

ELEGER O DEPUTADO E NÃO SÓ ESCOLHER O PARTIDO

A proposta de revisão do sistema eleitoral SEDES/APDQ - Petição nº 589/XIII/4

A reforma de sistema eleitoral proposta pela SEDES e pela APDQ prevê uma Assembleia da República com 229 deputados – atualmente, são 230.

As comunidades portuguesas no estrangeiro mantêm a representação por quatro deputados, repartidos por dois círculos com dois deputados cada (Europa e resto do Mundo), eleitos segundo as regras atuais, isto é, por representação proporcional simples sobre listas partidárias de candidatura.

Reservam-se 15 mandatos para um círculo nacional, cujo funcionamento se explica no final.

Finalmente, 210 mandatos são distribuídos pelo território nacional, dividido em círculos plurinominais e uninominais, que respeitam a divisão política e administrativa do país.

A proposta dá pleno cumprimento à previsão do artigo 149º da Constituição, tal como estabelecido na revisão de 1997, há mais de 20 anos.

Artigo 149.º *Círculos eleitorais*

1. Os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, a qual pode determinar a existência de círculos plurinominais e uninominais, bem como a respetiva natureza e complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em número de mandatos.

2. O número de Deputados por cada círculo plurinomial do território nacional, excetuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos.

Os **círculos plurinominais** correspondem, como acontece atualmente, ao território das regiões autónomas e, no Continente, dos distritos – mas estabelece-se a regra de estas circunscrições terem de eleger, no mínimo, oito deputados, agregando-se os distritos vizinhos com peso inferior até perfazerem aquele mínimo. As regiões autónomas, por seu turno, mantêm a sua individualidade política preservada, cabendo seis deputados a cada uma.

Os **círculos uninominais**, para designação de um deputado por cada, correspondem a subdivisões do território dos círculos plurinominais em número de metade dos deputados que caibam à respetiva circunscrição territorial. Isto é, segue-se o princípio da repartição paritária dos candidatos em listas plurinominais e em círculos uninominais, como vigora na Alemanha, onde os 598 lugares de candidatura para o *Bundestag* são 299 em listas plurinominais e 299 em círculos uninominais. Assim, por exemplo: se o círculo de Lisboa eleger 42 deputados, terá 21 círculos uninominais (onde os partidos e coligações apresentam candidatos individuais) e listas plurinominais de 21 candidatos cada; o círculo da Madeira, por seu turno, com seis deputados, terá três círculos uninominais e listas plurinominais de três candidatos cada. À semelhança do que acontece com os círculos plurinominais quanto às regiões autónomas ou aos distritos, também os círculos uninominais deverão respeitar a divisão administrativa do país, aqui no tocante a municípios e freguesias. Assim, os municípios vizinhos que tenham de ser agregados

até perfazerem o número de eleitores suficiente para suportar a atribuição de um deputado, têm de ser agregados inteiros, sem retalhar o seu território; e os municípios só podem ser fracionados, quando, nos municípios mais populosos, caibam dois ou mais deputados a cada um – e, neste caso, cada círculo uninominal inframunicipal corresponderá necessariamente à agregação de freguesias inteiras dentro de um mesmo município.

No momento de votar, cada eleitor terá, no seu boletim, um **duplo voto**: por um lado, vota num partido ou coligação, no círculo plurinominal; por outro lado, escolhe o deputado da sua preferência no território de maior proximidade, o círculo uninominal. A votação no círculo uninominal serve unicamente, por apuramento maioritário, para designar o respetivo vencedor – as votações uninominais não se somam nem a nível regional ou distrital, nem a nível nacional.

O voto no partido ou coligação é que é o voto que determina a composição proporcional da Assembleia da República em cada eleição legislativa, tal como hoje: por um lado, reparte proporcionalmente entre os partidos ou coligações os lugares a atribuir em cada circunscrição territorial; por outro lado, são essas votações plurinominais que se somam para obter os resultados no conjunto do território nacional.

Os mandatos são atribuídos dando prioridade aos candidatos que tenham vencido nos círculos uninominais: estes são eleitos dentro da quota regional ou distrital do respetivo partido ou coligação e à frente dos candidatos na respetiva lista plurinominal. Os candidatos nas listas plurinominais são eleitos, de seguida, pela respetiva ordem e dentro da proporção que ainda couber. Por exemplo, regressando ao exemplo da Madeira (seis deputados) de há pouco, imaginemos um partido que obteve 50% dos votos (correspondendo a três mandatos no conjunto da circunscrição regional) e cujos candidatos individuais venceram nos três círculos uninominais da Região Autónoma: elege estes três deputados e nenhum da respetiva lista. Imaginemos um partido que obteve 30% dos votos na contagem do círculo plurinominal (correspondendo a dois mandatos pelo método d'Hondt) e cujos candidatos não venceram em nenhum círculo uninominal: neste caso, elege os dois deputados que ocupam as primeiras posições da respetiva lista. Mas imaginemos que este partido com 30% dos votos e dois mandatos, teve um candidato a conseguir vencer num círculo uninominal: elege o candidato vencedor no círculo uninominal e o primeiro da respetiva lista plurinominal.

É assim que se cumpre a exigência constitucional: “círculos plurinominais e uninominais [em] complementaridade, por forma a assegurar o sistema de representação proporcional”. Os 210 deputados eleitos, em primeiro apuramento, pelos círculos do território nacional são eleitos em moldes proporcionais, sendo que metade deles (105) são eleitos diretamente pelos eleitores com prioridade de atribuição dos mandatos dentro da quota proporcional dos respetivos partidos. O facto de a proposta aumentar a dimensão média dos círculos plurinominais de apuramento (círculos no Continente, com um mínimo de oito mandatos) terá um efeito positivo no aumento do grau de proporcionalidade do sistema.

Finalmente, o **círculo nacional**, que tem os 15 últimos mandatos para atribuir. É um círculo a que não se apresentam candidatos, mas que se destina a completar o primeiro escrutínio por regras de repescagem. A finalidade principal é assegurar a proporcionalidade da representação parlamentar, como a Constituição determina.

A segunda finalidade do círculo nacional é responder a um possível problema das votações uninominais neste tipo de sistema misto: os chamados mandatos suplementares ou **mandatos supranumerários**. Vimos que os vencedores nos círculos uninominais são eleitos, de imediato, no primeiro escrutínio, dentro da quota proporcional do respetivo partido na circunscrição

territorial de que se trate. Mas o que sucede se os candidatos de um determinado partido vencerem em mais círculos uninominais do que os lugares a que proporcionalmente o respetivo partido obtém por direito? Voltando ao exemplo da Madeira, imaginemos que um partido obtém 40% na região (cabendo-lhe, pelo método de Hondt, dois mandatos), mas os seus candidatos triunfam em todos os três círculos uninominais. Que fazer com o mandato “a mais”? Na Alemanha, não existe qualquer limite à dimensão do *Bundestag*, pelo que esse candidato é eleito, com o efeito de, a cada eleição, haver um número variável no total de deputados no *Bundestag*. Em Portugal, este problema necessita de uma solução com número fixo de membros para a Assembleia da República, que assegure, por um lado, o respeito da proporcionalidade e, por outro lado, os limites constitucionais à composição da Assembleia (no máximo, 230 deputados). A proposta SEDES/APDQ abre cerca de metade do círculo nacional a uma câmara de repescagem de supranumerários: até ao máximo de oito no conjunto do país, os vencedores em círculos uninominais com eleição em suspenso por serem de mandato supranumerário terão (os mais votados) a sua eleição confirmada através dos mandatos a atribuir pelo círculo nacional.

Sobram, assim, no círculo nacional, um mínimo de sete mandatos para a função de compensação, reforçando a proporcionalidade da eleição que é logo feita no apuramento distrital ou regional. No círculo nacional, estes mandatos de compensação ou **mandatos complementares** servem para reduzir ou eliminar qualquer distorção sobranse do primeiro escrutínio. Após a atribuição de eventuais mandatos supranumerários, as proporções dos votos dos partidos que elegeram deputados são aplicadas ao subtotal de 225 deputados do território nacional, estabelecendo-se a diferença entre os lugares que já obtiveram e os que deveriam obter proporcionalmente; e os sete mandatos restantes do círculo nacional são distribuídos por forma a acertar a proporcionalidade entre todos. E quem são os deputados eleitos por estes mandatos? São, para cada partido, os seus candidatos mais votados não-eleitos, dando primeira preferência aos círculos regionais ou distritais em que esse mesmo partido ainda não tenha eleito ninguém.

A proposta guia-se, a todos os níveis, por um princípio fundamental afirmado desde o Manifesto por uma Democracia de Qualidade, de 2014: o sistema eleitoral deve assegurar bem a **tripla representação democrática do país** – a **equilibrada representação do território**, a **efetiva representação da cidadania**, a **justa representação das correntes políticas**. Por isso, não há candidatos diretos pelo círculo nacional, candidatos “topo de gama” que entrassem por cima, desgarrados do território. E, ao mesmo tempo, também não obtém representação pelo círculo nacional quem não a tenha ganho nos círculos territoriais de candidatura, uninominais ou plurinominais. Os candidatos eleitos pelo círculo nacional correspondem a repescagens após fecho do primeiro apuramento. E só acedem aos mandatos do círculo nacional aqueles que conquistaram direito a esses acertos finais após mandatos ganhos nas eleições territoriais.

Quanto à repartição dos mandatos a atribuir pelo círculo nacional, a proposta optou por um máximo de oito mandatos supranumerários e um mínimo garantido de sete mandatos complementares de compensação. Este número varia, consoante o número de supranumerários que surjam em cada eleição: se só aparecerem três, serão estes satisfeitos e sobrarão 12 complementares, como compensação; e se não surgir nenhum mandato supranumerário, serão todos os 15 a repartir proporcionalmente como mandatos complementares de compensação. Mas o rácio legal desses mandatos pode ser 8/7, como na proposta, ou 7/8, ou 10/5, ou 5/10, ou outra qualquer, consoante a relação que a maioria que legisle considere a mais justa ou conveniente entre as duas funções dos mandatos deste círculo nacional: uma última garantia de cidadania e o reforço da garantia de proporcionalidade.

Este sistema, operando uma significativa mudança e uma forte melhoria na cultura de funcionamento desde a formação das candidaturas, corresponde, todavia, a uma suave evolução do sistema atual: mantém como referência a estrutura dos círculos territoriais, evoluindo para algumas agregações, onde a magnitude é insuficiente; mantém a proporcionalidade exigente, até melhorada e reforçada; mantém o apuramento principal pela proporcionalidade aplicada aos círculos plurinominais, mas aditando, de modo complementar, uma componente relevante de círculos uninominais. A reforma não é uma rutura brusca, é uma evolução reformista para respeito da cidadania e qualidade da democracia.

Este sistema é muito simples, sobretudo para o eleitor, que é o mais relevante:

- ao longo do dia, os cidadãos exprimem, com duas cruzinhas no seu boletim de voto, a escolha de um partido ou coligação e a escolha do seu deputado; e,
- ao fim da noite, veem uma Assembleia proporcional como hoje, mas em que metade dos deputados foram escolhidos por si e os demais determinadamente influenciados por si na formação das respetivas listas.

O sistema muda de um sistema de-cima-para-baixo para um sistema de-baixo-para-cima, em que o papel dos partidos e coligações se mantém essencial – os partidos também funcionarão melhor, por efeito do refrescamento de cidadania e no inerente revigoração democrático. Portugal passará a ter realmente um sistema de democracia representativa.

1º subscritor: José Ribeiro e Castro