

**JS****GABINETE DE
ESTUDOS E FORMAÇÃO**

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Resumo

Em Portugal o debate sobre uma reforma do sistema eleitoral tem sido constante desde a transição para a democracia até aos dias de hoje, tendo o Partido Socialista tido uma participação bastante activa nessa reflexão. Pela observação de alguns dos sistemas eleitorais da Europa e do mundo e através da análise do contexto nacional, o presente documento faz uma proposta concreta de um sistema eleitoral misto, com a introdução de elementos próprios do sistema maioritário no quadro de um sistema de matriz proporcional, pretendendo-se, assim, definir o ponto de partida para uma ampla discussão dentro da Juventude Socialista sobre como será possível melhorar o actual sistema e a eleição dos nossos representantes.

Março de 2015

1. ENQUADRAMENTO IDEOLÓGICO	3
2. INTRODUÇÃO	5
3. CONTEXTO INTERNACIONAL	7
3.1. O caso do Reino Unido	9
3.2. O caso da Alemanha	13
4. CONTEXTO NACIONAL	15
4.1. Círculos uninominais – garantia de mais representatividade	19
4.2. Vantagens dos Círculos Uninominais	20
4.3. Os Sistemas Mistos como garantia de harmonia entre proporcionalidade, governabilidade e representatividade	22
5. UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO ACTUAL SISTEMA ELEITORAL	23
5.1. Possíveis argumentos contra a introdução de círculos uninominais	27
6. CONCLUSÕES	28

Em Portugal, “ [...] o debate sobre a reforma eleitoral tem sido constante desde a transição para a democracia. Entre 1976 e 2008 ocorreram diversos ciclos de debate sobre a reforma do sistema eleitoral que traduziram uma multiplicidade de possíveis modificações que vão desde a mudança para um sistema maioritário a duas voltas (Amaral, 1985) até à manutenção do actual sistema com pequenos ajustamentos.”¹

O Partido Socialista teve uma participação bastante activa na reflexão sobre o sistema eleitoral, traduzida, entre outros, na formalização de compromissos expressos nos seus programas eleitorais e de governo com vista à modificação do sistema eleitoral.

Na declaração de princípios do Partido Socialista é expresso que “Para o PS, são prioritárias as reformas institucionais que favoreçam a participação democrática, aproximem dos cidadãos o Estado e a administração [...]”, sendo que a Juventude Socialista postula nos seus estatutos que “ [...] contribui para a definição ideológica e programática do Partido Socialista, e participa na prossecução dos objectivos globais do PS para a sociedade portuguesa”.

É também neste contexto, mas não só, que a Moção Global de Estratégia “Ninguém Fica para Trás! – Juventude em proximidade” aprovada no XVIII Congresso Nacional da Juventude Socialista elegeu como um dos seus pilares fundamentais a qualificação da democracia: “A democracia, tal como a entendemos, é uma conquista recente em Portugal que precisa de aprofundamento e aperfeiçoamento. A nossa geração, que cresceu dentro da União Europeia, já não tem noção própria dos tempos antes do 25 de Abril, nem do período revolucionário que se lhe seguiu. Como muitas democracias em consolidação, nota-se um distanciamento entre eleitores e eleitos e entre os jovens e a decisão política. Urge em conjunto pugnar pela alteração desta realidade, rumo a uma democracia mais participativa, mais esclarecida e, também, mais exigente e transparente. [...]”

Entre os mecanismos de reforço da responsiveness e accountability preconizados pela JS, **importa discutir a implementação dos círculos uninominais. A responsabilização mais directa do deputado face ao cidadão** é, entre outros eixos, uma medida para a **modernização do sistema político**, modernização essa que ideologicamente se expressa pela vontade clara do **aprofundamento da transparência e aumento da capacidade de representação dos cidadãos**, próprios dos valores republicanos e do socialismo democrático.

¹ Fórum Eleitoral – Que Reforma Eleitoral? – Intervenções e debates

1. ENQUADRAMENTO IDEOLÓGICO

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

A JS discutirá a criação de círculos eleitorais uninominais, com as **devidas garantias de proporcionalidade da representação política actual, no contexto de uma profunda reforma do sistema eleitoral.**”

Definimos assim o ponto de partida para uma ampla discussão dentro da Juventude Socialista sobre como poderemos melhorar o sistema eleitoral e a eleição dos nossos representantes. Queremos, através deste documento, começar a definir uma proposta final que represente a opinião, resultante de um consenso alargado, sobre como se deve dirigir a reforma ao sistema eleitoral da Assembleia da República. Estamos conscientes da importância deste assunto, e da necessidade de aproximar os portugueses dos seus eleitos e, como jovens, temos o dever acrescido de construir um sistema em que possamos acreditar.

2. INTRODUÇÃO

A um nível básico, um sistema de votação, ou sistema eleitoral, é o conjunto de regras para a organização de uma eleição e tradução de votos em mandatos.

Definimos também as hipóteses teóricas de sistemas eleitorais. Existem três grandes grupos de sistemas eleitorais: os sistemas proporcionais, os sistemas maioritários e os sistemas mistos (ou combinados).

Actualmente, em Portugal, a eleição da Assembleia da República, Assembleia Regional da Madeira e Autarquias Locais, assentam na lógica do sistema proporcional. Este sistema é o que mais simplificadamente traduz votos em mandatos, através de uma quota, sem distorcer as proporções de cada.

O sistema maioritário tem como objectivo assegurar a representação dos candidatos mais votados numa determinada eleição, recebendo estes a totalidade da representação. Neste sistema a lógica do winner takes it all pode ser aplicada tanto a círculos uninominais ou plurinominais. O sistema maioritário é o sistema que comumente associamos aos Estados Unidos da América ou ao Reino Unido, sendo que neste último a sua aplicação se tem vindo a traduzir numa distorção crónica da representação dos partidos, resultando num bipartidarismo parlamentar que não é reflexo da votação. Durante o Estado Novo, Portugal adoptou o sistema maioritário com círculos plurinominais. Este sistema pode, ainda, ser a uma volta ou ter uma segunda volta, como existe em França. A existência da segunda volta permite alianças ideológicas, o que pode aumentar a probabilidade de terceiros partidos serem eleitos.

Por último, os sistemas mistos tentam conciliar características dos dois últimos. Nestes sistemas coexistem círculos com eleição através de um sistema maioritário com outros círculos, de maior escala, com sistema de eleição proporcional, o que permite, muitas vezes, corrigir as distorções criadas pela eleição através do sistema maioritário. Este é o sistema utilizado na Alemanha.

A escolha de um sistema eleitoral é uma das decisões mais importantes em qualquer Democracia resultando daí um impacto significativo no enquadramento político e institucional de um país. “Mesmo com cada eleitor a votar exactamente da mesma forma e com exactamente o mesmo número de votos para cada partido ou candidato, os resultados das eleições podem ser bastante diferentes dependendo do sistema escolhido”². Existem, portanto, diversas variáveis

² IDEA - Concepção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Resumo)

2. INTRODUÇÃO

chave que definem e alteram o sistema: seja o sistema eleitoral usado, a distribuição matemática utilizada para calcular a atribuição de mandatos, a estrutura e forma de votação presentes no boletim de voto, a tipologia dos círculos eleitorais e os processos para desenhar os seus limites, o papel relativo dos partidos políticos e candidatos, os mecanismos de recenseamento eleitoral, etc. Na definição concreta de cada uma destas variáveis estão obviamente subjacentes critérios para a concepção do sistema, que resultam acima de tudo de opções políticas, mas fortemente influenciadas por realidades sociais, culturais e democráticas, com condicionantes históricas, contexto político internacional, mas também pelo Direito Constitucional ou pela percepção do eleitorado sobre o sistema democrático. Decidir sobre um método eleitoral concreto necessita, portanto, que se defina a priori o que se deseja atingir e o que se deseja evitar, e implica modelar um sistema bastante complexo, procurando prever resultados e consequências, tendo por adquirida a certeza de que qualquer sistema escolhido tem falhas e situações fronteira sobre as quais opera de forma não ideal.

Existindo inúmeras variações particulares nos sistemas eleitorais e um amplo conjunto de ferramentas de concepção desses sistemas que podem ser utilizadas para atingir os objectivos pretendidos, o debate na maioria das vezes centra-se principalmente na relação entre votos e consequente número de mandatos.

Todavia, por muito importante que isso seja, importa também pensar num outro assunto fundamental: a relação entre eleito e eleitor. Numa altura em que a sociedade portuguesa se confronta com um crescente descontentamento dos cidadãos com a democracia, aumentando com isso o distanciamento cada vez maior entre eleitores e eleitos, importa aferir sobre como potenciar a relação entre o cidadão e o político, tanto no actual como em possíveis sistemas eleitorais alternativos, reflectindo sobre as implicações que tais modificações de relações terão para o aprofundamento de um sentimento de transparência e satisfação dos eleitores em particular, e para a qualidade da democracia, em geral.

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Na Europa e no mundo são utilizados inúmeros e diferentes sistemas eleitorais. Além disso, muitas vezes os sistemas eleitorais para os governos locais ou regionais são diferentes daqueles que são utilizados para a eleição dos parlamentos nacionais.

Na imagem nº 1 é feita uma divisão dos sistemas eleitorais para as eleições nacionais de alguns países de diversos pontos do mundo, distinguindo-se entre aqueles nos quais pelo menos uma proporção significativa dos representantes é eleita em círculos uninominais e aqueles países nos quais todos os representantes (com a possível exceção de um ocasional círculo eleitoral rural ou insular) são eleitos em círculos plurinominais.

IMAGEM Nº 1

Os países e seus sistemas eleitorais

[QUADRO N.º 1]

Alguns círculos uninominais		Todos os círculos plurinominais	
Todos os lugares	Misto	Sem escolha de candidato	Alguns com escolha de candidato
Austrália Bielorrússia Canadá Grã-Bretanha Nova Zelândia* Ucrânia* Estados Unidos	Alemanha Hungria Lituânia México Rússia Coreia do Sul	Israel Noruega Roménia Eslovénia Espanha Suécia**	Bélgica Chile República Checa Dinamarca Japão* Holanda Peru Polónia Suíça Taiwan Tailândia

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Na Grécia, embora se verifique o sistema proporcional para a eleição de 250 mandatos da Assembleia Nacional, o partido vencedor das eleições recebe adicionalmente um “bónus” de cinquenta assentos, tornando, na prática, o sistema apenas semi-proporcional. Este método é adaptado também em Itália, onde o partido vencedor, não atingindo maioria na Câmara dos Deputados, é beneficiado com um número adicional de mandatos para que chegue à maioria. O mesmo já não acontece no Senado.

Na Irlanda e em Malta o sistema é diferente, utilizando-se o Voto Único Transferível, possibilitando a ordenação de preferências entre candidatos, o que personaliza a eleição. Este sistema, contudo, é complexo e requer uma grande formação dos cidadãos sobre o seu funcionamento e apuramento de resultados.

Na Bélgica, em Espanha, na Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, no Luxemburgo, na Holanda, na Polónia, na Eslovénia e em Portugal as câmaras baixas são eleitas utilizando o método de eleição proporcional, com tradução de votos por assentos através do método de Hondt. As listas podem ser flexíveis, podendo o eleitor fazer a ordenação que pretende, ou fechadas, como em Portugal. Em alguns países é ainda utilizada uma cláusula-barreira, ou seja, um mínimo de votos necessário para que um partido possa ter direito a mandatos parlamentares.

O sistema eleitoral francês para a Assembleia Nacional é muito semelhante ao sistema utilizado em Portugal para a eleição do Presidente da República. O sistema francês é maioritário com 577 círculos uninominais. Na eleição da primeira volta ficam definitivamente eleitos todos os candidatos que obtenham mais de 50% dos votos. No entanto, nos círculos onde tal não se sucede, procede-se a uma segunda volta na eleição, onde podem participar todos os partidos que tenham obtido pelo menos 12,5% dos votos. Nesta segunda volta são comumente estabelecidos acordos entre partidos do mesmo campo ideológico para a apresentação de um único candidato dessa área à segunda volta, aumentando as possibilidades de vencer os oponentes.

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

3.1. O caso do Reino Unido

Um dos sistemas eleitorais maioritários com a aplicação de círculos uninominais mais conhecidos na Europa é, sem dúvida, o caso do Reino Unido. O sistema eleitoral britânico consiste, actualmente, em 650 círculos eleitorais. Em primeiro lugar procede-se a uma distribuição dos 650 mandatos pelos quatro países constituintes do Reino Unido: Inglaterra, Gales, Escócia e Irlanda do Norte. O método de distribuição utilizado é o método de Saint-Laguë. Este método divide o número de votos, ou eleitores, sucessivamente por números ímpares, em ordem crescente, ao contrário do método de Hondt, que utiliza todos os números inteiros. Mais, se compararmos o método de Saint-Laguë com o método de Hondt verificamos que este é mais penalizador para os partidos ou regiões com menor proporção no eleitorado, ao contrário de Saint-Laguë que tende a beneficiar regiões com menos população. Na tabela seguinte podemos verificar essa situação: recorrendo ao Método de Hondt o partido C não recebe nenhum mandato, mas no método de Saint-Laguë recebe um, à custa do Partido B.

IMAGEM Nº 2

	Saint-Laguë				Hondt		
	A	B	C		A	B	C
VOTOS	432587	384738	127376		432587	384738	127376
1	432587	384738	127376	1	432587	384738	127376
3	144195,7	128246	42458,67	2	216293,5	192369	63688
5	86517,4	76947,6	25475,2	3	144195,7	128246	42458,67
7	61798,14	54962,57	18196,57	4	108146,8	96184,5	31844

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

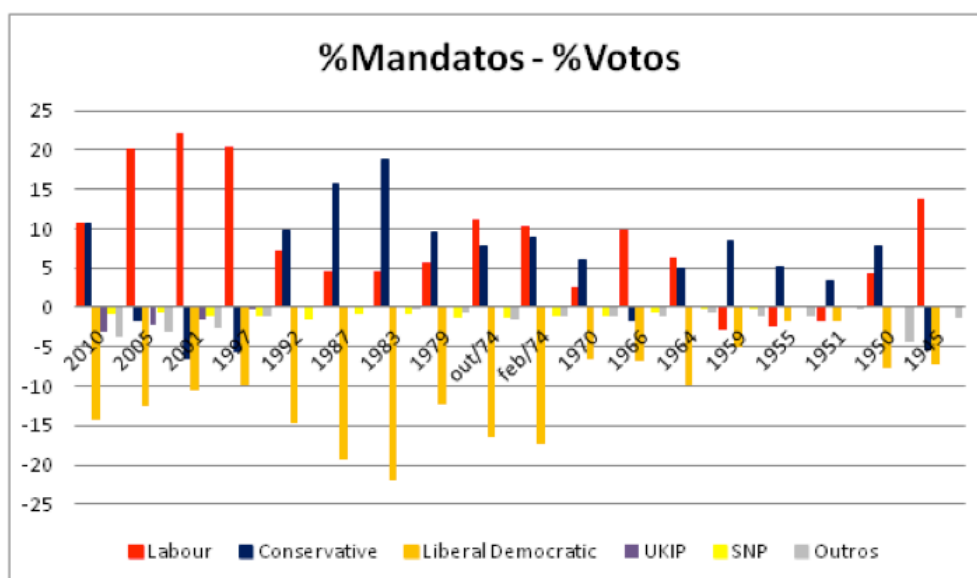
Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Depois de distribuídos os mandatos pelas partes constituintes do Reino Unido, as quatro Comissões de Delimitação (Boundary Commissions) definem as fronteiras dos círculos eleitorais. Actualmente, as Comissões de Delimitação estão obrigadas a rever, a cada cinco anos, as delimitações dos círculos eleitorais, coincidindo com a duração da legislatura da Câmara dos Comuns.

Em geral, cada círculo eleitoral tem, em média, cerca de 68 mil eleitores havendo, no entanto, três círculos eleitorais protegidos, isto é, que independentemente do número de votos não podem ter as fronteiras alteradas. São eles: Orkney and Shetland, com cerca de 33 mil eleitores em 2010; Na h-Eileanan an Iar, com cerca de 22 mil eleitores; e a ilha de Wight, com 111 mil eleitores. Os dois primeiros conjuntos de ilhas situam-se na Escócia e a ilha de Wight em Inglaterra.

O sistema eleitoral britânico é, portanto, um sistema maioritário com círculos uninominais a uma volta. Este sistema produz muitas disparidades entre proporção de votos e de mandatos, beneficiando principalmente o Conservative Party e o Labour Party. Historicamente o Liberal Democratic Party é um dos mais prejudicados. Para ajudar a perceber as diferenças construímos o gráfico seguinte:

IMAGEM Nº 3



3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Este sistema levou a que no Reino Unido, desde o início do século XX, por quatro ocasiões, o partido vencedor no voto popular não tenha obtido o maior número de mandatos. Em Fevereiro de 1974, os Trabalhistas conseguiram 301 mandatos contra 297 dos Conservadores, apesar de terem terminado com menos 230 mil votos que estes. Em 1929, os Conservadores conseguiram mais duzentos mil votos que os Trabalhistas, mas estes obtiveram 287 mandatos contra 260 dos Conservadores. Em Dezembro de 1910 os Liberais conseguiram mais um mandato que os Conservadores mesmo ficando cerca de 120 mil votos atrás, isto onze meses depois de terem ganho mais dois mandatos que os Conservadores mesmo ficando a mais de 150 mil votos de diferença.

É, no entanto, considerável a capacidade deste sistema em produzir maiorias parlamentares. Desde a II Guerra Mundial houve apenas duas eleições sem maioria absoluta: em Fevereiro de 1974, resultando num governo minoritário trabalhista que durou apenas oito meses; e em 2010, de onde saiu a actual coligação Conservative-Liberal Democrats. Contudo, desde 1945 que nenhum partido conseguiu a maioria do voto popular.

Além da Câmara dos Comuns, existe uma câmara alta no Parlamento do Reino Unido: a Câmara dos Lordes. A Câmara dos Lordes é actualmente composta por 774 membros. Desde a aprovação de uma lei que reformou o modo de acesso à Câmara dos Lordes, em 1999, é mais fácil conseguir um lugar nesta câmara. A lei, conhecida como 1999 House of Lords Act, levou ao fim da transferência hereditária entre Lordes e criou a Comissão de Nomeação de Lordes, (House of Lords Appointments Commission) que recomenda indivíduos para serem nomeados para esta Câmara. Ao fim de cada legislatura os membros da Câmara dos Comuns podem ter a possibilidade de obter um título como forma de poderem aceder à Câmara dos Lordes, bem como Primeiros-ministros em fim de mandato podem recomendar, também eles, pessoas para acederem à House of Lords. Arcebispos, bispos e antigos Speakers da Câmara dos Comuns têm também acesso a esta Câmara.

Os quase oitocentos membros da House of Lords diferenciam-se por três categorias principais: Life peers, Arcebispos e Bispos (Lords Spirituals), e Membros hereditários eleitos (Hereditary peers). Os primeiros são nomeados pela Rainha após aconselhamento pelo Primeiro-ministro e têm mandato vitalício não sendo os seus mandatos, contudo, possíveis de ser transferidos por via hereditária. Qualquer cidadão britânico, irlandês ou da Commonwealth residente no Reino Unido, com mais de 21 anos, pode ser nomeado ou submeter candidatura à Comissão de Nomeação. Quanto aos membros religiosos o seu número está limitado a vinte e seis e provêm todos da Igreja Anglicana. Os membros hereditários eleitos são eleitos pela Câmara dos Lordes, nomeados

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

por partidos políticos ou por nomeação directa real. Actualmente contam-se 92 membros deste tipo que deixarão de existir na próxima fase da Reforma da House of Lords. A eleição decorre sobre o método de voto único transferível preferencial, sendo eleito o primeiro a atingir a quota estabelecida. São eleitos:

- Dois pelos Lordes afectos ao Labour Party;
- Três pelos Lordes afectos ao Liberal Democrat Party;
- Vinte e oito eleitos pelos Lordes Crossbenchers;
- Quarenta e dois eleitos pelos Lordes afectos ao Conservative Party;
- Quinze eleitos pela totalidade da House of Lords.

3.2. O caso da Alemanha

O sistema eleitoral misto é um sistema composto por características afectas aos sistemas maioritários e outras afectas aos sistemas proporcionais. A aplicação mais comum deste sistema encontra-se na Alemanha, embora variantes possam ser encontradas na Nova Zelândia, no Lesoto, na Roménia e na Hungria.

O sistema alemão tem uma divisão clara entre a componente maioritária e a componente proporcional. Desde logo, a divisão começa pelo boletim de voto que, como é demonstrado na figura, apresenta duas listas pelas quais o eleitor tem o direito de colocar uma cruz em cada uma. Do lado esquerdo pede-se que escolha, entre os candidatos, um que seja o representante daquele círculo eleitoral no Bundestag, ao passo que, no lado direito, se escolhe o partido para eleger deputados pela lista regional. Na Alemanha existem 299 círculos eleitorais uninominais e outros tantos reservados às listas regionais de compensação. No entanto, muitas das vezes, o Bundestag conta com um número de eleitos superior à soma das partes, isto é, superior aos 598 inicialmente previstos. Actualmente o Bundestag conta com 631 membros. Mais à frente abordaremos as causas para esta diferença. A contabilização dos votos é feita por circunscrição eleitoral, onde o candidato ao círculo que obtiver um maior número de votos na Erststimme (lado esquerdo) é declarado vencedor e eleito deputado. Após ser feita a contabilização da Zweitstimme (lado direito), são distribuídos os mandatos de acordo com o método proporcional de distribuição de Sainte-Laguë. A partir do número de mandatos que o método utilizado devolve, face ao número de votos da Zweitstimme, calculam-se o número de deputados a eleger pela lista regional, a partir da diferença entre o número obtido de mandatos e aqueles já conseguidos através dos círculos uninominais. Pode, no entanto, haver o caso de um partido obter mais deputados através de círculos uninominais do que o número de deputados que a vertente regional, proporcional, atribuiria. Estes mandatos, em excesso, são conhecidos como overhang seats. Em 2009, em Rheinland-Pfalz, a CDU venceu em 13 círculos eleitorais, mas o número de votos que obteve para a lista regional apenas lhe atribuiria 11 mandatos, acabando a CDU por ficar com dois mandatos adicionais. Por outro lado, o SPD elegeu apenas deputados em dois círculos eleitorais, mas com os votos da lista regional teve o direito de eleger oito mandatos, pelo que aos dois deputados já eleitos juntaram-se seis da lista regional. A questão dos overhang seats foi alvo de verificação de constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional alemão, que declarou que a existência desta situação distorce a proporcionalidade do sistema e declarou-os inconstitucionais, pedindo ao governo a alteração do sistema eleitoral.

3. CONTEXTO INTERNACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Para as eleições de 2013 o problema foi resolvido e a existência de overhang seats foi compensada com a atribuição adicional de mandatos aos restantes partidos, de modo a que a proporcionalidade se mantenha.

Embora a utilização de um método eleitoral misto na Alemanha pareça resultar na utilização das vantagens do sistema uninominal e do sistema proporcional, esta falha do sistema acabou por afectar, durante muitos anos, e ainda que muito limitadamente, a proporcionalidade.

Note-se também que o sistema eleitoral alemão tem uma cláusula-barreira para eleger deputados na lista regional de 5% dos votos.

Historicamente, na Alemanha, são raras as eleições das quais resultam uma maioria parlamentar, sendo recorrente a formação de coligações entre partidos. Aliás, desde o fim da II Guerra Mundial, apenas nas eleições de 1957 houve maioria absoluta de um partido, com a CDU/CSU de Konrad Adenauer. A cláusula-barreira também deixa de fora do Parlamento muitos partidos que não conseguem chegar aos 5%. Nas eleições de 2013, e pela primeira vez desde o pós-guerra, o Partido Democrático Liberal (FDP) não conseguiu mais de 4,8% dos votos, não elegendo nenhum deputado.

4. CONTEXTO NACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Durante a Monarquia Constitucional, apesar da Guerra Civil que teve lugar nos primeiros anos, coexistiu um sistema de círculos plurinominais e uninominais, sendo que estes últimos eram mais frequentes nas províncias ultramarinas do Império, enquanto na metrópole a divisão do território era feita em círculos plurinominais.

O nascer da república em Portugal fomentou uma maior participação popular na vida política, isto apesar de apenas chefes de família literatos poderem votar, o que correspondia a uma franca minoria da população portuguesa. A primeira eleição republicana em Portugal decorreu em 28 de Maio de 1911 e elegeu 234 deputados para a Assembleia Constituinte, que teria como principal tarefa a escrita de uma nova Constituição para o país. Para efeitos eleitorais o país foi dividido em 51 círculos plurinominais. Em Lisboa eram eleitos 20 deputados em dois círculos de 10, sendo que no Porto apenas funcionava um círculo de 10 deputados. Nestes círculos a distribuição era feita segundo o método de Hondt. No resto do país os restantes 48 círculos elegiam entre três e quatro deputados. Estas eleições deram uma vitória esmagadora ao Partido Republicano Português que conseguiu 229 dos 234 assentos. Em 1915 foram eleitos 163 deputados distribuídos por círculos plurinominais e 6 uninominais (um nas ilhas e cinco no Ultramar) bem como eleitos 68 senadores. A verdade é que o empenho sufragista republicano pouco durou. Se em Agosto de 1910 havia 695.471 eleitores aptos e em 1911 o número subiu para 846.801, logo após esta data uma série de limitações foram impostas reduzindo o número de eleitores para 471.557, em 1915.

Em 1928 ocorre o golpe do 28 de Maio que instala em Portugal uma Ditadura Militar e cessa a Primeira República. Esta Ditadura seria presidida, primeiro, por Mendes Cabeçadas e depois por Gomes da Costa e Óscar Carmona, este último o segundo presidente eleito por voto popular da história de Portugal, depois de Sidónio Pais. Em 1933 é, então, aprovada uma nova Constituição que inaugura o Estado Novo abrindo caminho para uma série de eleições sem oposição que a União Nacional de Salazar, mais tarde Acção Nacional Popular de Caetano, ganhariam facilmente até ao golpe libertário de 1974.

No período entre 1933 e 1974 são raras as ocasiões em que a oposição consegue concorrer destacando-se as eleições 1949 onde um candidato monárquico obteve 14,4% em Portalegre e as de 1953 onde a oposição consegue 10,1% em Lisboa, 11,8% no Porto e 8,7% em Angola. Em 1957 a União Nacional consegue apenas 55% dos votos em Lisboa e a oposição chegou a conseguir 17% em Famalicão. Em 1958 a lei eleitoral é alterada passando a eleição a ser feita em 18 círculos eleitorais plurinominais maioritários em que o partido mais votado obteria a totalidade dos mandatos desse mesmo distrito. Assim a União Nacional consegue facilmente manter a totalidade dos votos mesmo quando, em 1969, a oposição liderada por Francisco Pereira

4. CONTEXTO NACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

de Moura consegue 10,2% dos votos.

Regressando à actualidade, apesar do objectivo deste estudo ser a reforma do sistema de Eleição da Assembleia da República, é importante referir que, em Portugal, coexistem diferentes métodos de eleição para os vários órgãos políticos:

- Na eleição para o Presidente da República está consagrado na Constituição da República Portuguesa o sistema maioritário a duas voltas;
- Na eleição da Assembleia da República o sistema é proporcional, decorrendo a eleição de 230 deputados distribuídos por vinte e dois círculos eleitorais. A alocação de mandatos por círculo e por partido é feita através do Método de Hondt.
- Na eleição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira o sistema é proporcional com um círculo único correspondente à Região.
- Na eleição da Assembleia Legislativa Regional dos Açores o sistema é proporcional, com nove círculos correspondentes a cada uma das ilhas, e um círculo adicional de compensação.
- Na eleição da Câmara Municipal o sistema é proporcional com um círculo único correspondente ao concelho.
- Na eleição da Assembleia de Freguesia os deputados directamente eleitos são-no através de um sistema proporcional com um círculo único correspondente ao concelho. Os presidentes de Junta do concelho são membros da Assembleia Municipal por inerência.
- Na eleição da Assembleia de Freguesia o sistema é proporcional com um círculo único correspondente à freguesia.

De referir também que, ao contrário de países como Espanha e Alemanha, que vivem sob sistemas parlamentares puros, constitucionalmente Portugal é um sistema semi-presidencial, em que a responsabilidade política para nomeação e exoneração do Primeiro-Ministro e dissolução da Assembleia da República compete ao Presidente da República.

4. CONTEXTO NACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Na introdução deste documento começou-se por dizer que muito embora uma parte do debate sobre a pertinência de um dado sistema eleitoral se centre na relação pragmática entre votos e consequente output, ou seja, número de mandatos, no actual contexto português importa sobretudo reflectir sobre o papel que os representantes eleitos podem ter em relação aos representados. Sendo notório o crescente descontentamento dos cidadãos com a democracia é importante perceber como se poderá modelar o actual sistema eleitoral português, por forma a contribuir para um aprofundar do sentimento de transparência e satisfação dos eleitores com o sistema democrático.

“A temática da reforma do sistema eleitoral é objecto de discussão académica e política permanente. Na nossa história recente podemos identificar dois picos no debate político, o primeiro desses picos ocorreu na segunda metade da década de 80 e na altura a grande preocupação foi, sobretudo, reformar o sistema por forma a reforçar as condições de governabilidade. Na verdade entre Dezembro de 1979 e Julho de 1987 tivemos cinco eleições legislativas, o que equivale a uma média de uma eleição em cada 18 meses. O sistema saído da revolução parecia esgotado e sem condições para assegurar a estabilidade e governabilidade. Foi sobretudo esse o pano de fundo dos grandes debates dos anos 80 que culminaram nos projectos legislativos de reforma do sistema eleitoral. Entretanto assistimos a uma maturação do sistema a partir do final dos anos 80 que se prolongou pelos anos 90 e até aos nossos dias. Recentemente o tema tem voltado a despertar o interesse tanto dos académicos como dos políticos sendo que estamos a assistir ao início de um novo pico que deverá terminar com uma reforma do sistema eleitoral. Mas se a grande preocupação nos anos 80 era a governabilidade agora a principal preocupação anda à volta da representatividade dos Deputados.”³

É amplamente consensual que numa democracia um sistema eleitoral deverá sempre responder aos dois objectivos fundamentais que aqui são enunciados: representatividade e governabilidade. Em primeiro lugar, o tema da governabilidade tem evoluído ao longo dos anos para uma aparente conclusão de que o sistema português não possui problemas neste campo. Se, no pós-25 de Abril, existiam alguns receios de que o carácter proporcional do sistema eleitoral pudesse trazer vários problemas na obtenção de maiorias absolutas e de manutenção dos governos, isto é de governabilidade, as sucessivas legislaturas desde então, principalmente depois das primeiras maiorias absolutas nos governos de Cavaco Silva, têm permitido desmistificar e contrariar esta tese. De facto, a governabilidade já foi assegurada por maiorias absolutas de um só partido, maiorias absolutas de coligações pré e pós eleitorais e por maiorias relativas. Além disso, há mais de duas décadas que no Parlamento não é aprovada uma moção de censura.

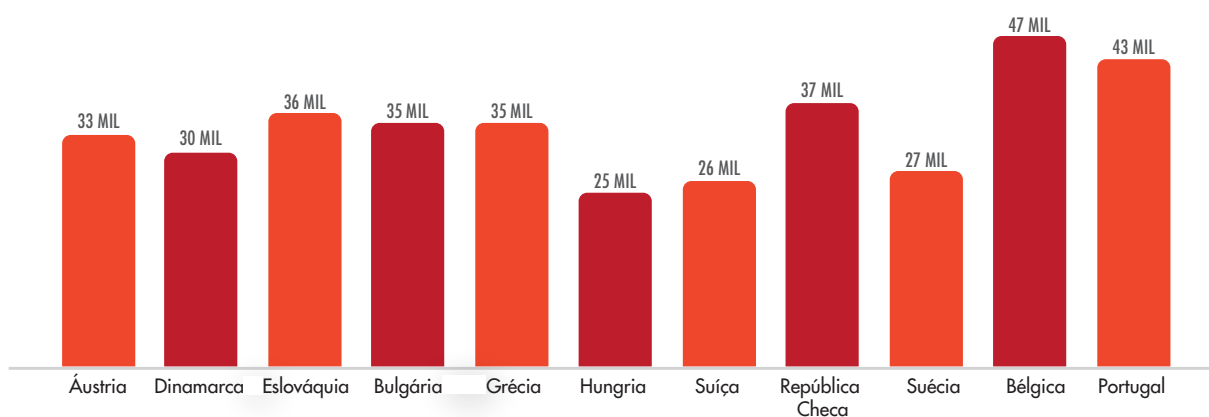
³ Pedro Pestana Bastos em *Cadernos de Administração Interna – Eleições 12 Revista de Assuntos Eleitorais. Edição Especial: Sistema eleitoral e qualidade da democracia*

4. CONTEXTO NACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Assim, é essencial analisar o tema da representatividade. Desde logo, torna-se imperioso desmistificar o falso problema de uma hipotética necessidade da redução do número de deputados no parlamento, discussão que em nada tem contribuído senão para fragilizar ainda mais o prestígio desta instituição. O estudo “Para uma melhoria da representação política – a reforma do sistema eleitoral (Lisboa, Sextante, 2008)”, realizado por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira, a pedido do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, demonstra que, em termos comparados, Portugal tem um número de deputados em linha com a média europeia. Ainda assim, uma comparação séria deverá ser feita entre países com populações aproximadas, pois estados maiores tendem a ter um rácio eleitores/deputado superior aos países mais pequenos. Apresenta-se de seguida um quadro comparativo dos países da União Europeia que têm dimensão próxima da portuguesa e que permite elucidar como, no seu grupo, Portugal é o segundo país com mais eleitores por deputado.

IMAGEM Nº 4 - Número de eleitores por deputado



Não só esta comparação justifica a manutenção do número de deputados, como existem ainda outros motivos que põem a nu a demagogia, populismo e falta de sentido do que muitas vezes é dito sobre este tema. Por um lado, Portugal tem apenas um Parlamento com uma câmara, ao contrário de outros países que possuem ainda outras divisões parlamentares, e por outro lado, uma redução do número de deputados traria grandes problemas no funcionamento desejável das comissões parlamentares, diminuindo a capacidade dos partidos pequenos em representar os seus eleitores nos habituais trabalhos parlamentares, e ainda uma redução da representação territorial e social, motivadas pela natural compressão da proporcionalidade.

4.1. Círculos uninominais – garantia de mais representatividade

Tem sido cada vez mais evidente que em Portugal existem graves problemas na qualidade da representação parlamentar, designadamente ao nível do conhecimento dos eleitos pelos eleitores e da fraca responsabilização dos primeiros pelos segundos. A maioria dos deputados não é conhecida dos cidadãos, incluindo os do seu círculo eleitoral – sobretudo nos círculos de grande magnitude. Além disso, uma das ideias que se vai enraizando na sociedade portuguesa é a de que o actual sistema eleitoral está desvirtuado em relação aos seus objectivos iniciais, proliferando a visão de que, na prática, os deputados são desprovidos de pensamento individual e de convicções, agindo apenas sob as directrizes dos seus líderes parlamentares, a quem compete definir o sentido de voto a cada momento, que por sua vez está refém da opinião da cúpula do seu partido. Além disto, a eleição de um deputado para a legislatura seguinte dependerá da ordenação das listas partidárias, o que contribui para um mecanismo de realimentação positiva deste efeito de submissão perante a posição dominante do partido. A criação de quotas e lugares cativos nas listas, para os grupos de interesse dentro do partido ou para indicações pessoais do líder e a colocação de personalidades com suposta projecção nacional em lugares cimeiros nas listas distritais, sem qualquer conhecimento ou ligação com o distrito, não contribuíram também para o prestígio e força da Assembleia da República e dos partidos políticos.

Este tipo de sentimentos e preocupações, mas sobretudo de recorrentes solicitações de uma absoluta necessidade de mudança demonstram “que existe em Portugal uma ânsia de democracia de proximidade e de criação de instrumentos legais que, sob pena de gerar frustração, assegurem a sua prática [...] Demonstram também que a lei eleitoral vigente não está adequada às exigências da democracia de proximidade. Isso pode ser nocivo para a estabilidade democrática, visto que esta é um equilíbrio a cada momento e por isso uma procura constante. [...] Compatibilizar a representação proporcional com a representação maioritária parece, por tudo isto, ser uma posição de bom senso [...]”⁴.

É, assim, cada vez mais unânime na sociedade que é indispensável promover a possibilidade de intervenção mais directa dos eleitores, bem como uma maior capacidade de receptividade (responsiveness) e responsabilização (accountability) por parte dos deputados.

É certo que há, ainda, várias dimensões que podem ser aproveitadas e potenciadas, que produzirão maior confiança nos eleitores face ao funcionamento da democracia, dependendo essas da qualidade da representação, ou seja, da forma de fazer política por parte dos protagonistas políticos. No entanto, essa alteração é dificilmente induzível, pelo menos sem um relativo choque no sistema político em vigor.

⁴ Francisco Pinto Balsemão em Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Proposta de Configuração de Círculos Uninominais

4. CONTEXTO NACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Como já foi referido, considerando que o actual sistema tem assegurado boas condições de governabilidade e proporcionalidade, existe portanto a necessidade de o aperfeiçoar no que diz respeito à questão da representatividade, sem introduzir roturas profundas naquilo que já é conseguido. Mais concretamente existe a necessidade de uma representação proporcional personalizada, com a introdução da personalização do voto como condição para uma mais estreita ligação e responsabilização do deputado.

4.2. Vantagens dos Círculos Uninominais

Um dos mais eminentes acordos de alteração da Lei Eleitoral para a Assembleia da República foi trabalhado na legislatura de 83/85, entre outros por António Vitorino e António Capucho, e previa a introdução de círculos uninominais como parte de um sistema misto, envolvendo também círculos plurinominais. Um dos únicos pormenores relevantes que separou na altura os dois partidos, e que se manteve desde então, foi um diferendo em relação à redução do número de deputados no Parlamento. Esta e outras discordâncias pontuais têm possibilitado, em conjunto com outros factores, o falhanço de várias propostas de reforma da Lei Eleitoral que desde aí foram apresentadas, mas os seus pressupostos certamente continuarão válidos. É o que acontece com a introdução dos círculos uninominais, que foi um dos aspectos mais comuns em todas as propostas de reforma (ver Anexo 1 e 2).

Várias são as virtudes dos círculos uninominais, começando pela relação directa que procuram estabelecer entre eleitor e eleito e pelo considerável aumento da personalização do mandato. O que é facto é que dentro dos partidos políticos é tida como legítima e amplamente aceite a ideia de que o partido deve ter controlo sobre os candidatos a deputados, sobre a sua colocação nas listas e o seu sentido de voto no parlamento. “O deputado, por sua vez, sente que tem sobretudo um vínculo político com o partido de que faz parte, independentemente do juízo dos seus eleitores”⁵. Contudo, é cada vez maior o número de pessoas que defende como uma absoluta necessidade democrática a diminuição desse controlo dos partidos sobre os deputados⁶. O facto de o eleitor ser chamado a escolher entre vários candidatos, contribuirá para um maior grau de personalização da política, que não sendo excessiva e apenas em torno do líder do partido, como actualmente acontece, poderá trazer uma maior identificação e acompanhamento dos deputados, por um lado, e por outro levará a um aumento do sentimento dos parlamentares de dependência da opinião, anseios e aspirações dos eleitores de um determinado círculo.

⁵ Marques Mendes em Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Proposta de Configuração de Círculos Uninominais

⁶ Como comprova, por exemplo, a iniciativa da Sic e do Expresso – “Portugal é de todos”

4. CONTEXTO NACIONAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Em segundo lugar, e por consequência de uma maior dependência do deputado em relação ao eleitor e não ao partido, a autonomia de iniciativa e de intervenção será forçada a aumentar. Actualmente o que acontece é que o poder de decisão e de intervenção é “delegado” nas direcções dos grupos parlamentares. “O Parlamento português, em vez de ser constituído por 230 deputados, organizados politicamente, é constituído por seis grupos parlamentares”⁷. Além disso, apesar de o deputado poder apresentar projectos de lei, de ter o poder de iniciativa legislativa, o seu agendamento é competência das direcções dos grupos parlamentares, através da Conferência de Líderes, o que força a que, maioritariamente, a relação do deputado seja com o partido que escolheu e não com o eleitor que o elegeu. “A partir do momento em que se instituem círculos uninominais, a relação do deputado com o seu eleitor passa a ser mais estreita e intensa. [...] Se a eleição passa a ter um cunho mais pessoal e menos partidário, o deputado vai passar a ser escrutinado com maior rigor e julgado com maior exigência. Não pode esconder-se atrás do partido que o acolheu. A contrapartida é a de, ao longo da legislatura, ter de justificar [...] cumprindo os compromissos assumidos [...]”⁸.

Por outro lado, uma reforma deste nível, com a introdução de um maior grau de personalização da representação, poderá contribuir para provocar um relativo choque no sistema político, capaz de acelerar possíveis, mas necessários, processos de reforma no interior dos partidos. O que é facto é que uma crescente necessidade por parte dos cidadãos de acesso mais directo aos seus representantes pode ser indiciadora de alguma desilusão com os partidos e os actuais protagonistas políticos. É necessário acentuar os estímulos para a intervenção democrática, tão necessária ao período político que atravessamos. É já antigo, mas cada vez mais recorrente, principalmente entre os dois protagonistas do arco da governação, o debate em relação a uma progressiva abertura dos partidos à sociedade, por forma a diminuir o fosso existente em relação aos cidadãos e a permitir uma mais criteriosa selecção das elites políticas. No Partido Socialista, as recentes eleições primárias para candidato a primeiro-ministro, abertas a simpatizantes, foram o primeiro sinal de que os partidos políticos estão a reconhecer essa necessidade de se reformarem e evoluírem. Na sociedade vingou a percepção de que este processo foi, no geral, positivo para a democracia portuguesa e positivo para o PS, levando a que este tenha tido uma vitória muito importante em termos de credibilização institucional junto da opinião pública.

Por último, um dos estudos já referidos nesta reflexão⁹, de John Curtice e W. Phillips Shively, recorreu ao projecto internacional CSES, Estudo Comparativo dos Sistemas Eleitorais, para analisar a questão da representatividade. Uma das suas principais conclusões é a de que “Conseguimos encontrar alguma base de sustentação para a afirmação de que os círculos uninominais encorajam os representantes eleitos a agirem como intermediários dos cidadãos e

⁷ António José Seguro em *Cadernos de Administração Interna – Eleições 12 Revista de Assuntos Eleitorais. Edição Especial: Sistema eleitoral e qualidade da democracia*

⁸ Marques Mendes em *Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Proposta de Configuração de Círculos Uninominais*

⁹ Kolk, Henk van der. *Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental*

4. CONTEXTO NACIONAL

que este papel é valorizado pelos cidadãos em nome dos quais eles actuam. Verificámos que há um grau de probabilidade ligeiramente maior de aqueles que vivem em países com círculos uninominais declararem ter tido qualquer tipo de contacto com um representante eleito ao longo dos doze meses anteriores, comparativamente àqueles que vivem em países com sistemas de listas fechadas. Além disso, há mais probabilidades de aqueles que experimentaram tal contacto pensarem que os representantes eleitos estão a par das opiniões das pessoas comuns.”

4.3. Os Sistemas Mistos como garantia de harmonia entre proporcionalidade, governabilidade e representatividade

Enumeradas que estão aquelas que são as virtudes dos círculos uninominais, importa não nos desviarmos de duas das conclusões desta reflexão. Por um lado, a de que o actual sistema eleitoral tem assegurado boas condições de governabilidade e proporcionalidade, tendo no entanto um défice no que respeita ao sentimento de representatividade. Por outro, que o estabelecimento de círculos uninominais comporta um efectivo aumento do sentimento de representatividade.

Já em 1999 António Costa, actual Secretário-geral do Partido Socialista, na qualidade de Ministro dos Assuntos Parlamentares, elaborou um documento onde defendia a instituição em Portugal de um sistema misto, combinando listas regionais proporcionais com círculos uninominais e um círculo nacional, adicional, de compensação.

Assim, afigura-se de fácil inferência uma terceira conclusão, a de que, num contexto de uma reforma do sistema eleitoral da Assembleia da República, a introdução de elementos próprios do sistema maioritário no quadro de um sistema de matriz proporcional poderá ser uma solução de compromisso entre o melhor dos dois sistemas. É certo que o exercício não é isento de dificuldades, os sistemas mistos não são perfeitos nem possuem uma absoluta superioridade face aos exclusivamente proporcionais ou maioritários. Contudo, tentam manter uma proporcionalidade possível entre votos e mandatos, ao mesmo tempo que acautelam directamente questões importantes de representatividade.

Acima de tudo, é importante ter em conta que “cada lei eleitoral está muito ligada ao período político, económico e social que, dalgum modo, lhe pré-existe e que a influencia e determina”.¹⁰ Tal como em 1974, após a Revolução dos Cravos, o modelo em vigor se justificou perfeitamente, é certo que nos dias de hoje se justifica em absoluto uma nova resposta progressista, uma evolução que dê resposta aos desafios que a sociedade coloca actualmente.

¹⁰ Jorge Sampaio em *Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Proposta de Configuração de Círculos Uninominais*

5. UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO ACTUAL SISTEMA ELEITORAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

Propomos, como porto de partida para uma discussão alargada, um novo sistema eleitoral que poderá ser implementado em Portugal. A conjugação das mais-valias dos círculos uninominais, mantendo ao mesmo tempo a proporcionalidade do sistema, e a representação de pequenos partidos, permite olhar para uma proposta de um sistema misto como uma possível solução para a eterna questão sobre que sistema eleitoral melhor serve os interesses dos Portugueses.

No entanto, afigura-se de interesse concretizar uma possível configuração de um sistema eleitoral nestes moldes, corporizando uma possível alteração à Lei Eleitoral vigente, pragmatizando soluções e pesando os seus prós e contras.

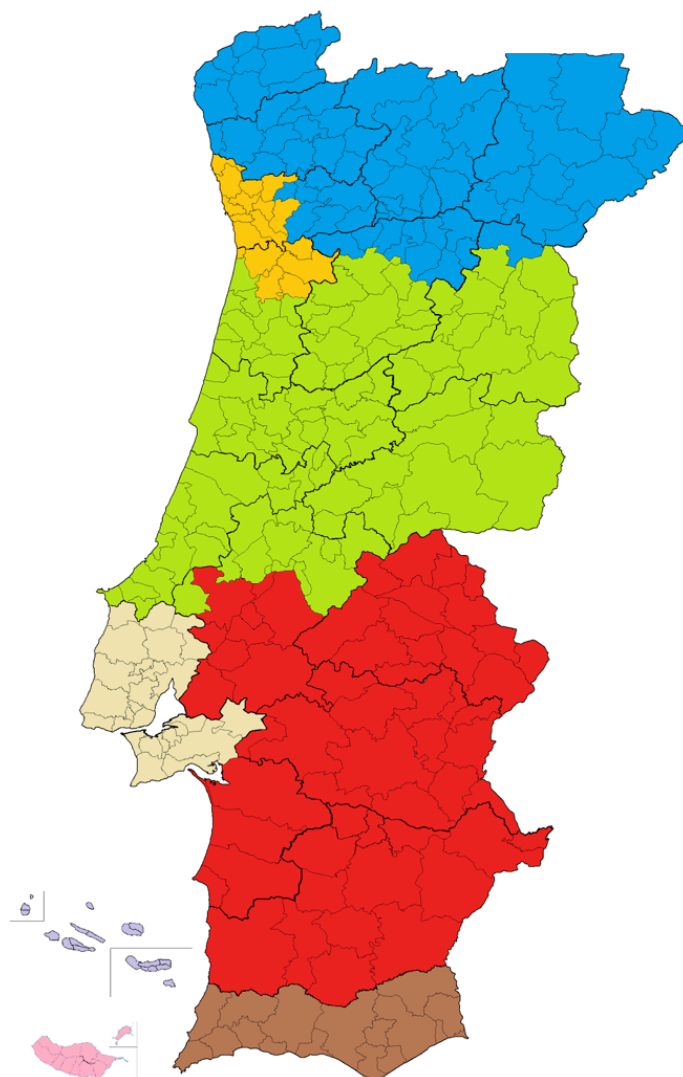
Assim, começamos por propor a manutenção do número de deputados em 230, por razões já explicadas anteriormente. Além disso, propomos que a eleição desses deputados seja feita de duas formas distintas, existindo deputados a ser escolhidos através de um método de círculos uninominais e outros deputados a serem designados por listas de compensação da proporcionalidade, correspondendo cada lista a uma região eleitoral.

As regiões eleitorais deveriam ser aquelas correspondentes às divisões estatísticas NUT II, dada a sua dimensão considerável e escala regional, por oposição aos actuais distritos. No entanto, e visto que não existe um modelo de regionalização implementado no nosso país, sugere-se algumas alterações nas divisões estatísticas NUT II, para efeitos dos círculos eleitorais regionais. Propõe-se a divisão da NUT III Oeste, entre o Centro e Lisboa. Além disso, seria importante criar uma região eleitoral correspondente à Área Metropolitana do Porto, evitando confundir o Norte com o Porto. Teríamos, assim, oito Regiões Eleitorais: Norte, Porto, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira.

5. UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO ACTUAL SISTEMA ELEITORAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

IMAGEM Nº 5



5. UMA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO AO ACTUAL SISTEMA ELEITORAL

Reflexão sobre a implementação de Círculos Eleitorais Uninominais no contexto de uma Reforma do Sistema Eleitoral para a Assembleia da República

À partida, no que respeita à divisão do número de deputados a serem eleitos pelo método de lista uninominal ou pelo de lista de compensação, a divisão que seria mais natural seria a de 50% do número total para cada uma das listas. Contudo, esta divisão igualitária traria, com elevada probabilidade, problemas de overhang seats em várias regiões. Como exemplo, com base nos resultados das eleições legislativas de 2011, e admitindo o apuramento de resultados com base num sistema misto com círculos uninominais, é de fácil extrapolação que o PSD ganharia nesse ano quase a totalidade desses círculos uninominais, quaisquer que fossem as suas fronteiras, mesmo não obtendo a maioria absoluta dos votos.

Como se entende que os overhang seats são prejudiciais por distorcerem a proporcionalidade do sistema, entendemos que a melhor forma de lidar com este problema, sem a necessidade de criação de mecanismos compensatórios ou de bloqueio desse fenómeno, é o sistema estar balanceado com maior peso nas listas de compensação. Assim, a proposta vai no sentido de consignar 100 mandatos aos círculos uninominais e 130 aos círculos de compensação, onde se incluem os quatro deputados eleitos pela Emigração. Esta proposta mantém os 4 deputados que hoje em dia estão atribuídos aos cidadãos fora do nosso país, mas propõe a junção dos dois círculos actuais num único.

Por sua vez, tanto os 100 mandatos uninominais, como os 130 mandatos de compensação, seriam distribuídos proporcionalmente, através do método da média mais alta D'Hondt, pelas oito regiões eleitorais. Tendo, mais uma vez, por base os resultados das legislativas de 2011, e a partir das fronteiras traçadas para as Regiões Eleitorais conforme a imagem acima apresentada, a distribuição de mandatos seria a seguinte:

REGIÃO	MANDATOS UNINOMINAIS	MANDATOS DE COMPENSAÇÃO	TOTAL
Norte	20	25	45
Porto	17	21	38
Centro	22	28	50
Lisboa	28	34	62
Alentejo	6	8	14
Algarve	3	4	7
Açores	-	5	5
Madeira	-	5	5
Emigração	-	4	4
TOTAL	100	130	230

No que diz ainda respeito aos círculos regionais de compensação, entende-se que as listas de candidatos só poderiam ser apresentadas por partidos políticos ou coligações pré-eleitorais de partidos, mantendo o espírito vigente no actual modelo proporcional.

Quanto aos círculos uninominais propõe-se, também, que não sejam possíveis candidaturas de independentes, unicamente candidaturas de partidos políticos ou coligações. O resultado da eleição será obtido por maioria relativa, a uma só volta, e cada candidato a deputado apresentar-se-á a eleição com dois suplentes.

No que à delimitação dos círculos uninominais diz respeito, pensa-se que este difícil exercício terá de ser resolvido seguindo critérios bem definidos. Além da garantia de uma necessária coerência geográfica e social, entende-se que é fulcral que cada círculo tenha um número de eleitores próximo da média de eleitores por círculo dessa região. Cada concelho deverá dividido no menor número de círculos possível, mas dois critérios obrigatórios no seu desenho deverão ser a não divisão de qualquer freguesia entre círculos uninominais e a contiguidade espacial dessas divisões.

Existem, no entanto, três excepções à aplicação de mandatos uninominais. No caso do Círculo da Emigração, resultante da fusão dos círculos da Europa e Fora da Europa e no caso dos círculos dos Açores e da Madeira, continuaria a aplicar-se, em exclusivo, o sistema proporcional, já que a população destes círculos é de tal maneira diminuta que qualquer divisão em círculos uninominais, mesmo com a lista regional de compensação, iria criar resultados distorcidos.

5.1. Possíveis argumentos contra a introdução de círculos uninominais

IMAGEM Nº 6

Argumentos contra a introdução de círculos uninominais (Em sistemas maioritários ou mistos)

Sobre-representação dos dois maiores partidos e representação residual dos restantes Desproporcionalidade entre os votos expressos e a representação obtida por cada força política
Indução ao voto útil nos círculos, que conduz ao aumento da bipolarização
Efeito de crescimento da bipolarização no debate e do bipartidarismo na representação
Estudos demonstram que nas escolhas dos eleitores prevalece a identificação partidária em detrimento das qualidades pessoais e do desempenho dos candidatos
A lógica do comportamento eleitoral indica um fraco peso dos candidatos aos círculos eleitorais na determinação do sentido de voto dos eleitores
Maioria dos deputados que se preocupa com problemas de índole local e mantém relação de proximidade com os eleitores não faz parte do star-system mediático
Constituição proclama que os deputados representam todo o país e não os círculos por onde são eleitos (artigo 152º, n.º 2). Deputados não devem ser procuradores de interesses locais ou regionais
Duplo voto consagraria a existência de deputados com estatutos distintos. Onde a Constituição não permite distinguir, a lei eleitoral distinguiria
Princípio do “mandato livre”, não imperativo, não vinculado aos eleitores que participaram na eleição do deputado
Transformam eleito de um determinado círculo em pretenso representante dos seus eleitores e também dos que se lhe opuseram
Pessoalização da política e dos problemas, por oposição a uma distinção de ideologias/projectos políticos dos partidos

6. CONCLUSÕES

A noção da resposta do nosso sistema eleitoral no que diz respeito à governabilidade e proporcionalidade tem evoluído ao longo dos anos para uma aparente conclusão de que o sistema português não possui problemas nestes campos. O mesmo não se passa em relação à representatividade.

Conclui-se que Portugal tem um número de deputados em linha com a média europeia. No entanto, tem sido cada vez mais evidente que existem graves problemas na qualidade da representação parlamentar, sendo vários os factores que não contribuem para o prestígio e força da Assembleia da República e dos partidos políticos. No actual contexto português importa sobretudo reflectir sobre o papel que os representantes eleitos podem ter em relação aos representados para um aprofundar do sentimento de transparência e satisfação dos eleitores com o sistema democrático.

É, assim, cada vez mais unânime na sociedade que é indispensável promover a possibilidade de intervenção mais directa dos eleitores, bem como uma maior capacidade de receptividade (responsiveness) e responsabilização (accountability) por parte dos deputados. É certo que há ainda várias dimensões que podem ser aproveitadas e potenciadas no que diz respeito à forma de fazer política dos agentes políticos. No entanto, essa alteração é dificilmente induzível, pelo menos sem um relativo choque no sistema político em vigor. Assim, existe a necessidade de uma concreta representação proporcional personalizada, isto é, a introdução de círculos uninominais.

Várias são as virtudes dos círculos uninominais, começando pela relação directa que procuram estabelecer entre eleitor e eleito e pelo considerável aumento da personalização do mandato, passando por forcarem a um aumento da autonomia de iniciativa e de intervenção dos deputados e terminando no facto de constituírem um relativo choque no sistema político, sendo capaz de acelerar necessários processos de reforma no interior dos partidos. Tudo isto reforçará os estímulos para a intervenção democrática.

Um sistema eleitoral misto, com a introdução de elementos próprios do sistema maioritário no quadro de um sistema de matriz proporcional, poderá ser uma solução de compromisso para continuar a assegurar boas condições de governabilidade e proporcionalidade com um efectivo aumento da representatividade.

6. CONCLUSÕES

Excluem-se, assim, a introdução exclusiva de círculos uninominais porque, como já verificámos, iria distorcer o resultado eleitoral e tornar a Assembleia da República extremamente bipartidária. De igual modo, excluiu-se a hipótese de lista aberta, pois este sistema, além de comportar concorrência entre partidos, representa em si uma ideia de concorrência entre candidatos do mesmo partido.

Este documento, elaborado por sugestão e incentivo do Secretário-Geral da Juventude Socialista, é o ponto de partida que o Gabinete de Estudos Políticos da JS apresenta para um amplo debate sobre uma proposta definitiva de alteração do sistema eleitoral. Não se vincula, assim, a JS ao conteúdo deste documento.

Referências Bibliográficas

1. <http://www.cne.pt/content/apresentacao>;
2. Curtice, John e Shively, W. Phillips. (2000). *Who represents us best? One member or many?* Working Paper 79, CREST – Centre for Research into Election and Social Trends;
3. Freire, André e Meirinho, Manuel. (Novembro 2009). *Cadernos de Administração Interna – Eleições 12 Revista de Assuntos Eleitorais. Edição Especial: Sistema eleitoral e qualidade da democracia*. Lisboa, DGAJ;
4. Kolk, Henk van der. Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental. *Análise Social*, (vol. 177). (2005);
5. Comissão Nacional de Eleições. (1992). *1 Fórum Eleitoral – Que Reforma Eleitoral? – Intervenções e debates*. Lisboa, CNE;
6. Reynolds, Andrew et al. (2005). *IDEA - Conceção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Resumo)*. Estocolmo, International IDEA;
7. Costa, Rui Oliveira. (2009). *Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Proposta de Configuração de Círculos uninominais*. Lisboa, Edições Sílabo;
8. Cruz, Manuel Braga. A revisão falhada do sistema eleitoral. *Análise Social*, (vol. 154-155). (2000);

Tabela 2

Principais propostas de reforma do sistema eleitoral em Portugal: características e proponentes

Ano	Suporte de apresentação	Proponentes	Mudança para:	Melhoria das relações eleito-eleitor
TIPO I – GENÉRICAS – POR VEZES VAGAS E NÃO ESTRUTURADAS				
1978	Projecto de Lei	PSD	RP (múltiplos segmentos)	Círculos de baixa magnitude
	Projecto de Lei	CDS	<i>Idem</i> (com voto obrigatório)	Círculos plurinominais no segmento primário
1982	Revisão constitucional	Barbosa de Melo	Sistema de membros mistos	Círculos uninominais
		Sá Carneiro	RP – Círculos plurinominais	
1984	Artigo de imprensa	António Guterres	Sistema de membros mistos ou RP – Círculos plurinominais	Círculos uninominais com voto preferencial
1985	Livro	Freitas do Amaral	Sistema maioritário a duas voltas	Círculos uninominais
	Manifesto partidário	PSD	Sistema de membros mistos (voto duplo na componente maioritária)	
1986	Projecto de Código Eleitoral	Académicos para o governo do PSD	Nova estrutura de círculos	Não especificado
1989	Acordo de revisão constitucional	PS e PSD	RP – Círculos plurinominais e redução do n.º de deputados	Não especificado
1990	Artigo de imprensa	António Vitorino	Sistema de membros mistos – tipo Alemanha	Círculos uninominais

Fonte: adaptado, revisto e actualizado de Meirinho, 2004

Tabela 2 (cont.)

Principais propostas de reforma do sistema eleitoral em Portugal: características e proponentes

Ano	Suporte de apresentação	Proponentes	Mudança para:	Melhoria das relações eleito-eleitor
TIPO II – PRECISAS E ESTRUTURADAS, MUITAS VEZES SUPTORADAS POR SIMULAÇÕES SOBRE EFEITOS MECÂNICOS ESPERADOS				
1990	Projecto de Lei	PSD	RP – círculos plurinominais e redução do n.º de deputados	Círculos plurinominais de magnitude baixa
1997/ 1999	Manifestos partidários (e diversos estudos académicos encomendados pelo PS)	PS	Sistema de membros mistos – tipo Alemanha	Círculos uninominais
		PSD	Idem (com redução do n.º de deputados)	Círculos uninominais
		CDS	RP – círculos plurinominais	Não especificado
1999	Manifestos partidários	BE, PS e PSD	RP – círculos plurinominais (BE); Sistema de membros mistos (PS e PSD)	Não especificado Círculos uninominais
2008	Estudo académico e livro	Trabalho de investigação académico encomendado pelo grupo parlamentar do PS	RP de múltiplos segmentos com voto preferencial nos círculos primários	Círculos plurinominais de magnitude baixa e voto preferencial opcional

Fonte: adaptado, revisto e actualizado de Meirinho, 2004

