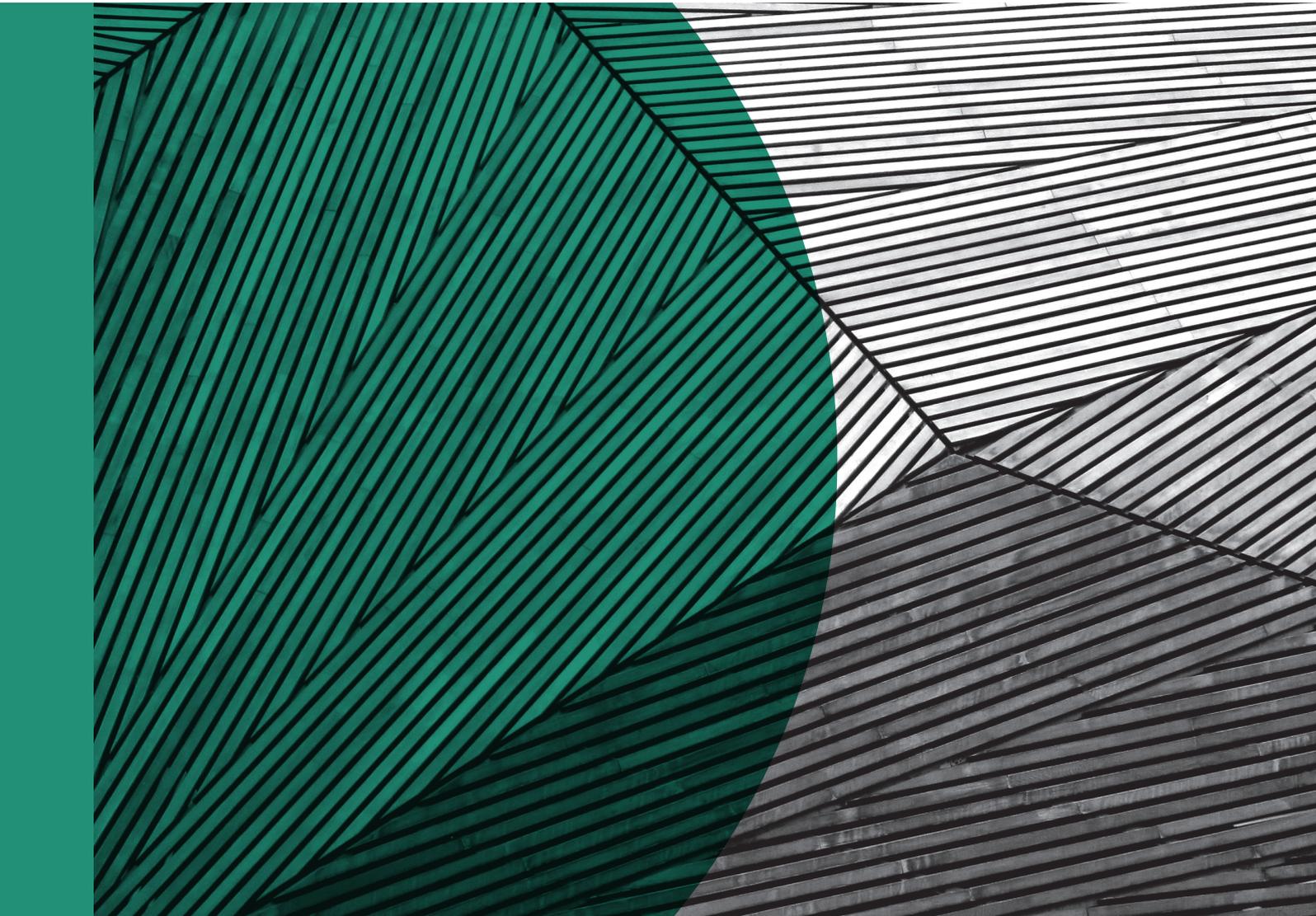

A REFORMA INADIÁVEL DO SISTEMA ELEITORAL

José Melo Alexandrino



A REFORMA INADIÁVEL DO SISTEMA ELEITORAL

JOSÉ MELO ALEXANDRINO

Tenciono votar no ato eleitoral do próximo dia 4 de outubro, sendo certo no meu espírito que não voltarei a votar em eleições legislativas se a lei eleitoral se mantiver como está.

Eduardo Marçal Grilo, *Expresso*, 8 de Agosto de 2015

Os chefes dos partidos começam a escolher, perante a passividade geral, os deputados que nós vamos obrigatoriamente eleger em Outubro. Rui Rio já apresentou seis para cabeças-de-lista em Lisboa, Porto, Braga, Aveiro, Leiria e Coimbra. Foi uma surpresa: caras novas, tiradas do anonimato, por critérios que nós nunca saberemos. Só uma coisa está à vista, o feminismo do chefe: quatro mulheres, dois homens. A mim, coube-me uma filha do Pedro e da Helena Roseta, chamada Filipa, sobre qual até hoje não sabia nada, nem sequer que tinha nascido. Estou agora à espera, para comparar, do que vai sair das intrigas do Largo do Rato. Esta extraordinária maneira de nomear os nossos soberanos – representação proporcional, método de Hondt e arbítrio dos chefes – não parece incomodar os portugueses.

Vasco Pulido Valente, *Público*, 6 de Julho de 2019

Não estava de todo previsto que o presente texto – que corresponde à passagem a escrito do comentário oral que fiz, a convite do Dr. José Ribeiro e Castro, em 28 de Junho de 2019, no Seminário promovido pela SEDES e pela Associação por uma Democracia de Qualidade (APDQ), após a petição n.º 589/XIII/4 apresentada à Assembleia da República¹ sobre a mudança do sistema eleitoral – alguma vez viesse a ver a luz do dia.

Todavia, volvidos cinco anos, realizadas duas eleições para a Assembleia da República e dados finalmente a conhecer todos os programas eleitorais dos partidos com representação parlamentar para uma terceira eleição parlamentar, cuja campanha tem hoje o seu início, tornou-se para mim imperioso trazer ao conhecimento dos portugueses esse conjunto de apontamentos e reflexões, depois de ter verificado que os dois maiores partidos omitiram nos seus programas qualquer referência à reforma do sistema eleitoral, quando há 35 anos estiveram de acordo (na revisão constitucional de 1989) na abertura à criação de um *círculo nacional* (círculo nacional de compensação no qual todavia agora concordam os demais partidos, com a excepção do PCP²) e quando, há mais de 25 anos,

¹ Para um acesso ao texto da petição, bem como ao procedimento a que a mesma deu lugar, <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetallePeticao.aspx?BID=13273>>.

² Em matéria de sistema político, a fórmula do PCP corresponde, no fundo, a uma auto-certificação: “opôr-se aos propósitos de revisão constitucional”, “contestar projectos de revisão das leis eleitorais...” (*Programa Eleitoral do PCP – 2024*, p. 72).

chegaram a acordo (na revisão constitucional de 1997)³ na abertura à introdução dos *círculos uninominais*, sem prejuízo do respeito pelo princípio a representação proporcional.

De resto, nesse mesmo ano de 2019, os meus alunos de mestrado em Direito constitucional apresentaram o resultado das suas investigações sobre os principais problemas do sistema político português e do sistema político brasileiro, cujas conclusões tive oportunidade de resumir na *Introdução* ao livro publicado em 2020 (vol. III dos *Estudos Sobre o Constitucionalismo no Mundo de Língua Portuguesa*), sendo que, no caso português, esses problemas se prendiam essencialmente com o regime dos partidos políticos, com a cartelização⁴ do sistema partidário e com os efeitos perversos decorrentes dessa realidade (défice de participação política⁵, dependência dos partidos relativamente ao Estado⁶, imobilismo e estagnação do sistema).

Ao meu lado na mesa de debate no ISEG, subordinado ao tema “A degradação do sistema político e a reforma do sistema eleitoral”, encontravam-se então Eduardo Marçal Grilo e Álvaro Beleza – dois *apaixonados* pela reforma do sistema eleitoral.

Apesar de o Professor Marçal Grilo ter começado por recordar na sua intervenção o artigo de opinião que escrevera em Agosto de 2015 no *Expresso* sobre a matéria, a verdade é que bastaram 48 horas, após as eleições legislativas realizadas dois meses depois, para que o Partido Socialista declarasse (alegadamente para “não irritar” os partidos à sua esquerda) que abdicaria de avançar no Programa de Governo com a promessa eleitoral (trazida desde inícios dos anos 90 do século passado) de reforma do

³ Revisão constitucional essa que foi *motivada* e que esteve *centrada* na reforma do sistema político.

⁴ No cenário actual, apenas o LIVRE ousa referir-se à necessidade de “quebrar a cartelização do sistema” (cfr. *Programa do LIVRE – Legislativas 2024*, p. 136).

⁵ Quanto aos dados mais recentes, International IDEA, *The Global State of Democracy 2023*, p. 136 – assinalando designadamente que, entre 2017 e 2022, o país perdeu 12 pontos nesse indicador (relatório disponível em <<https://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-democracy-2023-new-checks-and-balances>>); Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023*, pp. 9, 36 (disponível em <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>>); para uma análise comparada, J. M. L. Viegas/Ana Maria Belchior/F. Seiceira, «Mudanças e continuidades no modelo de participação política em Portugal. Análise comparada europeia», in *Perspectivas – Portuguese Journal of Political Science and International Relations* 5 (2011), pp. 17-42 (disponível em <<https://www.perspectivasjournal.com/>>).

⁶ Para Vitor Pierantoni, a institucionalização dos partidos em Portugal «foi garantida por um enraizamento dos partidos no Estado» [cfr. «Sistemas de partidos no Brasil e em Portugal», in José Melo Alexandrino (coord.), *Estudos sobre o constitucionalismo no mundo de língua portuguesa*, vol. III – *O sistema político no Brasil e em Portugal*, Lisboa, 2020, p. 246].

sistema eleitoral. E assim as coisas se mantiveram até hoje, quanto a esse partido, mas lastimavelmente também quanto ao Partido Social Democrata.

Houve, no entanto, três novidades neste intervalo: a primeira foi a viragem do CDS, em 2021/2022, que passou finalmente a defender a reforma eleitoral e o sistema misto (embora o eleitorado não lhe tenha sido propício); a segunda foi a insistência da Iniciativa Liberal na tecla da reforma eleitoral, pelo menos no que respeita à criação de um círculo nacional de compensação, insistência que conseguiu reunir apoios parlamentares significativos; e a terceira foi, de 2019 em diante, o surgimento e a projecção no sistema político de diversos novos partidos, algo que não estava de modo algum pressuposto nas coordenadas do sistema, e que se apresentou por conseguinte como *resposta* da realidade contra o *status quo*.

Saudando os distintos membros da mesa e agradecendo o (insistente) convite que o Dr. José Ribeiro e Castro me dirigiu para aqui estar presente, depois de resumir, logo de início, (1) algumas *notas prévias* que me parecem úteis e de fazer (2) uma breve referência ao *contexto português*, pretendo sobretudo (3) arrolar os *principais problemas* do sistema eleitoral português, para depois (4) identificar como é que a *proposta da SEDES/APDQ* (de ora em diante, proposta) *responde a estes problemas*, bem como (5) os *efeitos* da adopção de uma proposta como essa, para terminar (6) com o registo de algumas *reservas*, na especialidade.

1. NOTAS PRÉVIAS

A primeira das notas prévias que me parece absolutamente necessário fazer é a de que não há sistemas eleitorais perfeitos, nem há sistemas eleitorais *melhores* do que outros, independentemente do contexto do sistema político em concreto (SARTORI). Por outro lado, quem esteja verdadeiramente empenhado numa reforma política deste género deve saber *pôr de lado* os seus modelos ideais (fazendo uso do pensamento estratégico e visando o resultado principal) – uma lição que nos deixaram os Pais Fundadores da Constituição norte-americana, na Convenção de Filadélfia, que souberam afastar algumas das suas preferências e que, no final, apresentaram o seu trabalho como obra modesta.

A segunda nota prévia é a de que Portugal continua a ser um dos raros países da Europa com listas fechadas e bloqueadas (tanto nas eleições parlamentares como nas eleições regionais, locais e até noutro tipo de designações feitas no âmbito parlamentar).

Todavia – e esta é a terceira nota –, há praticamente quarenta anos que tentamos alterar isso, sem avançar um palmo, naquilo que alguns já chamaram “um cemitério de propostas”; ou seja, depois de dezenas e dezenas de propostas (políticas, legislativas, de revisão constitucional e de outras vindas da Academia e da sociedade), salvo nos Açores, Portugal continua com o sistema eleitoral desenhado em 1975.

Na verdade, como referiu, e bem, o Presidente da República em Setembro de 2018, no nosso sistema político, «não há tema mais estudado do que este». E há mais de 30 anos que está a ser estudado: nas primeiras décadas⁷ e no final, por um lote de qualificados juristas (António Vitorino, Marcelo Rebelo de Sousa, Vital Moreira, José Ribeiro e Castro, Nuno Garoupa); nas últimas décadas, mais por sociólogos e cientistas políticos (André Freire, Manuel Meirinho, Diogo Moreira, Marina Costa Lobo, José Santana Pereira) e também economistas (caso de Paulo Trigo Pereira). Tal como no seio do PS, entre os juristas (mas não só, se pensarmos em Ana Maria Belchior ou Paulo Trigo Pereira, por exemplo), a preferência tem sido pela adopção do *sistema misto* alemão; já nos estudos mais recentes de outras especialidades, tem-se apontado no sentido de maior flexibilização de modelos.

A última nota prévia tem a ver com uma constatação: apesar de, neste meio século, muita coisa ter mudado em Portugal e no Mundo, é muito estranho – desde logo na expressão territorial e demográfica do problema – que o sistema eleitoral para a Assembleia da República se mantenha intacto, incluindo no desenho dos círculos eleitorais (que correspondem a circunscrições administrativas na realidade há muito *desaparecidas*). Mas não é só na demografia e no território: basta pensar na transformação de valores ou das formas de comunicação política⁸. E isto sucede quando o sistema político português dispôs – pelo menos, até 10 de Março de 2024 – de condições favoráveis *únicas* no Mundo: uma unidade nacional incontestável; uma forte auto-

⁷ E sem esquecer designadamente os estudos de Francisco Soares e Paulo Pedroso em 1992.

⁸ A este respeito, veja-se, por exemplo, *Retrato Digital de Portugal*, disponível em <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2023/09/Retrato_redes_sociais_2023_FINAL6Set.pdf>.

confiança como povo; a ausência de conflitos religiosos; a ausência de outras clivagens graves (salvo a que se deixou crescer entre o litoral e o interior); um sistema político que – em regimes democráticos – é “o *Paraíso* do Poder Executivo”, dispondo de um sistema de governo misto, de base parlamentar (como se tornou ainda mais notório após 2015), e, até ao dia em que escrevo, de um sistema de partidos estruturalmente consolidado (ainda que tenha sofrido uma *mutação funcional* paradigmática em 2015), não só na medida em que tem resistido a crises, como sempre permitiu aos dois maiores partidos do sistema (alternando no governo como *partidos dominantes*) alcançar as maiorias necessárias para aprovação de revisões constitucionais (ordinárias e extraordinárias), de leis reforçadas e de estados de excepção constitucional.

2. O CONTEXTO PORTUGUÊS

Para o que agora importa, o contexto português pode ser resumido em poucas linhas:

- O *imobilismo* (patente não só na incapacidade concretizar a reforma eleitoral, a reforma territorial ou as mudanças requeridas pela revisão constitucional de 1997, mas também na paralisia da reforma da Constituição e sobretudo na ausência de uma ideia clara sobre “como reformar Portugal”).
- O *défice de debate*, não só pelo estreitamento progressivo da dimensão e do papel dos *media* tradicionais, como pela raridade das ocasiões de verdadeira discussão sobre os problemas do país, tanto dentro como fora do Parlamento.
- A tendência para a *ficção* (MANUEL DE LUCENA) e o conseqüente padrão de *hipocrisia institucional* (SÁ CARNEIRO), como os dois anos de pandemia deixaram bem à vista, no funcionamento de todas as principais instituições do Estado.
- O *défice de sociedade civil*⁹, por falta de uma efectiva participação política¹⁰.

⁹ Nuno Garoupa vai ainda mais longe: «não há sociedade civil alternativa ao mundo das corporações» (cfr. «Democracia Corporativa», in *Público*, de 19 de Julho de 2018, p. 43).

¹⁰ Já, ao contrário do que muitas vezes se diz, a abstenção é mais um *sintoma* do que um problema. De resto, como problema, nenhum Governo se quis até agora empenhar a sério no ajustamento dos dados da *realidade* com os do recenseamento e da abstenção real, como há muito tenho procurado chamar a atenção.

3. PROBLEMAS DO SISTEMA ELEITORAL PORTUGUÊS

Passando então ao arrolamento dos principais problemas existentes no sistema eleitoral português, diria que são os seguintes:

(i) A absurda e dificilmente justificável *configuração dos círculos eleitorais*, na medida em que:

- Em Portugal, os limiares efectivos de representação oscilam entre 2% e 33%, no que já foi apropriadamente designado de *proporcionalidade “desigual”* (PAULO TRIGO PEREIRA)¹¹;
- O desenho dos círculos eleitorais (que é também o da organização dos partidos) segue, como já referido, uma *divisão administrativa obsoleta*;
- Verifica-se uma espécie de *perturbação bipolar*, na medida em que nos círculos do interior a lógica tende ao bipartidarismo, ao passo que nos círculos metropolitanos a lógica é a da fragmentação partidária;
- Além da irracionalidade (e do que revela sobre o carácter português), há por conseguinte nessa matéria uma ofensa manifesta aos princípios constitucionais da representação proporcional (NUNO GAROUPA), da igualdade de tratamento dos cidadãos (no que se refere às escolhas políticas que podem fazer) e da justiça.

(ii) Por via do problema antecedente, o sistema eleitoral leva a que haja cada vez um maior número de *votos perdidos* (um número superior a meio milhão de votos, como foi demonstrado no Colóquio realizado a 7 de Maio de 2019, na Assembleia da República).

¹¹ Nuno Garoupa chamou a essa “proporcionalidade” «uma enorme piada» (cfr. «A fraude da proporcionalidade eleitoral», in *Público*, de 30 de Agosto de 2018, p. 38).

- (iii) Os cidadãos eleitores *não têm nenhuma palavra a dizer na escolha dos candidatos ou na ordenação das listas de deputados* (limitando-se a ratificar as decisões das direcções partidárias), tão-pouco podendo responsabilizar os deputados pelo seu desempenho (com a correspondente perda da função de retribuição e responsabilização do voto, fundamentais em democracia) – os partidos controlam todo o processo.
- (iv) De tal modo o deputado *é fruto da escolha do partido e dependente do partido*, que não falta na doutrina especializada quem admita que o mandato também é do partido;
- (v) Além de ser suspeito de inconstitucionalidade por outras razões, o *regime de suspensão e substituição* dos deputados¹² comprova que os mesmos não têm assim uma relação tão forte (um *verdadeiro compromisso*) com aqueles que os elegem, havendo aqui um fenómeno de degradação extrema da representação política.
- (vi) Os partidos políticos não só são os donos-e-senhores do processo eleitoral, como conseguiram paulatinamente alcançar uma posição de *pleno domínio*, de *donos do poder* (no Estado, nas regiões autónomas, nas autarquias locais), no quadro de um *sistema de partidos de cartel*, com todos os males a ele associados:
- Uma das preocupações centrais de um sistema de partidos de cartel é precisamente a de *bloquear as reformas necessárias*;
 - Outra expressão relevante desse sistema é a *lealdade* como critério de selecção dos candidatos;
 - A tal acresce uma especialidade dos partidos políticos portugueses, que é a de apresentarem propostas que sabem que virão a *bloquear qualquer mudança*.

¹² A partir dos dados recolhidos por António Pedro Teixeira, veja-se a notícia assinada por Maria Lopes, sobre a *prática* da substituição de deputados, no jornal *Público*, de 27 de Junho de 2021, pp. 8-9 (também acessível em <<https://www.publico.pt/2021/06/27/politica/noticia/deputados-substitutos-novos-femininos-menos-habilitados-1968099>>).

- (vii) O sistema eleitoral, dominado que está pelos partidos, *não tem, nem pode ter, incentivos para a atracção de cidadãos* qualificados a intervir e a participar nas instituições democráticas.
- (viii) Por tudo isso, um sistema eleitoral como o nosso só pode *favorecer a perda de confiança na democracia, o afastamento dos cidadãos e dos grupos relativamente à coisa pública* e, em geral, *a insatisfação dos cidadãos com o funcionamento do sistema político*, insatisfação essa há muito diagnosticada por sociólogos e cientistas políticos e agora claramente evidenciada, nos relatórios internacionais e em estudos comparados, como sendo uma das “maiores debilidades” da democracia portuguesa.

4. AS RESPOSTAS DA PROPOSTA DA SEDES/APDQ

Arrolados os problemas, vejamos, de forma telegráfica, como e até onde a proposta apresentada pela SEDES e a APDQ responde a cada um deles:

- (i) Introduce *justiça e racionalidade na delimitação dos círculos eleitorais* (desde logo, ao prescrever um mínimo de 8 deputados por circunscricção);
- (ii) *Deixa de haver votos perdidos* – todos os votos contam;
- (iii) O cidadão passa a ter *alguma palavra* na eleição de uma parte dos candidatos, que passa finalmente a conhecer, e na prestação de contas que lhes pode directamente exigir;
- (iv) O mandato é conferido aos deputados, sendo que alguns de entre eles têm uma *autoridade diferenciada* (e o correspondente maior grau de responsabilização diante dos cidadãos, sem prejuízo de continuarem a representar o todo nacional);
- (v) Terá obrigatoriamente de ser *revisto o regime de substituição dos deputados*, em termos de se dizer que há um antes e um depois desta reforma;

- (vi) Os partidos políticos *perdem o monopólio da escolha dos candidatos e da confecção das listas*, devolvendo uma parcela dos seus actuais poderes aos cidadãos e a outras estruturas da sociedade;
- (vii) Os eleitores passam a poder *controlar o desempenho dos deputados*, durante o mandato e no termo do mandato, no caso de se pretenderem recandidatar;
- (viii) Se o contexto não o impedir, é previsível que, a médio prazo, uma tal reforma induza o *aumento da participação e da confiança dos cidadãos* no sistema político, podendo por essa via conduzir a uma transformação sensível da *cultura política* em Portugal.

5. EFEITOS DA PROPOSTA

A adopção da proposta apresentada, que não requer revisão constitucional prévia, pode surtir uma multiplicidade de efeitos, a começar, no que respeita à dimensão da competição intra-partidária (SHUGART), pelo abandono de um sistema eleitoral “extremo” (hoje, totalmente centrado nos partidos). Deixando esse tipo de aspectos de lado, podemos resumir, dizendo que os efeitos podem ser directos, indirectos e profundos.

Entre os efeitos *directos*, contam-se: a maior personalização do sufrágio, o aumento da qualidade da representação (através da aproximação entre o eleito e o eleitor e através do laço de responsabilização que entre eles passa a existir), bem como o surgimento de uma distinção entre deputados (os que foram eleitos em lista e os que foram eleitos num círculo uninominal).

Por sua vez, entre os efeitos *indirectos*, contam-se: o “choque exógeno” à abertura e reforma dos partidos, o incentivo à atracção de quadros qualificados, bem como o incremento da participação política (sobretudo no seio dos partidos e no seio nas suas estruturas regionais e locais – actualmente, puras oligarquias).

Por fim, entre os efeitos *profundos*, arrolaria: o impulso a outras transformações (como a da reforma do Parlamento e a reforma da Constituição), a quebra do habitual imobilismo e a desejadas alterações nos padrões da cultura política prevalecentes.

6. ALGUMAS RESERVAS

Aderindo ao sentido e ao objectivo fundamental de colocar no centro do debate político a reforma do sistema eleitoral, acolhendo os vectores fundamentais da proposta, pois, como se pôde verificar, ela tem a potencialidade de responder aos principais problemas do nosso sistema eleitoral, vindo além disso (desde a proposta de Código Eleitoral de 1987 e passando pela proposta de lei n.º 169/VII, de 1998), na linha que parece ter alcançado o maior consenso ao longo destas décadas, não queria terminar este meu comentário sem fazer alguns *reparos na especialidade*, que são estes:

- A necessidade de um maior afinamento técnico da linguagem;
- O facto de me parecer demasiado curto o número de deputados do círculo nacional, pois esse círculo tem diversas outras funções;
- Terá de haver maior racionalidade/complementaridade entre o círculo nacional e os círculos maiores (nas áreas metropolitanas);
- Do ponto de vista linguístico, parece-me existir uma manipulação do conceito de “supranumerário”;
- Parece-me francamente preferível o duplo voto (à alemã) ao voto em duas colunas;
- Penso que se podia igualmente evitar a redução para 229 deputados, até para cortar pela raiz esse malfadado apelo¹³;
- Por fim, penso que a proposta tem artigos demasiados extensos e confusos (como sucede com o artigo 12.º).

Lisboa, 25 de Fevereiro de 2024

¹³ Lembre-se que o número de deputados já foi reduzido três vezes, na Constituição.