

Portugal e a Revisão da Lei Eleitoral

José Filipe Pinto*

Resumo

Antes da realização do ciclo eleitoral que marcou a vida portuguesa em 2009, houve uma tentativa, que chegou a ser aprovada na generalidade, para alterar a Lei Eleitoral no que concerne às eleições autárquicas e surgiram estudos sobre as possíveis alterações da lei para a eleição da Assembleia da República.

As dificuldades sentidas pelo Governo de maioria relativa, chefiado por José Sócrates, na sua ação governativa, desde logo na aprovação do Orçamento para 2010, trouxeram de novo para a discussão a questão da estabilidade governativa.

Este artigo procura mostrar que essa estabilidade – tanto a nível do Poder Central como do Poder Local – não resulta da alteração da Lei, mas da construção de uma consciência democrática.

Palavras-chave: sistemas eleitorais, défice democrático, poder, Lei Eleitoral.

Abstract

Before the electoral cycle that marked the Portuguese life in 2009, there was an attempt, which was approved in general, to change the electoral law on the local

* Professor Catedrático e Subdiretor do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT. Subdiretor da *ResPublica*. Subdiretor do CICPRIS

- 74 elections and some studies on possible amendments to the law for the election of the Assembly of the Republic were presented. The difficulties experienced by the relative majority government ruled by José Sócrates in its policy, as for example, the Budget Approval Process for 2010, brought the discussion back to the question of political stability. This article seeks to show that this stability – both in the Central Government as in Local Power – doesn't result from the alteration or amendment to the law, but it requires a democratic awareness.

Keywords: democratic deficit, electoral systems, power, electoral law

Numa conjuntura resultante da realização de três atos eleitorais num mesmo ano – 2009 – e sabendo-se que se perspetiva uma nova revisão da Lei Eleitoral da Assembleia da República que vigora em Portugal desde 1979 – a Lei 14/79 de 16 maio, entretanto atualizada com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 2/2001 de 25 de agosto –, parece pertinente uma reflexão sobre os sistemas eleitorais e a repercussão que os mesmos terão, inevitavelmente, no sistema de governo.

Interessa, por isso, traçar uma perspetiva diacrónica porque se é normal que se proceda a alterações – a própria Constituição da República Portuguesa foi objeto da sétima revisão em 12 de agosto de 2005 e já estão em curso os trabalhos preparatórios para a oitava revisão –, importa perceber as causas ou motivações da mudança, pois, como o povo diz: «para melhor está bem»!

Assim, os sistemas eleitorais proporcionais utilizados na maioria das democracias atuais – entendendo-se por democracia o sistema baseado em eleições multipartidárias livres e não trazendo para a discussão os outros requisitos inventariados por Onésimo Silveira (2005) – são relativamente recentes, pois só surgiram na parte final do século XIX. De facto, até então vigorou o sistema maioritário, *the first past the post system*, primeiro na forma de *simple plurality system* na qual o vencedor era o mais votado independentemente da percentagem da sua votação, e depois numa nova versão que exigia ao vencedor a maioria absoluta, mesmo que para tal fosse necessário realizar mais do que uma volta.

No sistema maioritário surgiram modelos ou fórmulas que permitiam o sistema de voto alternativo e, no caso dos sistemas maioritários a duas voltas, foi necessário definir os critérios que possibilitavam a passagem à segunda volta, nomeadamente, o limiar inferior que permitia essa passagem ou o número de candidatos admitidos ao segundo escrutínio.

Este modelo representava um sistema de soma zero porque o vencedor ganhava tudo e os derrotados perdiam tudo, situação que levava a que vencedor acabasse por ser o único detentor da totalidade do Poder e, por isso, só os setores que detinham afinidades com o partido mais votado se poderiam sentir efetivamente representados no Governo, que era confiado, regra geral, ao partido que obtivesse mais lugares no órgão legislativo.

Ora, foi em nome da falta de representatividade de vários setores da opinião pública que começou a contestação ao sistema maioritário e a defesa de um novo modelo que assegurasse a efetiva representação proporcional dos vários concorrentes a uma eleição. Não admirou, assim, que Victor d'Hondt, Thomas Hare, Saint-Lague, Hagenbach-Bischoff, Stuart Mill e Andrae iniciassem a constituição de associações destinadas a lutar pela implementação de sistemas proporcionais: Associação Reformista de Genebra, Liga para a Representação Proporcional (França), Associação Reformista para a adoção da Representação Proporcional (Bélgica) ou a Sociedade de Representação Proporcional (Inglaterra).

A adesão ao novo modelo não se revelou uniforme, pois se houve países que o aceitaram facilmente, outros houve que não se revelaram muito predispostos para a mudança. Várias razões podem ser aduzidas para justificar essa diferença, mas considero que a principal se prende com a possível existência de clivagens internas resultantes de diferenças étnicas, religiosas e linguísticas dentro de um país. Não terá sido por acaso que a Suíça – um Estado federado de 26 cantões e com quatro línguas oficiais – e a Bélgica – com três comunidades e três regiões – aderiram prontamente ao novo sistema.

No entanto, no século XX, como Manuel Braga da Cruz (1998: 11) historia, «a representação proporcional foi avançando em muitos países europeus à medida que a democracia de massas ia alastrando por virtude da universalização e da igualitarização do sufrágio».

Foi assim que os diferentes países europeus foram aderindo a modelos proporcionais que eram identificados, quase sempre, pelo nome do seu criador e que apresentavam diferenças que convém explicitar, ainda que resumidamente, no que concerne aos sistemas mais utilizados.

Assim, enquanto o método d'Hondt defendia a divisão dos votos obtidos por cada partido pela sequência de números naturais até ao número de mandatos a atribuir e a posterior ordenação por ordem decrescente dos quocientes, o método de Sainte-Lague modificado defendia que essa divisão fosse efetuada pelos divisores 1,4 e pelos números ímpares que se lhe seguiam: 3, 5, 7, 9

Hare também apostou na divisão, só que dupla, porque depois de adicionar todos os votos válidos dividia-os pelo número de mandatos e, depois de encontrado esse quociente, o mesmo servia de divisor para uma segunda divisão na qual o dividendo era o número de votos obtido

por cada partido. O resultado inteiro da segunda divisão correspondia ao número de mandatos de cada força concorrente e, sendo necessário, os mandatos restantes seriam atribuídos ao maior resto.

Porém, outros métodos e fórmulas foram surgindo que, embora continuando a ser considerados métodos proporcionais, assumiam um caráter que poderia ser designado como misto. Estão neste caso os modelos que preconizavam o voto único transferível ou aqueles que combinavam os círculos uninominais com os círculos plurinominais, como continua a ser o caso do sistema alemão em que cada eleitor vota duas vezes mas apenas num boletim de voto e «com o primeiro voto escolhe um candidato no colégio uninominal; com o segundo escolhe uma lista partidária a nível do *Land*» (Pasquino, 2005: 140).

A variedade é grande e maior ainda se tornará se for tido em conta que podem existir diferenças entre os sistemas eleitorais locais e os sistemas eleitorais nacionais e que as listas de candidatos tanto podem ser fechadas e bloqueadas – casos de Portugal e de Espanha –, como semiabertas ou mesmo totalmente abertas – como acontece na Finlândia –, para já não falar de países – como a Alemanha – em que surgem os três tipos de listas nas eleições a nível local.

Aliás, se for analisada a União Europeia, verifica-se que a única situação em que há uniformidade se prende com a não eleição do Chefe de Governo. Em todas as outras situações a panóplia é imensa porque, a juntar à questão das listas, há Estados-membros com sistemas de nível local, de nível regional, com Senados ou Parlamentos com Câmara Baixa e Câmara Alta e sem Câmara Alta, como acontece na Dinamarca, na Finlândia, na Grécia, no Luxemburgo e em Portugal.

Será caso para dizer que a falta de uniformidade se verifica a dois níveis porque não existe uma mesma lei eleitoral para todos os países da União Europeia e pode não existir uniformidade dentro de um país.

Esta constatação permite concluir que não existe um modelo ótimo e que se ajuste corretamente a todos os países ou a um país em diferentes conjunturas, constatação que é bem antiga porque Aristóteles, depois de ter procedido ao estudo das Constituições das cidades gregas, chegou à mesma conclusão.

Aliás, esta afirmação é válida não só para a comparação entre sistemas eleitorais proporcionais como para o estudo comparativo entre sistemas proporcionais e sistemas maioritários.

De facto, um estudo de Richard Rose, William Mishler e Christian Haerpfer¹ sobre a proporcionalidade nos sistemas de representação proporcional e os sistemas de maioria relativa utilizados nos Estados Unidos, no Japão, no Canadá, na Austrália, na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e em França evidenciou que, ao contrário daquilo que se esperaria, «a diferença global entre o grau de proporcionalidade dos dois tipos de sistema eleitoral é relativamente pequena, 8%» (Rose, Mishler & Haerpfer, 1998: 215). O mesmo autor verificou, ainda, que há países que seguem o sistema proporcional – como a Espanha onde o índice de proporcionalidade é 84 – que apresentam uma proporcionalidade inferior a países de sistemas de representação não proporcional – Estados Unidos, com 94, Japão, com 91, Canadá, com 88, Austrália, com 87 e Grã-Bretanha com 85.

Esta questão dos sistemas eleitorais tem vindo a ser objeto de análise dos politólogos na tentativa de sistematizar o problema e criar leis que permitam alguma segurança conceptual. No entanto, como nem todos observam a questão numa mesma perspetiva – Duverger e Rae, por exemplo, debruçaram-se sobre as variáveis políticas, enquanto Rokkan valorizou as variáveis sociais –, não admira, por isso, que as leis formuladas por um politólogo venham a ser contestadas por outros e surjam novas leis, mesmo que com a designação de regras.

É a dificuldade das generalizações, sempre presente nas Ciências Sociais e Humanas, a desaconselhar juízos definitivos.

Esta dificuldade também se pode constatar quando se pretende estabelecer uma relação causal entre o sistema de representação proporcional e a fragmentação do sistema partidário.

De facto, se no passado a opção pelo sistema de representação proporcional foi acusada de fragmentar o sistema partidário e de dificultar a estabilidade governativa – sendo inclusivamente responsabilizado pela queda da República de Weimar e pela ascensão do nazismo – na atualidade já não parece possível que essa relação possa ser tão linear.

Na realidade, há variáveis que terão de ser tidas em conta como a dimensão das circunscrições – que traduz o número de eleitos e não a dimensão geográfica –, a existência de um ou de dois círculos eleitorais, o valor da cláusula-barreira e, até o número de candidatos.

1. Este estudo teve como base os resultados das eleições gerais até 1982 e o índice de proporcionalidade foi calculado com a soma das diferenças entre a quota de assentos e a quota de votos de cada partido dividida por 2 e subtraída de 100.

Sob este último elemento, talvez seja interessante proceder a uma breve análise do sistema de Cabo Verde no que concerne ao Poder Local.

Assim, embora o país tenha optado pelo método D'Hondt, ou seja, um sistema de representação proporcional, existe a possibilidade de um partido eleger toda a vereação de uma Câmara Municipal desde que obtenha a maioria absoluta dos votos validamente expressos. O problema é que, por força da bipolarização existente no arquipélago, em muitas Câmaras Municipais só se apresentaram a sufrágio duas listas: uma do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) e outra do ou apoiada pelo Movimento para a Democracia (MpD). Desta forma, o partido vencedor, mesmo que pela diferença mínima de votos, obtém maioria absoluta e assegura a constituição de uma vereação monopartidária, como se efetivamente se tratasse de um sistema maioritário.

As eleições mais recentes encarregaram-se de mostrar que apenas dois municípios escaparam à regra que possibilitou as vereações unicolores em Cabo Verde, ou seja, em Cabo Verde, a nível do Poder Local, o regime de partido único pode não ter, efetivamente, terminado com a aprovação da Lei Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos em 1990. De facto, a diferença reside apenas na possibilidade de haver mais do que uma lista a concorrer às eleições, uma vez que o resultado se traduz, em regra, na constituição de executivos autárquicos unipartidários.

Este exemplo do Mundo Lusófono permite que o estudo passe para Portugal, país onde, de acordo com dados do Eurobarómetro, o funcionamento da democracia está longe de satisfazer uma parte considerável da população. De facto, em 1985, só 34% dos portugueses se revelavam satisfeitos com o funcionamento da democracia interna. Depois, em 1993, o valor subiu para 51% e em 1999 para 57%, mas os relatórios – Euro barómetro (EB) 65 realizado na primavera de 2006 e EB68 efetuado no outono de 2007 – mostraram que 61% e 60% dos portugueses estavam descontentes com a qualidade da democracia em que viviam.

Nessa altura, na União Europeia, o pessimismo relativo ao funcionamento dos órgãos democraticamente eleitos só era pior na Hungria – 73% de insatisfeitos –, na Lituânia – 70% –, na Eslováquia – 62% e na Roménia – 61%.

Aliás, o EB71, realizado na primavera de 2009, permitiu constatar que 77% dos portugueses não confiavam nos partidos políticos –

80 contra 76% na média da UE –, 65% não confiavam no governo nacional – 63% de média na UE – e 56% não confiavam no Parlamento – 61% na média da UE.

Estas percentagens permitem falar de um consenso de desconfiança em relação aos órgãos políticos.

Ora, se há situações nas quais o consenso não é desejável, certamente que a crise de confiança naqueles que devem representar a vontade nacional constitui uma – provavelmente a principal – delas.

É neste clima de insatisfação que importa verificar as novidades que as propostas visando a alteração da Lei Eleitoral apresentam.

De acordo com a proposta, entretanto publicada, que o Partido Socialista encomendou a André Freire, Diogo Moreira e Manuel Meirinho (2008) e que o PS considera como a base para o Projeto de Lei, Portugal passará a deter dois círculos – um local e outro nacional – o que levará a que nas eleições legislativas cada eleitor tenha de preencher dois boletins de voto para proceder à escolha do deputado local ou regional e do nacional. No primeiro caso, a opção recairá sobre um nome da lista ordenada por ordem alfabética para evitar que o primeiro nome, que de acordo com a tradição portuguesa é o cabeça de lista, possa obter uma votação inferior a outros candidatos colocados pelo partido em posições inferiores. A nível nacional o eleitor continuará a votar não em nomes mas em listas.

É claro que a engenharia matemática será chamada para indicar o número de deputados a eleger em cada um destes níveis e para a construção dos novos círculos eleitorais – terá de haver situações de agregação e de separação dos círculos distritais atualmente existentes – e do número de deputados a eleger por cada um deles.

No seu estudo, os autores indicam que o número de deputados deverá ser 229 – número que por ser ímpar impossibilita as situações de impasse resultantes de empate nas votações – sendo que os deputados nacionais deverão ser 99. Os autores defendem, ainda, que se os deputados nacionais atingirem os 109, os efeitos da desproporcionalidade ficam praticamente anulados. Aliás, a questão da proporcionalidade e da governabilidade fazia parte dos pré-requisitos definidos pelo PS.

Quanto à existência de um círculo primário, o fator que levou à proposta para a sua criação prende-se com o desejo de uma maior proximidade entre os eleitores e os eleitos e a uma maior responsabilização de ambos.

No entanto, dificilmente esse espírito pode ser invocado para justificar as mudanças pretendidas para o Poder Local.

De facto, segundo o acordo entre o PS e o PPD/PSD que possibilitou a aprovação na generalidade em 18 de janeiro de 2008, deixaria de haver eleições para a Câmara Municipal porque o Presidente da Câmara seria o primeiro nome da lista mais votada para a Assembleia Municipal. Além disso, o Presidente de Câmara poderia escolher a maioria absoluta de vereadores – mais concretamente dois terços – entre os eleitos para a Assembleia Municipal. Não se tratando do estabelecimento de executivos monocolores, não restam dúvidas que estamos perante uma estratégia que bebe inspiração no ideal maquiavélico de que quem tem poder usa-o. De facto, à oposição ficaria reservado, no máximo, um terço dos lugares no executivo.

Estas alterações ainda não representavam o regresso ao partido único, mas não andavam longe de constituir uma forma de reconhecer o direito à existência do outro, desde que essa existência não colocasse em causa a implementação das medidas preconizadas pelo partido no Poder.

Aliás, o argumento – frequentemente apontado mas ainda não suficientemente estudado – de que a oposição dificulta a ação do executivo aponta para um duplo défice democrático. Em primeiro lugar, do detentor do Poder porque não consegue criar as sinergias para a construção de um projeto coletivo e tende a impor a sua vontade respaldada pelos resultados eleitorais. Em segundo lugar, da oposição, especialmente da elite alternativa, porque não consegue promover uma oposição construtiva e sobrepõe os interesses partidários aos desígnios da comunidade.

Aliás, no que às responsabilidades diz respeito, talvez convenha ter presente a análise de Florestan Fernandes relativa ao Brasil², e distribuir as responsabilidades pelo regime do Estado Novo – que as teve e grandes – e pelos atores políticos pós-25 de Abril de 1974. Na verdade, depois de um período inicial em que, em nome da unidade, se procurou uma unicidade – situação denunciadora de falta de liberdade individual e coletiva – passou-se para uma fase durante a qual os dois partidos que dominam o poder solicitam ao eleitorado a bênção – ou a benesse para os não católicos – de uma maioria absoluta.

2. Trata-se da sua teoria do capitalismo dependente.

Por isso, a dificuldade verificada para a aprovação na generalidade do Orçamento para 2010 evidencia esse défice democrático porque todos os partidos com assento parlamentar falam da necessidade de diálogo, mas esse diálogo assume, mesmo em épocas de grave crise como a atual, uma forma de quase monólogo.

Esta situação é, talvez, mais grave do que a crise económica que o país enfrenta porque a crise é conjuntural enquanto o défice democrático põe em causa a sobrevivência da própria democracia.

Parece oportuno salientar, até como ponto de partida para um aprofundar da questão ao nível das alterações propostas para a gestão do Poder Local, que, como a Associação Nacional de Municípios Portugueses refere, em 9 mandatos autárquicos que elegeram 2755 executivos municipais, «só em 20 casos foi necessário recorrer a eleições intercalares, 10 das quais por iniciativa de forças políticas que detinham a presidência»³.

A análise do comportamento do eleitorado nestes casos permitirá verificar se o mesmo penalizou o executivo ou a oposição, isto é, a quem é que os eleitores atribuíram o ónus da responsabilidade pela instabilidade criada.

Não admira, por isso, que surjam vozes a nível do Poder Local, provenientes das diferentes forças partidárias, a questionar a pertinência da alteração da Lei ou, embora concordando com a sua alteração, a apresentar a sua discordância relativamente a algumas das alterações propostas⁴.

Aliás, também a nível do Poder Central essas críticas se fizeram já ouvir como se comprovou pelos votos desfavoráveis de todos os partidos da oposição, com a natural exceção do PPD/PSD, pela abstenção de Manuel Alegre e pelas declarações de voto de 4 deputados do PS e 3 do PSD, aquando da aprovação na generalidade, em 18 de janeiro de 2008, das alterações à Lei Autárquica.

Argumentos invocados pelos defensores da alteração da lei, nomeadamente que na União Europeia, a nível do Poder Local, não é regra a

3. Afirmção constante das conclusões da reunião do Conselho Geral da ANMP, realizada em Coimbra em 31 de janeiro de 2008.

4. Esta constatação é válida também para os partidos proponentes da nova Lei porque a Presidente da Comissão Permanente da Divisão Administrativa da Cidade da Assembleia Municipal de Lisboa, Irene Lopes, num colóquio promovido pela autarquia, considerou que, em geral, esta lei «é uma clara desconsideração pelos órgãos autárquicos e seus eleitos – Câmara, Assembleia Municipal e Juntas de Freguesia».

presença da oposição no executivo, ou que, a exemplo do que se passa no atual sistema português a nível do Poder Central, a não existência de eleições para o Governo, mas sim para a Assembleia da República conduz, em regra, à formação de executivos de apenas um partido, segundo o meu ponto de vista não colhem.

De facto, no primeiro exemplo, considero que se está perante uma exceção que justifica a regra de que a maioria tem sempre razão, elemento que aconselha o recurso à utilização da palavra «quase». Assim, não é o facto de o modelo ser habitual que se revela suficiente para garantir a sua adequação a uma prática verdadeiramente democrática e representativa. Além disso, devemos analisar e nunca copiar ou importar modelos, até porque não parece que algumas – poucas – décadas de exercício livre do Poder Autárquico já tenham sido suficientes para a estruturação de uma cultura democrática que permita ver munícipes e não eleitores.

Quanto ao segundo exemplo, não parece aconselhável transpor para o Poder Local aquilo que acontece a nível do Poder Central, desde logo porque existe uma clara separação a nível lógico, pois o Poder Local caracteriza-se por uma proximidade entre os eleitos e os eleitores que ultrapassa, claramente, os aspetos decorrentes da democracia representativa para assumir uma forma a meio caminho entre esta e a democracia direta, situação para a qual proponho a designação de democracia de proximidade.

Um último elemento que merece reflexão prende-se com a questão do género. De facto, as propostas para a nova Lei exigiam que as mulheres ocupassem, no mínimo, um terço da lista, ou seja, a questão do género merecia o mesmo tratamento que a da oposição.

Esta existência de um limite mínimo para a participação feminina representa um dos resquícios de uma mentalidade que, ancorada na tradição e, estendendo-se muito para além das fronteiras geográficas de Portugal, continua a considerar a mulher como um ser inferior e que fez com que «nos sistemas ocidentais do Pós-Guerra, três quartos dos detentores de cargos governativos fossem homens, raramente mulheres, escolhidos dentro dos partidos» (Pasquino, 2005: 179).

Talvez seja tempo de recordar que na Constituição da República Portuguesa, Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto, o ponto 2 do art.º 13º estipula que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever

84 em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual».

Mesmo descontado que a palavra «sexo» tem uma componente mais biológica e que deveria ser substituída pelo vocábulo «género» de conteúdo mais sociológico, não restam dúvidas que a Constituição defende a igualdade de direitos – logo também dos direitos políticos – entre o homem e a mulher.

Como expliquei aquando da análise da proposta da nova Lei Eleitoral para a Assembleia da República, o papel da engenharia matemática nunca pode ser considerado despiciente. Porém, e apesar do gosto pessoal pela Matemática – ou talvez devido a ele – não me parece muito viável a construção de um modelo que permita concluir que na proposta aprovada na generalidade estivesse assegurada a paridade em função do género nas listas do Poder Local.

Alguns deputados, como Maria de Belém e Manuel Alegre, também parecem ter as mesmas dúvidas ou certezas.

Na verdade, é do domínio do senso comum que partir ao meio é dividir em duas partes iguais. Aliás, para que a divisão seja justa e livre de inveja, existe uma grande variedade de algoritmos.

Só que, como a vida ensina, nem sempre a teoria se aplica na realidade e «quem parte e reparte, fica sempre com a melhor parte».

Ora, todos sabemos sobre quem recai o poder da partilha!

Bibliografia

- Cruz, M.B. (coord.) (1998). *Sistemas Eleitorais: O Debate Científico*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Espada, J.C. (2008). "Reflexões Sobre o Conceito de Cultura Política". *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, nº 35, pp. 19-37.
- Freire, A.; Moreira, D.; Meirinho, M. (2008). *Para uma Melhoria da Representação Política – A Reforma do Sistema Eleitoral*. Lisboa: Sextante.
- Marques, F.P. (2007). *Esboço de um Programa para os Trabalhos das Novas Gerações*. Lisboa: Campo de Letras.
- Pasquino, G. (2005). *Curso de Ciência Política*. Lisboa: Principia.
- Rose, R.; Mishler, W.; Haerpfer, C. (1998). *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Silveira, O. (2005). *A Democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Colibri.