

A revisão falhada do sistema eleitoral

A revisão do sistema eleitoral conheceu, na legislatura que agora finda, mais uma mal sucedida tentativa de concretização. Tal como anteriormente, a proposta pertenceu ao governo, não tendo, no entanto, merecido a concordância das oposições¹. Desta vez, porém, a iniciativa de abrir o processo de revisão partiu do Partido Socialista. Até então as críticas à lei e as principais propostas de alteração dela provinham sobretudo dos partidos de direita e centro-direita, pertencendo a mais irredutível defesa do sistema aos comunistas. O que levou à formação da ideia simplista de que a proporcionalidade seria uma bandeira de esquerda e a sua crítica uma ideia de direita, tese que não encontra fundamentação na história política europeia². Os socialistas, que haviam manifestado desde o início do debate, nos anos 70 ainda, alguma relutância em acolher qualquer mudança, foram aceitando progressivamente, sobretudo nas revisões constitucionais, as adaptações que lhes eram propostas pelos sociais-democratas. Desta vez foram eles a adiantar uma proposta de revisão, reconhecendo a necessidade de correcção do sistema e promovendo, para o efeito, não apenas um debate alargado exterior aos partidos, mas até estudos pioneiros solicitados às universidades.

O debate provocado pela apresentação da proposta de revisão ultrapassou por isso o âmbito parlamentar e partidário, e o mero terreno da opinião política, ao ser acompanhado por alguns pareceres e estudos universitários³.

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

¹ *Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Anteprojecto de Articulado e Relatório*, Presidência do Conselho de Ministros, Setembro de 1997.

² Cf. Manuel Braga da Cruz, «A esquerda e as instituições políticas», in *Análise Social*, vol. xxxii, n.º 140 (1997), pp. 215-228.

³ Cf., nomeadamente, *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma de Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Ciência e Tecnologia, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1998, e ainda Pedro Tavares de Almeida (org.), *Legislação Eleitoral Portuguesa (1820-1926)*, Presidência do Conselho de

O sistema vigente ficou a ser mais bem conhecido, as alternativas existentes noutros sistemas mais de perto estudadas e as possíveis alterações mais cuidadosamente analisadas.

Apesar do fracasso político da iniciativa em termos imediatos, o debate suscitado favoreceu o alargamento da consciência da necessidade da mudança, aumentou e generalizou o conhecimento dos dados do problema, contribuindo, assim, para uma maior aceitação por parte da opinião pública de uma futura revisão.

O ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL DA PROPOSTA DE REVISÃO DA LEI

A proposta de revisão do governo tinha a enquadrá-la e a limitá-la a revisão constitucional de 1997, por um lado, e as anteriores posições que se tornaram oficiais do PS nos últimos debates, em detrimento de posições mais arrojadas já expressas pelos actuais dirigentes em tempos mais recuados, designadamente a proposta avançada em 1984 por António Guterres de combinar, à maneira alemã, o sistema proporcional com o sistema maioritário uninominal num duplo voto⁴.

A revisão constitucional de 1997 não conseguiu desconstitucionalizar o sistema proporcional de Hondt, impedindo, assim, qualquer reforma mais profunda do sistema e limitando a sua revisão à manutenção exclusiva do escrutínio proporcional e ao método de Hondt, por um lado, e à persistência da proibição de qualquer cláusula-barreira, por outro.

Se se aceita a necessidade de condicionar as alterações do sistema eleitoral a amplas maiorias e de garantir consensos alargados sobre a alteração das regras do jogo, em especial daquela que é considerada justamente a infra-estrutura de todo o sistema político, já não se compreende que se consagre constitucionalmente não apenas um sistema, como é o da proporcionalidade, mas até uma modalidade técnica de escrutínio, como é o caso do método de Hondt, porventura o único nome pessoal (ainda por cima estrangeiro) a figurar em textos constitucionais da nossa história recente.

A revisão constitucional de 1997 foi por isso pouco ousada, ao possibilitar apenas uma *revisão*, e não uma verdadeira *reforma*, do sistema eleitoral,

Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1998, Jorge Miranda (org.), *Leis Eleitorais para os Parlamentos dos Países da União Europeia*, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa, 1998, Manuel Braga da Cruz (org.), *Sistema Eleitoral Português. Debate Político e Parlamentar*, Presidência do Conselho de Ministros, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, e Manuel Braga da Cruz, *Sistemas Eleitorais: O Debate Científico*, Lisboa, ICS, 1998.

⁴ António Guterres, «Lei eleitoral e regionalização», in *Expresso* de 19 de Maio de 1984, in Manuel Braga da Cruz (org.), *Sistema Eleitoral Português*, cit., pp. 109 e segs.

ao permitir tão-só uma rectificação *no* actual sistema, e não uma verdadeira mudança *do* sistema.

Mudança essa que parece favorecida tanto pela inexistência de factores que recomendem vivamente a proporcionalidade (tais como clivagens culturais, étnicas, linguísticas ou religiosas) como a inexistência de condições que pedissem a adopção de soluções maioritárias (como a extensão territorial ou a grandeza da população, que levantam problemas de capacidade decisional).

Mas a revisão constitucional de 1997 introduzira algumas importantes alterações, prolongando e aprofundando algumas das mudanças já introduzidas na revisão de 1989, designadamente a redução do número de deputados (de um máximo de 250 para 235 e de um mínimo de 240 para 230) e a possibilidade de um círculo nacional. Tais medidas haviam sido tomadas com a clara intenção, a primeira, de corrigir a excessiva proporcionalidade e favorecer maior governabilidade e, a segunda, de qualificar a representação parlamentar dos partidos, permitindo que cada um introduzisse nesse círculo nacional os candidatos considerados indispensáveis a uma composição competente do grupo parlamentar nos vários domínios políticos sectoriais, deixando para os círculos locais uma mais lúdima representação regional.

O *número de deputados* passou, em 1997, de um máximo de 235 para 230 e de um mínimo de 230 para 180. E, além da admissibilidade de um círculo nacional e dos círculos plurinominais já existentes, introduziu-se a possibilidade de *círculos uninominais*, deixando à lei a determinação da sua natureza e a complementaridade com os demais, no respeito, porém, da proporcionalidade e do método de Hondt.

O ANTEPROJECTO DO GOVERNO

A proposta do governo visava, na formulação de António Vitorino, ministro da Presidência, «uma representação proporcional personalizada». Considerando que o sistema tem assegurado «a alternância democrática, bem como condições de governabilidade e de representatividade das principais correntes de opinião», pretendia-se apenas aperfeiçoá-lo, sem introduzir roturas, melhorando a «qualidade da representação», «promovendo uma mais estreita ligação dos eleitos e dos eleitores e uma responsabilização política mais directa do deputado perante os seus eleitores, mediante a introdução de uma modalidade de personalização do voto»⁵.

Consistia a proposta na criação de «círculos uninominais de candidatura» a par de «círculos parciais plurinominais de apuramento», coincidentes com

⁵ *Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Anteprojecto de Articulado e Relatório*, Presidência do Conselho de Ministros, Setembro de 1997, pp. I-XI.

os distritos administrativos, e de um «círculo nacional», sem, contudo, reduzir o número de deputados para o patamar mínimo dos 180, como pretendia o PSD, pois se achava que essa diminuição iria comprimir mais ainda a proporcionalidade.

Os «círculos plurinominais de apuramento» coincidiriam com os distritos administrativos, com as regiões autónomas insulares e com os dois círculos de emigrantes (da Europa e do mundo), admitindo-se, todavia, a fusão de alguns círculos sempre que o número de deputados por círculo fosse igual ou inferior a três, o que aconteceria desde logo em Trás-os-Montes (Bragança e Vila Real) e no Alentejo (Portalegre, Évora e Beja).

O círculo nacional elegeria 35 dos 230 deputados, os círculos parciais os restantes 195, sendo atribuídos 4 deles aos dois círculos da emigração e outros tantos, respectivamente, aos círculos dos Açores e da Madeira. Os círculos parciais (apenas do continente, exceptuados, pois, os das ilhas e os da emigração) seriam divididos em círculos uninominais, em número igual a metade dos deputados a eleger por cada um, num total de 94.

Cada eleitor disporia apenas de um voto singular de lista, a atribuir a três listas: a lista plurinomial para o círculo nacional; a lista plurinomial para os círculos parciais; a lista dos círculos uninominais existentes nos círculos parciais.

Apuravam-se, em primeiro lugar, os candidatos mais votados nos círculos uninominais e, a seguir, os das listas plurinominais até atingir o número de lugares conseguidos pelo método de Hondt em cada círculo parcial. Se o número de candidatos mais votados nos círculos uninominais for superior ao número de lugares conseguidos na lista dos círculos parciais, esse excedente é descontado no número de mandatos conseguidos através do círculo nacional.

A delimitação dos círculos uninominais, obedecendo embora aos critérios da continuidade geográfica e de aproximação numérica de eleitores, era deixada para um estudo a encomendar a três universidades, que viriam efectivamente a fazê-los mais tarde⁶ e até a propor uma divisão em comum num segundo momento, de acordo com critérios de homogeneidade e de compacidade⁷.

⁶ Cf. *Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Estudos de Delimitação de Círculos Uninominais de Candidatura*, Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Ciência e Tecnologia, Janeiro de 1998.

⁷ Cf. CEA-UL, DAO-UA, GEDES, ISEGI, *Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. Estudos de Delimitação de Círculos Uninominais de Candidatura. Relatório Provisório*, Fevereiro de 1999.

«A homogeneidade é traduzida pelo coeficiente de variação, que relaciona o desvio-padrão de cada solução com o número médio de eleitores de cada círculo uninominal para o distrito ou concelho.»

«A compacidade traduz a relação entre o quadrado do perímetro e a área dos círculos que constituem uma dada solução.»

OS PROBLEMAS DA PROPOSTA

A proposta apresentada assentou, antes de mais, na convicção de que o sistema em vigor precisava de ser revisto apenas no que à participação dos eleitores respeitava na escolha dos deputados, já que, quanto à capacidade de gerar apoio parlamentar a governos estáveis e à capacidade de representação das várias correntes de opinião política, o sistema estaria a provar satisfatoriamente.

Tal posição limitaria, à partida, abertura a propostas, como a que viria a ser feita depois pelo PSD, que pretendiam comprimir a proporcionalidade do sistema através da *redução do número de deputados*.

Claro está que, como justamente observou Vital Moreira⁸, «nada impede que a diminuição do número de deputados possa ser acompanhada de uma manutenção ou até do aumento do índice de proporcionalidade», bastando para isso «diminuir simultaneamente o número de círculos eleitorais e aumentar, conseqüentemente, o número médio de deputados por círculo», mas, por outro lado, «quanto menor for o número de deputados, menor será o número de círculos uninominais e, logo, de deputados eleitos nominalmente e maior será a respectiva circunscrição eleitoral». A redução do número de deputados afectaria a pretendida maior pessoalização da eleição.

O segundo problema da proposta prendia-se com os *círculos* propostos: com a sua extensão, com o seu número, com os seus níveis e com a natureza de cada um.

A primeira questão dizia respeito à *delimitação dos círculos*. Desvinculando, e bem, a reforma eleitoral da reforma administrativa, não fazendo depender a revisão da delimitação dos círculos da delimitação das regiões administrativas (como exigira o PS no início da década), que o resultado do referendo, aliás, inviabilizara, o governo, mantendo embora os círculos numa base distrital, não se coibiu, porém, de propor a reestruturação da demarcação dos círculos, sobretudo dos mais afectados pela regressão demográfica e que, por esse facto, viam a proporcionalidade do sistema fortemente afectada. Mas, se, por um lado, corrigia a insuficiência da proporcionalidade nos círculos que elegiam menor número de deputados, não rectificava o excesso dela nos maiores círculos, a carecer de desmembramento (como chegou a ser avançado em anteriores propostas). Mantinha-se, assim, um deficiente equilíbrio quanto ao número de círculos por eleitores e deputados a eleger por cada um deles.

⁸ Vital Moreira (relator), «Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra», in *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma Eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Ciência e Tecnologia, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1998, p. 31.

A segunda questão dizia respeito ao *número de deputados a eleger por cada círculo*. Ao círculo nacional, de criação há muito proposta (logo pelo CDS em 1979), pretendia assegurar-se, por um lado, a qualificação do grupo parlamentar, quer técnica (fazendo eleger, por colocação em lugares certamente elegíveis, deputados tecnicamente reputados e especializados nos vários domínios da governação pública), quer política (assegurando a eleição de dirigentes políticos nacionais sem precisarem de encabeçar listas de distritos com os quais não tinham particular afinidade). E ainda, por outro lado, utilizava-se o mesmo círculo nacional como mecanismo de compensação para aproveitar as perdas, recuperando os deputados eleitos nos círculos uninominais sem eleição assegurada pela quota proporcional obtida pelo partido a nível distrital.

No entanto, pelo círculo nacional escolhia-se pouco mais de um sexto dos deputados, potenciando pouco desse modo a proporcionalidade. Ao mesmo tempo só 94, dos restantes 195, seriam eleitos também através das candidaturas uninominais.

Questão não menos importante era a da articulação entre *círculos de candidatura e círculos de apuramento*, ou seja, a reserva do apuramento aos círculos distritais e ao círculo nacional. A uninominalidade acabava, assim, por não ter impacto no apuramento, comprometendo a pretendida pessoalização do voto, podendo até ser neutralizada na circunstância de um candidato vencedor no círculo uninominal, onde o seu partido tem grande concentração de votos, não ser eleito por não ter o seu partido obtido a percentagem suficiente nem a nível distrital nem a nível nacional. A eficácia da uninominalidade fica, assim, dependente do grau de concentração ou dispersão dos votos dos partidos.

O terceiro problema dizia respeito ao *voto simples de lista* e ao *sistema de escrutínio*. A existência de um só voto, e de um só escrutínio, acabaria por fazer prevalecer o *voto na lista* sobre o *voto no nome* nos círculos uninominais, fazendo impor a *lógica partidária*, associada à primeira, sobre a *lógica do eleitor*, mais ligada à segunda, na escolha dos deputados. A ausência de autonomia real de voto na pessoa iria minorar os ganhos que a uninominalidade oferecia para a responsabilização do eleito perante o eleitorado.

A PROPOSTA DE LEI DO GOVERNO

Em Janeiro de 1998, o governo apresentou ao parlamento a sua proposta de lei, introduzindo nela alterações que decorriam das críticas feitas ao anteprojecto.

Em primeiro lugar, fazia coincidir os círculos parciais com os distritos, mas apenas até à instituição das regiões administrativas, sem prejuízo, porém, da

agregação anunciada de círculos com 3 ou menos deputados. Uma vez instituídas as regiões administrativas — o referendo ainda não tivera lugar —, os círculos adaptar-se-iam aos novos limites das regiões, sobretudo no que dizia respeito aos concelhos destacados dos distritos de origem.

Em segundo lugar, aumentava o número de círculos uninominais para 103, ao alterar o critério de distribuição do número de mandatos por círculos parciais, substituindo, antes de mais, o método de Hondt pelo do quociente simples dos restos mais altos (no que contrariava o artigo 149.º da Constituição), e alterando, depois, o número dos círculos uninominais por círculo parcial, que deixa de ser metade para ser metade mais um arredondamento por defeito nos círculos parciais com número par de lugares.

Em terceiro lugar, adoptava a possibilidade de o eleitor dispor de um duplo voto: um para o círculo uninominal e outro para os círculos parciais e nacional. Para evitar a possibilidade de o número de círculos uninominais ganhos por um partido ser superior ao número de mandatos obtidos proporcionalmente nos círculos parciais e nacional condicionou-se a atribuição desse lugar no uninominal à obtenção de uma votação nacional suficiente para tal.

Por último, os partidos eram obrigados a garantir, na organização das listas, a eleição de, pelo menos, 25% de cidadãos de cada sexo, ou seja, na prática, a garantir uma quota para as mulheres no futuro imediato de um quarto dos seus representantes. Tal proposta mais não era do que a integração na Lei Eleitoral do que fora apresentado autonomamente na Proposta de Lei n.º 194/VII, de 25 de Junho de 1998, e que gerara enorme controvérsia, não encontrando por isso vencimento no parlamento aquando da discussão nos primórdios de 1999.

A PROPOSTA SOCIAL-DEMOCRATA

O Partido Social-Democrata, que, em anteriores legislaturas, tudo fizera para conseguir a revisão da Lei Eleitoral, foi de certa forma surpreendido pela iniciativa do governo socialista, tendo-lhe contraposto um projecto de lei assente sobretudo na ideia de um duplo voto e da diminuição do número de deputados.

Além de um *voto nacional* «para escolher a força política à qual se quer entregar o governo do país», apurável pelo método da média mais alta de Hondt, era instituído um *voto local*, apurável pelo método maioritário, nos círculos uninominais. Se a soma dos deputados eleitos localmente fosse inferior à proporção obtida no voto nacional, seriam atribuídos tantos mandatos da lista nacional até respeitar essa proporção. O voto local incidia, pois, sobre 85 círculos uninominais, mas de eleição, e não de mera candidatura, e ainda sobre dois círculos regionais (Açores e Madeira) e sobre três círculos de residentes fora do território nacional (países lusófonos, países europeus e

países fora da Europa), a eleger proporcionalmente, enquanto o voto nacional seria um voto de lista.

A grande inovação estava, pois, não só na introdução de círculos uninominais, permitidos pela última revisão constitucional, com apuramento maioritário, não permitido pela rigidez constitucional não alterada na revisão, mas também na criação de um círculo para os residentes nos países lusófonos.

A par disso, o PSD propunha a redução do número de deputados para 184, valor muito próximo do mínimo permitido pela Constituição, acordado na última revisão. Aos 85 deputados eleitos uninominalmente, aos 6 deputados eleitos nos círculos das comunidades portuguesas (dois por cada um) e ao número ímpar de deputados a eleger pelos Açores e Madeira (na proporção directa entre os eleitores de cada uma das regiões e de todo o território nacional, ou seja, cinco em cada uma) somavam-se os restantes deputados do círculo nacional (cuja lista era composta de 85 nomes efectivos e oito suplentes), acrescidos do número (variável) de mandatos necessários para assegurar a proporcionalidade.

A proposta assegurava, assim, conciliar *pessoalização do voto*, através da uninominalidade, com o reforço da proporcionalidade, garantida pelo círculo nacional. Mas abandonava a tradicional defesa da governabilidade do sistema, favorecendo os partidos mais pequenos e dificultando a obtenção de maiorias governativas. E abandonava igualmente os círculos distritais intermédios, o que implicava uma maior centralização da elaboração das listas e da composição do parlamento.

A INCAPACIDADE DE ACORDO

Nas vésperas de 25 de Abril de 1998, o parlamento discutiu os dois projectos de lei, sem conseguir chegar a acordo.

O desacordo fora já manifestado numa troca de críticas na imprensa. Vital Moreira acusara a proposta do PSD de «demagogia antiparlamentar», denunciando, por um lado, que «a diminuição do número de deputados só pode ser obtida à custa de uma severa restrição da representatividade social e regional do parlamento» e que «a supressão dos círculos distritais em favor de um único círculo nacional» redundaria numa «enorme centralização na elaboração da lista nacional e, naturalmente, num reforço da «lisboetização» dos «grupos parlamentares». Por outro lado, com a proposta social-democrata «passaríamos a ter o sistema mais proporcional do mundo!», por não podermos ter cláusula-barreira no círculo nacional, dificultando, assim, «a obtenção de maiorias eleitorais monopartidárias» e fomentando «o fraccionamento e as dissidências partidárias»⁹.

Carlos Encarnação respondeu acusando a proposta do governo socialista «de grande complexidade, muito pouco ambiciosa, contraditória e frouxa». «Incluía círculos uninominais cujo processo de apuramento não garantia a eleição do mais votado.» E defendeu a redução proposta do número de deputados em nome da «operacionalidade e eficácia» do parlamento, bem como da sua credibilidade, e o duplo voto para combinar a eleição directa de deputados pela população nos círculos uninominais com a manutenção do princípio da proporcionalidade¹⁰.

Prenunciava-se, assim, a dificuldade de um acordo que não foi sequer prosseguido quando, a 23 de Abril, se discutiram no parlamento as duas propostas em confronto. Na base do diferendo incontornável, que impediu a discussão na especialidade, a questão da redução do número de deputados, que o PSD considerou questão de princípio e o PS inaceitável. Aliás, a aceitação dessa possibilidade na última revisão constitucional de 1997 gerara já então forte contestação interna no partido do governo, tendo levado, inclusivamente, à substituição do líder parlamentar e negociador pelo PS do acordo de revisão, Jorge Lação.

Chegava assim ao fim, sem sucesso, mais uma tentativa de revisão do sistema eleitoral, que um vasto consenso político considera que precisa de ser alterado para possibilitar uma maior pessoalização da escolha dos deputados e uma maior responsabilização deles perante o eleitorado e, assim, contribuir para uma requalificação democrática da vida política em Portugal e para uma maior proximidade dos cidadãos das instituições políticas, muito especialmente do parlamento.

¹⁰ Carlos Encarnação, «Para não perder tempo», in *Público* de 1 de Abril de 1998.