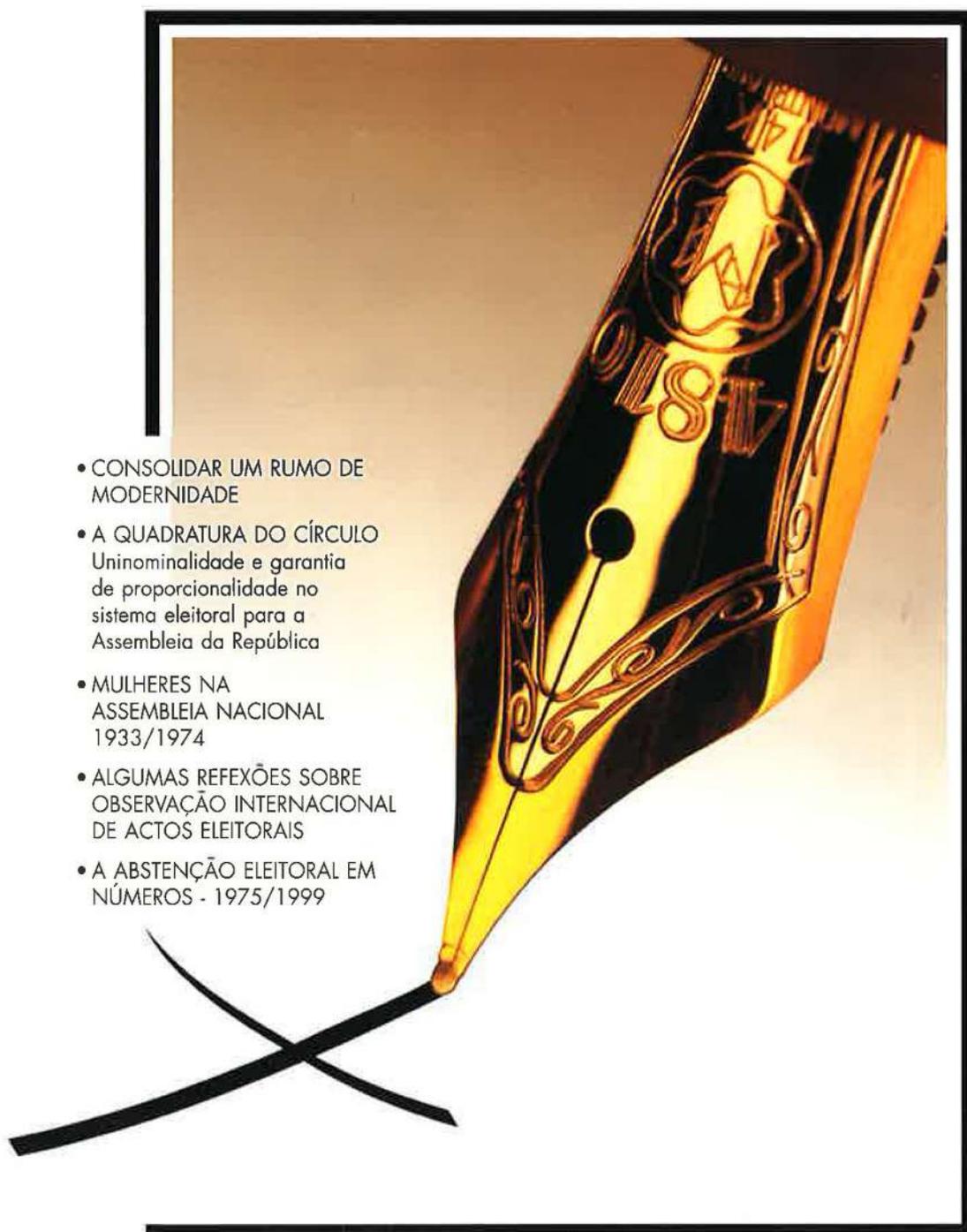


# eleições

NÚMERO 6

- CONSOLIDAR UM RUMO DE MODERNIDADE
- A QUADRATURA DO CÍRCULO  
Uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema eleitoral para a Assembleia da República
- MULHERES NA ASSEMBLEIA NACIONAL 1933/1974
- ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OBSERVAÇÃO INTERNACIONAL DE ACTOS ELEITORAIS
- A ABSTENÇÃO ELEITORAL EM NÚMEROS - 1975/1999



revista de assuntos eleitorais



# eleições

NÚMERO 6

- CONSOLIDAR UM RUMO DE MODERNIDADE
- A QUADRATURA DO CÍRCULO  
Uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema eleitoral para a Assembleia da República
- MULHERES NA ASSEMBLEIA NACIONAL 1933/1974
- ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OBSERVAÇÃO INTERNACIONAL DE ACTOS ELEITORAIS
- A ABSTENÇÃO ELEITORAL EM NÚMEROS - 1975/1999

revista de assuntos eleitorais

**ELEIÇÕES**

Revista de assuntos eleitorais (\*)  
Nº 6 - Novembro de 2000

**PROPRIEDADE:**

Ministério da Administração Interna  
Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

**DIRECÇÃO:**

Maria de Fátima Ribeiro Mendes

**COORDENAÇÃO TÉCNICA:**

Jorge Miguéis

**REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO:**

STAPE - Av<sup>a</sup> D. Carlos I - 134 - 1249 -104 LISBOA

**CAPA E ARRANJO GRÁFICO:**

Mário Pacheco e Joaquim Ferrada

**EXECUÇÃO GRÁFICA:**

Gráfica Maiadouro–Maia

**ISSN:**

0871 - 7451

**DEPÓSITO LEGAL:**

41 658/90

## Índice

- CONSOLIDAR UM RUMO DE MODERNIDADE 5  
*Carlos Zorrinho*
  
- TENTANDO A QUADRATURA DO CÍRCULO 7  
 Uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema  
 eleitoral para a Assembleia da República  
*Fernando Rocha Andrade*
  
- MULHERES NA ASSEMBLEIA NACIONAL – 1933/1974 43  
*Ana Vargas*
  
- ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OBSERVAÇÃO  
 INTERNACIONAL DE ACTOS ELEITORAIS 63  
*Maria da Graça Miragaia Archer*
  
- A ABSTENÇÃO ELEITORAL EM NÚMEROS – 1975/1999 69  
*Jorge Miguéis*  
*Paula Vasco*



## CONSOLIDAR UM RUMO DE MODERNIDADE

- Carlos Zorrinho

*Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna*

Vivemos tempos de mudança que induzem novos desafios e novas oportunidades capazes de varrer com o seu impulso toda a sociedade. No seio da turbulência, alguns pilares têm que se manter firmes, embora discretos, como garantias da legitimidade democrática do processo de pilotagem das dinâmicas sociais.

Como cidadão empenhado na participação cívica e democrática, habituei-me a respeitar e admirar o trabalho realizado pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) exactamente porque soube sempre acompanhar de forma discreta mas eficaz os processos de mudança na sociedade, dando respostas prontas e competentes às solicitações inerentes ao cumprimento da sua missão.

O facto evidente de nunca o processo organizacional das consultas eleitorais ter sido um tema central na nossa agenda política, é a prova mais inequívoca da eficácia e da solidez de um serviço que merece o apoio e o louvor de todos os que pugnam pela qualidade da democracia e pela credibilidade dos mecanismos que a sustentam.

Aberto à adopção dos novos instrumentos tecnológicos hoje disponíveis e tendo em conta a nova Lei do Recenseamento Eleitoral, o STAPE tem vindo de forma paulatina e segura a implantar uma estrutura informatizada de gestão e actualização do Recenseamento, que a prazo poderá ser suporte para a adopção de práticas mais flexíveis no exercício do direito de voto, sem prejuízo dos princípios estruturantes do sistema legalmente consagrado e em particular do voto presencial.

Em paralelo a esta modernização instrumental, o STAPE necessita também de consolidar e melhorar as suas instalações e as suas disponibilidades de pessoal especializado, factos para os quais existe já a necessária sensibilização do Ministério da Tutela e a vontade política inequívoca de contribuir para a sua abordagem correctiva.

No contexto da aposta estratégica de Portugal na disseminação da Sociedade da Informação e do Conhecimento e da democratização do acesso aos novos recursos de informação e comunicação, a rede

informativo do STAPE, com a sua malha fina alargada em parceria com as Juntas de Freguesia, abre também janelas de oportunidade para a troca de conteúdos de interesse cívico e para o enriquecimento do papel daquelas autarquias como agentes activos de fomento da comunicação entre os cidadãos e a Administração.

Face à globalização dos problemas e da procura das soluções, é cada vez mais fundamental que as instituições se mantenham atentas ao mundo que as rodeia, às novas teorias e às novas práticas, procurando cumprir a sua missão com a melhor qualidade possível no quadro do tecto de recursos disponível.

Quer no domínio da cooperação, quer no domínio da parceria ou da troca de experiências, estou certo que o STAPE permanecerá nos próximos anos na linha da frente na aplicação dos saberes que enformam a sua missão, honrará Portugal e será um esteio de credibilidade para a nossa ainda jovem democracia.

A revista “Eleições”, que me honrou com esta oportunidade de participação através de um pequeno contributo de abertura, pela qualidade e pluralidade temática a que nos habituou, é bem um marco simbólico e um exemplo para balizar o caminho a seguir.

## TENTANDO A QUADRATURA DO CÍRCULO Uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema eleitoral para a Assembleia da República (\*)

- Fernando Rocha Andrade

*Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*

Em 23 de Abril de Abril de 1998 a Assembleia da República rejeitou, por maioria, o Projecto de Lei nº 509/VII, do PSD, e a Proposta de Lei nº 169/VII, do Governo, sobre a revisão do sistema eleitoral para a Assembleia da República. Ambas as iniciativas, aproveitando a abertura constitucional de 1997, combinavam o apuramento proporcional com a introdução de círculos uninominais de candidatura, combinação a que se tem chamado em Portugal “sistema proporcional de representação personalizada”. No entanto, apesar desta comunhão de ideias (que não excluía soluções concretas bastante diferenciadas), o debate acabou por ser dominado por uma questão lateral e menor – o número de deputados, questão em que manifestamente não havia um acordo e que

acabou por provocar o fracasso da tentativa de reforma.<sup>(1)</sup>

A discussão havida em 1997/98, se não produziu uma alteração da lei, produziu pelo menos um debate muito rico e uma abundante colecção de estudos publicados sobre a matéria.<sup>(2)</sup> Demonstrou também que, na questão essencial em debate (personalização e círculos uninominais) existia um consenso alargado que abrangia grande parte da comunidade científica que se pronunciou e os dois maiores partidos parlamentares. Consenso político que nos faz pensar que, apesar da “falsa partida” de 1998, existe viabilidade para a introdução em Portugal de um modelo personalizado de eleição do Parlamento.

É com base neste debate e nesta opinião aparentemente

(\*) O presente trabalho é uma extracção parcial e adaptada de um estudo solicitado pelo Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, e que será publicado na íntegra pelo respectivo Ministério. A finalidade do estudo foi a de contribuir para a elaboração de uma proposta de lei que, dando cumprimento ao Programa do Governo, consagre um sistema eleitoral para a A.R. baseado na manutenção da proporcionalidade do actual sistema e na personalização do mandato mediante a introdução de círculos uninominais de candidatura. O trabalho está assim condicionado por estas opções políticas – devendo de qualquer modo esclarecer-se que são opções partilhadas pelo autor. Pela auto-ritização para esta publicação quero deixar expressos ao Ministro Alberto Martins os meus vivos agradecimentos.

(1) O PCP apresentou também um projecto de lei (P.J.L. nº 516/VII) sobre reforma do sistema eleitoral, e que seria também rejeitado. A base do projecto era, no entanto, a transformação dos círculos distritais em regionais – não tendo portanto a ver com a questão da personalização do mandato.

(2) Ver, sobre o processo de discussão pública da PPL 169/VII o detalhado estudo de A. Duarte de Almeida (1999).

maioritária que importa reequacionar as opções em aberto e saber que alternativas existem, dentro dos limites traçados pelo texto Constitucional. O presente trabalho é uma abordagem parcial dos problemas que a reforma eleitoral levanta, incidindo sobre a questão do modelo que conjugue proporcionalidade com círculos uninominais e nas opções que condicionam o grau de proporcionalidade do sistema.

## I – Um sistema proporcional despersonalizado

O sistema eleitoral português é, na sua essência, o mesmo que foi utilizado nas eleições para a Assembleia Constituinte (Decreto-Lei n.º 621-C/74), tendo sido os seus elementos essenciais recebidos pela Constituição de 1976 e pela Lei eleitoral hoje em vigor (Lei 14/79, de 16 de Maio).

Dentro dos sistemas da Europa Ocidental, este é um dos que concedem ao eleitor uma menor amplitude de opções. O voto é atribuído a listas partidárias fechadas e bloqueadas, sendo os lugares no Parlamento ocupados pelos candidatos dos partidos pela ordem de inclusão na lista e na medida dos mandatos obtidos. O voto do eleitor determina **quantos** deputados cabem a cada partido, mas não tem qualquer influência

na determinação de **quais** os candidatos da lista que são efectivamente eleitos. Esta determinação permanece desde 1975 como monopólio dos partidos concorrentes.

Tal opção, compreensível em 1975, dada a necessidade de construir um sistema partidário sólido como base da jovem democracia portuguesa, parece hoje cada vez mais inaceitável numa democracia perfeitamente consolidada. O próprio texto constitucional surgido da Revisão de 1997 aponta hoje, claramente, noutro sentido.

No presente capítulo analisar-se-á primeiro o percurso do debate sobre a personalização do sistema eleitoral desde 1976. Seguidamente, será descrito o quadro constitucional emergente da última Revisão Constitucional.

### 1. O debate sobre a personalização em Portugal<sup>(3)</sup>

Desde o início, os dois pólos em torno dos quais se estruturou o debate sobre revisão do sistema eleitoral foram os objectivos de personalização do mandato e reforço da governabilidade. O primeiro assentava nas críticas segundo as quais as listas fechadas e bloqueadas favoreciam um excessivo poder dos partidos em detrimento das escolhas dos

(3) Para uma visão panorâmica do debate em Portugal desde 1976, ver Braga da Cruz (1998) e Ventura (1998).

votantes. O segundo derivou da crónica instabilidade governativa que caracterizou a democracia portuguesa entre 1976 e 1987.

Na verdade, neste período sucederam-se 10 Governos, não tendo nenhuma legislatura chegado ao fim. O sistema parecia incapaz de gerar maiorias estáveis, sendo os Governos minoritários no Parlamento ou assentando em coligações que se desfaziam a meio das legislaturas.

Assim, até 1987, podemos dizer que as propostas de revisão do sistema iam sobretudo no sentido do reforço da governabilidade. Depois das maiorias absolutas do PSD em 1987 e 1991, e das maiorias “absolutamente inequívocas” do PS em 1995 e 1999, o pêndulo da argumentação tem pendido sobretudo para a vertente da personalização.

Os argumentos de personalização e governabilidade apareceram frequentemente misturados na defesa das várias propostas apresentadas, o que se compreende pela natureza destas, susceptíveis como são de servir ambos os objectivos.

As propostas de reforma podem ser divididas em três grandes correntes: (1) redução da dimensão dos círculos de apuramento, acompanhada eventualmente por uma redução do número de deputados (2) substituição inte-

gral ou parcial do sistema proporcional por um sistema de base maioritária (3) introdução de círculos uninominais, combinando estes círculos com apuramento proporcional. Curiosamente, nunca foi expressiva uma corrente que consistentemente defendesse a adopção do voto preferencial.

A primeira das correntes referidas caracterizou sobretudo as propostas do PSD até 1998. Logo em 1979, no debate que conduziria à actual lei, este partido pretendeu substituir os círculos distritais por círculos que correspondessem a “agrupamentos de concelhos”<sup>(4)</sup>.

Depois da revisão constitucional de 1989 (que desde logo reduziu o número de deputados para entre 230 e 235), o Governo do PSD apresentou a PPL n.º 151/V, que fixava em 230 o número de deputados, criava um círculo nacional de 30 mandatos, e desdobrava os círculos de Lisboa, Porto, Braga, Setúbal e Aveiro, de modo a que nenhum círculo tivesse dimensão superior a 10 mandatos. Não tendo esta proposta sido aprovada, foi renovada na legislatura seguinte, com idêntico insucesso.

O objectivo essencial destas propostas, como é bom de ver, não seria a personalização do mandato<sup>(5)</sup>; a redução da dimensão dos círculos para um máximo de 10 mandatos não daria a estes maior

(4) Artigo 9º do P.J.L. n.º 127/1.

(5) Embora o argumento de que a redução da dimensão do número de eleitores por círculo resultaria numa maior ligação com os eleitos, o objectivo declarado no preâmbulo da proposta era a introdução de um mecanismo “facilitador da estabilidade”.

personalização do que a que é atingida hoje em dia nos círculos de Santarém ou Viseu, por exemplo<sup>(6)</sup>. A *ratio* da solução era a redução da proporcionalidade do sistema, facilitando a bipolarização. Esta redução seria além do mais assimétrica, pois a dispersão de votos do CDS faria com que este partido fosse mais atingido do que o PCP, sendo a sua representação reduzida a um deputado com os resultados de 1987 e 1991<sup>(7)</sup>.

As propostas de adopção de um sistema maioritário assentaram sobretudo na defesa de um sistema a duas voltas, como o existente em França<sup>(8)</sup>. Advogado já por José Miguel Júdice em 1979<sup>(9)</sup>, este sistema teve o seu momento alto em 1985, no auge das preocupações sobre a instabilidade governativa. Nesse ano, tanto o programa eleitoral do PSD para as eleições legislativas como o programa de candidatura de Freitas do Amaral à presidência do República propunham a sua adopção. O objectivo declarado por este último era simultaneamente “assegurar a estabilidade governativa” e “proporcionar a identificação activa

e participada dos cidadãos com o sistema político”<sup>(10)</sup>, além de tornar transparentes as coligações partidárias, que necessariamente passariam para um momento pré-eleitoral.

A estabilidade política da última década reduziu o entusiasmo pelo abandono da representação proporcional. Os projectos de Revisão Constitucional surgidos em 1996 que advogaram soluções maioritárias fizeram-no no quadro de sistemas mistos. Assim, o projecto do CDS/PP<sup>(11)</sup> advogava um sistema maioritário a duas voltas complementado com um círculo nacional proporcional de 100 a 110 deputados; o projecto dos deputados da JSD<sup>(12)</sup> propunha um sistema maioritário a uma volta com um círculo nacional proporcional de até 40 deputados. Sinal dos tempos, no entanto, é o facto de, nestes projectos, a justificação avançada pelos respectivos proponentes ter exclusivamente a ver com a aproximação entre eleitos e eleitores, como se pode verificar nos respectivos preâmbulos<sup>(13)</sup>.

O terceiro vector do debate português é, como já vimos, a defesa de um sistema de repre-

(6) No mesmo sentido cfr. Ventura (1998) p. 628.

(7) Cfr. a respectiva simulação no Relatório do Anteprojecto da PCM (1997).

(8) A popularidade de um sistema a duas voltas, em vez do de maioria simples à maneira inglesa, é facilmente explicável. As eleições desde 1975 consolidaram um sistema de 4 partidos; a adopção de um sistema maioritário a uma volta teria a previsível consequência da introdução artificial do bipartidarismo.

(9) Júdice, J. Miguel, Linhas de força do sistema político-partidário na Europa, in *Democracia e Liberdade*, n.º 2, 1979, 33-47; recolhido em Braga da Cruz (1998), pag. 85ss.

(10) Freitas do Amaral, “Uma Solução para Portugal”, 1985; recolhido em Braga da Cruz, 1998, pag. 135

(11) Projecto de Revisão Constitucional nº 1/VII.

(12) Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII.

(13) Não deixa de ser curioso assinalar que os sistemas maioritários a duas voltas não conheçam defensores na metade esquerda do nosso espectro político; na verdade, esta bipolarização por blocos pressuporia a formação de coligações entre PS e PCP de que não há até hoje experiência a nível nacional.

sentação proporcional personalizada, ou seja, um sistema de base proporcional que coexiste com círculos uninominais de candidatura. As primeiras defesas deste são feitas no âmbito do processo de Revisão Constitucional de 1982, pelo projectos da ASDI<sup>(14)</sup> e de de Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade em 1982<sup>(15)</sup>, propostas que não tiveram acolhimento na Lei de Revisão.

O projecto de Código Eleitoral<sup>(16)</sup>, elaborado pela comissão presidida por Jorge Miranda, apresentou por seu turno duas alternativas de conjugação da representação proporcional com círculos uninominais de candidatura, conferindo ao eleitor um duplo voto.

- A **Alternativa A**, longinquamente inspirada no sistema eleitoral da Dinamarca, criava um círculo nacional de 66 mandatos, repartindo-se os restantes 180 mandatos por círculos parciais divididos em tantas circunscrições uninominais de candidatura quantos os deputados a eleger. Os mandatos obtidos por cada partido eram conferidos aos seus candidatos que tivessem obtido, na seu círculo uninominal, as maiores percentagens de votos de

entre os candidatos desse partido no respectivo círculo parcial.

- A **Alternativa B** inspirava-se no sistema eleitoral Alemão. Criava-se um círculo nacional de 123 mandatos e 123 circunscrições uninominais de candidatura. Com um dos votos o eleitor elegeria os candidatos da lista nacional (fazendo-se a conversão em mandatos por apuramento proporcional), com o outro votava num dos candidatos ao seu círculo local. Eram eleitos os candidatos dos partidos que tivessem vitórias nos seus círculos uninominais, não podendo no entanto o número de mandatos obtido nestes círculos ser superior ao obtido no círculo nacional (neste caso os mandatos seriam conferidos aos partidos aos quais coubessem naquele apuramento proporcional do círculo nacional)<sup>(17)</sup>

Entretanto, a ideia da conjugação do apuramento proporcional com a personalização através de círculos uninominais ia-se instalando sobretudo na área do Partido Socialista, com o impulso do artigo de António Guterres no *Expresso*, em 1984<sup>(18)</sup>. O dirigente socialista defendia então uma solu-

(14) Projecto de Revisão Constitucional nº 1/II.

(15) "Estudo e Projecto de Revisão Constitucional", 1982, in Braga da Cruz (ed.) 1997, pp. 66-69. No art. 129º (*Lei eleitoral*) pode ler-se: "observar-se-á o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, sem prejuízo da criação de círculos uninominais".

(16) BMJ nº 364 (1987) pp. 45ss.

(17) É relevante notar as diferenças face ao sistema eleitoral alemão; o apuramento do número de mandatos faz-se por referência a 123 mandatos – metade do total – e não à totalidade do Parlamento; não há listas intermédias entre o círculo nacional e os círculos uninominais; a solução para os "mandatos excedentários" é a pura e simples não eleição, prevalecendo portanto em absoluto a RP.

(18) *Expresso*, 19 de Maio de 1984. Recolhido em Braga da Cruz (1998) pp. 109-113.

ção *“decalcada, no essencial, da República Federal da Alemanha”*. O mesmo princípio aflorou na campanha presidencial de Mário Soares e nos projectos de revisão constitucional dos deputados Sottomayor Cardia e Helena Roseta em 1987<sup>(19)</sup>.

Era claro no início da década de 90 que a questão do reforço da personalização era a ideia força na área do PS, como a do reforço da estabilidade política o era na área do PSD. No entanto notava-se nos primeiros a hesitação entre os círculos uninominais e uma solução de voto preferencial<sup>(20)</sup>. Esta hesitação apenas seria resolvida em 1994, na esteira de propostas de Paulo Pedroso e Francisco Soares. Em conferência de imprensa de 18/5/1994, o PS defendia *“A criação de círculos de candidatura com um só deputado (...), respeitando embora o sistema proporcional(...) com a criação de círculos uninominais de candidatura e de círculos regionais de apuramento de votos.”*

A abertura a um sistema deste tipo foi introduzida na Revisão Constitucional de 1997, juntamente com a possibilidade da redução para 180 do número de deputados (exigida pelo PSD), estabelecendo assim o actual quadro constitucional de qualquer possível reforma.

## 2. O texto constitucional da revisão de 1997

Foi a IV revisão constitucional, de 1997, que, na nova redacção dada ao artigo 149º, veio permitir a *“introdução de factores de personalização do mandato - a criação de círculos de um só deputado que permitam a disputa de um mandato por parte de candidatos em competição directa e personalizada”* garantindo que essa personalização não pode *“afectar a representação proporcional e a aplicação do método de Hondt”*<sup>(21)</sup>. É o seguinte o novo normativo constitucional (n.º 1 do art. 149º):

*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 respectiva 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.*

Com as alterações introduzidas, as exigências constitucionais para o sistema eleitoral, presentes nos artigos 148º a 152º, podem ser assim sintetizadas:

- O número de deputados da AR pode variar entre 180 e 230;
- O número de mandatos por partido deve resultar da conversão

(19) Respectivamente Projecto de Revisão Constitucional nº 5/V e nº 6/V; DAR Sep. nº 1/V, 31/12/87.

(20) Hesitação que é patente num artigo de António Vitorino no Público (16 de Maio de 1990; recolhido em Braga da Cruz, 1998, pp. 197-201) e que em 1992 resultou na adopção de uma plataforma política que consagrava a opção pelo voto preferencial.

(21) Magalhães, José, (1998), entrada sobre “sistema eleitoral”.

dos votos em mandatos pelo método de Hondt (portanto, necessariamente em círculos plurinominais);

- Podem coexistir círculos uninominais com os círculos plurinominais, devendo todos os círculos ser geograficamente delimitados (excluindo-se, portanto, o apuramento em círculos ideais);
- Os círculos plurinominais, exceto o círculo nacional, elegem um número de deputados proporcional ao número de eleitores neles recenseados;
- Não pode existir cláusula-barreira;
- Só os partidos podem apresentar candidaturas.

O segundo ponto referido é especialmente importante. A garantia de proporcionalidade significa, aparentemente, que **todos** os mandatos devem resultar de conversão proporcional, ou seja, que o número de deputados de cada partido deve resultar exclusivamente da aplicação do método de Hondt. Significa isto que fica claramente excluído qualquer tipo de sistema misto em que parte dos deputados sejam eleitos por método maioritário e outra parte por um ou mais círculos plurinominais, eventualmente de restos (como acontece hoje em Itália ou na Federação Russa).

Aparentemente, o único método que, criando círculos uninominais, permite respeitar as limitações da Constituição, é o de

fazer a determinação do número de mandatos de cada partido em círculos plurinominais de apuramento, fazendo com que os candidatos mais votados em círculos uninominais sejam imputados no número de mandatos que cabem ao seu partido pelo apuramento proporcional.

## II - Sistemas *à la carte*: modelos e opções

A personalização com recurso a sistemas de voto preferencial é um sistema cuja defesa não tem tradição entre nós. Os argumentos contra sistemas deste tipo são conhecidos (e por nós partilhados): o voto preferencial acaba por ser utilizado por poucos eleitores, e introduz uma pouco saudável conflitualidade entre candidatos do mesmo partido, que se substitui à concorrência entre partidos diferentes. Acrescente-se, além disso, que, não sendo o voto preferencial proibido pela Constituição, as soluções nela presentes apontam noutro sentido

Como vimos, para ser conforme à constituição, um sistema eleitoral deve combinar a existência de círculos uninominais de candidatura com o apuramento proporcional, pelo método de Hondt, para **todos** os mandatos. Buscando no direito comparado, três sistemas parecem satisfazer estes requisitos: o dinamarquês, o alemão (recentemente adoptado também na Nova Zelândia) e o proposto

pela comissão Jenkins para a eleição do Parlamento do Reino Unido em 1998 (ainda não adoptado.)

## 1. Modelos de direito comparado

### 1.1. Sistema Dinamarquês

É proverbial a complexidade do sistema eleitoral da Dinamarca, pelo que o breve e simplificado resumo que se segue apenas pretende esclarecer as relações entre os círculos uninominais e a representação proporcional<sup>(22)</sup>.

No território continental dinamarquês são eleitos 175 deputados (a Gronelândia e as ilhas Faroé elegem mais dois cada). O território é dividido em 17 círculos plurinominais parciais, por sua vez divididos num total de 103 círculos uninominais.

O número de mandatos que cabe a cada partido é determinado pela conversão de votos em mandatos, pela aplicação do método da quota de Hare e maior resto<sup>(23)</sup> à totalidade dos mandatos. Apenas participam na distribuição os partidos que obtenham no mínimo 2% de votos a nível nacional (ou que tenham direito a um mandato, por apuramento proporcional, num dos 17 círculos parciais ou em 2 das 3 regiões em que estes se agrupam). Os mandatos

de cada partido são então distribuídos pelas respectivas candidaturas nos 17 círculos parciais.

Os círculos uninominais apenas entram na fase de determinar que candidatos dos partidos ocupam os mandatos a que esses partidos têm direito. Como vimos, cada um dos 17 círculos parciais divide-se num número variável de círculos uninominais. O partido apresenta a cada círculo parcial uma lista, podendo afectar um ou mais dos candidatos (ou todos) a cada um dos círculos uninominais.

O eleitor recebe um boletim de voto contendo todos os candidatos das listas de cada partido ao seu círculo parcial, estando assinalados quais os candidatos que concorrem no seu círculo uninominal. O voto é atribuído, alternativamente, ao partido ou a um dos candidatos (voto pessoal).

Os mandatos a que cada partido tem direito em cada círculo parcial são ocupados pelos candidatos com maior número de votos pessoais. A função dos círculos uninominais é apenas a de fazer contabilizar como votos pessoais do candidato os votos no partido no círculo uninominal a que concorre. Pode até o círculo uninominal não ter função alguma, se o partido optar por fazer concorrer todos os candidatos da lista em todos os círculos uninominais (“candidatura em paralelo”).

(22) O Ministério do Interior Dinamarquês publicou um excelente resumo do sistema, da autoria de Jørgen Elkit e Anne B. Pade (1996); outras descrições encontram-se em Dieter Nohlen (1981) e Mario Ruiz Massieu (1993).

(23) Sobre este método, ver a explicação *infra*, nota 45.

Como vemos, o sistema dinamarquês é basicamente um sistema de voto preferencial em que os círculos uninominais desempenham uma função puramente acessória. A sua existência deve-se a razões históricas, tendo sido conservados como “cosmética” quando a Dinamarca adoptou a RP em 1915.

## 1.2. Sistema Alemão

O sistema mais famoso dos que combinam a RP com círculos uninominais é o alemão, que parece além do mais estar bastante em voga, quer nos países anglo-saxónicos (foi adoptado na Nova Zelândia em 1993 e é a inspiração do relatório Jenkins do Reino Unido) quer em países que têm tradição de RP. Em Portugal foi explicitamente reconhecido como inspiração das propostas do PSD e do Governo de 1998<sup>(24)</sup>.

O sistema é, na sua essência, um sistema proporcional. O eleitor dispõe de dois votos. Com o primeiro voto (*Erststimme*) ele escolhe quem ganha o seu círculo uninominal de candidatura. Com o segundo voto (*Zweitstimme*) determina-se a quantos mandatos tem direito cada partido.

Os 656 deputados do Bundestag são distribuídos pelas diversas candidaturas pela conversão em mandatos dos seus

votos (segundos votos,) em todo o território. Apenas participam nesta distribuição os partidos que tenham obtido pelo menos 5% dos votos a nível nacional, ou que tenham ganho pelo menos três círculos uninominais. Assim, o número de mandatos que cabe a cada partido é determinado por um apuramento proporcional de âmbito nacional. Estes mandatos são depois distribuídos pelas listas partidárias de cada *Land* em função da votação do partido em cada um deles.

Os partidos apresentam listas aos *Länder* e candidatos individuais aos círculos uninominais, que são em número correspondente a metade do total de mandatos do parlamento (328). O primeiro voto do eleitor é atribuído a um dos candidatos que se apresentam ao seu círculo uninominal.

O papel dos círculos uninominais é determinar quem são as pessoas que ocupam os mandatos a que cada partido tem direito. Os candidatos do partido que ganham respectivo círculo uninominal são eleitos, ocupando um dos mandatos a que o partido tem direito. Depois de atribuídos mandatos a todos os candidatos vencedores, se o partido ainda dispuser de lugares por preencher, são estes atribuídos aos membros das listas dos *Länder*.

(24) Esta semelhança com o anteprojecto do Governo de 1997 levou membros da equipa da Faculdade de Direito de Coimbra que elaborava o respectivo parecer a efectuar estudos sobre os sistemas alemão e neozelandês. Cfr. Maria Benedita Urbano (1998) e Catarina Sarmento Castro (1998).

Pode acontecer que um partido ganhe mais círculos uninominais do que os mandatos a que tem direito em cada um dos Lander. Neste caso, o princípio da proporcionalidade sofre uma entorse: esses candidatos são eleitos, aumentando provisoriamente o número de deputados no Parlamento para dar cabimento a estes deputados “supranumerários”.

Este mecanismo não proporcional teve relativamente pouca importância durante a maior parte do período de vigência do sistema. Os mandatos excedentários (*Überhangmandate*) ou não existiam ou eram muito poucos, o que permitiu a Dieter Nohlen afirmar ainda em 1984 que estes não tinham “afectado a relação entre votos e assentos”<sup>(25)</sup>. No entanto, após a reunificação, estes mandatos tem sido mais frequentes, (mais de uma dezena em cada eleição), com significado suficiente para que a última maioria parlamentar CDU/FDP tenha dependido da sua existência<sup>(26)</sup>.

### 1.3. Sistema da reforma eleitoral britânica.

Em Outubro de 1998, uma comissão independente nomeada pelo Parlamento Britânico para o estudo de uma reforma do sistema eleitoral propôs a adopção de um

sistema que combinasse os círculos uninominais com um apuramento proporcional.

Era o seguinte o sistema proposto pelo *Jenkins Report*<sup>(27)</sup>: o eleitor teria dois votos, um para o candidato uninominal, outro para votar em deputados “complementares” (*top-up MP's*); o número destes corresponderia a 15 a 20% do total de deputados.

Para efeitos de apuramento, os círculos uninominais são agrupados em 80 circunscrições (com entre 7 a 10 círculos cada uma). A cada circunscrição corresponderiam 1 ou 2 deputados “complementares”. A vitória no círculo uninominal, determinada com base no primeiro voto, confere um mandato ao partido. Os mandatos complementares são atribuídos dividindo os votos de cada partido na circunscrição pelo número de mandatos já obtidos mais um, cabendo os mandatos aos partidos com o maior quociente.

Em teoria, este método é semelhante ao Alemão. Trata-se de aplicar o método de Hondt aos votos do partido na circunscrição, imputar na respectiva quota os mandatos já obtidos nos círculos uninominais, e distribuir em conformidade os mandatos de lista.

As principais diferenças face ao sistema alemão são, por um lado, o apuramento em círculos parciais, e não em círculo nacional;

(25) Nohlen, Dieter (1984).

(26) Esta evolução deve-se, quer ao aumento do fenómeno do “vote splitting”, quer ao facto de, nos Lander correspondentes à antiga RDA, o PDS ter uma votação próxima das do SPD e CDU.

(27) Report of the Independent Commission on the Voting System (1998).

por outro, a proporção de mandatos em círculos uninominais face ao total do Parlamento. Na Alemanha, os círculos correspondem a 50% do total de deputados. O Relatório Jenkins propunha que fossem entre 80 e 85% do total.

Esta última diferença altera profundamente o cariz do sistema. Na Alemanha, faz-se um apuramento proporcional, sendo depois os mandatos uninominais obtidos imputados no número de mandatos que a distribuição proporcional atribui a cada partido. Os casos em que o número de mandatos uninominais é superior à quota do partido (resolvidos, como vimos, pela atribuição de mandatos excedentários) são reduzidos. Este sistema pode portanto ser classificado como de base proporcional com uma reduzida componente maioritária.

No sistema proposto pela Comissão Jenkins, o apuramento proporcional faz-se apenas para atribuição de um ou dois mandatos complementares em cada circunscrição. A não coincidência entre os resultados desta distribuição e os de um apuramento proporcional em circunscrições dessa dimensão será portanto a regra e não a excepção.

## **2. Opção por um modelo - base**

Dadas as limitações impostas pela nossa Constituição, o modelo alemão afigura-se como o candi-

dato mais viável a servir de base a uma reforma da legislação portuguesa com os objectivos já identificados, na medida em que:

- 1) O sistema Dinamarquês é essencialmente um sistema de voto preferencial em que os círculos uninominais são pouco mais do que uma reminiscência histórica.
- 2) O sistema da “Alternativa A” do Código Eleitoral, inspirado no sistema dinamarquês, não nos parece também uma boa solução, embora seja perfeitamente compatível com a Constituição. Os círculos uninominais de candidatura desse sistema têm aqui uma natureza muito própria: os candidatos dos partidos não concorrem contra os outros candidatos do seu círculo, mas contra os seus colegas da lista do mesmo partido. Na verdade, a vitória no círculo é irrelevante para a obtenção do mandato – o que releva é ter uma percentagem de votos superior à de outros candidatos do partido para assegurar um lugar entre os  $n$  mandatos a que o partido tenha direito.

Teríamos assim a ocorrência frequente de situações que de não eleição do candidato mais votado num círculo uninominal; círculos uninominais que não teriam qualquer representação; e um possibilidade de fomento de conflitualidades internas dos partidos de modo semelhante ao que ocorre em sistemas de voto preferencial.

3) O sistema do relatório Jenkins, é um sistema de base maioritária, com uma componente “correctiva” proporcional, insuficiente no entanto para que em regra os resultados a que se chega sejam determinados por um apuramento por método de Hondt.

Não é assim surpreendente que os projectos que em 1998 foram apresentados para revisão do sistema eleitoral para a Assembleia da República se inspirassem neste modelo. Em ambos os casos, a determinação do número de deputados por partido era feita proporcionalmente, sendo os candidatos eleitos em círculos uninominais imputados na quota do respectivo partido. É também com base neste modelo que se fará a análise de alternativas no próximo capítulo.

O que fica em aberto, no que toca aos círculos de apuramento, é quais são os círculos desejáveis. O PSD propôs um apuramento num círculo nacional, o Governo um apuramento em círculos parciais de base distrital complementados com um pequeno círculo nacional de 35 mandatos.

A pura e simples importação do sistema alemão não é possível, no entanto, dada a solução que este dá aos chamados “mandatos excedentários”. Estes, como já vimos, ocorrem quando um partido

vence mais círculos uninominais do que os mandatos a que tem direito pelo apuramento proporcional. Na Alemanha, estes candidatos são eleitos e o Parlamento é aumentado no número de lugares necessário para os acolher. Esta solução não é possível face à nossa Constituição, pois estes mandatos não resultam do apuramento proporcional pelo método de Hondt, violando-se assim a regra do n.º 1 do art. 149º<sup>(28)</sup>.

### **III - A garantia de proporcionalidade: Círculos de apuramento e número de deputados**

A Constituição garante, como vimos, que o sistema eleitoral português seja um sistema proporcional. Com essa garantia o legislador constitucional quis abranger o próprio método de conversão de votos em mandatos a utilizar (optando pelo método de Hondt no n.º 1 do art. 149º). Foi ainda proibida (n.º 1 do art. 152º) a criação de qualquer cláusula-barreira.

Esta opção, pela sua extrema rigidez, compreende-se mal. Por um lado, e como veremos adiante, criam-se grandes dificuldades à conjugação dos círculos uninominais (expressamente admitidos pela Constituição) com o apuramento proporcional. Por outro, não

(28) No sentido da inadmissibilidade constitucional da solução dos supranumerários, à maneira alemã, pronunciaram-se nomeadamente os pareceres ao Anteprojecto de 1997 da FDUC (1998) e da Universidade Católica (1998).

há razões para preferir o método de Hondt a outros métodos de apuramento proporcional<sup>(29)</sup> baseados ou não na média mais alta.

A garantia da proporcionalidade e do método de Hondt não envolvem, no entanto, nenhuma garantia sobre o grau de proporcionalidade do sistema na medida em que fica por definir a questão mais importante, ou seja, a dimensão dos círculos eleitorais.

*Coeteris paribus*, o grau de proporcionalidade varia no mesmo sentido da dimensão do círculo ou círculos de apuramento. Da dimensão destes círculos decorre também a criação de uma “cláusula barreira” implícita, que corresponde grosseiramente, em termos percentuais, à divisão de 100 pelo número de mandatos a eleger (i.e., esta é a percentagem de votos que um partido necessita para garantir a eleição de um deputado nesse círculo)

### O sistema actual

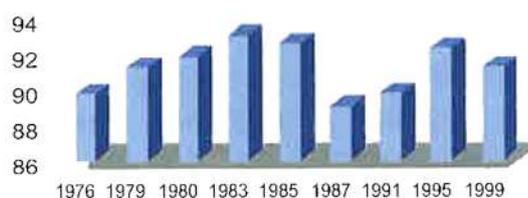
Na legislação vigente, os círculos de apuramento correspondem aos distritos administrativos. São círculos de dimensão muito variada: em 1999 o mais pequeno (Portalegre) elegeu 3 deputados, cabendo ao maior (Lisboa) 49 man-

datos. É também diverso o grau de proporcionalidade de cada um deles. Enquanto que em cerca de 1/3 dos círculos apenas os dois partidos obtêm mandatos, o círculo de Lisboa tem tido a função de ser aquele onde os partidos mais pequenos conseguem a sua representação (foi o caso da UDP, do PSN e do BE).

O grau global de proporcionalidade do sistema pode ser considerado satisfatório, no contexto dos sistemas de RP. O índice de proporcionalidade médio, para as eleições legislativas de 1976 a 1999, é de 91,27, oscilando entre 89,1 (em 1987) e 93,1 (em 1983). A evolução desta proporcionalidade<sup>(30)</sup> pode observar-se nos quadro seguinte.

**Quadro 1**

Índice



Eleição			
Eleição	Índice	Eleição	Índice
1976	89,85	1987	89,1
1979	91,35	1991	89,85
1980	91,9	1995	92,39
1983	92,6	1999	91,36
1985	89,1		

(29) Esta rigidez terá sido, no entanto, uma opção consciente do legislador constitucional da IV Revisão, que ao introduzir a abertura a esse sistema misto procurou acautelar-se reforçando a garantia de proporcionalidade na conversão de votos em mandatos. Veja-se, a este propósito, o que escreve José Magalhães (1998) na entrada sobre "sistema eleitoral".

(30) O índice de proporcionalidade utilizado é o sugerido por Richard Rose. Calcula-se somando os valores absolutos da diferença entre a percentagem de votos e a percentagem de mandatos obtidos por cada candidatura, dividindo por dois e subtraindo o resultado a 100. Quanto mais alto o valor, maior a proporcionalidade, sendo 100, naturalmente, o valor máximo.

As variações do índice não se devem a qualquer alteração significativa do sistema, pois desde 1976 as únicas modificações relevantes foram ao nível da distribuição dos mandatos pelos círculos (em resultado da alteração do número de eleitores recenseados) e do número de mandatos, sucessivamente reduzido para 250 e 230.

A explicação para as variações encontra-se ao nível da própria estrutura do resultado eleitoral. Assim, o aumento do grau de proporcionalidade de 1976 a 1983/85 é explicado em parte pela diminuição da votação em partidos que não obtêm qualquer mandato. O baixo grau de proporcionalidade em 1987 e 1991 explica-se sobretudo pelas maiorias do PSD, amplificadas pelo sistema (cerca de 50% de votos, mais de 58% dos mandatos).

De qualquer modo, e comparando estes dados com o cálculo do mesmo índice feito por Richard Rose (1982) para eleições de vários países no início dos anos 80, o sistema português ficaria ligeiramente abaixo da média dos sistemas de RP, cujo índice de proporcionalidade médio seria de 94.

### ***Possibilidades de conformação do legislador ordinário***

Não deixa de ser curioso que um texto Constitucional, tão minu-

cioso em alguns aspectos da proporcionalidade do sistema, tenha deixado na inteira disponibilidade do legislador a questão dos círculos de apuramento.

Na verdade, o normativo constitucional é compatível com duas situações extremas, e com todas as intermédias. Num extremo, teríamos o apuramento em círculo nacional (sem possibilidade de cláusula barreira) que tornaria o sistema português um dos mais proporcionais da Europa. No outro, teríamos um apuramento em círculos muito pequenos, que teriam resultados próximos de um sistema maioritário. Aparentemente, o respeito formal pelos mecanismos constitucionais não é posto em causa se o número de mandatos em cada círculo for de pelo menos dois<sup>(31)</sup>. Assim seria possível proceder a um *“aumento do número de círculos eleitorais e redução da sua dimensão”*, com efeitos *“parcialmente análogos aos da adopção de um sistema maioritário com círculos uninominais, respeitando-se formalmente os dispositivos constitucionais”*<sup>(32)</sup>.

Analisar-se-ão, de seguida, três questões diferentes. Primeiro será ponderada a solução de apuramento exclusivamente em círculo nacional; seguidamente, o apuramento em círculos parciais, coexistindo ou não com um círculo nacional; finalmente, a questão do

(31) Ver, neste sentido, o Acórdão do TC de 29 de Março de 2000, que se pronunciou pela inconstitucionalidade de normas do sistema eleitoral da Região Autónoma da Madeira.

(32) Rebelo de Sousa, Marcelo (1983) pág. 648.

número de deputados. Antes disso, no entanto, será preciso dedicar alguma atenção a um elemento que condiciona todas as opções – o chamado “ponto crítico” do sistema.

### 1. O Ponto crítico do sistema

Este “ponto crítico”, como foi baptizado pelo Relatório do Governo de 1997<sup>(33)</sup>, consiste no seguinte: o apuramento do número de mandatos a atribuir a cada partido é feito de forma proporcional; os candidatos do partido que ganham círculos uninominais são eleitos, sendo os respectivos mandatos imputados no número de deputados a que o partido tem direito pelo apuramento proporcional; o que fazer se, num dado círculo, um partido ganhar mais círculos uninominais do que a quota que lhe cabe pelo apuramento proporcional, **não chegando, portanto, os mandatos a que o partido tem direito para acomodar todos os seus candidatos vitoriosos em círculos uninominais?**

As nossas regras constitucionais não permitem a adopção das soluções alemã ou neozelandesa para o problema. Na verdade, nos termos do n.º 1 do art. 149º, o número de deputados de cada partido deve resultar da conversão dos votos em mandatos por aplica-

ção do método da média mais alta de Hondt. Ora, ambas as soluções consagram a eleição de um deputado que é “supranumerário” em relação à quota do partido, ou seja, é um deputado a que o partido **não tem direito** pela aplicação do método de Hondt – daí a violação da Constituição. Daí também que as duas propostas apresentadas em 1998 previssem métodos diferentes para a solução deste problema.

A proposta do Governo consistia na introdução de um círculo nacional de apuramento, de 35 mandatos, complementar aos círculos parciais de base distrital. Os mandatos excedentários no apuramento parcial seriam imputados no número a que o partido tivesse direito nesse círculo nacional (à custa, portanto, da respectiva lista nacional).

A proposta do PSD aproveitava por sua vez, a redução do número de deputados operada pelo projecto para a previsão de um outro mecanismo. Se existissem mandatos excedentários, os deputados vencedores dos círculos uninominais seriam considerados eleitos, sendo *“atribuídos às outras candidaturas tantos mandatos quantos os necessários para assegurar a proporcionalidade apurada”*<sup>(34)</sup>

Na medida em que, como será explicitado adiante, defendemos um sistema com base em cír-

(33) Anteprojecto de Articulado e Relatório (PCM, 1997), pag 104 ss.

(34) P.J.L. 509/VII, n.º 3 do art. 9º.

culos distritais de apuramento e sem redução do número de deputados, a melhor solução para este ponto crítico será um círculo nacional com uma dimensão suficiente para compensar os mandatos excedentários, á maneira do que foi proposto na PPL 169/VII.<sup>(35)</sup>

## 2. Apuramento em Círculo Nacional

Como já se disse, a proporcionalidade do sistema varia no mesmo sentido da dimensão do círculo ou círculos de apuramento. Assim, num sistema em que a conversão de votos em mandatos fosse realizada num círculo que abrangesse todo o território na-

cional, a proporcionalidade seria quase perfeita, dada a dimensão que a Constituição determina para o Parlamento Português (entre 180 e 230 mandatos). Esbater-se-ia a conhecida característica do método de Hondt para ser, dos métodos proporcionais, o mais favorável à criação de maiorias.

Os resultados da aplicação deste método podem ser analisados nos quadros seguintes. O primeiro simula a distribuição de 226<sup>(36)</sup> mandatos num círculo nacional único com os resultados das eleições legislativas de 1976 a 1995. O segundo simula a mesma distribuição, com os resultados das legislativas de 1999, mas com várias dimensões possíveis do Parlamento.

Quadro 2

	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995							
PS	85	AD	106	AD	111	PS	87	PSD	70	PSD	119	PSD	119	PS	103
PSD	58	PS	65	PS	66	PSD	64	PS	49	PS	53	PS	69	PSD	7
PCP	35	APU	45	APU	39	APU	43	PRD	42	CDU	29	PCP	20	CDS	2
CDS	39	UDP	5	UDP	3	CDS	29	APU	37	PRD	11	CDS	10	CDU	20
UDP	4	PDC	2	POUS	3	PDC	1	CDS	23	CDS	10	PSN	4	MRPP	1
MES	1	MRPP	2	PSR	2	PPM	1	UDP	3	UDP	2	PSR	2	UDP	1
FSP	1	UEDS	1	MRPP	1	UDP	1	PDC	1	MDP	1	MRPP	1	PSR	1
PPM	1			PT	1	MRPP	0	PSR	1	PSR	1	PRD	1	PSN	0
MRPP	1														
PDC	1														

Fonte: PCM, Relatório e Anteprojecto, pag. 58

(35) A explicação detalhada desta opção encontra-se na versão integral do estudo referido na nota introdutória a este trabalho.

(36) Nesta simulação, utilizam-se apenas os mandatos eleitos no território nacional.

**Quadro 3**

Mandatos do Parlamento	230		215		200		184	
	Mand.	%	Mand.	%	Mand.	%	Mand.	%
PS	107	46,52%	100	46,51%	92	46,00%	86	46,74%
PSD	77	33,48%	72	33,49%	67	33,50%	61	33,15%
CDU	21	9,13%	19	8,84%	18	9,00%	17	9,24%
PP	19	8,26%	18	8,37%	17	8,50%	15	8,15%
BE	5	2,17%	5	2,33%	5	2,50%	4	2,17%
MRPP	1	0,43%	1	0,47%	1	0,50%	1	0,54%
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100,00%</b>	<b>215</b>	<b>100,00%</b>	<b>200</b>	<b>100,00%</b>	<b>184</b>	<b>100,00%</b>

*Dados: Resultados das eleições legislativas de Outubro de 1999*

*Apuramento em Círculo Nacional único mais 4 mandatos nos círculos da emigração*

Como seria previsível, temos uma fragmentação da representação parlamentar. Aumenta consideravelmente o número de partidos que teriam tido assento nas bancadas de S. Bento (desde 1976, 11 partidos que nunca conseguiram um mandato concorrendo sozinhos tê-lo-iam conseguido).

Atentando nas eleições de 1999, verificamos, por outro lado, que a percentagem de votos em partidos que não conseguem representação parlamentar é mínima (menos de 1%), uma vez que o MRPP (o menos votado dos que conseguiriam representação parlamentar) consegue o seu deputado com um resultado de 0,74%.

O índice de proporcionalidade é muito elevado, sendo ainda praticamente insensível às variações na dimensão total do Parlamento. Assim, para as eleições de 1999, esse índice é de 98,2, quer para um Parlamento com 230 deputados, quer para o Parlamento com 184 mandatos que o PSD propôs em 1998.

Assim, pode dizer-se em síntese que da adopção de um sistema de apuramento por círculo nacional resultariam duas importantes consequências para o funcionamento do sistema político:

- Para obter maioria absoluta é necessário obter 50% (ou muito próximo) dos votos expressos.
- O limiar para eleição de 1 deputado está situado à volta de 0,5% dos votos expressos (dependendo da dimensão total do Parlamento); por exemplo, com 230 deputados, ter-se-ia obtido um mandato com 22.688 votos (0,42%), quase o resultado obtido pelo MPT (19.524 votos).

Poderia, numa primeira abordagem, dizer-se em benefício de tal método que ele é o que mais fielmente transpõe para o Parlamento as opções políticas do eleitorado. Se isso é certo, não o é menos, no entanto, que o sis-

tema eleitoral tem igualmente a função de gerar maiorias parlamentares estáveis que possibilitem uma eficaz acção governativa. Neste difícil equilíbrio entre governabilidade e proporcionalidade, o apuramento por círculo nacional representa, com os actuais limites impostos pela Constituição, a opção pela segunda em completo detrimento da primeira.

Este é, aliás, um resultado que vai mais além do que o que existe nos países, como a Alemanha ou a Dinamarca, em que o círculo de apuramento é nacional. É que nestes sempre existe um cláusula barreira que limita o acesso ao Parlamento de partidos que obtenham a nível nacional uma percentagem de votos abaixo de um certo limite. Mecanismo que, como já vimos, não é possível face à nossa Constituição.

Assim, parece desaconselhável a adopção de um apuramento em círculo nacional. Na nossa opinião, o apuramento deverá continuar a ser feito através de círculos coincidentes com partes do território nacional<sup>(37)</sup>. É a esta questão que dedicaremos de seguida a nossa atenção.

### 3. Círculos parciais de apuramento

#### 3.1. Base territorial

Como afirmam Francisco Soares e Paulo Pedroso, “a definição dos círculos eleitorais terá que articular-se com uma estrutura territorial legitimada/legitimável perante a opinião pública”<sup>(38)</sup>. Eliminada a hipótese de apuramento num círculo nacional, as únicas divisões territoriais que parecem susceptíveis de servir de base à constituição de círculos parciais de apuramento são os distritos administrativos.

Os resultados do Referendo de 1998 colocaram a questão da Regionalização fora do horizonte político. As áreas correspondentes às CCR's apresentam claramente um problema de legitimação, pois não são áreas com as quais se identifique a opinião pública<sup>(39)</sup>. Nenhuma divisão territorial parece poder, neste momento, substituir-se aos distritos administrativos como base para os círculos parciais.

O número de deputados de cada um dos círculos parciais distritais deve ser proporcional ao número de eleitores neles inscritos

(37) A fragmentação da representação é o argumento que sustenta esta opção; outra questão que pode ser levantada – a de que este apuramento conduz a ausência de representação regional – não é um argumento válido. Na verdade, o apuramento nacional pode coexistir com listas regionais, sendo os mandatos obtidos a nível nacional distribuídos por estas consoante a sua votação, como acontece na Alemanha. Neste sentido ver o parecer da FDUC (1998).

(38) “A Revisão do Sistema Eleitoral e a Organização dos Círculos Eleitorais”; recolhido em Braga da Cruz (1998), p 223

(39) As regiões-plano seriam uma opção a considerar caso se pretendesse elevar o grau de proporcionalidade do sistema, pois a dimensão média dos círculos eleitorais seria significativamente mais elevada. Cfr as simulações efectuadas em PCM (1997), pp. 81ss.

(nº 2 do art. 149º da CRP), nada dizendo a Constituição quanto a qual o método proporcional a utilizar. Deve portanto ser considerada uma benfeitoria a alteração sugerida em 1998, tanto pelo PSD como pelo Governo de abandonar o método de Hondt para esta distribuição. O método sugerido por ambas as iniciativas era o do quociente simples (quota de Hare) e maior resto<sup>(40)</sup>, que traz algum acréscimo no grau de proporcionalidade desta distribuição, embora marginal, em benefício dos círculos mais pequenos. Assim, e quanto a nós, deve ser preferida esta solução à da Lei vigente.

### 3.2. Dimensão do Círculo Nacional

A questão que torna indispensável a existência do círculo nacional é a compensação dos mandatos excedentários. No entanto, outros argumentos foram avançados para justificar a sua existência, nomeadamente por Luís Nunes de Almeida: ele permite *“a eleição dos elementos julgados indispensáveis pelos partidos políticos para garantir a*

*operacionalidade dos respectivos grupos parlamentares” e “assegurar a esperança de representação dos pequenos partidos e das novas formações partidárias”* Por isso, e segundo este autor, um círculo eleitoral com 30 mandatos não passaria de “pura inutilidade”<sup>(41)</sup>.

Um círculo nacional de grande dimensão (50 ou 60 mandatos) tem também, no entanto, alguns inconvenientes. Os mandatos disponíveis para os círculos distritais diminuem, com a possibilidade de aumentar a compressão da proporcionalidade nos pequenos círculos. Do mesmo passo, diminui o número de círculos uninominais (cujo número deve ser determinado em função dos mandatos do respectivo círculo parcial), aumentado aquilo que foi designado por “zona livre de personalização”<sup>(42)</sup>

Nos quadros seguintes podemos verificar as consequências de várias dimensões do círculo nacional na distribuição de mandatos por círculos, no número de círculos uninominais criados<sup>(43)</sup> e na distribuição de mandatos pelos partidos.

(40) O procedimento é o seguinte: divide-se o número total de eleitores pelo de mandatos a distribuir; o número de eleitores de cada círculo é dividido por aquele quociente, sendo a cada círculo atribuído o número de mandatos resultante da divisão. Seguidamente, os restos da divisão são alinhados por ordem decrescente de grandeza, sendo os mandatos remanescentes atribuídos aos círculos a que correspondem os maiores restos.

(41) “O sistema eleitoral”, 1995, recolhido em Braga da Cruz (1998) pag. 291. O primeiro argumento é recuperado no Relatório e Anteprojecto do Governo de 1997 (p. 74)

(42) Parecer da Un. Católica (1998)

(43) Utilizando o critério de constituição de círculos da PPL 169/VII (metade mais um dos mandatos do círculo parcial, arredondando por defeito).

**Quadro 4**

<b>Círculos</b>	<b>Eleitores</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>60</b>
Açores	186.578	4	4	4	4	4
Madeira	208.567	5	5	5	4	4
Aveiro	571.663	13	13	12	12	11
Beja	144.921	3	3	3	3	3
Braga	654.287	15	14	14	13	13
Bragança	150.247	3	3	3	3	3
Castelo Branco	192.358	4	4	4	4	4
Coimbra	378.701	9	8	8	8	7
Evora	148.820	3	3	3	3	3
Faro	313.469	7	7	7	6	6
Guarda	171.374	4	4	4	3	3
Leiria	375.983	8	8	8	8	7
Lisboa	1.825.612	41	40	39	37	35
Portalegre	112.297	3	3	2	2	2
Porto	1.410.409	32	31	30	29	27
Santarém	389.692	9	9	8	8	7
Setúbal	645.045	15	14	14	13	12
Vila Real	219.118	5	5	5	4	4
Viana do Castelo	225.658	5	5	5	5	4
Viseu	348.083	8	8	8	7	7
<b>Total</b>	<b>8.672.882</b>	<b>196</b>	<b>191</b>	<b>186</b>	<b>176</b>	<b>166</b>
<b>C. Uninominais</b>		<b>105</b>	<b>104</b>	<b>103</b>	<b>97</b>	<b>91</b>

*Dados: Recenseamento das legislativas de 1999*

**Quadro 5**

<b>CN</b>	<b>30</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>50</b>	<b>60</b>
PS	114	114	114	117	119
PSD	83	83	82	79	81
CDU	17	17	17	18	16
PP	14	14	14	14	12
BE	2	2	3	2	2
230	230	230	230	230	

*Dados: Resultados das eleições legislativas de 1999*

Como se vê, um círculo nacional de pequena dimensão é relativamente neutro em relação à representação dos partidos que hoje têm assento no Parlamento, e não agrava significativamente o número de círculos de reduzida dimensão existentes.

É verdade que o maior círculo (Lisboa) vê a sua dimensão reduzida dos actuais 49 mandatos para 41 (com um círculo nacional de 30 deputados). Essa redução aumenta o limiar da eleição de um deputado; com os resultados de 1999, esse limiar sobe de 20.887 para 25.285 votos. No entanto, devemos notar que os partidos que não elegerão deputados são partidos que nunca tiveram representação parlamentar e que hoje estão longe do limiar mínimo (o PCTP/MRPP, partido mais votado sem deputados, consegue 9.284 votos em Lisboa)

Em contrapartida, o aumento da dimensão do círculo nacional comporta como consequências o

aumento do número de círculos com um número muito reduzido de mandatos e o favorecimento do partido mais votado, pela compressão da proporcionalidade nos pequenos círculos. O alargamento do círculo nacional tem consequências especiais ao nível do resultado de um dos partidos – o CDS/PP. Além da diminuição do seu resultado global, vê a sua representação desaparecer em 4 círculos onde hoje elege um deputado: Leiria, Setúbal, Viana e Viseu.<sup>(44)</sup>

Não parecem assim procedentes os argumentos de Luís Nunes de Almeida acerca da proporcionalidade do sistema com um círculo nacional pequeno. Subsiste o argumento da possibilidade de eleição dos “quadros parlamentares” dos partidos. Aqui há, claramente, um *trade-off* entre este objectivo e os de proporcionalidade e personalização. A nossa opinião é de que estes últimos objectivos devem aqui prevalecer; o círculo nacional deve portanto conter-se no mínimo julgado indispensável para absorver os mandatos excedentários, pelo que ele não deverá conter mais de 30 a 40 mandatos.

### 3.3. Agregação de distritos

A proporcionalidade do sistema eleitoral português, embora ligeiramente abaixo da média dos

sistemas de RP, não é objecto de um contestação global. Apesar disso, há um aspecto relativo à proporcionalidade que merece atenção particular – trata-se dos círculos de pequena dimensão, nos quais é muito elevado o limiar percentual da votação necessária à eleição de um mandato. O grau de proporcionalidade destes círculos é muito inferior à média do país, como se pode verificar no quadro seguinte, relativo às eleições de 1999 para os círculos com 4 ou menos deputados.

**Quadro 6**  
**Índice de proporcionalidade nas eleições legislativas de 1999**

Círculo			
Beja	<b>76,53</b>	Média Nacional	<b>91,36</b>
Bragança	<b>86,50</b>		
Évora	<b>90,55</b>		
Guarda	<b>84,53</b>		
Portalegre	<b>75,31</b>		

Como se vê, em todos estes círculos a proporcionalidade é significativamente inferior à aferida para o sistema no seu todo, sendo o problema particularmente grave nos círculos que têm apenas 3 mandatos (Beja e Portalegre). O número de círculos nestas condições tem aumentado desde 1976, quer por fenómenos demográficos (diminuição da população do interior) quer por via das reduções do número de deputados até aos actuais 230. A criação de um círculo

(44) É verdade que ambos os efeitos podem ser contrariados se se recorrer à solução da agregação de distritos. Este é, todavia, como se discutirá infra, um mecanismo deficiente do ponto de vista da legitimação dos círculos de apuramento, cuja utilização deve ser parcimoniosa..

nacional, reduzindo o número de mandatos a distribuir pelos círculos parciais, agravará a situação.

O problema, note-se, não é essencialmente uma diminuição do grau de proporcionalidade **global** do sistema, dado que estes círculos elegem no seu conjunto poucos mandatos (os 5 círculos em causa elegem apenas 7% do total dos deputados). É antes a questão da representação de correntes políticas significativas nessas zonas do país, que são excluídas pela elevada cláusula-barreira criada pela dimensão do círculo.

A proposta do Governo de 1998 dirigia-se a esta questão fazendo agregar os distritos a que correspondessem menos de 4 deputados com um distrito limítrofe para constituição de um círculo parcial - o que levaria à agregação dos distritos de Bragança com Vila Real e de Beja e Portalegre com Évora. Introduzia-se aqui, em nome da proporcionalidade, uma entorse na questão da legitimação dos círculos de apuramento, tendo a solução sofrido algumas críticas em sede parlamentar.

A falta de legitimação dos círculos parciais assim criados passa a ser mais notória quando a base distrital para os círculos de apuramento deixa de ser um solução transitória, como o era antes da realização do Referendo sobre a Regionalização. Tratando-se agora de dar uma solução definitiva à

questão dos círculos parciais, importa reequacionar o problema.

Quanto a nós, a solução está numa síntese do que melhor existe em ambas as alternativas: por um lado, os ganhos de proporcionalidade do apuramento com agregação de distritos; por outro, a legitimação, face ao eleitor, dos distritos.

O que propomos é que todos os distritos com menos de 4 mandatos<sup>(45)</sup> sejam agregados a um distrito limítrofe para efeitos de apuramento, sem que tal envolva a unificação das listas a apresentar a cada um dos distritos do círculo parcial em causa.

O conversão de votos em mandatos, determinando o número de deputados que cabe a cada partido, seria feito ao nível agregado. Os mandatos de cada partido seriam então distribuídos pelas respectivas listas distritais, convertendo-se os votos do partido em cada distrito em mandatos para a respectiva lista, novamente pelo método de Hondt.

Um exemplo poderá ajudar à compreensão do mecanismo. Os distritos de Beja e Portalegre elegem actualmente 3 deputados cada; seriam assim agregados ao distrito de Évora. Cada partido apresentaria listas separadas aos distritos de Beja, Évora e Portalegre, bem como candidaturas a cada um dos círculos uninominais.

O passo seguinte é apurar o número de mandatos de cada par-

(45) O limiar da agregação poderia eventualmente ser superior; no entanto, os dados (ver quadro 4) indicam que entre os círculos de 3 e os de 4 mandatos à uma diferença assinalável no que toca ao índice de proporcionalidade. Sendo a agregação uma entorse ao funcionamento do sistema, entendemos que deve ser utilizada o menos possível, considerando portanto, nesta medida, toleráveis os índices de 85% ou mais verificados nos círculos de 4 mandatos.

tido. Para tal agregam--se as votações nos 3 distritos; com os resultados de 1999, isso resultaria em:

PS (118.530 votos)	6 mandatos
PCP-PEV (57.594 votos)	2 mandatos
PSD (45.659 votos)	2 mandatos

Seguidamente, os mandatos distribuídos a cada partido são divididos pelas listas distritais respectivas, aplicando-se o método de Hondt à votação do partido em cada distrito. Para o caso do PS, por exemplo, isso significaria:

Beja (39.728 votos)	2 mandatos
Évora (42.257 votos)	2 mandatos
Portalegre (36.545 votos)	2 mandatos

O último passo é então apenas deduzir a estes mandatos os círculos uninominais ganhos, atribuindo os deputados remanescentes à lista de cada distrito.

#### 4. Número de deputados

É difícil compreender a razão pela qual a redução do número de deputados se tornou numa questão central do debate em torno da revisão da Lei Eleitoral. Nenhuma razão essencial atinente ao funcionamento do sistema político será aparentemente resolvida com a redução da dimensão do Parlamento – mas a verdade é que a justificação, pelo menos declarada, da rejeição das propostas debatidas em 1998 foi precisamente uma divergência neste ponto.

Não se compreende tanta insistência na questão – e esta incompreensão não vem tanto de discordância com a argumentação apresentada, mas antes da ausência pura e simples de argumenta-

ção que sustente a essencialidade que a questão adquiriu.

Historicamente, a defesa desta solução terá estado relacionada com preocupações ao nível da governabilidade: reduzir o número de deputados é uma forma de reduzir o número de mandatos de cada um dos círculos de apuramento, reduzindo-se por essa via a proporcionalidade do sistema. Isto apesar de o projecto do PSD apresentado há dois anos parecer apostado em demonstrar a tese contrária, pois previa um apuramento de mandatos ao nível nacional – o que o tornava, mesmo com 184 deputados, muito mais proporcional que o sistema vigente.

Outros argumentos têm sido o da aproximação dos eleitos aos eleitores (já discutida *supra*, I, 1) e o do aumento da eficiência do parlamento. Acreditamos, todavia, que não é opinião generalizada que o nosso Parlamento, com 230 deputados, seja hoje mais eficiente do que era com 250, ou mais eficiente do que a *House of Commons* britânica (659 deputados) ou o Bundestag alemão (656 deputados).

Em termos de direito comparado, o número de deputados do actual Parlamento não parece excessivo (recorde-se que já foi reduzido na II Revisão Constitucional); na União Europeia a nossa posição é exactamente a média, ou seja, há exactamente 7 Assembleias maiores e 7 mais pequenas (sem contar ainda com as segundas câmaras de alguns países). A mesma posição média se verifica se

tomarmos como referência o número de eleitores por deputado<sup>(46)</sup>.

Como já foi referido, o apuramento em círculo nacional único teria um efeito pulverizador da representação parlamentar que o desaconselha<sup>(47)</sup>. Num modelo assente em círculos parciais distritais, com um pequeno círculo nacional complementar, as consequências da redução seriam as seguintes:

- Compressão da proporcionalidade do sistema por via da redução da dimensão média dos círculos parciais.
- Aumento do número de círculos de dimensão muito reduzida, com uma de duas consequências: deficiente proporcionalidade

destes ou necessidade de agregação de mais distritos nos termos já expostos<sup>(48)</sup>.

- Redução do número de círculos uninominais e aumento da respectiva dimensão.

A última das questões vai claramente contra a necessidade de personalização, pois esta será naturalmente tanto menor quanto maior for a área geográfica de cada círculo uninominal (problema que se põe sobretudo nas zonas de baixa densidade populacional, nas quais, por via disto mesmo, os círculos têm uma área significativamente elevada).

O primeiro e o segundo problemas podem ser aferidos nos quadros seguintes<sup>(49)</sup>.

**Quadro 7**  
**Número de mandatos por círculo**

Círculos	Eleitores	230	220	210	200	190
Açores	186.578	4	4	4	3	3
Madeira	208.567	5	4	4	4	4
Aveiro	571.663	13	12	11	11	10
Beja	144.921	3	3	3	3	2
Braga	654.287	14	14	13	12	11
Bragança	150.247	3	3	3	3	3
Castelo Branco	192.358	4	4	4	4	3
Coimbra	378.701	8	8	8	7	7
Evora	148.820	3	3	3	3	3
Faro	313.469	7	7	6	6	5
Guarda	171.374	4	4	3	3	3
Leiria	375.983	8	8	7	7	6
Lisboa	1.825.612	40	38	36	34	32
Portalegre	112.297	3	2	2	2	2
Porto	1.410.409	31	29	28	26	25
Santarém	389.692	9	8	8	7	7
Setúbal	645.045	14	13	13	12	11
Vila Real	219.118	5	5	4	4	4
Viana do Castelo	225.658	5	5	4	4	4
Viseu	348.083	8	7	7	6	6
Total	8.672.882	191	181	171	161	151

(46) Análise comparativa da dimensão do nosso Parlamento face aos restantes países da União é feita por Paulo Morais (1999). A conclusão do autor é que a dimensão do Parlamento, nesses termos comparativos e face à população portuguesa, deveria situar-se entre... 224 e 232 deputados.

(47) Pulverização que é praticamente idêntica seja o número de deputados 230 ou 180; cfr. supra, quadros 2 e 3.

(48) O P.JL 509/VII do PSD apenas criava círculos parciais nas Regiões Autónomas. É notório que os autores do projecto não quiseram enfrentar as consequências da sua própria proposta de redução do número de deputados ao nível da redução dos mandatos nestes círculos. Assim, introduziram um processo absurdo

**Quadro 8**  
**Número de deputados por**  
**partido para várias dimensões**  
**do Parlamento**  
**Simulação com os resultados**  
**das legislativas de 1999**

	230	220	210	200	190
PS	114	110	108	104	99
PSD	83	78	76	71	66
CDU	17	17	15	14	14
PP	14	13	10	10	10
BE	2	2	1	1	1
<i>Percentagem dos mandatos</i>					
PS	49,6%	50,0%	51,4%	52,0%	52,1%
PSD	36,1%	35,5%	36,2%	35,5%	34,7%
CDU	7,4%	7,7%	7,1%	7,0%	7,4%
PP	6,1%	5,9%	4,8%	5,0%	5,3%
BE	0,9%	0,9%	0,5%	0,5%	0,5%
<i>Índice de proporcionalidade</i>					
	92,28	92,48	90,31	90,43	91,09

*Modelo de base distrital com CN de 35 mandatos*

No que toca à dimensão dos círculos de apuramento, a conclusão é a que seria previsível: aumenta o número de círculos com uma dimensão muito reduzida, criando-se inclusivamente dois círculos com apenas 2 mandatos.

Já quanto à distribuição de mandatos pelos partidos, as con-

clusões não são tão lineares: uma pequena redução do número de deputados parece não trazer significativas distorções na conversão de votos em mandatos. O índice de proporcionalidade não tem um comportamento regular, embora se estabeleça num patamar significativamente mais baixo se a redução chegar aos 20 ou mais mandatos.

Se a redução for de 20 mandatos ou superior, começa também a notar-se um prémio para o maior partido (PS), sobretudo à custa da representação do PP<sup>(50)</sup>. Finalmente. O BE perde o seu segundo deputado se a redução for superior a 12 mandatos<sup>(51)</sup>

Assim, podemos concluir que o modelo comporta um pequena redução do número de mandatos (v.g., para 220) sem significativas consequências ao nível da proporcionalidade. Mantêm-se no entanto as objecções no que toca ao número de círculos uninominais e à dimensão dos pequenos círculos.

Reafirmamos que a redução do número de deputados não

de determinação do número de mandatos destes dois círculos para que eles conservassem os actuais 5 deputados. Primeiro, o cálculo dos mandatos a eleger nas regiões era feito sobre a totalidade dos 180 mandatos (nº 4 do art. 5º), mas ao território do continente cabiam apenas 85 deputados (nº 1 do art. 3º). Finalmente, como este cálculo daria apenas 4 deputados aos Açores e à Madeira, estabelecia-se (nº 6 do art. 5º) que o número de deputados destes círculos deveria ser ímpar (!) arredondando-se se necessário por excesso (!!!). O resultado, de inconstitucionalidade manifesta, era uma enorme desproporção de representação: os 194.374 eleitores seriam representados por 5 deputados (38.875 eleitores por deputado) enquanto aos 151.968 eleitores de Évora caberia um deputado.

(49) Uma simulação com idêntico objectivo é feita pelo ISEGI (2000), pp. 79ss. Essa simulação opera com um círculo nacional de 30 mandatos. Para facilitar a comparação com os trabalhos feitos desde 1998, e para complemento dos trabalhos do ISEGI, as simulações aqui apresentadas têm por base um modelo com círculo nacional de 35 mandatos.

(50) As conclusões do ISEGI foram no sentido de a redução afectar principalmente os maiores partidos (PS e PSD); note-se no entanto que a maior redução aí considerada era para 215 deputados, e não 190, e que essa redução incluía uma redução no círculo nacional de 35 para 30 mandatos. Estas diferenças explicam totalmente a divergência de conclusões

(51) Considerando um círculo nacional de 35 mandatos. O segundo deputado do BE é o 38º eleito por Lisboa, pelo que a perda deste ocorre quando a redução faz com que o círculo de Lisboa fique reduzido a 37 mandatos; esta perda é especialmente significativa dado que com apenas 1 deputado o BE não constituiria grupo parlamentar.

apresenta, quanto a nós, qualquer vantagem. No entanto, se a decisão política for no sentido da redução, ela deve ser pequena e tomar uma forma que minimize os respectivos inconvenientes.

Essa forma é quanto a nós, é fazer a redução incidir sobre o círculo nacional. Assim, se se pretender uma redução para 220 mandatos, o círculo nacional a ser criado deve ter apenas 20 a 25 mandatos. Como essa dimensão do círculo nacional pode revelar-se insuficiente para compensar os mandatos excedentários, deve permitir-se que neste caso o círculo nacional aumente, aumentando o número de deputados total (como era proposto no P.J.L. 509/VII, do PSD) até que a quota do partido com mandatos excedentários permita a respectiva cobertura, com a correspondente manutenção da proporcionalidade global do círculo.

#### **IIV – O bipartidarismo encapotado? Comportamento dos eleitores face aos círculos uninominais**

Um dos receios mais referidos a propósito da introdução dos círculos uninominais de candidatura é a possibilidade de maior bipolarização do sistema partidário. Ancorados no facto de as simula-

ções revelarem que, com os resultados das eleições legislativas dos últimos anos, só o PS e PSD terem vitórias em círculos uninominais, algumas vezes se foram levantando no sentido de que o sistema de representação proporcional personalizada beneficiaria apenas estes dois partidos.

Importa para começar esclarecer que a afirmação de que um determinado sistema fomenta a bipolarização pode ter dois sentidos completamente distintos: pode querer dizer que a conversão de votos em mandatos feita pelo sistema favorece os maiores partidos; ou pode antes significar simplesmente que o eleitorado é induzido a votar nesses maiores partidos.<sup>(52)</sup>

O primeiro dos sentidos assenta no facto de a mediação entre os votos expressos e o número de mandatos correspondentes incluir sempre alguma distorção da representação. A amplitude dessa distorção depende do método de conversão utilizado, embora, como afirma Douglas Rae (1967), *"o preconceito das leis eleitorais (...) a favor dos partidos eleitorais fortes e contra os fracos é uma realidade quase universal"*. Tendencialmente, os sistemas maioritários a uma volta comportam uma maior distorção<sup>(53)</sup>, na medida em que todos os votos não atribuídos ao primeiro colocado de cada círculo são perdidos; mas

(52) M. Duverger (1950) chamou-lhes respectivamente "efeito mecânico" e "efeito psicológico".

(53) Sobre os limites desta regra tendencial ver, por todos, Richard Rose, 1984.

essa tendência existe mesmo nos sistemas de RP, dependendo o seu grau das características do sistema, como a dimensão dos círculos de apuramento, a utilização ou não de cláusula-barreira e o método proporcional de conversão de votos em mandatos utilizado.

O segundo sentido assenta na ideia de que os eleitores, agentes racionais que tentam maximizar a utilidade do seu voto, se comportam estrategicamente, desertando os partidos inviáveis (no sentido em que não têm hipóteses de eleger deputados) em favor de outro partido que corresponde a um grau inferior de preferência mas que tem hipóteses de obter representação. Este mecanismo, descrito por M. Duverger (1950) para os sistemas maioritários a uma volta (os eleitores tendem a abandonar o terceiro partido do seu círculo, que não é viável nesse círculo), existe também nos sistemas de RP. Como escreve Gary Cox (1997), o número de partidos viáveis num sistema de RP corresponderá no máximo ao número de mandatos no círculo mais um, mas fixar-se-á normalmente (por via da estrutura do sistema partidário e das condições de acesso ao sufrágio) bastante abaixo desse número. Os eleitores que obedecem a uma “racionalidade instrumental de curto prazo”<sup>(54)</sup> tenderão a abandonar os partidos

que não têm hipóteses de conseguir mandatos e a votar “útil”, numa segunda preferência.

A diferença entre estes dois sentidos pode então sintetizar-se assim: o “efeito mecânico” significa que, com a mesma votação, sistemas eleitorais diferentes resultarão em diferentes composições do Parlamento. O “efeito psicológico” quer antes dizer que os eleitores são levados pelo sistema a alterar o seu voto.

As simulações já apresentadas neste estudo provam que um sistema de representação proporcional personalizada, desde que assente na mesma estrutura de círculo distritais e com um pequeno círculo nacional, tem um efeito mecânico de distorção que é muito semelhante ao do actual sistema, sendo errado afirmar que ele é mais favorável aos maiores partidos do que o sistema actual. Essa afirmação tem normalmente como base a confusão entre círculos uninominais e sistema maioritário. A verdade é que o sistema seria (até por exigência constitucional) totalmente proporcional na questão da determinação do número de mandatos por partido. Os círculos uninominais têm apenas efeitos ao nível da determinação de quem, de entre os candidatos de um partido, é efectivamente eleito.

Já quanto ao “efeito psicológico”, todas as afirmações pisam

(54) Ou seja, que pretendam maximizar a utilidade do seu voto determinando a atribuição de mandatos naquela eleição, em vez de, por exemplo, contribuírem para a viabilidade e crescimento a longo prazo do partido da sua preferência.

terreno menos seguro. As simulações retrospectivas não nos podem aqui ajudar, precisamente porque o que está em causa é uma alteração do comportamento dos eleitores. A alegação de bipolarização assenta aqui no facto de, sendo apenas vitoriosos nos círculos uninominais o PS e o PSD, a dinâmica do sistema ir no sentido de os eleitores concentrarem os seus votos nestes dois maiores partidos<sup>(55)</sup>.

É portanto apenas o segundo dos potenciais efeitos bipolarizadores que importa aqui estudar, o que se fará de seguida, após uma breve análise da bipolarização induzida pelo sistema vigente. Devemos no entanto ter a consciência de que as conclusões que possam ser tiradas são previsões sobre o comportamento de alguns milhões de pessoas, pelo que, faltando-nos a capacidade para a omnisciência, essas conclusões terão sempre um elevado grau de incerteza.

## 1. Bipolarização do sistema eleitoral português, 1976-1999

O comportamento eleitoral dos portugueses nas eleições legislativas é marcado por algumas ten-

dências que denotam uma disposição para votar estrategicamente. Por um lado, a concentração dos votos nos partidos que têm representação parlamentar (a percentagem de votos em partidos que não conseguem essa representação parlamentar tem uma tendência constante para a descida, de 4,1% dos votos em 1976 para 1,2% em 1999); por outro, há uma tendência para algum bipartidarismo, com concentração de votos nos dois maiores partidos.

A segunda destas tendências pode ser constatada no quadro seguinte: a **curva vermelha** mostra a evolução da soma de votos dos dois partidos mais votados. A curva azul o quociente entre o segundo e o terceiro partidos mais votados<sup>(56)</sup>.

**Quadro 9**



Na análise da primeira das curvas, temos de ter em conta as especialidades das eleições de

(55) Neste sentido foi a argumentação do PCP a propósito da PPL 169/VII. Embora numa fase inicial, antes do conhecimento do texto da proposta, o PCP afirmasse que haveria um efeito mecânico (visaria a constituição de "maiorias com menos votos", afirmava Carlos Carvalhas no comício da Festa do Avante de 1997), depois do conhecimento da proposta do Governo o deputado Luís Sá foi claro em afirmar que o efeito bipolarizador resultaria de alterações do comportamento do eleitorado. O mesmo receio foi aliás também manifestado pelo deputado do PP, Telmo Correia. Cfr., a este propósito, Duarte de Almeida (1999), pp. 55 e 59-60.

(56) Este método de medir o grau de bipolarização é adaptado de Gary Cox (1997, p. 86), método que este autor designa por índice SF ("Second loser to First loser"), destinado a medir até que ponto se cava o fosso entre os dois partidos que concorrem para a vitória e o terceiro (a simples soma dos resultados dos dois maiores não distingue entre a situação de bipartidarismo e a de partido dominante). Para facilitar a

1979 e 1980 (PSD e CDS juntos na AD) e de 1985 (aparecimento do PRD). Se tomarmos essas especialidades em consideração, vemos como, após um período inicial de estabilização, se inicia a partir de 1987 um processo de bipolarização das votações<sup>(57)</sup>, que se mantém até hoje, coincidindo aliás com as legislaturas que forneceram Governos de um só partido que duraram todo o mandato. A segunda curva (índice SF) denota ainda com mais clareza essa marcha para a bipolarização do eleitorado.

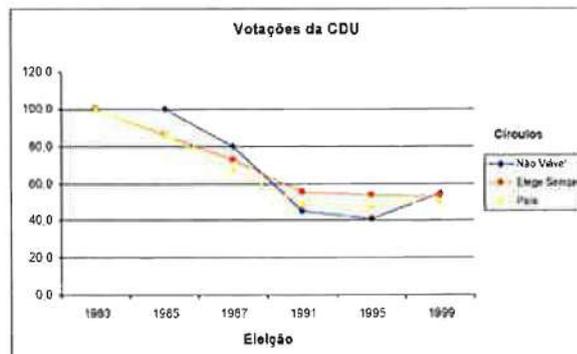
A pergunta que se pode pôr é – qual a causa para esta movimentação eleitoral em direcção aos dois partidos mais votados? A deserção do PCP e CDS/PP não se pode explicar por estes partidos se terem tornado inviáveis a nível nacional, pois eles mantiveram representação parlamentar ao longo de todo o período.

Poderia pôr-se a hipótese de acontecer uma deserção destes partidos naqueles círculos em que, por não elegerem quaisquer deputados, o eleitor preferisse votar “útil” num partido com mais hipóteses de representação. Se esta hipótese estivesse correcta, deveria notar-se uma diferença significativa entre o

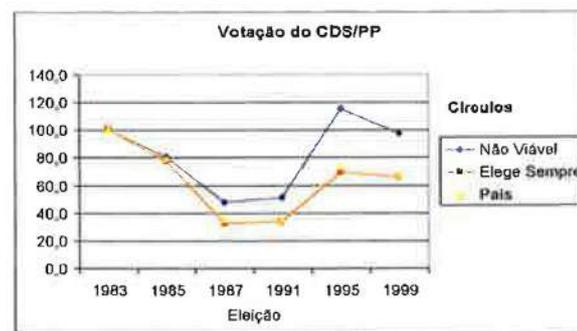
comportamento dos eleitorados destes partidos nos círculos em que elegem deputados e naqueles em que não elegem, reflectindo a tomada de consciência dos eleitores do “desperdício” do seu voto.

Para testar esta hipótese, os quadros seguintes comparam a evolução das votações do CDS e do PCP nos círculos em que elegeram sempre deputados desde 1976, naqueles em que, no mesmo período, nunca obtiveram qualquer mandato, e no conjunto do país<sup>(58)</sup>.

**Quadro 10**



**Quadro 11**



leitura gráfica, inverteram-se no entanto os termos da equação. Gary Cox divide o resultado do 3º colocado pelo do 2º colocado (assim, o resultado tenderá para zero na presença de bipolarização e para 1 na sua ausência). No gráfico, dividiu-se o resultado do 2º pelo do 3º, pelo que o valor será tanto maior quanto maior for a bipolarização.

- (57) Das votações, note-se, não só da representação parlamentar, o que exclui que a bipartidarização parlamentar seja um mero reflexo mecânico do sistema. Embora a conversão de votos em mandatos favoreça os partidos mais votados, e o prémio seja tendencialmente maior quando a votação é maior, é inegável que a bipolarização se deve primordialmente a uma alteração do comportamento eleitoral.
- (58) Os números apresentados são a média não ponderada das percentagens de votos obtidas por cada um dos partidos em cada um dos dois tipos de círculos; apresentam-se os resultados desde 1983 porque não é possível calcular números para 1979 e 1980 (CDS na AD), e porque a tendência para a bipolarização, como já foi demonstrado, ocorre a partir da década e 80.

Como se verifica, os dados demonstram a falsidade da hipótese. Não existe qualquer tendência significativa para que os eleitores abandonem os dois partidos em causa em maior número naqueles círculos em que esses mesmos partidos não elegem quaisquer deputados. Aliás, indo mais longe, estes números parecem indicar uma de duas coisas: ou os eleitores não têm uma racionalização estratégica da sua votação ao nível do círculo distrital, ou não têm pura e simplesmente consciência dos diferentes graus de viabilidade dos partidos consoante o círculo eleitoral.

A explicação não está portanto num voto estratégico do eleitor tendo em conta a eleição de deputados. Está antes na tendência identificada por Colin Leys (1959) para que os eleitores prefiram os maiores partidos a nível nacional na perspectiva de determinar a formação do executivo. O mesmo argumento é retomado por Gary Cox (1997, pp. 186 ss.), que sustenta que essa tendência depende da importância do poder desse executivo e do Primeiro-Ministro, bem como da relação entre os resultados eleitorais e a determinação de quem é esse Primeiro-Ministro.

Em Portugal, a identidade do primeiro ministro foi sempre conhecida na noite das eleições, na medida em que é claro que será designado o líder do partido

mais votado. A importância do cargo e do Governo são enormes num estado profundamente centralizado como o português. Não é assim surpreendente que as eleições legislativas se tenham transformado em Portugal numa disputa pela liderança do Governo em verdadeiro sistema maioritário simples – nem que os eleitores votem estrategicamente em conformidade.

## **2. Comportamento estratégico em sistemas de representação proporcional personalizada**

### **2.1. A experiência comparada**

O comportamento estratégico nos sistemas alemão e neozelandês pode ser analisado a três níveis: a segurança contra a cláusula-barreira, a obtenção de mandatos excedentários e a bipolarização nos círculos uninominais<sup>(59)</sup>.

Este último aspecto decorre da tentação de invocar a 3ª proposição adiantada por Duverger em 1950: “O escrutínio maioritário a uma só volta leva ao dualismo de partidos”. Esta invocação deve, no entanto, ser temperada com duas considerações: a primeira é a de que esta proposição de Duverger é claramente demonstrada para o bipartidarismo local, mas não para o nacional<sup>(60)</sup>; a segunda é de que

(59) Sobre estes aspectos ver Cox, 1997, p. 197ss, e Nohlen, 1984, sobre o caso alemão.; analisando os casos alemão e sobretudo neozelandês ver Banducci et. al. (1997),.

(60) Neste sentido cfr. Sartori, 1986.

se o sistema admitir um duplo voto, essa bipolarização poderá dar-se apenas no voto de eleição do candidato uninominal, sem quaisquer reflexos na distribuição proporcional<sup>(61)</sup>.

A questão da relação do comportamento estratégico com a cláusula-barreira é relevante sobretudo no caso da Alemanha. Aqui, um partido que não obtenha 5% dos votos não tem representação parlamentar. Tal facto terá levado eleitores da CDU a, em eleições sucessivas, atribuírem o seu segundo voto ao outro membro da coligação governamental (FDP), assegurando assim a representação deste e a maioria governamental.

A questão do voto estratégico dirigido à eleição de supranumerários está intimamente relacionado com o aspecto anterior. Na Alemanha (e na Nova Zelândia) um excesso de vitórias uninominais em relação à quota proporcional do partido tem como consequência que esse mesmo partido tem um número de deputados suplementares correspondente àquele excesso.

Este mecanismo traz para o eleitor um incentivo a dividir estrategicamente o seu voto entre dois partidos, maximizando o seu efeito. Assim, por exemplo, os eleitores que preferem a CDU ou o SPD podem dar a estes o primeiro voto, atribuindo o segundo voto a um provável parceiro de coligação

(FDP e Verdes, respectivamente). Por seu lado, os eleitores destes últimos partidos, confrontados com a improbabilidade de vitória destes no seu círculo uninominal, optarão por atribuir o primeiro voto a um dos maiores partidos (CDU ou SPD). Em resultado deste comportamento é maximizado o resultado conjunto de cada um dos blocos: os partidos mais pequenos obtêm mais mandatos do que obteriam sem este voto estratégico, e os grandes partidos, vendo embora reduzida a sua quota proporcional, são compensados por terem vitórias uninominais excedentárias. Os dados do *Statistisches Bundesamt* alemão<sup>(62)</sup> confirmam um crescimento da utilização da divisão do voto, e a utilização de cruzamentos SPD/Verdes e FDP/CDU por uma parte muito significativa desses eleitores.

## 2.2. Perspectivas para o caso português

O modelo que defendemos neste estudo para Portugal não contempla nem a introdução de uma cláusula-barreira nem a possibilidade de mandatos excedentários (nem poderia fazê-lo, como já vimos, por constrangimentos constitucionais). Assim, as duas últimas questões analisadas na secção anterior, que condicionam o voto estratégico dos eleitores alemães

(61) Este comportamento é explicitamente encorajado pelo próprio FDP na sua campanha eleitoral.  
 (62) Podem ser consultados na Internet: <http://www.statistik-bund.de>.

e neozelandeses, não são aplicáveis ao caso português. Como tal, não é fácil extrair argumentos da experiência comparada.

A introdução de círculos uninominais acarretará um reforço do bipartidarismo? A argumentação no sentido afirmativo pode construir-se assim: as simulações<sup>(63)</sup> mostram que, com os resultados das eleições legislativas da última década, apenas o PS e o PSD teriam ganho círculos uninominais. Assim sendo, é natural que sejam os candidatos destes partidos a ter mais visibilidade; tal como é natural que os eleitores, para maximizar o efeito do seu voto, concentrem os seus votos “personalizados” nos candidatos mais viáveis, que são precisamente os daqueles dois partidos. Esta deserção dos restantes partidos ao nível do voto uninominal pode arrastar uma deslocação do voto “proporcional” no mesmo sentido, reforçando a representação parlamentar do PS e do PSD.

Não pode negar-se que existe lógica neste argumento, e que portanto a maior bipolarização é uma consequência **possível** da introdução de círculos uninominais. Simplesmente, não é de modo nenhum uma consequência **certa**; nem é, quanto a nós, a mais provável.

Há que dizer, para começar, que bipolarização, como se demonstrou, é o que temos presentemente, pelo que o novo siste-

ma nunca poderia trazer a bipolarização – poderia quando muito reforçá-la. Mas há várias razões que fazem com que duvidemos de tal resultado, que podemos sintetizar assim:

- 1) O duplo voto permite ao eleitor manifestar escolhas diferentes para o círculo uninominal e para a representação proporcional. Assim, o facto de haver bipolarização ao nível local, com concentração de votos nos dois candidatos favoritos, pode não trazer qualquer consequência ao nível da representação dos outros partidos, determinada por outro voto. A experiência comparada sugere que os eleitores respondem aos estímulos do sistema dividindo racionalmente o seu voto. A divisão racional aqui seria votar no candidato viável com o voto uninominal e no partido preferido com o segundo voto.
- 2) Os círculos uninominais induzem um bipartidarismo local; ora, esse bipartidarismo não é necessariamente igual ao nacional, no sentido em que nem sempre o PS e o PSD serão os dois partidos mais votados. As simulações do ISEGI (2000, p. 41ss.) mostram que num conjunto de círculos a bipolarização se faz entre PS e PCP.
- 3) A dinâmica de personalização local conduzir a resultados muito diferentes dos resultados

(63) Cfr. CEG-UL, DAO/DET-UA; GEDES-UP; ISEGI-UNL, (1999), pag. 114 ss. e ISEGI, (2000), pag. 19 ss

eleitorais actuais. O mesmo estudo do ISEGI analisa a aplicação aos círculos uninominais dos resultados de eleições normalmente tidas como mais personalizadas – as Autárquicas. Ora, o resultado mostra que os círculos parciais seriam mais competitivos com esses resultados (p. 65ss.) e que, em 26 dos círculos, a CDU ou o PP ficariam colocados como vencedor ou como 2º.

- 4) A bipolarização actual do sistema é induzida pelo facto de as eleições legislativas se terem transformado parcialmente numa eleição uninominal de Primeiro-Ministro, em vez de eleição de deputados. A criação de círculos uninominais pode devolver relevância à eleição

destes e alterar esta lógica. Pode nomeadamente permitir aos partidos, como o PCP ou o PP, cujos líderes não são vistos como candidatos viáveis à liderança do Governo<sup>(64)</sup>, apresentar candidatos com notoriedade a círculos uninominais e contrariar assim a tendência bipolarizadora em torno da eleição de um chefe de Governo.

Havendo argumentos nos dois sentidos, a única conclusão, verdadeiramente segura, sobre se a introdução de círculos uninominais trará, ou não, mais bipolarização, é a de que *ninguém sabe*. Será talvez prudente, portanto, terminar dizendo que, a este propósito, “prognósticos...só no fim do jogo”.

(64) Esclareça-se que só pretendemos afirmar que a generalidade do eleitorado não acreditou, nas legislativas do passado, que houvesse a possibilidade de uma vitória de qualquer destes partidos. Não está nos objectivos deste trabalho qualquer juízo sobre as suas capacidades para o cargo ou qualquer juízo de prognose sobre as suas possibilidades de se transformarem.

## Bibliografia citada

- Banducci, Susan; Karp, Jeffrey; e Vowles, Jack 1997**, "Vote splitting under MMP", in Vowles, Jack, *et. al.* (Eds.) *Voters Victory? New Zelands First election under Proportional Representation*, Auckland University Press.
- Braga da Cruz, Manuel (org.),1998**, *Sistema Eleitoral Português – debate político e parlamentar*, PCM/Imprensa Nacional.
- Castro, Catarina, 1998**, "Sistema de Representação Proporcional Personalizada: o caso Neozelandês", *Boletim da Faculdade de Direito, Vol. LXXIV*, pp. 615-624
- Cox, Gary, 1997**, *Making votes count – Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press.
- CEG-UL; DAO/DET-UA; GEDES-UP; ISEGI-UNL 1999** *Estudos de Delimitação de Círculos Uninominais de Candidatura*, PCM/MCT, Abril de 1999.
- Duarte de Almeida, António, 1999**, "A reforma do sistema eleitoral: notas sobre a feitura da Proposta de Lei nº 169/VII, *Legislação - Cadernos de Ciência da Legislação nº 24*, Janeiro-Março de 1999.
- Duverger, Maurice, 1950**, "A influência dos sistemas eleitorais na vida política", tradução de artigo do *Bulletin International de sciences sociales* in Braga da Cruz, Manuel (org.), *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998
- Elkit, Jørgen e Pade, Anne B., 1996**, *Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark*, Ministry of the Interior, Copenhagen.
- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1997**, "Parecer", in *Pareceres sobre o anteprojecto de reforma eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros et. al. (org.), 1998.
- Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1997**, "Parecer", in *Pareceres sobre o anteprojecto de reforma eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros et. al. (org.) 1998.
- Independent Comission on the Voting System, 1998**, *Report of the Independent Comission on the Voting System*, London, Stationery Office.
- Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 1997**, "Parecer", in *Pareceres sobre o anteprojecto de reforma eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros et. al. (org.).
- ISEGI-Universidade Nova de Lisboa, 2000**, *Simulação dos Resultados Eleitorais para o Mapa dos Círculos Uninominais de Candidatura*, Ministério da Reforma do Estado e Administração Pública, Fevereiro de 2000.
- Lijphart, Arend, 1994**, *Electoral Systems and Party Systems : A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford Un. Press.
- Leys, Colin, 1959**, "Models, Theories and the Theory of Political Parties", *Political Studies 7*
- Magalhães, José, 1998**, *Dicionário da Revisão Constitucional em CD-Rom* Editorial Notícias
- Massieu, Mario Ruiz, 1983**, "Sistemas electorales en los países nordicos. El caso de Dinamarca" in AAVV, *Tendencias Contemporaneas del Derecho Electoral en el Mundo*, Mexico.
- Morais, Paulo, 1999**, "A dimensão da Assembleia da República e o modelo de representação como garantes do princípio da proporcionalidade", *Eleições*, n.º 5, Abril de 1999.
- Nohlen, Dieter:**  
**1981**, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid  
**1984**, "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficcion", *Revista de Estudios Politicos* nº 42 .Utilizada trad. port. "Os sistemas eleitorais entre a ciência e a ficção" in Braga da Cruz (org.) *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998.
- Rae, Douglas, 1967**, "The political consequences of electoral laws". Utilizada trad. port., "A lei eleitoral como instrumento político", in Braga da Cruz, Manuel (org.), *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998.
- Rebello de Sousa, Marcelo, 1983**, *Os partidos políticos no sistema constitucional português*, Livraria Cruz, Braga.

- Rose, Richard, 1984**, "Electoral systems: a question of degree or of principle?" in Lijphart, Arend e Grofman, Bernard (eds), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, Praeger, 1984. Utilizada trad. port., "Sistemas eleitorais: uma questão de grau ou de princípio", in Braga da Cruz, Manuel (org.), *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998.
- Sartori, Giovanni, 1986**, "The influence of electoral systems: faulty laws of faulty method", in Lijphart, Arend e Grofman, Bernard (eds), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York, Agathon Press. Utilizada trad. port. in Braga da Cruz, Manuel (org.), *Sistemas eleitorais: o debate científico*, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998.
- Universidade Moderna, 1998**, *Direitos dos Eleitores*, Actas do Seminário Internacional sobre Direitos dos Eleitores, Lisboa, 27 e 28 de Fevereiro de 1998.
- Urbano, Maria Benedita, 1998**, "O sistema eleitoral da República Federal da Alemanha", *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXIV, pp. 605-614.
- Ventura, Catarina Sampaio, 1998**, "A Relação Eleitor-Eleito na História dos Projectos de Reforma Eleitoral (de 1976 até ao presente)", *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXIV, pp. 625-654.
- Universidade Católica, 1997**, "Parecer", in *Pareceres sobre o anteprojecto de reforma eleitoral para a Assembleia da República*, Presidência do Conselho de Ministros et. al. (org.), 1998.

## Iniciativas legislativas e anteprojectos citados

- Código Eleitoral (Projecto)**, BMJ nº 364 (1987)
- Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República - anteprojecto de articulado e relatório**, Presidência do Conselho de Ministros, Setembro de 1997
- Projecto de Lei 127/I** (PSD)
- Projecto de Lei PJI 509/VII** (PSD)
- Projecto de Lei PJI 516/VII** (PCP)
- Projecto de Revisão Constitucional nº 1/III** DAR sep. nº 6/II, de 26/6/81
- Projecto de Revisão Constitucional nº 5/V** DAR Sep. nº 1/V, 31/12/87
- Projecto de Revisão Constitucional nº 6/V**; DAR Sep. nº 1/V, 31/12/87
- Projecto de Revisão Constitucional nº 1/VII**, DAR Separata n.º 6/VII, de 8/4/1996
- Projecto de Revisão Constitucional nº 2/VII**, DAR Separata n.º 6/VII, de 8/4/1996
- Proposta de Lei 151/V** (Gov.) DAR II Série A nº 45, 30/5/90
- Proposta de Lei 169/VII** (Gov.)

## Nota técnica:

Todos os dados eleitorais que servem de base aos cálculos têm origem no STAPE

Os dados relativos ao número de eleitores são os do recenseamento que serviu de base às eleições legislativas de 1999

Os dados relativos a votações são os do escrutínio provisório publicados pelo STAPE para todas as eleições legislativas desde 1976.



## Mulheres na Assembleia Nacional (1933/1974)

- Ana Vargas

*Jurista – Adjunta do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública*

### 1. Introdução

"As Mulheres na Assembleia Nacional" resultou de um repto lançado pelo Deputado José Magalhães, há já algum (muito) tempo, para proceder ao levantamento das deputadas da Assembleia Nacional. Compulsados os primeiros Anais da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa foi impossível resistir a lançar igualmente o olhar sobre as outras mulheres que circulavam então pelos corredores do Palácio de S. Bento, as procuradoras à Câmara Corporativa e as funcionárias parlamentares

"As Mulheres na Assembleia Nacional" assenta basicamente na informação fornecida pelos cerca de 40 volumes dos Anais da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa, acompanhada pela leitura de alguns Diários das Sessões e trabalhos diversos que sobre esta temática e este período temporal foram publicados<sup>(1)</sup>.

Os dados apresentados nos Anais, ao longo das várias sessões legislativas, nem sempre são coinci-

dentos, nomeadamente o tratamento das intervenções dos deputados, o que dificultou a pesquisa nos Diários das Sessões impedindo que se analisasse de forma mais completa os trabalhos parlamentares desenvolvidos nalgumas legislaturas.

O trabalho inicia-se com a indicação dos preceitos constitucionais e legais que condicionavam a participação política das mulheres. Identificam-se depois, de forma sumária, as mulheres que passaram pela Assembleia Nacional neste período, deputadas, procuradoras e funcionárias. São por fim apresentados alguns números a cujo fascínio foi impossível resistir bem como a comparação com a evolução verificada após o 25 de Abril e a situação na VIII legislatura da Assembleia da República, que assiste à mudança de milénio.

### 2. A Constituição e as leis eleitorais (1933-1974)

Antes ainda da entrada em vigor da Constituição Política de 1933 foi atribuído expressamente<sup>(2)</sup> o direito de voto às mulheres, condicionado porém por exigências

(1) Cumpro aqui agradecer aos colegas da Assembleia da República que diligentemente me foram fornecendo os elementos que intempestiva e impacientemente la solicitando.

(2) Em 1911, Carolina Beatriz Ângelo, médica, viúva e mãe, requereu a sua inscrição como eleitora para votar nas eleições para a Assembleia Constituinte, invocando a sua qualidade de chefe de família, pois a lei não era explícita quanto ao sexo do chefe de família. Dado que não lhe foi reconhecido o direito à inscrição como eleitora, recorreu para os tribunais, tendo-lhe sido concedido o direito de voto pelo juiz João Baptista de Castro, pai de Ana Castro Osório. Marnoco e Sousa, citado no Parecer 15/X da Câmara Corporativa, de que foi relator Afonso Rodrigues Queiró, qualificou a discussão havida nos tribunais em consequência deste recurso, como uma questão elegante.

muito superiores às que eram estabelecidas para o recenseamento dos cidadãos do sexo masculino. Estas exigências encontram expressão mais elaborada no diploma que regula o recenseamento eleitoral de 1945 que estabelece de forma discriminada os cursos que permitem a inscrição dos cidadãos do sexo feminino. Apenas em 1968 o direito de voto é atribuído aos cidadãos portugueses independentemente do seu sexo.

Em 1931, o decreto n.º 19 894, de 5 de Maio, previu pela primeira vez, expressamente, o voto das mulheres nas eleições dos vogais das juntas de freguesia. Dispunha o artigo n.º 1 deste diploma que os vogais das juntas de freguesia são eleitos pelos cidadãos portugueses de um e outro sexo com responsabilidade de chefe de família<sup>(3)</sup>, domiciliados na freguesia há mais de 6 meses.

Os vogais das câmaras municipais eram, nos termos do artigo 2º do mesmo diploma, eleitos:

1. *pelas juntas de freguesia do concelho;*
2. *pelas corporações administrativas de assistência e associações de classe com mais de 50 associados e sede no concelho,*

*legalmente constituídas há mais de um ano;*

3. *pelos cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores de vinte e um anos, que por diploma de qualquer exame público provem saber ler, escrever e contar, domiciliados no concelho há mais de seis meses;*
4. *pelos cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores de vinte e um anos, domiciliados no concelho há mais de seis meses, colectados em quantia não inferior a 100\$, por todos, por algum ou alguns dos seguintes impostos: contribuição predial, contribuição industrial, imposto profissional, imposto sobre a aplicação de capitais;*
5. *pelos cidadãos portugueses do sexo feminino maiores de vinte e um anos, com curso secundário ou superior, comprovado pelo diploma respectivo, domiciliados no concelho há mais de seis meses.*

Os cidadãos portugueses mencionados nos n.º 3, 4 e 5 eram igualmente eleitores dos membros do designado Poder Legislativo. Ainda nesse ano, o Decreto n.º 20 073, de 15 de Julho, alargou o disposto no n.º 5 aos cidadãos portu-

Posteriormente, e na sequência deste facto, a lei foi alterada, negando o direito de voto às mulheres ainda que chefes de família. A revista "Alma Feminina" de Maio de 1918, citada na edição "As mulheres portuguesas - Vidas e Obras Celebradas - Vidas e Obras Ignoradas" da Comissão para a Igualdade e Direitos das Mulheres, refere que o Senado em 1916 defendeu o voto para as mulheres diplomadas ou com qualquer curso literário ou científico, tendo a Câmara dos Deputados recusado. Ainda em Março de 1918, o deputado Jacinto Nunes propôs à Câmara dos Deputados um projecto de artigo 1º do Código Eleitoral, que incluía a expressão "de um e outro sexo", alargando, desta forma, às mulheres o direito de voto, o que não foi aceite ficando expressamente consignado "cidadãos portugueses do sexo masculino".

(3) Esclareceu o decreto n.º 20 073 que têm responsabilidade de chefe de família as mulheres portuguesas, viúvas, divorciadas e judicialmente separadas de pessoas e bens e as solteiras, maiores ou emancipadas, com família própria e reconhecida idoneidade moral, bem como as casadas cujos maridos estejam exercendo a sua actividade nas colónias ou no estrangeiro, umas e outras se não viverem em comunhão de mesa e habitação com a família dos seus parentes, até ao terceiro grau da linha recta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade.

gueses do sexo feminino emancipados e, em alternativa à exigência de domicílio há mais de seis meses, previa a possibilidade de exercerem funções públicas no concelho. Manteve, no entanto, inalteradas as exigências de habilitações literárias.

A Constituição Política da República Portuguesa entrou em vigor em 1933 após um plebiscito em que foi estabelecida, pelo Decreto n.º 22 229 de 21 de Fevereiro daquele ano, a intervenção obrigatória dos eleitores chefes de família inscritos no recenseamento político de 1932<sup>(4)</sup>.

O artigo 5º da Constituição estabelecia a igualdade dos cidadãos perante a lei, salvas, quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família. A redacção deste preceito constitucional foi alterada em 1971, suprimindo-se na parte final, a expressão "bem da família"<sup>(5)</sup>.

Esta alteração constitucional coincidiu no tempo com a nomeação da primeira mulher para o Governo, Maria Teresa Lobo, para o cargo de Subsecretária de Estado da Assistência.

A legislação eleitoral que foi sendo publicada mantinha basicamente inalteradas as exigências para inscrição dos eleitores dos diversos órgãos electivos. De referir, pela especificação que efectuava, o Decreto-lei n.º 35 426 de 31 de Dezembro de 1945, que dispunha no artigo 1º que eram eleitores do Presidente da República e da Assembleia Nacional:

- 1- *Os cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores ou emancipados, que saibam ler e escrever português;*
- 2- *Os cidadãos portugueses do sexo masculino, maiores ou emancipados que, embora não saibam ler e escrever, paguem ao estado e corpos administrativos quantia não inferior a 100\$, por algum ou alguns dos seguintes impostos: contribuição predial, contribuição industrial, imposto profissional e imposto sobre a aplicação de capitais;*
- 3- *Os cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores ou emancipados, com as seguintes habilitações mínimas:*
  - a) *Curso geral dos liceus;*
  - b) *Curso do magistério primário;*

(4) Dado que o sufrágio era obrigatório, as abstenções contaram como votos a favor. A favor foram contabilizados 719 364 votos, 5 995 contra e 487 364 abstenções. MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional, Volume I, Coimbra: Coimbra Editora, 1981.

(5) O § único do artigo 5º na redacção de 1933 era do seguinte teor:  
 "A igualdade perante a lei envolve o direito de ser provido nos cargos públicos, conforme a capacidade ou serviços prestados, e a negação de qualquer privilégio de crescimento, nobreza, título nobiliárquico, sexo ou condição social, salvas, quanto à mulher, as diferenças resultantes da sua natureza e do bem da família, e, quanto aos encargos ou vantagens dos cidadãos, as impostas pela diversidade das circunstâncias ou pela natureza das coisas". O parecer n.º 22/X da Câmara Corporativa, relativo à proposta n.º 14/X do Governo, de alterações à Constituição Política, manifesta preocupação por esta alteração "pois um bom número de normas discriminatórias em matéria de capacidade de direito público da mulher, que até agora se justificavam pela necessidade de preservar o bem da família, entra a dever ser considerado inconstitucional e, portanto, inaplicável pelos tribunais" pelo que propõe a menção à unidade da família (Diário das Sessões, 4º Suplemento ao n.º 88, Ano 1971, 31 de Março). A Comissão eventual nomeada para o estudo deste diploma também se revelou impressionada com o risco em que ficava o direito de família pela exclusão de qualquer referência ao "bem da família" ou à "unidade familiar" como fundamento de eventuais diferenças legalmente estabelecidas quanto ao sexo (Diário das sessões n.º 101, Ano de 1971, 16 de Junho).

c) *Curso das escolas de belas artes;*  
 d) *Cursos do Conservatório Nacional ou do Conservatório de Música do Porto;*

e) *Cursos dos institutos industriais e comerciais.*

4- *Os cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores ou emancipados, que, sendo chefes de família, estejam nas demais condições fixadas no n.º 2.*

A Câmara Corporativa, no parecer 9/IV, levantou a questão da constitucionalidade desta norma que só reconhecia o direito de voto político às mulheres solteiras que possuíssem um mínimo relativamente elevado de habilitações literárias, salvo se fossem chefes de família<sup>(6)</sup>. Este Decreto-lei foi ratificado com emendas pela Assembleia Nacional tendo-se transformado, em consequência, em proposta de lei que deu origem à Lei n.º 2 015, de 28 de Maio de 1946. Esta lei alargou o disposto no n.º 4 aos cidadãos portugueses do sexo feminino, maiores ou emancipados, que sendo chefes de família, saibam ler e escrever português e acrescentou um nú-

mero novo com a seguinte redacção:

5. *Os cidadãos portugueses do sexo feminino que, sendo casadas, saibam ler e escrever português e paguem de contribuição predial, por bens próprios ou comuns, quantia não inferior a 200\$00.*

A mulher casada só poderia votar nas eleições políticas se, além de saber ler e escrever, fosse proprietária de bens imóveis de certo valor.

Apenas em 1968, a Lei n.º 2 137 de 26 de Dezembro, estabelece que são eleitores da Assembleia Nacional todos os *cidadãos portugueses, maiores ou emancipados, que saibam ler e escrever português e não estejam abrangidos por qualquer das incapacidades<sup>(7)</sup> previstas na lei, e, os que, embora não saibam ler nem escrever português, tenham já sido alguma vez recenseados ao abrigo da Lei n.º 2 015, desde que satisfaçam os requisitos nela fixados<sup>(8)</sup>.*

A Assembleia Nacional compunha-se, na redacção constitucional de 1933, de 90 deputados eleitos por sufrágio directo, por quatro anos.

Após a revisão de 1971 passou a § 2º com a seguinte redacção:

"A igualdade perante a lei envolve o direito (...) qualquer privilégio de nascimento, raça, sexo, religião ou condição social, salvo quanto ao sexo, as diferenças de tratamento justificadas pela natureza (...)"

A deputada Custódia Lopes, ao intervir na discussão na generalidade da proposta e projectos de lei de alterações à Constituição Política, disse que não poderia deixar de aludir à nova redacção dada ao parágrafo 2º do artigo 5º, que considerou ser de justiça e dignificar a mulher.

(6) Considerava o relator que esta norma revestia um carácter nitidamente capacitário que se não justifica nem pela natureza da mulher, nem pelo bem da família, e constitui uma desigualdade de estatuto político da mulher em relação ao do homem que não se vê como se apoie na Constituição, que consagra o princípio da igualdade perante a lei, no seu referido artigo 5º. Não obstante este reparo esta norma subsistiu na Lei n.º 2 015.

(7) O Decreto-lei n.º 24 631, de 6 de Novembro de 1934, decretava a inelegibilidade dos que "professem ideias contrárias à existência de Portugal como Estado independente, à disciplina social e com o fim de promover a subversão violenta das instituições e princípios fundamentais da sociedade".

(8) O sufrágio estava longe de ser universal. Assim, em 1973, para uma população de cerca de 8 500 000 habitantes havia 2 091 003 eleitores inscritos, ou seja, uma percentagem de 24% (V. nota 4).

A contagem de votos era feita pelo número de votos da lista, que se compunha de 90 candidatos, e dos votos de cada candidato nela inscrito. Os votos de cada candidato eram os da lista a que pertencia deduzidos os votos negativos que sobre ele tivessem incidido. O voto negativo correspondia à eliminação do nome do candidato na respectiva lista. Os eleitores podiam riscar nomes da lista mas nunca substituí-los por outros.

Competia à Assembleia Nacional, designadamente, fazer leis e vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis.

Em 1945 foi alterada a composição da Assembleia Nacional para 120 Deputados. A eleição passou a ser feita por círculos eleitorais, os quais coincidiam, quanto ao continente e ilhas adjacentes, com a área dos distritos administrativos.

Posteriormente, em 1961, foram modificadas algumas disposições da lei eleitoral, visando atribuir a algumas das províncias ultramarinas o acréscimo do número de Deputados que resultara da nova redacção dada ao artigo 85º da Constituição que alargou a composição da Assembleia Nacional para 130 Deputados.

Finalmente a revisão de 1971 aumentou para 150 o número de Deputados à Assembleia Nacional.

A Câmara Corporativa era composta de representantes das autarquias locais e dos interesses

sociais, competindo-lhe relatar e dar parecer sobre todas as propostas e projectos de lei, tratados ou convenções que fossem presentes à Assembleia Nacional e funcionava por secções especializadas.

### **3. As mulheres na Assembleia Nacional**

#### **a) As Deputadas**

O número reduzido de Deputadas aliado à permanência por mais de uma legislatura que se verificou em mais de metade dos casos conduziu a que durante este período tão extenso apenas se tenham sentado nas cadeiras do hemiciclo 14 Deputadas, excluindo as eleitas na legislatura iniciada em 1973. Foram eleitas apenas durante uma legislatura 6 Deputadas, 2 das quais na última legislatura deste regime. 4 Deputadas permaneceram durante 2 legislaturas, 3 Deputadas permaneceram durante três legislaturas e 1 Deputada durante 4 legislaturas.

Na primeira legislatura, que se iniciou em 1935, na lista dos candidatos a Deputados à Assembleia Nacional, apresentada pela União Nacional<sup>(9)</sup>, constavam três mulheres, Domitília Hormizinda Miranda de Carvalho, Maria Baptista dos Santos Guardiola e Maria Cândida Parreira. Foram eleitas respectivamente com 486.512, 486.235 e 486.431 votos, tendo obtido o me-

(9) Oliveira Salazar, em entrevista ao jornal O Século em 1934,, anunciou que entre os nomes propostos para a Assembleia Nacional e Câmara Corporativa, se incluía "uma novidade – tanto de uma como de outra Câmara farão parte algumas senhoras o que não significa ter-se o Estado ou elas próprias convertido, agora, ao feminismo", SOUSA, Maria Reynolds de - As primeiras Deputadas portuguesas. In - A Mulher na Sociedade Portuguesa. Colóquio. Coimbra: Instituto de História Económica e Social, 1986, p. 427-444.

nor número de votos de todos os candidatos.

Dado que a Assembleia Nacional se compunha então de 90 membros, a percentagem de mulheres foi, na primeira legislatura em que tiveram assento neste órgão, ligeiramente superior a 3%.

Domitília Hormizinda Miranda de Carvalho nasceu em Travanca da Feira (Aveiro), a 10 de Abril de 1871, era médica e professora do Liceu de Maria Amália Vaz de Carvalho e vogal do Conselho Superior de Instrução Pública. Tinha 64 anos quando tomou posse.

Maria Baptista dos Santos Guardiola nasceu em Bragança, a 13 de Janeiro de 1895, e era licenciada em ciências matemáticas, professora e reitora do Liceu Maria Amália Vaz de Carvalho e vogal do Conselho Superior de Instrução Pública. Desempenhava também as funções de Comissária Nacional da Mocidade Portuguesa Feminina (que dirigiu durante três décadas) e de vice-presidente da Obra das Mães pela Educação Nacional. Era a mais nova das deputadas eleitas, tinha apenas 40 anos.

Maria Cândida Parreira nasceu em Lisboa, a 16 de Janeiro de 1877, e era Advogada. Tinha 58 anos quando foi eleita.

Estas Deputadas<sup>(11)</sup> mantêm-se em funções durante toda a I.<sup>a</sup> legislatura.

Na II.<sup>a</sup> Legislatura, que se inicia em 1938, na lista A e única dos candidatos a Deputados à Assembleia Nacional, apresentada pela União Nacional, constam igualmente três mulheres, Domitília Hormizinda Miranda de Carvalho, Maria Baptista dos Santos Guardiola e Maria Luiza de Saldanha da Gama Van Zeller, esta última médica.

Foram eleitas respectivamente com 728.688, 727.403 e 728.433 votos e confirmadas pela Comissão de Verificação de Poderes. Só 12 Deputados tiveram menos de 730.000 votos, incluindo-se neste grupo estas Deputadas. Só 3 Deputados tiveram menos votos que Domitília Hormizinda Miranda de Carvalho.

Maria Luiza de Saldanha da Gama Van Zeller nasceu em Lisboa, a 16 de Dezembro de 1906, pelo que tinha 32 anos quando tomou posse. Era médica, assistente estrangeira da Faculdade de Medicina de Paris e adjunta do Comissariado da Mocidade Portuguesa Feminina.

Mantêm-se em funções até ao final da legislatura.

Na III.<sup>a</sup> Legislatura que se inicia em 1942, na Lista A e única

(10) Embora na nota biográfica fosse referido que era médica, no texto da Maria Reynolds de Sousa já citado, é referido que tinha três cursos com altas classificações, matemática, filosofia e medicina.

(11) As três Deputadas são solteiras, só na VI.<sup>a</sup> Legislatura é que vamos encontrar uma Deputada que refere na nota biográfica que é casada e mãe de família. Mais que uma coincidência ou que optar por uma situação que lhes permite maior disponibilidade, a designação de mulheres solteiras resultava da concepção da mulher casada como sofrendo uma "capitis deminutio" submetendo-se ao marido, que era o chefe de família. Aliás, no mesmo sentido, refere Afonso Rodrigues Queiró, no Parecer da Câmara Corporativa já referido (V. nota 2), realçando o paradoxo do não reconhecimento dos direitos eleitorais às mulheres solteiras, divorciadas, judicialmente separadas e viúvas, que os partidários do antifeminismo em matéria de direitos políticos sustentavam "que a intervenção directa da mulher casada na vida política deve considerar-se contrária ao bem da família, à paz familiar, por gerar a possibilidade de graves dissensões dentro dela".

dos candidatos a deputados à Assembleia Nacional, apresentada pela União Nacional, constam apenas duas mulheres, a primeira das quais pela terceira vez, Maria Baptista dos Santos Guardiola e Maria Luísa de Saldanha da Gama van Zeller. A eleição de apenas duas mulheres reduziu a percentagem de participação feminina para pouco mais de 2%.

Foram eleitas respectivamente com 869.334 e 869.853 votos. Só dois deputados obtiveram número de votos inferior.

Na 3ª sessão legislativa é declarada a perda de mandato de Maria Luísa de Saldanha da Gama van Zeller (Diário das Sessões, n.º 153, de 12 de Maio de 1945) por ter tomado posse do cargo de subdirectora do Instituto Maternal, mantendo-se em funções no final da legislatura apenas Maria Baptista dos Santos Guardiola.

Em 1945 foi alterada a composição da Assembleia Nacional para 120 Deputados<sup>(12)</sup>, eleitos por sufrágio directo dos cidadãos eleitores. A eleição passa a ser feita por círculos eleitorais, os quais coincidem, quanto ao continente e ilhas adjacentes, com a área dos distritos administrativos.

Na IV Legislatura, iniciada naquele ano<sup>(13)</sup>, na relação dos deputados por círculos e número de votos obtidos, constam de novo apenas duas mulheres, Maria Luísa de Saldanha da Gama van Zeller, pela terceira vez e Virgínia Faria

Gersão, ambas eleitas por Lisboa. Este número representa uma diminuição em termos reais dado que o número de deputados aumentou de 90 para 120. A percentagem de mulheres reduz-se para 1,7%. Mantêm-se ambas em funções até ao final da legislatura em 1949.

Virgínia Faria Gersão nasceu em Cernache, Coimbra, a 1 de Junho de 1896. Era professora efectiva do 2º grupo do Liceu Infanta D. Maria e fora professora agregada da Escola Normal Primária de Benfica. Tinha 49 anos quando foi eleita.

Na V Legislatura, iniciada em 1949, na relação dos deputados por círculos e número de votos obtidos constam de novo apenas duas mulheres, Maria Baptista dos Santos Guardiola, pela quarta vez e Maria Leonor Correia Botelho. Pelo que se mantém a mesma percentagem de mulheres.

Maria Leonor Correia Botelho, nascida na Beira Baixa a 4 de Outubro de 1915, tinha 34 anos quando tomou posse. Era Chefe do Serviço Social do Instituto de Assistência à Família, professora na Escola de Auxiliares Sociais das Casas de S. Vicente de Paulo, na escola de enfermeiras da Cruz Vermelha portuguesa e na Escola Técnica de Enfermeiras do Instituto Português de Oncologia e Vice-presidente nacional da União Noelista, Cruz Vermelha de Benemerência.

Na VI Legislatura, iniciada em 1953 no apuramento das eleições

(12) Lei n.º 2009 de 17 de Setembro de 1945

(13) A Assembleia Nacional foi dissolvida pelo Decreto n.º 34:972 de 6 de Outubro de 1945, tendo sido fixado o dia 18 de Novembro desse mesmo ano para a eleição geral dos Deputados à Assembleia Nacional.

realizadas, por círculos e número de votos obtidos, constam de novo apenas duas deputadas, Maria Leonor Correia Botelho e Maria Margarida Craveiro Lopes dos Reis, ambas eleitas pelo círculo de Lisboa, pelo que se mantém a mesma percentagem de mulheres de 1,7%.

Maria Margarida Craveiro Lopes dos Reis, nascida em Lisboa em 20 de Dezembro de 1918, tinha 35 anos quando tomou posse. Era licenciada em Ciências Biológicas e é a primeira a referir que é casada e mãe de família. Era, na altura, vice-presidente nacional da união Noelista portuguesa.

Ambas se mantinham em exercício no final da sessão legislativa.

Na VII legislatura, iniciada em 1957, no apuramento das eleições, por círculos e número de votos obtidos, constam as deputadas Maria Irene Leite da Costa e Maria Margarida Craveiro Lopes dos Reis, ambas eleitas pelo círculo de Lisboa. Pelo que se mantém a mesma percentagem de mulheres

Maria Irene Leite da Costa nasceu em Paranhos, Porto, a 16 de Junho de 1911. Era licenciada em Ciências Histórico-Naturais e diplomada em Psicologia e Pedagogia pela Universidade de Coimbra, professora de Pedagogia no Instituto António Aurélio da Costa Ferreira e psicologia no Curso de enfermeiras-parteiras puericultoras do Instituto Maternal e no Instituto de Alta Cultura. Foi delegada do Governo português às conferências internacionais de

instrução pública convocadas pela UNESCO e BIE. Tinha 46 anos quando tomou posse.

Em 1961 o número de Deputados foi aumentado para 130.

Na VIII legislatura, iniciada em 1961, no apuramento das eleições realizadas constam as deputadas Custódia Lopes, Maria Irene Leite da Costa e Maria Margarida Craveiro Lopes dos Reis, a primeira eleita por Moçambique e as duas restantes pelo círculo de Lisboa. A percentagem de participação feminina volta a ser ligeiramente superior a 2%.

Custódia Lopes nasceu em Lourenço Marques a 18.02.1919, e era licenciada em filologia clássica e professora do liceu D. Ana da Costa Portugal em Lourenço Marques. Era também presidente da secção feminina da sociedade de estudos de Moçambique e foi delegada de Moçambique ao Congresso sobre a "Participação da mulher na vida pública" realizado em 1960, em Adis Abeba. Foi Delegada de Portugal na 3ª Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas da 18ª à 24ª Assembleia Geral. Tinha 42 anos quando foi eleita pela primeira vez.

Na IX legislatura, iniciada em 1965, no apuramento das eleições constam as deputadas Custódia Lopes, eleita por Moçambique, Maria Ester Guerne Garcia de Lemos, por Lisboa, Maria de Lourdes Filomena Figueiredo de Albuquerque, pela Índia e Sinclética Soares Santos Torres, por Angola. A percentagem de mulheres aumenta para 3,1%.

Maria Ester Guerne Garcia de Lemos nasceu no Bombarral a 2 de Novembro de 1929. Era escritora, licenciada em filologia românica e consultora linguística do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, em regime de colaboração. Foi 2ª assistente da Faculdade de Letras de Lisboa. Tinha 36 anos quando tomou posse.

Maria de Lourdes Filomena Figueiredo de Albuquerque nasceu em Goa, Índia, a 18 de Novembro de 1929. Tinha High School e diploma de Proficiency pela Universidade de Cambridge, Inglaterra, e era Adjunta de Contabilidade da Caritas Portuguesa e da Mocidade Portuguesa. Tinha igualmente 36 anos quando tomou posse.

Sinclética Soares dos Santos Torres, nascida em Luanda em 1928 era farmacêutica. Tinha 37 anos quando foi eleita pela primeira vez.

O Decreto-lei n.º 49 229 de 10 de Setembro de 1969 deu nova redacção a vários artigos do Decreto-lei n.º 37 570 que promulga a lei eleitoral. A Secção III “Da apresentação e admissão de candidaturas, dos direitos dos candidatos e das comissões eleitorais” dispunha no artigo 13º que a *apresentação consiste na entrega da lista contendo o número total dos candidatos a eleger por cada círculo (...). Cada lista será subscrita pelo menos por cinquenta eleitores residentes no círculo eleitoral(...).*

O artigo 16º dispunha que *findo o prazo para apresentação das listas, o governador civil, dentro dos*

*dois dias subsequentes verificará a regularidade do respectivo processo, a autenticidade dos documentos que o integram e a elegibilidade dos candidatos, e classificará alfabeticamente cada uma das listas admitidas(...)*

Dada a aparente abertura que se viveu neste período, na maioria dos círculos apresentaram-se duas listas, com excepção de Lisboa em que se apresentaram quatro listas, Porto e Braga em que se candidataram três (em Braga, apresentaram-se as listas A, B e D, foi também apresentada uma lista C cujos candidatos desistiram antes da eleição). Em Portalegre, Angra do Heroísmo e nas províncias ultramarinas apenas se apresentou uma lista.

Dos 270 candidatos a deputados apresentados pelo conjunto das listas apenas 12 eram mulheres (o que representa uma percentagem ligeiramente superior a 4%). Eram 4 as candidatas pela lista A, 3 quer pela lista B quer pela lista D e 2 pela lista C.

Assim, em Braga foi apresentada uma candidata pela lista D, Maria Margarida Braga Malvar, que obteve 7 240 votos, sendo o elemento menos votado da sua lista. Em Lisboa, as quatro listas apresentaram candidatas. A lista A, que obteve 125 485 votos, candidatou Maria Raquel Ribeiro que obteve 123 836 votos, em 12 candidatos, apenas três obtiveram menos votos. A lista B, que obteve 8 527 votos candidatou Etelvina Lopes de Almeida que teve 8 494 votos, foi a candidata que teve

menor número de votos da lista. A lista C, que obteve 1 324 votos, apresentou como candidata Maria Luísa da Conceição d'Almeida Manoel de Vilhena, que teve 1 306 votos, foi igualmente a candidata menos votada. Finalmente, a lista D, que teve 30 739 votos, apresentou como candidatas Glória Maria Barreiros e Rosalina Rodrigues Caetano Pinho que obtiveram respectivamente 30 682 e 30 684, e foram também as que obtiveram menor número de votos daquela lista.

No Porto, a lista B com 10 215 votos, apresentou uma candidata, Sophia de Mello Breyner Andersen de Sousa Tavares que teve 10 194 votos (em 10 candidatos há apenas 1 que tem menos votos) e a lista C com 6544 votos apresentou como candidata Virgínia de Faria Moura que tem 6534 votos, e é igualmente a que tem menos votos.

Em Santarém, a lista B com 8 282 votos, apresentou uma candidata, Maria de Jesus Simões Barroso Soares que foi a candidata mais votada da sua lista, tendo obtido 8 273 votos. Em Setúbal, a lista A candidata Luzia Neves Pernão Pereira Beija que, em 4 candidatos, é a segunda mais votada da sua lista. Em Angola e Moçambique, a lista A e única, em ambos os casos, candidata uma mulher, respectivamente Sinclétia Soares dos Santos Torres, que foi a menos votada e Custódia Lopes

que, no conjunto da sua lista, foi a segunda candidata com menos votos.

São eleitas na Xª Legislatura, em 1969, Custódia Lopes, por Moçambique, Sinclética Soares dos Santos Torres por Angola, ambas já eleitas anteriormente, Luzia Neves Pernão Pereira Beija, por Setúbal e Maria Raquel Ribeiro por Lisboa<sup>(14)</sup>. A participação feminina mantém-se assim de 3,1%.

Maria Raquel Ribeiro, nasceu no Cadaval em 1925. Era assistente social, Chefe do Serviço Social da Misericórdia de Lisboa, Presidente da Comissão Portuguesa do Conselho Internacional de Serviços Sociais, Vice-presidente da secção das Associações de Assistentes Sociais da União Católica Internacional de Serviço Social e membro do Serviço Social Internacional. Tinha 44 anos quando foi eleita.

Luzia Neves Pernão Pereira Beija, nasceu em Ponte de Sor a 29 de Julho de 1919, era igualmente assistente social. Tinha 50 anos quando foi eleita.

De referir ainda que em 1973 foram eleitas 9 Deputadas, pelo que embora a composição da Assembleia Nacional tivesse aumentado - 148 - representa um acréscimo percentual de participação feminina para 6%. Foram eleitas Alda da Conceição Dias Carreira de Moura Almeida, Josefina de Encarnação Pinto

(14) De destacar o facto de a grande maioria das deputadas ter sido eleita pelo círculo de Lisboa, desde que as eleições passaram a ser feitas por círculos, excepção feita às deputadas eleitas pelas ex-colónias - Moçambique, Angola e Índia - e de uma deputada eleita por Setúbal.

Marvão, Lia Maria Mesquita Bernardes Pereira de Lello, Maria Ângela Alves de Sousa Craveiro da Gama, Maria Clementina Moreira da Cruz de Almeida de Azevedo e Vasconcelos, Maria de Lourdes Cardoso de Menezes Oliveira, Maria Luísa de Almeida Fernandes Alves de Oliveira, Maria Teresa de Almeida Rosa Cárcomo Lobo, Sinclética Soares dos Santos Torres<sup>(15)</sup>.

A Maria Teresa de Almeida Rosa Cárcomo Lobo foi proposta, na segunda reunião, para fazer parte da Comissão eventual para o Estudo do IV Plano de Fomento e para fazer parte da Comissão de Finanças.

### - O trabalho parlamentar

Desde a IV.<sup>a</sup> Legislatura até à X.<sup>a</sup> Legislatura as Deputadas integram sempre e apenas a Comissão de Trabalho, Previdência e Assistência Social e a Comissão de Educação Nacional, Cultura Popular e Interesses Espirituais e Morais.<sup>(16)</sup> Na X.<sup>a</sup> Legislatura para além de estarem representadas nestas comissões, uma Deputada integra a Comissão de Negócios Estrangeiros – Custódia Lopes – e uma Deputada integra a Comissão do Ultramar – Sinclética Soares dos Santos Torres.

Estes dados não diferem significativamente de estudos feitos sobre esta questão já posteriores ao 25 de Abril. Assim, conclui Isabel Espada, "Mulheres na política - um estudo antropológico"<sup>(17)</sup> que "A exacerbação dos aspectos materno-infantis ligados à mulher traduzem-se, nomeadamente, na distribuição das mulheres pelas Comissões Parlamentares e no seio de cada uma. Ou seja, além do facto de as mulheres se encontrarem representadas em maior proporção nas Comissões de Educação e Cultura, Trabalho, Segurança Social e Família, Direitos, Liberdades e Garantias, também no seio de cada uma das Comissões (destas e doutras) as mulheres preferem arrematar relatórios de projectos ou propostas que se relacionam com questões mais sociais."

Estas eram também as áreas profissionais de onde maioritariamente eram oriundas. Assim, cerca de 50% das deputadas eram professoras e três delas, duas das quais eleitas na X.<sup>a</sup> Legislatura, eram assistentes sociais.

Quanto às intervenções feitas em plenário, e como se procurassem justificar e legitimar desta forma a sua presença neste órgão de soberania, destacam-se significativamente as intervenções proferidas pelas Deputadas na I.<sup>a</sup> Legislatura. Para além de terem

(15) Dado não se ter concluído a 1.<sup>a</sup> sessão legislativa não encontrei dados biográficos ou outros sobre estas deputadas com excepção dos que refiro relativos a Maria Teresa Lobo.

(16) Com excepção da V.<sup>a</sup> Legislatura em que não há qualquer Deputada na Comissão de Trabalho, Previdência e Assistência Social

(17) ESPADA, Isabel Maria da Costa Valentim. Mulheres na Política: um estudo antropológico, Lisboa:ISCSP, 1993.

uma intervenção regular e constante, em particular sobre questões de educação<sup>(18)</sup>, é de destacar o facto de Maria Baptista dos Santos Guardiola ter apresentado logo no início do mandato um projecto de revisão do texto constitucional, no sentido de o ensino ministrado pelo Estado ser conforme à moral cristã<sup>(19)</sup>. Domitilia de Carvalho, igualmente no início da legislatura, apresentou um projecto de lei sobre a introdução do ensino de higiene e puericultura nos liceus femininos<sup>(20)</sup>.

De destacar particularmente a proposta formulada por Maria Cândida Parreira de uma nova redacção para o artigo 16º da proposta de lei sobre o regime jurídico dos contratos de prestação de serviços, que permitia que as mulheres casadas, empregadas ou assalariadas, contratadas por tempo indeterminado pudessem ser dispensadas do trabalho por maternidade durante um mês, nos 15 dias que precediam o parto e nos 15 dias que seguiam sem serem despedidas<sup>(21)</sup>, tendo a deputada proposto que à mulher empregada ou assalariada nestas condições e que tivesse prestado mais de um

ano de bom e efectivo serviço, fosse a entidade patronal obrigada a pagar um terço do vencimento a que teria direito. Esta proposta foi subscrita igualmente pelas outras deputadas<sup>(22)</sup>. É também esta deputada que nesta legislatura apresenta uma proposta de restrição dos fundamentos do divórcio referindo que havia pensado primeiramente em apresentar um projecto de revogação desta lei<sup>(23)</sup>.

Curiosamente todas as outras intervenções que tive oportunidade de ler<sup>(24)</sup> serão formalmente menos ousadas, isto é, não revestirão a forma de iniciativas autónomas e muito menos de um projecto de revisão de um artigo da Constituição e só várias legislaturas depois se encontram outras intervenções com incidência sobre direitos da mulher no domínio laboral. De destacar nomeadamente intervenções proferidas em anos consecutivos acerca da proibição de casamento de enfermeiras em que não há qualquer intervenção de Deputadas.<sup>(25)</sup>

Há sessões legislativas em que não chegam sequer a intervir ou intervêm escassamente.

(18) Diz Maria Cândida Parreira, na sessão de 7 de Fevereiro de 1935, quando intervém a propor a redução das causas de divórcio, "... tenho a impressão que não são bem os decretos sobre vinhos, sobre carrinhos de ferro ou sobre electricidade aqueles que nos devem conduzir a esta tribuna, mas sim todos aqueles que respeitem à família, à educação e à assistência. Estes sim, estão bem para serem tratados por nós..."

(19) Diário das Sessões n.º 8 de 23 de Janeiro de 1935

(20) Diário das Sessões n.º 39 de 1 de Abril de 1935

(21) Diário das Sessões n.º 95 de 17 de Dezembro de 1936

(22) Maria Reynolds de Sousa, no texto já mencionado, destaca o facto de o âmbito de aplicação proposto pela deputada ser distinto do constante da proposta governamental ao omitir a menção às mulheres casadas.

(23) Diário das Sessões n.º 11 de 8 de Fevereiro de 1935

(24) Conforme referi, nem todas as legislaturas estão tratadas, pelo que houve legislaturas, nomeadamente a IIª, IIIª e IVª que não li as intervenções proferidas pelas deputadas de forma sistemática mas apenas as que encontrei referenciadas.

(25) Diário das Sessões n. 51 de 27 de Abril de 1950 e n.º 106 de 1 de Maio de 1951

Na IX<sup>a</sup> Legislatura, e em particular em resultado de intervenções de Deputadas eleitas pelo ultramar, há um alargamento das matérias abordadas, onde se incluem intervenções sobre as áreas suburbanas - de Lourenço Marques - e o problema habitacional das classes mais débeis do ultramar e sobre a situação dos naturais do Estado português da Índia. É também nesta legislatura que já encontramos intervenções de Deputadas sobre as Contas Gerais do Estado e da junta de Crédito Público e sobre a proposta de lei de serviço militar.

Na X<sup>a</sup> Legislatura encontramos uma participação bastante mais activa e abrangente por parte das Deputadas.

Maria Raquel Ribeiro discute na generalidade a proposta de lei sobre a criação de tribunais de família<sup>(26)</sup>. Discute na especialidade o texto da comissão eventual referente à revisão constitucional e, na generalidade, a proposta de lei sobre liberdade religiosa. Propõe que na assessoria dos tribunais de família seja possível a presença de licenciados em Direito do sexo feminino, reconhecendo-se desta forma a possibilidade de a mulher portuguesa ascender à magistratura. Em 1971<sup>(27)</sup>, um ano decorrido, regozija-se com a publicação do decreto-lei que introduz alterações ao estatuto Judiciário que dispõe, e cita que *“os notários do sexo feminino deixam de estar*

*excluídos do desempenho das funções de subdelegados nos julgados municipais, adoptando-se o mesmo princípio quanto à substituição dos delegados do procurador da República nas comarcas”*.

Luzia Neves Pernão Pereira Beija discute na generalidade a proposta de lei sobre colheita de produtos biológicos humanos para liofilização e conservação por outros processos, subscreve com outros Deputados duas propostas de alteração a esta proposta de lei e faz considerações sobre a posição da mulher na sociedade moderna. Conclui esta intervenção, em que tece considerações sobre a complexidade da mulher no mundo actual, em que desempenha simultaneamente o papel de esposa, mãe e trabalhadora, referindo que a mulher espera do Governo os meios que lhe facilitem esta tripla missão e destaca o incremento da criação de creches e jardins de infância e a adopção de esquemas de trabalho a meio tempo<sup>(28)</sup>.

Custódia Lopes fez considerações acerca da informação no estrangeiro sobre o ultramar português e intervém sobre a acção de Portugal no seio das Nações Unidas e as atitudes deste organismo internacional relativamente à nossa política estrangeira. Discute na generalidade a proposta de lei de revisão da lei orgânica do Ultramar e subscreve com outros Deputados várias propostas de

(26) Diário das Sessões n.º 25 de 2 de Fevereiro de 1970

(27) Diário das Sessões n.º 110 de 25 de Junho de 1971

(28) Diário das Sessões n.º 171 de 18 de Março de 1972

alteração relativas à mesma proposta de lei. Participa ainda na discussão na generalidade da proposta e dos projectos de lei de alterações à Constituição Política.<sup>(29)</sup>

Sinclética Soares dos Santos Torres subscreve com outros Deputados várias propostas de alteração à proposta de lei de revisão da lei orgânica do ultramar e discute na generalidade e especialidade a mesma proposta de lei.

## **b) As Procuradoras da Câmara Corporativa**

Na Câmara Corporativa encontramos ainda menos mulheres durante todas as legislaturas, quer em número percentual quer em termos absolutos, chegando a não haver sequer procuradoras em duas legislaturas consecutivas - VIII e IX. Durante todo este período sucedem-se nesta Câmara apenas 5 procuradoras.

Na I.<sup>a</sup> Legislatura, na relação dos procuradores à Câmara Corporativa, consta na 3.<sup>a</sup> Secção – produtos florestais, Clemência Dupin de Seabra, e na 15.<sup>a</sup> Secção – Interesses espirituais e morais, Maria José de Novais.

Na biografia consta que Clemência Dupin de Seabra nasceu no concelho de Abrantes a 5 de Junho de 1874. Tinha então 61 anos. Era industrial e comerciante. Fez parte da 3.<sup>a</sup> Secção (Produtos florestais) como representante da exportação (cortiças, madeiras, resinas).

Maria José de Novais nasceu no Porto a 29 de Abril de 1896. Tinha 39 anos e era proprietária. Fez parte da 15.<sup>a</sup> Secção como representante de instituições de assistência particular.

Na 3.<sup>a</sup> sessão legislativa faleceu Clemência Dupin de Seabra.

Na segunda legislatura, na composição da Câmara Corporativa, encontra-se em representação das instituições privadas de assistência – interesses espirituais e morais – Maria José Novais, que se mantém até ao final da legislatura.

No parecer sobre a Concordata e o Acordo Missionário, elaborado na segunda sessão legislativa, consta, entre os relatores, Maria José de Novais.

Na III.<sup>a</sup> Legislatura, é procuradora, na secção que representa os interesses económicos, culturais e morais, as autarquias locais e a administração pública, em representação das instituições privadas de assistência – interesses espirituais e morais – Maria Joana Mendes Leal, que se mantém igualmente na IV.<sup>a</sup> e V.<sup>a</sup> legislaturas.

Maria Joana Mendes Leal nasceu em Torrozel, concelho de Seia, a 12 de Outubro de 1897. Era vogal da direcção da Obra das Mães pela Educação Nacional, directora dos serviços de propaganda e publicidade da Mocidade Portuguesa Feminina e presidente da ACI para Obras de Protecção às Raparigas. Tinha 45 anos quando tomou posse.

(29) Diário das Sessões n.º 110 de 24 de Junho de 1971

Na lista dos pareceres das secções emitidos na V.<sup>a</sup> Legislatura verifica-se que Maria Joana Mendes Leal subscreve, com mais 13 procuradores, o parecer referente à proposta de lei sobre luta anti-tuberculosa, e, com mais 11 procuradores, o parecer acerca da proposta de lei de protecção ao teatro. A secção de interesses espirituais e morais apenas foi consultada sobre estas duas iniciativas.

Na terceira sessão legislativa subscreveu, em conjunto com outros procuradores, o parecer relativo ao projecto de lei sobre o abandono de família.

Na VI legislatura, em representação das outras instituições privadas de assistência, foi mais uma vez eleita Maria Joana Mendes Leal, que se manteve em exercício até ao final da sessão legislativa.

Esta Secção foi consultada, apenas na 3.<sup>a</sup> sessão, sobre um projecto de proposta de lei, que introduzia alterações ao Decreto-lei que regula a organização e funcionamento dos Institutos de Serviço Social, tendo Maria Joana Mendes Leal sido a relatora.

Na VII.<sup>a</sup> legislatura, iniciada em 1959, na relação dos Procuradores consta Maria Luísa Ressano Garcia em representação das outras instituições privadas de solidariedade social, na Secção I – Interesses de ordem espiritual e moral.

Maria Luísa Ressano Garcia nasceu em Lisboa a 24 de Janeiro de 1912. Era diplomada pelo

Instituto de Serviço Social de Lisboa, directora da Obra do Ardina e do seu jornal e funcionária da Direcção-geral dos serviços prisionais de Menores. Presidente do Sindicato Nacional dos Profissionais de Serviço Social. Tinha 47 anos quando tomou posse.

Na 4.<sup>a</sup> sessão legislativa subscreveu, em conjunto com outros procuradores, o parecer relativo ao projecto de proposta de lei sobre a reforma da previdência social – n.º 39/VII – e o parecer relativo ao projecto de proposta de lei sobre o regime do contrato de trabalho – n.º 45/VII -.

Na VIII.<sup>a</sup> e IX.<sup>a</sup> legislaturas, no conjunto de procuradores eleitos (num total de 195) não consta qualquer mulher.

Na X.<sup>a</sup> Legislatura Maria de Lourdes Ruivo da Silva Matos Pintasilgo é procuradora na Secção XII Interesses de Ordem administrativa, 1.<sup>a</sup> Subsecção, política e administração geral. Entre as cerca de duas centenas de procuradores é a única mulher.

Maria de Lourdes Ruivo da Silva Matos Pintasilgo, nasceu em 1930, é engenheira e responsável pela organização não governamental GRAAL.

### **c) Funcionárias da Assembleia Nacional**

Se na I.<sup>a</sup> Legislatura é neste grupo - funcionários parlamentares - que encontramos menos mulheres, apenas uma e numa estrutura hierarquizada, ocupando o último lugar da lista de funcionários,

antes do 25 de Abril as funcionárias parlamentares já eram em número significativo e encontravam-se representadas em todos os grupos profissionais.

Na lista de funcionários da antiga Secretaria do Congresso da República que transitam para a Secretaria da Assembleia Nacional consta apenas uma funcionária, Mariana de Figueiredo, empregada de biblioteca, (na lista de antiguidades da 3ª sessão legislativa é designada de servente de Biblioteca), a última da lista de 44 funcionários. A este conjunto de funcionários vieram juntar-se mais 20 nomeados para preenchimento dos quadros mantendo-se apenas esta funcionária, que continua a constar no último lugar da lista.

Na última sessão legislativa há uma referência ao pagamento da despesa feita com abonos do mês de Agosto de 1936 às telefonistas da Administração Geral dos Correios e Telégrafo que prestaram serviço na Secretaria da Assembleia Nacional.

Na segunda sessão legislativa da II.ª Legislatura foi transferida, a seu pedido, para a Secretaria da Assembleia Nacional, com a categoria de terceiro-oficial, Laurinda Augusta Garcia Esteves.

Esta situação ainda se mantinha na IV.ª legislatura. Assim, no conjunto de 70 lugares previstos, encontravam-se apenas duas mulheres, Laurinda Augusta Garcia Esteves, 3ª oficial e Mariana de Figueiredo, servente de biblioteca e arquivo.

Na IX.ª legislatura o quadro de pessoal compunha-se então de 66 funcionários, sendo 8 mulheres. Uma integrava a carreira de Bibliotecária-arquivista no grupo de pessoal técnico e as restantes o pessoal administrativo. Todas ingressaram entre 1968 e 1969.

Na X.ª Legislatura em 68 funcionários 15 eram mulheres, das quais 7 eram auxiliares de limpeza. Das restantes, 1 era Bibliotecária-arquivista, 2 eram 2ª oficiais, 2 eram catalogadoras e 3 eram escriturárias dactilógrafas. Quando acaba a legislatura, em 79 funcionários 17 eram mulheres, distribuídas pelas categorias já referidas, tendo passado as oficiais administrativas a quatro.

#### 4. Alguns números

Conforme refere a publicação da Union Interparlamentaire (UIP) "Les femmes dans les parlements -1945/1995 - étude statistique mondiale" a legislação da quase totalidade dos países do planeta consagra, sem restrições, o direito das mulheres de votar e de ser eleitas (...) e com pouca excepções, a história do sufrágio feminino confunde-se com o século XX.

Os dois primeiros países a reconhecerem às mulheres o direito de votar e serem eleitas foram a Nova Zelândia em 1893 e a Austrália em 1902, restrito em ambos os casos, no entanto, a um grupo limitado de mulheres.

Na década de 30 vários países europeus já previam, de forma

mais ou menos alargada, o sufrágio feminino, tendo sido a Finlândia o primeiro país europeu a consagrá-lo.

Comparando com dois países próximos de nós, verifica-se que em Espanha, em 1931, foi reconhecido o direito de as mulheres votarem e serem eleitas, enquanto em França, este direito apenas foi adquirido em Abril de 1944, após a libertação, tendo sido eleitas mulheres pela primeira vez em Outubro de 1945.

Em Espanha, entre 1943 e 1971 as Cortes Espanholas eram monocamerais e as mulheres eleitas até 1964 não chegavam a 0,5%. Apenas em 1967 atingiram 1%. Em 1977, com a existência já de um sistema bicameral, as mulheres passam a ter uma percentagem já mais significativa, em particular a partir de 1989 quando a percentagem de mulheres no Congresso de Deputados atinge 14,6% e no Senado 10,6%.

Em França, logo nas primeiras eleições após a consagração deste direito, são eleitas 33 mulheres representando 5,5% da composição do parlamento. Esta percentagem diminui significativamente nas legislaturas seguintes e só começa a recuperar em 1978 (4,3%) e 1981 (7,1%). No Senado, a participação das mulheres é significativamente inferior, embora também em 1946 representem 6,7% dos eleitos, percentagem esta que vai diminuindo e só começa a recuperar em 1992.

Na classificação por ordem descendente da percentagem de mulheres na câmara baixa ou única, publicada pela UIP, referente à situação em 15 de Junho de 2000<sup>(30)</sup>, o primeiro país é a Suécia, com 42,7% de participação feminina seguido por vários países europeus. A Espanha ocupa o 12 lugar (nas eleições realizadas em Março de 2000) com 28,3% de mulheres eleitas (99 eleitas em 350 lugares). Portugal ocupa o 36º lugar com uma percentagem de 17,4% de mulheres eleitas - e já estão aqui contabilizadas algumas das substituições -, e a França está em 59º lugar com 10,9%.

Em Portugal a percentagem de mulheres eleitas nas várias legislaturas durante o Estado Novo foi a seguinte:

Ano	Lugares	Homens	Mulheres	%
1934	90	87	3	3,3%
1938	90	87	3	3,3%
1942	90	88	2	2,2%
1945	120	118	2	1,7%
1949	120	118	2	1,7%
1953	120	118	2	1,7%
1957	120	118	2	1,7%
1961	130	127	3	2,3%
1965	130	126	4	3,1%
1969	130	126	4	3,1%
1973	148	139	9	6,1%

De referir ainda que o sistema eleitoral vigente durante o Estado Novo reconhecia aos eleitores a faculdade de riscarem nomes da lista e o apuramento era feito pelos votos da lista e

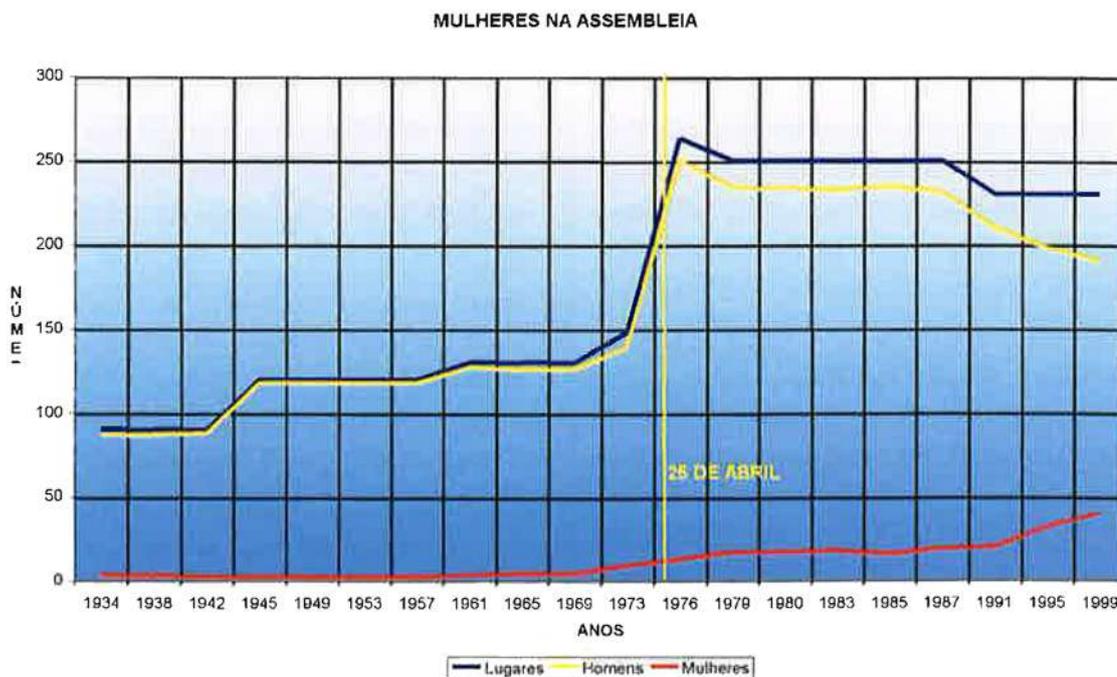
(30) Curiosamente, nos dados publicados referentes a 25 de Fevereiro do corrente ano, Portugal aparecia em 29º lugar e a Espanha ocupava então o 23º lugar, tendo em conta os resultados eleitorais de 1996.

pelos votos do candidato que a integravam<sup>(31)</sup> pelo que é visível a penalização das candidatas a deputadas. Em regra, eram as candidatas menos votadas e, isto não aconteceu apenas nas primeiras legislaturas nem se circunscreveu apenas aos eleitores das listas apresentadas pela União Nacional, pois quando se apresentaram várias listas verificou-se igualmente uma forte penalização das candidatas (exceção feita a Maria de Jesus Simões Barroso Soares que, embora não tendo sido eleita, foi a mais votada da sua lista).

A situação após o 25 de Abril foi a seguinte:

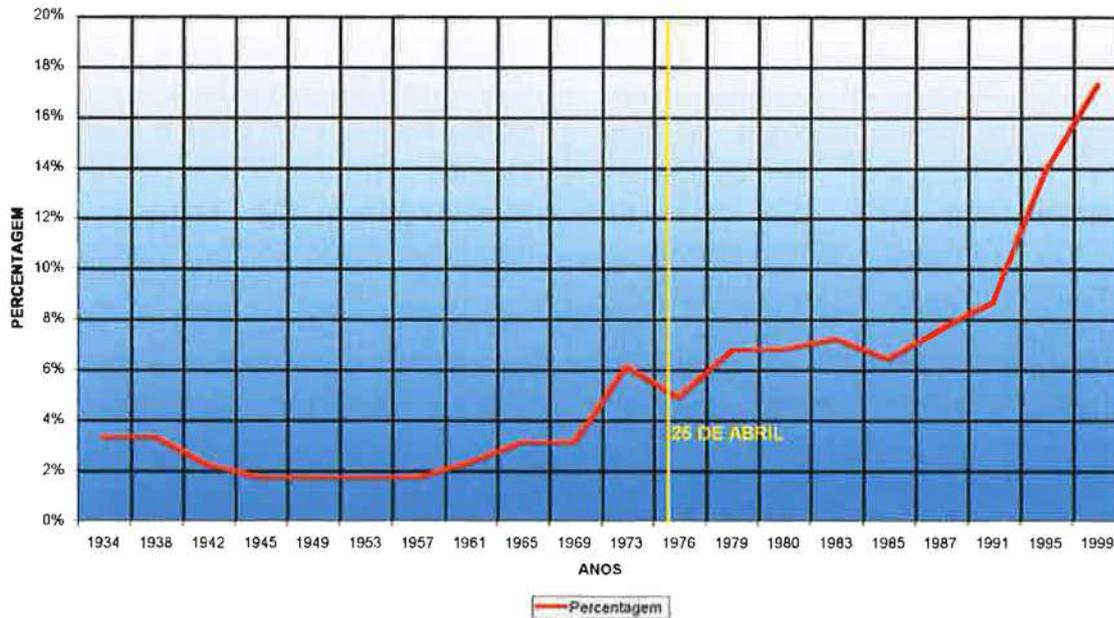
Ano	Lugares	Homens	Mulheres	%
1976	263	250	13	4,9%
1979	250	233	17	6,8%
1980	250	233	17	6,8%
1983	250	232	18	7,2%
1985	250	234	16	6,4%
1987	250	231	19	7,6%
1991	230	210	20	8,7%
1995	230	198	32	13,9
1999	230	190	40	17,3%

Para a Assembleia Constituinte, de Abril de 1975 a Abril de 1976, foram eleitas 20 mulheres, representando 8% dos deputados.



(31) "Aos eleitores era reconhecida a faculdade de riscarem nomes da lista e o apuramento implicava, não só o cômputo dos votos das listas, mas dos candidatos que as integravam, sendo necessário que estes alcançassem, no mínimo, 1/10 dos votos da respectiva lista para serem eleitos." (...) Em 1945 "manteve-se também o direito do eleitor riscar os nomes dos candidatos constantes das listas, mas deixou de se fazer menção à condição imposta (um mínimo de 10% dos votos da respectiva lista) para o candidato ser eleito" CARDOSO, António Lopes "Os sistemas eleitorais" Lisboa: Salamandra, 1993.

PERCENTAGEM DE MULHERES NA ASSEMBLEIA



Importa referir, que o número de mulheres eleitas é em regra inferior ao número de mulheres que exerce o mandato pois como destaca Isabel Espada, no estudo já citado, *"a proporção de mulheres entre os substitutos é superior à sua proporção entre os titulares, o que introduz algumas distorções nos dados apresentados"*. Refere ainda esta autora que este fenómeno não é estranho noutros parlamentos e, cita Regine Saint Crieg e Nathalie Prévost que, referindo-se à realidade francesa dizem:

*"Mesmo não sendo nada de que possamos vangloriar-nos é preciso reconhecer que as mulheres têm uma maior oportunidade de poder ascender a um posto de suplente do que a um posto de titular"*.

Assim, na VIII Legislatura, 1999, foram eleitas 23 Deputadas nas listas do PS, 11 nas listas do PSD, 3 do PCP, 1 DO CDS-PP e 2 pelo PEV. Cerca de meio ano decorrido estavam em funções 30 Deputadas nas bancadas do PS, 10 nas bancadas do PSD, 4 no PCP, 1 no CDS-PP e 1 no PEV, o que representa 20% do número de Deputados.

Curiosamente e para acentuar que *"a velocidade a que a política reflecte as transformações pelas quais tem passado a condição feminina portuguesa é menor do que a velocidade a que essas transformações ocorrem noutros espaços ou contextos sociais"*<sup>(32)</sup>, as mulheres ocupam um espaço determinante nos serviços parlamentares. Assim, desde 1996 que o cargo mais elevado dos serviços

(32) VIEGAS, José Manuel Leite e FARIA, Sérgio, "As mulheres na política" Lisboa:Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1999

parlamentares - Secretário-Geral - é ocupado por uma mulher, Adelina Sá Carvalho<sup>(33)</sup>. Dos 14 lugares de pessoal dirigente, 8 são ocupados por mulheres e, no total de funcionários, as mulheres representam 66% - 229 mulheres e 117 homens - encontrando-se representada em todos os grupos profissionais em maioria, cm excepção do pessoal operário e auxiliar.

A participação feminina na Assembleia da República tem sofrido assim uma lenta (lentíssima) evolução em que a revolução do 25 de Abril de 1974 e a consequente instauração de um regime democrático não parecem ter desempenhado um papel de relevo.

(33) Já na década de 80 este cargo tinha sido ocupado por uma mulher, Maria do Carmo Romão.

## ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OBSERVAÇÃO INTERNACIONAL DE ACTOS ELEITORAIS

- Maria da Graça Miragaia Archer  
*Directora de Serviços do STAPE*

No final da década de 80, em vários países da África, América Latina e Ásia, em resultado de acordos estabelecidos, iniciou-se o processo de transição para a democracia que culminou com a realização de eleições pluripartidárias, sob a égide de organizações internacionais, nomeadamente das Nações Unidas.

É num contexto de “paz precária” que normalmente se realizam estes processos eleitorais, estando, por esse motivo, prevista nos próprios acordos a presença de observadores internacionais, com o intuito de garantir que os mesmos decorrem no respeito pela legalidade, num clima de transparência, isenção e rigor, com vista a assegurar a credibilidade dos resultados eleitorais.

Na prossecução dos seus objectivos, a observação internacional deve pautar-se pela estreita observância das regras constitucionais, pelas demais leis vigentes nos países e pelo reconhecimento e respeito da soberania dos Estados.

Os observadores devem, de igual modo, ser independentes, neutrais e proceder a uma observação responsável, consciente e imparcial das diversas fases do processo eleitoral.

Em 1989, na sequência da assinatura dos acordos resultantes das negociações quadripartidas sobre a independência da Namíbia, Portugal integrou uma missão de observação, coordenada pela ONU.

Em 1992, o STAPE integrou, pela primeira vez, uma missão de observação internacional, aquando das primeiras eleições pluripartidárias na República Popular de Angola.

O processo de observação internacional para as eleições neste país constava dos acordos de paz e foi regulado por lei.

Também em 1994 estivemos presentes nas eleições da África do Sul, na República da Guiné-Bissau e em Moçambique.

Daí para a frente, Portugal tem integrado várias missões de observação internacional, nomeadamente, em países de África, do Leste Europeu e também na Palestina.

A questão da observação internacional tem sido tema de debate no que concerne ao contexto e objectivos da missão, modelos de observação e a sua duração.

Quanto aos objectivos de observação eleitoral, duma leitura atenta da documentação sobre a mesma, é patente que gradualmente se abandonou uma atitude

fiscalizadora e de controle do processo (caso da Namíbia e Angola), passando-se para uma atitude de mera observação com o intuito de criar confiança, e simultaneamente, contribuir para garantir a legalidade do processo.

No caso da África do Sul, é mesmo referido que o observador não pode interferir no processo eleitoral, mesmo no caso de detecção de erros. A sua função é de observador isento e não de fiscalizador, devendo relatar qualquer ocorrência à unidade eleitoral, que no final do processo fará a sua avaliação integrada.

Um outro aspecto que deverá ser devidamente ponderado é o contexto em que se realiza a observação internacional.

Decorrente da nossa dupla experiência – vertente de observação e de prestadores de assistência técnica – pensamos que o observador deverá não só ter um conhecimento profundo dos aspectos socioculturais e políticos dos países, mas, também, outros que reputamos de maior importância, designadamente:

- legislação eleitoral, bem como os acordos que estiveram na sua origem;
- rede de infraestruturas de comunicação;
- existência ou não de recenseamento eleitoral;
- rede de infraestruturas técnico-administrativas;

- grau de descentralização e desconcentração da administração pública;
- organização e implantação do sistema judicial;

Trata-se, em suma, de aspectos cruciais para a organização de um processo eleitoral dentro dos “cânones ocidentais”, pelo que a sua existência ou não deverá ser ponderada com vista a uma avaliação conscienciosa e imparcial do acto eleitoral.

Os observadores internacionais não sendo, em regra, peritos eleitorais, restringindo-se a sua experiência ao acto de votar e ao conhecimento final de todo o processo eleitoral – resultados eleitorais – deverão de forma imparcial e libertos de toda e qualquer influência exterior, designadamente das campanhas levadas a cabo pelos partidos políticos e pelos media, relatar aos coordenadores as ocorrências que se lhes afiguram ser pertinentes para a avaliação do processo eleitoral.

Uma outra questão muito sensível, e que se prende com o que ficou dito, é a da necessidade de responsabilizar os observadores no sentido de só emitirem as suas opiniões à estrutura que integram, a fim de evitar um clima de suspeição, que na maioria das vezes resulta do desconhecimento do enquadramento técnico-legal do processo eleitoral.

Por outro lado, as competências e responsabilidades dos obser-

vadores variam em função da missão que integram, a saber:

- Missão de curta duração;
- Missão de longa duração;
- Missão de supervisão.

#### **Missão de curta duração:**

- Os observadores eleitorais normalmente permanecem no país por um período curto, não mais do que uma semana, acompanhando a parte final da campanha, alguns dias antes do dia da eleição, o dia da eleição e a contagem dos votos.
- A observação de curta duração deve dar particular atenção à contagem dos votos.
- O observador de curta duração não deve intervir, de forma alguma, no processo, limitando-se a registar as ocorrências que considere pertinentes e transmiti-las à estrutura onde se encontra integrado, para uma avaliação global do mesmo. Para além deste aspecto, o observador tem também um papel muito importante que se deve materializar no contributo para a criação de um clima de confiança a todos os intervenientes no processo eleitoral.

#### **Missão de longa duração:**

- Os observadores analisam todo o ciclo eleitoral de forma a contri-

buírem para a regularidade do processo eleitoral, incluindo a pré-eleição, o dia da eleição e a fase pós-eleição. A sua duração é normalmente de 5 semanas.

- Em resultado da maior exigência das suas funções, a observação deverá ser efectuada por profissionais da administração eleitoral e activistas dos direitos humanos, que deverão ter um conhecimento profundo do país e da legislação eleitoral.
- A observação de longa duração deverá cooperar com a de curta duração.

#### **Missão de supervisão**

- O supervisor para além de dispor de mais autoridade que os observadores, está sujeito a normas de conduta mais rigorosas que as aplicáveis àqueles.
- A função de um supervisor pode envolvê-lo na gestão do próprio processo eleitoral.
- Em termos gerais, aos supervisores cabe avaliar, nomeadamente, da correcção dos actos das estruturas eleitorais, e intervir, caso seja considerado necessário, na correcção do recenseamento, na campanha eleitoral, na votação e na contagem dos votos.
- Por via de regra, o supervisor reporta ao responsável da eleição nos aspectos técnicos eleitorais e ao responsável da supervi-

são em todos os aspectos administrativos e logísticos;

Sob a direcção do responsável eleitoral e do responsável da supervisão, a supervisão abrange os seguintes aspectos do processo eleitoral:

- ☞ aspectos técnicos eleitorais;
- ☞ aspectos administrativos-logísticos;
- ☞ escrutínio eleitoral.

Para tal, deve o supervisor:

- ☞ Responder às questões e resolver os problemas relativos ao acto eleitoral;
- ☞ Proceder à observação dos processos de recenseamento;
- ☞ Coordenar e verificar a distribuição do material relativo às eleições;
- ☞ Coordenar e proceder à supervisão do estabelecimento das mesas de voto e respectivas equipas;
- ☞ Aconselhar o presidente da mesa da A.V. na resolução de problemas e erros;
- ☞ Fiscalizar a conformidade e legalidade do voto durante o acto eleitoral;
- ☞ Coordenar e fiscalizar a contagem dos boletins de voto;
- ☞ Efectuar o registo em impresso próprio de qualquer acontecimento e/ou incidente para informar as autoridades eleitorais;
- ☞ Verificar os procedimentos e processos administrativos;

- ☞ Preparar relatórios, quando solicitados pelas entidades competentes.

Esquemáticamente enumeraram-se as fases do processo eleitoral a ter em conta em missões de observação e de supervisão.

## PERÍODOS DO PROCESSO ELEITORAL

- ☞ Actividades de pré-eleição
- ☞ Actividades do dia da eleição
- ☞ Actividades pós-eleição

### Actividades a considerar:

- Pré-eleição:
  - ☞ Estrutura das leis eleitorais
  - ☞ Recenseamento eleitoral
  - ☞ Limitação das circunscrições eleitorais
  - ☞ Apresentação de candidaturas
  - ☞ Propaganda eleitoral - cobertura dos media
  - ☞ Educação cívica
  - ☞ Impressão dos boletins de voto
  - ☞ Número e localização das mesas e secções de voto
  - ☞ Eficácia e fornecimento dos mecanismos que assegurem a disputa eleitoral (fiscalização dos partidos, sistema judicial, polícia, etc.)
- Dia da eleição:
  - ☞ Material necessário para a votação

- ☞ Abertura da assembleia de voto
- ☞ Composição da assembleia de voto
- ☞ Representantes dos partidos/candidaturas
- ☞ Observadores de outras Organizações
- ☞ Urna vazia
- ☞ Voto secreto
- ☞ Ajuda na votação nas formas especiais da votação
- ☞ Identificação do eleitor
- ☞ Intimidação
- ☞ Segurança
- ☞ Hora de encerramento da assembleia de voto
- ☞ Votação de eleitores que se encontram na fila, aquando do encerramento da votação
- ☞ Votação dos eleitores deslocados

▪ Na mesa

- ☞ Num local pré-determinado, transporte das urnas e/ou dos boletins de voto e actas em condições de segurança
- ☞ Nº de votos /descarga caderno
- ☞ Nº de votos na urna
- ☞ Contagem dos votos dos eleitores deslocados
- ☞ Separação dos boletins de voto por candidatos/órgãos
- ☞ Separação de votos nulos
- ☞ Separação de votos brancos
- ☞ Separação de votos protestados
- ☞ Elaboração das actas
- ☞ Elaboração dos editais
- ☞ Elaboração de outros documentos exigidos legalmente

- ☞ Segurança na transmissão dos resultados

▪ Pós-eleição:

- ☞ Contagem de votos e agregação dos resultados a nível nacional
- ☞ Divulgação dos resultados pelos media
- ☞ Determinação do número de lugares de acordo com o sistema eleitoral estabelecido legalmente
- ☞ Proclamação dos resultados
- ☞ Investidura dos eleitos
- ☞ Violência pós eleição

Não negligenciando nenhum dos aspectos do processo eleitoral afigura-se-nos, contudo, que há três momentos de importância crucial, que devem merecer, por parte dos observadores, um enfoque especial, a saber:

- ☞ **O processo de recenseamento eleitoral;**
- ☞ **O dia da votação;**
- ☞ **As operações de escrutínio.**



## A ABSTENÇÃO ELEITORAL EM NÚMEROS

### - 1975/1999

- Jorge Miguéis

*Subdirector-Geral do STAPE*

- Paula Vasco

*Técnica superior principal de informática do STAPE*

A história, ainda breve, da moderna democracia portuguesa regista já a realização de vinte e seis actos eleitorais gerais e dois referendos de âmbito nacional:

10 eleições legislativas (Constituinte e Assembleia da República).

5 eleições presidenciais (uma delas com dois sufrágios);

7 eleições dos órgãos das autarquias locais;

4 eleições europeias (Parlamento Europeu);

1 referendo sobre a interrupção voluntária da gravidez;

1 referendo sobre a regionalização do continente.

Tendência marcante dessas votações tem sido o crescente nível de abstenção que em 1975 (Assembleia Constituinte) se cifrou em apenas 8,34% e que em 1999 (Assembleia da República) atingiu 38,91%!

Citamos, atrás, apenas o primeiro e o último acto eleitoral ocorridos em Portugal. Todavia, se analisarmos outras votações intermédias, nomeadamente a dos referendos nacionais e das eleições europeias, encontramos níveis

preocupantes de abstenção, situados por vezes acima dos 60%.

Mesmo analisando as votações que se realizaram após a operação de actualização extraordinária do recenseamento eleitoral (1998), que o “expurgou” de cerca de meio milhão de inscrições, verificamos que o panorama de considerável abstenção persiste (referendos de 1998 - 68,11% e 51,88%; Parlamento Europeu / 99 - 60,07%; Assembleia da República / 99 - - 38,91%). Tal fenómeno deve fazer reflectir, com profundidade e rigor, todos os responsáveis políticos e os órgãos centrais da administração eleitoral sobre as razões desse (aparente?) alheamento crescente na participação cívica dos cidadãos na vida política nacional.

Naturalmente que o crescimento da abstenção não é um fenómeno português, nem reveste no nosso País especial “dramatismo” relativamente aos países europeus que nos são mais próximos e onde o exercício do direito de voto não é obrigatório.

Mas, quando verificamos que se tem de recuar 20 anos (1978 / 80) para encontrar actos eleitorais com um número de votantes supe-

rior a 6 milhões - apesar de um crescente número de recenseados - há que convir que algo tem de ser feito, não só ao nível da continuidade do trabalho de melhoria da qualidade do recenseamento que pecará ainda por excesso de eleitores, mas sobretudo no domínio do estímulo à participação efectiva e interessada dos eleitores nos actos essenciais de participação democrática, que são as eleições e os referendos.

Os quadros e gráficos que a seguir, sem comentários (eles

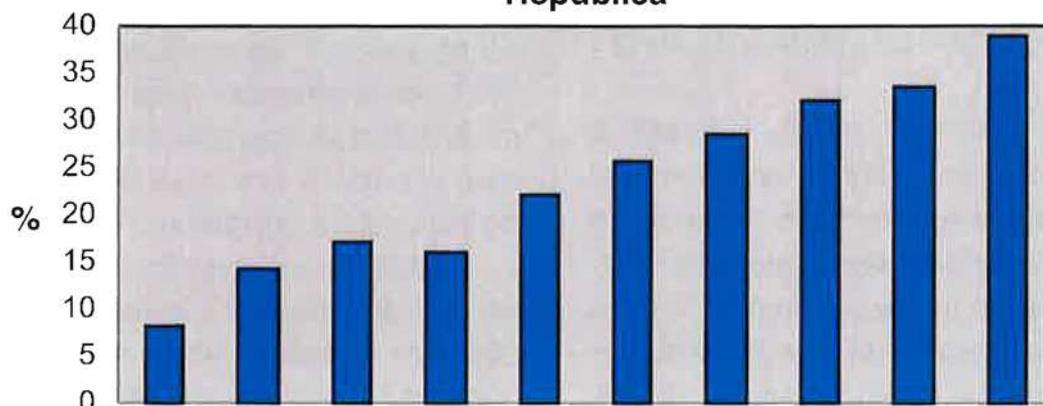
falam por si!), se apresentam pretendem ser um contributo para o início da análise do abstencionismo, que o Ministério da Administração Interna e outros departamentos governamentais, os partidos políticos, a comunidade universitária e a sociedade civil em geral, não deixarão decerto de promover, tendo em vista estancar e reverter o fenómeno, mediante o reconhecimento e o conseqüente "ataque" às suas causas profundas.

## NÍVEIS DE ABSTENÇÃO – 1975 - 1999

### Eleição da Assembleia Constituinte e Assembleia da República

	Inscritos	Votantes	%	Abstenção	%
<b>1975</b>	6.231.372	5.711.829	91,66	519.543	8,34
<b>1976</b>	6.402.035	5.482.723	85,64	919.312	14,36
<b>1979</b>	7.249.346	6.007.453	82,87	1.241.893	17,13
<b>1980</b>	7.179.023	6.026.395	83,94	1.152.628	16,06
<b>1983</b>	7.337.064	5.707.695	77,79	1.629.369	22,21
<b>1985</b>	7.818.981	5.798.929	74,16	2.020.052	25,84
<b>1987</b>	7.930.668	5.676.358	71,57	2.254.310	28,43
<b>1991</b>	8.462.357	5.735.431	67,78	2.726.926	32,22
<b>1995</b>	8.906.608	5.904.854	66,30	3.001.754	33,70
<b>1999</b>	8.864.604	5.415.102	61,09	3.449.502	38,91

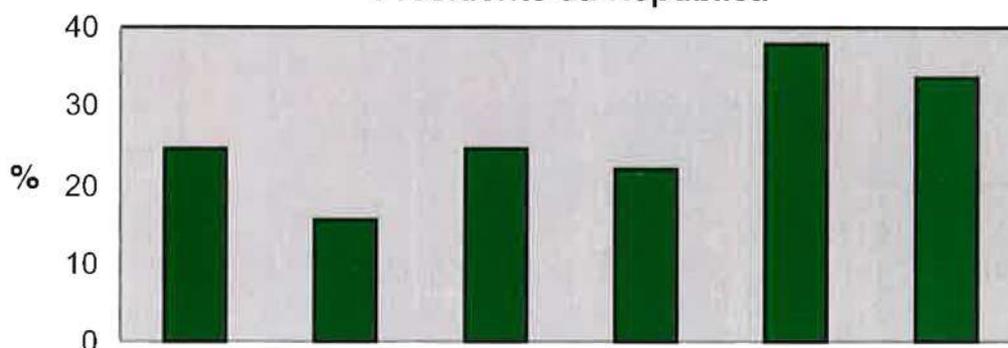
### Assembleia Constituinte e Assembleia da República



### Eleição do Presidente da República

	Inscritos	Votantes	%	Abstenção	%
<b>1976</b>	6.467.480	4.881.125	75,47	1.586.355	24,53
<b>1980</b>	6.920.869	5.840.332	84,39	1.080.537	15,61
<b>1986-1ºSuf.</b>	7.617.257	5.742.151	75,38	1.875.106	24,62
<b>1986-2ºSuf.</b>	7.612.733	5.937.100	77,99	1.675.633	22,01
<b>1991</b>	8.202.812	5.098.768	62,16	3.104.044	37,84
<b>1996</b>	8.693.636	5.762.978	66,29	2.930.658	33,71

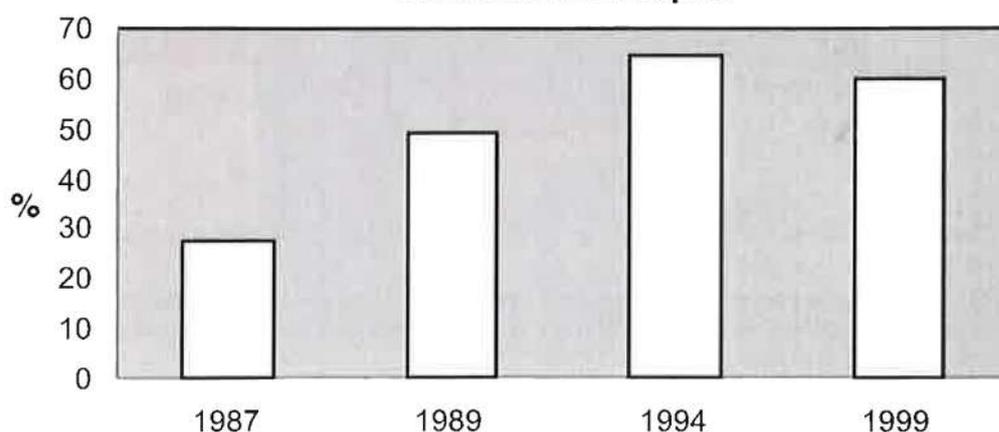
### Presidente da República



### Eleição do Parlamento Europeu

	Inscritos	Votantes	%	Abstenção	%
<b>1987</b>	7.787.603	5.639.650	72,42	2.147.953	27,58
<b>1989</b>	8.121.564	4.149.756	51,10	3.971.808	48,90
<b>1994</b>	8.565.822	3.044.001	35,54	5.521.821	64,46
<b>1999</b>	8.681.854	3.467.085	39,93	5.214.769	60,07

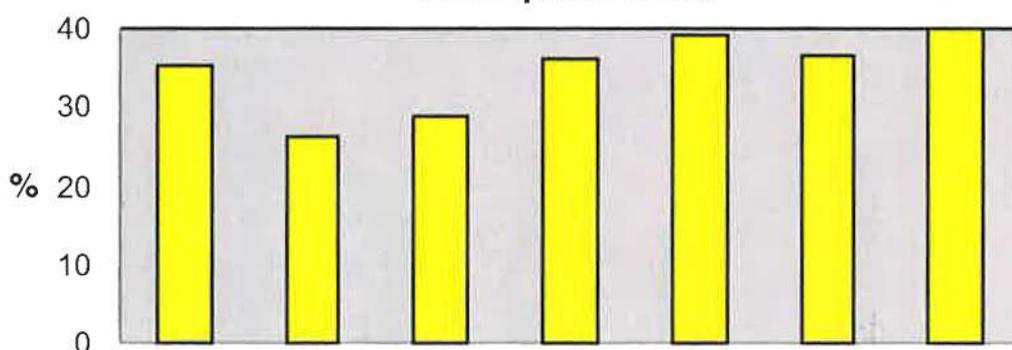
### Parlamento Europeu



### Eleição para as Autarquias Locais

	Inscritos	Votantes	%	Abstenção	%
<b>1976</b>	6.457.440	4.170.494	64,58	2.286.946	35,42
<b>1979</b>	6.761.751	4.987.734	73,76	1.774.017	26,24
<b>1982</b>	7.191.084	5.131.483	71,36	2.059.601	28,64
<b>1985</b>	7.594.753	4.853.529	63,91	2.741.224	36,09
<b>1989</b>	8.121.045	4.946.196	60,91	3.174.849	39,09
<b>1993</b>	8.530.297	5.408.119	63,40	3.122.178	36,60
<b>1997</b>	8.922.182	5.362.609	60,10	3.559.573	39,90

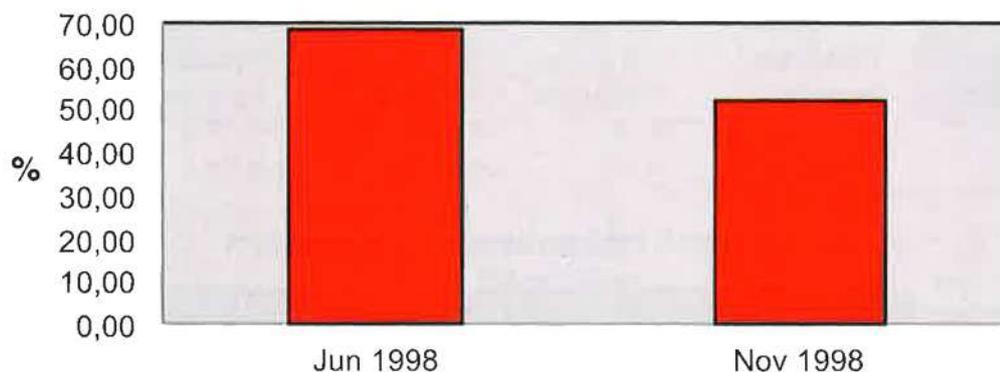
### Autarquias Locais



### Referendos Nacionais

	Inscritos	Votantes	%	Abstenção	%
<b>Jun 1998</b>	8.496.089	2.709.503	31,89	5.786.586	68,11
<b>Nov 1998</b>	8.640.026	4.157.447	48,12	4.482.579	51,88

### Referendos Nacionais



1. Exceptuando o caso das eleições autárquicas, os números são os oficiais, publicados no Diário da República.
2. No caso das autárquicas utilizaram-se os números do escrutínio provisório do STAPE – por existência de números oficiais até 1985 e, nos anos posteriores, por insuficiência dos dados oficiais – relativos à eleição do mais importante dos órgãos, a Câmara Municipal.
3. Para o Referendo de 8 de Novembro de 1998 (Regionalização) foi considerada apenas a abstenção numa das perguntas: a de alcance nacional.

Níveis de Abstenção  
1975 - 1999

