



## Universidades Lusíada

Lobo, Marina Costa

### **A governabilidade e a representação política no contexto das eleições legislativas de 2022**

<http://hdl.handle.net/11067/6517>

<https://doi.org/10.34628/bb7c-3149>

#### **Metadados**

##### **Data de Publicação**

2022

##### **Resumo**

Neste artigo, apresenta-se o debate sobre a reforma do sistema eleitoral em Portugal brevemente, bem como as consequências do sistema para a governabilidade e a representação política. Estas duas dimensões do nosso sistema político são discutidas à luz das eleições de 2022. Tanto do ponto de vista da governabilidade como da representação política, os resultados eleitorais de 2022 apresentam desafios importantes ao sistema político. A governabilidade pode ter-se tornado mais fácil à esquerda desd...

In this article, the debate on the reform of the electoral system in Portugal is presented. We explain how the electoral system has impacted both government stability and political representation. These two dimensions of the Portuguese political system are then discussed in the context of the 2022 election results. From both the standpoint of government stability and political representation, the 2022 election results present important new challenges to the political system. Government stability...

##### **Palavras Chave**

Eleições - Portugal - História - Século 21, Governo representativo e representação - Portugal, Portugal - Política e governo - Século 21

##### **Tipo**

article

##### **Revisão de Pares**

Não

##### **Coleções**

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 05 (Janeiro-Junho 2022)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-02T22:22:41Z com informação proveniente do Repositório

# A governabilidade e a representação política no contexto das eleições legislativas de 2022

## *Governance and political representation in the context of the 2022 legislative elections*

Marina Costa Lobo

Investigadora Principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

E-mail: marina.costalobo@ics.ulisboa.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/bb7c-3149>

ORCID: 0000-0002-7329-0972

**Resumo:** Neste artigo, apresenta-se o debate sobre a reforma do sistema eleitoral em Portugal brevemente, bem como as consequências do sistema para a governabilidade e a representação política. Estas duas dimensões do nosso sistema político são discutidas à luz das eleições de 2022. Tanto do ponto de vista da governabilidade como da representação política, os resultados eleitorais de 2022 apresentam desafios importantes ao sistema político. A governabilidade pode ter-se tornado mais fácil à esquerda desde 2015, mas pelo contrário afigura-se mais complexa à direita, com a entrada do Chega no Parlamento e o seu crescimento. No que respeita à representação política, as deficiências mantêm-se e até foram reforçadas tanto a nível descritivo como territorialmente, pese embora tenha havido um aumento da representação ideológica nos últimos anos.

**Palavras-chave:** Sistema eleitoral; Governabilidade; Representação política.

**Abstract:** In this article, the debate on the reform of the electoral system in Portugal is presented. We explain how the electoral system has impacted both government stability and political representation. These two dimensions of the Portuguese political system are then discussed in the

context of the 2022 election results. From both the standpoint of government stability and political representation, the 2022 election results present important new challenges to the political system. Government stability may have become easier on the left since 2015, but conversely it appears more complex on the right with the entry of Chega into Parliament and its recent growth in the 2022 elections. Regarding political representation, the deficiencies remain and have even been reinforced both descriptively and territorially, despite an increase in ideological diversity in recent years.

**Keywords:** Electoral system; Government stability; Political representation.

O tema da reforma do sistema eleitoral é recorrente na política portuguesa, desde pelo menos os anos oitenta do século XX (Lobo, Pinto e Magalhães, 2011). Variadíssimas propostas têm sido apresentadas, sem que nenhuma de fundo tenha sido aprovada (Lobo, 2018). A principal razão é que os aliados do status quo, apesar de periodicamente apresentarem reformas acabam por não ver razões suficientes para alterar a ordem pela qual foram eleitos. É verdade que apesar disso, o debate se tem mantido, em múltiplas formas. Nas eleições de 2022 este surgiu de uma forma relativamente

nova. Por um lado, pela mão dos apoiantes dos pequenos partidos que criticaram o elevado limiar de representação efetivo na maioria dos círculos, que dificulta a eleição de deputados dos pequenos partidos fora dos grandes círculos<sup>1</sup>. Por outro, os eleitores no círculo da Europa criticaram a dimensão deste círculo.<sup>2</sup>

Neste breve artigo iremos apresentar muito sucintamente o que está em causa quando se discute a reforma do sistema eleitoral em Portugal. De seguida examinaremos em que medida o funcionamento do sistema eleitoral nas eleições legislativas de 2022 teve consequências, tanto na governabilidade como na representação política. Nas conclusões explicamos porque consideramos que o momento político atual exclui qualquer reforma do sistema eleitoral que tivesse como objetivo um aumento da proporcionalidade.

Um sistema eleitoral é o conjunto de regras, procedimentos e leis que determina a forma como os cidadãos escolhem os seus representantes políticos. Quando se trata de um sistema eleitoral para escolher os deputados num regime parlamentar ou semi-presidencial, este cumpre duas funções: por um lado, assegura a representação política, por outro, garante a governabilidade, na medida em que os resultados eleitorais determinam a composição do Parlamento, e darão origem à formação do governo. Essas duas funções – a representação política e a

1 <https://www.jn.pt/nacional/peticao-exige-mudar-lei-apos-670-mil-nao-convertidos-em-mandatos-14545537.html>

2 <https://www.dn.pt/politica/emigrantes-repetem-votacao-e-pedem-mais-deputados-14668908.html>

governabilidade - estão de certa forma em tensão. Maximizar a qualidade da representação, que normalmente significa aumentar a proporcionalidade entre votos e mandatos, pode aumentar a fragmentação parlamentar, e com isso comprometer a formação de governos estáveis e a governabilidade.

Embora o sistema eleitoral português não tenha sido alterado, nem do ponto de vista da fórmula, nem da dimensão dos círculos, nem do formato do boletim de voto ele não se manteve totalmente inalterado desde 1976. Houve, de facto, uma redução no número de deputados de 250 para 230 nos anos noventa do século XX. Além disso, no contexto da pandemia foram permitidas algumas mudanças na facilidade de voto. Assim, desde 2019 tem havido alguma inovação legislativa, alargando o voto antecipado em mobilidade inclusive para quem tinha de estar em confinamento ou estava internado<sup>3</sup>. Nas legislativas de 2022, cerca de 285 mil portugueses votaram antecipadamente. Ao longo dos anos, tem havido dois tipos de posicionamento nos debates sobre a reforma do sistema eleitoral em Portugal, a saber propostas para contribuir para aumentar a governabilidade e outras visando a melhoria da representação política. Da perspetiva da governabilidade, Portugal é um país com uma relativa instabilidade governativa. Desde 2000, tomaram posse 10 governos, que duraram em média dois anos e dois meses. Do ponto de vista de melhorias da representação política, os cidadãos sentem uma grande distância em relação ao poder político. De facto, tem sido possível ao longo dos anos reunir um conjunto de indicadores sobre a qualidade da relação entre cidadãos e eleitos, que nos apontam um quadro muito negativo quanto às atitudes dos portugueses em relação à política. Estes sentimentos traduzem-se em níveis relativamente baixos de participação política e no declínio sustentado da participação eleitoral desde os anos 1990 (Cancela e Vicente, 2019). Este fenómeno é transversal à sociedade portuguesa, embora com maior inci-

*“Portugal é um país com uma relativa instabilidade governativa. Desde 2000, tomaram posse 10 governos, que duraram em média dois anos e dois meses. Do ponto de vista de melhorias da representação política, os cidadãos sentem uma grande distância em relação ao poder político.”*

dência em certos grupos mais vulneráveis. Naturalmente, as razões das deficiências da representação política não se devem procurar apenas do lado dos cidadãos. Existe uma dialética entre funcionamento do sistema político em Portugal, tanto do ponto de vista procedimental como do ponto de vista substantivo, bem como dos resultados políticos que contribuem para o relativo desinteresse e insatisfação dos cidadãos.

Vale a pena revisitar a campanha e o debate sobre a reforma do sistema eleitoral em 2022, á luz tanto da governabilidade como da representação política. Do ponto de vista da governabilidade, esta eleição trouxe duas novidades, nomeadamente a maioria absoluta do PS e a fragmentação da direita. A maioria absoluta do PS, que venceu com 41% dos votos e obteve 120 dos 230 assentos parlamentares foi de certa forma contra-corrente ao padrão de governabilidade que se tinha estabelecido desde 2015.

Nesse ano, como é sabido, o Partido Socialista formou um governo minoritário com apoio parlamentar do Bloco de Esquerda e do Partido Comunista. Essa aliança, apelidada de Geringonça, sinalizou o fim de uma clivagem, existente desde 1976, que havia impedido qualquer governo de maioria de esquerda em Portugal (Giorgi e Santana Pereira, 2016). De facto, enquanto à direita as coligações entre os partidos parlamentares, nomeadamente o PSD e o CDS-PP têm sido uma constante desde os anos 1970 quando necessárias para constituir um governo de direita maioritário, à esquerda a distância ideológica entre PS e PCP tinha impedido esse tipo de governos. Assim, o espectro dos governos minoritários, tão comuns ao PS deixou de ser inevitável, com o governo da geringonça.

Se a questão da governabilidade deixou em larga medida de se colocar à esquerda a partir de 2015, seja devido à geringonça, seja devido à capacidade do PS obter uma maioria absoluta, ela tem se vindo a tornar um problema crescente à direita, facto que se confirmou com a eleição de 2022. Nesta eleição, o PSD praticamente não aumentou o número de assentos, tendo ganho 77 mandatos. À sua direita, o CDS desapareceu, não elegendo quaisquer deputados pela primeira vez desde 1976. No entanto, o Chega e a Iniciativa Liberal elegeram respetivamente 12 e 8 deputados. De facto, o Chega tornou-se o terceiro maior partido da Assembleia da República. Seja pelo seu programa seja pelos discursos dos seus militantes, este partido coloca dilemas de governabilidade à direita, devido à distância ideológica entre PSD e Chega e à natureza anti-sistémica deste novo partido (Mendes, 2021).

Para se compreender o que a eleição de 2022 trouxe à questão da representação política, é necessário decompô-la nas suas componentes principais. Tal como explicou Pitkin (1967), existem três tipos de representação: a descritiva, a ideológica e a territorial. O Parlamento é tanto mais representativo descritivamente quanto os seus membros espelham os principais grupos sociais no país. Normalmente, há falhas na representação de mulheres, jovens, mino-

<sup>3</sup> [https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lo-3-2020\\_regime\\_excecional-temporario-va-2021-11-30.pdf](https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lo-3-2020_regime_excecional-temporario-va-2021-11-30.pdf)

rias e também grupos sociais mais desfavorecidos. A representação ideológica prende-se com a diversidade de oferta partidária com assento parlamentar. A representação territorial é a forma como as diferentes unidades sub-nacionais estão presentes na Assembleia legislativa.

Vejamos então a forma como a eleição de 2022 impactou a representação política a estes três níveis. Do ponto de vista descritivo, a Assembleia da República tem contribuído para a melhoria da representação das mulheres. Desde que foram instituídas quotas no Parlamento, em 2006, a sua representação aumentou (Baum and Espírito Santo, 2012). Recentemente, houve uma mudança legislativa que visava aumentar a representação de mulheres na AR para 40%, tendo a eleição de 2019 ocorrido já com a essa legislação aprovada. Mesmo assim, nesta eleição, a percentagem de mulheres no Parlamento não foi além dos 37% e 84 assentos, menos 2 do que em 2019. É certo que as questões de género, sendo fundamentais, não esgotam a representação descritiva. Alguns partidos, nomeadamente o Livre a partir de 2015 tentaram politizar a questão da representação de minorias étnicas, com sucesso relativo.

Do ponto de vista da representação ideológica, é inegável que se tem assistido a um aumento da representatividade. Enquanto em 2002 havia apenas cinco partidos com representação parlamentar, em 2022 existem oito partidos na Assembleia da República. Se considerarmos o espectro ideológico, vemos que em 2022 a extrema-direita passou a estar representada, através do Chega (ver caracterização em [www.chesdata.eu](http://www.chesdata.eu)). Além disso, a entrada do PAN, partido que salienta sobretudo alguns temas da qualidade de vida dos animais sugere maior representação do eixo dos valores pós-materialistas, o que também denota diversidade de representação. O aumento da oferta partidária em 2019, com a entrada do Livre, da IL e do Chega para o Parlamento ofereceu um palco privilegiado a cada um destes partidos para mobilizar eleitorado, que foi bem-sucedido.

Finalmente, considerando a representatividade territorial colocaram-se algumas

*“Houve por isso alterações no grau de representatividade política. Se por um lado não houve melhorias na representatividade descritiva nem territorial, houve um aumento na representatividade ideológica. E o saldo não é necessariamente negativo (...)”*

questões. Primeiro, as alterações que permitiram o recenseamento automático dos emigrantes tornaram o círculo da Europa no terceiro maior círculo nas eleições legislativas, pese embora eleja apenas dois deputados. Essa discrepância levou a críticas da comunidade emigrante, exigindo maior representação no Parlamento nacional. Segundo, o “desperdício de votos” que ocorre nos círculos mais pequenos ficou bastante patente em 2022, com o desaparecimento do CDS-PP. Apesar deste partido ter ganho mais de 89 mil votos em território nacional, não elegeu nenhum deputado. Além disso, o aumento do número de partidos com representação parlamentar, tornou evidente que o sistema eleitoral funciona de forma muito diferente consoante a dimensão dos círculos: nos grandes círculos, nomeadamente Lisboa e Porto, os eleitores podem votar no seu partido preferido e contribuir para a eleição de um deputado porque o limiar de representação é relativamente baixo; nos pequenos círculos os limiares são muito ele-

vados e por consequência há uma enorme pressão para o voto útil no PS à esquerda ou no PSD à direita.

Houve por isso alterações no grau de representatividade política. Se por um lado não houve melhorias na representatividade descritiva nem territorial, houve um aumento na representatividade ideológica. E o saldo não é necessariamente negativo: embora não se possam fazer correlações diretas, entre a alargada oferta partidária e a participação eleitoral, temos de reconhecer que 2022 foi o primeiro ano desde 2005 em que aumentou a participação eleitoral em território nacional: enquanto em 2019 a abstenção atingiu 45,5% em 2022, num universo de 10.820.337 eleitores, não foram às urnas cerca de 42% dos cidadãos. Vale a pena salientar ainda que esta eleição teve lugar durante a pandemia sendo por isso de valorizar a redução na abstenção, ainda que se tenha mantido bastante elevada.

Em suma, tanto do ponto de vista da governabilidade como da representação política, os resultados eleitorais de 2022 apresentam desafios importantes ao sistema político. A governabilidade pode ter-se tornado mais fácil à esquerda desde 2015, mas pelo contrário afigura-se mais complexa à direita, com a entrada do Chega no Parlamento e o seu crescimento. No que respeita à representação política, as deficiências mantêm-se e até foram reforçadas tanto a nível descritivo como territorialmente, pese embora tenha havido um aumento da representação ideológica nos últimos anos e até um declínio recente na abstenção. Tendo em conta que tal como ilustrámos acima, tanto da perspetiva da governabilidade como da representação política continua a haver problemas, em 2022 discutiu-se mais uma vez a reforma do sistema eleitoral. De facto, a possibilidade de criação de um círculo de compensação nacional foi debatido para aumentar a proporcionalidade. No entanto, e tendo em conta a atual fragmentação partidária parlamentar, é improvável que se possa reunir um consenso em torno de mudança para uma maior proporcionalidade do sistema, que só serviria para enfraquecer os grandes partidos.

## Referências Bibliográficas

Baum, Michael, and Ana Espírito-Santo. "Portugal's quota-parity law: an analysis of its adoption." *West European Politics* 35.2 (2012): 319-342.

Cancela, J. C. G., & Vicente, M. (2019). *Absenção e Participação Eleitoral em Portugal*. Cascais: CMC.

De Giorgi, Elisabetta, and José Santana-Pereira. "The 2015 Portuguese legislative election: widening the coalitional space and bringing the extreme left in." *South European Society and Politics* 21.4 (2016): 451-468.

Lobo, M.C. (org.) 2018, *O Sistema eleitoral: problemas e soluções*, Lisboa: Almedina.

Lobo, M.C., Pinto, A.C. and Magalhães, P. (2011) "The political institutions of Portuguese democracy." *Portugal in the Twenty-First Century: Politics, Society and Economics*: 23-48.

Mendes, Mariana S. "'Enough' of What? An Analysis of Chega's Populist Radical Right Agenda." *South European Society and Politics* 26.3 (2021): 329-353.

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation* (Vol. 75). Univ of California Press.