

# Constituição e Sistema Político-Eleitoral

André Freire

## Introdução

Foi-me pedido pelos organizadores deste livro para escrever sobre a Constituição da República Portuguesa, bem como da sua eventual reforma, quanto aos capítulos I a VI, ou seja, fundamentalmente quanto aos direitos (civis, políticos e socioeconómicos), liberdades e garantias fundamentais; quanto à organização do poder político; quanto aos tribunais e quanto ao processo de revisão constitucional. Naturalmente, escrever sobre estes assuntos num espaço limitado implica naturalmente fazer escolhas. Primeiro, optei por seleccionar apenas um tema fundamental: a questão do sistema político-eleitoral e do seu funcionamento. Segundo, ao referir-me à Constituição reportar-me-ei não apenas ao texto constitucional propriamente dito (a chamada “constituição formal”: *law in books*) mas também às leis orgânicas (nomeadamente em sede de sistema eleitoral), que de algum modo dão corpo à arquitectura constitucional do regime (não por acaso exigem maiorias de dois terços para serem aprovadas/mudadas), e à prática política (a chamada “constituição material”: *law in action*).

## Mais estabilidade sem beliscar a justeza da representação

O sistema político português é desequilibrado (a direita coopera, a esquerda não), pouco inovador (nunca foi tentado um governo de “esquerda plural”<sup>1</sup>) e pouco inclusivo (há partidos que nunca participaram no governo). É também propenso à instabilidade.<sup>2</sup> Mas esta não deriva nem de termos um sistema eleitoral excessivamente proporcional (a proporcionalidade é mais baixa do que a média dos congéneres europeus), nem de termos um sistema partidário fragmentado (o nosso formato é próximo do bipartidarismo, mesmo após 2009).<sup>3</sup> Nem deriva de não termos, por vezes, governos de maioria absoluta monopartidária: os governos mais frequentes na Europa são as coligações; os governos de maioria absoluta monopartidária são dos menos frequentes na Europa (com 13,0% dos casos estão atrás das “coligações vencedoras mínimas”, 31,5%, das “coligações sobre dimensionadas”, 28,0%, e dos “governos minoritários de um

<sup>1</sup> Ao contrário do que acontece na Europa Ocidental (França, Itália, Espanha, Grécia, Chipre, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia), sobretudo desde o fim da Guerra Fria: ver Freire, André, “Eleições, sistemas eleitorais e democratização: o caso português em perspectiva histórica e comparativa”, in Freire, André (organizador), *Eleições e Sistemas Eleitorais no século XX Português: Um Balanço Histórico e Comparativo*, Lisboa, Colibri, 2011, no prelo. Para a feitura deste texto, foi-me pedido que reduzisse as referências bibliográficas ao mínimo. Assim farei. Por isso, os interessados em aprofundar os assuntos e, sobretudo, em ver as referências bibliográficas sobre eles, deverão consultar as poucas obras citadas aqui.

<sup>2</sup> Porém, entre 1976 e 1987, tal instabilidade do sistema de governo português (medida em termos da duração média dos executivos) era efectivamente elevada em comparação com a maioria dos países europeus usados como comparação em Freire, 2011, *op. cit.*; mas de 1987 a 2009, a duração média dos executivos em Portugal é a mais elevada do conjunto de 22 países europeus analisados em Freire, 2011, *op. cit.*

<sup>3</sup> Sobre o nível de proporcionalidade do sistema eleitoral português, bem como sobre o nível de

fragmentação do sistema partidário, em comparação com os 27 países da União Europeia (UE) mais (Noruega, Islândia e Suíça), entre as décadas de 1970 e 2000, veja-se Freire, André, Manuel Meirinho Martins e Diogo Moreira (2008), *Para uma Melhoria da Representação Política. A Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante, cap. 1.

<sup>4</sup> Ver Freire, 2011, *op. cit.*

<sup>5</sup> Sobre estes pontos, veja-se Freire, André (2010), “Reformas eleitorais: objectivos, soluções, efeitos prováveis e *trade-offs* necessários”, in número especial com o título «Sistema eleitoral e qualidade da democracia – Debate sobre o estudo: Para uma melhoria da representação política – A reforma do sistema eleitoral», Eleições, 12, DGAI-MAI (ex-STAPE), pp. 25-60, bem como as referências inclusas.

só partido”, 15,9%<sup>4</sup>). O problema é que as esquerdas não conseguem entender-se (ao contrário do que se passa em muitos países da Europa após 1989).

Consequentemente, o reforço da estabilidade não deve ser feito à custa da compressão da proporcionalidade: a causa dos problemas não é esta. Além disso, tal opção prejudicaria a participação dos eleitores na vida política (muitos dos eleitores que não se revêm nos partidos mais favorecidos por uma eventual compressão da proporcionalidade, geralmente os dois maiores, passariam a abster-se, como acontece por exemplo nos sistemas maioritários: *vide* o que se passa no Reino Unido, por exemplo) e a clareza das alternativas (o sistema tenderia ainda mais para o bipartidarismo e os dois grandes partidos passariam a competir praticamente apenas pelo “eleitor mediano”/pelo eleitor centrista, logo o sistema tenderia para um ainda maior afunilamento ideológico).<sup>5</sup>

Numa eventual reforma da arquitectura constitucional do regime, seria por isso desejável reformar em alternativa os seguintes aspectos. Primeiro, dar incentivos à cooperação entre os partidos através, por exemplo, da “coligação de listas”/ “aparentamento” e da obrigação de o programa de governo ser aprovado no Parlamento com maioria absoluta (hoje precisa apenas de não ser rejeitado). No estudo que fizemos sobre a reforma do sistema eleitoral, propusemos a “coligação de listas” como incentivo à cooperação inter-partidária: embora com listas separadas, os partidos declaram-se publicamente coligados; poderão por isso ser beneficiados na conversão de votos em mandatos. O sistema eleitoral proposto visa aproximar os eleitos dos eleitores por duas vias: a transformação dos actuais círculos distritais/regionais em pequenas circunscrições (5-10 mandatos) e o voto preferencial. Por serem pequenas, geram resultados muito desproporcionais. Daí a necessidade de um círculo nacional para compensar tais distorções: segundo as simulações, cerca de 99 lugares. Os pequenos partidos quase só elegeriam pelo círculo nacional que, por isso, tem de ser grande: condição *sine qua non* para manter a proporcionalidade. E é aqui que entra a “coligação de listas”, só permitida nos círculos distritais/regionais (se fosse permitida no nacional poderia gerar coligações espúrias entre os micro partidos, aumentando a fragmentação): os pequenos só poderiam aumentar a probabilidade de eleger nesses círculos se se disponibilizassem a cooperar com os grandes. Como a direita coopera mais facilmente, a esquerda seria confrontada com a necessidade de cooperar para não perder... Portanto, defendemos que é possível conciliar os dois objectivos referidos acima e, ainda, que é possível aumentar a estabilidade sem reduzir a proporcionalidade, ao contrário do que tem sido alegado. Porém, caso a reforma do sistema eleitoral apontasse noutro sentido que não o que propusemos (aquilo a que chamámos a “representação proporcional em múltiplos segmentos”, ao estilo escandinavo, designadamente), por exemplo na direcção de um “sistema de membros mistos proporcional” (vulgo “sistema alemão” ou equivalente: em regra, metade do parlamento eleito por um círculo nacional e a outra metade em círculos uninominais) haveria outras formas de estimular a cooperação, nomeadamente através da

instituição do sistema de duas voltas na componente uninominal. O sistema de duas voltas, tal como existe em França (mas aqui em modelo maioritário), seria talvez o mais poderoso incentivo à cooperação, *maxime* num sistema maioritário. Na primeira volta, os partidos vão todos a jogo, mas como é exigida maioria absoluta para se ganhar (pelo menos cinquenta por cento dos votos mais um), geralmente é necessária uma segunda volta (à qual só passam os partidos com uma votação acima de determinado limiar). Na segunda volta, os partidos têm de cooperar para não serem derrotados, isto é, têm de fazer alianças para poderem obter representação. Este sistema, que pode também ser aplicado na componente uninominal dos “sistemas mistos”, é talvez o mais poderoso incentivo à cooperação inter-partidária permitindo simultaneamente o multipartidarismo e governos de coligação fortes – veja-se o caso francês.

Um segundo conjunto de reformas que poderia reforçar a estabilidade do sistema de governo sem prejudicar a representatividade dos (pequenos) partidos seria, primeiro, adoptar a moção de censura construtiva (só pode derrubar o governo quem for capaz de propor um alternativo) e, segundo, possibilitar a conversão da proposta de orçamento (mas mais nenhuma peça legislativa) numa moção de confiança só derrubável por quem for capaz de propor um governo alternativo. O PS está a propor estas duas soluções, tal como já tínhamos também feito em estudos anteriores.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Ver Freire *et al*, 2008, e Freire, 2010.

## Melhorar a qualidade da representação política

No livro *Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada*<sup>7</sup> verificámos uma profunda insatisfação dos portugueses com o funcionamento da democracia e um cavado distanciamento entre eleitores e eleitos. A satisfação com o funcionamento da democracia atingiu, em 2008, o ponto mais baixo desde 1985 (cerca de 30 por cento) e está abaixo da média dos cerca de 30 países usados como comparação. O sentimento de distância dos eleitores face aos representantes revelou-se também muito elevado e acima da média dos 30 países. Não é de crer que a situação tenha mudado muito desde 2008. No âmbito da apresentação do seu projecto de revisão constitucional e de reforma do sistema político, o PSD (sob a liderança de Pedro Passos Coelho) parece inclinado para a adopção do “voto preferencial” no âmbito da reforma do sistema eleitoral (*Público*, 2/7/2010; *Visão*, 1/7/2010). Vale a pena reflectir sobre em que medida esta solução pode ajudar a reconciliar os portugueses com a política.

Antes de apresentar as vantagens do voto preferencial, recordemos o *status quo* (“listas fechadas e bloqueadas”) e os problemas associados. Quando votamos podemos apenas pôr uma cruzinha num dos partidos e, por isso, mesmo que estejamos profundamente desagradados com a *performance* de alguns deputados nada podemos fazer a não ser mudar de partido. Este sistema foi escolhido

<sup>7</sup> Editado pela editora Sextante, em 2009, e organizado por André Freire e José Manuel Leite Viegas. Os dados aqui reportados são referidos e analisados no capítulo da autoria de André Freire e Manuel Meirinho Martins incluído no livro.

(e bem) para fortalecer os partidos. Mas hoje os partidos estão consolidados e sobressaem os problemas. Primeiro, os deputados preocupam-se sobretudo em agradar às direcções partidárias, subalternizando os eleitores, pois a sua reeleição depende da posição nas listas. Segundo, os eleitores têm muita dificuldade em saber quem são os deputados que os representam e, sobretudo, estão impossibilitados de os responsabilizar. O “voto preferencial”, que também propusemos num estudo já aqui citado<sup>8</sup> e que foi feito para o Grupo Parlamentar do PS, pode precisamente ajudar a reconciliar os portugueses com a política: dando mais poder aos eleitores na escolha dos deputados e, assim, criando incentivos para que estes se preocupem mais com aqueles. Mais, esta via nada tem que ver com a redução do número de deputados. Pelo contrário, tal redução é contraditória com o voto preferencial, como veremos.

Claro que uma reforma deve ser uma mudança gradual: para que os actores possam adaptar-se devidamente a ela e para que se possam maximizar as vantagens e minimizar os inconvenientes das transformações. Por isso, e porque não faz sentido retirar *todo* o poder às direcções partidárias e transferi-lo *todo* para os eleitores, designadamente porque os partidos devem ter uma palavra a dizer na composição das bancadas parlamentares (para assegurar a presença de determinadas valências técnicas e políticas), propusemos um sistema com dois conjuntos de círculos: um nacional onde se aplicam as “listas fechadas e bloqueadas” e que tem também funções de manutenção da proporcionalidade; pequenos círculos regionais (6 a 10 lugares) onde então se aplicaria o voto preferencial.<sup>9</sup> Neste particular, a redução do número de deputados (que nenhuma comparação internacional justifica<sup>10</sup>) seria contraproducente: ou obrigaria a reduzir o círculo nacional, reduzindo a proporcionalidade e o papel das direcções partidárias; ou obrigaria a reduzir mais os círculos regionais, prejudicando a representação territorial e a possibilidade de os pequenos partidos elegerem aí deputados. Além disso, o voto preferencial só pode ser aplicado em pequenos círculos: para os eleitores terem capacidade de processar informação sobre os candidatos em disputa e para que a medida seja logisticamente exequível (os boletins passariam a conter os nomes dos candidatos efectivos de todos os partidos).

Resumindo, o voto preferencial pode dar *um* importante contributo para a reconciliação dos portugueses com a política. Mas há vários outros, como vimos na primeira parte deste artigo. Primeiro, é crucial preservar a proporcionalidade: ela é a condição do pluralismo multipartidário que temos e, por essa via, um esteio essencial da participação política (se comprimíssemos a representação dos pequenos muitos dos seus eleitores passariam a abster-se: veja-se o Reino Unido) e da clareza das alternativas (sem os pequenos a competição passaria a focalizar-se praticamente só no centro). Segundo, é preciso reforçar a governabilidade sem beliscar a proporcionalidade (moção de censura construtiva, orçamento construtivo, incentivos institucionais à cooperação entre os partidos): as pessoas querem que os partidos se entendam, como prova o bom desempenho do PSD apesar

<sup>8</sup>  
Freire *et al*, 2008.

<sup>9</sup>  
Freire *et al*, 2008.

<sup>10</sup>  
Freire *et al*, 2008.

da cooperação com o PS. Para alcançar estes vários objectivos há pequenas, mas importantes, mudanças a fazer no texto constitucional (moção de censura construtiva, orçamento construtivo, alguns incentivos institucionais à cooperação entre os partidos: necessidade de aprovação do programa de governo por maioria absoluta na Assembleia da República). Outras devem incidir sobretudo sobre as leis orgânicas que lhe dão corpo: questões relacionadas com o sistema eleitoral. Note-se que a Constituição já prevê a possibilidade de adopção de um “sistema misto proporcional”, falta a sua regulamentação em sede de leis orgânicas. A optar-se por esta via, aquilo que defendemos é a opção pelo sistema de duas voltas na componente uninominal para se darem incentivos institucionais adicionais à cooperação inter-partidária. A outra solução que nos parece mais virtuosa do que um “sistema misto” (um “sistema proporcional de múltiplos segmentos” e com voto preferencial nos círculos de base regional/distrital<sup>11</sup>) também apenas carece de mudanças em sede de leis orgânicas respeitantes ao sistema eleitoral, excepto quanto à adopção de uma “cláusula barreira” para o círculo nacional. Neste caso pensamos ainda que, tal como na proposta que fizemos e publicámos em 2008, devia ser adoptada a “coligação de listas”/“aparentamento” para se darem incentivos institucionais adicionais à cooperação inter-partidária.

<sup>11</sup> Ver Freire *et al*, 2008, *op. cit.*

Por último, é preciso que os políticos mudem as suas atitudes e comportamentos para que os eleitores possam encarar o Estado como uma pessoa de bem. Por exemplo, após as legislativas de 2009 e logo no âmbito do PEC I, o PS está a propor a privatização de 17 empresas públicas (muitas delas estratégicas e lucrativas) sem ter dito nada sobre o assunto na campanha: uma subversão da Constituição material (do governo representativo). E não é aceitável fazer-se um acordo sobre a reforma das pensões e na legislatura seguinte voltar com a palavra atrás. Mais: nenhuma estabilização financeira legitima a subversão do princípio da não retro-actividade das leis. Se os representantes políticos querem ser tidos como pessoas de bem têm de comportar-se como tal, mas para isso não é preciso nenhuma mudança institucional.

### **Discussão: quem poderia beneficiar das linhas de reforma aqui propostas?**

As vias de reforma (das instituições e dos comportamentos) sugeridas neste artigo têm virtualidades e benefícios potenciais que estão para além dos interesses de uma qualquer força político-partidária específica, ou até de uma qualquer área específica do espectro ideológico: são reformas com potenciais benefícios para o funcionamento do conjunto do sistema político e para o incremento da qualidade da nossa democracia.

Primeiro, se é verdade que o reforço das condições de governabilidade dos executivos minoritários poderia beneficiar especialmente o PS, pois é o partido



que tem mais dificuldade em fazer coligações ou acordos parlamentares com outros partidos (sobretudo na sua área ideológica), também é verdade que se trata de uma reforma no sentido de reforçar a governabilidade, mas sem se sacrificar a proporcionalidade e, portanto, isso seria feito sem beliscar a representação dos pequenos partidos (à esquerda e à direita). E a estabilidade política é um valor que os cidadãos portugueses prezam, logo beneficiaria o conjunto do sistema político (mas com o adicional atractivo de não comprimir a representação de algumas partes/partidos/eleitores). Além disso, o reforço das condições de governabilidade dos executivos minoritários poderia beneficiar também outros partidos, além do PS, designadamente o PSD.

Em segundo lugar, a manutenção (estrita) dos níveis de proporcionalidade não é apenas do interesse dos pequenos partidos (e dos seus votantes, efectivos ou potenciais): como vimos, a manutenção (estrita) da proporcionalidade é essencial não só para se manterem (ou até para se incrementarem) os níveis de participação, é também crucial para se estimular a clareza das alternativas (também elas um potencial estímulo à participação, bem como escolhas eleitorais mais informadas e com significado). Ambas as coisas são benéficas para a qualidade da democracia (em Portugal), obviamente.

Terceiro, por um lado, se é verdade que os incentivos institucionais à cooperação (que propusemos) poderiam ajudar a estimular os entendimentos entre as esquerdas portuguesas, também é verdade que seriam instrumentos igualmente à disposição das direitas (que provavelmente até mais facilmente beneficiariam deles... porque têm mais facilidade em entender-se) e, portanto, poderiam beneficiar qualquer campo. Por outro lado, uma maior cooperação entre as forças partidárias, em cada área do espectro ideológico, não só reforçaria a governabilidade, mantendo o pluralismo e estimulando a clareza das alternativas, como reduziria o desequilíbrio actualmente existente no sistema partidário (entre esquerdas que não se conseguem entender e direitas que já demonstraram ser capazes de governar em coligação e com estabilidade).

Finalmente, o reforço da qualidade na representação política, designadamente com mais poder dos eleitores na escolha dos seus representantes, poderia permitir não só uma certa reconciliação dos portugueses com os seus deputados (e o seu Parlamento), mas também, e por isso mesmo, poderia estimular uma maior participação dos cidadãos na arena política.

Resumindo: os benefícios potenciais de tais linhas de reforma são de molde a beneficiar o conjunto dos actores da democracia portuguesa e, portanto, são capazes de estimular transformações numa lógica de soma positiva: *win win*, consequentemente.

**André Freire** Politólogo, Professor Auxiliar com Agregação do ISCTE-IUL, Investigador Sénior do CIES-IUL, Coordenador e Co-coordenador da Licenciatura e do Mestrado em Ciência Política do ISCTE-IUL, respectivamente. Tem numerosas obras (livros, capítulos de livros, artigos) publicadas sobre os seus temas de estudo e investigação: designadamente, instituições políticas (modelos de democracia, sistemas eleitorais e de governo, etc.), sistemas de partidos, elites políticas e atitudes e comportamentos dos eleitores.

Este artigo é parte integrante de  
*A Constituição Revista, um e-book da Fundação Francisco Manuel dos Santos*

Título: A Constituição Revista

Conselho Editorial: José A Tavares

Miguel Poiares Maduro

Nuno Garoupa

Pedro Magalhães

Revisão: Beatriz Luiz Gomes

Design: Inês Sena

Produção: Guidesign

ISBN: 978-989-8424-28-0

As opiniões expressas neste e-book são da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial do texto deve ser solicitada aos autores e editor.

© Fundação Francisco Manuel dos Santos  
Abril 2011



Rua Tierno Galvan, Torre 3, 9.º J  
1070-274 Lisboa  
Portugal  
Telefone: 21 381 84 47  
[ffms@ffms.pt](mailto:ffms@ffms.pt)  
[www.ffms.pt](http://www.ffms.pt)