

PROPOSTA

Reforma eleitoral em Portugal

Sumário executivo

Há muitos anos que muitos portugueses anseiam pela **reforma do sistema eleitoral que reforce o poder de escolha dos eleitores e responsabilize os eleitos**, dando remédio à visível decadência do sistema político.

A quebra de autoridade e de legitimidade pessoal dos deputados favoreceu uma **generalizada quebra de institucionalidade e de colegialidade orgânica, facilitando a captura do sistema** por interesses vários. Os portugueses dão-se conta desta doença; e aspiram a que seja vencida. Os portugueses não querem destruir os partidos. Aspiram a que a democracia seja devolvida à cidadania e ao poder da cidadania.

A solução para este problema não necessita de uma revisão constitucional. As portas que as revisões constitucionais de 1989 e de 1997 abriram são suficientes para uma reforma significativa e uma muito acentuada democratização do sistema.

A Constituição aponta, desde 1997, o caminho da representação proporcional personalizada, como na Alemanha e noutros países. A história da democracia alemã desde 1949 desmente o mito da ingovernabilidade; desmente o mito da instabilidade política; desmente o mito da falta de cooperação interpartidária; desmente o mito dos deputados “*limianos*”; desmente o mito da concentração bipartidária.

A representação proporcional personalizada é claramente um bom sistema, um sistema inteligente, que assegura solidez das instituições e alta qualidade da democracia.

Na linha da actual repartição territorial dos mandatos, revimos e reformámos o breve processo legislativo, inconcluso, que se desenrolou já na Assembleia da República entre 16 de Março e 23 de Abril de 1998. Na nossa proposta, cada eleitor exerce o duplo voto no boletim, assinalando: por um lado, a força política preferida, na lista do círculo territorial intermédio; e, por outro, o deputado que escolhe, no respectivo círculo uninominal. O número de deputados passaria a 229, sendo: 4 deputados pela emigração (onde se manteria o sistema atual); 210 deputados a repartir, no território nacional, em partes iguais, entre círculos territoriais de listas plurinominais e os círculos uninominais; e 15 deputados pelo mecanismo do círculo nacional. O sistema é muito simples para o eleitor; e, na Assembleia da República, representa com fiel proporcionalidade os três planos relevantes: os cidadãos eleitores; as correntes políticas; e o território.

Esta reforma eleitoral muda profundamente o modo de escolha dos candidatos e, por conseguinte, a cultura política dessa escolha, reforçando colegialidade, institucionalismo e democracia interna. É um instrumento de revitalização da Assembleia da República, levando a cidadania a reencontrar-se com a política e restituindo qualidade à democracia.

Mais cidadania, mais e melhor democracia

1. Há muitos anos que muitos portugueses anseiam por uma reforma do sistema eleitoral que

- reforce o poder de escolha dos eleitores e responsabilize verdadeiramente os eleitos.

Salvo quanto aos políticos com maior notoriedade pública, os portugueses sentem que os seus representantes os não representam e, na generalidade dos casos, nem sabem quem eles são.

2. Esta decadência do sistema eleitoral conduziu a uma visível decadência do sistema político. E levou a um acentuado declínio do sistema partidário, mais sensível nos partidos que mais estiveram no poder. A quebra de autoridade e de legitimidade pessoal dos deputados favoreceu uma generalizada quebra de institucionalidade e de colegialidade orgânica, assim facilitando a captura do sistema por interesses vários, nomeadamente os económicos.

A imagem e o modelo do deputado deixaram de ser os de porta-voz dos de baixo, mas os de agente ou claque dos de cima – é um escolhido, não um eleito.

Este clima contaminou o funcionamento dos partidos de poder. Todas as decisões fundamentais, seja na esfera partidária, seja na esfera política do Estado, passaram a ser tomadas em círculos restritos, fora das sedes próprias e dos modos institucionais devidos. Nos colégios orgânicos, no máximo, limitam-se a ecoar como factos consumados, para o efeito de serem confirmadas e ratificadas.

3. A democracia inverteu-se: em vez de ser uma cadeia de representação política e de decisão informada, transparente e concertada, tornou-se numa dominadora teia de cadeias de transmissão, ao serviço de interesses poderosos e de centros de decisão obscuros.

Os portugueses dão-se conta desta doença; e aspiram a que seja vencida. Agradeceriam que fosse vencida.

4. Os portugueses não querem perder a democracia. Nem querem destruir os partidos. Aspiram a que a democracia seja devolvida à cidadania e ao poder da cidadania. Aspiram a que, mercê desta devolução à cidadania, os partidos consigam regenerar o seu funcionamento e sejam inteiramente restituídos à sua função mais nobre de interpretação e expressão do Bem Comum.

Os portugueses têm manifestado essa insatisfação, como mostram as taxas muito elevadas e crescentes de abstenção: nas eleições legislativas de 2015, a abstenção foi já de 44,1%; e este

fenómeno tem vindo a contaminar todas as outras eleições, incluindo já as próprias eleições presidenciais.

Importa atalhar esta fadiga e refrescar o gosto pela intensa participação democrática. Importa revigorar a proximidade da relação cidadã entre eleitos e eleitores.

5. A solução para este problema não necessita de uma revisão constitucional. Uma revisão da Constituição poderá sempre melhorar o quadro, permitindo outras inovações e uma flexibilidade ainda mais democrática: por exemplo, admitir candidatos independentes às eleições legislativas; ou, como tem sido aventado, reconhecer a democraticidade dos votos brancos e nulos, podendo “eleger deputados negativos”, isto é, retirarem cadeiras à composição parlamentar, se ultrapassarem o limiar para eleição de mandatos; ou poder usar-se o método proporcional tido por mais justo, em vez de, unicamente, o imperativo método de Hondt. Como ironiza um autor, Hondt é o único indivíduo que tem honras de ser nomeado na Constituição, não sendo sequer português.

Mas, para o essencial da reforma eleitoral necessária e urgente, a Constituição está bem como está: as portas que as revisões constitucionais de 1989 e de 1997 abriram são suficientes para uma muito acentuada democratização do sistema.

Em 1989, permitiu-se um círculo nacional, o que pode ser um instrumento muito importante – complementar e de compensação – para melhorar a representatividade e proporcionalidade do sistema. Ao fim de 26 anos, esta novidade não está traduzida na lei.

E, em 1997, foi aberta a possibilidade de a lei definir uma articulação territorial de círculos plurinominais e uninominais, complementares entre si, desde que assegurando sempre a representação proporcional na conversão dos votos em número de mandatos, conforme ao método de Hondt. Ao fim de 20 anos, nada mudou.

6. Olhando à Constituição e ao breve processo legislativo (inconcluso) que se seguiu à revisão constitucional de 1997, a conclusão salta à vista: a Constituição tomou consciência do problema de que as pessoas se queixam e que se agrava de eleição em eleição.

A Constituição apontou como solução o caminho da **representação proporcional personalizada**, como se aplica na Alemanha e noutros países. Não é necessariamente o “modelo alemão”, tal e qual; mas é um sistema que, beneficiando da rica experiência democrática da Alemanha, saiba ajustá-la às nossas necessidades, à nossa geografia e à nossa cultura política. Desde logo, não temos, nem queremos ter uma cláusula barreira de 5% ou outro limiar qualquer.

A Alemanha realizou recentemente, em 24 de Setembro, eleições legislativas para a 19ª legislatura do *Bundestag*. Estas eleições são o mais fresco desmentido cabal dos receios de que um sistema misto à alemã, articulando círculos uninominais e plurinominais no quadro da representação proporcional personalizada, afunile o sistema partidário ou distorça a representação de base. Pelo contrário, apesar da cláusula barreira dos 5% (que existe na Alemanha, mas não existe, nem existirá em Portugal), as últimas três eleições alemãs com sistema misto elegeram um *Bundestag*

mais fielmente democrático e mais proporcional do que as nossas últimas três eleições para Assembleia da República, com o nosso actual sistema proporcional de listas plurinominais:

Assembleia da República 2009			
	% votação	Deputados	% lugares
PS	36,6%	97	42,2%
PSD	29,1%	81	35,2%
CDS-PP	10,4%	21	9,1%
BE	9,8%	16	7,0%
CDU	7,9%	15	6,5%
		230	

Bundestag 2009			
	% votação	Deputados	% lugares
CDU/CSU	33,8%	239	38,4%
SPD	23,0%	146	23,5%
FDP	14,6%	93	15,0%
Die Linke	11,9%	76	12,2%
Verdes	10,7%	68	10,9%
		622	

Assembleia da República 2011			
	% votação	Deputados	% lugares
PSD	38,7%	108	47,0%
PS	28,1%	74	32,2%
CDS	11,7%	24	10,4%
CDU	7,9%	16	7,0%
BE	5,2%	8	3,5%
		230	

Bundestag 2013			
	% votação	Deputados	% lugares
CDU/CSU	41,5%	311	49,3%
SPD	25,7%	193	30,6%
Die Linke	8,6%	64	10,1%
Verdes	8,4%	63	10,0%
FDP	4,8%	-	-
AfD	4,7%	-	-
		631	

Assembleia da República 2015			
	% votação	Deputados	% lugares
PàF	38,6%	107	46,5%
PS	32,3%	86	37,4%
BE	10,2%	19	8,3%
CDU	8,3%	17	7,4%
PAN	1,4%	1	0,4%
		230	

Bundestag 2017			
	% votação	Deputados	% lugares
CDU/CSU	33,0%	246	34,7%
SPD	20,5%	153	21,6%
AfD	12,6%	94	13,3%
FDP	10,7%	80	11,3%
Die Linke	9,2%	69	9,7%
Verdes	8,9%	67	9,4%
		709	

7 Não há razão para continuar a agitar “papões”, que não têm fundamento e apenas têm servido para alimentar a inércia de directórios partidários divorciados da cidadania. Não há fundamento válido para manter o imobilismo de um sistema eleitoral caduco de que os eleitores se afastam cada vez mais e que a própria Constituição já arquivou, abrindo portas a outros caminhos e modelos.

A história da democracia na Alemanha desde 1949, estruturada sobre um sistema de representação proporcional personalizada:

- Desmente o **mito da ingovernabilidade**. Sempre se geraram governos: uma só vez de uma só corrente política (Adenauer, 1957/61); das outras vezes, após negociações fáceis ou mais demoradas, com variadas coligações (ora lideradas pela CDU/CSU, ora lideradas pelo SPD).
- Desmente o **mito da instabilidade política**. Muitas destas soluções políticas foram renovadas em legislaturas consecutivas e, em quase setenta anos, só por três vezes a legislatura não chegou ao fim (1972, 1983 e 2005), havendo que recorrer a eleições antecipadas, por ruptura política. Em Portugal, já tivemos essas rupturas políticas por sete vezes em apenas quarenta anos (1979, 1983, 1985, 1987, 2002, 2005 e 2011).
- Desmente o **mito da falta de cooperação interpartidária**. A Alemanha tem sido mostruário variado de construção responsável e criativa de soluções de coligação maioritária à direita (CDU-CSU/FDP/DP/outros), ao centro-direita (CDU-CSU/FDP), ao centro-esquerda (SPD/FDP), de grande coligação direita/esquerda (CDU-CSU/SPD) e de esquerda (SPD/Verdes).
- Desmente o **mito dos deputados “limianos”**, talvez a maior fantasia e mistificação que se construiu no debate político em Portugal. Desde logo, o “deputado limiano” propriamente dito não foi eleito de modo uninominal, mas em lista plurinominal, pelo que o mal que houvesse seria de outra fonte e natureza. E, por outro lado, os candidatos uninominais num sistema misto não são subsumíveis a essa caricatura: não são um adereço localista, mas uma peça de um sistema global de representação proporcional. Muitos (a maioria) são simultaneamente candidatos no círculo uninominal e na lista plurinominal estadual – fazem parte do conjunto, são parte da equipa. Vejam-se alguns “limianos” eleitos pelo escrutínio uninominal nestas últimas eleições na Alemanha: Angela Merkel (CDU), Wolfgang Schäuble (CDU), Thomas De Maizière (CDU), Peter Altmaier (CDU), Sigmar Gabriel (SpD), Frauke Petry (AfD), Gregor Gysi (*Die Linke*), Petra Pau (*Die Linke*), Christian Schmidt (CSU) e tantos outros.
- Desmente, enfim, o **mito da concentração bipartidária**. Apesar da cláusula barreira (que não pode existir em Portugal), o sistema partidário alemão começou, em 1949, com diversos partidos; sedimentou-se, depois, em quatro partidos dominantes, no período 1960/80; e evoluiu para cinco partidos após 1980, para seis partidos após 1990, e para sete partidos ultimamente. É um sistema cuja plasticidade acompanha a evolução da opinião pública e da sociedade, sendo democraticamente permeável à novidade significativa que emane da cidadania.

8. A solução que preconizamos inspira-se no processo legislativo breve que se desenrolou na Assembleia da República entre 16 de Março e 23 de Abril de 1998 e nos ensinamentos que podemos retirar dos projectos e da proposta de lei apresentados, bem como dos respectivos pareceres e debates.

É deplorável que um processo tão rico tivesse sido abortado no fim do debate na generalidade, pela reprovação cruzada, em plenário, de todos os projectos e proposta de lei, quando é evidente que o processo bem poderia ter sido aprofundado e melhorado na fase de especialidade. Assim

como é deplorável que o tratamento desta questão fundamental para a nossa democracia nunca mais tenha sido retomado desde então, em novo processo legislativo.

O problema, na verdade, não acabou, nem está resolvido. Antes pelo contrário, o problema tem continuado a agravar-se. Era importante solucioná-lo logo em 1998. É muito urgente fazê-lo, agora, em 2018.

9. A solução que preconizamos inspira-se em ideias do Projecto de Lei n.º 509/VII (PSD) e da Proposta de Lei n.º 169/VII (governo PS), bem como por seus apoiantes ao longo dos debates, sendo mais próxima do quadro da proposta de lei.

Defendemos, excepto no caso especial das comunidades portuguesas no estrangeiro, a existência de três níveis de círculos de apuramento de resultados eleitorais, nas eleições legislativas: círculos de base com candidatos uninominais, círculos intermédios com listas plurinominais e círculo nacional de compensação.

Defendemos que cada eleitor possa exercer o **duplo voto** no seu boletim, assinalando: por um lado, a força política (partido ou coligação) que prefere, no respectivo círculo territorial intermédio; e, por outro lado, o deputado que escolhe, no respectivo círculo uninominal de base.

Defendemos que o número de deputados a eleger seja reduzido para 229, sendo: 4 deputados para os dois círculos da emigração (onde se manteria o sistema atual); 210 deputados a repartir, no território nacional, em partes iguais, entre os círculos territoriais de listas plurinominais e os círculos uninominais de base; e 15 deputados a eleger pelo mecanismo do círculo nacional.

Defendemos que o número de deputados a eleger seja, tal como hoje, repartido proporcionalmente pelas diferentes circunscrições geográficas de acordo com a respectiva população eleitora.

Defendemos que o novo sistema de representação proporcional personalizada seja aplicado a todo o território nacional, dividido em circunscrições territoriais intermédias, que agreguem unidades geográficas contíguas a que caiba um número mínimo de 8 deputados e, dentro destas, comportem tantos círculos uninominais quantos os que, proporcionalmente, lhes correspondam.

Defendemos que a repartição proporcional do número de deputados pelas circunscrições territoriais intermédias seja feita por forma a obter sempre número par, favorecendo, no arredondamento, as circunscrições mais pequenas face às circunscrições mais populosas.

Defendemos que os candidatos a deputados possam apresentar-se simultaneamente, nas mesmas áreas territoriais, como candidatos num círculo uninominal e como integrantes de lista plurinominal, se essa for a sua disponibilidade e a decisão da força política a que pertencem.

Defendemos que as **circunscrições territoriais intermédias** correspondam a áreas administrativas estabelecidas ou históricas com que o eleitorado esteja devidamente familiarizado (Regiões Autónomas e Distritos), agregando-as em unidades comuns contíguas sempre que necessário para perfazer o número mínimo de 8 deputados a eleger.

Defendemos que os círculos uninominais estejam compreendidos dentro de circunscrições territoriais a que se apresentem também listas plurinominais, havendo plena correspondência em

duas partes iguais entre o número de candidatos em listas plurinominais e o número de círculos uninominais.

Defendemos que os **círculos uninominais** correspondam a áreas administrativas estabelecidas, com que o eleitorado esteja devidamente familiarizado (Municípios e freguesias), agregando-as em unidades comuns contíguas ou subdividindo-as, sempre que necessário, para que o deputado a eleger corresponda a um número idêntico de eleitores dentro de uma banda de variação aceitável estabelecida por lei.

Defendemos a existência de um **círculo nacional**, duplamente virtual, para eleição de 15 deputados, preenchendo uma função de compensação e também de reforço da garantia de representação proporcional global do sistema. Os 15 deputados eleitos por este círculo provirão das listas plurinominais de candidatura apresentadas nas circunscrições territoriais. O número de 15 destina-se, por um lado, a acomodar (até a um limite máximo nacional de 8) os eventuais deputados supranumerários eleitos, por eleição uninominal, acima da quota territorial correspondente do respectivo partido; e, por outro lado, destina-se ainda a corrigir, com a distribuição de um mínimo de 7 lugares, as distorções de proporcionalidade e quebras de representação que possam ter ocorrido, face à contabilização a nível nacional da votação obtida por cada partido ou coligação. Os deputados a atribuir pelo círculo nacional a cada partido ou coligação em débito de representação serão, em primeira linha, os respectivos candidatos mais votados naquelas circunscrições territoriais em que não obteve qualquer eleito directamente; e, em segunda linha, cobertas todas circunscrições territoriais, corresponderão aos respectivos candidatos não eleitos com maior número de votos, na aplicação do método de Hondt.

Em síntese: defendemos a adopção, para as eleições legislativas em Portugal, do **quadro-tabela eleitoral** indicado no Anexo I final.

Apresentamos ainda, como **hipótese alternativa**, o quadro-tabela do Anexo II, procurando ir ao encontro dos que defendem maior redução do número de deputados, mas assegurando, como é essencial, a justa representação do território nacional e das correntes de opinião. A redução do número de deputados, dentro do intervalo constitucional de 230 a 180 deputados, tem sido tema frequente de controvérsia e de desentendimento. A Assembleia da República não tem um rácio deputado/eleitores muito dispare da média europeia em países da nossa dimensão e uma redução acentuada poderia afectar a representatividade política e territorial do Parlamento. Esta outra hipótese de composição parlamentar com 219 deputados poderia corresponder a um Parlamento de menor dimensão sem quebra de representatividade.

10. Este conjunto de regras pode parecer complexo. Mas é bem simples. Não difere, em complexidade, do sistema actual, com que os portugueses se familiarizaram tão bem desde 1975, então com uma população eleitora com muito elevados índices de analfabetismo e de iliteracia. Quem sabe como funciona o método de Hondt? É, aliás, um sistema mais simples do que na Alemanha, onde um sistema similar vigora há 70 anos e contribui, desde há sete décadas, para o sucesso da Alemanha, a prosperidade do país e o bem-estar do povo, o prestígio da política e a solidez das instituições.

Para o eleitor, este sistema é **muito simples**. O eleitor tem um boletim de voto onde assinala, com duas cruzes, a força política que quer e o deputado que pretende.

Para a Assembleia da República, este sistema é **muito claro**. O Parlamento que resulta representa fielmente os três planos relevantes: representa bem os cidadãos eleitores; representa bem as correntes políticas; e representa bem o território.

Para o país, este sistema é **muito fecundo**. Do estreitamento da relação eleitores/eleitos, emergem responsáveis políticos realmente legitimados, titulares da sua própria voz, que contribuirão, no Governo e na Assembleia da República, para o melhor funcionamento das instituições e uma democracia representativa verdadeira.

Para os partidos políticos, este sistema é **muito estimulante**. A reforma eleitoral muda o modo de escolha dos candidatos e, por conseguinte, a própria cultura política dessa escolha. E esta mudança irá abrir e consolidar, em todos os partidos, um novo quadro, que fará melhorar significativamente o seu funcionamento político, reforçando a colegialidade, o institucionalismo e a democracia interna.

Em suma, esta reforma eleitoral é, na linha da revisão constitucional de 1997, condição de autêntica salvação da democracia, levando a cidadania a reencontrar-se com a política e dando de novo sentido à liberdade de escolha.

Lisboa, 19 de Janeiro de 2018

José RIBEIRO E CASTRO

Presidente da Direcção

APDQ – Associação Por uma Democracia de
Qualidade



José DIAS COELHO

Presidente do Conselho Coordenador

SEDES – Associação para o Desenvolvimento
Económico e Social



ANEXO I

ELEIÇÕES LEGISLATIVAS EM PORTUGAL

Proposta de quadro-tabela eleitoral – repartição de deputados por círculos

Açores/ Madeira		Braga/Viana do Castelo		Bragança/ Vila Real		Porto		Aveiro/ Coimbra		C.º Branco/ Guarda/ Viseu		Leiria/ Santarém		Lisboa		Setúbal		Beja/Évora/ Portalegre		Faro		
(11) 12		(23) 24		8		36		(23) 22		16		18		(43) 42		16		8		8		
<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	
6	6	12	12	4	4	18	18	11	11	8	8	9	9	21	21	8	8	4	4	4	4	210
Europa		Resto do mundo																				
<i>Lista</i>		<i>Lista</i>																				
2		2																				4
Circulo nacional																						
15																				15		
																						229

Notas:

1. Quanto às circunscrições territoriais no território nacional, a repartição, por cada uma, dos 210 mandatos a eleger foi feita proporcionalmente, aplicando o método de Hondt aos eleitores inscritos nas últimas eleições legislativas, as de 2015.
2. Aplicando a regra de arredondamento para número par, foram arredondados para baixo as circunscrições de Lisboa e Aveiro/Coimbra e para cima as de Braga/Viana do Castelo e Açores/Madeira. Entre parêntesis, indica-se o número que caberia em proporcionalidade directa, antes de arredondamento.

ANEXO II

ELEIÇÕES LEGISLATIVAS EM PORTUGAL

Proposta alternativa de quadro-tabela eleitoral – repartição de deputados por círculos

Açores/ Madeira		Braga/Viana do Castelo		Bragança/ Vila Real		Porto		Aveiro/ Coimbra		C.º Branco/ Guarda/ Viseu		Leiria/ Santarém		Lisboa		Setúbal		Beja/Évora/ Portalegre		Faro		
10		22		8		34		22		(15) 16		(17) 16		(41) 40		(15) 16		8		8		
<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	<i>Lista</i>	<i>Unin.</i>	
5	5	11	11	4	4	17	17	11	11	8	8	8	8	20	20	8	8	4	4	4	4	200
Europa		Resto do mundo																				
<i>Lista</i>		<i>Lista</i>																				
2		2																				
Circulo nacional																						
15																						
																					219	

Notas:

1. Quanto às circunscrições territoriais no território nacional, a repartição, por cada uma, dos 200 mandatos a eleger foi feita proporcionalmente, aplicando o método de Hondt aos eleitores inscritos nas últimas eleições legislativas, as de 2015.
2. Aplicando a regra de arredondamento para número par, foram arredondados para baixo as circunscrições de Lisboa e Leiria/Santarém e para cima as de Setúbal e Castelo Branco/Guarda/Viseu. Entre parêntesis, indica-se o número que caberia em proporcionalidade directa, antes de arredondamento.