferido, ou privilegiar a sua preferência uninominal, sacrificando a sua simpatia partidária. O voto único não permite destacar adequadamente a mais-valia ou menos-valia do candidato uninominal em relação ao voto do seu partido.” em Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 587.

¹³⁹ Ribeiro e Castro, José, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 95.

Figura 12 - Resultados eleitorais e respetiva proporcionalidade na constituição do parlamento português e alemão.¹⁴⁰

Assembleia da República 2011			
	% Votação	Deputados	% Lugares
PSD	38,7%	108	47,0%
PS	28,1%	74	32,2%
CDS	11,7%	24	10,4%
CDU	7,9%	16	7,0%
BE	5,2%	8	3,5%
		230	

Bundestag 2009			
	% Votação	Deputados	% Lugares
CDU/CSU	33,80%	239	38,42%
SPD	23,00%	146	23,47%
FDP	14,56%	93	14,95%
<i>Die Linke</i>	11,89%	76	12,22%
Verdes	10,71%	68	10,93%
		622	

Assembleia da República 2015			
	% Votação	Deputados	% Lugares
PàF	38,6%	107	46,5%
PS	32,3%	86	37,4%
BE	10,2%	19	8,3%
CDU	8,3%	17	7,4%
PAN	1,4%	1	0,4%
		230	

Bundestag 2013			
	% Votação	Deputados	% Lugares
CDU/CSU	41,5%	311	49,3%
SPD	25,7%	193	30,6%
<i>Die Linke</i>	8,6%	64	10,1%
Verdes	8,4%	63	10,0%
FDP	4,8%	-	-
AfD	4,7%	-	-
		631	

Assembleia da República 2019			
	% Votação	Deputados	% Lugares
PS	36,34%	108	46,95%
PSD	27,76%	79	34,35%
BE	9,52%	19	8,26%
CDU	6,33%	12	5,22%
CDS	4,22%	5	2,17%
PAN	3,32%	4	1,74%
CHG	1,29%	1	0,43%
IL	1,29%	1	0,43%
LIVRE	1,09%	1	0,43%
		230	

Bundestag 2017			
	% Votação	Deputados	% Lugares
CDU/CSU	33,0%	246	34,7%
SPD	20,5%	153	21,6%
AfD	12,6%	94	13,3%
FDP	10,7%	80	11,3%
Verdes	9,2%	69	9,7%
<i>Die Linke</i>	8,9%	67	9,4%
		709	

¹⁴⁰ Fonte: Fonte: sítio online da Inter- Parliamentary Union, consultado a 6 de Janeiro de 2021, disponível em < <https://data.ipu.org/node/65/elections/election-results>>.

Neste sentido, existem várias propostas de reforma eleitoral que englobam a criação de círculos uninominais no sentido da sistematização mista da representação. Uns defendem, ao mesmo tempo, a manutenção dos círculos plurinominais.¹⁴¹ Outros advogam pela criação de um círculo nacional em coexistência com os círculos uninominais.¹⁴² Por fim, há quem proponha os círculos uninominais a par de círculos regionais plurinominais e ainda um círculo nacional de compensação.¹⁴³

Consideramos que a tecnicidade da questão de definição dos círculos uninominais nos transcende e mereceria, necessariamente, um estudo autónomo. Contudo seria essencial estabelecer um equilíbrio entre densidade populacional e território, talvez até fazendo com que este último fator tenha uma palavra a dizer numa nova fórmula de calcular o número de mandatos a atribuir por cada círculo eleitoral, sem nunca perder a densidade populacional como principal fator de proporção. Este quesito de combate à desproporção dos círculos existentes apresenta-se como um dos principais objetivos de qualquer alteração ao sistema eleitoral. Parece-nos claro que, para efetivar qualquer proposta que passe por personalizar o voto, será necessário que os círculos eleitorais, ou parte deles, passem a ser caracterizados por uma baixa densidade, situação que se reclamava em sede de introdução do voto preferencial e que se mantém num esquema alternativo de introdução de círculos uninominais.

Embora seja, em primeira mão, a hipótese de introdução círculos uninominais mantendo a representação proporcional a nível nacional (embora dividida pelos círculos eleitorais atuais), tal como acontece no modelo alemão, que nos merece maior concordância, a essencialidade do estudo passará sempre pela análise do caso concreto português, mesmo tendo como exemplo norteador o modelo de representação proporcional personalizada preconizado pelos germânicos.

Deste modo, faz-se a defesa de que cada cidadão tenha um duplo voto. Por um lado, para eleger o deputado que deseja pelo círculo uninominal, por outro, a força política que prefere, através do círculo nacional, regional ou com dupla função, de cariz plurinomial. O país seria dividido através dos atuais círculos eleitorais correspondentes aos distritos e

¹⁴¹ Gabinete de Estudos e Formação da Juventude Socialista, “Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República”, Março de 2015.

¹⁴² Oliveira Costa, Rui, “Lei eleitoral para a Assembleia da República”, Edições Silabo, Lisboa, 2009.

¹⁴³ Ribeiro e Castro, José (Associação por uma Democracia de Qualidade) e Dias Coelho, José (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social) “Reforma eleitoral em Portugal”, Lisboa, 2018.

subdivididos em circunscrições menores, de idêntica densidade populacional e idêntica magnitude. Os eleitos através dos círculos uninominais teriam prioridade na ocupação dos lugares parlamentares que correspondem ao círculo eleitoral de dimensão superior. Os restantes lugares seriam preenchidos através das listas de cada partido, na votação de representação proporcional. Esta prevalência dos eleitos pela representação uninominal faria, desde logo, com que a representação proporcional tivesse uma função central de compensação, de garantia da proporcionalidade. Se dúvidas houver sobre a eficácia deste método poderá ainda ser projetado, como propõe Ribeiro e Castro, e como permite o n.º 2 do Artigo 149º da CRP, um círculo nacional de cariz proporcional que “aproveite” o total nacional dos votos partidários, nos diferentes distritos, na linha de representação proporcional, fazendo eleger um número de deputados nacionalmente, atenuando ainda mais qualquer tipo de desproporcionalidade dos resultados.¹⁴⁴

Não defendemos, como é proposto por Rui Oliveira Costa,¹⁴⁵ a possibilidade de candidaturas independentes aos círculos uninominais. Correndo o risco da impopularidade neste sentido, apresentamos as nossas razões. Primeiro, e porque não é de todo uma razão menor, porque seria necessária uma revisão constitucional nesse sentido.¹⁴⁶ Mais ainda, por todas as razões já referidas na abordagem que fizemos à proposta autónoma de possibilitar candidaturas de deputados independentes. Importa lembrar, no entanto, que a Assembleia da República deve ser uma representação fiel das forças políticas, das diferentes ideologias e doutrinas, não de individualidades. Não podemos confundir a aproximação entre deputado e eleitor que queremos incutir ao sistema, com um personalismo da Casa da Democracia que a desvirtuaria por completo.

Concluindo a nossa exposição sobre este modelo de alteração do sistema eleitoral em eleições legislativas, importa fazer referência à letra da Constituição da República Portuguesa e à legislação eleitoral vigente, tentando entender qual o impacto de uma transição desta magnitude na nossa Lei Fundamental. Afinal, não nos podemos esquecer que

¹⁴⁴ Neste sentido, Ribeiro e Castro, José, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 96. “Mas, em cima disso, proponho que haja um círculo nacional com um número relevante de lugares, que possa fazer a função final de compensação, isto é, de correção das distorções que pudessem ter-se acumulado nos outros apuramentos.”

¹⁴⁵ Oliveira Costa, Rui, *op.cit.* pág. 87 “Estes círculos poderiam ter candidaturas independentes e candidaturas de partidos políticos, ou coligações pré-eleitorais.”

¹⁴⁶ Artigo 151º da Constituição da República Portuguesa “As candidaturas são apresentadas, nos termos da lei, pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, podendo as listas integrar cidadãos não inscritos nos respetivos partidos.”

quanto mais alterações constitucionais uma reforma do sistema eleitoral necessitar, então muito mais difícil será chegar a ver a luz do dia no ordenamento jurídico português. E esta é uma vantagem que o modelo assente em círculos uninominais ostenta, no sentido de que a sua introdução já é constitucionalmente prevista após a Revisão de 1997. Contudo, a reformulação do sistema eleitoral introduzindo círculos uninominais teria, necessariamente, de acartar a implementação de uma cláusula barreira, tema que abordaremos posteriormente. Este seria um dos principais pontos de incompatibilidade com a atual redação da nossa Lei Fundamental que nega de forma categórica este elemento: “A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima.”¹⁴⁷ Outro fator relevante no impacto constitucional desta proposta é o método utilizado para converter os votos em mandatos na representação proporcional. Como sabemos a fórmula de média mais alta de Hondt é também um imperativo constitucional por meio do n.º 1 do artigo 149º. No entanto, embora não seja este o método utilizado no sistema alemão, parece-nos totalmente possível manter a utilização do método de Hondt como fórmula de conversão dos votos partidários na linha de representação proporcional. O mesmo não se poderá dizer, como veremos adiante, em relação à representação uninominal, que terá um embate frontal com o preceito referido *supra*.

Somos da opinião de que a letra da Constituição “convida” ao progresso e ao melhoramento do sistema eleitoral pela via descrita, mesmo que para isso seja necessário avançar para um processo de Revisão Constitucional focado nestes dois parâmetros.

11.5.2. - Críticas aos círculos uninominais

Uma das críticas mais veementes à introdução de circunscrições eleitorais de cariz uninominal prende-se com a governabilidade, relacionando-se com a instabilidade política e a falta de entendimentos interpartidários. Num plano teórico, a implementação de um sistema como o proposto poderia ser gerador de dificuldades acrescidas no que toca à formação e durabilidade de órgãos governativos apenas se fossem permitidas candidaturas independentes ou se inexistisse qualquer tipo de cláusula barreira que obstasse à eleição de deputados únicos através da representação uninominal. Precavendo estes dois fatores, não

¹⁴⁷ Artigo 152º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

nos parece que seja possível aferir que a reorganização das circunscrições provocasse entraves à formação de governos estáveis. Esta tese é sustentada empiricamente, por via do exemplo paradigmático que nos dá a representatividade do povo germânico e o seu historial de estabilidade governativa. Mais, no caso português a governabilidade não parece ser uma questão que levante muitas preocupações,¹⁴⁸ especialmente com provas recentes de maleabilidade e facilidade de entendimentos entre as forças políticas.

Outra censura feita à possibilidade de introdução de círculos uninominais é a suposta bipolarização do debate político e das forças partidárias. Não nos parece que esta crítica encontre justificação prática no que diz respeito à existência de uma correlação com o tipo de círculos eleitorais. Como já tivemos oportunidade de analisar, o sistema político português até já se encontra bastante polarizado entre a esquerda e a direita pelo que, no limite, não existiria efeito algum a esse respeito. Lançamos mão, mais uma vez, do exemplo alemão, para demonstrar que não se trata de um perigo real e de uma relação causa-efeito. A plasticidade desse sistema até tem vindo a aumentar o número de partidos com relevância nacional desde a década de 60 até aos tempos de hoje,¹⁴⁹ enquanto a falta de entendimentos e o diálogo político também não se apresentam como sinais de preocupação.

Alguns autores e atores políticos argumentam que a maioria dos deputados, que se dedicam a problemas de índole local e mantendo uma relação de proximidade com os eleitores, não fazem parte do “star-system” mediático e que, por isso, poderiam sair desfavorecidos em termos comparativos. Neste caso, reforçamos a ideia de que, com os círculos uninominais, talvez sejam estes deputados a ter mais espaço mediático e mais reconhecimento dentro dos círculos de baixa densidade a que já dedicavam o seu trabalho. Assim, defender de forma mais eficiente os interesses do país e das suas localidades em concreto, só poderão sair favorecidos de um sistema mais personalizado de votação e da possibilidade de serem candidatos aos círculos uninominais onde já encontram o devido reconhecimento. Consideramos este argumento contra esta proposta de reforma eleitoral algo paradoxal, considerando-se como um ponto favorável à introdução de círculos uninominais em vez de um malefício daí resultante.

¹⁴⁸ No mesmo sentido, Filipe, António, “ELEIÇÕES, Revista de assuntos eleitorais” n.º 12, Novembro 2009, pág. 95, “Compartilho a ideia de que o atual sistema eleitoral não oferece problemas quanto à governabilidade”.

¹⁴⁹ Ribeiro e Castro, José (Associação por uma Democracia de Qualidade) e Dias Coelho, José (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social) “Reforma eleitoral em Portugal”, Lisboa, 2018, pág. 5.

O “clientelismo” que seria gerado nestes círculos de baixa densidade é também uma preocupação recorrente neste debate. Consideramos que esta poderá ser uma consequência menos positiva da introdução de círculos uninominais. Porém, é certo que esta possibilidade se verificaria também recorrendo a círculos plurinominais de baixa densidade, ou seja, qualquer alteração que tenha como base uma densidade menor nos círculos eleitorais correrá esse risco. É, do nosso ponto de vista, algo reflexo, mas secundário, em relação ao objetivo desta reforma: reaproximar os eleitos dos eleitores e pessoalizar a eleição legislativa. Este argumento não deixa de adquirir alguma ironia, também, quando uma das principais críticas ao sistema político atual é precisamente o clientelismo que se verifica, desta feita entre os deputados e os seus partidos. Assim, se estivermos realmente condenados a ter algum tipo de “clientelismo” na política portuguesa, tendemos a defender que, pelo menos, seja com os portugueses e não as cúpulas partidárias.

A questão que não raras vezes se levanta acerca da coesão e disciplina partidárias num sistema como o proposto é, no nosso entender, uma falsa questão na medida em que não se admitem candidaturas independentes. Os deputados podem ter uma eleição mais personalizada, sendo mais reconhecidos em termos subjetivos pelo seu eleitorado, pelos seus méritos e qualificações, contudo nunca poderão perder o apoio do seu partido sob pena de não poderem ser eleitos ou reeleitos.¹⁵⁰ Além disso, continuarão a existir deputados eleitos pelas listas na representação plurinomial, não existindo qualquer distinção em relação aos eleitos pelos círculos uninominais, como veremos adiante. Ainda assim, em países com sistemas parlamentares muito fechados e com elevados graus de disciplina e subordinação partidária, como Portugal ou Espanha, é recorrente a crítica à falta de liberdade dos deputados em relação às direções partidárias,¹⁵¹ pelo que algum destaque crescente da figura do deputado também não é, de todo, um ponto desfavorável.

Estabelecendo a Lei Fundamental que “Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos”,¹⁵² levanta-se assim a questão de saber se a atribuição de

¹⁵⁰ Ortega, Carmen, “Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?”, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 48

¹⁵¹ Sobre a incoerência da opinião pública em relação à disciplina partidária, Ortega, Carmen, *ibidem.*, pág. 48, “In countries, with a strong party discipline in Parliament, as in Spain and Portugal, citizens criticize it for not allowing freedom of choice to their party representatives. Deputies do not vote according to party lines in Parliament in rare cases and citizens also criticize this for being a disunited party group. Consequently, citizens must make up their mind and decide what they expect from their party and political representatives in Parliament- whether a strong party discipline or a weak one.”

¹⁵² Artigo 152º, nº2 da Constituição da República Portuguesa.

mandatos pelos círculos uninominais não seria contraditória com este preceito. António Filipe, em depoimento para a revista de assuntos eleitorais, *Eleições*, faz a mesma questão e dá a resposta, do nosso ponto de vista, acertada: “A existência de um duplo voto consagraria a existência de facto de deputados com estatutos distintos? Onde a Constituição não permite distinguir, a lei eleitoral distinguiria. Os deputados, constitucionalmente representam toda a nação e não os círculos por onde são eleitos. Seria assim, para todos, quando uns seriam eleitos pelo conjunto na nação e outros seriam eleitos nos círculos como seus representantes? Na verdade, seria, dado que as funções constitucionais, os poderes e os deveres de uns e de outros seriam absolutamente iguais, por imperativo constitucional.”¹⁵³ Concordamos, tal como o Sr. deputado, que este não seria um problema. Um deputado eleito pelo círculo uninominal integraria, como qualquer outro, o grupo parlamentar do seu partido, não estando sujeito a nenhum estatuto especial. Consideramos até que estes deputados estariam em melhores condições para perfazer as funções que hoje também são previstas nos grupos parlamentares, nomeadamente dos gabinetes de atendimento aos eleitores, e no trabalho mais próximo com a população, combatendo a ideia de que os deputados se concentram em Lisboa, nos seus escritórios, sem consciência do “país real” e daquilo que verdadeiramente preocupa as pessoas comuns. Concluindo, esta distinção entre deputados não encontraria qualquer concretização jurídica, nem em termos estatutários. No fundo, no nosso entender, esta questão não passa de uma “barreira mental” que não encontraria nenhum efeito reflexo na realidade. Neste sentido, afirma também Vital Moreira que “Nada disso (eleição uninominal de um número de deputados) põe essencialmente em causa o princípio do “mandato representativo”, segundo o qual os deputados não representam nenhuma circunscrição territorial em especial nem nenhum sector populacional em particular, nem estão vinculados por nenhum mandato imperativo. Isso não impede uma particular conexão dos deputados com determinado círculo eleitoral.”¹⁵⁴

Por último, outra questão se levanta relativamente ao voto duplo e à metodologia de conversão de votos em mandatos é a sua apreensão concreta pelos cidadãos, ou seja, a complexidade do sistema. Entendemos que este é um fator de elevada relevância em qualquer contexto democrático. O entendimento daquilo que são as eleições e a confiança que a sociedade tem nas mesmas nunca poderia ser menosprezado. No entanto, numa

¹⁵³ Filipe, António, “ELEIÇÕES, Revista de assuntos eleitorais” nº 12, Novembro 2009, pág. 94.

¹⁵⁴ Moreira, Vital, Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 575.

primeira abordagem, é necessário deixar claro que o progresso não deve ser limitado pela minoria, e estamos em crer que apenas uma pequena parte da população não entenderia o sistema eleitoral proposto.¹⁵⁵ Pela sua simplicidade, um voto no candidato e outro no partido, e porque uma representação política mais próxima, como a que propomos, também contribuiria, indubitavelmente, para o aumento da literacia democrática. Mais ainda, estamos em crer que este modelo seria compreendido com mais facilidade do que a maior parte das variantes do voto preferencial, embora esta contrariedade não se possa apresentar como impeditiva de qualquer reforma, por esta via ou por outra. Isto porque, na verdade, de uma forma geral, as pessoas também não são conhecedoras do sistema atual. A tecnicidade da obtenção dos resultados eleitorais diz pouco à esmagadora parte dos cidadãos que, desde que não sintam que os resultados representam uma falta de proporcionalidade gritante, mantêm a sua confiança no sistema.¹⁵⁶

11.5.3. - A cláusula barreira e o modelo de duas linhas de representação: A necessidade de uma Revisão Constitucional

Como última linha de proposta, no âmbito da inclusão de círculos uninominais no nosso sistema eleitoral parlamentar, é indispensável discutir a existência ou não de uma cláusula barreira.

As propostas apresentadas no sentido de uma reforma eleitoral para um “sistema misto”, ou proporcional personalizado, tendem a excluir perentoriamente a mera possibilidade da existência de um limiar mínimo de votação nacional para que se atribuam mandatos na Assembleia da República. Trata-se aliás de uma imperatividade constitucional, pelo n.º 1 do artigo 152º da CRP.

Sobre este aspeto, e talvez apenas nesta sede, defendemos que seria imperativo fazer uma alteração ao texto da Lei Fundamental. Alterando-se a dimensão dos círculos

¹⁵⁵ Também existia, pelo menos até 2015, uma minoria que assumia a eleição legislativa como a “eleição do primeiro-ministro”, fator muito revelador do alheamento e afastamento dos cidadãos em relação aos seus representantes. Momentos de mudança de paradigma contribuem, não raras vezes, para um aumento da literacia política.

¹⁵⁶ Neste sentido, Ribeiro e Castro, José, em “SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018, pág. 96: “As coisas são muitos simples, mesmo que as contas possam parecer mais complexas. Mas não é mais complexo do que o nosso método D’Hondt. Para o eleitor português não poderia ser mais simples: o eleitor tem um boletim de voto onde escolhe o deputado que gosta e o partido que quer. Depois as contas saem e o resultado é justo”.

uninominais, para uma magnitude necessariamente reduzida em termos de densidade populacional, torna-se necessário prevenir a facilidade com que poderão surgir “forças partidárias” encapotadas de um cariz nacional, mas que, na verdade, se traduziriam em “micropartidos” com o intuito local e baseados em personalidades. Além desta desvirtuação, não podemos defender que possa ser atribuído um lugar parlamentar a um deputado legitimado por poucos milhares de votos, sem qualquer tipo de reconhecimento ou tração a nível nacional do partido que integra.¹⁵⁷

Pelas razões apresentadas, e pela defesa, da nossa parte, da proporcionalidade moderada, que não prejudique a estabilidade do sistema partidário, o funcionamento da Assembleia da República e a governabilidade do país, cremos que seria proveitoso incluir num sistema com estes vetores, uma cláusula barreira de pelo menos 1% de votação em determinado partido a nível nacional, isto é, no conjunto das votações dos círculos plurinominais (seja este de cariz regional, nacional ou com duplo sentido), para que se pudessem eleger deputados desse mesmo partido em qualquer círculo eleitoral. Na perspetiva de respeitar o carácter da representação uninominal, seria possível, e talvez recomendável, acrescentar uma regra disjuntiva àquela percentagem. O partido em causa teria também direito a manter uma representação parlamentar se, embora não tendo alcançado 1% do total de votos em termos absolutos, tivesse conseguido eleger mais do que um deputado, independentemente da linha de representação.

Esta cláusula barreira bipartida constituiria o entrave ao criticismo relacionado com o clientelismo local da representação e com a distorção do *ethos* do órgão parlamentar. Mais ainda, nesse sentido, a sua existência traria outra dimensão de utilidade ao voto partidário.

Se a cláusula barreira não levanta dúvidas acerca da incompatibilidade constitucional, a conclusão não é tão clara quando olhamos para os círculos uninominais, concretamente para a forma como são atribuídos os mandatos com base nestes, à luz do artigo 149º da CRP.

A questão sobre a constitucionalidade de um sistema com duas vertentes de representação, vulgo sistema “misto” de representação, prende-se com a autonomia da

¹⁵⁷ Previsão tendo como exemplo, a densidade populacional média proposta em cada círculo uninominal por Rui Oliveira Costa, em “Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Proposta de Configuração de Círculos Uninominais”, que estaria entre os 60 000 habitantes e os 90 000. Numa simulação com base nestes números, um deputado poderia ser eleito, pelo círculo uninominal, com 10 000 votos ou até menos, mantendo a taxa de abstenção que se verifica nos dias de hoje e dispersando a votação pelas várias forças partidárias que agora constituem o espectro político nacional.

fórmula de apuramento nos círculos uninominais (sistema maioritário) em relação à fórmula utilizada no apuramento de resultados nas circunscrições plurinominais (sistema proporcional). Isto acontece porque, se tal autonomia se verificar, então os círculos uninominais, atribuindo mandatos isoladamente através da fórmula maioritária simples, não estarão de acordo com o imperativo constitucional de “assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos” que nos é dado pelo n.º 1 do artigo 149º. Para que esta questão não se levante, como bem argumenta Vital Moreira, os círculos uninominais previstos no mesmo preceito terão de se consubstanciar num “instrumento de seleção dos deputados” e nunca “num método independente de apuramento de deputados eleitos”.¹⁵⁸

Estaremos, então, perante uma falsa questão se o número de deputados a eleger por cada circunscrição distrital estiver previamente definido pela proporcionalidade enquanto o “escolhido” uninominalmente apenas utilizar essa vitória eleitoral para ter prevalência na atribuição de mandatos proporcional. Isto é, os eleitos pelos círculos uninominais apenas terão prevalência na ocupação dos lugares na lista de que realmente resultará a conversão proporcional de votos em mandatos através do método de Hondt.

Foi nesta base que se concretizou a proposta de reforma eleitoral preconizada pelo Governo de António Guterres, em 1998. Segundo este projeto, que não logrou concordância entre os partidos, a introdução de círculos uninominais não acarretaria um duplo voto. Mantendo o voto singular que retiraria ao eleitor qualquer possibilidade de diferenciação, o mesmo serviria para “votar” no candidato ao círculo uninominal, no partido e lista preferidos de forma única. Assim, os círculos uninominais serviriam apenas para determinar os eleitos de acordo com a proporção dos votos a nível distrital.¹⁵⁹

No entanto, e como bem nota Vital Moreira no Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República, existiu, em 1998, um equívoco do Governo de que, se existisse um duplo voto, este seria

¹⁵⁸ Moreira, Vital, Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 571

¹⁵⁹ *Cfr.*, *Ibidem.*, pág. 586.

No mesmo sentido, Urbano, Maria Benedita, “o certo é que o apuramento dos resultados seria feito apenas com base num sistema de representação proporcional, não servindo os círculos uninominais para esse efeito (seriam tão somente círculos de candidatura). Poder-se-á dizer na esteira de Sartori que “a mistura de ingredientes (círculos uninominais típicos de sistemas maioritários e círculos plurinominais típicos de sistemas proporcionais) não produz um resultado misto.”, em “O Impacto da Quarta Revisão Constitucional na Parte III do Texto da Constituição: a Organização do Poder Político, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Vol. LXXIV – 1998, pág. 451.

inconstitucional por via do n.º 1 do artigo 149º da CRP.¹⁶⁰ Tal questão não se verificaria, visto que um duplo voto não iria ter qualquer influência na forma de atribuição de mandatos por via uninominal, que na prática continuaria a inexistir, servindo os votos nos candidatos únicos apenas para dar prevalência de candidatura aos mesmos na atribuição de mandatos pela via proporcional tal como se verifica em cada distrito.¹⁶¹

Aqui chegados, deparamo-nos com uma bifurcação clara numa possível reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República através da introdução de círculos uninominais e de um duplo voto. Os círculos uninominais poderão representar apenas uma questão de precedência de candidaturas, sendo o candidato mais votado eleito posteriormente, de forma proporcional, pelo método de *Hondt*, através da lista do seu partido àquele distrito, sendo que, neste caso, a “barreira” à eleição do candidato mais votado uninominalmente seria o limiar de representação que hoje existe em cada círculo eleitoral (problemática que já abordámos). Ou, por outro lado, como defendemos, a introdução de círculos uninominais far-se-ia de uma forma “verdadeira”, consubstanciando-os como uma linha de representação efetiva em que o candidato mais votado seria eleito diretamente, através da fórmula maioritária simples. Desta feita, a eleição ficava apenas dependente da cláusula barreira, exigida não numa dimensão distrital, mas sim numa dimensão nacional, fazendo com que cada voto partidário, em qualquer parte do país, tivesse um valor efetivo.

Se a primeira hipótese apresentada se apresenta compatível com a atual letra da Constituição, o mesmo já não se poderá dizer da segunda propositura, que estaria dependente de uma Revisão que visasse revogar a exclusividade do método proporcional de *Hondt* e que permitisse a existência de uma cláusula barreira. Concordamos com Manuel Braga da Cruz, quando afirma, com base nestes dois impedimentos constitucionais, que “A revisão constitucional de 1997 foi por isso pouco ousada, ao possibilitar apenas uma revisão, e não uma verdadeira reforma, do sistema eleitoral, ao permitir tão-só uma retificação no atual sistema, e não uma verdadeira mudança do sistema.”¹⁶²

¹⁶⁰ Nas palavras do Governo, o duplo voto "converteria o sistema eleitoral num sistema misto, em que os mandatos nos círculos uninominais de candidatura seriam atribuídos por um sistema maioritário simples, pelo que, nessa medida, é não só incompatível com a Constituição como com os pressupostos proporcionais do sistema proposto.”

¹⁶¹ Neste sentido, Moreira, Vital, “Com efeito, o voto uninominal sempre seria somente um voto de escolha de *quem* é deputado e não para determinar quantos deputados cabem a cada partido, questão esta que sempre continuaria a depender somente do voto de lista, de acordo com o princípio da representação proporcional.” *Op.cit.*, pág. 586.

¹⁶² Braga da Cruz, Manuel, “A revisão falhada do sistema eleitoral”, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, *Análise Social* volume XXXV, 2000, Lisboa, pág. 46.

Assim, consideramos que seria necessário rever a Constituição no sentido de, salvo melhor opinião, terminar a abertura que a revisão constitucional de 1997 iniciou, fazendo com que fosse realmente possível existir um sistema coerente com a adoção de círculos uninominais de uma forma efetiva, trazendo ao sistema uma verdadeira personalização e valorização do voto.

12. – Conclusões finais

I - A democracia portuguesa, e o nosso sistema eleitoral para a Assembleia da República, necessitam de transformações que prossigam um caminho onde seja possível inverter o sentido da crescente abstenção, do afastamento entre cidadãos e representantes bem como da descredibilização do próprio parlamento e dos deputados. É urgente preconizar a necessidade de aumento da liberdade de expressão eleitoral, reaproximando os eleitores dos eleitos. Acreditamos que o caminho para alcançar esses objetivos passa pela personalização do voto e pela redefinição dos círculos eleitorais.

II - A política portuguesa não apresenta sinais de problemas ao nível da governabilidade e dos entendimentos partidários, embora tenha evoluído nos últimos dois mandatos legislativos para uma bipolarização entre as forças políticas classicamente caracterizadas à esquerda e aquelas que são consideradas de direita. A proporcionalidade dos resultados eleitorais e a devolução da política à cidadania apresentam-se assim como os propósitos definidos em qualquer reforma do sistema eleitoral português em eleições legislativas.

III – O voto eletrónico, nas suas diferentes vertentes, é um contributo essencial à praticidade eleitoral. Consequentemente, a sua implementação traduzir-se-ia numa forma de combate à abstenção, adaptando o Estado e a Democracia aos novos tempos e garantindo eleições mais seguras e eficientes.

IV – Os círculos eleitorais terão necessariamente de ser reestruturados, fazendo face ao problema da discrepância monumental entre círculos de baixa e alta magnitude e possibilitando uma escolha entre um número de candidatos que permita ao eleitor conhecer realmente as opções de voto que tem à sua disposição, aproximando-o do processo democrático e empoderando-o na sua expressão política.

V - O número de deputados que compõem a Assembleia da República é adequado. Porque se encontra na média europeia no que toca à relação de número de cidadãos por

deputado. Mais ainda, pelo facto de 230 deputados proporcionarem uma efetiva representatividade e variedade parlamentar enquanto se consuma um funcionamento adequado de todas as valências da Assembleia da República.

VI - O voto preferencial, embora não seja, na nossa opinião, a solução ótima para revolucionar o sistema eleitoral e alcançar os objetivos elencados, é uma hipótese que merece toda a consideração. Não traria um choque eleitoral que, no nosso entender, é essencial à revitalização democrática. Poderia tornar-se algo confuso do ponto de vista do eleitor médio. O voto poderia ser influenciado por vários fatores que se relacionam com o próprio boletim. E existiria um perigo das consequências impossíveis de prever em relação à competição intrapartidária. Contudo, seria ainda assim, uma personalização da votação que poderia incentivar a comunidade a conhecer os seus candidatos e a fazer escolhas mais livres e fundamentadas na subjetividade dos candidatos.

VII – É notório que os cidadãos aguardam, já há algum tempo, por uma mudança que volte a trazer a política à cidadania. Cremos que a reforma do sistema eleitoral, tendo em vista um sistema proporcional personalizado, com a criação de círculos uninominais em funcionamento paralelo aos círculos regionais de cariz plurinominal e, eventualmente, um círculo nacional, será a génese do progresso representativo, partidário e político do nosso país.

Defendemos que cada cidadão tenha um duplo voto. Por um lado, para eleger o deputado que deseje pelo círculo uninominal, e por outro, a força política que prefere, através do círculo nacional, regional ou misto, na linha de representação plurinominal. Desta feita, todo o eleitor poderá personalizar o seu voto, dividindo-o ou não, pelo candidato da sua preferência ao nível local enquanto não deixa expressar a sua propensão ideológica e partidária. Os deputados deixariam o anonimato que hoje os caracteriza, passando a assumir um papel aos olhos dos portugueses que realmente dignifique a função e prestando-lhes contas pelo seu trabalho também de uma forma pessoal.

Esta reforma poderá significar uma certa revolução nos preceitos constitucionais relativos à eleição para a Assembleia da República, justificados pela progressão no caminho aberto pela 4ª Revisão Constitucional. Seria necessário modificar o texto da CRP no que versa sobre as imposições em termos de fórmula eleitoral e proibições em termos de cláusula

barreira. Tudo o resto já se encontra de acordo com a Lei Fundamental e acarretaria as alterações necessárias à sua implementação para o nível da Lei eleitoral ordinária.

VIII - Rejeitamos a possibilidade de candidaturas independentes, quer numa perspectiva isolada, quer no que diz respeito aos círculos uninominais. Pela defesa do bom funcionamento dos trabalhos parlamentares e das respetivas comissões. Mas, acima disso, pela manutenção da natureza da Assembleia da República, casa de representação de forças políticas alicerçadas e diferenciadas em termos ideológicos. Assim, impedir-se-á também o possível “clientelismo” por via da dimensão diminuída dos círculos, uninominais ou não. Sairá prevenida ainda a distorção do estatuto dos deputados e a respetiva previsão constitucional.

IX – Para que uma reforma eleitoral à imagem do modelo alemão tivesse as melhores repercussões no nosso país, seria necessário implementar uma cláusula barreira que moderasse a possibilidade de obtenção de mandatos. Não consideramos conveniente que o sistema evolua no sentido de atribuir assentos parlamentares com ainda menos legitimidade democrática, isto é, com um número de votos e um reconhecimento nacional ainda menor do que hoje se verifica. Da mesma forma, esta seria uma vertente eleitoral essencial no impedimento do triunfo de movimentos locais encapitados de partidos.

X – Qualquer alteração ao sistema eleitoral vigente dependerá sempre de dois polos de ação: a sociedade civil e os partidos políticos. Sem a procura e o anseio da comunidade, os decisores políticos nunca terão qualquer tipo de incentivo para mudar o sistema político, até porque estas organizações se encontram, elas próprias, alicerçadas no sistema atual de organização institucional intimamente ligado com a atual forma de eleger representantes na Assembleia da República. Resumindo, são os próprios partidos que se constituem como o maior obstáculo à reforma do sistema eleitoral. Primeiro, porque o atual sistema centraliza nas cúpulas partidárias grande parte do poder de decisão, menosprezando a constituição das listas e o papel democrático que os deputados desempenham, não só aos olhos da população, como na realidade. Em segundo lugar, as próprias estruturas de organização partidária (distritais, concelhias, núcleos etc.) são fruto de uma organização antiga que se adaptou ao

atual sistema, que vigora desde sempre. Esta edificação assume um papel relevante na indicação e escolha de candidatos, quer no poder local, quer no poder central. Qualquer tipo de mudança encontrará na teia de organização partidária um ponto fulcral a favor da inércia, a não ser que a mudança se coadune com a organização existente, o que consideráramos benéfico para levar a cabo qualquer alteração. Mais ainda, verifica-se que os partidos que mais têm a perder com uma mudança na forma de eleger representantes são aqueles que ocupam uma posição de hegemonia no atual sistema. Ora, são precisamente estes partidos que detêm o poder para aprovar uma reforma desta magnitude, o que consubstancia um obstáculo difícil de ultrapassar.

Podemos assim concluir que, sem uma enorme pressão do lado da procura, da sociedade civil, através da opinião pública e, necessariamente, também da opinião mediática e publicada, será muito difícil alterar o paradigma eleitoral para o órgão de representação política por excelência. Não será através de um processo partidário endógeno que se verificará qualquer renovação no sentido da melhoria do processo democrático, da personalização do voto ou da alteração dos círculos eleitorais.

Esperamos que este estudo seja capaz de representar uma ínfima contribuição, no meio de tantas outras, para que possa irromper uma dinâmica reformista em Portugal e uma determinação real da sociedade em aprimorar a Democracia.

Bibliografia

BRAGA DA CRUZ, Manuel, *A revisão falhada do sistema eleitoral*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, *Análise Social* volume XXXV, 2000, Lisboa

BRAGA DA CRUZ, Manuel, *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Outubro de 1998

CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e a Teoria da Constituição*, Almedina, 7ª edição, Coimbra, 2003

CLEMENTI, Francesco, *EL SISTEMA ELECTORAL ITALIANO Y SU REFORMA: EL DESAFÍO DE LA CONSOLIDACIÓN*, em *Teoria y Realidad Constitucional* núm. 45, 2020

COSTA LOBO, Marina, *SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES*, Edições Almedina, Coimbra, 2018

COSTA LOBO, Marina; PEREIRA, José Santana, *Uma proposta para a reforma do sistema político: A abertura das listas partidárias às eleições legislativas em Afirmar o Futuro - Políticas Públicas para Portugal, Volume 1: Estado, Instituições e Políticas Sociais*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2015

COSTA LOBO, Marina; SANTANA PEREIRA, José; GASPAR, João Tiago, *A introdução do voto preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral*, Institute of Public Policy Thomas Jefferson, 2015

CRUZ, Maria Antonieta, *Eleições e Sistemas eleitorais: perspetivas históricas e políticas*, Universidade do Porto edições, 2009

CRUZ, Maria Antonieta, *Poder representativo, eleições e sistemas eleitorais - propostas de abordagem em História*, Revista da FLUP, IV Série. Vol. 9 no 2. 2019

DE MARCOS, Maria Garrote, *CIRCUNSCRIPCIONES DE BAJA MAGNITUD Y PROPORCIONALIDAD EN EUROPA: UNA PANORÁMICA SELECTIVA*, em *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 45, 2020

DIAS COELHO, José por Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, *Reforma eleitoral em Portugal*, Lisboa, 2018

DIAS COELHO, José, *Reforma eleitoral em Portugal*, Lisboa, 2018

FERREIRA, Ana Sofia, *As eleições no Estado Novo*, *Revista da Faculdade de Letras* nº 197, III Série, vol. 7, Porto 2006

FILIPPE, António, *ELEIÇÕES*, *Revista de assuntos eleitorais* nº 12, Novembro 2009

FREIRE, André, *A reforma do sistema eleitoral em Portugal: um eterno retorno em SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES*, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018

FREIRE, André, *ELEIÇÕES*, *Revista de assuntos eleitorais* nº 12, Novembro 2009

FREIRE, André, *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Extante Editora, Lisboa, 2008

FREIRE, André; LOPES, Farello, *Partidos políticos e sistemas eleitorais: Uma Introdução*, Celta Editora, Oeiras, 2002

Gabinete de Estudos e Formação da Juventude Socialista, *Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República*, Março de 2015

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Sistemas Eleitorais e método de Hondt*, Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1º Suplemento, Lisboa, 1998

HENRIQUES, Vítor; CABRITO, Belmiro Gil, *Introdução à política*, Lisboa Texto, 1986

KELSEN, Hans, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, 1945

LIJPHART, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*, Oxford University Press, Nova Iorque, 1994

MARQUES MENDES, Luís, depoimento em *Lei eleitoral para a Assembleia da República*, Edições Silabo, Lisboa, 2009

MEIRINHO, Manuel, *ELEIÇÕES*, *Revista de assuntos eleitorais* n° 12, Novembro 2009

MEIRINHO, Manuel, *Representação Política Eleições e sistemas eleitorais*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, 2ª edição, Setembro de 2015

MOREIRA, Vital, *Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra Sobre a Reforma Eleitoral para a Assembleia da República*, *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Vol. LXXIV – 1998

OLIVEIRA COSTA, Rui, *Lei eleitoral para a Assembleia da República*, Edições Silabo, Lisboa, 2009

ORTEGA, Carmen, *Intraparty Preference Voting and Democratic Regeneration: Does it make a difference?*, em *SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES*, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018

PEREIRA, Paulo Trigo, *A Reforma do Sistema Eleitoral e o papel da Sociedade Civil em SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES*, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018.

PEREIRA, Paulo Trigo, *Boletins de voto, Fórmulas Eleitorais e Liberdade de Escolha: uma Análise Comparativa de Sistemas Eleitorais*, publicado em *Eleições e sistemas eleitorais no século XX português: Uma perspetiva histórica e comparativa*, Editora Colibri, 2010

RAFAEL, Nunes Tchimua, *Uma abordagem criptográfica a sistemas eleitorais*, Escola de Ciências da Universidade do Minho, 2019

RIBEIRO E CASTRO, José e DIAS COELHO, José, *Reforma eleitoral em Portugal*, Lisboa, 2018

RIBEIRO E CASTRO, José pela *Associação por uma Democracia de Qualidade*, *Reforma eleitoral em Portugal*, Lisboa, 2018

RIBEIRO E CASTRO, José, *Um sistema eleitoral representativo e de responsabilidade*”, em “*SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES*”, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018

RIERA, Pedro, *The Impossible Reform of the Electoral System in Spain*, em *SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS: PROBLEMAS E SOLUÇÕES*, organização de Marina Costa Lobo, Edições Almedina, Coimbra, 2018

SAMPAIO, Nuno, *O sistema eleitoral português: Crónica de uma reforma adiada*, Alêtheia editores, Março de 2009

SEGURO, António José, *ELEIÇÕES*, *Revista de assuntos eleitorais n.º 12*, Novembro 2009

SEGURO, António José, *Reformar e modernizar a Assembleia da República para servir melhor as cidadãs, os cidadãos e a Democracia, proposta de reforma e de modernização da Assembleia da República pelo grupo parlamentar do Partido Socialista*, 2007

URBANO, Maria Benedita, *O Impacto da Quarta Revisão Constitucional na Parte III do Texto da Constituição: a Organização do Poder Político*, *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, Vol. LXXIV - 1998