

Sistema eleitoral e representação política

I. Sistema eleitoral:

- tipos de sistemas**
- sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional e legislação ordinária**

II. Sistema eleitoral e representação: um sistema em crise? Uma reforma necessária?

III. As mudanças em matéria eleitoral reclamadas pelos cidadãos ao Parlamento

I. Tipos de sistemas eleitorais

Sistema eleitoral = “infraestrutura de todo o sistema político”

- **de representação proporcional** – distribuição dos mandatos pelas candidaturas em função do número de votos obtidos por cada uma; conduz à representação das tendências sociais e políticas mais significativas em cada país (democracia consensual/consociativa) – **privilegia a representatividade**
- **de representação maioritária** – eleição unicamente da candidatura que obtiver o maior número de votos (o sistema dá um bônus ao partido vencedor, na conversão de votos em mandatos); conduz à formação de maiorias absolutas (mesmo que artificiais) e, conseqüentemente, à formação de governos monopartidários, com distorção na conversão de votos em mandatos e forte penalização das minorias – **privilegia a governabilidade;**

Sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional

“Portugal é uma República soberana, baseada na (...) vontade popular”
(art. 1.º)

“A soberania, una e indivisível, reside no povo (...)” (art. 3.º)



“O poder político pertence ao povo (...)” (art. 108.º)



“O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico (...)” (art. 10.º)

“1 - Têm direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de dezoito anos (...)” (art. 49.º)

Sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional

“A Assembleia da República é a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses (art. 147.º).

Sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional

A Assembleia da República tem o mínimo de cento e oitenta e o máximo de duzentos e trinta Deputados, nos termos da lei eleitoral (art. 148.º)

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. (art. 151.º, 1)

Sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional

- 1. 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 Hondt na conversão dos votos em número de mandatos.**
- 2. O número de Deputados por cada círculo plurinomial do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos (art. 149.º)**

“Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos. (art. 152.º, 2)

Sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional

A conversão dos votos em mandatos far-se-á de harmonia com o princípio da representação proporcional” (artigo 113.º, 5)

A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima. (152.º, 1)

Sistema eleitoral para a AR - breve caracterização: percurso constitucional

Artigo 288.º

(Limites materiais da revisão)

As leis de revisão constitucional terão de respeitar:

(...)

h) O sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como **o sistema de representação proporcional;**

Constituição e revisões constitucionais

Texto originário (1976) – sistema proporcional+método de Hondt

Revisão constitucional de 1989 – redução do número de Deputados (de 240/250 para 230/235) + possibilidade de círculo eleitoral nacional

Revisão constitucional de 1997 - redução do número de Deputados (para 180/230) + possibilidade de círculos uninominais (em complementaridade com os plurinominais)

Génese do sistema eleitoral para a AR

- **Herdeiro da Lei eleitoral para a Assembleia Constituinte (DL 621-C/74):** eleição de uma alargada e plural representação da sociedade portuguesa para fazer aprovar uma Constituição democrática
- Escolhido então pela necessidade de afirmação do regime democrático por oposição ao sistema maioritário (identificado com o Estado Novo): compromisso de assegurar a pluralidade de representação; inviabilização de maiorias artificiais

Génese do sistema eleitoral para a AR

Os princípios por que se regeu a eleição da Assembleia Constituinte (primeiras eleições livres):

- o sufrágio universal para todos os maiores de 18 anos
- os distritos administrativos como circunscrições eleitorais
- o sistema de representação proporcional + método da média mais alta de Hondt para que a Assembleia Constituinte fosse *“a imagem do eleitorado, refletindo, na medida do possível, as suas correntes de opinião e tendências políticas realmente significativas.”*

O sistema eleitoral definido pela CRP

- 1) Princípio da **representação proporcional**:
 - a) como critério de distribuição dos Deputados pelos círculos eleitorais
 - b) como forma de conversão dos votos em mandatos
- 2) **Círculos plurinominais**: critério geográfico + número de mandatos em cada círculo proporcional ao número de eleitores nele inscritos
- 3) **Limites** mínimo e máximo para o número de Deputados
- 4) **Monopólio partidário** na apresentação de **listas**

O sistema eleitoral concretizado pela Lei ordinária

- 230 Deputados;
- Círculos plurinominais de base geográfica (Distritos e regiões autónomas), com número de mandatos calculado em função do número de eleitores inscritos + 2 círculos eleitorais para eleitores fora do território nacional;
- Listas partidárias fechadas e bloqueadas + cada eleitor = um voto em lista, sem mecanismos de personalização do voto;
- Distribuição de mandatos pelas listas por apuramento em cada círculo, de acordo com o método da média mais alta de Hondt;
- Preenchimento dos mandatos em função da ordenação da lista

230 Deputados

- eleitos por listas apresentadas por partidos, ou coligações de partidos, podendo integrar independentes – não inscritos no partido
- listas plurinominais (vários Deputados), fechadas e bloqueadas
- eleitos por colégios eleitorais geograficamente definidos - círculos

230 Deputados

- representam todo o país e não apenas eleitores do seu círculo.
- Representam todo o povo, incluindo os não eleitores, os que não votaram ou não puderam votar e aqueles que não votaram nos Deputados eleitos (que votaram em branco ou em listas que não obtiveram nenhum mandato)

Representação proporcional

- **Sistema de representação proporcional por círculos** – apesar de os Deputados cumprirem uma função nacional, são eleitos por colégios territorialmente definidos (território dividido por circunscrições elegendo cada uma delas Deputados)
- **Sistema de representação proporcional por sufrágio de lista** (com lista fechada e bloqueada e voto singular) – o eleitor dirige o seu voto à lista inteira sem possibilidade de alterar a sua ordenação. O eleitor tem um só voto: limita-se a aceitar, em bloco, a lista que lhe é apresentada pelo partido político, não podendo interferir na escolha e na ordenação dos candidatos

Fórmula

- **Fórmula de apuramento:** método de cálculo da repartição dos mandatos de acordo com o número de votos expressos

Método da média mais alta de Hondt: repartição é feita com base no quociente eleitoral – a relação entre o número de votos obtido e o número de lugares a ocupar. Cada lista terá tantos mandatos quantas as vezes que o seu número de votos incluir o quociente eleitoral

Como funciona

- Apuramento em separado do número de votos de cada lista no círculo eleitoral respetivo;
- Divisão do número de votos de cada lista sucessivamente por 1,2,3,4,5, etc (números inteiros)
- Alinhamento dos quocientes assim encontrados por ordem decrescente da sua grandeza numa série de termos até ao limite do número de deputados a eleger por aquele círculo
- Atribuição dos mandatos às listas a que correspondem os termos, recebendo cada uma das listas tantos mandatos quantos os seus termos na série;
- No caso de restar um só mandato para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato cabe à lista que tiver obtido menor número de votos.

Como funciona

Exemplo prático

O círculo eleitoral "x" tem direito a eleger 7 deputados. Concorrem 4 partidos A, B, C, D.
Número de votos por partido: A - 12 000 | B - 7500 | C - 4500 | D - 3000.

Aplicação da regra

1.º O número de votos apurados por cada lista é dividido, sucessivamente, por 1, 2, 3, 4, etc. (até 7, que é o número de Deputados a eleger), sendo os quocientes alinhados por ordem decrescente:

divisão por 1 | A: 12 000 | B 7500 | C: 4500 | D: 3000

divisão por 2 | A: 6000 | B: 3750 | C: 2250 | D: 1500

divisão por 3 | A: 4000 | B: 2500 | C: 1500 | D: 1000

divisão por 4 | A: 3000 | B: 1875 | C: 1125 | D: 750

(...)

O último mandato, existindo quociente igual nas listas A e D, é atribuído à lista D, por ser esta a que tem menor número de votos.

2.º Ordenam-se os quocientes, atribuindo-se desta forma os mandatos:

1.º Deputado - partido A

2.º Deputado - partido B

3.º Deputado - partido A

4.º Deputado - partido C

5.º Deputado - partido A

6.º Deputado - partido B

7.º Deputado - partido D

Proibição da cláusula barreira

Proibição de limites à conversão de votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima = **proibição da cláusula barreira**, segundo a qual a consideração de uma candidatura para o cálculo da distribuição de mandatos depende da obtenção de uma percentagem mínima de votos, para atenuar uma grande dispersão eleitoral e facilitar a formação de maiorias estáveis)

Círculos

- Círculos plurinominais – são eleitos vários Deputados em número proporcional ao número de eleitores – decorrência do princípio constitucional da igualdade eleitoral dos cidadãos
- Possibilidade de um círculo eleitoral nacional (a somar àqueles) – um “círculo de aproveitamento de restos” para ajustar a proporcionalidade – não concretizada
- Possibilidade de círculos uninominais em complementaridade - não concretizada

22 Círculos

- os círculos eleitorais do continente (18) coincidem com as áreas dos distritos
- há um círculo eleitoral na Região Autónoma da Madeira e um círculo eleitoral na Região Autónoma dos Açores
- os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro elegem também deputados : dois pelo círculo da Europa e outros dois pelo círculo de fora da Europa.

Legislação ordinária

Lei Eleitoral da AR

Aprovada pela **Lei n.º 14/79, de 16 de maio**

e alterada por: Declarações de 17 de agosto de 1979 e de 10 de outubro de 1979, Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, Lei n.º 14-A/85, de 10 de julho, Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 de fevereiro, Leis n.ºs 5/89, de 17 de março, 18/90, de 24 de julho, 31/91, de 20 de julho, 55/91, de 10 de agosto, 72/93, de 30 de novembro, 10/95, de 7 de abril, 35/95, de 18 de agosto, Leis Orgânicas n.ºs 1/99, de 22 de junho, 2/2001, de 25 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, 1/2011, de 30 de novembro, Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho, e Leis Orgânicas n.ºs 10/2015, de 14 de agosto e 3/2018, de 17 de agosto.

Lei Eleitoral da AR

O Título II desta Lei é que concretiza o sistema eleitoral

- Organização dos círculos eleitorais (definição, dos círculos; número e distribuição de deputados)
- Regime da eleição (modo de eleição, organização das listas, critério de eleição, Distribuição dos lugares dentro das listas, vagas ocorridas na Assembleia)

Lei Eleitoral da AR

Última alteração – [Lei Orgânica n.º 3/2018](#), de 17 de agosto

- Possibilidade de exercício antecipado do direito de voto, em mobilidade, no território nacional, para os eleitores recenseados em Portugal;
- Alargamento da possibilidade de exercício antecipado do direito de voto para os cidadãos eleitores recenseados em Portugal e deslocados no estrangeiro;
- Introdução da matriz em braille para o exercício do direito de voto de modo autónomo pelos eleitores com deficiência visual
- Possibilidade de exercício do direito de voto presencialmente ou por correspondência para os eleitores recenseados no estrangeiro

Legislação ordinária -recenseamento

Lei n.º 13/99, de 22 de março, que estabelece o regime jurídico do recenseamento eleitoral

“O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio direto e universal” (artigo 113º, 2 CRP)

[Última alteração: Lei n.º 47/2018, de 13.8:](#)

- Abolição do número de eleitor (o eleitor é identificado pelo número de identificação civil)
- Recenseamento de residentes no estrangeiro passou a ser automático(sem prejuízo de direito de cancelamento)

Resultado – dos 318.451 eleitores residentes no estrangeiro inscritos até 31.12.2017 passou-se para 1.475.707 eleitores residentes no estrangeiro à data de 31.12.2018 - alargamento da base eleitoral = aumento da abstenção?

Legislação ordinária - paridade

Lei da Paridade - Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 71/2006, de 4 de outubro, e alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2017, de 2 de maio

Estabelece que as listas para a Assembleia da República (...) são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos – as listas plurinominais não podem conter mais de 2 candidatos do mesmo sexo consecutivamente na ordenação

- Última alteração: PPL 117/XIII - **Altera a lei da paridade nos órgãos do poder político.**
- passagem do limiar da paridade de 33% para 40%

II. O sistema eleitoral e a representação política

Sistema eleitoral em crise?

- **Representatividade:** assegurada – pluripartidarismo (sistema tem permitido a eleição de Deputados de pequenos partidos: PSN em 91, BE em 99, PAN em 2015): “um Parlamento ideologicamente equilibrado”;
- **Governabilidade:** assegurada - deixou de ser um risco do sistema eleitoral proporcional: tem provado ser possível, até à esquerda (desde 2015). Não necessidade de maiorias absolutas monopartidárias, porque possibilidade de coligações governativas ou acordos de base parlamentar)
- **E a qualidade da representação?** Assegurada a proximidade entre eleitor e eleito?

O sistema eleitoral em crise?

- Proporcionalidade : ficção? Lei eleitoral inconstitucional? Fraude à lei constitucional?
- Bonificações dos grandes partidos, penalização dos pequenos e exclusão dos demais resulta do método de apuramento? Ou da definição dos círculos eleitorais? Necessário círculo nacional de compensação?

O sistema eleitoral em crise?

- Proporcionalidade imperfeita ou redução da proporcionalidade estrita? Por causa do método de Hondt e por causa da divisão do território em colégios eleitorais de dimensão desigual (a isso obriga a necessidade de representatividade territorial do Parlamento)
- Sentido da norma constitucional é sobretudo negativo? De rejeição do sistema maioritário?

O sistema eleitoral em crise?

- A redução do número de Deputados distorceu a proporcionalidade? + falta um círculo nacional de compensação (para redução da dimensão dos círculos eleitorais e aproximação eleitores-eleitos)?

O sistema eleitoral em crise?

- Falta de qualidade da representação política? Dependência das lideranças partidárias e disciplina de voto prejudicam a representação dos interesses do círculo?
- Níveis baixos de participação política; declínio acelerado da participação eleitoral por sentimento de falta de representação?

O sistema eleitoral em crise?

Falta de proximidade?

- Dia reservado ao contacto com o eleitorado
- Audições, audiências, consulta pública
- Correspondência, contacto telefónico e presencial

ou

falta de perceção da proximidade?

Uma reforma necessária? Que reforma?

Propostas de reforma:

Complementaridade círculos plurinominais e uninominais (sem perturbar o sistema de representação proporcional), com:

- Voto preferencial – modificação da ordem dos candidatos dentro de uma determinada lista
- Sistema de representação proporcional pessoalizado ou duplo voto

A reforma tentada

VII Legislatura (1998) – após a Revisão
Constitucional de 1997

Rejeição cruzada de 3 iniciativas legislativas na
generalidade) PJI 509/VII (PSD), PPL 169/VII
(GOV) e PJI 516/VII (PCP)

A reforma tentada

PJL PSD - «aproximação entre eleitos e eleitores», criação de círculos uninominais de candidatura e previsão do duplo voto; redução do número de Deputados para 184; proporcionalidade pelo apuramento do número de mandatos por partido através da conversão pelo método de Hondt da votação nacional de cada um, sendo os Deputados eleitos localmente descontados ao número assim obtido, garantindo que a cada lista cabe apenas o número de mandatos que resulta da conversão de votos em mandatos pelo método de Hondt

A reforma tentada

PPL Governo - «uma responsabilização política mais direta do Deputado perante os seus eleitores», «preservando as características de pluralidade e proporcionalidade da representação». Introdução de círculos uninominais de candidatura e de um duplo voto, sendo a proporcionalidade garantida pela conversão de votos em mandatos ao nível dos círculos parciais e de um círculo nacional pelo método de Hondt.

A reforma tentada

PJL PCP - «ampliar a proporcionalidade, assegurando uma maior fidelidade na conversão de votos em mandatos, (...)». Cria um círculo nacional de 50 lugares e substitui os círculos distritais de apuramento por círculos regionais, correspondentes «às oito regiões administrativas já aprovadas pela Assembleia da República».

Do debate

*Reduzir o número de Deputados e avançar para a criação de círculos eleitorais uninominais, preservando a representação proporcional e a governabilidade do sistema, pode, à partida, parecer a alguns a **quadratura do círculo**. Mas não é, é apenas um trabalho de equilíbrio e rigor.*

Debate

Temos (...) a certeza, hoje, de que a tentativa de misturar o método maioritário com o método proporcional não será possível com esta Constituição.

Debate

a vossa proposta aponta para a criação de um círculo nacional de 85 Deputados, praticamente metade do número de candidatos que propõem (...) Já não seriam Deputados «paraquedistas», como às vezes se diz, mas Deputados extraterritoriais, sem qualquer ligação territorial aos seus eleitores (...)
Extraterrestres!

Debate

estão ou não os partidos políticos disponíveis para partilharem o seu poder com os cidadãos?

*O que está em causa não é alterar o equilíbrio de poder entre os diferentes partidos mas, sim, **alterar o equilíbrio entre o poder dos partidos e o poder dos cidadãos***

Debate

Com esta reforma, o eleitor ganha maior liberdade, deixa de estar limitado à escolha do partido, passando a poder escolher também o seu Deputado (...).

O eleito sairá mais valorizado nesta reforma, libertando-se do anonimato da lista do partido, de quem deixa de depender em exclusivo, e passando a ser também um representante dos cidadãos junto do partido.

Debate

Quanto menor for o número de Deputados, mais longe os Deputados estão dos seus eleitores. (...). A redução de Deputados não aproxima os eleitos dos eleitores, antes os afasta (...)

Debate

Não querem redução, querem é eleitores de primeira e eleitores de segunda!

*O que os Srs. Deputados querem é aumentar os ordenados dos Deputados! O que os Srs. Deputados querem não é reduzir os Deputados à Assembleia da República mas, sim, **uma segunda Câmara, um Senado**, o «tira aqui e o põe ali».*

Debate

a verdade é que os círculos uninominais, mesmo sendo de candidatura, têm um objetivo fundamentalmente bipolarizador de criar um bipartidarismo artificial e procuram favorecer os comportamentos eleitorais para atingir estes objetivos.

Debate

Os candidatos locais eleitos (...) serão, muitas vezes, representantes de uma minoria, correspondente à maioria relativa que tiver votado no Deputado eleito. Deixarão, portanto, muitos e muitos milhares de eleitores sem representação ao nível de Deputados de círculos uninominais. E se estes Deputados são aqueles que servem para aproximar os Deputados dos eleitores, então isto significa que grande parte de Portugal vai estar mais longe da Assembleia da República.

Debate

*pretendemos uma democracia que, mais do que uma democracia de clãs partidários, seja uma **democracia de eleitores, abrindo a possibilidade de candidaturas apresentadas por cidadãos independentes também à Assembleia da República, pondo fim ao discutível monopólio dos partidos na participação eleitoral, conseguindo, assim, aproximar os cidadãos (...)***

As mudanças em matéria eleitoral reclamadas pelos cidadãos ao Parlamento

Petições

1/XII - Pretende que seja retomada a possibilidade que já fora prevista na Lei n.º 14/79 (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), mais tarde revogada pela Lei n.º 10/95, de 7 de Abril, no sentido de permitir o "voto por correspondência" a todos os militares que se encontrem em missão, no território nacional ou no estrangeiro

As mudanças em matéria eleitoral reclamadas pelos cidadãos ao Parlamento

Petições

4/XII - Solicita que a Assembleia da República realize um debate sobre o elevado número de votos em branco nas eleições legislativas e que legisle no sentido de os votos em branco passarem a ser contabilizados na distribuição de mandatos

As mudanças em matéria eleitoral reclamadas pelos cidadãos ao Parlamento

Petições

[470/XII](#) - Solicita a alteração das Leis Eleitorais, para introdução do voto eletrónico.

As mudanças em matéria eleitoral reclamadas pelos cidadãos ao Parlamento

Petições

[589/XIII](#) - Solicitam a alteração da Lei Eleitoral da Assembleia da República, preconizando a reforma do sistema eleitoral

- Manutenção dos círculos eleitorais (agregando-se a circunscrições vizinhas que não atinjam 8 Deputados);
- Criação de um sistema misto de círculos eleitorais plurinominais (de metade dos Deputados) e uninominais (tantos quantos os Deputados da outra metade), para além de um círculo nacional com 15 mandatos;
- Sistema de duplo voto do cidadão eleitor: o eleitor assinala no boletim o Deputado da sua preferência (candidatos no seu círculo uninominal) e o partido da sua escolha (listas candidatas no círculo plurinomial). Este último define a proporcionalidade da representação

Sistema eleitoral e representação política

“Os deputados eleitos até àquele ano, no círculo de Calisto Elói, eram coisas que os constituintes realmente não tinham enviado ao congresso legislativo. (...) Em geral, aquela mocidade esperançosa, eleita por Miranda e outros sertões lusitanos, não sabia topograficamente em que parte demoravam os povos seus comitentes”

Camilo Castelo Branco, A queda dum anjo (1865)

O sistema eleitoral

Obrigada pela vossa atenção

Nelia.Monte-Cid@ar.parlamento.pt