

Proposta

“Um Portugal mais Coeso Pela Democracia”

Hélder Guerreiro

Resumo

O processo democrático e a democracia exigem um trabalho permanente de perceção sobre as realidades que assentam muitas vezes em transformações incompletas ou sentidos de pertença que nos escapam.

A receita de hoje, quando queremos debelar o défice de participação das pessoas no processo democrático, passa sempre pela discussão em torno de novos modelos de democracia de proximidade nas suas dimensões representativa, participativa e/ou colaborativa.

Os orçamentos participativos, os modelos de simplificação e modernização administrativa e os serviços de proximidade transformados em acesso online construíram uma narrativa de acesso permanente (à decisão e ao serviço) que, aparentemente, não está a contribuir para aumentar a participação das pessoas no processo eleitoral, designadamente para a Assembleia da República.

Olhar para esta questão de forma específica, obriga não só a um olhar para a recente história da democracia em Portugal, mas, fundamentalmente, obriga a promover uma discussão alargada sobre fundamentos, meios e processos de valorização da participação/implicação das pessoas no “desenho” do seu próprio destino.

Neste aspeto as questões de proximidade ligadas a questões de pertença têm, do meu ponto de vista, o papel mais relevante na medida em que só assim se consegue associar de forma direta o voto ao representante. Claro que esta questão tem algumas variáveis associadas, mas, no presente trabalho, o território (circulo eleitoral) será a questão analisada. Não porque se entenda que pode resolver sozinho, mas porque é a base para que as outras variáveis possam ser analisadas.

É neste sentido que propomos a criação interna de uma unidade de missão para a promoção da participação cidadã nos processos eleitorais democráticos e propomos, desde logo, a alteração à lei eleitoral no que aos círculos eleitorais diz respeito, com impacto, fundamentalmente, nas eleições para a Assembleia da República.

Alterar a Lei Eleitoral é reformar/rever o sistema eleitoral?

É bem verdade que em política o jogo de palavras significa muito, mas esse jogo também tem que conter uma narrativa coerente e que justifique as ações e é por isso que se impõe, desde logo, responder à questão que nos permite ou não continuar com a proposta face ao posicionamento (estratégia) do Partido Socialista face a este assunto e neste momento (legislatura). Reformar não cabe nessa estratégia, mas e alterar será uma reforma?

Para respondermos a esta questão importa olhar para a lei eleitoral e perceber o seu percurso desde 1979.

A Lei n.º14/79, de 16 de maio – Lei Eleitoral da Assembleia da República – aparenta uma certa estabilidade atendendo ao facto de não ter existido, que se note, uma grande revisão ou reforma do sistema eleitoral, pelo que se estranha a quantidade de alterações que já sofreu, designadamente: Declarações de 17 de agosto de 1979 e de 10 de outubro de 1979; Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro; Lei nº 14-A/85, de 10 de julho; Decreto-Lei nº55/88, de 26 de fevereiro; Leis nºs 5/89, de 17 de março, 18/90, de 24 de julho, 31/91, de 20 de julho; 55/91, de 10 de agosto, 72/93, de 30 de novembro, 10/95, de 7 de abril, 35/95, de 18 de agosto; Leis Orgânicas nºs 1/99, de 22 de junho, 2/2001, de 25 de agosto, 3/2010, de 15 de dezembro, e 1/2011, de 30 de novembro; Lei n.º 72-A/2015, de 23 de Julho; e Lei Orgânica n.º 10/2015, de 14 de agosto.

Logo em 1985 a alteração é relativamente profunda à lei, com um conjunto de 13 artigos alterados e ajustados. As coligações, os recursos, o voto de cegos ou outros deficientes são alterações com algum significado.

Em 1990 (Lei 18/90, de 24 de Julho) é definido como 230 o número de deputados (226 no território nacional) a eleger para a Assembleia da República, distribuídos pelos círculos eleitorais, conforme o número de eleitores, pelo método da média mais alta de Hondt.

Em 1991 e 1993 as leis sobre sondagens e financiamentos dos partidos políticos revogam alguns artigos da Lei 14/79, mas ainda que relevantes em termos da vida democrática e sustentabilidade dos partidos políticos pouco interferem, de forma direta, no sistema eleitoral.

Em 1995 (Lei 10/95, de 7 de abril) produziu-se uma nova e relevante alteração à Lei 14/79, na medida em altera 25 artigos ligados a questões, a título de exemplo, como inelegibilidades, e introduz alguns novos, designadamente ao nível do voto antecipado.

As leis orgânicas de 2001, 2010, 2011 e 2015 alteram um conjunto vasto de artigos (2001), promovem um alargamento do direito ao voto antecipado (2010 e 2011) e fazem uma readaptação à nova organização do sistema judiciário (2015).

São, portanto, inúmeras as alterações efetuadas ao longo dos anos sem que o sistema eleitoral tenha sido reformado verdadeiramente. Na verdade, aprofundou-se a democracia representativa e foi mantida uma lógica de círculos eleitorais onde concorrem, em lista por partido político, os candidatos a deputados.

Assim, pensamos que a resposta à pergunta de partida é simples e é negativa. Alterar a lei eleitoral pode não significar a reforma/revisão do sistema eleitoral à Assembleia da República. Aliás, isso ainda não aconteceu em democracia.

Quando se pretende alterar o que já não existe, não é reformar é adequar!

Chegados aqui importa reforçar que o que se pretende, tal como as alterações anteriores, é uma mera adaptação ou alteração simplificada do número 2 do artigo 12.º da Lei n.º14/79, de 16 de maio, já, por diversas vezes, alterada nos termos revistos e referidos anteriormente.

Antes de se apresentar a proposta e porque se trata de uma proposta de alteração dos círculos eleitorais, logo de âmbito territorial, importa percorrer, de forma temporal, a alteração do desenho territorial (administrativo) português considerando as suas designações mais relevantes para a nossa proposta, designadamente os distritos, as províncias e as comunidades intermunicipais.

Por alturas dos primeiros governos da monarquia constitucional foram criados os distritos, estávamos em 1835. Essa lista inicial de divisão territorial de 1.º nível subsistiu até aos dias de hoje, ainda que a sua extinção tivesse sido prevista em várias reformas administrativas.

A própria constituição prevê no seu artigo 291.º que “enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido”.

Apesar desta enorme resiliência, os distritos têm vindo a perder relevância como divisão administrativa. A extinção dos governos civis, em 2011, e a crescente relevância das comunidades intermunicipais remeteram os distritos para divisões territoriais associadas aos círculos eleitorais para a Assembleia da República e aos campeonatos distritais de futebol.

Já as províncias nasceram com o Estado Novo, fruto da sua política de regionalização do país. A constituição de 1933 considerava a criação de autarquias regionais que se designavam como províncias. Em 1936, com base nos estudos do geógrafo Amorim Girão, acabaram por ser criadas 11 províncias: Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro; Douro Litoral; Beira Litoral; Beira Alta; Beira Baixa; Ribatejo; Estremadura; Alto Alentejo; Baixo Alentejo; e Algarve.

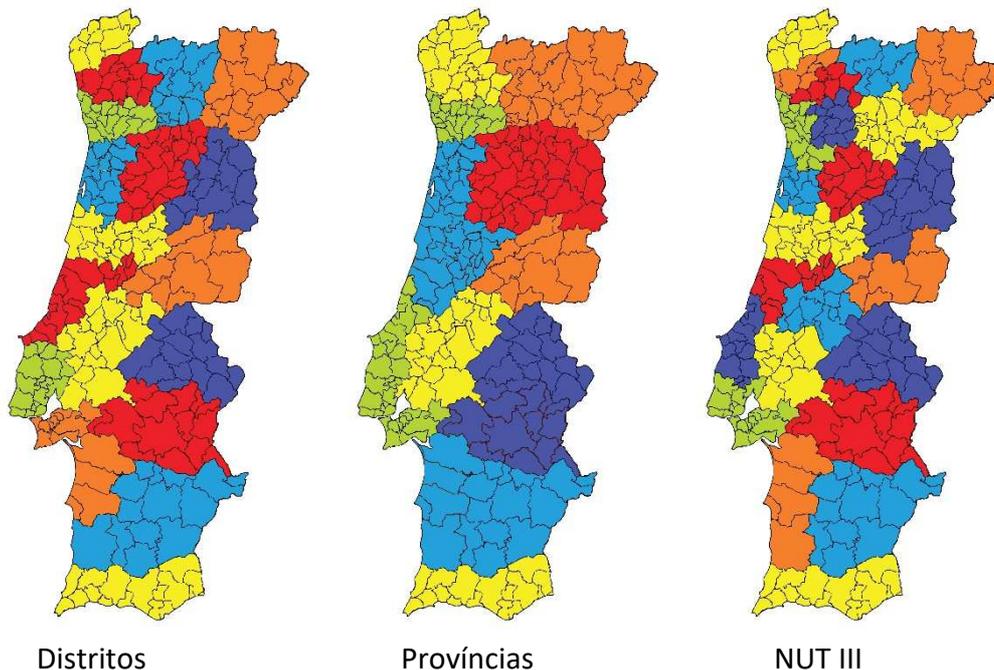
Paralelamente à divisão em províncias, mantiveram-se os distritos, cujos limites territoriais não coincidiam com os daquelas. Em 1959 foram extintas as Juntas de Província e criadas as Juntas Distritais, que assumiram as competências das anteriores províncias. As províncias, no entanto, mantiveram-se como divisões históricas e geográficas, só sendo formalmente extintas como subunidade administrativa do Estado com a constituição de 1976.

Com a Lei 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), é consolidado um caminho de rejeição dos distritos para um plano incipiente e reforçado o papel administrativo das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais (CIM).

As CIM correspondem a unidades territoriais definidas com base nas NUTS III e são instituídas em concreto com a aprovação dos seus estatutos pelas assembleias municipais da maioria absoluta dos municípios que as integrem. Neste sentido, as CIM correspondem, em certo modo, à vontade dos municípios e representam uma evolução gradual do associativismo municipal que se tem vindo a consubstanciar na criação de um novo nível administrativo de concertação de estratégias, de execução de competências e numa nova lógica de representação territorial.

As Comunidades Intermunicipais, ainda que originárias de uma certa abordagem burocrática de definição de territórios com a possível proximidade em termos de homogeneidade estatística, representam o primeiro modelo de divisão territorial e administrativa integralmente desenhado em democracia.

De acordo com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, as comunidades intermunicipais, para além das áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa, são: Alentejo Central; Alentejo Litoral; Algarve; Alto Alentejo; Alto Minho; Alto Tâmega; Ave; Baixo Alentejo; Beira Baixa; Beiras e Serra da Estrela; Cávado; Douro; Lezíria do Tejo; Médio Tejo; Oeste; Região de Aveiro; Região de Coimbra; Região de Leiria; Tâmega e Sousa; Terras de Trás-os-Montes; e Viseu Dão Lafões.



Esta evolução da divisão administrativa de Portugal aponta para o reforço das CIM até como modelo de organização vertical dos territórios, das regiões, dos países e da própria Europa. É neste contexto que importa introduzir, mais do que descentralização de competências e sucessivos reconhecimentos de subsidiariedade, componentes de liderança assentes em processos a partir da vontade dos cidadãos para que estes novos territórios cresçam, também, como territórios de pertença.

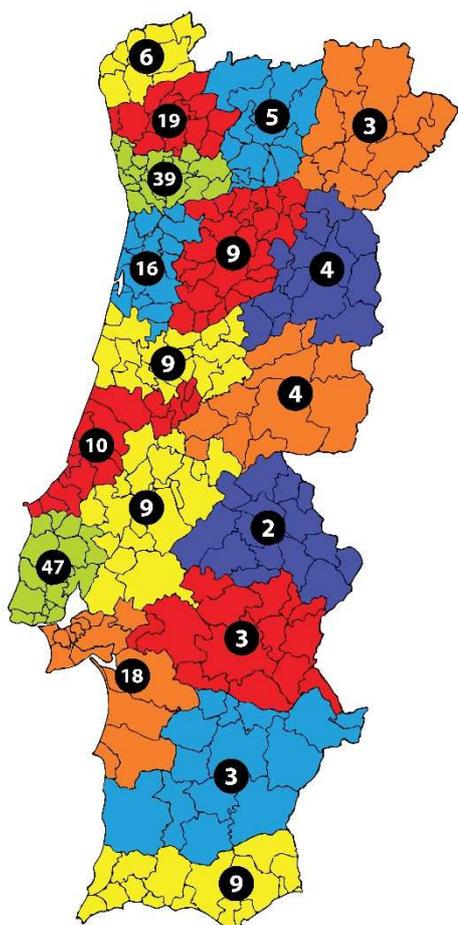
Importa, pois, analisar, comparativamente, sempre de acordo com o método da média mais alta do método de Hondt, os círculos eleitorais atuais com uma perspetiva dos novos territórios assentes nas CIM enquanto NUT's III. Desta proposta resultam as alterações visíveis no quadro e mapas seguintes, em termos de designações e número de deputados:

Círculo Eleitoral atual		Circulo Eleitoral NUT III	
Designação	Dep.	Designação	Dep.
Faro	9	Algarve	9
Beja	3	Baixo Alentejo	2
		Alentejo Litoral	2
Évora	3	Alentejo Central	3
Portalegre	2	Alto Alentejo	2
Setúbal	18	Lezíria do Tejo	5
Santarém	9	Grande Lisboa	60
Lisboa	47	Oeste	7
Leiria	10	Região de Leiria	6
Castelo Branco	4	Beira Baixa	2
Guarda	4	Beiras e Serra da Estrela	5
Coimbra	9	Região de Coimbra	10
Viseu	9	Medio Tejo	5
Aveiro	16	Dão Lafões	6
		Região de Aveiro	8
Porto	39	Grande Porto	39
Bragança	3	Terras de trás os Montes	3
Vila Real	5	Alto Tâmega	2
Braga	19	Douro	5
Viana do Castelo	6	Tâmega e Sousa	9
		Alto Minho	6
		Cavado	9
		Ave	10
Açores	5	Açores	5
Madeira	6	Madeira	6
Total	226	Total	226

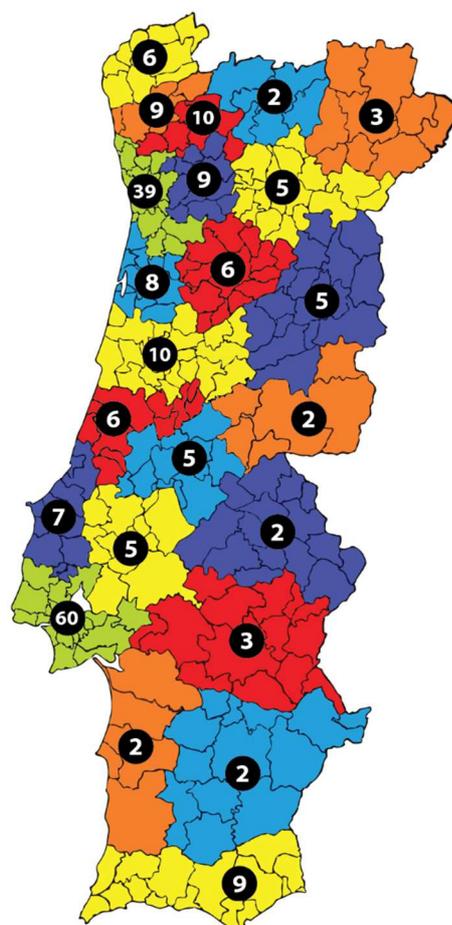
Uma análise ao quadro comparativo permite perceber algumas vantagens e algumas desvantagens donde se destacam:

- a) Uma perfeita adequação dos círculos eleitorais às novas realidades políticas, administrativas, estratégicas e territoriais considerando um quadro de unidades estatísticas que congregam as novas figuras de associativismo municipal (NUT III) e subsequentemente resultam nas unidades estatísticas que coincidem com as CCDR's (NUT II) adequado assim o edifício político ao associativo e ao de ordenamento e coordenação regional;

- b) Um aumento das discrepâncias entre os círculos que elegem mais deputados em relação aos que elegem menos deputados (mais concretamente de um máximo de 47 e um mínimo de 2, nos círculos atuais, para um máximo de 60 e um mínimo de 2, nos círculos coincidentes com as CIM);
- c) Um aumento da discrepância entre o número de eleitores por deputado eleito donde, na proposta, são necessários 43980 eleitores para eleger um deputado e no quadro atual são necessários 43404 eleitores para eleger o mesmo deputado;
- d) Uma amenização da discrepância de representatividade entre os círculos do interior e do litoral (aproximadamente a mesma faixa de interior passa de 23 para 26 deputados eleitos);



Círculos Eleitorais Atuais



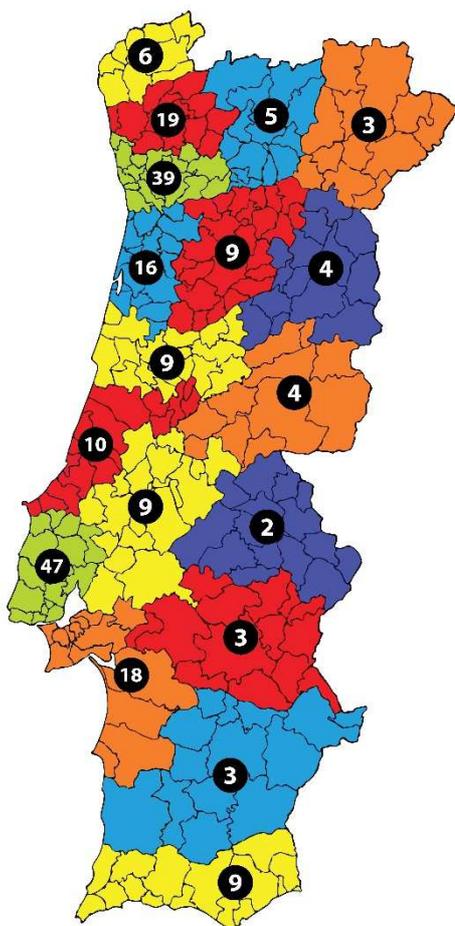
Círculos Eleitorais NUT's III

Da análise ao quadro e mapas chegamos à conclusão por dois aspetos positivos e dois negativos sendo que importa realçar que a proximidade parece afetar a representatividade, mais ainda se pensarmos no desaparecimento de um círculo eleitoral com enorme expressão como é a península de Setúbal que, pela sua diluição na "Grande Lisboa", contribui para discrepâncias nacionais em termos de deputados eleitos entre os diferentes círculos eleitorais.

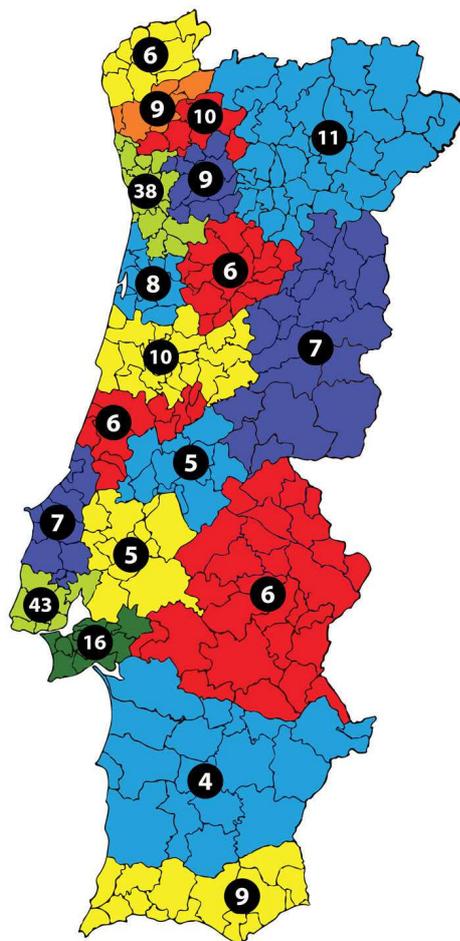
Estes aspetos negativos obrigam a uma nova análise com círculos eleitorais que resultam de um misto entre as NUT's e um novo olhar sobre as propostas territoriais de províncias atendendo a que estas ainda carregam muito valor em termos de sentimento de pertença. A proposta mista passa por círculos eleitorais do continente coincidentes, de forma genérica, com as áreas das comunidades intermunicipais e adotam o seu nome, sendo considerados os seguintes casos particulares ou diferenciados:

- a) Círculo eleitoral do Baixo Alentejo, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais do Baixo Alentejo e do Alentejo Litoral;
- b) Círculo eleitoral do Alto Alentejo, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais do Alto Alentejo e do Alentejo Central;
- c) Círculo eleitoral da Península de Setúbal, que resulta da subtração dos concelhos do distrito de Setúbal, com exceção dos concelhos do Alentejo Litoral, à área metropolitana de Lisboa;
- d) Círculo eleitoral da Grande Lisboa, que resulta da subtração dos concelhos do distrito de Setúbal à área metropolitana de Lisboa;
- e) Círculo eleitoral do Grande Porto, que coincide com a área metropolitana do Porto;
- f) Círculo eleitoral da Beira Baixa, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais da Beira Baixa e da Serra da Estrela;
- g) Círculo eleitoral de Trás-os-Montes e Alto Douro, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais do Douro, do Alto Tâmega e das Terras de Trás-os-Montes.

Círculo Eleitoral atual		Círculo Eleitoral Misto	
Designação	Dep.	Designação	Dep.
Faro	9	Algarve	9
Beja	3	Baixo Alentejo	4
Évora	3	Alto Alentejo	6
Portalegre	2	Península de Setúbal	16
Setúbal	18	Lezíria do Tejo	5
Santarém	9	Grande Lisboa	43
Lisboa	47	Oeste	7
Leiria	10	Região de Leiria	6
Castelo Branco	4	Beira Baixa	7
Guarda	4	Região de Coimbra	10
Coimbra	9	Médio Tejo	5
Viseu	9	Dão Lafões	6
Aveiro	16	Região de Aveiro	8
Porto	39	Grande Porto	38
Bragança	3	Trás-os-Montes e Alto Douro	11
Vila Real	5	Tâmega e Sousa	9
Braga	19	Ave	10
Viana do Castelo	6	Cavado	9
		Alto Minho	6
Açores	5	Açores	5
Madeira	6	Madeira	6
Total	226	Total	226



Círculos Eleitorais Atuais



Círculos Eleitorais "Mistos"

Considera-se assim que a presente proposta consagra várias vantagens donde se destacam:

- e) Uma adequação às novas realidades políticas, administrativas, estratégicas e territoriais considerando um quadro de unidades estatísticas que congregam as novas figuras de associativismo municipal (NUT III) e subsequentemente resultam nas unidades estatísticas que coincidem com as CCDR's (NUT II) adequado assim o edifício político ao associativo e ao de ordenamento e coordenação regional;
- f) Uma diminuição das discrepâncias entre os círculos que elegem mais deputados em relação aos que elegem menos deputados (mais concretamente de um máximo de 47 e um mínimo de 2, nos círculos atuais, para um máximo de 43 e um mínimo de 4, nos círculos propostos);
- g) Uma diminuição da discrepância entre o número de eleitores por deputado eleito donde, na proposta, são necessários 42632 eleitores para eleger um deputado e no quadro atual são necessários 43404 eleitores para eleger o mesmo deputado;
- h) Uma amenização da discrepância de representatividade entre os círculos do interior e do litoral (aproximadamente a mesma faixa de interior passa de 23 para 28 deputados eleitos);

- i) Considerando todos os fatores positivos aprofundámos a comparação em termos de representatividade partidária que, pelos resultados obtidos, não sofre alterações profundas ainda que aparente, na proposta, um benefício aos partidos mais votados em detrimento, apenas, da quarta força política mais votada, conforme é visível no quadro seguinte:

Circulo Eleitoral*	PSD/CDS	PS	CDU	BE	PAN	PDR	PCTP
Deputados_Atual	99	80	17	18	1	0	0
Deputados_Proposta	101	82	13	18	1	0	0

*Foram, com base nos resultados eleitorais das ultimas eleições legislativas, apenas analisados os círculos eleitorais em território nacional considerando que os da madeira e açores permanecem inalterados.

Proposta/Conclusão

Face às duas alternativas propõe-se que a redação do n.º 2 do artigo 12.º da Lei Eleitoral passe a ser a seguinte:

Os círculos eleitorais do continente coincidem, de forma genérica, com as áreas das comunidades intermunicipais e adotam o seu nome, sendo considerados os seguintes casos particulares ou diferenciados:

- h) Círculo eleitoral do Baixo Alentejo, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais do Baixo Alentejo e do Alentejo Litoral;
- i) Círculo eleitoral do Alto Alentejo, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais do Alto Alentejo e do Alentejo Central;
- j) Círculo eleitoral da Península de Setúbal, que resulta da subtração dos concelhos do distrito de Setúbal, com exceção dos concelhos do Alentejo Litoral, da área metropolitana de Lisboa;
- k) Círculo eleitoral da Grande Lisboa, que resulta da subtração dos concelhos do distrito de Setúbal da área metropolitana de Lisboa;
- l) Círculo eleitoral do Grande Porto, que coincide com a área metropolitana do Porto;
- m) Círculo eleitoral da Beira Baixa, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais da Beira Baixa e da Serra da Estrela;
- n) Círculo eleitoral de Trás-os-Montes e Alto Douro, que resulta da agregação das comunidades intermunicipais do Douro, do Alto Tâmega e das Terras de Trás-os-Montes.

Mais se propõe que a presente proposta seja considerada como recomendação ao Governo para debate com os partidos parceiros que o apoiam e que, internamente ao Partido Socialista, seja constituída uma unidade de missão para a reforma do sistema eleitoral (eleições à Assembleia da República e Autárquicas).