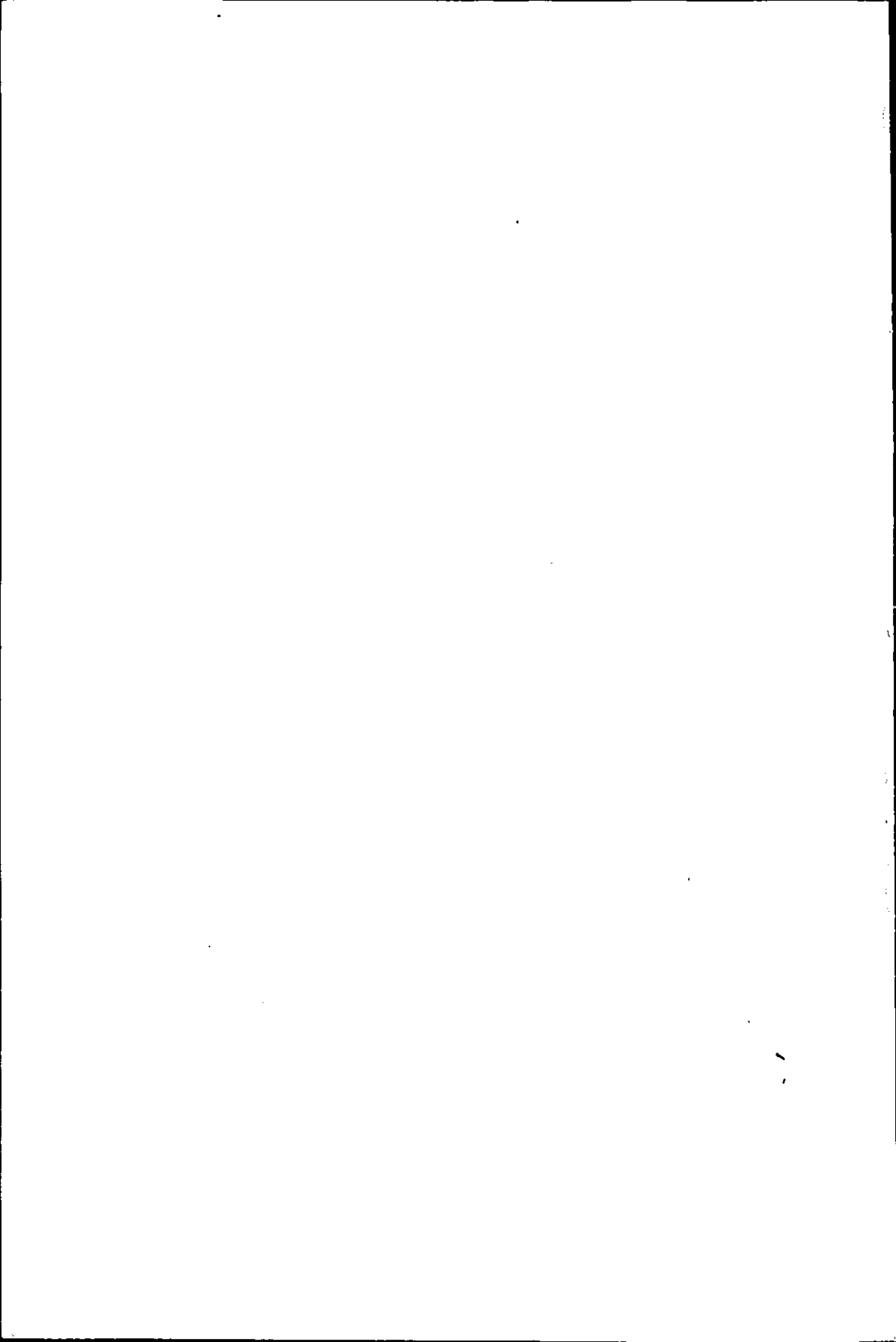


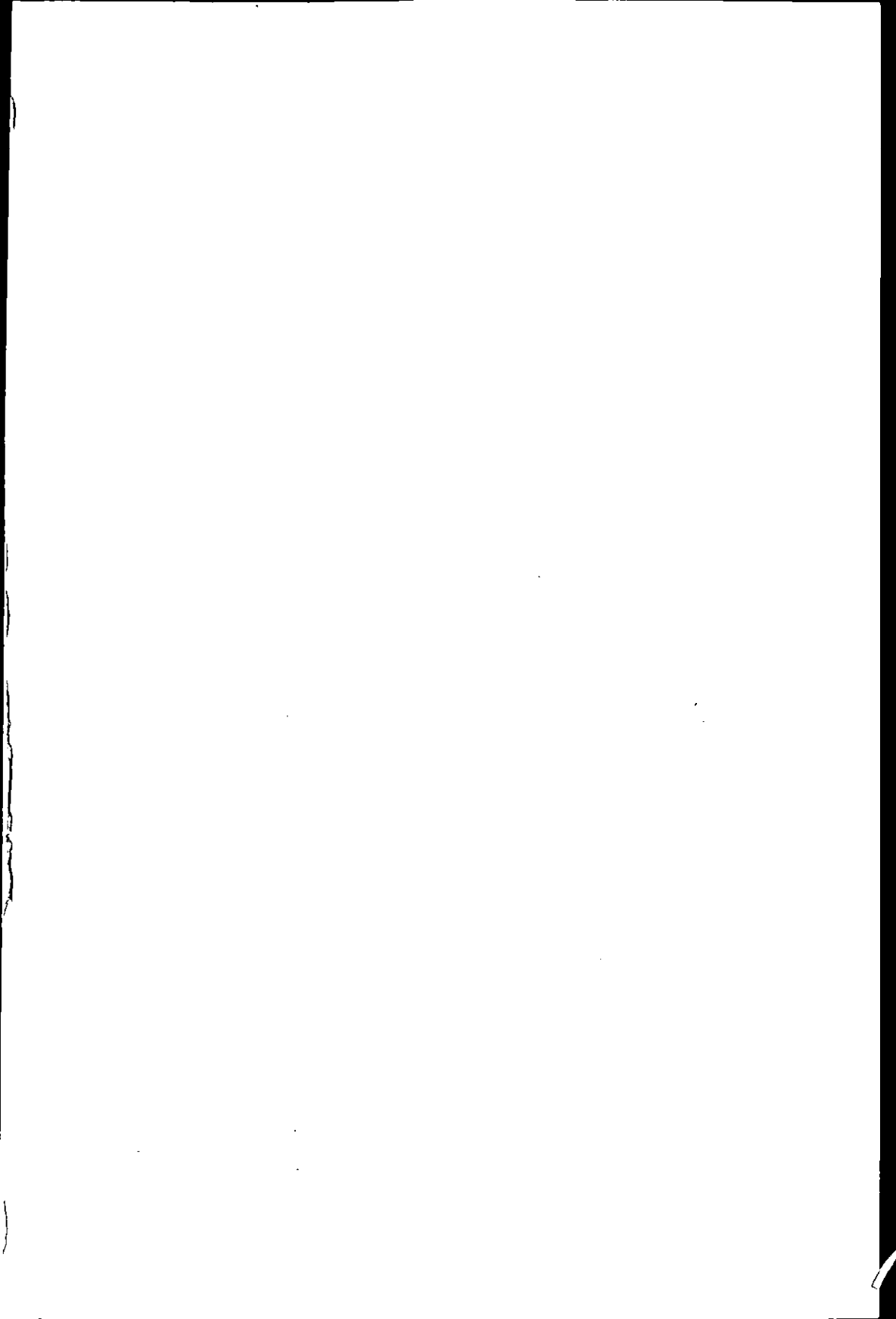
Comissão Nacional de Eleições

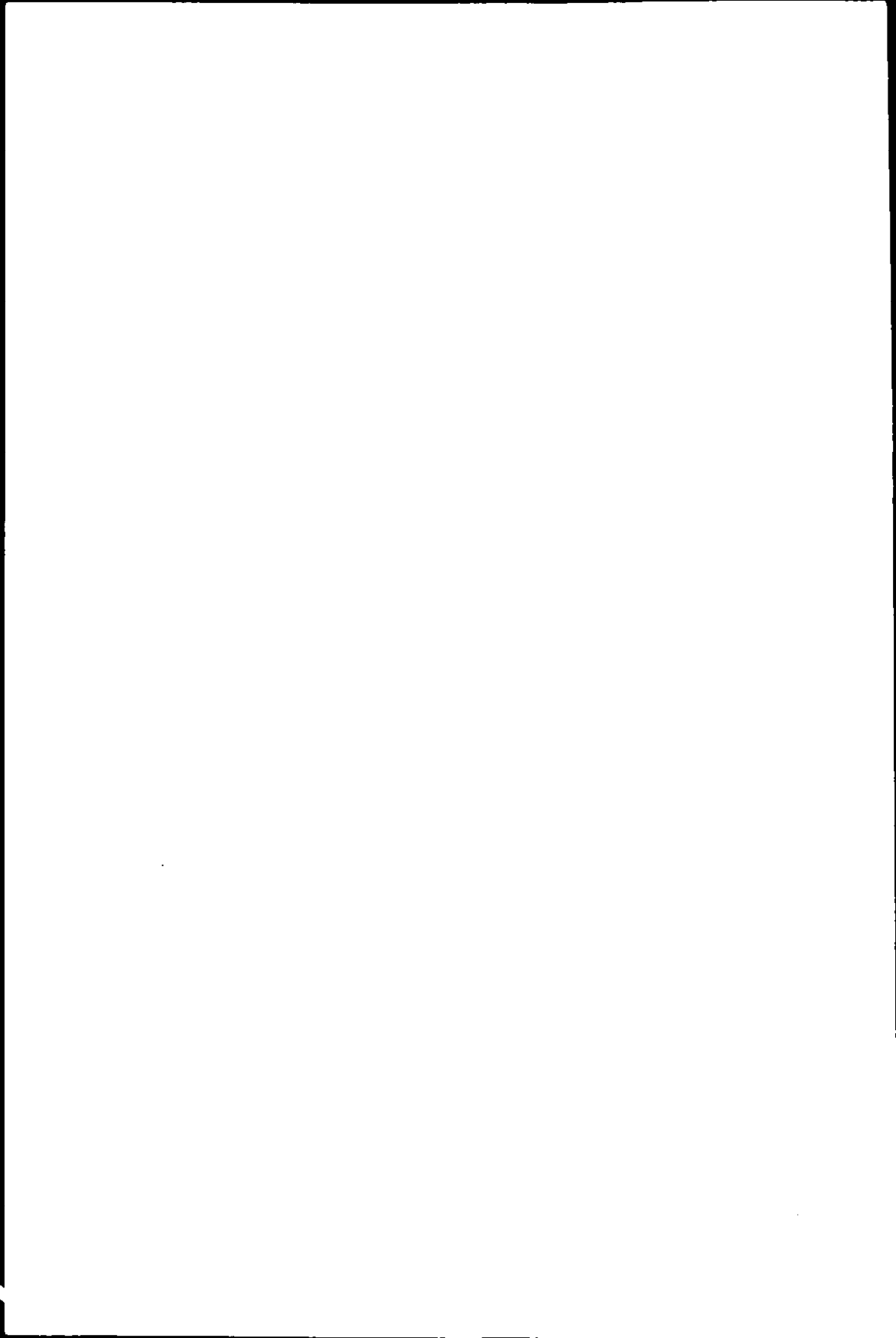
FORUM ELEITORAL
QUE REFORMA ELEITORAL?

Intervenções e debates

Lisboa 1992







Comissão Nacional de Eleições

FORUM ELEITORAL
QUE REFORMA ELEITORAL?

Intervenções e debates

Lisboa 1992

Ficha Técnica:

Título: I Forum Eleitoral - Que Reforma Eleitoral?

© *Comissão Nacional de Eleições*

Capa e projecto gráfico: CNE

Transcrição das intervenções e debates: Divisão de Redacção da Assembleia da República

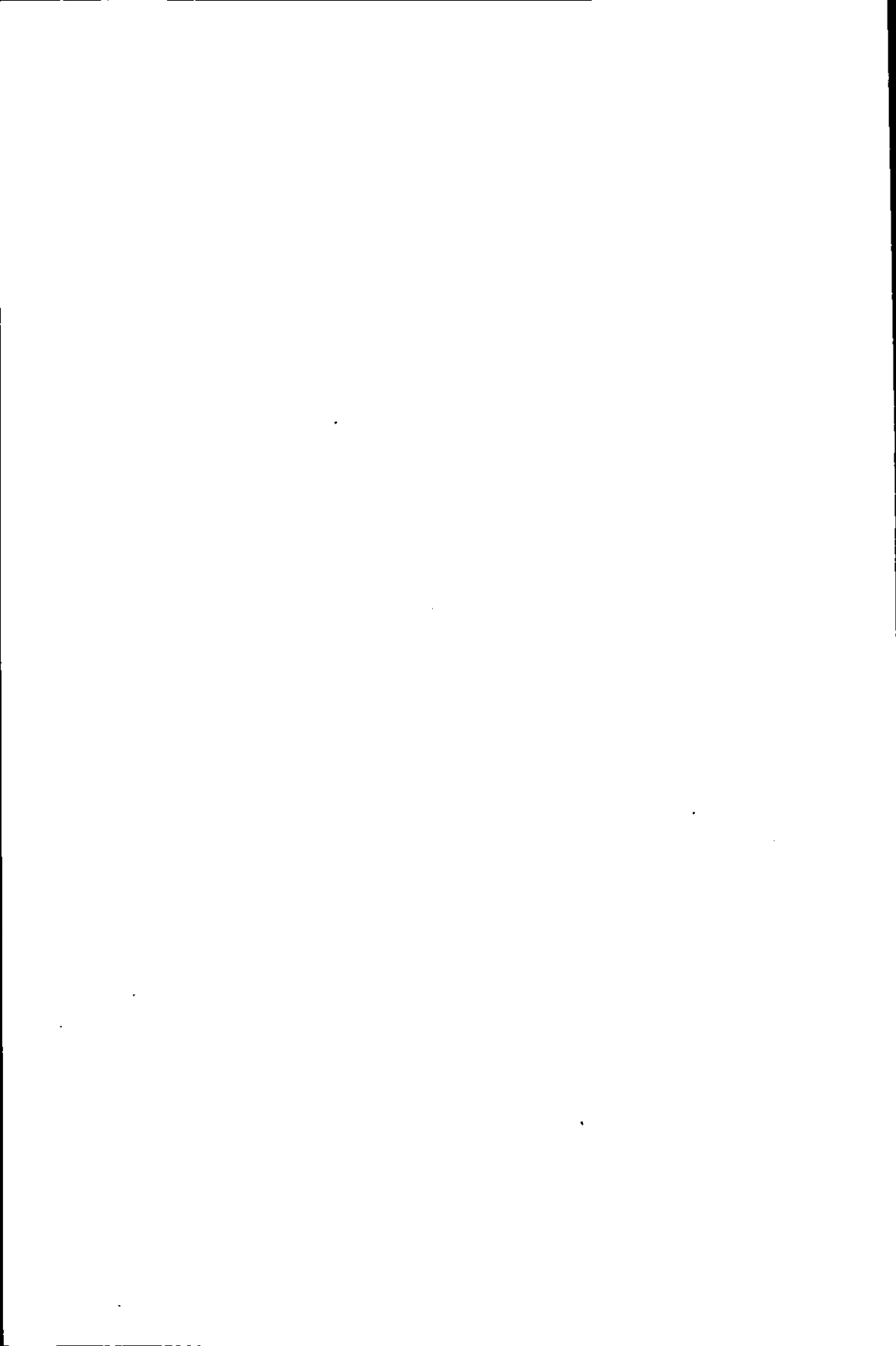
Composição, impressão e acabamento: Soartes - Artes Gráficas, Lda. - Vila F. Xira

Depósito Legal N.º 62911/93

QUE REFORMA ELEITORAL?

I Forum eleitoral

- 17 de Junho de 1992 -



SUMÁRIO

João Augusto Pacheco Melo Franco

Apresentação 9

PRIMEIRO PAINEL

AUTONOMIA E CODIFICAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL

Jorge Miranda

O sentido e o âmbito do direito eleitoral. A autonomia do direito eleitoral. A evolução do direito eleitoral português. A codificação deste ramo do direito.(*). 13

SEGUNDO PAINEL

QUE REFORMA ELEITORAL?

1.ª Parte

Diogo Freitas do Amaral

A procura do consenso. Sistemas eleitorais: "Uma solução para Portugal". A reforma eleitoral do Governo PSD. A reforma possível do actual sistema eleitoral.(*). 29

Marcelo Rebelo de Sousa

O sentido e a forma da discussão da reforma eleitoral. Os "irmãos pobres" da reforma eleitoral. Divisão eleitoral e o modo de escrutínio. Circunscrições uninominais em círculos eleitorais plurinominais. O sistema eleitoral autárquico. A urgência da reforma eleitoral(*). 37

Debate

Intervenientes

José Carlos Vasconcelos (moderador); Nuno Cardoso da Silva; Vasconcelos Costa; Neiva Correia; António Reis; Laureano Santos; Silveira Ramos; José Teles; Fernando Seara; Cardoso Costa; Jorge Miranda; Marcelo Rebelo de Sousa e Diogo Freitas do Amaral. 49

QUE REFORMA ELEITORAL?

2.^a Parte

António Vitorino

Reforma do sistema eleitoral? Continuidade ou ruptura? A inércia do actual sistema eleitoral. Virtudes, insuficiências e deficiências do sistema político. O aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Os sistemas de duplo voto. A escolha dos candidatos. Teoria e prática.(*). 79

Armindo Ribeiro Mendes

Necessidade de uma reforma eleitoral. A criação do círculo nacional e o desdobramento dos círculos eleitorais grandes. Possibilidade de formação de executivos camarários e maioritários, sem prejuízo do sistema proporcional. As alterações que pressupõem a revisão constitucional. 95

Debate

Intervenientes

Daniel Reis e Jerónimo Pimentel (moderadores); António Vitorino; Armindo Ribeiro Mendes; Orlando Vilela; Mateus Maniés Roque e Anabela Viegas. 109

(*) - Sumários e Subtítulos da responsabilidade do editor

APRESENTAÇÃO

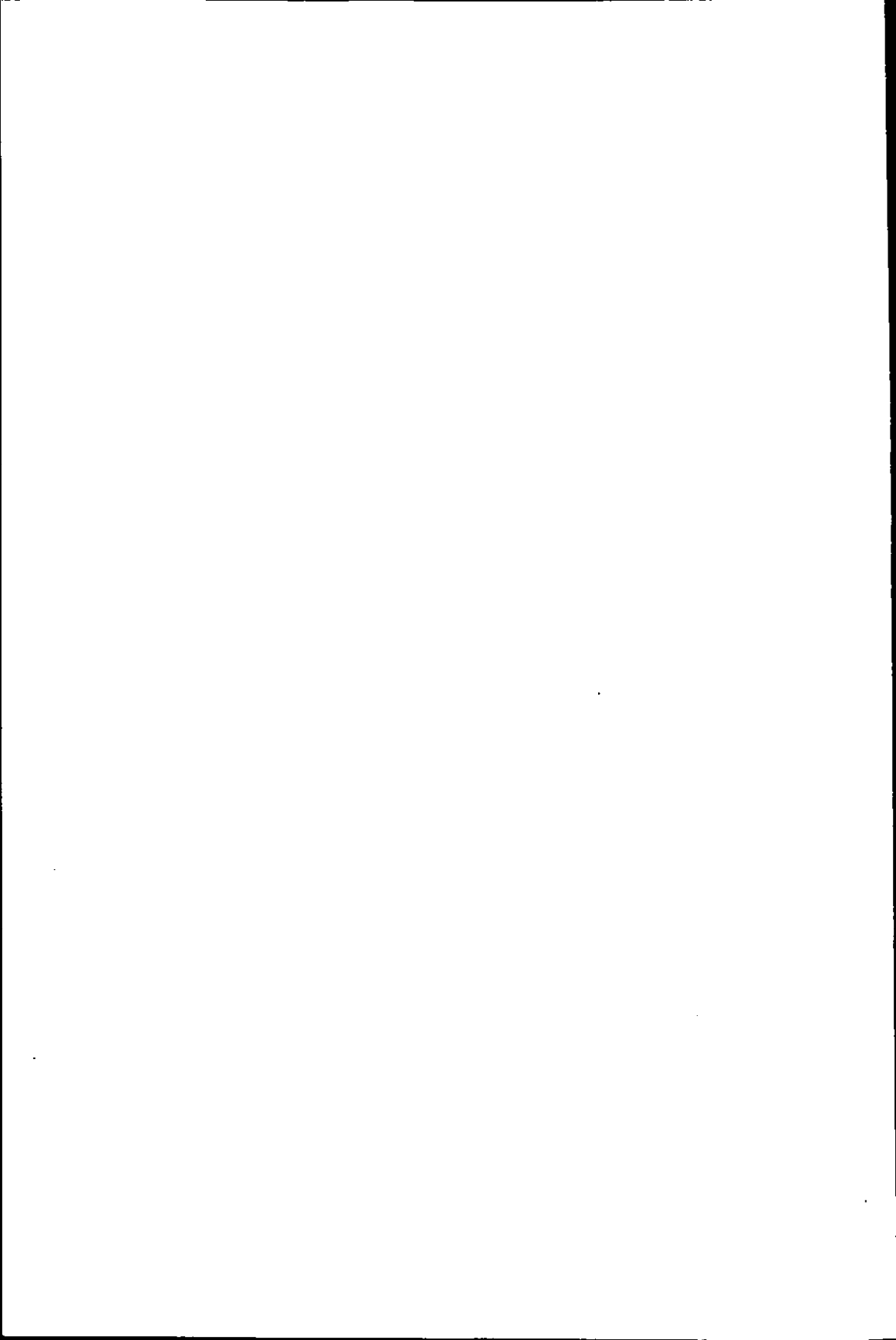
Juiz Conselheiro João Augusto Pacheco e Melo Franco (*)

Deliberou a Comissão Nacional de Eleições, no cumprimento das funções que lhe estão confiadas realizar um “Forum Eleitoral”, subordinado ao tema “Que Reforma Eleitoral?”, com a intervenção de juristas eminentes, Professores das Faculdades de Direito, Juizes Conselheiros do Tribunal Constitucional e conceituados jornalistas e a realização dos respectivos debates que prosseguiram com elevação dada a alta qualidade dos intervenientes.

O “Forum” deve considerar-se ter sido um êxito, como se verifica das muito doudas e eruditas teses apresentadas e dos debates que se lhes seguiram, motivo por que a Comissão Nacional de Eleições se congratula com a sua iniciativa, agradecendo a valiosa colaboração por todos prestada.

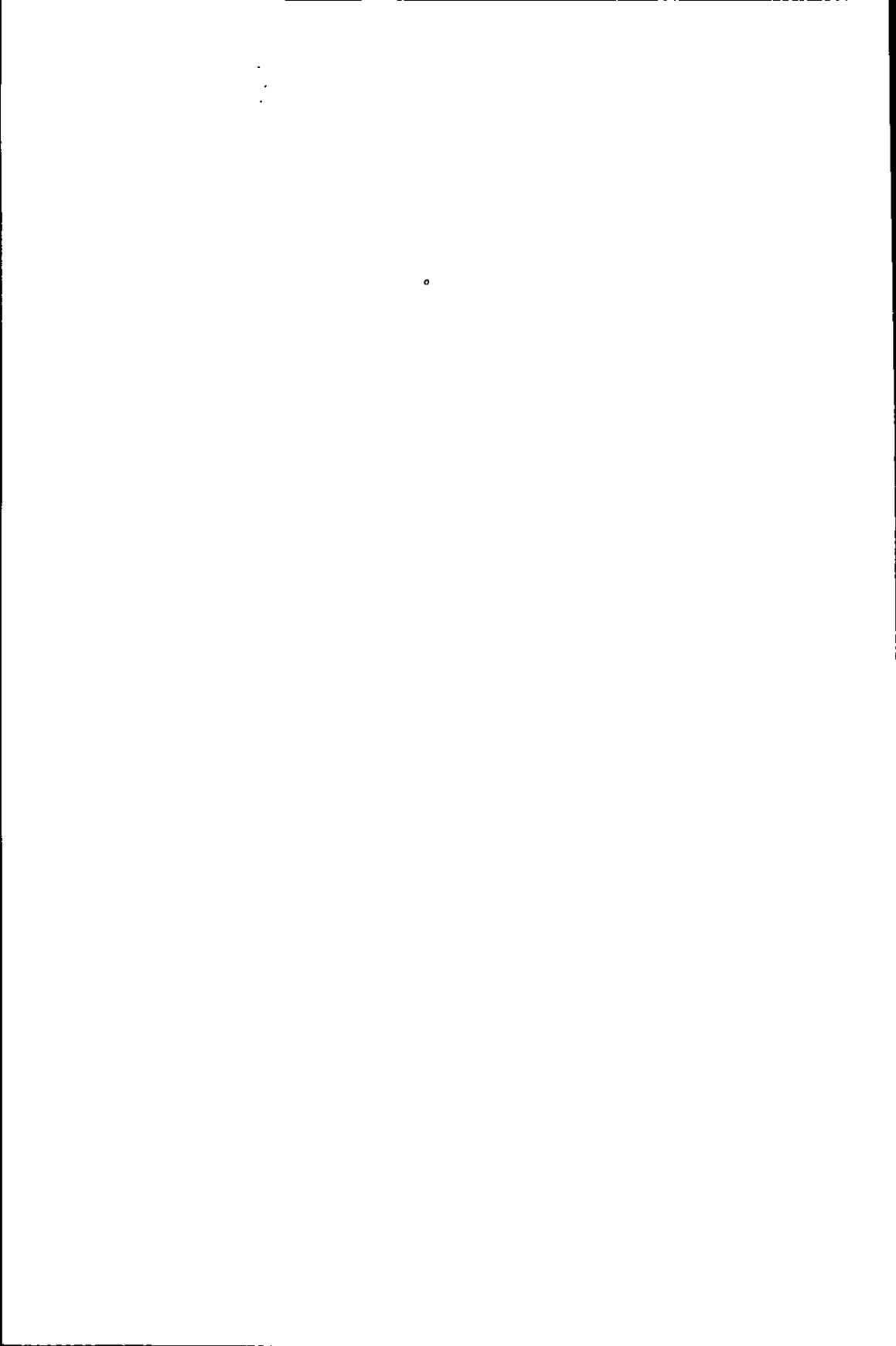
Lisboa, 30 de Novembro de 1992

(*) - Presidente da Comissão Nacional de Eleições



PRIMEIRO PAINEL

**AUTONOMIA E CODIFICAÇÃO
DO DIREITO ELEITORAL**



Prof. Doutor Jorge Miranda (*)

O sentido e o âmbito do Direito eleitoral. A autonomia do Direito eleitoral. A evolução do Direito eleitoral português. A codificação deste ramo do Direito.

1. Sr. Juiz-Conselheiro Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Srs. Juizes-Conselheiros do Tribunal Constitucional, Sr. Ministro da República para a Região Autónoma da Madeira, Sr. Presidente da Alta Autoridade para a Comunicação Social, Sr. Juiz-Conselheiro Vítor Coelho, minhas Senhoras e meus Senhores:

Gostaria, antes de mais, de agradecer o convite que a Comissão Nacional de Eleições me formulou para participar neste Forum e de, ao mesmo tempo, congratular-me pela sua realização.

Com a iniciativa ora levada a cabo, a Comissão Nacional de Eleições presta mais um assinalável contributo para o desenvolvimento e o aprofundamento do Direito eleitoral, a qual poderá vir a ser um exemplo e um incentivo para outras entidades - desde a Assembleia da República e o Governo às Universidades - lhe darem a atenção que ele merece. As reformas legislativas de que tanto se fala, não podem realizar-se, seriamente, sem debates serenos como este pretende ser; e é tempo de os estudos do Direito compreenderem também as matérias eleitorais!

Na minha intervenção - dadas as circunstâncias, forçosamente muito sintética - procurarei considerar, primeiro, o sentido do Direito eleitoral; depois o problema da sua autonomia; a seguir, a evolução do Direito eleitoral português; e, por último, o problema da codificação do Direito eleitoral no nosso país. Não poderei, ao contrário do que desejava, integrar elementos comparativos.

(*) - Professor Universitário

2. Em primeiro lugar, que deve entender-se por Direito eleitoral?

O sentido e o âmbito do Direito eleitoral

Não existe apenas eleição - conceito, aliás, nada fácil de definir com rigor - para a designação de titulares de cargos políticos. O fenómeno eleitoral ocorre em muitos outros domínios da vida colectiva, como nas associações de todas as espécies, nas sociedades comerciais, nas comissões de trabalhadores ou nos órgãos académicos; assim como se encontra nas organizações internacionais. Contudo, é a eleição política, a nível do Estado, a mais importante de todas as formas de eleição hoje praticadas é de todas as conhecidas ao longo dos tempos.

Mais: aquilo que caracteriza o Estado constitucional representativo é o papel central, decisivo, privilegiado que nele desempenha a eleição. Pode haver eleição sem representação política, como sucede em monarquias electivas e como aconteceu, entre nós, com a aclamação de D. João I (sem esquecer as eleições hoje para titulares de órgãos independentes, entre os quais aquelas a que procede o Parlamento). Porém, em contrapartida, a representação política não pode conceber-se sem eleição. O Estado representativo é um Estado que assenta na eleição política.

Portanto, quando se fala em Direito eleitoral pode adoptar-se um sentido amplíssimo em correspondência com um conceito genérico de eleição - haverá Direito eleitoral em conexão com qualquer tipo de eleição, seja ela política ou não, no âmbito do Direito público ou no âmbito do Direito privado. Tal como pode propôr-se um conceito mais específico - aquele que nos interessa aqui - que é o de Direito eleitoral como sistema regulador da eleição política ou das eleições políticas, como conjunto de normas e de instituições que disciplinam todos os processos eleitorais políticos.

Por vezes, reduz-se o Direito eleitoral ao Direito relativo às eleições dos titulares de órgãos do poder central, aos órgãos do Estado; e, assim, designadamente, o Direito eleitoral respeitante às eleições para os órgãos do poder local não seria senão uma zona dependente do Direito administrativo. Porventura, essa concepção seria admissível noutros tempos ou noutras formas de organização do poder local; já não parece que seja admissível hoje, pelo menos à face da ordem constitucional portuguesa, dentro da qual os órgãos das autarquias locais se integram plenamente na organização do poder

político e dentro da qual se encontra a regulamentação das respectivas eleições.

Por maioria de razão, o que se diz acerca dos órgãos do poder local vale para os órgãos das regiões autónomas, estes exercendo ainda poderes de natureza política.

Maior dificuldade poderá haver a respeito de outras eleições a que a nossa Constituição se refere mais ou menos incidentalmente: as eleições, por exemplo, das comissões de trabalhadores, as eleições respeitantes às associações públicas. Serão essas eleições também objecto de Direito eleitoral político? É de supor que não: trata-se de Direito eleitoral, mas não propriamente de Direito eleitoral político; uma coisa é a extensão ou a aplicação dos grandes princípios constitucionais para além do poder político, por coerência do ordenamento jurídico; outra coisa uma qualquer assimilação de eleições que decorrem em contextos diversos e influenciadas por interesses também muito diferentes.

Mais duvidoso vem a ser o problema de saber se o Direito eleitoral político deve abranger também o referendo e quaisquer outros tipos de votações populares.

O referendo, com efeito, é ainda uma manifestação do sufrágio e na sua organização deparam-se as mesmas realidades fundamentais que se encontram na eleição. Todavia, porque dirigido não à escolha de pessoas ou de candidaturas, mas, sim, a uma orientação ou decisão política, oferece especialidades assinaláveis que recomendam que se distinga. Se a maior parte das regras processuais poderá ser comum, só numa postura pragmática menos exigente se justificará uma integração pura e simples.

3. O segundo ponto a versar é o da autonomia do Direito eleitoral: estar-se-à diante de um ramo ou sector jurídico autónomo a acrescentar ao Direito constitucional, ao Direito civil ou ao Direito penal?

*A autonomia do
Direito eleitoral*

Como é sabido, quando se equaciona a questão da autonomia de certo sector da ordem jurídica atende-se a três tipos de critérios: um primeiro critério concernente ao objecto das normas; um segundo, que tem a ver com

a forma, com o diploma ou o conjunto de diplomas que, independentemente de outro ou outros, versam sobre a matéria; e um terceiro, relativo aos princípios estruturadores do tratamento da matéria.

Em face destes critérios - do objecto, do instrumento legislativo e do sentido da regulamentação - é o Direito eleitoral um ramo autónomo de Direito? A resposta tem de ser negativa. Não há um Direito eleitoral *a se*; o Direito eleitoral pertence, sim, a qualquer ramo de Direito a que se reporta a eleição de que cuida.

Ou seja: se estivermos no âmbito, por exemplo, das associações de Direito privado, as normas atinentes às eleições que aí se realizem relevam directamente do Direito civil; se se tratar de eleições no âmbito de sociedades comerciais, tratar-se-à de Direito eleitoral comercial, parte integrante do Direito comercial; se se considerarem eleições sindicais, estaremos no âmbito do Direito do trabalho ou do Direito sindical; se se tratar de eleições em associações públicas, universidades ou outras pessoas colectivas de Direito publico não territoriais, mover-nos-emos dentro do Direito administrativo; e finalmente, se olharmos para eleições no âmbito de órgãos constitucionais ou com vista a órgãos do poder político, estaremos raciocinando perante uma parte integrante do Direito constitucional.

Nem poderia deixar de ser assim. Se a eleição é uma instituição básica do Estado constitucional representativo moderno, tudo quanto lhe respeita tem de ser considerado elemento participante do Direito constitucional. As opções básicas subjacentes a essas normas - sufrágio restrito ou sufrágio universal, voto obrigatório ou não, sujeitos dos processos eleitorais, sistemas eleitorais - traduzem outras tantas grandes opções constitucionais.

Mais: cada Constituição não só se vai projectar na regulamentação dos actos eleitorais que prevê, como confere cunho próprio à eleição; e são, de todo em todo, diversas a eleição em sentido material de regimes pluralistas - assentes na liberdade política e na concorrência de partidos - e a eleição no âmbito de regimes autoritários e totalitários, um processo meramente formal sem conteúdo de livre escolha por parte dos cidadãos.

No que tange ao segundo critério, observe-se que raríssimas são as Constituições formais que não contêm normas sobre matérias eleitorais, mais ou menos precisas e copiosas, embora sem nunca esgotarem o seu tratamento.

Mas não é por haver múltiplos diplomas legislativos a completarem-nas que o Direito eleitoral fica fora do Direito constitucional. É o mesmo que acontece com os direitos fundamentais, por exemplo. Nenhuma Constituição, nem as mais regulamentárias, abarcam tudo - por razões históricas, políticas e jurídicas conhecidas.

Finalmente, quanto ao terceiro critério, é obvio que, precisamente até por causa disso, os princípios fundamentais do Direito eleitoral são princípios constitucionais. Não há princípios de Direito eleitoral político que não sejam também princípios **político-constitucionais**, que não reflectam, directa ou indirectamente, princípios **axiológicos fundamentais** e que não se projectem ainda em princípios **constitucionais instrumentais** (para aludir à tripartição de princípios constitucionais que entendo mais adequada). Princípios constitucionais a par de outros, os princípios gerais de Direito eleitoral tanto recebem, pois, a influxo interpretativo e integrativo dos demais como sobre eles vêm, por seu turno, a influir.

Não quer isto tudo dizer que, dentro do Direito constitucional, não possa atribuir-se ao Direito eleitoral uma relativa autonomia. Assim como hoje se fala, e bem, na Constituição económica, num Direito constitucional do trabalho, num Direito constitucional tributário, num Direito parlamentar, também pode e deve falar-se em Direito ou em Constituição eleitoral como segmento diferenciado.

Não se ignora que estas expressões “Constituição económica”, “Constituição social”, “Constituição eleitoral” aparecem, por vezes, ligadas a uma visão atomística do Direito constitucional, com perda da sua unidade sistemática, e à tendência para uma sobrevalorização da exegese; e nem uma nem outra são aceitáveis. Tudo está, pois, em encontrar o necessário equilíbrio e em submeter o Direito eleitoral às mesmas exigências científicas de outras regiões do ordenamento jurídico.

4. Cabe agora traçar um boquejo (ainda que muito sumário) da evolução do Direito eleitoral português a partir de uma dupla consideração, substancial e formal.

No plano substancial, as grandes fases da história do Direito eleitoral

*A evolução do
Direito eleitoral
português*

político português coincidem, obviamente, com as grandes fases do constitucionalismo português. Já não no plano formal ou instrumental.

Ora, são três os períodos históricos do nosso Direito constitucional: o período do constitucionalismo liberal, de 1820 a 1926; o período do constitucionalismo autoritário, de 1926 a 1974; e o período actual, do constitucionalismo democrático. São quatro as Constituições liberais - de 1822, 1826, 1838 e 1911; uma, a de 1933, Constituição do período autoritário; e uma também, a de 1976, Constituição do período democrático. E oferecem-se completamente diversas, irreduzíveis e mesmo antagónicas as instituições e a prática do Direito eleitoral em cada um desses momentos.

Assim, quanto à fase liberal, caracterizam-na, desde logo, o sufrágio restrito, essencialmente censitário, e o predomínio (com variações e oscilações) da representação maioritária. Por sinal, a Constituição de 1822 foi a que mais alargou o sufrágio; ao invés, a Carta Constitucional não só o circunscreveu fortemente como até ao Acto Adicional de 1852 previu sufrágio indirecto para a Câmara dos Deputados. Nem sequer a 1.ª República chegou ao sufrágio universal e no seu tempo foi recusado o direito de voto às mulheres.

Sobretudo, o próprio princípio de uma legitimidade política derivada das eleições não pôde implantar-se nessa época, por causas ligadas a todas as debilidades socioculturais e políticas do liberalismo português. O caciquismo e outros vícios, bem descritos na literatura (desde *A Morgadinha dos Canaviais* ao *O Conde de Abranhos*), prevaleceram sempre, um pouco por toda a parte.

Se o constitucionalismo liberal **não pôde**, o constitucionalismo autoritário **não quis** adoptar princípio. O sufrágio continuou restrito, sem embargo de alguma extensão em finais de 1968: em 1973, para uma população de cerca de 9 milhões, mal ultrapassavam os 2 milhões os eleitores inscritos. Banidos os partidos políticos, os processos eleitorais desenrolavam-se em estritos condicionamentos, embora, a partir de 1969, se tenham consentido "comissões eleitorais". Aliás, o projecto do regime era um sufrágio orgânico ou corporativo que substituísse o sufrágio inorgânico ou individual dos cidadãos.

Sucederam-se os actos eleitorais nas datas previstas, mas sempre o regime recusou fazer deles escolhas livres, plurais e abertas. A eleição não

terá deixado de desempenhar certo papel - tanto para a Situação como para a Oposição - mas uma eventual vitória desta era tida como "um golpe de Estado constitucional" (na frase que ficaria célebre), e nem um só Deputado pôde ela eleger durante todo esse tempo (até porque o sistema eleitoral era maioritário plurinominal).

O sufrágio universal apenas será consagrado na legislação de 1974 para a eleição da Assembleia Constituinte: sufrágio de ambos os sexos, a partir dos 18 anos, independentemente de se saber ler e escrever, e incluindo, em certas condições, residentes no estrangeiro. E é igualmente na eleição realizada em 1975 e nas subsequentes que se firma, finalmente (e espera-se que definitivamente), a ideia democrática de que é através do sufrágio que o povo exerce o poder e de que é através dele que se definem os rumos colectivos. A inicial legitimidade militar revolucionária teve de ceder perante esta nova legitimidade. E, ao contrário do que acontecera, com maior ou menor frequência, nos dois períodos anteriores, não mais se ouviram queixas contra fraudes eleitorais.

Outros aspectos merecem outrossim todo o relevo: os cuidados postos no recenseamento, a interferência (peculiar à nossa época) dos meios de comunicação social, *maxime* da televisão, nas campanhas, o monopólio ou quase monopólio dos partidos políticos e o sistema de representação proporcional com o método de **Hondt**.

5. De um prisma formal, recortam-se identicamente três fases no desenvolvimento do Direito eleitoral português, se bem que não sobrepostas, salvo a última, com as acabadas de indicar. Há uma primeira fase que se reporta às três Constituições monárquicas; uma segunda fase que abrange quer a Constituição de 1911, quer a Constituição de 1933; e uma terceira que começa em 1976.

Aquilo que marca a fase das Constituições monárquicas é o relevo directo e imediato que as eleições adquirem no corpo das normas formalmente constitucionais. A matéria das eleições entra a ser objecto de normas constitucionais formais. Mesmo sem serem exaustivas (nem podiam ser) as Constituições ocupam-se, em numerosos preceitos e com minúcia, das matérias eleitorais.

No que diz respeito à Constituição de 1822, é bastante significativo que ela trate das eleições antes do Parlamento (ao contrário do que farão as Constituições de 1826 e 1838). E isso vem na lógica do princípio representativo: o Direito eleitoral precede e conforma o Direito parlamentar.

A segunda fase abrange as Constituições de 1911 e de 1933. Aqui, chega-se a uma situação inversa. As Constituições, praticamente, não se ocupam da matéria eleitoral e devolvem-na para a lei ordinária; apenas contêm algumas normas reguladoras da eleição do Presidente da República.

Recorde-se, a propósito, que, em 1918 foi, através de um diploma eleitoral (o Decreto n.º 3.997, de 30 de Março) que Sidónio Pais tentou estabelecer um sistema presidencial, em ruptura com a Constituição de 1911.

Por último, a meio caminho entre as Constituições monárquicas e as duas primeiras Constituições republicanas situa-se, quanto ao modo de tratamento do Direito eleitoral, a Constituição de 1976. Porém, mais do que isso, avultam, por um lado, a inserção do direito de sufrágio no contexto dos direitos, liberdades e garantias e beneficiando inteiramente do seu regime material e orgânico e, por outro lado, a formulação de um conjunto de princípios gerais de Direito eleitoral objectivo (no art. 116.º) aplicáveis imediatamente às eleições para os órgãos de soberania, para os órgãos das regiões autónomas e para os órgãos do poder local.

Olhando para as normas e para a prática dos últimos dezassete anos, ressaltam, à vista desarmada, os progressos imensos no confronto de todas as épocas anteriores e até alguns, sensíveis, no cotejo de outros países. Como notas negativas sobressaem, contudo, a dispersão de diplomas e a inadequação da regulamentação de alguns aspectos das matérias do recenseamento, do financiamento das campanhas eleitorais e do ilícito. E com esta referência desemboca no problema da codificação.

6. Com efeito, a dispersão legislativa - com diplomas distintos para as eleições para os diferentes órgãos electivos centrais e regionais e para as eleições locais - e a necessidade de ao mesmo tempo, vencer contradições, lacunas e desactualizações seriam só por si bastantes para justificarem uma postura favorável a um código eleitoral. Assim como poderiam invocar-se os

exemplos de outros países e as vantagens, em geral, da codificação.

Além dessas razões, tem de se atender a outra, de natureza política ou cívica. Como se lê no relatório da comissão que preparou o projecto de código de 1987 (a que o Sr. Conselheiro Melo Franco aludiu há pouco), a legislação eleitoral não é apenas um conjunto de normas que interesse aos juristas; com ela não se trata apenas de fazer uma elaboração mais ou menos aperfeiçoada tecnicamente para turistas; ela é uma legislação que tem de conhecer bem de perto os milhares e milhares de cidadãos que colaboram no recenseamento ou nas mesas das assembleias de voto; e, mais do que isso, é uma legislação que tem por destinatários e por garantes em geral todos os cidadãos eleitores.

A interpretação e a compreensão das normas de Direito eleitoral, desde as normas de capacidade até às atinentes ao apuramento, tornam-se incindíveis da participação política. O conhecimento do Direito eleitoral é, já de *per si*, uma forma de participação política. Ora, não padece dúvida de que há toda a conveniência em que as suas normas se vertam num texto único, claro, sintético, bem organizado, bem sistematizado, em vez de estarem retalhadas por múltiplas leis, algumas das quais, ainda por cima, com múltiplas emendas feitas mais ou menos avulsamente. Por conseguinte, é também um imperativo democrático de cidadania que impele para a elaboração de um código eleitoral.

Claro está, um código acarreta o risco de cristalização, de fixação excessiva, de rigidez, o risco de se supor poder parar a vida e o risco de uma exegese não aberta aos valores, nem propícia à elaboração científica do Direito. E, com certeza, um código eleitoral não poderá esperar a duração de outros códigos (sem embargo de, no nosso País e também nos demais países, a instabilidade e a inflação legislativa estarem penetrando no Direito civil e no Direito penal). Mesmo assim, as vantagens que comporta - em harmonização sistemática, segurança jurídica e economia de diplomas e de tempo - mostram-se muito superiores aos inconvenientes.

De resto, em Portugal, desde 1975, tem havido um esforço de estudo e de aplicação do Direito eleitoral que permite encarar com algum optimismo tal tarefa. É de enaltecer o labor, muitas vezes silencioso, da Comissão Nacional de Eleições, assim como a jurisprudência - da Comissão Constitucional

ao Tribunal Constitucional - que tem dado importantíssimos contributos práticos e teóricos, concorde-se ou não com as soluções dos arestos. Infelizmente, menor atenção tem sido prestada pelas Universidades.

7. Para terminar, algumas brevíssimas palavras acerca do conteúdo e da forma de um futuro código eleitoral, que desejaria que se viesse a aprovar.

Quanto às matérias a nele inserir, por definição deveriam ser todas as matérias concernentes ao sufrágio e aos processos eleitorais. Tão pouco nenhuma dúvida existe de que o código deveria regular todas as eleições políticas por sufrágio directo: as eleições para o Presidente da República, para a Assembleia da República, para as assembleias legislativas regionais, para os órgãos das autarquias locais e (até por ser, desde 1989, órgão com relevância constitucional, embora exterior ao Estado Português) para o Parlamento Europeu.

Em contrapartida, não deveria o código conter o tratamento dos referendos, nacional e locais, situados, como atrás acenei, à margem de um Direito eleitoral verdadeiro e próprio. O que deveria fazer-se seria a adaptação das respectivas leis para efeito de remissão para o código de tudo quanto relevasse de princípios e institutos idênticos ou aproximáveis.

No atinente à sistematização, *a priori* adiantar-se-iam duas vias: ou a partir do regime das eleições dos titulares dos diversos órgãos ou a começar pelas matérias e pelas sucessivas fases dos processos eleitorais.

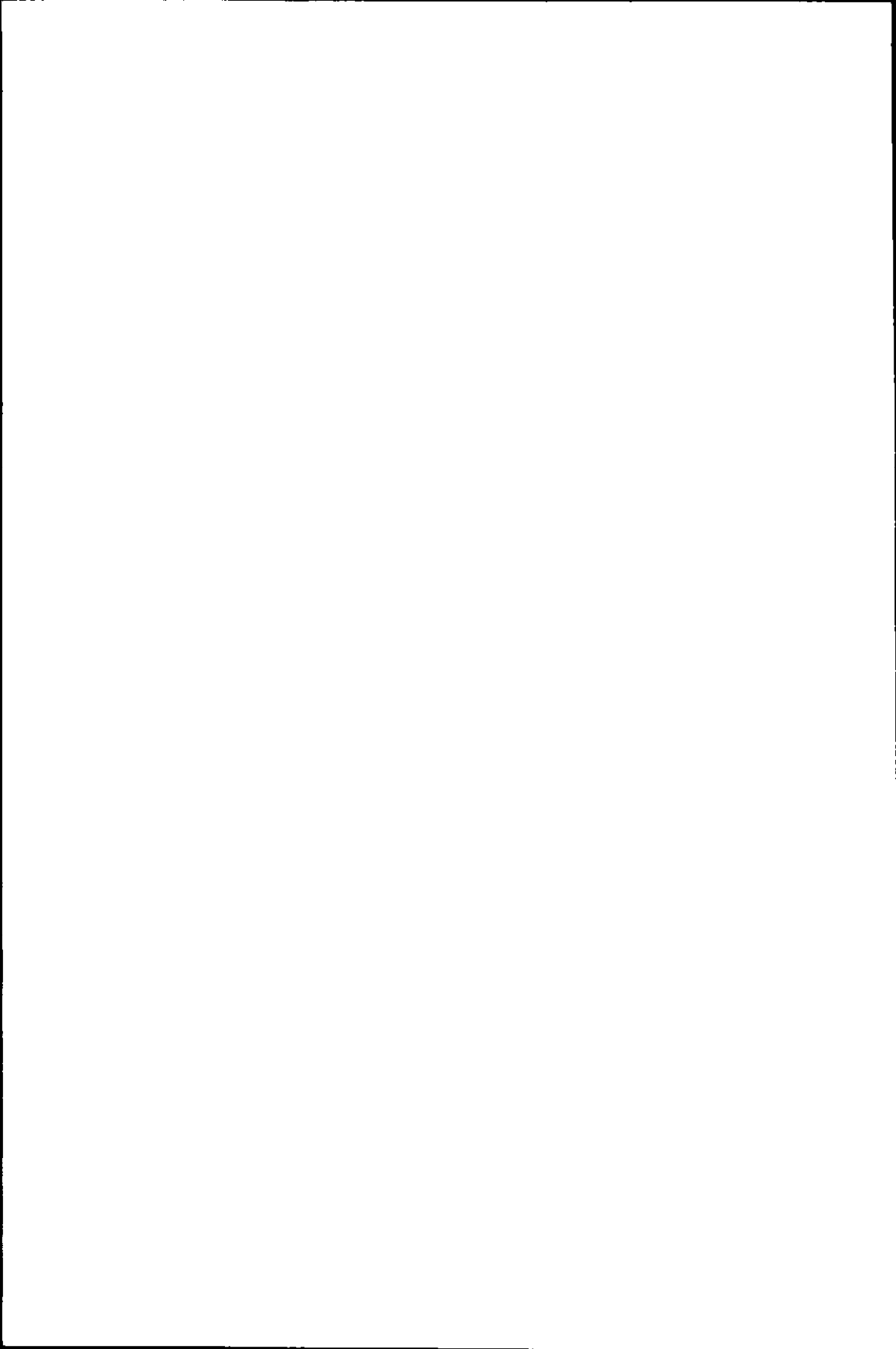
Trilhando a primeira pista, distinguir-se-iam uma parte geral e uma parte especial. Naquela seriam tratadas todas as matérias comuns a todas as eleições, de acordo com os princípios gerais. Depois, em capítulos próprios, seriam reunidas as normas específicas correspondentes às eleições para os diversos órgãos.

Outra orientação consistiria em dividir o código em função dos grandes temas de Direito eleitoral e das grandes fases dos processos de eleições: capacidade eleitoral; sistemas eleitorais (quer dizer, organização dos colégios eleitorais e conversão dos votos em mandatos); recenseamento eleitoral; processo eleitoral (marcação das eleições, candidaturas, campanha,

votação, apuramento); despesas públicas eleitorais; ilícito eleitoral; sem esquecer a Comissão Nacional de Eleições. No interior de cada um dos títulos ou capítulos, haveria, por seu turno, disposições gerais e disposições destinadas a cada tipo de eleições.

Foi este segundo critério o acolhido pela comissão que preparou o projecto de Código eleitoral de 1987 (à qual tive a honra de presidir), por entender que, ele, muito melhor do que o primeiro, salvaguarda a unidade das matérias e a coerência do próprio complexo de normas. E continuo a tê-lo por preferível.

Como quer que seja, o ponto cardeal não é esse. O importante (permita-se-me insistir) está em que se retomem os trabalhos, aproveitando, aperfeiçoando e actualizando o projecto entretanto publicado no **Boletim do Ministério da Justiça**; ou então integrando-os num leque mais vasto de reformas, que incluiriam a legislação sobre partidos e sobre outras formas de participação política (mas essa é uma decisão política sobre a qual não cabe pronunciar-me agora).

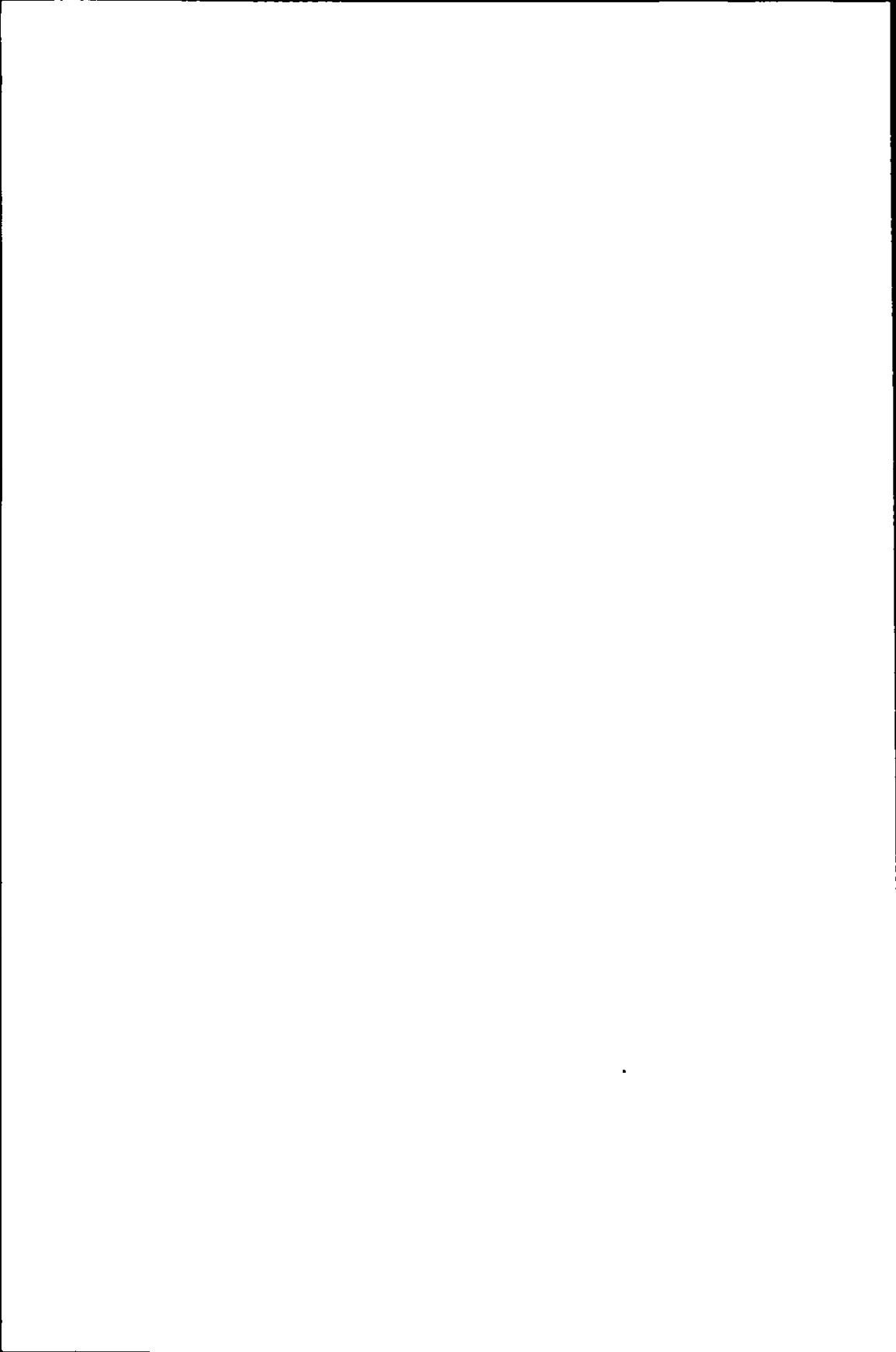


SEGUNDO PAINEL

QUE REFORMA ELEITORAL?

/

1.ª PARTE



Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral (*)

A procura do consenso. Sistemas eleitorais: "Uma solução para Portugal". A reforma eleitoral do Governo PSD. A reforma possível do actual sistema eleitoral.

Minhas Senhoras e Meus Senhores: Gostaria de começar por cumprimentar o Sr. Conselheiro Melo Franco, Presidente da CNE, e agradecer-lhe muito o amável convite que me dirigiu para participar neste colóquio, e dirigir também os meus cumprimentos a todos os ilustres membros da Mesa e a todos os participantes.

Foi-me pedido que apresentasse uma comunicação, não sobre aspectos teóricos ou abstractos dos problemas do sistema eleitoral, mas sobre reformas possíveis ou desejáveis do sistema e, portanto, entrando vivamente no concreto.

Gostaria de começar a minha intervenção dizendo que me parece que nesta matéria seria prudente avançar com serenidade, sem pressas, com um consenso tão alargado quanto possível entre as principais forças políticas, de modo a evitar precipitações e erros que podem ser fatais.

*A procura do
consenso*

Aqui há três ou quatro anos, por exemplo, esboçou-se no nosso país uma corrente de opinião no sentido de que havia Deputados a mais na Assembleia da República, e de que isso era uma reminiscência do período revolucionário, e de uma época que se desejaria ver ultrapassada, de excesso de política, de excesso de políticos, de excesso de parlamentarismo, etc. E é curioso e paradoxal como tantas pessoas inteligentes, esclarecidas e informadas alinharam acriticamente nessa campanha, que foi claramente uma campanha anti-parlamentar e, portanto, com alguns laivos de campanha anti-democrática,

(*) - Professor Universitário

quando todos os dados objectivos apontavam em sentido contrário.

Na verdade, verificando o número de Deputados em comparação com o número de habitantes de todos os países da Europa, já nessa altura, antes da redução do número de Deputados da nossa Assembleia da República, Portugal era um país que se situava abaixo da norma europeia em número de Deputados.

Portugal já era nessa altura um país em que cada Deputado representava um maior número de habitantes do que o que correspondia a um país com a nossa população, pelo que se alguma alteração se justificasse fazer era no sentido de aumentar o número de Deputados e não no sentido de reduzi-lo! Ao longo do debate, se o desejarem, posso disponibilizar o quadro completo do número de Deputados de todos os países europeus. De facto, conclui-se que se aplicássemos a Portugal o critério da correlação que se verifica no conjunto dos países da Europa Ocidental, a nossa Assembleia da República deveria ter entre 254 e 329 Deputados. Mas criou-se, de uma forma puramente artificial, a ideia de que havia que reduzir o número de Deputados... e toda a gente embarcou alegremente nessa campanha. Ora bem, parece-me altamente desejável que o mesmo não aconteça em matéria de legislação eleitoral, porque ainda é mais importante, mais delicada, e as consequências de uma alteração impensada, precipitada ou não consensual poderão ser muito mais graves.

Feita esta brevíssima introdução, gostaria de dividir a minha exposição em três pequenos capítulos. No primeiro, propunha-me expôr qual é o sistema eleitoral que pessoalmente considero preferível.

No segundo, faria uma crítica ao projecto que foi apresentado pelo Governo do PSD. E no terceiro, diria quais são as sugestões práticas que me parecem interessantes se, como julgo, o sistema que me parece preferível não puder ser adoptado.

Sistemas eleitorais: "Uma solução para Portugal"

Em primeiro lugar, o sistema que me parece preferível. Conforme tive ocasião de expôr detalhadamente num livro que publiquei em 1985, intitulado "Uma solução para Portugal", considero que o sistema eleitoral preferível para um país como o nosso, nesta fase da sua história, seria o sistema maioritário em duas voltas, vulgarmente conhecido como o sistema de tipo francês. Porque gera maiorias estáveis e coerentes; porque confia a

decisão de escolha dos governos e dos Deputados ao eleitorado e não aos directórios partidários; porque atinge o máximo grau de intensidade na relação de confiança entre eleitores e eleitos; porque não procura esmagar partidos existentes ou partidos que apareçam de novo com representatividade significativa; e porque garante, em alto grau, a liberdade e autonomia dos Deputados face às direcções partidárias.

O sistema maioritário numa só volta, como existe em Inglaterra, esmaga partidos, e só vale para países onde existam apenas dois grandes partidos que se alternem no poder e, mesmo aí, por vezes com muitas iniquidades. O caso da Grã-Bretanha é típico: o Partido Liberal tem 20% de votos nas eleições e fica com 5% dos Deputados no Parlamento, o que é uma profunda iniquidade, em minha opinião.

O sistema da representação proporcional nem sempre gera maiorias estáveis e coerentes, confia as decisões sobre coligações aos directórios partidários, não garante a proximidade entre eleitores e eleitos, e não garante a autonomia dos Deputados face às direcções partidárias. Devo dizer, conforme também tive ocasião de explicar no livro citado, que compreendo e aprovo que em 1975 se tenha adoptado o sistema da representação proporcional em Portugal, porque havia razões específicas de carácter histórico que o justificavam, mas penso que o sistema está hoje em grande medida ultrapassado.

Acontece, no entanto, que o sistema maioritário em duas voltas - que preconizo - é contrário à Constituição que temos. E é duplamente contrário.

Primeiro, porque a Constituição impõe o sistema da representação proporcional; segundo, porque considera o princípio da representação proporcional como um limite material à revisão constitucional. E, portanto, na melhor das hipóteses, só daqui a duas revisões constitucionais ordinárias, isto é, só daqui a dez anos, é que eventualmente se poderia chegar a um sistema desses. E mesmo isto é controverso. Tenho pois de concluir que o sistema que intelectualmente me satisfaz mais, e que me parece reunir em mais alto grau as vantagens que seriam desejáveis, não é viável entre nós, pelo menos a curto e médio prazo.

Vejamos, então, e dando de barato que existem críticas pertinentes ao sistema actual, as propostas que o Governo do PSD apresenta para alterar o sistema eleitoral.

A reforma eleitoral do Governo PSD

Pessoalmente, devo esclarecer, sem querer sair do tom objectivo e sereno deste debate, que essas propostas me parecem inaceitáveis.

Em primeiro lugar, elas têm sido apresentadas fazendo crer que existe no país um problema grave e urgente de governabilidade, e que é preciso reformar o sistema eleitoral para tornar o país governável.

Ora, toda a gente sabe que isto não é assim. Por muitas críticas que se façam ao sistema de representação proporcional conjugado com o sistema multipartidário, a verdade é que Portugal, pelo menos desde 1987, é um exemplo de governabilidade. Gerou, em duas eleições gerais, maiorias absolutas de um só partido, o que tem garantido uma estabilidade política máxima. Portanto, não há qualquer problema grave e urgente de governabilidade que torne tão grave ou tão urgente a necessidade de uma reforma, e ainda por cima de uma reforma acelerada, do sistema eleitoral.

Em segundo lugar, penso que se cometeu o erro de pretender centrar as principais alterações ao sistema eleitoral no modo de eleição dos Deputados à Assembleia da República, quando, em minha opinião, a maior necessidade de reforma existiria no modo de eleição das câmaras municipais. Penso que é ao nível autárquico que existem os principais problemas do sistema eleitoral no nosso país, e não ao nível da Assembleia da República.

Em terceiro lugar, esta proposta do Governo foi elaborada com violação frontal do Estatuto da Oposição. O Estatuto da Oposição, que é uma lei em vigor no nosso país e, portanto, vinculativa, considera que a elaboração de projectos de reforma do sistema eleitoral tem de ser feita com a audiência dos partidos da oposição. Ora, isso não foi feito: este projecto foi elaborado apenas no segredo dos gabinetes governamentais.

Em quarto lugar, a proposta do Governo, a meu ver, ofende o espírito do princípio da proporcionalidade que está consagrado na Constituição, introduzindo distorções a esse princípio, que não existem, tanto quanto sei, em nenhum outro sistema de representação proporcional vigente, pelo menos na Europa. Os sistemas que existem - não vou aqui agora elaborar sobre eles, porque, presumo, são conhecidos de todos os presentes - quando não são de representação proporcional pura, e raramente o são, procuram introduzir algumas correcções que compensem as distorções à representação proporcional resultantes da existência de múltiplos círculos eleitorais. Ora, na proposta do

Governo, as alterações que se introduzem, em vez de compensarem ou atenuarem as distorções do sistema de representação proporcional segundo o método de Hondt, reforçam, ampliam e agravam essas distorções, de tal forma que se pode perguntar se verdadeiramente o sistema que resultaria da aprovação dessa proposta ainda seria um sistema de representação proporcional. Vou dar-vos apenas dois exemplos para comprovar o que acabo de afirmar.

Primeiro, no que toca à eleição da Assembleia da República. Permitam-me que escolha, como exemplo, o caso do CDS. Com o sistema actual de representação proporcional, método de Hondt, o CDS com 4,5% dos votos tem cinco Deputados na Assembleia da República. Se aos mesmos resultados eleitorais se aplicasse o sistema alemão, o CDS teria hoje 11 Deputados na Assembleia da República. Se aos mesmos resultados se aplicasse o sistema proposto pelo Governo, o CDS teria 1 Deputado na Assembleia da República...

Isto mostra, a meu ver, que efectivamente a proposta apresentada, em lugar de, como acontece na Alemanha, compensar as distorções da representação proporcional, agrava e distorce ainda mais a composição do Parlamento em relação à representação proporcional dos partidos a nível nacional.

Segundo exemplo, agora no plano das autarquias locais. Numa câmara municipal com cinco membros - o presidente e quatro vereadores - , e segundo o sistema proposto pelo Governo do PSD, no caso de o partido mais votado ter 30 por cento dos votos, os seus eleitores seriam representados por três elementos, e os restantes 70 por cento dos eleitores seriam representados por dois elementos. E numa Câmara com apenas três membros, 30 por cento dos eleitores poderiam ter dois lugares, enquanto o terceiro lugar "representaria" os outros 70 por cento dos eleitores... É uma distorção manifestamente excessiva...

Finalmente, o sistema proposto pelo Governo, além de, explicitamente, ter a intenção de alterar em vários pontos o sistema eleitoral, tem ainda uma intenção, que poderíamos dizer oculta, de alterar o sistema de partidos. Dispensamo-nos de explicar teoricamente, o que todos saberão, que as alterações no sistema eleitoral podem provocar, a curto ou a médio prazo, alterações no sistema de partidos. Ora, eu vejo nesta proposta do Governo a intenção oculta de alterar o sistema de partidos, transformando esse sistema num sistema em

que o CDS sairia esmagado e em que o PCP sairia preservado, quase intacto; de modo que o nosso sistema deixaria de ser um sistema de quatro partidos principais para ser um sistema de apenas três partidos principais. Nem seria um sistema de quatro partidos (2+2), nem um sistema de dois partidos (1+1), que são os mais vulgares na Europa, mas, sim, um sistema de 1+2: de um lado, apenas um grande partido, do outro dois partidos, que dificilmente se podem coligar, o que significaria, no fundo, a perpetuação do primeiro partido no poder.

Por estas razões, e outras que poderia invocar, penso que a proposta do Governo não é efectivamente uma proposta que possa merecer consenso e que corresponda aos objectivos anunciados.

Acrescentaria ainda um último ponto. Há um objectivo anunciado também para esta proposta, que é o de melhorar a relação de confiança entre eleitores e eleitos, objectivo que, em minha opinião, também não seria atingido com a proposta do actual Governo. E poderei, depois, explicar o porquê mais em pormenor.

Ora bem, não sendo viável, pelo menos a curto e médio prazo, implantar no nosso país o sistema eleitoral maioritário em duas voltas, que pessoalmente prefiro; não sendo aceitável, em minha opinião, a proposta do Governo e havendo, efectivamente, conveniência em melhorar o sistema eleitoral português; então que propostas concretas, dentro do princípio da representação proporcional, garantido constitucionalmente, se poderão apresentar? Diria o seguinte: em primeiro lugar, quanto às eleições para a Assembleia da República, aceito a ideia de que haja Deputados eleitos por círculos pequenos e Deputados eleitos por um círculo nacional, à alemã, mas proporia algumas alterações. Primeiro, se de facto se pretende, para além da mera retórica político-partidária, aproximar os eleitos dos eleitores e, portanto, tornar bem conhecidos, em cada círculo eleitoral, os Deputados eleitos pelo respectivo círculo, então penso que há que tornar os círculos mais pequenos. Deste modo, em vez de se falar nos 30 círculos propostos pelo Governo, eu proporia 60 círculos de três ou quatro Deputados cada um, de tal forma que, em cada círculo, os eleitores conheçam efectivamente as pessoas em quem vão votar e se identifiquem com os que forem eleitos.

Segundo, considero que o círculo nacional tem vantagens -

dispenso-me de apontar quais - mas que deveria ser entendido à alemã e não à portuguesa. Isto é, devia ser entendido como forma de encontrar o resultado mais próximo possível de uma representação proporcional integral, e não como forma de agravar as distorções introduzidas, quer pelo método de Hondt, quer pelos círculos uninominais mais pequenos. Ou seja, deveria ser um círculo nacional com aproveitamento de restos a nível nacional.

Terceiro, penso que seria importante esclarecer, ao contrário da proposta do Governo, que, se cada eleitor tem dois votos na mão no momento de votar - um voto para o círculo local e outro para o círculo nacional - tem de ter a liberdade de votar de maneira diferente no círculo local e no círculo nacional. Em minha opinião, não é aceitável, como se propõe no texto apresentado pelo Governo, que votando de uma forma no círculo local automaticamente isso signifique o mesmo voto ao nível nacional. Porque uma das grandes razões e das grandes vantagens pelas quais se dá, no sistema alemão, a cada eleitor dois votos, é justamente para que ele possa fazer uma diferenciação do seu voto no círculo local e no círculo nacional. Ele pode, legitimamente, entender que o candidato que melhor representa aquele círculo local é um candidato do partido A, e que o partido que melhor governará o país, a nível nacional, é o partido B. Isso é perfeitamente legítimo e acontece, de facto, na Alemanha e em outros países onde este sistema existe. Estabelecer obrigatoriamente, por lei, a necessidade de os dois votos serem dados no mesmo sentido parece-me contribuir para agravar ainda mais as distorções, em vez de as compensar, e para reduzir ainda mais a liberdade do cidadão eleitor. Isto no que toca ao plano das eleições para a Assembleia da República.

Quanto ao plano das eleições autárquicas, suponho que há hoje um consenso bastante alargado, no nosso país, de que o sistema actual é péssimo. O sistema é péssimo na medida em que transforma as câmaras municipais em pequenos parlamentos, onde há coligação forçada entre quem tem a maioria e quem está na oposição. Este sistema, tanto quanto sei, é único na Europa e não faz qualquer sentido, pelo que estou de acordo com a intenção governamental de conseguir formar maiorias estáveis e coerentes ao nível municipal. Só que a proposta apresentada pelo Governo, como já ficou explicado antes, introduz grandes distorções e permite a partidos, claramente minoritários, com 28% ou 30% de votos apenas, assenhorearem-se da maioria

absoluta das câmaras municipais, o que efectivamente não me parece nada correcto. Ficam, então, três alternativas possíveis para modificar o sistema eleitoral a nível autárquico.

A primeira alternativa seria adoptar o modelo europeu tradicional, que é o modelo parlamentar. O eleitorado elege apenas a assembleia municipal, e é dentro desta que se forma, através de coligações ou dos acordos que forem possíveis, o executivo. Parece-me que este sistema representaria, de alguma forma, um retrocesso democrático. E porquê? Porque hoje o eleitorado tem o direito de escolher o presidente da câmara, e com tal sistema desapareceria esse direito.

Por outro lado, o modelo americano é um modelo puramente presidencialista, em que o eleitorado escolhe, de um lado, o executivo, e, do outro, a assembleia municipal. Se houver conflito entre os dois não se forma, então, nenhuma maioria. Creio que este sistema não funcionaria eficazmente em Portugal.

Inclinar-me-ia, portanto, para um terceiro modelo, misto, em que se estabelecesse o seguinte: num primeiro momento, o eleitorado seria chamado a escolher directamente e sózinho a assembleia municipal e o presidente da câmara municipal; depois desta eleição por voto directo do povo, o presidente da câmara dirigir-se-ia à assembleia municipal e formaria o seu executivo, quer através de uma maioria absoluta do seu próprio partido - se a tivesse - , quer através de uma coligação formal - se assim o entendesse - quer através da negociação de condições para fazer passar um executivo minoritário.

Penso que esta solução, sem retirar ao povo o direito que ele já tem de escolher directamente o presidente da câmara, permitiria formar executivos homogéneos, com um apoio estável das assembleias municipais, respeitando o princípio constitucional de que o executivo municipal deve ser responsável politicamente perante o órgão deliberativo.

Aqui têm, muito em resumo, as propostas que me ocorre formular quanto a esta matéria.

Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa (*)

O sentido e a forma da discussão da reforma eleitoral. Os “irmãos pobres” da reforma eleitoral. A divisão eleitoral e o modo de escrutínio. Circunscrições uninominais em círculos plurinominais. O sistema eleitoral autárquico. A urgência da reforma eleitoral.

Começaria a cumprimentar o Sr. Conselheiro João Pacheco Melo Franco por esta iniciativa, envolvendo na minha saudação o órgão a que preside com tanta dignidade. Gostaria de felicitá-lo pela ideia que teve e cumprimentar todos os oradores presentes, pedindo desculpa ao Professor Jorge Miranda pelo facto de, por um lapso de informação, não ter podido assistir a toda a intervenção que produziu.

Finalmente, gostaria de cumprimentar o Professor Freitas do Amaral pela intervenção que fez.

A) Em relação a estas matérias é muito difícil não haver uma pré-compreensão. Por muito que se peça a um jurista para se abstrair da sua qualidade de cidadão, é muito difícil que, nas opções que toma pelos sistemas ideais e na projecção que faz desses sistemas no concreto, isso aconteça. O cidadão acaba sempre por influenciar a posição e a postura do jurista.

O sentido e a forma da discussão da reforma eleitoral

Portanto, embora faça um esforço para ser o mais possível apenas o jurista sem deixar de ser cidadão, não vos posso assegurar que consiga, de facto, travar essa pré-compreensão, que existe em todos nós.

B) A primeira observação que gostaria de fazer sobre este tema é a seguinte: este deve ser um dos temas mais debatidos em Portugal desde 1974! É, sem dúvida, um dos temas mais interessantes, e todos nós participámos

(*) - Professor Universitário

em inúmeros seminários, colóquios, palestras e conferências a seu propósito organizados.

É um tema recorrente, embora cada vez menos recorrente - e isso é bom sinal! -, e essa insistência explica-se por várias razões.

Em primeiro lugar, existe aquilo a que chamo "mito constitucional". Devemos à pertença do nosso Direito, à família jurídica franco-germânica ou romano-germânica, sobretudo de influência francesa, essa mitificação da Constituição e da lei, emprestando-lhe virtudes que muitas vezes não tem e também pecados que consigo não transporta. Nesse sentido, é fácil transferir para um certo tipo de debate - como é o caso deste - questões que, porventura, teriam melhor acolhimento e melhor tratamento numa outra sede.

Em segundo lugar, este é também um tema apelativo, na medida em que nos distrai de outras questões do quotidiano jurídico-constitucional que são mais enfadonhas e, porventura, menos interessantes.

Em terceiro lugar, até 1987 com ele esteve sempre presente o encanto do argumento da instabilidade. Muitos admitiam que este debate se circunscrevia ao sistema de representação proporcional, concretamente ao modo de escrutínio (ou, quanto muito, à divisão eleitoral), quando o que é certo é que a reforma eleitoral é muito mais do que isso, como, aliás, muito bem explicou o Professor Jorge Miranda. Até 1987 a ideia presente era a seguinte: o sistema funciona em larga medida com veracidade, mau grado a partidocracia que intencionalmente o legislador constituinte quis acolher em reacção à experiência político-constitucional passada, mas a verdade é que não contribui abertamente para a estabilidade. Temos de convir - como diz o Professor Freitas do Amaral - que este é hoje, com duas consecutivas maiorias absolutas no Parlamento, um argumento menos sedutor do ponto de vista científico; é sempre sedutor da óptica das forças políticas que entendem que devem reforçar a estabilidade, mesmo a existente. Portanto, este argumento perdeu cientificamente alguma acuidade, ou parte dela (nunca a perde, no entanto, para quem entende que deve potenciar este tipo de argumento).

C) É um tema interessante, e creio valer a pena olhar para os valores à luz dos quais se avalia, em tese, a bondade de um sistema eleitoral.

O primeiro valor - e vou referi-los um pouco indiscriminadamente

- respeita à tradução fiel do sentir da opinião pública; o segundo à transparência e honestidade dos processos em matéria eleitoral; o terceiro à estabilidade; o quarto à efectiva ligação entre eleitor e eleito, o que está, em certa medida, conectado com a natureza jurídica do mandato representativo do eleito (as duas coisas têm, pois, muito a ver uma com a outra!); o quinto à adaptação da legislação eleitoral à realidade quotidiana em termos de clareza e de não ultrapassagem das suas regras.

D) Há, em Portugal, sistemas eleitorais diferentes para as eleições dos órgãos de soberania, dos órgãos regionais e dos órgãos do poder local, o que, do ponto de vista da representatividade, não levanta quaisquer questões substanciais. Coloca, sim, alguns problemas a nível da transparência de todo o processo devido ao peso forte das máquinas partidárias na efectivação do processo eleitoral, mas neste momento não levanta problemas de instabilidade. Coloca questões graves de relação entre eleitor e eleito, e problemas gravíssimos de natureza jurídica do mandato parlamentar e de todos os mandatos em geral (o que se aplica ao poder local); apresenta também, a meu ver, problemas graves de desactualização e de pouca clareza. Como o Professor Jorge Miranda já aqui apontou, há uma legislação avulsa, dispersa, que, em muitos casos, não é cumprida e, em outros, incumprida de forma afectuosa, de acordo com os nossos brandos costumes. Essa legislação merecia ser repensada e, eventualmente, codificada. Apesar de todos os seus defeitos, também sou defensor da codificação eleitoral, traduzida na experiência que não teve sucesso posterior, e de que já falou o Professor Jorge Miranda. Em termos de representatividade, é discutido periodicamente se esse peso excessivo dos partidos não pode ser ultrapassado através de um papel mais amplo de realidades não partidárias, independentes, ou outras formas de organização da vida política nacional. Esse é um tema recorrentemente apresentado!

São estas as queixas maiores que se fazem aos sistemas eleitorais vigentes entre nós: ou seja as atinentes à relação eleitor/eleito, à natureza jurídica dos mandatos, ao atabafamento excessivo resultante da intervenção dos partidos, à ultrapassagem e inadequação de algumas das regras e à necessidade de codificação.

Estes são os temas mais actuais, o que não significa que outros,

como o da estabilidade, não possam reganhar razão de ser no futuro. Mas a verdade é que neste momento não são argumentos particularmente pesados.

Há depois um outro de que falou o Professor Freitas do Amaral e que respeita ao poder local, que não tem tanto a ver com a instabilidade mas com a incoerência total do sistema de governo local vigente, o do presidencialismo que não é presidencialismo, o do parlamentarismo que não é parlamentarismo. Isto é, a eleição do presidente da câmara que é chefe do executivo, ou seja, simultaneamente chefe de estado e chefe do governo a nível municipal (portanto, tem essa dupla qualidade) é feita por sufrágio directo e universal, tal como a do parlamento, perante o qual responde politicamente de forma parcial (e digo de forma parcial porque esse parlamento não pode destituir o executivo).

E) Quanto àqueles temas que porventura merecem uma reforma eleitoral, vou, em primeiro lugar, referir-me aos que são normalmente esquecidos, os chamados "irmãos pobres" da reforma eleitoral, o primeiro dos quais tem a ver com a própria campanha eleitoral, com a forma como esta está regulamentada, a todos os níveis, na legislação portuguesa. A meu ver a duração das campanhas eleitorais está perfeitamente ultrapassada.

E quanto a este aspecto creio que o anteprojecto que foi apresentado - e não se percebe bem se o foi pelo Governo ou pelo PSD - para reflexão pública é muito oportuno, porque estes períodos eleitorais devem, de facto, ser reduzidos.

Mas isso não chega! A forma como está regulada a utilização de espaços públicos e privados, a forma como está regulamentada a intervenção dos órgãos de comunicação social, que pretende assegurar rigidamente a igualdade num determinado momento histórico, mereceriam hoje ser reequacionadas, até porque elas não são, pura e simplesmente, cumpridas. Muitos órgãos de informação não comunicam ou não deixam de comunicar que vão fazer a cobertura eleitoral. Se comunicam não cumprem as regras exactas de tratamento das candidaturas; se não comunicam não se sentem obrigados a deixar de tratar a matéria eleitoral para além da informação fornecida pela Comissão Nacional de Eleições.

O mesmo se diga, aliás, em matéria de financiamento eleitoral, o que

é, porventura, muito mais grave e importante do que outras questões, tal como o modo de escrutínio e a divisão eleitoral, que estão em debate crónico no nosso país.

Ninguém cumpre, assumidamente, as regras sobre esta matéria, pelo que, creio, valeria a pena pensar num sistema de opção entre o financiamento público (se houvesse meios para isso) e o financiamento privado. Também se poderia pensar numa outra forma e que seria esta: deixava-se de parte a possibilidade de financiamento público por ser um encargo grande para a maior parte das candidaturas (embora não para todas) e assumia-se, então, o financiamento privado mas com outra clareza, outra transparência. Para isso seria necessário trazer à superfície contributos, o que só poderia acontecer se houvesse vantagens fiscais e outras.

Creio que é insustentável mexer em matéria eleitoral fingindo que esta não é uma matéria grave, na medida em que ela pode ser um dos factores de permanente iniquidade. E porquê? Porque o poder terá sempre mais capacidade de obtenção de financiamento do que as oposições (a nível local, regional ou nacional).

Outra questão respeita às sondagens, matéria em relação à qual tem havido uma hipocrisia generalizada. A legislação nunca foi cumprida, invocando-se sempre os mais diversos pretextos (reflexões, reflexões alargadas, ponderações subjectivas). Apesar das correcções já introduzidas, penso que é melhor assumir, com base no direito comparado, a realidade do que persistir em ignorá-la.

Estes são apenas alguns exemplos de matérias de reforma eleitoral que justificariam um debate e uma apreciação (isto para além da que respeita à divisão eleitoral e ao modo de escrutínio).

F) Em relação à divisão eleitoral e ao modo de escrutínio, faço a minha profissão de fé no sistema alemão. Parece-me que é, com todos os prós e contras, aquilo que de melhor se gerou na Europa continental, mesmo ainda antes da inevitabilidade do ascendente jurídico-político alemão na cultura jurídica portuguesa. Não penso que esse modelo seja inconstitucional, isto é, ele respeita a essência do princípio da representação proporcional. No fundo, os sistemas mistos não são rigorosamente mistos: são aparentemente mistos,

A divisão eleitoral e o modo de escrutínio

são predominantemente maioritários ou proporcionais e este é dominantemente proporcional. Creio que se olharmos bem para o espírito e não para a forma, aí está respeitada a essência da Constituição material portuguesa.

G) É verdade que, depois, porque se discute esta matéria num momento em que temos entre mãos um anteprojecto, é sedutor dizer duas palavrinhas sobre ele. Eu uso, intencionalmente, a expressão anteprojecto, porque reside aí uma das poucas divergências que tenho em relação à intervenção do Prof. Freitas do Amaral.

A meu ver não se trata realmente de um projecto acabado mas, sim, de um documento de trabalho. Aliás, é isso que explica que envolvesse alterações que implicam uma revisão constitucional. Nunca seria possível um projecto acabado aparecer em público, assumido como projecto ou como proposta de lei sequer, antes de uma prévia revisão da Constituição para vários pontos fundamentais desse projecto global, que como tal foi admitido. Portanto, tenho aí uma interpretação benigna, segundo a qual, aliás tal como aconteceu com o Código Eleitoral e em cujo anteprojecto se trabalhou sem haver propriamente uma representação partidária - embora houvesse, de facto, a presença de vários elementos de diferentes orientações políticas na Comissão, como referiu o Prof. Jorge Miranda - diria que se tratou de um balão de ensaio, na forma de anteprojecto, ainda antes de chegar à fase de acatamento do Estatuto da Oposição.

Mas, como é natural, as questões que este anteprojecto levanta são várias e, a meu ver, a principal é a forma técnico-jurídica pouco feliz com que, por vezes, se encontra formulado, e que não deixa vislumbrar sequer muitas das intenções do legislador.

Algumas, no entanto, se podem vislumbrar: é patente que, no plano do sistema eleitoral, abarcando o modo de escrutínio e a divisão eleitoral para a Assembleia da República, a ideia dominante é a do reforço da estabilidade, e a de facilitar, eventualmente, a formação de maiorias com percentagens mais baixas, acentuando o papel dos maiores partidos em detrimento dos menores, porventura mesmo acentuando o papel do partido do Governo em detrimento do partido mais pequeno, seu imediato vizinho à direita, o que faz parte da lógica das coisas, pois em política, nomeadamente nesta matéria, o

altruismo não é uma característica da actuação política, sobretudo tratando-se de um anteprojecto passível de longas e morosas negociações.

Portanto, aí dou também - não direi o benefício da dúvida - o benefício da certeza de que houve o objectivo de avançar com uma proposta claramente favorável ao partido do Governo, sabendo, de antemão, que haveria, depois, um longo processo de consensualização que alteraria muito esse tipo de propostas.

H) Mas, a meu ver, o que choca mais é um conjunto de incorrecções técnicas. A primeira, é a de que não se percebe bem se há dois votos distintos, um para o círculo nacional e outro para o círculo local. Está tão mal redigido esse preceito que já ouvimos - o Prof. Jorge Miranda e eu - uma Sra. Deputada e boa jurista defender que o que lá estava era a diferenciação de votos, mas nós, na altura, quase que jurávamos que líamos exactamente o contrário, e o Prof. Freitas do Amaral aparentemente também lê o contrário.

Portanto, pelo menos essa formulação está incorrecta e, a meu ver, a formulação juridicamente correcta seria a que permitisse distinguir, para ter alguma vantagem, entre o voto a nível de círculo local e o voto a nível de círculo nacional.

Depois também se pode dizer que juridicamente é pouco feliz a formulação relativamente à eleição das câmaras municipais. Percebe-se a ideia, e com alguma benignidade talvez signifique a representação das minorias, mas o que lá está é algo de muito estranho, porque dá a sensação de que é um sistema de representação proporcional corrigido, não se dizendo exactamente em que consiste essa correcção. Penso que também aí há uma incorrecção do ponto de vista jurídico.

I) Mas, se ultrapassarmos os problemas jurídicos, diria que nesta matéria de modo de escrutínio e de divisão eleitoral há, no fundo, três caminhos possíveis: o caminho que, a meu ver, seria óptimo, que é o caminho do sistema alemão; o caminho minimalista, que seria o caminho de não alterar substancialmente o sistema que temos, introduzindo-lhe apenas uma correcção interessantíssima que, nos trabalhos da Comissão do Código Eleitoral, resultou, em larga medida, de uma sugestão do Conselheiro Nunes de Almeida, depois

*Circunscrições
uninominais
em círculos elei-
torais pluri-
nominais*

aproveitada pelo Prof. Jorge Miranda, e que é a da divisão dos círculos eleitorais plurinominais em circunscrições uninominais.

Assim, a repartição de mandatos era feita nesses círculos plurinominais por partidos, de acordo com o sistema de representação proporcional e o método de Hondt; dentro de cada partido, a ordenação dos candidatos era estabelecida por percentagens, por ordem decrescente das percentagens de voto obtidas nas respectivas circunscrições uninominais. Suponhamos que num círculo de Lisboa ou da Lisboa Oeste havia X circunscrições e que em cada uma delas seria conhecido o nome do candidato de cada partido; depois de apurados os mandatos atribuídos a cada partido naturalmente que não seria a ordenação das direcções partidárias que prevaleceria, ou a das direcções locais partidárias, supondo que essa orientação era dominante, mas, sim, o voto do eleitorado, preferindo os candidatos com mais elevadas percentagens nas respectivas circunscrições uninominais.

Depois, há formas intermédias múltiplas, tantas quantas a imaginação humana pode prever, que dependem, naturalmente, das opções partidárias, as quais simplificaria assim, com uma grande frieza: o PSD, provavelmente, quererá tudo o que se aproximar da redução da dimensão dos círculos e que lhe permita maximizar a sua influência num determinado espaço eleitoral; o Partido Socialista terá de optar entre ater-se mais à representação proporcional, o que significará fórmulas que permitem ao Partido Comunista um peso parlamentar apreciável, ou ir mais longe na negociação, aproximando-se de formas maioritárias ou de divisão eleitoral que o favoreça em relação ao Partido Comunista - aí não há ciência que possa substituir-se às escolhas partidárias e honestamente vos digo que é uma opção que tem de ser feita pelos próprios; como compreenderão, o CDS só tem uma opção, em que provavelmente coincidem a posição política e a científica, que é a de se opor, o mais possível, àquilo que reforce uma fórmula maioritária que não seja a duas voltas e que leve para divisões de círculos que reduzam a possibilidade de eleição dos seus candidatos; e o Partido Comunista, como já foi apontado, com menor risco, apesar de tudo, devido à concentração do voto em determinados círculos, mesmo assim tem de estar atento a essa eventualidade.

E, depois, há o aproveitamento ou não dos restos, isto é, há a prevalência da repartição proporcional a nível nacional ou há conjugação das

repartições de votos por círculos locais e nacionais.

J) Há aqui uma matéria, no entanto, que me parece importante nestas fórmulas intermédias e que, porventura, vai tirar muito do encanto da reforma eleitoral: é que os directórios partidários deverão evitar fórmulas tão sofisticadas que sejam perfeitamente incompreensíveis para o comum dos mortais. Ou seja: em matéria eleitoral há uma grande vantagem, um grande valor que reside na clareza, e muito da legitimidade está ligada a essa clareza.

Um sistema que seja concebido num gabinete, fruto de longas negociações, madrugadas fora, que tente efectuar a quadratura do círculo, que possa satisfazer as direcções partidárias mas que seja incompreensível, representa uma aparente manipulação excessiva em termos eleitorais, é, a meu ver, uma perturbação em termos de vivência democrática.

Há aí uma humildade essencial que se vai exigir aos parlamentares, supondo que o essencial da negociação, ao contrário do que aconteceu no passado, se situa no Parlamento, ou aos directórios partidários, supondo que a sede real aí reside. Ora é próprio da humildade não querer levar tão longe as formas de congeminação. Por isso é que afasto um sistema como o dinamarquês, que é particularmente complicado para a nossa cultura cívica, a meu ver mais complexo do que o alemão, que já de si não é simples de explicar. Tenho feito essa experiência em várias aulas do primeiro ano, e os juristas em arranque de carreira compreendem naturalmente esse sistema após algum tempo de explicação. Mas nem todo o cidadão português, graças a Deus, é jurista, e, portanto, há que, em qualquer caso, evitar excessos dessas fórmulas manipuladoras, embora num sentido não ofensivo do termo.

L) Queria terminar, tecendo algumas considerações sobre o sistema eleitoral autárquico. Em relação a este assunto, subscrevo largamente o que disse o Sr. Prof. Freitas do Amaral, mas não totalmente, isto é, subscrevo o diagnóstico.

O sistema eleitoral autárquico

Trata-se de um sistema incoerente, em que o executivo é, simultaneamente, Governo e Parlamento; em que é possível a existência de coligações forçadas, como se fora um Conselho de Ministros em que a oposição tem assento contra a aquiescência dos partidos ou do partido que

lidera o Governo; em que há, portanto, dois parlamentos, dos quais o mais fraco é o verdadeiro parlamento - a assembleia municipal -, o qual não pode destituir a câmara municipal e que tem poderes bastante limitados, existindo aliás legislação recente (de 1991) que veio limitar ainda mais alguns aspectos da intervenção dessa assembleia. A opção é, de facto, extremamente complexa porque, como disse o Sr. Prof. Freitas do Amaral, na pureza dos sistemas o sistema presidencialista, tal como ele hoje existe, é um sistema que não se coaduna com o funcionamento das autarquias, e levantaria problemas de impasse permanentes na gestão autárquica.

O sistema parlamentar, em bom rigor, representaria - e também aí concordo com ele - um retrocesso na eleição dos presidentes das câmaras, quando é certo que há uma personalização crescente nesse tipo de eleição - pelo menos tem havido! E embora eu aqui admitisse, porventura, que se pensasse em sistemas diferentes, porque a homogeneidade e uniformidade autárquica é também um dos defeitos de importação francesa no nosso sistema administrativo, teria de se evoluir para um sistema misto, o que também não é fácil. De facto, o mais sedutor é aquele que expôs o Sr. Prof. Freitas do Amaral, porque é aquele que equilibraria a eleição, por sufrágio directo e universal, do executivo, nomeadamente do presidente da câmara, com a intervenção de um parlamentarismo mitigado.

Temos, no entanto, de ter presente que o presidente da câmara é, como disse, um "mini-chefe de Estado" e um "mini-chefe do Governo" e que, dada a força da sua legitimidade - sufrágio directo universal -, não vai ser fácil a formação de governos nas assembleias municipais.

A experiência a nível das assembleias de freguesia, embora aí sem eleição por sufrágio directo e universal do presidente da junta de freguesia, mostra-nos a multiplicação de casos de coligações contra aquele - porque aí, apesar de tudo, o presidente da junta de freguesia é o cabeça de lista da lista mais votada - em que se quis votar em primeiro lugar.

Penso que, muito provavelmente, o mesmo sucederia a nível municipal, isto é, o partido mais votado tem o presidente da câmara, mas não tem a maioria nem lhe criam condições para governar minoritariamente, não consegue formar governo e o parlamento não o pode destituir, porque - atenção! - ele tem a legitimidade do sufrágio directo e universal, e o sistema de controlo

máximo é o de destituir os vereadores um a um ou em bloco, o que não é também uma solução muito feliz.

Tenho ouvido formas curiosas, como uma que admite que na primeira formação do executivo seria eleito presidente da câmara o cabeça de lista da lista vencedora para a assembleia municipal, mas, depois, à segunda formação, se não conseguisse formar em X circunstâncias ou caísse o governo por um voto de censura, já poderia ser qualquer outro elemento da assembleia municipal, o que acentuaria a lógica parlamentar.

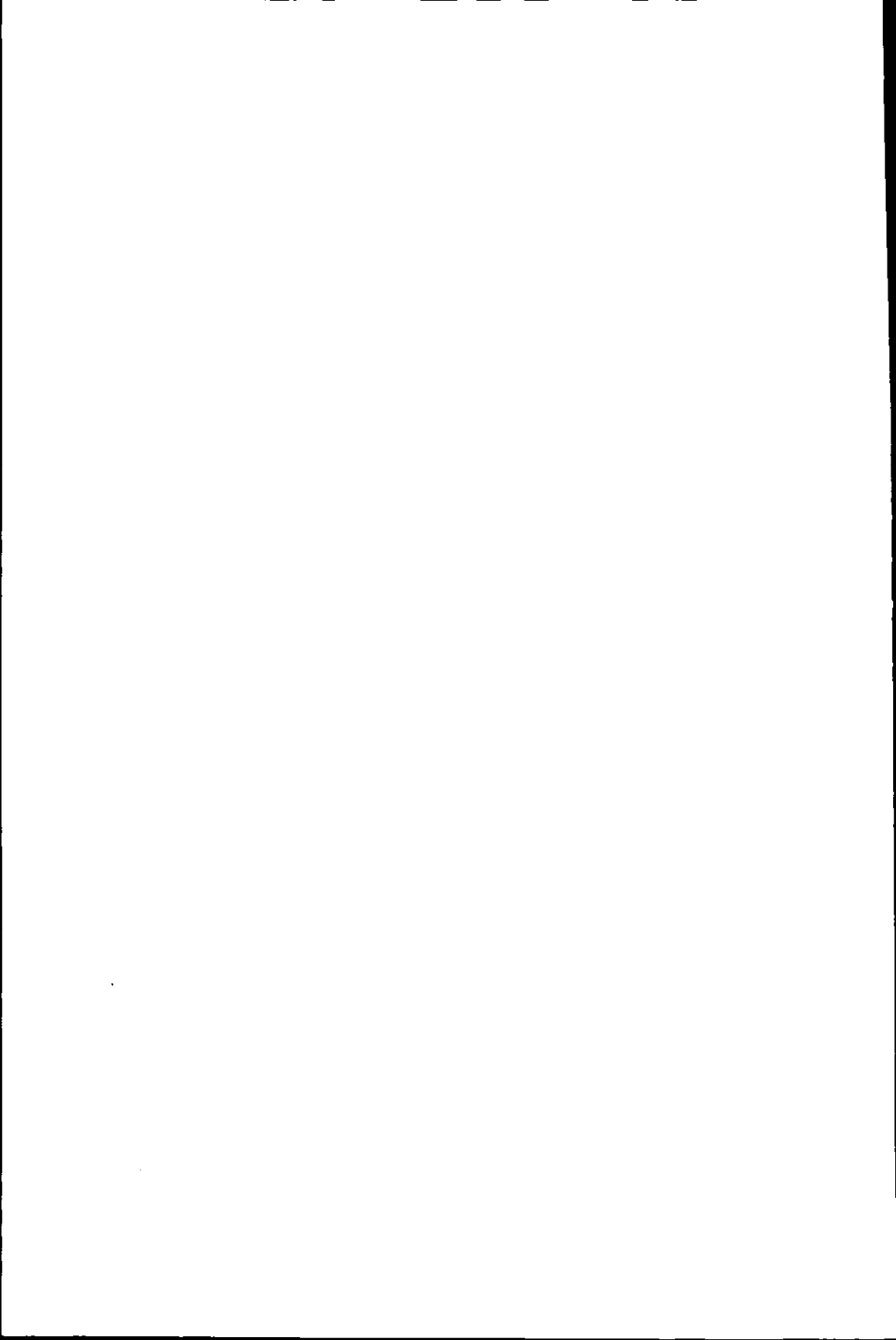
Admito que, neste contexto, a forma de representação das minorias, embora seja chocante, tem alguma defesa, e é, no fundo, a forma adoptada no anteprojecto do PSD/Governo. Pode discutir-se a forma pouco clara como está expressa, mas a ideia é a de que quem tiver mais de uma certa percentagem - e pode discutir-se essa percentagem - deve ficar com a maioria, o que é um artificialismo mas de fito aceitável. Neste sentido, com a representação proporcional das minorias talvez se arranjasse uma saída. Não tenho certezas absolutas nesta matéria, tenho, sim, a convicção de que, de todos os problemas, é talvez aquele que mais insistentemente se pode colocar.

M) Em qualquer caso, e terminaria com isto, não vejo uma urgência fatal na reforma eleitoral, a não ser precisamente naquilo que tem a ver com a relação eleitor/eleito, e aí, porventura, haverá outros temas, mas a suscitar em outros colóquios, como a legislação sobre partidos políticos, a estrutura interna dos partidos políticos, a preservação da natureza jurídica parlamentar dos mandatos, nomeadamente dos Deputados, o funcionamento dos grupos parlamentares e o financiamento partidário, porque, isso sim, está, porventura, a condicionar muito largamente um fenómeno, a meu ver, estranho, e que é a alteração da natureza jurídica dos mandatos parlamentares.

*A urgência da
reforma elei-
toral*

Em 1984, em dissertação de doutoramento, ainda me inclinava para considerar que, mesmo *de facto* e não *de jure* esse mandato era um mandato representativo. Devo dizer que todas as semanas encontro um argumento de menos a favor da minha posição e um argumento a mais contra essa posição.

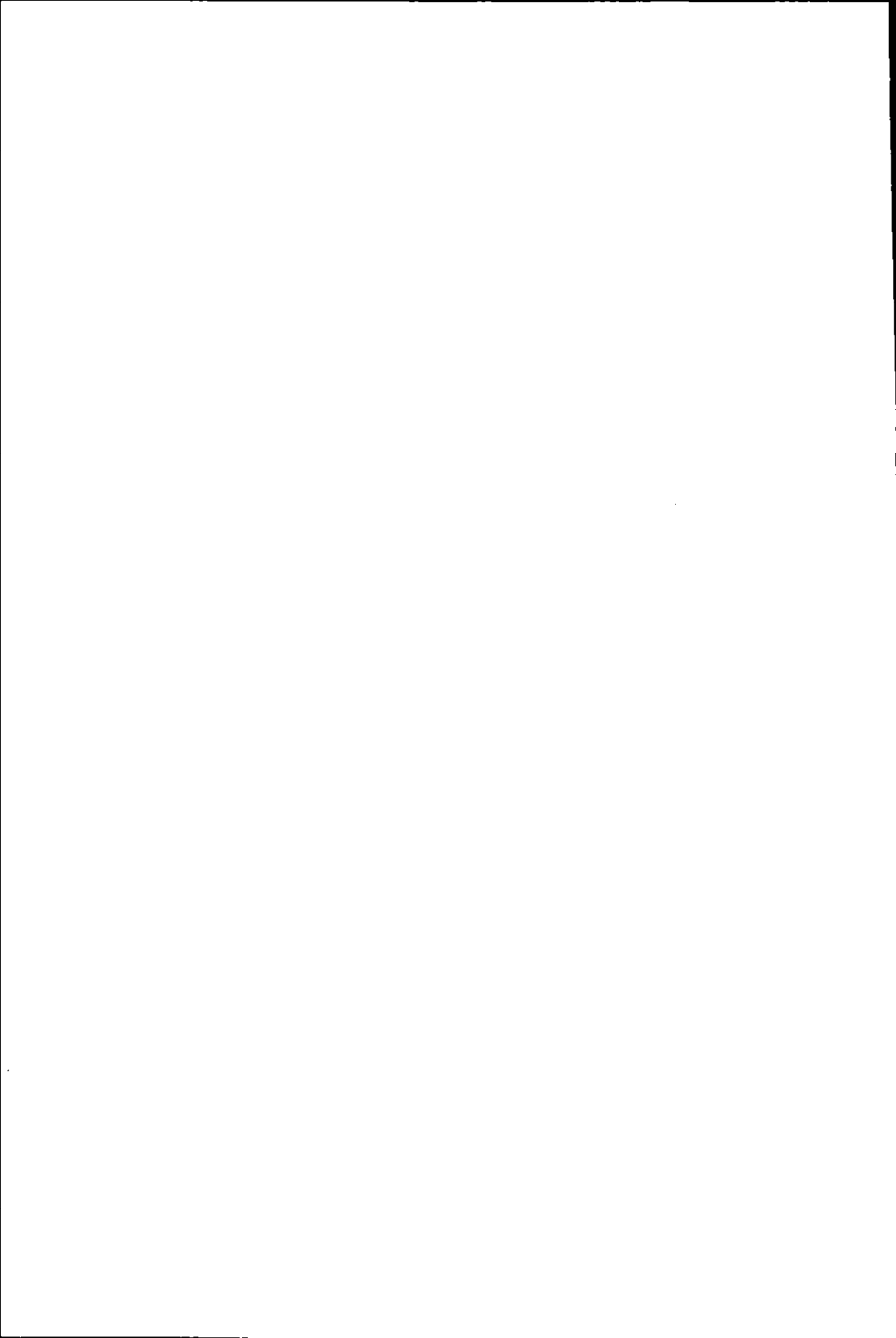
Gostaria, no entanto, de persistir, no sentido não de impôr a minha convicção teórica à realidade dos factos mas de ver na realidade dos factos a confirmação da minha posição teórica.



DEBATE

Moderador

José Carlos Vasconcelos



Dr. José Carlos Vasconcelos (*)

A minha função aqui não é a de falar mas, sim, a de moderar. Contudo, neste tipo de debates não há muito que moderar e, por isso, a expressão moderador, neste caso, talvez não seja a mais adequada. Aqui, trata-se, sim, de estimular as intervenções e, eventualmente, a polémica ou o debate.

De qualquer maneira, como cidadão e comentador político interessado nestes temas, não posso deixar de manifestar a minha satisfação, por um lado, pelo nível e qualidade das intervenções - o que obviamente pressupõe também a minha satisfação por esta excelente iniciativa da Comissão Nacional de Eleições -, e, por outro, porque, como cidadão e comentador político, pareceu-me existir um certo consenso em considerar-se como o melhor sistema aquele que eu próprio, nestas modestas qualidades, defendo, quase desde o 25 de Abril, e que é um sistema misto, de que, dos exemplos estrangeiros, o alemão parece ser o mais próximo do ideal.

Portanto, é com muita satisfação e alegria que vejo agora ser defendido esse sistema, pelo qual sempre lutei, quer como jornalista, quer como cidadão, quer ainda como político, enquanto exercia essa actividade.

Assim sendo, em relação ao actual ante-projecto, julgo que ele passa por grandes alterações, porque a diferença que poderá haver na relação eleito/eleitor em círculos com 30 ou com 10 Deputados não é grande - muda muito pouco - e eles devem ser muito mais reduzidos - Aliás, pessoalmente, não me repugnaria que fossem mesmo uninominais, desde que existisse um círculo nacional muito mais largo e com aproveitamento de restos. E, em termos ideais, julgo que é esse o melhor sistema, porque, por um lado, existe uma ligação efectiva, completa e total entre o Deputado e o seu eleitorado a este nível, e, por outro, existe uma representação proporcional efectiva através deste círculo nacional.

Por outro lado, os dois intervenientes não abordaram um tema que me é particularmente caro, e em relação ao qual como Deputado, em dois agendamentos sucessivos, fui o primeiro signatário de projectos de lei, ou seja, a possibilidade de

(*) - Advogado, Jornalista de "O Jornal"

listas independentes. E, designadamente para as autarquias, considero - com o devido respeito pelas opiniões contrárias - escandaloso que em Portugal nunca tenham sido permitidas listas de cidadãos, sequer para as câmaras municipais, sendo certo que as defendo mesmo para as eleições legislativas, e, por maioria de razão, se forem possíveis pequenos círculos e *maxime* círculos uninominais .

Penso que teria interesse para este debate que os oradores se referissem a este segundo aspecto que ainda não foi abordado.

Dr. Nuno Cardoso da Silva (*)

Quero somente colocar duas ou três questões. Em primeiro lugar, parece-me que um sistema eleitoral será tão legítimo quanto as opiniões do eleitorado estiverem reproduzidas nessa assembleia, na representação nacional, o que significa que um elemento de proporcionalidade deve existir de forma a garantir que essas opiniões minoritárias possam estar representadas. Isto já foi dito e, portanto, não vale a pena estar a insistir muito no caso. Mas parece-me importante sublinhar uma questão: é que, para além da justiça de que as opiniões minoritárias estejam representadas, parece-me que há um elemento de interesse, que é o de não deixar fora das instituições, designadamente da Assembleia da República, essas opiniões, que por serem minoritárias, e de acordo com alguns sistemas eleitorais, teriam dificuldade em entrar na Assembleia da República. Isto é, é em benefício nacional que opiniões minoritárias possam estar representadas, para além de ser um elemento de justiça. Pensa-se, muitas vezes, que um pequeno partido é apenas um grande partido encolhido, mas não é esse o caso. Há pequenos partidos que representam opiniões específicas sobre questões específicas: pode haver partidos que, por exemplo, defendam situações ambientais ecológicas e que podem não

(*) - Dirigente do PPM

interessar, com a força devida, à totalidade do eleitorado, mas que têm a importância suficiente para o País para merecerem uma representação; pode ser que os interesses específicos da terceira idade justifiquem uma representação parlamentar, embora haja muitas pessoas no País que ainda não tenham chegado à terceira idade; há, com certeza, interesses agrários suficientemente fortes para merecer uma representação parlamentar, embora só 20% dos portugueses se dediquem à agricultura e muitos deles tenham muitos outros interesses, além daqueles que são próprios da agricultura. Isto é, há situações em que é importante que o País tome conhecimento de posições minoritárias, independentemente da justiça da proporcionalidade. E é isso que me parece que um sistema eleitoral deve permitir.

Falou-se já - e parece-me que existe uma consensualidade cada vez maior em torno desse aspecto - do sistema alemão, um sistema de representação talvez em círculos uninominais e talvez para metade dos Deputados e um círculo nacional para a outra metade que preserve essa proporcionalidade e que aproveite os restos. Parece-me que todos vão estando de acordo com estas coisas, exceptuando o Governo. E parece-me que é importante focar o argumento principal do Governo, que é o da estabilidade. Mas, perante esse argumento, pergunto duas coisas: o que nos interessa é a estabilidade das instituições ou a dos mandatos? Procuramos que sejam as instituições que funcionem ou que as pessoas que exercem esse mandato possam manter a sua estabilidade de emprego, mantendo-se nos lugares tanto tempo quanto possível?

O outro elemento de estabilidade que me parece importante é o de que ela não é necessariamente monolítica ou unipartidária. Considerar que só se pode governar o País com maiorias absolutas na Assembleia da República é passar um atestado de incompetência, ou de malevolência, a quem poderia, com posições minoritárias, eventualmente em coligações e de uma forma leal, participar no governo do País. Estes são os dois aspectos de estabilidade que me parecem importantes e eram estes os comentários que queria fazer.

Dr. Vasconcelos Costa (*)

Há um tema que não foi abordado, ou que só o foi indirectamente numa referência a uma proposta da Comissão para o Código, que é o da manifestação de preferencialidades, e penso que tem cabimento nesta discussão.

Presumo que possa haver dificuldades, porque à primeira vista podemos considerar isto, num País com uma situação como a nossa onde ainda existe analfabetismo, como uma preferência de facto ou um sobre-direito a quem melhor puder exercer até a simples capacidade de leitura de listas e de manifestação de uma preferencialidade. No entanto, bem pesados estes argumentos, julgo que é um factor a ter em conta como mais uma importante limitação ao poder quase discricionário das direcções partidárias de ordenar e influir e, portanto, de controlar a atribuição de mandatos e a verdadeira representatividade do mandato.

Não posso também deixar de manifestar a minha total concordância, tal como já o fez o Dr. José Carlos Vasconcelos, com a necessidade - e já não falo na questão das câmaras municipais - de estudar a possibilidade da participação de listas locais não partidárias nas eleições legislativas, no caso de a dimensão de círculos tornar compatível essa possibilidade.

Eng.º Neiva Correia ()**

Quero fazer algumas anotações essencialmente à intervenção do Sr. Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, quando, defendendo o sistema alemão, considerou o sistema dinamarquês como um sistema que daria uma imagem de manipulação e que não seria bem entendido.

Penso que o sistema alemão não é mais fácil de entender do que o sistema dinamarquês, e a prova disso é que, ainda hoje, não só 99% dos portugueses não o percebem, mas 99% das pessoas que falam nele não o percebem.

(*) - Dirigente do MDP/CDE

(**) - Deputado do CDS

Na realidade, aquilo que mais distinguiria o sistema alemão do sistema dinamarquês é que, tratando-se ambos de sistemas em que há uma aplicação da representação proporcional a nível nacional, um deles, o alemão, por utilizar círculos uninominais, obriga a que o complemento nacional seja de metade do número de Deputados, ou seja, metade do número de Deputados é subtraído ao benefício trazido pela aproximação entre eleitos e eleitores, enquanto que os sistemas dinamarquês e sueco, que nesse aspecto são praticamente equivalentes, permitem que o complemento seja de qualquer coisa como 20% do total dos Deputados, ou seja, cerca de 80% dos Deputados são eleitos em círculos pequenos, obtendo-se, portanto, um grau de aproximação, não tão perfeito como o dos círculos uninominais, mas, apesar de tudo, em termos de equilíbrio, meritório. E talvez eu me incline para o sistema dinamarquês, porque não vejo nele esse papão da incompreensão, ou, pelo menos, não em maior grau do que no sistema alemão, e, portanto, não me parece que fosse esse o critério para escolher entre um e outro.

Quero ainda fazer uma pequena anotação terminológica quanto à questão do aproveitamento de restos. Restos existem só nos sistemas de representação proporcional que usam os sistemas de quocientes, ou seja, os de Hare, de Hagenbach-Bischoff ou Imperiali. No método de Hondt não há restos. No método de Hondt, tal como no de Sainte-Lague, são atribuídos todos os lugares dos círculos plurinominais. E é nesses casos, nomeadamente nos de Hondt ou de Sainte-Lague, que existem estes sistemas de aplicação da representação proporcional a nível nacional, com o círculo nacional, que é, sublinho, um círculo de complemento.

Quanto à objecção que o Sr. Prof. Marcelo Rebelo de Sousa levantou, em relação à eleição do presidente da câmara municipal em lista uninominal, perspectiva problemas análogos àqueles que conhece em relação a presidentes de juntas de freguesia que às vezes são cilindrados na eleição dos restantes membros da junta pela assembleia de freguesia. O Sr. Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, se pensar um pouco mais, chegará à seguinte conclusão: a lógica da eleição do presidente de câmara numa lista uninominal é que ele será eleito - isso está implícito, mas eu explicitaria - em duas voltas, por analogia com a eleição do Presidente da República. E sendo eleito em duas voltas, recebe sempre uma maioria absoluta, porque a sua eleição é sempre resultado da votação de mais de metade dos eleitores do concelho. Provavelmente, esses presidentes em que estava a pensar, são exactamente aqueles cuja eleição resultou de listas que obtiveram cerca de 29% dos

votos, mas em que eles eram os cabeças de lista.

Estatisticamente, se reanalisar tudo isto vai ver que, certamente, não eram essas as pessoas que concitariam, ao nível da sua autarquia, o voto de mais de metade dos eleitores. Mas todo o presidente de câmara que vier a ser eleito numa lista uninominal, em que se presume e recomenda que seja eleito de uma forma análoga à do Presidente da República, teve mais de metade dos votos para ser eleito.

Aquela conjugação que actualmente se pode verificar na assembleia de freguesia em oposição a um presidente eleito com uma fraca maioria relativa, já teria evitado a sua eleição na segunda volta do sistema preconizado. Portanto, penso que essa objecção poderá vir, por si, a ser revista.

Dr. António Reis (*)

Começo por salientar que a minha dúvida incide sobre a proposta apresenta pelo Prof. Diogo Freitas do Amaral relativamente às eleições locais. Penso que a referida proposta é capaz de, na prática, não introduzir nenhuma melhoria substancial significativa relativamente ao sistema actual.

Em primeiro lugar, porque hoje em dia, quando se elege o Executivo, o eleitorado elege fundamentalmente o cabeça de lista para o Executivo, e já está a eleger o presidente de câmara quando elege o Executivo, uma vez que o presidente de câmara é o cabeça da lista mais votada para esse órgão.

Em segundo lugar, porque o problema que se coloca quando uma lista não tem, pelo método proporcional de Hondt, a maioria absoluta dos mandatos, é um problema de negociação com as outras forças políticas minoritárias. E esse problema, segundo a proposta do Prof. Freitas do Amaral, acaba por se transferir do âmbito do Executivo para o da assembleia municipal. Simplesmente, o conteúdo da negociação e os parceiros da negociação continuarão a ser exactamente os mesmos, partindo, evidentemente, do pressuposto de que se admite a dupla candidatura simultânea a presidente de câmara e a membro da assembleia municipal, o que parece pacífico.

(*) - Membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social

Sendo assim, os constrangimentos a que está sujeita a formação de um Executivo maioritário, na prática, não são substancialmente alterados: o presidente de câmara vai ter de negociar com os líderes das forças políticas que se lhe opuseram, que, neste caso, não estão directamente no Executivo - estão previamente na assembleia municipal - mas, muito provavelmente, acabarão por vir a fazer parte dele em consequência da negociação a que se verá obrigado.

Nessa medida, interrogo-me se há, na prática, em termos de eficácia operacional, uma alteração significativa em relação ao sistema actual. E se não há, valerá a pena estarmos a mudar? Penso que, realmente, o sistema actual é teoricamente incoerente e imperfeito, mas considero que não tem funcionado tão mal como isso e que, na prática, tem sido até a salvaguarda de um certo pluralismo na administração municipal, o que também tem as suas virtudes.

Assim, julgo que não há, realmente, razões fortes para estarmos a mudar esse sistema. No fundo, a realidade tem destas artimanhas. Há situações teoricamente perfeitas que, na prática, não funcionam; há situações teoricamente imperfeitas mas que, na prática, funcionam.

Dr. Orlando Vilela (*)

Caso a Mesa não considerasse descabido gostaria muito, se fosse possível, de ouvir a opinião de algum dos Srs. Professores aqui presentes sobre o modo como os portugueses residentes no estrangeiro exercem o direito de voto para a Assembleia da República e para o Parlamento Europeu, mas principalmente sobre a eventual atribuição da capacidade do direito de voto aos portugueses residentes no estrangeiro para a Presidência da República.

(*) - Membro da Comissão Nacional de Eleições

Dr. Laureano Santos (*)

Ouvi, com muita atenção, as três brilhantes intervenções produzidas e, em face da solicitação da Mesa, vou ser muito sucinto.

Como já referi, sou funcionário da RDP e já há alguns anos tenho vindo a lutar por resolver um problema muito importante que, em meu entender, se coloca às estações de rádio. Com efeito, já incomodei o Sr. Presidente da Comissão Nacional de Eleições e o restante *staff*, mas infelizmente até agora nada consegui.

Espero, por isso, que agora se faça alguma coisa, e é o tempo próprio, porque depois do código ser publicado vai ser difícil voltar a mexer nele, pelo menos, nos tempos mais próximos.

Das intervenções aqui produzidas, gostaria de focar alguns aspectos. Em primeiro lugar, em relação à que foi feita pelo Sr. Prof. Freitas do Amaral, que se queixa, e muito bem, que, em princípio, o projecto, ou melhor, o anteprojecto na terminologia do Prof. Marcelo Rebelo de Sousa não foi discutido com a Oposição, concordo inteiramente e direi mais: penso que o mesmo código deve ser discutido também com aqueles que têm uma intervenção directa nas eleições, por excelência a Comissão Nacional de Eleições, e aqueles que são o suporte para a transmissão das mesmas - e estou a falar, propriamente, da campanha eleitoral, que tem como suporte a Comissão Nacional de Eleições e o apoio dos *mass media* - ou seja, a Rádio e a Televisão, por excelência, porquanto são os órgãos que sabem das razões válidas, das queixas e das necessidades que existem.

Por outro lado, vou falar também de um "irmão pobre" - e aqui uso a terminologia do Prof. Marcelo Rebelo de Sousa -, pois as grandes questões já aqui foram discutidas e não há muito tempo para fazer análises profundas.

De facto, esse "irmão pobre" é precisamente o tempo que há de emissão - e vou falar, mais uma vez, na Rádio, que é o que me diz directamente respeito pois sou responsável por esse sector -, que, como a maioria saberá, sobretudo os que andam nas lides eleitorais há muito tempo, as estações de rádio têm uma emissão diária de 90 minutos sobre a campanha eleitoral, a nível nacional, e mais 30 minutos nas zonas regionais - ao fim e ao cabo só Lisboa é que não tem esta última -, o que

(*) - Funcionário da RDP

perfaz, em conjunto, cerca de duas horas de emissão. É óbvio que isto não tem vantagem para ninguém, e estou cansado de dizer que se isto fosse vantajoso para alguém eu calava-me. Mas penso que não é vantajoso para as estações de rádio, pois durante duas horas têm de transmitir uma campanha eleitoral que afasta os ouvintes. No caso da RDP, a sua concorrente natural que é a Rádio Renascença tem uma transmissão em horário diferenciado. Portanto, a RDP durante cerca de 20 dias, ou mais, tem os seus ouvintes afastados e para os recuperar - e sabendo agora a quantidade enorme que há de estações de rádio - vê-se atrapalhada, pois trata-se de um serviço público com pouca audição. Tudo isto tem efeitos negativos.

Por outro lado, também não há vantagem alguma para os candidatos, quer se trate da eleição do Presidente da República, quer das eleições legislativas. Porquê? É óbvio que quem está meia-hora a ouvir uma campanha eleitoral, e sabemos muito bem qual é o conteúdo dela, a maioria das vezes só tem uma opção: se não for correlegionário de quem está a falar, muda, pura e simplesmente, de estação de rádio. É claro que aqueles que vêm falar a seguir, não têm ninguém a ouvi-los. Isto é, ninguém tem vantagens! Não tem vantagem a estação de rádio, porque é altamente prejudicada; a democracia também não é nada favorecida e os candidatos também não.

Assim, é importante que as pessoas - e felizmente há aqui entidades que vão mexer com a feitura do código - se debrucem um pouco sobre este pequeno pormenor: são dois ou três artigos, mas são importantíssimos. Penso que se deve reduzir o tempo de emissão da campanha eleitoral, que não deve ter duas horas diárias. Na altura em que o anteprojecto do código foi elaborado estava possivelmente certo esse tempo de emissão, mas actualmente não está. Daí o meu pedido para que se reduza para menos de metade, se possível.

Eng.º Silveira Ramos (*)

Queria apenas deixar dois ou três apontamentos, pois julgo que já ultrapassámos um pouco o tempo de que dispunhamos para este debate.

Assim, em primeiro lugar, gostaria de manifestar o meu desejo de que não se mexa, para já pelo menos, no sistema para a eleição dos presidentes de câmara, ou seja para as eleições autárquicas. A minha opinião coincide com a daqueles que pensam que o sistema não tem sido tão mau como isso, apesar de algumas incongruências mais teóricas do que práticas, e a experiência que temos tido nesta matéria é francamente positiva, pelo que, em meu entender, estamos perante uma situação mais teórica, pois pretende-se mexer numa coisa que tem - acredito - alguns vícios para os professores de direito, aqui presentes, mas que, na prática, não me parece que tenha funcionado tão mal como isso, pelo contrário, até têm funcionado razoavelmente bem. Em minha opinião, é bastante perigoso ir à procura de executivos majoritários em situações que vão, com certeza, diminuir muito o controlo da situação sobre esses executivos no que diz respeito...

O Sr. Moderador: - Sr. Eng.º Silveira Ramos, peço desculpa por interrompê-lo, mas, a partir de agora e como estamos mesmo em cima da hora para terminar, solicito a todos os intervenientes que, para além das opiniões legítimas que possam ter, coloquem questões porque depois não haverá tempo para as respostas.

O Orador: - Então, passaria à minha segunda questão, e perguntaria também qual é a viabilidade de na lei vir a introduzir-se a possibilidade de nas coligações haver uma segunda escolha em relação aos partidos coligados. Não sei se há casos - não conheço o direito comparado - mas julgo que isso é possível, e seria muito interessante fazê-lo para permitir e até facilitar as coligações na procura de soluções pré-eleitorais, permitindo que houvesse uma segunda escolha dentro da coligação e, portanto, que a representação dentro dela fosse mais verdadeira do que é actualmente.

(*) - Dirigente do MDP/CDE

O Sr. Moderador: - Sr. Eng.º Silveira Ramos, a sua questão é ao nível local ou nacional?

O Orador: - É ao nível nacional!

Dr. José Teles (*)

Lamento não ter estado aqui desde o início desta sessão, mas das propostas que ouvi defronto-me com uma dificuldade prática, uma vez que me parece estar a ser esquecido que os constituintes consignaram o princípio da proporcionalidade no elenco dos limites materiais da Constituição. Isto é, não vale a pena estarmos a apresentar uma série de propostas, uma vez que nos limites materiais para além da proporcionalidade se inclui um outro princípio que os constituintes de 1975 consagraram na Constituição. E, a propósito, assinalo que temos aqui três eminentes constituintes de 1975, que talvez devessem justificar qual a intenção que tiveram, em 1975, quando contribuíram para o sistema que temos.

Portanto, além de termos essa proibição estabelecida através dos limites materiais temos também uma outra - digamos assim -, ou seja a de mexer no sistema, que resulta do sistema de revisão, tal como está concebido. É evidente que só se pode mexer no sistema com os dois terços previstos pela Constituição. Nem sequer se admitiu a possibilidade de, através de um referendo, ultrapassar a eventual concertação dos grandes partidos na salvaguarda do sistema que foi concebido. Isto é, como é que, na prática, é possível ultrapassar quer o facto de não ser possível alterar a Constituição por referendo, quer o facto de tudo constar dos limites materiais da Constituição?

Uma outra questão, que diz respeito ao direito eleitoral e que não vi aqui abordada, embora me pareça que tem a sua importância, é a que se reporta ao princípio da inscrição obrigatória. Parece-me que o cartão de eleitor não tem a

(*) - Jornalista do "Semanário"

dignidade que poderia ter e que, aliás, tem noutros países, donde resulta que, de facto, muita gente já não se inscreve porque a inscrição é simultaneamente obrigatória e facultativa, ou seja, não há inscrição oficiosa, depende das pessoas que se queiram ou não inscrever. Tenho conhecimento de que cada vez há mais pessoas que não se inscreveram quando atingiram os 18 anos e, portanto, não estão inscritos nos cadernos eleitorais. Esta questão de saber se o voto deveria ser ou não obrigatório foi também muito discutida em 1976 e em 1977.

Perante isto penso que, na realidade, o princípio da inscrição obrigatória consignado na Constituição não tem eficácia.

Era sobre estes dois aspectos que gostaria de ouvir a opinião dos juristas aqui presentes.

Dr. Fernando Seara (*)

Muito rapidamente para dizer que, uma vez que se falou de eleições para a Assembleia da República e de eleições locais, gostaria de ouvir a opinião dos Srs. Professores sobre a questão das eleições regionais.

Até agora o sistema eleitoral regional tem sido um sistema estável, mas qual a vossa opinião se, porventura, em 4 de Outubro de 1992 os dois Deputados eleitos pela ilha do Corvo, designadamente por 280 cidadãos eleitores, decidirem a formação do Governo Regional, sendo certo que esses 280 cidadãos eleitores da Ilha do Corvo em relação aos 150 000 cidadãos eleitores da Ilha de S. Miguel gerarão um verdadeiro terramoto político nos Açores, com ou sem anticiclone.

(*) - Membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social

O Sr. Moderador: - Antes de dar a palavra ao Sr. Prof. Doutor Jorge Miranda, gostaria de dizer que o Juíz Conselheiro Cardoso da Costa, Presidente do Tribunal Constitucional, deixou por escrito uma questão ao Sr. Prof. Doutor Freitas do Amaral, do seguinte teor: “*A lógica da sua proposta de sugestão para o novo sistema eleitoral, no que se refere à Assembleia da República, não levaria, então, à introdução de círculos uninominais juntamente com um círculo nacional único?*”.

Prof. Doutor Jorge Miranda

Em primeiro lugar, gostaria de dar uma opinião sobre os temas que foram discutidos nesta segunda parte, porque na minha intervenção me confinei a questões de carácter teórico geral. Iria dar a minha opinião muito rapidamente, dado o adiantado da hora.

Quanto às eleições para a Assembleia da República suponho - modéstia à parte - ter sido eu a primeira pessoa que propôs um sistema do tipo alemão, um sistema de representação proporcional personalizado. Mas devo dizer que, ao longo dos tempos, me tenho aproximado mais do sistema que aparece como uma das alternativas no projecto do código eleitoral, o sistema das circunscrições de candidatura que, conforme o Professor Marcelo Rebelo de Sousa aqui lembrou, foi na respectiva comissão sugerido pelo Conselheiro Luís Nunes de Almeida. E tenho-me aproximado por vários motivos: em primeiro lugar, o sistema de tipo alemão é de complicada execução; depois, a divisão do País em círculos uninominais (metade dos Deputados), e depois a eleição de cerca de 115 Deputados através de um círculo único nacional pode contribuir para um maior peso dos partidos e para um distanciamento de eleitores; além disso, na lógica deste sistema, teria de haver, não um número fixo de Deputados à Assembleia da República, mas um número variável para permitir a imputação dos Deputados eleitos em círculos uninominais. Por isso talvez neste momento me inclinasse para o sistema de círculos eleitorais plurinominais, com circunscrições de candidatura uninominais.

Que círculos deveria haver? Sou absolutamente contrário a pequenos círculos; o que deveria haver seriam círculos maiores. Neste momento, problema mais grave resulta de haver círculos que elegem poucos Deputados: os círculos de Bragança, de Beja, de Portalegre e de Évora. Esses círculos é que deveriam ser agregados entre si ou com outros círculos. Apenas em Lisboa e Porto, ou talvez só em Lisboa, se justificaria uma divisão de círculos, mas nunca mais de dois círculos em Lisboa. O resto manter-se-ia como está.

Neste domínio das eleições para a Assembleia da República defendo-os desde 1974, coligações de listas. Curiosamente, não sei por que razão, a esquerda portuguesa sempre foi contra as coligações de listas. Já na Comissão da Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, eu e o Dr. Barbosa de Melo propusemos as coligações de listas e a maioria da comissão votou contra. As coligações de listas seriam uma forma de reforçar a participação dos cidadãos e atenuar o peso dos directórios partidários.

Pelo contrário, sou absolutamente contra candidatos independentes nas eleições parlamentares. São eleições na base de programas ideológicos e as candidaturas independentes são absolutamente contra a lógica do princípio proporcional. Admito-as e defendo-as a nível local, mas nunca a nível de eleições parlamentares.

Quanto às eleições regionais, aquilo que preconizaria seria, eventualmente, um círculo único por cada região autónoma ou, então, agrupamentos de círculos - círculos plurinominais - em vez dos pequenos círculos correspondentes a ilhas ou a concelhos que hoje existem e nas quais se frustra o princípio da representação proporcional, que hoje se verifica. E já há pouco o Dr. Fernando Seara referiu a hipótese extrema de serem os eleitores da ilha do Corvo a determinarem o Governo dos Açores...

Quanto às autarquias locais, apesar de o sistema actual ser demasiado complexo, e com algumas deficiências não me parece que tenha funcionado tão mal como isso. O problema básico é o pouco poder da assembleia municipal e o grande poder do presidente de câmara. A proposta que o Professor Freitas do Amaral apresenta tem o grave inconveniente, a meu ver, da presidencialização, e o que se tem verificado em Portugal é a corrupção do poder local na base da presidencialização do sistema. Tudo o que torne o sistema mais colegial, mais directorial, mais co-responsabilizado é que deve ser procurado; e por isso, sou contra um presidente a

eleger por mais de metade dos eleitores.

O poder local tem-se revelado - e digo-o com mágoa - muito mais antidemocrático do que o poder central. O controlo dos cidadãos sobre o poder local é mínimo, há verdadeiras prepotências, há verdadeiros actos de discriminação política a nível do poder local, de que conheço exemplos concretos. Aliás, a experiência geral diz-nos que o poder mais próximo das pessoas é muito mais opressivo do que o poder mais afastado. O que se deve fazer a nível do poder local é limitar o poder, não é reforçá-lo.

Também foi aqui referido o problema das eleições para o Presidência da República, apesar de essa questão não ter sido considerada nas intervenções dos Professores Freitas do Amaral e Marcelo Rebelo de Sousa. Ora, quero reiterar que sou francamente contra a atribuição do voto aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, visto que tal poria em causa o princípio da independência e nada garantiria que fossem respeitados os princípios de liberdade de propaganda e de igualdade de candidaturas no estrangeiro. Mas certas críticas recentes aos consulados não têm qualquer fundamento. Como fazer depender o destino daqueles que aqui estão, daqueles que sofrem directamente com esta ou aquela decisão do Presidente da República, de pessoas que não têm, muitas vezes, conhecimento da realidade portuguesa e que, em último termo, não sofrem as consequências dessa mesma eleição? Essa a pergunta fundamental, em confronto com o que se passa nas eleições parlamentares nas quais os emigrantes só elegem quatro Deputados em 230.

Aliás, conferir direito de voto na eleição do Presidente da República a cidadãos que estão no estrangeiro, é contra a lógica do próprio Tratado de Maastricht. Não aponta este para uma ideia de territorialidade, prevendo o voto de estrangeiros residentes nas eleições municipais e para o Parlamento Europeu? A permanência no território nacional é um factor objectivo, não é uma discriminação. E é impossível também admitir aquilo que já tenho ouvido dizer: "votam se vierem cá votar". Isso seria pressupôr que estariam recenseados em Portugal, porque o princípio é o da inscrição única.

Relativamente ao Dr. José Teles, diria que não compreendo a sua observação, porque o recenseamento é constitucionalmente oficioso. Felizmente, temos um recenseamento satisfatório, embora pudesse funcionar melhor se estivesse informatizado.

Por último, o Professor Freitas do Amaral que me desculpe a observação crítica que vou fazer. Ele disse que se o sistema alemão fosse aplicado em Portugal seriam eleitos 11 Deputados do seu partido. Mas talvez não fosse nenhum, porque há a cláusula-barreira dos 5%.

Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa

Começarei por responder telegraficamente às várias questões.

Em relação aos independentes, sou favorável, teórica e praticamente, aos independentes a nível do poder local, e sou contra os independentes a nível de Assembleia da República. Julgo que se um erro grave é a partidocracia extrema a que se chegou, por razões historicamente compreensíveis em 1974/76, outro erro não menos grave seria passar de oito para 80 ou de 80 para oito, isto é, permitir listas de independentes, sobretudo, se o sistema for dos que não avance para o tal modelo alemão, em que não há círculos uninominais. Aí então é perfeitamente incompreensível, porque subverte um pouco a lógica da representação proporcional. O que será isso, grupos de independentes à escala nacional, e como é que se faz a distribuição de mandatos para esses grupos independentes?

Concordaria com o que disse o Professor Jorge Miranda, isto é, para mim é compreensível por que é que o Partido Socialista e o Partido Comunista Português nunca aceitaram a figura da coligação de lista. Aliás, seria a figura mais económica e mais fácil em termos de coligação na Assembleia da República, e seria perfeitamente lógico que tivesse sido adoptada a nível constitucional. Agora, temo bem que fosse o PSD a não querer, em termos de 2/3, a figura da coligação de lista numa futura revisão constitucional.

Em relação à eleição presidencial, eu não seria do mesmo tom apaixonado e arrebatado do Professor Jorge Miranda, isto é, há prós e contras que são conhecidos. Portanto, julgo que mais do que argumentos jurídicos se trata de uma opção política. Eu mesmo, na argumentação com o Professor Jorge Miranda, encontrei no seu arrebatamento menos o traço do jurista do que a convicção

nacional e a afirmação de cidadania. Não me repugnaria um sistema em que pudessem votar aqueles que votam para a Assembleia da República, uma vez que, é certo, pode acontecer que também o seu voto possa ser decisivo e que seja por um, dois ou três Deputados eleitos pelos círculos de emigração que se forma ou deixa de se formar uma maioria governamental. É, pois, uma questão que tem sido muito acalorada, apaixonada, e não me repugnaria de facto a extensão do direito de voto a não residentes em território português nesses exactos termos.

Também foi aqui perguntado se não era útil adoptar um sistema de preferências. De facto, nenhum de nós falou nos vários sistemas de preferências. São sistemas que são teoricamente concebíveis. No entanto, em relação à possibilidade de, votando numa determinada lista partidária, poder ordenar, com círculos pequenos, os candidatos, devo dizer que preferiria o tal sistema de que já falei e falou depois o Professor Jorge Miranda, isto é, da divisão em circunscrições uninominais. Sempre se poderá dizer que os partidos ainda têm a possibilidade de adjudicar ou alocar candidatos às circunscrições, mas penso que alocarão em função das preferências eleitorais, e não correm o risco de colocar um *aparatchnick* partidário ou um membro do directório que, obviamente, naquela circunscrição não ficará em condições de ser eleito ou terá as piores condições de ser eleito.

Parece-me um sistema, em si mesmo, de manifestação de preferências muito complexo. É certo que a sabedoria popular tem conseguido, por exemplo, nas eleições locais exercer o direito de voto, por mais de uma vez, simultaneamente e sem confusões, e com uma repartição hábil de preferências para os órgãos da freguesia, para a assembleia municipal, para a câmara municipal, mas é completamente diferente. Aqui era uma repartição muito mais personalizada e muito mais completa.

Eu não disse - longe de mim tal ideia - que o sistema dinamarquês é uma manipulação. Nestes tempos em que as pessoas andam tão maçadas com a Dinamarca, eu não tenho qualquer razão, nem neste nem noutro domínio, para me maçar com os dinamarqueses.

De facto, talvez tenha dito, influenciado pela minha preferência pelo sistema alemão, que aquele me parecia mais complexo, mas admito perfeitamente que haja quem pense que seja mais complexo o alemão ou que são os dois igualmente complexos.

Por outro lado, concordo com o facto de o sistema alemão, como disse

o Professor Jorge Miranda, exigir uma câmara eleita com composição variada. Isso era inevitável. O sistema alemão podia ser mais fácil de fazer passar em termos de consenso interpartidário, porque é menos custoso para as direcções partidárias do que o sistema dinamarquês e, poderia, pois, constituir uma fórmula mais tolerável. Questão diferente é a de saber se, em termos ideais, devemos ou não seguir esse caminho. O meu idealismo foi, logo à partida, um idealismo mitigado, e talvez o cúmulo do idealismo fosse, então, uma forma de sistema alemão, com a correcção, a nível nacional, do método Sainte-Lague, que ainda é mais sofisticada para o círculo nacional.

Em relação ao problema da câmara municipal, que aliás foi também objecto da intervenção do Sr. Dr. António Reis, devo dizer que concordo consigo em que se a eleição do presidente da câmara for a duas voltas, deixa de colher o argumento segundo o qual haverá muitos casos em que a posição do presidente será tão fraca como é hoje a dos presidentes de partidos ou listas que tenham obtido minorias, embora reforçadas, nas eleições para a assembleia de freguesia.

Subsiste o outro problema complicado, para além do problema que preocupa o Prof. Doutor Jorge Miranda e a mim próprio: não tanto a presidencialização nos municípios, mas seguramente a falta de poderes de controlo efectivo em termos de actuação. A falta de controlo não é um caso original no sistema político português, mas é um caso porventura mais pungente, porque a assembleia municipal não tem efectivos meios de controlo. Não tem, nomeadamente, o meio decisivo, que é a possibilidade de destituir membros do executivo. Não tendo esse, não tem mais nenhum. É que o não votar o orçamento nem o plano de actividades cria o "impasse", mas não corrige os rumos. A verdade é que ela continua a não ter esse poder.

O problema de o estatuto de mini-chefe de Estado do presidente da câmara ser reforçado pelo sufrágio directo e universal, sozinho, continua a levantar a questão. Teria de se conceber uma forma de cair o governo sem cair o chefe do governo, porque é chefe de Estado, ou seja, seguindo o presidencialismo americano, fazer cair os secretários de Estado sem nunca cair o presidente. Não sei onde é que esta solução conduziria, constituindo um desafio à imaginação, mas admito e daí que tenha deixado entre parêntesis a minha posição sobre esta matéria - que não gostando do actual sistema, que efectivamente é muito complicado, não seja fácil a sua substituição.

Foi aqui suscitada a questão da rádio e da televisão, que levanta questões muito curiosas, como, por exemplo, a que consiste no seguinte: pela própria Constituição os canais privados de televisão estão obrigados a tempo de emissão em período partidário, mas, se assim é, isso não quer dizer que há um núcleo duro de serviço público a que estão obrigadas quer a radiodifusão quer a radiotelevisão privadas? E não terá isso outras consequências muito interessantes?

A lógica era a de se pensar predominantemente numa televisão e numa rádio públicas, quando se avançou, em 1976, para um determinado regime. Mas as rádios locais suscitam hoje um verdadeiro desafio, porque têm audiências muito superiores. Podem não ser regionais ou nacionais (não o serão porventura, a menos que se recorra à ideia de que a cadeia é nacional), mas podem ter uma audiência muito superior e, nomeadamente, uma influência em meios urbanos, muito superior à de outras rádios.

Há que repensar o regime, havendo duas saídas possíveis. Uma delas é a de se afirmar que há um núcleo de serviço público a que devem estar sujeitas a radiodifusão e a radiotelevisão privadas, mas, então, isso significará que não há uma identificação necessária entre serviço público e exploração por entidade pública de determinada actividade. Outra alternativa é a de se dizer que não estão sujeitas a isso e, nesse caso, o ónus não será tão pesado sobre as entidades privadas que exercem essa função.

Concordo, em qualquer caso, com a ideia de que a boa intenção de 1975 e 1976, que era a de assegurar a igualdade, está a ser torpedeada por outras vias muito diferentes. Basta pensar no facto de os tempos de emissão não terem audição efectiva e de nos noticiários haver preferências acentuadas em termos de cobertura de campanha, para se poder dizer que, com a consciência de que se está a cumprir e a efectivar o princípio da igualdade, se está quotidianamente a torneá-lo.

Quanto às segundas escolhas de partidos coligados, não percebi - por deficiência minha, pois estava ligeiramente distraído - a questão que colocou, mas presumo que seja esta: um eleitor não deveria, quando vota, votar num partido e, ao mesmo tempo, votar no partido com o qual ele deveria estar coligado?

Terá igualmente perguntado se, além disso, se deveria ainda admitir uma segunda hipótese de coligação, não é verdade?

Uma voz não identificada: - Não, isso não!

O Orador: - Então - peço desculpa - esta última questão não foi colocada. Trata-se apenas de saber com quem é que ele deveria coligar-se se não tivesse condições para.

Uma voz não identificada: - Não, é mais no sentido das coligações de listas.

O Orador: - Sendo assim, está respondida a questão.

O Sr. Dr. José Teles colocou a questão de saber por que é que os constituintes de 1975 e 1976 aderiram a este sistema. Penso que foi uma boa opção. À medida que nos afastamos de 1975 e 1976 é cada vez mais difícil compreender, mesmo para quem viveu o momento (a memória é sempre curta), o que se passava naquela ocasião. Nessa altura, o princípio da representação proporcional era, desde logo, uma garantia perante a imposição de certos partidos liderantes, com ou sem cobertura de sectores militares. A não existência de cláusula mínima de percentagem era, em segundo lugar, outra garantia. Em terceiro lugar, os círculos distritais e a preocupação de proporcionalidade na atribuição de mandatos eram também uma garantia contra manipulações eleitorais. Em quarto lugar, o papel dos partidos parecia uma garantia, tal era a intensidade da corrente anti-partidária que, sobretudo nos primórdios da Constituinte, se afirmava na vida política portuguesa.

Admito hoje que, com consequências que nalguns casos foram excessivas em termos de partidocracia, na altura era inevitável ter-se tomado a opção que se tomou. Não estou arrependido de ter votado nesse sentido, embora pense que as circunstâncias políticas vão mudando e a reponderação é sempre possível.

Por que é que não se permitiu o referendo de revisão constitucional? Houve forças políticas que foram favoráveis ao referendo de revisão constitucional e houve quem fosse desfavorável. Para algumas forças políticas, o referendo tinha uma conotação plebiscitária (como agora se costuma dizer) e, assim, anti-democrática. Recordo-me dos tempos em que era necessário fazer longas dissertações

teóricas para explicar que o referendo era democrático, precisamente porque havia dissertações longas e exaustivas no sentido de que era anti-democrático. Na ocasião, quem tinha grandes suspeições democráticas em relação ao referendo era mais a esquerda do que a direita.

Uma terceira questão é a de saber se os limites materiais não constituem obstáculo. Diria que, tal como os interpreto, não são obstáculo. O que neles está salvaguardado é o princípio da representação proporcional, como acontece, por exemplo, no sistema alemão, no qual o que prevalece, em última análise, é a proporcionalidade na distribuição de votos pelas várias listas partidárias concorrentes. Embora com círculos locais uninominais, esse sistema respeita o mencionado princípio. É, no fundo, um positivismo normativista, a meu ver muito estreito, segundo o qual a interpretação da lei é apenas a interpretação literal, mas diria que essa versão cabe nos limites materiais.

Dir-se-à que a mesma versão cabia nos limites materiais como eles eram entendidos pelos constituintes na altura, mas já lá vai o tempo em que a interpretação obedecia a cânones subjectivistas e historicistas. Hoje é pacífica, com a ajuda do Código Civil português, a prevalência do actualismo e do objectivismo na interpretação da lei.

Compreendo a sua dúvida em relação à inscrição oficiosa. Penso que o Prof. Doutor Jorge Miranda não terá tocado na questão, a qual não reside no facto de a inscrição ser oficiosa, mas sim no facto de as correcções à inscrição, fruto, por exemplo, de flutuações de residência, estarem a provocar uma abstenção técnica preocupante. A questão resolve-se, como disse o Prof. Dr. Jorge Miranda, pela informatização, mas penso que a percentagem de abstenção técnica já começa a ser suficientemente elevada para constituir um factor de séria preocupação.

No que respeita ao voto obrigatório, não penso que as percentagens de abstenção o justifiquem. Há alguns precedentes europeus, mas também muitos países europeus que consideram que o que se entende por voto obrigatório tem alguns custos graves. Não avançaria decisivamente para a consagração constitucional, nesta matéria, de um regime rígido de obrigatoriedade jurídica.

Optaria, finalmente, pelas fórmulas apresentadas pelo Prof. Doutor Jorge Miranda quanto à divisão eleitoral nas eleições regionais, acrescentando apenas um pormenor. Penso que em matéria de modo de escrutínio é muito difícil estar a adoptar - é outro problema que é necessário ponderar - um modo de

escrutínio para as eleições para a Assembleia da República e deixar ficar o modo de escrutínio que existe para as eleições regionais. Ou seja: as eleições regionais têm uma componente política e não apenas administrativa que as aproxima mais das eleições parlamentares nacionais do que das eleições do poder local. Não em termos de divisão eleitoral - foi a questão colocada - mas em termos de modo de escrutínio uma outra questão que o deve levar a pensar no tal risco que aponte de manipulação excessiva é a de, às tantas, se ter sistemas contraditórios - o regional e o nacional.

Dr. José Carlos Vasconcelos

Antes ainda de lhe dar a palavra para um intervenção, gostaria de colocar uma questão ao Sr. Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, pedindo-lhe antecipadamente desculpa por eventualmente ela já ter sido suscitada ou respondida, certamente por distração minha.

A pergunta é a seguinte: no sistema que preconiza quanto à eleição do presidente da câmara, só por si, e de uma assembleia municipal, *quid juris* se depois a assembleia municipal não aprovasse o executivo que aquele propusesse?

Quero, por outro lado, referir, simultaneamente nas qualidades de jurista e profissional da comunicação social, que me parece igualmente urgente, no que respeita a essa questão, a alteração da legislação que actualmente existe, a qual, designadamente quanto à necessidade de tratamento igualitário ou equitativo das várias candidaturas, se está a prestar a várias fugas à lei.

É, todavia, preciso ter, como disse o Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa, uma certa memória histórica, pois o sistema referido resultou já de uma correcção à intenção inicial, porventura com a melhor das intenções. O primeiro anteprojecto - não sei se era um anteprojecto propriamente dito, mas seguramente qualquer coisa do género - de legislação sobre esta matéria impunha um tratamento perfeitamente igual, inclusive em matéria de tempos ou espaços nos jornais, para as várias candidaturas. Esta imposição (ao tempo eu estava na direcção do "Diário

de Notícias”) constituía um absurdo de tal ordem que nos impossibilitava de fazer a cobertura, já que para haver igualdade tinha de ser pelo mínimo. Havia partidos praticamente inexistentes ou sem actividade significativa, como, por exemplo, a AOC. Nessas circunstâncias, ou não se cumpria a lei ou não se dava espaço a ninguém, porque não podíamos inventar actividades que os partidos não tinham.

Fez-se, então, esta lei, da qual, salvo erro, eu próprio sou o autor material, e que tinha exactamente por função tentar respeitar o espírito que deve presidir nesta matéria, ou seja, o de uma igualdade de condições de todas as candidaturas, mas adaptando-a a um tratamento jornalístico adequado - o que significa que um acontecimento da mesma importância deve ter um tratamento jornalístico igual - e não o de uma igualdade geométrica.

Os problemas nesta área são hoje muito diversos. Já que estamos, de certa forma, em sede de Comissão Nacional de Eleições e de Alta Autoridade para a Comunicação Social, eu, como pessoa interessada nestes domínios e na minha dupla qualidade de jurista e profissional da comunicação social, penso que essa também seria - aqui fica a sugestão - uma matéria interessante para um debate autónomo.

Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral

Minhas Senhoras, Meus Senhores: Procurarei ser muito rápido, uma vez que já estamos a ultrapassar os limites do horário previsto.

Começaria por responder à pergunta colocada pelo Sr. Juiz Conselheiro Cardoso da Costa. Penso que o sistema que propus não implicaria necessariamente que os círculos restritos fossem uninominais, poderiam não o ser, embora pessoalmente, a caminhar-se no sentido de um sistema de tipo alemão, preferisse os círculos uninominais.

Em relação à questão de saber por que é que todos votámos favoravelmente o sistema de representação proporcional em 1975, penso que o Prof. Doutor Marcelo Rebelo de Sousa fez uma enumeração muito completa das razões

pertinentes, às quais apenas acrescentaria uma. É que os constituintes de 1975 tinham, entre outros, o problema da memória da total indisciplina parlamentar e partidária da I República. Havia, assim, necessidade de não permitir que o sistema português se definisse como um sistema de total anarquia parlamentar. Nessa altura fazia sentido adoptar um sistema que implicava uma certa disciplina partidária a nível parlamentar. Hoje o perigo que se corre é o contrário: o da ditadura das direcções partidárias sobre os Deputados, que já chega a esse extremo, altamente bizarro e único no mundo, de imposição de multas a Deputados por parte das direcções partidárias. Na altura o perigo era o de se cair nos excessos da 1.ª República, hoje o perigo é outro.

No que toca à questão do sistema local, reconheço que se trata de uma questão que ainda não está devidamente amadurecida. Penso, em todo o caso, que as dificuldades práticas do sistema têm sido muitas mais do que alguns intervenientes deram hoje a entender neste debate. Há, de qualquer forma, diferenças importantes relativamente ao sistema actual - respondo agora ao Sr. Dr. António Reis - no sistema que eu proponho. Detecto pelo menos duas grandes diferenças.

Em primeiro lugar, feita a negociação com as diferentes forças políticas representadas na assembleia municipal, somente aquelas que fizessem parte de um acordo de coligação teriam representantes ao nível da câmara municipal; as restantes ficariam apenas representadas na assembleia municipal - ao contrário do que actualmente acontece, onde em princípio todas as forças partidárias com um mínimo de representatividade estão na câmara municipal.

Em segundo lugar - este ponto é mais controverso, mas vejo também uma outra diferença -, cumpre sublinhar que hoje os vereadores que acompanham o presidente da câmara são escolhidos pela direcção partidária, ao passo que no sistema que proponho eles seriam escolhidos pelo presidente, o que, a meu ver, seria vantajoso.

Não partilho das críticas do Professor Jorge Miranda quanto à presidencialização do sistema municipal. Há, de facto, todas aquelas arbitrariedades que ele citou (e muitas outras que ele, porventura, não conhece) e que são verdadeiramente graves no nosso sistema autárquico, mas não penso que a decisão desse problema passe pelo maior ou menor poder do presidente da câmara. Passa por outras questões.

É evidente que, no sistema que proponho, se a assembleia municipal não

aprovar o executivo proposto pelo presidente da câmara, ele tem de optar entre propor um executivo diferente ou demitir-se. Mas essa é a regra geral de qualquer primeiro-ministro que se apresenta perante o Parlamento com o seu Governo.

Gostava ainda de fazer duas últimas observações, sendo a primeira delas relativa à questão dos independentes. Devo dizer que, ao contrário da tendência que, julgo eu, foi dominante nesta sessão, eu, pessoalmente, tenho as maiores dúvidas acerca da admissão de candidaturas independentes a nível autárquico, fundamentalmente por duas razões.

Em primeiro lugar, porque as listas de independentes para a câmara - e, nomeadamente, para a presidência da câmara - transformariam o sistema actual, de predomínio dos aparelhos partidários - o que já é mau - num sistema ainda pior, que seria a entrega do poder local aos empreiteiros de obras públicas e aos mestres-de-obras. Pura e simplesmente! Era isto o que aconteceria... e seria muito negativo.

Em segundo lugar, penso que esse sistema de permitir candidaturas independentes iria favorecer, drasticamente, aquele que fosse, em cada momento, o partido do Governo- e iria prejudicar gravemente aqueles que fossem, em cada momento, os partidos da Oposição. O partido do Governo teria sempre a possibilidade, por processos que não vale a pena aqui descrever e que todos conhecemos, de angariar bons nomes para serem candidatos às câmaras, enquanto os partidos da oposição ver-se-iam sempre confrontados com o desejo de os candidatos alternativos se apresentarem como independentes, pensando que deste modo teriam mais possibilidades de vencer o candidato oficial, chamemos-lhe assim.

Portanto, tenho muitas dúvidas e muitos receios em relação ao problema dos independentes ao nível autárquico.

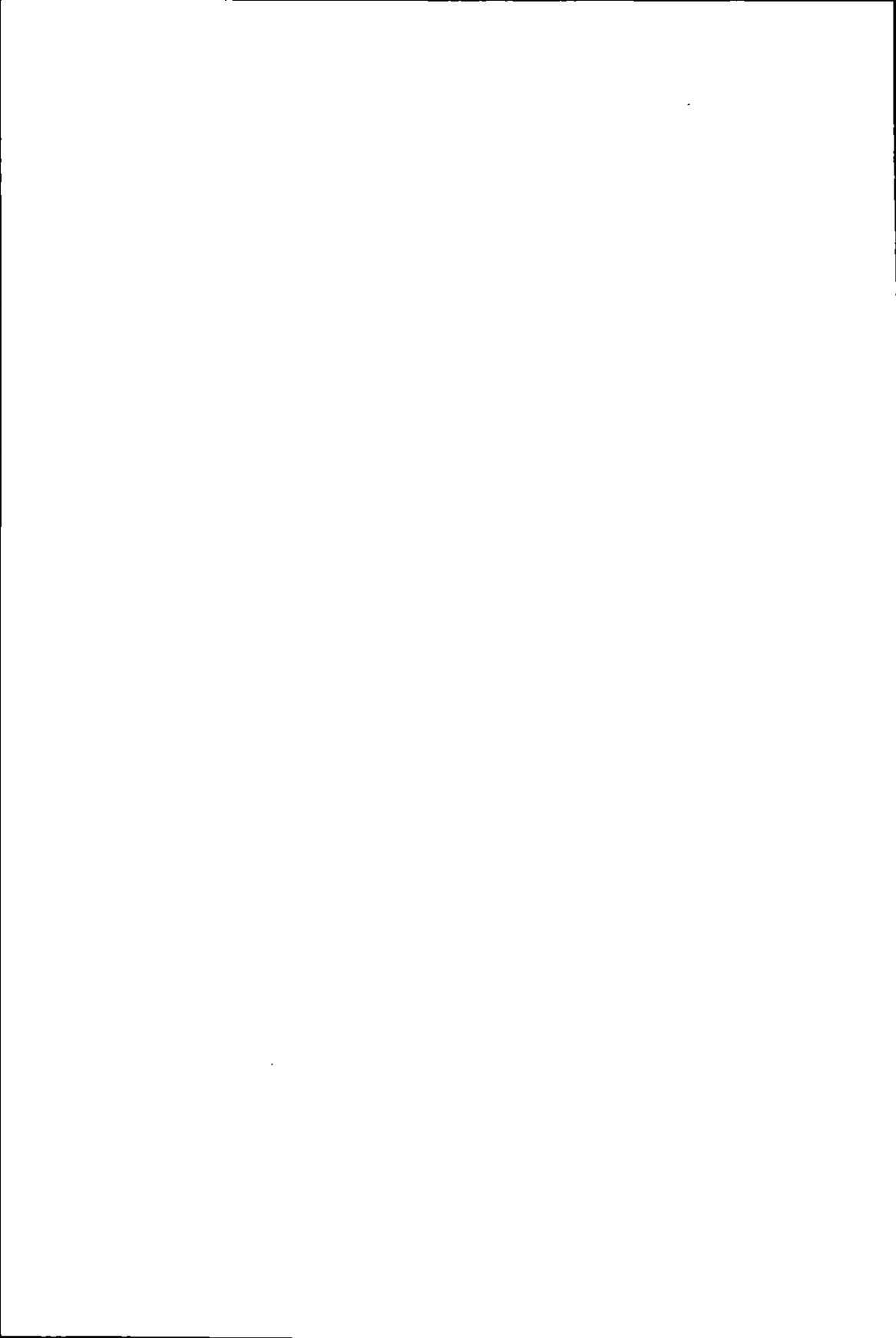
Finalmente, uma última nota, muito rápida, para dizer que concordo inteiramente com a observação do Professor Marcelo Rebelo de Sousa de que há outros aspectos que não estão a ser focados e discutidos e que têm de ser, necessariamente, contemplados numa eventual revisão da legislação eleitoral. O das finanças eleitorais é, obviamente, o mais grave, pois vivemos no predomínio da hipocrisia e da mentira, o que é muito negativo e muito pouco democrático.

Outro problema muito importante - e esse a nível de formação do Governo - é o tempo excessivo não só de duração das campanhas eleitorais, mas de todo o processo de formalidades que vai desde o dia das eleições até à entrada

em funções efectivas do novo Governo. Chegamos a ter mais de dois meses de espera entre o dia da eleição e o dia da tomada de posse do novo Governo...

Peço-lhes que comparem isto com o que se passa na Inglaterra, onde as eleições parlamentares são, normalmente, à quinta-feira; na sexta-feira o primeiro-ministro é convidado pela Rainha, e no sábado toma posse o novo Governo. Dois dias, quarenta e oito horas... Nós chegamos a demorar mais de dois meses! Penso que há aqui qualquer coisa de muito importante a rever.

2.^a PARTE



Juíz Conselheiro António Vitorino (*)

Reforma do sistema eleitoral? Continuidade ou ruptura? A inércia do actual sistema eleitoral. Virtudes, insuficiências e deficiências do sistema político. O aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Os sistemas de duplo voto. A escolha dos candidatos. Teoria e prática.

Sr. Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Sr. Presidente da Alta Autoridade para a Comunicação Social, Minhas Senhoras e Meus Senhores: Em primeiro lugar, quero agradecer o convite que me foi dirigido pela Comissão Nacional de Eleições para participar neste debate sobre a reforma do sistema eleitoral.

A primeira questão que coloco sobre o tema proposto é a de saber se valerá mesmo a pena introduzir reformas no nosso sistema eleitoral para a Assembleia da República. É que quando analisamos um concreto sistema eleitoral temos de ter, em primeiro lugar, uma noção exacta de qual é o respectivo peso no sistema político no seu conjunto, de quais são as “grandezas e misérias” desse sistema eleitoral distinguindo-as claramente das deficiências e das insuficiências do funcionamento do sistema político em geral, as quais legitimamente não podem ser todas imputadas ao sistema eleitoral.

Reforma do sistema eleitoral?

Digamos que a função do sistema eleitoral enquanto componente do sistema político pode ser vista à luz de três grandes condicionantes: uma, a do circunstancialismo histórico em que o sistema eleitoral surgiu e se desenvolveu; a segunda, a da influência que “os pais fundadores” do sistema eleitoral tiveram na modulação do sistema e os desígnios (confessáveis ou inconfessáveis...) que tinham quando desenharam este sistema e ainda em que medida é que o mesmo

(*) - Juíz do Tribunal Constitucional

correspondeu às suas expectativas ou “fugiu” ao controlo das suas intenções iniciais; a terceira vertente é a de saber quais as intenções daqueles que, hoje, querem reformar o sistema eleitoral.

Diria que em relação à primeira questão, e quanto à origem histórica do nosso sistema eleitoral, não podemos deixar de sublinhar que um sistema eleitoral desenhado num período de transição de um regime autoritário para um regime democrático é, acima de tudo, um instrumento de legitimação do novo poder emergente, um poder que surgiu de um acto revolucionário, de uma ruptura, de um golpe de Estado, e que vai definir as regras do jogo democrático para começar por se legitimar a si próprio e para garantir a legitimidade futura do regime que pretende instaurar.

Nas suas origens e nos seus primórdios, o nosso sistema eleitoral é bastante original sob o ponto de vista da sua génese. É um sistema eleitoral largamente proporcional, que gerou Parlamentos que tiveram maiorias relativas e Parlamentos com maiorias absolutas - inclusivamente já contaram com duas maiorias absolutas de um só partido isto no quadro do mesmíssimo sistema eleitoral, que não sofreu qualquer alteração de fundo ao longo de 16 anos. Cumpre, pois, perguntar se, de facto, esta evolução do sistema eleitoral tinha sido pensada e desejada pelo legislador constituinte. À qual respondo que não.

Antes de falar sobre a fase de transição do regime autoritário para o regime democrático, é bom não esquecer que embora a matriz do sistema eleitoral esteja hoje na Constituição de 1976 esta, contudo, não fez muito mais do que recolher o essencial do modelo que havia sido definido previamente, em 1975, em pleno período revolucionário, na Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, na base de um acordo interpartidário dos partidos que integravam o então Governo Provisório.

Nessa fase de transição os partidos políticos ignoravam completamente qual seria a respectiva representatividade democrática futura, e defrontavam-se com duas opções: ou optavam por um sistema de matriz maioritária, onde num acto eleitoral há um só partido vencedor e, em regra, um grande vencido, ou optavam por um sistema que fosse mais aberto e que permitisse vários vencedores num mesmo acto eleitoral. Em 1975 os partidos escolheram esta segunda vertente, isto é, optaram por um sistema de representação proporcional, largamente generoso, onde cada um ganharia na medida da sua efectiva representatividade, a qual, à data,

era completamente desconhecida e até, em grande parte, insuspeitada.

Um dado sistema eleitoral, em abstracto, mesmo permanecendo inalterado nos seus elementos definidores - e foi o que aconteceu com o português -, pode conduzir a distintos resultados em função da alteração das condicionantes políticas do país: em função da alteração do sistema de partidos, em função da alteração das prioridades da agenda política, em função da própria inserção desse país em projectos de natureza supranacional que tenham uma envolvente mais vasta do que a que decorre estritamente da política interna.

Todos nós, que mais ou menos acompanhamos estas questões dos sistemas eleitorais, nos lembramos que o constitucionalista francês Maurice Duverger definiu, há 20 anos atrás, umas célebres "leis" ou regras dos sistemas eleitorais que diziam que a representação proporcional é um sistema que leva à fragmentação partidária, isto é, à existência de muitos partidos no Parlamento e à formação de governos de coligação que, por definição, são governos frágeis e incoerentes. Por contraponto, os sistemas de representação maioritária levariam à concentração partidária, isto é, à existência de dois partidos (bi-partidarismo) e à formação de governos maioritários de um só partido.

Estas regras de Duverger, que tanta polémica geraram nestes últimos anos, só podem ser entendidas como meramente tendenciais, isto é, baseadas em casos empíricos cuja validade universal pode e deve ser efectivamente questionada. Quem acompanha a evolução das eleições na Europa ocidental verifica que, nos últimos anos, temos tido diversos exemplos que, de certa maneira, desmentem a validade absoluta das regras de Duverger. De facto, em sistemas de representação proporcional temos encontrado maiorias absolutas, inclusivé monopartidárias, de que os dois exemplos mais evidentes são os de Portugal e de Espanha. Em Portugal, em 1987 e em 1991, um só partido teve a maioria dos lugares no Parlamento e, inclusivamente, a maioria dos votos nas urnas. Em Espanha, e desde 1982, o PSOE obteve três maiorias absolutas no Parlamento com um sistema proporcional, à excepção tangencial do último acto eleitoral.

Por contraste, naqueles sistemas de representação maioritária - os tais que garantida e consabidamente asseguravam maiorias no Parlamento e a formação de governos homogéneos verificamos, por exemplo, que em França, e aplicando-se um sistema maioritário a duas voltas que hoje de manhã foi defendido exactamente na base de que conseguia garantir sempre maiorias governamentais,

esse sistema gerou no último acto eleitoral um governo minoritário do Partido Socialista francês. Inclusive, já houve casos - como o do sistema inglês - em que não houve maioria absoluta de um partido, apesar de se tratar de um sistema de forte vocação bipartidista.

Significa isto que o sistema eleitoral é extremamente contingente, funciona como um barómetro de outros elementos e de outros factores do sistema político, é influenciado por eles e, naturalmente, também exerce uma certa influência sobre o conjunto dos demais elementos do sistema político.

Assim, a nossa Lei Eleitoral foi desenhada para ser uma lei generosa, proporcional, para não gerar maiorias de um só partido e para forçar ou à formação de governos de coligação ou, inclusive, à formação de governos minoritários. Esta matriz genética do sistema português foi, contudo, desmentida pela prática da evolução política. Diria aliás - ao ver o que se passou este ano nas eleições em Itália, os cenários das eleições francesas e a situação política na Alemanha - que nos próximos anos, na Europa ocidental, provavelmente Portugal e a Inglaterra serão talvez os dois únicos exemplos de bastiões da estabilidade político-governativa, curiosamente um dos países com um sistema de representação maioritária e o outro com um sistema de representação proporcional relativamente generoso. Claro está que esta evolução do sistema eleitoral ao longo do tempo conduz a um certo momento - aquele em que vivemos hoje - em que se fala muito na necessidade de reformar o sistema. Diria que em matéria de alteração de sistema eleitoral me parece existirem muitos reformadores e muitas intenções reformistas. E, sem querer entrar em questões de melindre, chamaria a vossa atenção para três elementos essenciais.

O primeiro diz respeito à tensão entre continuidade e ruptura, que sempre existe na alteração de um sistema eleitoral. Ruptura significa mudança da "fórmula de representação", isto é, passagem de um sistema de representação proporcional para um outro de representação maioritária. No nosso caso, como já se constatou hoje de manhã, tal só pode ser feito mediante revisão constitucional e, mesmo assim, com a necessidade de alteração do artigo relativo aos limites materiais de revisão constitucional - artigo 288.º - o que, de acordo com o Professor Freitas do Amaral, tal como no-lo disse hoje de manhã, implicaria um prazo de 10 anos para proceder a uma alteração. Numa visão mais sincrética, a daqueles que defendem "a dupla revisão constitucional simultânea", aquela alteração implicaria uma

*Continuidade
ou ruptura?*

revisão por alteração dos limites materiais, logo seguida de uma alteração das próprias regras substantivas do sistema eleitoral na Lei Fundamental.

Quem defende hoje tal ruptura, ou seja, a mudança da representação proporcional para a representação maioritária? Desde 1985, o Professor Freitas do Amaral. Mais recentemente, algumas outras vozes individuais, como por exemplo as do Dr. António Barreto e do Dr. João Soares, têm vindo a público defender essa tese. O primeiro numa versão mais anglófila, e o segundo numa versão mais francófila. Em termos de forças políticas, que eu saiba, só a Juventude Centrista se pronunciou recentemente no sentido de se adoptar um sistema maioritário a duas voltas. Até este momento os partidos políticos com diferentes graus de adesão à representação proporcional parecem todos inclinar-se para soluções de reforma do sistema na continuidade, ou seja, mantendo a matriz de representação proporcional. De qualquer maneira, não gostaria de deixar de anotar que, tanto quanto sei, a nova direcção do CDS ainda não se pronunciou sobre o assunto. Ora, como esta é uma direcção que possui uma "caixa de Pandora" não quero antecipar nenhuma proposta que daí possa surgir.

O segundo aspecto diz respeito à inércia do próprio sistema eleitoral que vigora, ao lastro de habituação que um sistema eleitoral gera nos aparelhos partidários, os quais são, eles próprios, os agentes da reforma. Quanto mais reforma for introduzida mais incomodidade se vai criar para os aparelhos partidários que já estão muito "calhados" - passe o plebeísmo - com o sistema em funções e, por outro lado, para os próprios eleitores. Compreender o sistema eleitoral e saber usá-lo (ou abusá-lo) desincentiva rupturas radicais nos sistemas.

A inércia do actual sistema eleitoral

Excluindo os casos de rupturas de regimes como, por exemplo, os do Leste europeu (onde não havia democracia antes da instauração dos sistemas democráticos) pode dizer-se que, na quase absoluta generalidade dos países democráticos onde houve reformas eleitorais nos últimos anos, os reformadores se mantiveram sempre dentro da fórmula de representação previamente existente, isto é, mantiveram a fórmula de representação proporcional, com a excepção (temporária) do caso francês.

De facto, em 1981, os franceses fizeram uma reforma eleitoral que comportou uma mudança de fórmula de representação: passaram da representação maioritária a duas voltas para a representação proporcional, o que tem explicações muito francesas. Em parte tratou-se de um ajuste de contas entre a esquerda

francesa e o “fantasma” do General de Gaulle e da Constituição de 1958; em parte, foi, também, porque, com o sistema da representação proporcional, os socialistas obtiveram sózinhos uma maioria absoluta no Parlamento e permitiram a emergência da Frente Nacional, o que constituiu na altura uma forma de debilitar a direita parlamentar clássica. Em 1986, pela mão do então Primeiro-Ministro Chirac, a França retomou o sistema maioritário a duas voltas, tendo abolido o sistema de representação proporcional. Recentemente, surgiram veleidades de uma nova alteração do sistema eleitoral, que parece terem sido postas de parte pelo Partido Socialista francês e pelo próprio Presidente Mitterrand, à luz dos resultados das últimas eleições regionais que mostraram desaconselhar a retoma da regra da proporcionalidade em função da proximidade de representação entre a Frente Nacional e o próprio Partido Socialista francês.

O terceiro e último aspecto diz respeito à necessidade de distinguir com clareza o que são insuficiências imputáveis ao sistema eleitoral na nossa vida política e o que são deficiências do sistema político global.

Costumo dizer a este propósito que os sistemas eleitorais têm “as costas largas”. E não me custa reconhecer que, por vezes e por experiência própria, é mais fácil rever o sistema eleitoral e, com tal operação, tranquilizar a consciência própria e aquietar a consciência colectiva do que enfrentar os verdadeiros e difíceis problemas de outros elementos do sistema político.

Convém recordar que a alteração do sistema eleitoral não esgota, nem de perto nem de longe, a agenda da reforma política do Estado, determinada em Portugal, hoje e neste momento, por um lado, pelo horizonte definido pelo Tratado de Maastricht, por outro, pela necessidade de reformar o Parlamento e a sua função de controlo político, por outro ainda, pela necessidade de reformar os métodos de funcionamento dos partidos políticos, onde avulta, designadamente, a matéria do financiamento dos partidos e das suas campanhas eleitorais e, finalmente, pela reavaliação dos mecanismos de efectivação da responsabilidade política do governo, o que passará pela possibilidade de introdução, em próxima revisão constitucional, do mecanismo da moção de censura construtiva.

Daí que a questão que se coloca neste momento é a de saber se existe, de facto, uma vontade política de reformar o sistema, se essa vontade política se afirma em termos de continuidade - porque nenhum partido propõe formalmente uma ruptura com a forma de representação -, e se essa reforma do sistema eleitoral será

*Virtudes,
insuficiências e
deficiências do
sistema político*

consensual, no sentido mais amplo do termo, ou se será bipolar, isto é, uma reforma restrita aos interesses convergentes dos dois maiores partidos parlamentares - o PS e o PSD. Trata-se de uma pergunta a que só a prática política poderá responder.

Já hoje de manhã foi sublinhada a ideia - e retomo-a agora - de que, nas suas virtudes e nos seus defeitos, um sistema eleitoral costuma ser analisado em torno de três critérios: o critério da representatividade que o sistema tem e gera, o critério da estabilidade governativa, que o sistema propicia ou não, e o critério da convicção de legitimidade que os eleitores têm acerca dos resultados produzidos por esse mesmo sistema eleitoral.

Um sistema eleitoral é, obviamente, uma forma de mediatização política da vontade popular. Ora, tal como existe hoje, o sistema eleitoral português é um sistema ao qual não é susceptível de ser assacado um défice de representatividade. É verdade que se trata de um sistema de representação proporcional, onde a Constituição proíbe que haja uma cláusula-barreira, e portanto, não é como na Alemanha ou como em Espanha, onde os partidos só têm assento parlamentar se tiverem um certo mínimo de votos. Digamos, então, que se trata de um sistema eleitoral mais liberal porque deixa ao livre jogo da oferta e da procura do voto a definição de quem entra ou não no Parlamento. É um sistema que tem círculos eleitorais delimitados em termos não contestados, porque correspondem às circunscrições administrativas naturais - os distritos já existiam antes de ter sido inventado o sistema eleitoral - e, portanto, foram recebidos sem grande contestação nem polémica e com alguma naturalidade pelo próprio sistema e têm uma dimensão razoável. Ao contrário do que foi afirmado hoje de manhã, creio que, apesar de haver círculos pequenos, como o de Portalegre que tem três Deputados, a dimensão média dos círculos eleitorais pode ser considerada como razoável em termos de representação proporcional.

Todos conhecem os estudos de Douglas Rae, que sublinhou existir uma relação directa entre a proporcionalidade do sistema e a dimensão dos círculos eleitorais. Nos círculos de pequena dimensão ou nos exíguos a proporcionalidade é comprimida; à medida que aumenta a respectiva dimensão aumenta o grau de proporcionalidade até um determinado ponto, calculado matematicamente, onde a relação entre a dimensão do círculo e o grau de proporcionalidade do sistema tende a estabilizar.

Convém não esquecer que este largo espectro de proporcionalidade do

sistema eleitoral português já foi objecto de duas compressões. Desde logo, houve uma compressão na revisão de 1989, quando se diminuiu o número de Deputados à Assembleia da República. Na verdade, nos termos da Constituição, de um máximo de 250 Deputados, passou-se para um máximo de 235 e, posteriormente, a lei veio a fixar um máximo de 230. Naturalmente, há aqui uma ligeira compressão da proporcionalidade.

A possibilidade de criação de um círculo nacional, que também foi aberta na revisão constitucional de 1989, comporta, em abstracto e em tese geral, uma nova e adicional compressão da proporcionalidade, na medida em que os 230 Deputados que nestas últimas eleições foram distribuídos pelos 20 círculos regionais vão passar a ter de ser distribuídos, em próxima lei eleitoral, entre um círculo nacional e os mesmos 20 círculos regionais. Isto significa que, num círculo nacional de 30, 35, 40, 45 ou 50 Deputados, há que subtrair a dimensão desse círculo ao número global de Deputados e a distribuição dos remanescentes será feita pelos vários círculos regionais, o que, naturalmente, comporta uma forma de diminuição da proporcionalidade do sistema no seu conjunto, a qual, contudo, pode acabar por ser compensada pelo próprio círculo nacional, tudo dependendo do tipo de sistema de apuramento de votos no círculo nacional que vier a ser adoptado. No entanto, este horizonte de compressão da proporcionalidade não me parece que ponha em causa a representatividade do sistema.

Penso igualmente que não pode dizer-se que o sistema eleitoral não tenha garantido a representação política a todas as correntes de opinião. É verdade que há o fenómeno do "voto útil". É verdade que há o fenómeno de concentração de mais de 75% do voto dos eleitores nos dois maiores partidos. É verdade que há uma certa mediatização da vida política e que as eleições têm tido uma certa deriva plebiscitária, pois trata-se mais de ratificar a escolha do Primeiro-Ministro do que a escolha de programas ideológicos. Mas tudo isso não é um fenómeno típico do sistema português nem é exclusivo da nossa vida política, é antes um fenómeno comum à generalidade dos países da Europa ocidental.

Na verdade, quem acompanhou o último acto eleitoral em Inglaterra terá compreendido que, aí sim, se tratou verdadeiramente de uma escolha plebiscitária de um Primeiro-Ministro. As sondagens, até à véspera das eleições, previam o primeiro lugar para os trabalhistas e, no próprio dia das eleições, factores de ordem ultrapersonalizada - a escolha entre o Sr. John Major e o Sr. Neil Kinnock - foram

decisivos na opção do eleitorado em reconduzir o Partido Conservador na maioria absoluta dos mandatos. Em meu entender, isto significa que fenómenos como o do “voto útil”, como o do esvaziamento progressivo dos denominados “partidos de apoio” - mais o CDS, menos o PCP -, como o da deriva plebiscitária na escolha do eleitorado são imputáveis ao sistema político, à cultura política, ao debate interpartidário, mas não são fenómenos imputáveis a vícios de funcionamento do próprio sistema eleitoral.

E se é verdade que, em meu entender, não há um défice de representatividade no nosso sistema, há, contudo, um aspecto onde reconheço que no domínio da temática da representatividade, neste sistema eleitoral, se revelam algumas insuficiências. Esse aspecto tem a ver com a ligação entre os eleitos e os eleitores, isto é, com a percepção que os eleitores têm do tipo de relação que mantêm com os Deputados que elegem e do tipo de “poderes” que têm sobre os Deputados eleitos. No capítulo da representatividade do sistema, esse é um dos aspectos que pode merecer alguma melhoria em termos de reforma eleitoral.

Creio, de igual forma, que o sistema português não provou mal em matéria de estabilidade governativa. Gerou maiorias relativas que, por sua vez, originaram governos minoritários, gerou maiorias absolutas de coligações pré-eleitorais - caso da Aliança Democrática -, maiorias absolutas de coligações pós-eleitorais - caso do Bloco Central - e já gerou duas maiorias absolutas monopartidárias. O sistema é altamente proporcional mas é flexível. Responde às mudanças de sentido de voto dos eleitores, e quando estes querem mudar quem está no governo alteram o sentido do voto e o sistema eleitoral responde a essa vontade de mudança do eleitorado sem dissonância nem artificialismo. Não é, pois, um sistema de “engenharia política”, não é um sistema de “engenharia eleitoral”, não é um sistema que crie artificialmente maiorias parlamentares. É um sistema susceptível de ser usado e “manipulado” (no bom sentido) pelo próprio eleitorado, em função da sua vontade política.

Ora, se é um sistema que garante representatividade, que não é ele próprio o obstáculo à estabilidade governativa, então é um sistema onde as pessoas têm uma convicção de legitimidade. Creio que, neste momento, ninguém contesta este sistema no sentido de os seus resultados desvirtuarem a vontade popular.

Não há paralelo entre a convicção de justiça referente ao sistema eleitoral dos eleitores em Portugal e a convicção de justiça do sistema eleitoral pelos

eleitores em Inglaterra. Na verdade, quando nas eleições inglesas para o Parlamento Europeu o partido dos Verdes tem 14% dos votos à escala nacional e não obtém um único mandato de Deputado é porque há de facto um problema de legitimidade do sistema, um problema de justiça relativo ao sistema. Ou quando o Partido Liberal Democrático obtém 20% dos votos e 5% dos mandatos, a penalização que lhe inflige o sistema maioritário é susceptível de levantar dúvidas sobre a legitimidade desta operação de “engenharia político-eleitoral” e é susceptível de contestar a justiça do sistema.

Em Portugal o “bónus de maioria” (diferencial entre votos e mandatos) para o partido vencedor tem-se cifrado entre 7% e 8%, o que é considerado perfeitamente razoável. Refiro-me àquela célebre fórmula de que “com 43% dos votos tem-se mais de 50% dos mandatos”, que, aliás, é falsa em termos técnicos mas que, politicamente, tem sido muito útil para o debate político-partidário.

Chegado a este ponto, cumpre perguntar: “Então, a sua conclusão é a de que não vale a pena mexer em nada, que está tudo bem, que este é um sistema ideal e que ninguém poderia pensar num sistema melhor?” Respondo que, de facto, não é essa a minha conclusão. A minha conclusão é a de que, nas suas grandes linhas, este sistema permanece válido e tem condições para responder aos desafios políticos do futuro. Contudo, pode ser objecto de um certo aperfeiçoamento, o qual pode girar em torno de duas opções. Uma delas tem a ver com o grau de proporcionalidade do sistema e a segunda tem a ver com o afastamento entre os eleitos e os eleitores.

A primeira vertente é a da compressão da proporcionalidade do sistema. Ao contrário do que pareceu ser a conclusão da sessão de hoje de manhã, creio que ainda é possível introduzir alguma compressão da proporcionalidade do sistema sem atentar contra princípios básicos da representação proporcional.

Se pensarmos no caso inglês ou no espanhol, verificaremos algo curioso. Utilizando um critério para o cálculo do grau de proporcionalidade destes dois sistemas (por exemplo, o de Dieter Nohlen) chegamos à conclusão de que, sendo o espanhol um sistema de representação proporcional e sendo o inglês um sistema de representação maioritária, em ambos é possível obter maiorias absolutas de mandatos nos respectivos Parlamentos com resultados eleitorais de sufrágios à volta de 39% ou 40%.

Isto apenas para vos dizer que, em meu entender, não há uma ligação

directa e total entre a proporcionalidade do sistema, tal como a entendemos sob o ponto de vista político, e a fórmula de conversão dos votos em mandatos entre sistema maioritário e sistema proporcional. É porque temos sistemas de matriz proporcional onde, em função da natureza do sistema partidário, em função da organização dos círculos eleitorais, em função do método de conversão de votos em mandatos, um partido com 39% consegue obter a maioria absoluta dos mandatos, e depois temos um sistema maioritário, completamente diverso na sua lógica de funcionamento, que com os mesmos 39% mas inserido num outro sistema partidário, numa outra lógica política, produz a mesmíssima maioria absoluta de mandatos no Parlamento.

Revertendo ao nosso caso.

Parece-me que, para além da tendência para a compressão da proporcionalidade, que decorre da redução do número de Deputados introduzida na última revisão constitucional, e da possível criação do círculo nacional, a que já aludi, a proposta que o PSD e o PS fazem de divisão dos grandes círculos, isto é, Lisboa, Porto, Braga, Aveiro e Setúbal, em círculos de dimensão média (10 Deputados) comporta uma terceira compressão da proporcionalidade que, vistas as coisas no seu plano de conjunto, não é decisiva, ou seja, não me parece ser uma compressão da proporcionalidade que comprometa a lógica do sistema de representação proporcional, até porque - e chamo-vos à atenção, para este aspecto - existe em Portugal uma "cláusula-barreira natural" que é a que decorre do próprio sistema de partidos com que estamos a jogar.

Há pouco, durante a manhã, falou-se na questão das virtudes do acesso dos pequenos partidos ao Parlamento como expressão de opiniões minoritárias, e no plano dos princípios estou completamente de acordo com o que foi dito. No entanto, em Portugal temos um acto eleitoral, concretamente as eleições para o Parlamento Europeu, com um círculo único à escala nacional (24 Deputados) que se aproxima, na sua dimensão, do círculo único que é proposto pelo PSD no seu projecto de reforma eleitoral (30 Deputados), onde o livre jogo da "oferta e da procura" do voto não levou nenhum pequeno partido ao Parlamento Europeu.

Ora, isto significa que o círculo nacional, para ter uma função de compensação da compressão da proporcionalidade à escala global, decorrente da redução do número de Deputados, do aparecimento do círculo nacional e da divisão dos grandes círculos, terá de ter ou uma dimensão tão grande que permita, de facto,

aos pequenos partidos recuperarem, no círculo nacional, aquilo que nunca conseguiram obter em círculos regionais de menor dimensão ou, então, um sistema de apuramento de votos no círculo nacional diferente daquele que consta da proposta do PSD. E isto porque a proposta, tal como a lei, consagra a existência de um voto único de lista, isto é, o eleitor vota no círculo regional e no círculo nacional uma única vez num partido, o que, assim concebido, se traduz num sistema de “duplo bônus” para os partidos maioritários, ou seja, para o primeiro e segundo maiores partidos, que são os dois que beneficiam do método de Hondt. Assim, o maior partido teria um “bônus de maioria” de 7% ou 8%, e o segundo maior partido teria um “bônus de maioria” que, dependendo da conjuntura, poderia variar entre 3% e 4%.

Resultados completamente diferentes são aqueles que seriam obtidos através de um sistema alemão, de duplo voto, em que o eleitor pode dar dois votos, ou seja, pode votar no círculo local (uninominal) num determinado partido e pode votar num partido diferente no círculo nacional.

Trata-se de um modelo que ocasiona alguns efeitos limitadores do chamado “voto útil”, porque os eleitores dos pequenos partidos, dos chamados “partidos de apoio”, que nos círculos locais têm dificuldade em eleger Deputados, fariam voto útil no círculo local no partido mais representativo e que estivesse mais próximo das suas simpatias político-eleitorais mas, depois, no círculo nacional, como todos os votos contam para a atribuição dos mandatos à escala nacional, o eleitor faria um voto mais ideológico e mais de acordo com a sua própria convicção. Neste âmbito apresento um pequeno exemplo, sem querer ferir a susceptibilidade de ninguém: um eleitor comunista de Bragança faria “voto útil” no círculo local no PS mas, à escala nacional, podia votar no PCP, porque este voto à escala nacional não seria um “voto inútil” como poderia, de facto, ser naquele pequeno círculo local, dadas as poucas perspectivas que o PCP teria de eleger um Deputado em Bragança.

Por outro lado, será completamente diferente o resultado de um sistema deste tipo se o círculo nacional for um círculo nacional de restos. Aliás, a este respeito permito-me esclarecer uma divergência que surgiu hoje de manhã, referindo o seguinte: por definição não há restos num sistema de duplo voto, ou seja, o sistema alemão não pode comportar restos porque há dois votos e cada voto serve para um apuramento distinto e autónomo entre si. O voto da lista nacional serve para

o apuramento à escala nacional e o voto no círculo local serve para o apuramento à escala local.

Haverá restos num sistema onde os eleitores façam só um voto no círculo local, e os votos que um partido não utilizou para eleger um Deputado nesse círculo contem para uma soma, à escala nacional, no sentido da atribuição de mandatos no círculo nacional. Este é o sistema de aproveitamento de restos. E pergunta-se: como é que na prática funciona este sistema? Funciona, em certa medida, em benefício dos pequenos partidos, porque estes, provavelmente só terão restos nos círculos locais, isto é, toda a sua votação será, por definição, uma votação de restos uma vez que não elegem Deputados nos círculos locais, tendo, portanto, uma votação nacional que é a soma de todos os restos que tiveram nesses círculos locais. Os grandes partidos, por seu lado, terão uma soma de restos inferior, no apuramento do círculo nacional e serão, por isso, menos beneficiados.

Ora, embora o PS e o PSD pareçam estar de acordo nestas duas soluções, em dividir os círculos grandes e criar um círculo nacional, fica por esclarecer a questão essencial que é a de saber para que serve esta operação e qual a concreta modalidade de círculo nacional que vai ser adoptada, que é, em si mesma, a chave da própria operação. Sem se saber como é que esse círculo nacional vai ser utilizado não se sabe qual o resultado que esta operação vai produzir, ou seja, se vai levar à compressão da proporcionalidade e ao sacrifício dos pequenos partidos, em benefício dos grandes, ou ao contrário.

O segundo aspecto que queria referir é o do afastamento dos eleitos e dos eleitores. O PS e o PSD propõem a diminuição dos círculos de grande dimensão e, pessoalmente, não vejo nenhum obstáculo quanto a isso. Trata-se de uma medida de equilíbrio do sistema mas, salvo o devido respeito por quem a defende, não tem rigorosamente nada a ver com a aproximação dos eleitos e dos eleitores.

É rigorosamente igual ser 1 entre 55 Deputados do círculo de Lisboa e ser 1 entre 5 Deputados do círculo de Bragança, pois o tipo de ligação ao conjunto dos eleitores não é mais forte por se ser 1 em 5 em Bragança do que por se ser 1 em 55 em Lisboa. E isto porque um partido que tenha em Lisboa uma organização rígida e bem estruturada, e que divida os seus Deputados pelos vários concelhos do distrito consegue, provavelmente, obter uma melhor ligação entre os seus Deputados (20 ou 30) no distrito de Lisboa, do que aquele partido que tem dois ou três Deputados pelo distrito de Bragança e não os afecta a nenhum área delimitada

acabando os Deputados por terem uma actividade completamente dispersiva.

Em minha opinião, na questão da dimensão do círculo só há, verdadeiramente, resposta para a ligação entre os eleitos e os eleitores em círculos uninominais. Estes círculos são, de facto, os únicos que garantem uma delimitação específica entre o Deputado e o seu território de influência eleitoral, mas tal solução terá que ser compatível com o sistema de representação proporcional. Ora, que eu saiba só há duas modalidades, em termos genéricos, de compatibilizá-los: ou por um sistema de inspiração alemã ou por um sistema de inspiração dinamarquesa.

No âmbito do sistema de inspiração alemã existe duplo voto, há Deputados eleitos em círculos uninominais por representação maioritária e Deputados eleitos por representação proporcional na lista nacional, a distribuição dos mandatos pelos vários partidos é feita com base no segundo voto, isto é, no voto nacional, sendo, portanto, sempre proporcional, e os Deputados eleitos nos círculos uninominais são abatidos à quota de mandatos a que o partido tem direito com base na proporcionalidade por via do segundo voto, o que pressupõe um número global variável de Deputados no Parlamento. Trata-se de uma solução que é dificilmente compatível com a que a Constituição hoje consagra.

Por outro lado, o sistema de inspiração dinamarquesa distingue entre círculos de candidatura e de apuramento. Os círculos de apuramento são regionais e o apuramento dos votos, dos mandatos por partidos, é feito numa base proporcional, à escala regional, mas a concreta atribuição desses mandatos é feita com base nos melhores resultados que esse partido obteve em cada uma das circunscrições de candidatura que são uninominais, ou seja, têm candidatos individuais.

*A escolha dos
candidatos*

Este problema não esgota a questão da ligação entre os eleitos e os eleitores, porque está associada a ela uma outra questão muito importante e que é a de saber quem escolhe os candidatos, isto é, se são os eleitores que têm capacidade de ingerir na escolha dos candidatos ou se são as máquinas partidárias que fazem essa escolha, havendo nelas sistemas mais ou menos democráticos para fazer tal selecção de candidatos.

Devo dizer que, pessoalmente, não considero mais democrático que a escolha dos candidatos seja feita pelas estruturas de base dos partidos, em detrimento das suas estruturas nacionais, pois isso é uma falsa resposta para o problema. Na óptica democrática a questão da interferência do eleitorado na escolha dos candidatos só tem, que eu saiba, duas respostas. Uma é a realização de

eleições primárias entre os eleitores de cada partido, ou seja, um sistema de inspiração americana que é difícil, moroso, complicado, sem tradição em Portugal e que poderá levar a altas taxas de abstenção ou até a tropelias verdadeiramente complicadas.

O segundo sistema consiste em dar aos eleitores um peso decisivo na selecção dos candidatos dentro dos partidos. Neste âmbito, há sistemas variados mas não vou referi-los todos. Um deles, que é o proposto pelo PS, é o do voto preferencial, que consagra a possibilidade de a lista não ser bloqueada, como acontece hoje, e de o eleitor poder fazer uma preferência dentro do seu partido, isto é, escolhe a lista do partido A mas, no seio desse partido, manifesta uma preferência pelo cidadão X em vez do cidadão Y que encabeça a lista por proposta do partido.

Este sistema tem sido experimentado em alguns países, como a Itália, a Finlândia, a Holanda e a Checoslováquia, e tem conduzido a resultados muito distintos. De uma forma geral trata-se de um sistema pouco utilizado, pois acaba por ser uma pequena percentagem de eleitores a fazer preferência, como, por exemplo, na Finlândia 15% é a média de utilização das preferências e em Itália apenas 20% faziam o sistema das quatro preferências, antes de ser abolido no referendo do ano passado, embora curiosamente este sistema tivesse uma grande utilização em algumas regiões, uma vez que na zona de influência da Mafia havia um grande recurso a ele, o que dava origem a manipulações e fraudes. É um sistema tecnicamente complexo mas que dá a possibilidade de o eleitor ingerir na ordem da lista e, portanto, desautorizar a ordem definida pela direcção partidária, indo contra a sedimentação das máquinas dos partidos e pondo em causa em certa medida as direcções partidárias.

O sistema que referi, de inspiração dinamarquesa, entre circunscrições de apuramento e circunscrições de candidatura tem uma vantagem adicional relativamente ao primeiro, em meu entender, que obriga os partidos a fazerem a escolha dos candidatos tendo em linha de conta a capacidade concreta que eles têm de captar votos junto do eleitorado perante o qual se vão submeter a sufrágio.

Contudo, este sistema tem uma dificuldade pois comporta algumas distorções de apuramento, e se não forem introduzidas regras de correcção pode dar-se o caso de haver uma circunscrição de candidatura que tenha dois Deputados apurados, um de um partido e outro de outro, porque, por casualidade, foi nessa circunscrição que esses dois partidos fizeram o melhor *score* naquela circunscrição

de apuramento e haver circunscções de candidatura que acabam por ficar sem nenhum representante no Parlamento. Há métodos de introduzir correcções a este tipo de desvio mas não vou agora maçar-vos com isso.

Teoria e prática

Vou tirar apenas uma última conclusão. Vendo este quadro global, e ouvindo o que disseram os responsáveis pela comissão do código eleitoral hoje de manhã, diria que as propostas que constam do referido código são mais ousadas do que as que foram apresentadas, até este momento, pelos partidos políticos na Assembleia da República. Ora, por que razão há uma diferença tão grande entre aquilo que os especialistas geraram, no silêncio da comissão do código eleitoral, e aquilo que os partidos pragmaticamente propõem na actual conjuntura? Bom, talvez a resposta possa residir num artigo que sugeri que fosse junto à documentação deste colóquio, do especialista alemão Dieter Nohlen, que explica as diferentes maneiras de ver a reforma do sistema eleitoral por parte dos políticos, dos académicos e dos especialistas em direito constitucional. Não sendo eu nenhuma das três coisas *a solo*, neste momento, tentei dar-vos uma visão tão imparcial quanto possível das várias propostas que estão em cima da Mesa.

Juíz Conselheiro Armindo Ribeiro Mendes (*) (**)

Necessidade de uma reforma eleitoral. A criação do círculo nacional e o desdobramento dos círculos eleitorais grandes. Possibilidade de formação de executivos camarários e maioritários, sem prejuízo do sistema proporcional. As alterações que pressupõem a revisão constitucional.

1. - Acedendo ao convite que me foi endereçado para participar neste painel dedicado à **Reforma Eleitoral**, não posso deixar de me interrogar sobre a existência de uma necessidade urgente de levar neste momento a cabo uma reforma da legislação eleitoral, em período intercalar entre revisões constitucionais "ordinárias" (isto é, não considerando, por ser irrevelante, a revisão extraordinária da Constituição, viabilizada pelo PSD e pelo PS, tendo em conta a previsível aprovação para ratificação até final do ano do acordo de Maastricht).

*Necessidade de
uma reforma
eleitoral*

Parece-me haver duas perspectivas diferentes para abordar a questão da necessidade de uma reforma eleitoral.

Antes de mais, há a perspectiva "partidária", em especial a do partido maioritário de que saiu o actual Governo, na sequência da vitória eleitoral clara de 6 de Outubro de 1991. Nessa perspectiva partidária, pode aceitar-se facilmente que se justifica uma revisão da legislação eleitoral.

De facto, as leis eleitorais não são nunca **neutras** dizendo respeito em primeira linha aos **representantes eleitos** que, de um modo geral, acham que o povo fez uma boa escolha ao elegê-los, aceitando o seu programa, e que têm o natural desejo de se perpetuar no poder, buscando uma eleição "natural" e sem surpresas...

(*) - Juíz do Tribunal Constitucional

(**) - Texto escrito que serviu de base à intervenção oral

Nesta perspectiva e como referia ironicamente em 1956 FRANÇOIS MUSELIER, tendo em vista a experiência parlamentar francesa da IV República "na caixa de brinquedos parlamentar, o jogo mais instrutivo e mais sábio, aquele que é recomendado para os dias de chuva e para as longas tardes de férias, é a lei eleitoral. O Parlamento vota uma Lei eleitoral quase em cada legislatura, com a esperança, muitas vezes frustrada de resto, de assegurar por esse processo desviado a reeleição dos que terminam o mandato" (1).

Esta perspectiva de atracção compreensível pelos benefícios de uma modificação da lei eleitoral tende a ser aceite pelo partido maioritário, mesmo quando não tem a maioria absoluta dos lugares no parlamento (e, em Portugal, o partido maioritário tem uma maioria absoluta confortável na A.R., tendo obtido nas urnas mais de 50% dos votos expressos).

Também o segundo partido mais votado, o primeiro da oposição, pode sentir-se tentado a aceitar uma reforma da lei eleitoral que o beneficie no futuro, na próxima pugna eleitoral. Se daí decorrer um enfraquecimento dos restantes partidos da oposição, os benefícios são visíveis e podem facilitar o acesso ao poder no futuro (é paradigmático, por exemplo, o acordo do PASOK, com a Nova Democracia na Grécia, em 1985, para enfraquecer o PC grego).

Este tipo de raciocínio pode estender-se, eventualmente, a outros partidos da oposição, na medida em que reputeem que esta ou aquela reforma é susceptível de, no futuro, fazer melhorar o seu resultado eleitoral.

2. - Há uma outra perspectiva, porém, de ordem menos partidária institucional se se quiser, a que podem ser sensíveis muitos eleitores e observadores políticos. Trata-se daquela que possibilita a formulação de um juízo menos conjuntural sobre o balancear das vantagens e inconvenientes de uma reforma eleitoral em 1992, no quadro da Constituição que temos. Esta perspectiva pode ser partilhada por diferentes agentes da vida política, desde dirigentes partidários, titulares de cargos políticos, representantes de organizações da sociedade civil, analistas políticos, investigadores universitários, cidadãos em geral, profissionais da imprensa, etc. Esta perspectiva deve basear-se em dados de investigação científica em diferentes domínios do fenómeno eleitoral.

(1) - Transcrito em J.M. Cotteret e Claude Emeri, *Les systèmes Électoraux*, Paris. 3.^a ed., 1974, pág. 45.

Nesta perspectiva importa ainda considerar os custos de uma reforma eleitoral frustrada, no presente momento político.

Procuremos explicar estes pontos.

Antes de mais, vale a pena sublinhar que a restauração da democracia em Portugal fez 18 anos há escassos meses, que a Constituição portuguesa tem 16 anos e que se completam em Setembro os primeiros 10 anos de democracia sem tutela político-militar (o Conselho da Revolução foi extinto há 10 anos a completar em 30 de Setembro de 1992).

Ora, diferentemente de outros países democráticos em que a reforma eleitoral pode ser mais facilmente levada a cabo pelo partido maioritário no poder, em Portugal existe um sistema significativo de pesos e contrapesos (*checks and balances*) que dificulta a revisão das leis eleitorais e que tem a sua origem na I Revisão Constitucional, no momento em que foi extinto o Conselho da Revolução.

Recordemos esses factores de constrangimento da própria reforma eleitoral:

- a) - Antes de mais, notemos, que Portugal dispõe de uma Constituição rígida que estabelece vários princípios em matéria de direito eleitoral que não podem ser afastados pelo legislador ordinário ("o sistema eleitoral é reserva da constituição").
 - o direito de sufrágio é **pessoal directo e secreto** e constitui também um **dever cívico** (arts. 49.º, n.º 2 e 116.º n.º 1, CRP). Não é assim, possível o voto por representante, nem o **voto obrigatório**; No rigor dos princípios pode pôr-se em causa a constitucionalidade do voto por correspondência (cfr. **Lei Eleitoral para A.R.**, art. 79.º, n.º 3, Decreto - Lei n.º 95 C/76, de 30 de Janeiro;
 - O recenseamento eleitoral é, além de oficioso, obrigatório e permanente, "único para todas as eleições por sufrágio directo e universal" (art. 116.º, n.º 2, CRP);
 - A conversão dos votos em mandatos far-se-à de harmonia com o princípio de representação proporcional (art. 116.º, n.º 5, CRP),

sendo o sistema de Representação Proporcional (R.P.) um dos limites materiais das leis de revisão constitucional (art. 288.º, al. g);

- O Presidente da República é eleito apenas pelos eleitores recenseados no território nacional (art. 124.º, n.º 1, CRP), votando estes presencialmente;
 - Os deputados são eleitos segundo o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt (art. 155.º, n.º 2, CRP);
 - Está excluído constitucionalmente o estabelecimento de uma qualquer cláusula barreira na eleição para a A.R. (art. 155.º, n.º 2, CRP);
 - A Constituição permite desde 1989 que haja um círculo eleitoral nacional, a par de círculos geograficamente definidos, devendo nestes últimos o número de Deputados atribuído a cada círculo ser proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos (art. 152.º, n.º 2, CRP);
 - A Assembleia nas autarquias locais deve ser eleita segundo o sistema de representação proporcional (art. 241.º, n.º 2, CRP): A câmara municipal é eleita pelos cidadãos eleitores residentes na área, tendo por presidente o 1.º candidato da lista mais votada (art. 252.º CRP).
- b) - Em seguida lembremos que existe uma fiscalização jurisdicional das leis a cargo de um Tribunal Constitucional, a qual pode actuar **preventivamente**, a solicitação do Presidente da República (abstráimos da fiscalização preventiva prevista para a legislação regional ou para as leis orgânicas).

- c) - Por último, a Constituição condiciona desde 1982 a aprovação das leis eleitorais a uma **maioria qualificada**, em caso de veto do PR (art. 139.º, n.º 3, alínea g) da CRP - I Revisão Constitucional); art. 139.º, n.º 3 e alínea c) da CRP - II RC). No que toca às matérias de criação de círculo eleitoral nacional e de definição dos círculos geograficamente definidos e do número de deputados do círculo eleitoral nacional, a respectiva lei tem de ser aprovada por maioria de 2/3 (art. 171.º, n.º 6).

Face a estes factores de constrangimento, a liberdade do legislador ordinário é limitada, em especial quando seja previsível uma intervenção activa do PR, nomeadamente através do exercício do direito de veto.

Ora, a perspectiva referida em segundo lugar há-de mostrar que certas propostas de alteração legislativa, fora de um contexto de revisão constitucional, devem ser interpretadas como manifestações de estratégia política, tendentes a criar um mecanismo de responsabilização de outras formações partidárias pela não aceitação dessas propostas, o que acarreta fatalmente recriminações mútuas e custos políticos manifestos para certos grupos intervenientes.

A meu ver, é o que ocorre com a recente polémica à volta da questão do voto dos emigrantes nas eleições presidenciais e que só pode ser resolvida em sede de revisão constitucional ordinária a partir de 1994 (uma vez que está afastada a possibilidade de revisão extraordinária, por indisponibilidade do PS).

Nesta segunda perspectiva, tem todo o sentido perguntar se as nossas leis eleitorais carecem de reforma em determinados pontos e se chegou a altura de dar corpo a um verdadeiro Código Eleitoral.

Acho que não é possível rechaçar liminarmente as questões da conveniência ou da estrita necessidade de uma reforma das leis eleitorais, nesta segunda perspectiva. Há que prosseguir a análise.

Vamos, pois, avançar para a abordagem de alguns dos temas de reforma já apresentados e **que não pressupõem uma revisão constitucional prévia.**

3. - Na 2.ª Revisão Constitucional, como se viu, passou a prever-se a possibilidade de a lei eleitoral criar, a par dos círculos geograficamente delimitados (circunscrições eleitorais), um círculo eleitoral nacional (art. 152.º, n.º 1, CRP), do

A criação do círculo eleitoral nacional e o desdobramento dos círculos eleitorais grandes.

mesmo passo que se diminuía o número de deputados (a lei veio a fixá-lo no mínimo de 230 deputados).

Antes desta revisão e a partir de 1986 foi suscitada a questão da necessidade de revisão da lei eleitoral, procurando muitos intervenientes no debate convencer o PSD e o PS da necessidade de se fazer uma revisão da lei eleitoral "no sentido adequado à estabilidade sistémica" (2). De Março de 1986 a Janeiro de 1987 decorreram os trabalhos da comissão de preparação do Código Eleitoral sob a presidência de JORGE MIRANDA, que acabou por ser fechado na gaveta até hoje. No final de 1986, o PR considerava "vital" a revisão da lei eleitoral, defendendo alterações e correcções, nomeadamente para se criar "um elo maior [...] entre os eleitos e os eleitores" (entrevista à RDP/1, em 28/12/86) (3).

JOSÉ MIGUEL JÚDICE propunha em 1987 que o PS e o PSD fizessem aproximar o modelo da lei eleitoral para a AR do sistema alemão. Da banda do PS, ALMEIDA SANTOS privilegiava o acolhimento da moção de censura construtiva em vez de alteração eleitoral, sendo este um tema recorrente em toda a revisão constitucional.

Pode dizer-se que o debate, no plano da Constituição portuguesa, fica necessariamente limitado pela consagração constitucional do sistema de representação proporcional. Ficam afastados os sistemas maioritários de escrutínio que, na afirmação polémica de JACQUES CADART, se configuram como os que são "mais capazes de dar aos povos o poder de decidir, de designar os governantes e de escolher os seus programas políticos, e [de dar] à democracia a capacidade de viver de maneira particularmente vigorosa, oferecendo aos homens e às mulheres o poder máximo de acção sobre a sua própria sorte, presente e futura" (4). Segundo este constitucionalista francês, "a RP paralisa, o escrutínio maioritário catalisa".

A eventual criação de um círculo eleitoral nacional visará à primeira vista o favorecimento dos grandes partidos no novo sistema da RP, permitindo igualmente a eleição tranquila de deputados sem perfil político acentuado (deputados de perfil técnico).

(2) - José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, 1989, pág. 133

(3) - José Magalhães, *ob cit.*, pág. 134

(4) - Jacques Cadart, prefácio a *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Membres de l'Europe Occidentale. Leurs résultats et leurs Effets Comparés. Elections nationales et européennes*, Paris, 1983, pág 8.

As críticas contra a RP vão no essencial contra o sistema de bloqueamento de listas, quer tal bloqueamento resulte da lei (caso português) ou das vontades dos partidos e dos eleitores que paralisam os efeitos do **voto preferencial** (classificação dos candidatos pelos eleitores segundo as preferências destes, no interior da mesma lista) ou do sistema de *panachage* (a escolha dos eleitores incide sobre as diferentes listas). Afirmam-se que o sistema de listas bloqueadas retira o poder de escolha aos eleitores, sendo os deputados escolhidos pelos estados maiores partidários.

Como formas de evitar o afastamento entre eleitores e eleitos que parece ser co-natural aos sistemas de listas bloqueadas a Europa oferece vários exemplos. Destaquemos dois:

- o **irlandês** (voto único transferível, sistema de Hare) - que funciona em circunscrições pequenas de 3 a 5 deputados (cada deputado representa cerca de 20.000 pessoas). O eleitor deve indicar os candidatos por ordem de preferência. O voto é transferido para o candidato ordenado a seguir, quando o candidato de primeira escolha dispõe já do quociente exigido ou foi eliminado. Não existem listas, claro;
- o **alemão federal**, sistema misto em que os eleitores têm duplo voto: o primeiro voto serve para a eleição de um candidato na sua circunscrição (eleição por sistema maioritário); o segundo voto serve para a escolha das listas partidárias bloqueadas em sistema proporcional, com base no *Land*. A lei e a doutrina falam aqui de uma **representação proporcional personalizada**. Metade do total dos deputados é eleita em circunscrições locais (escrutínio maioritário de uma volta).

O partido social-democrata parece agora preconizar a instituição de um sistema de duplo voto, de inspiração alemã, tendo em conta a instituição de um círculo eleitoral nacional, muito embora anteriormente partisse da ideia, que creio de "voto singular nacional". No seu anteprojecto, prevê-se mesmo um voto singular.

As propostas neste ponto, tal como constam de um artigo publicado na imprensa pela Deputada MARGARIDA SILVA PEREIRA (5), resumem-se ao seguinte: visa-se, pelo desdobramento dos círculos eleitorais maiores (com mais de dez deputados) conseguir uma "maior visibilidade do deputado eleito e o consequente reforço da sua presença política nas listas partidárias", aumentando o seu grau de responsabilidade perante os eleitores. O círculo eleitoral nacional irá permitir "aos partidos políticos distinguirem, no acesso dos seus candidatos a deputados, aqueles cuja presença se explica por critérios diferentes da adstrição a um concreto círculo local". Os votos de cada cidadão para o círculo nacional e para o círculo local são autónomos.

Este sistema não prevê quaisquer interferências entre os círculos locais e o nacional, visto se conceder um duplo voto a cada eleitor. Não se põe, pois, um problema de aproveitamento de restos, preconizado por ALMEIDA SANTOS (6).

Também não se diz até que ponto se irá fazer o desdobramento dos círculos grandes, ou seja, se os círculos resultantes dos desdobramentos terão mais ou menos do que 5 deputados (7). Esta matéria reveste-se de importância, visto a dimensão do círculo ser susceptível de afectar a proporcionalidade.

Não se refere o número de deputados proposto para o círculo nacional neste artigo de MARGARIDA SILVA PEREIRA, embora pareça que o PSD propõe o número de 30. Mas trata-se de um número exíguo que se mostrará rapidamente preenchido pelas grandes figuras dos partidos concorrentes, desaproveitando as vantagens deste círculo nacional.

Esta solução terá como consequência provável um agravamento da relação de proporcionalidade entre eleitores e eleitos, o qual decorrerá acentuadamente do fraccionamento dos círculos com mais de 10 deputados (isto é, dos círculos de Lisboa, Porto, Setúbal, Aveiro e Braga). Duvida-se, porém, que seja constitucionalmente admissível consagrar um **duplo voto** nas eleições para a A.R., atendendo ao que consta do art. 155.º, n.º 2, CRP.

(5) - Jornal *O Público*, de 12 de Abril de 1992.

(6) - Artigo publicado no semanário *O Jornal*, de 29 de Novembro de 1991.

(7) - O número não é indiferente, visto que os círculos exíguos levam à inevitável distorção do sistema de R.P. - Cfr. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 1975, págs. 114 e segs., 138 e segs.

4. - Nos recentes debates foram aventadas outras inovações possíveis, por intervenientes de peso político muito diverso:

- Assim, o Secretário-Geral do PS, ANTÓNIO GUTERRES, avançou em Março com uma proposta ainda não tornada pública a apresentar à Convenção Nacional do seu partido, aparentemente inspirada na versão dinamarquesa de RP (sistema de SAINTE-LÄGUE). Segundo a solução dinamarquesa, o *Folketing* é composto de 175 deputados, sendo 40 eleitos numa base regional para assegurar uma proporcionalidade tendencialmente absoluta (fixa-se um limiar de voto de 2% ou de 60.000 votos, abaixo do qual nenhum partido consegue representação). Admite também o sistema dinamarquês o voto único transferível. Segundo a notícia do semanário Expresso, a proposta do Secretário-Geral do PS previa a existência de voto preferencial e a contabilização dos "restos" dos círculos locais no círculo eleitoral nacional (8). Parece porém, duvidosa, do ponto de vista constitucional, a possibilidade de aproveitamento de "restos" no círculo eleitoral nacional (não há, em rigor, restos ...);
- Os sociólogos FRANCISCO SOARES e PAULO PEDROSO, por seu turno propuseram uma alternativa às propostas do PSD e do PS, apresentando um **sistema proporcional**, com alguma semelhança com o alemão e o dinamarquês, em que se tentava melhorar a relação entre eleitores e eleitos, sem prejudicar a RP na lei actual (isto é, sem discriminar os pequenos partidos, mais do que actualmente sucede). O sistema eleitoral português teria resultados aproximados ao de um sistema misto, sem infracção constitucional. As circunscrições locais elegeriam metade dos deputados atribuídos a agrupamentos regionais de círculos (em número de mais ou menos 10), solução que anteciparia a regionalização do país. "Os deputados

(8) - Semanário *Expresso*, de 21 de Março de 1992.

a eleger por cada partido nas regiões seriam então os que vencessem nessas circunscrições, acrescidos das listas regionais até perfazer o número de mandatos calculados com base na votação regional" (9). Conseguir-se-ia, assim, um triplice resultado: a constitucionalidade da solução, a proporcionalidade global do sistema e uma uninominalidade em metade dos círculos de base territorial. Este sistema não sacrificaria um círculo eleitoral nacional com um número mais elevado de deputados. Podia mesmo aventar-se, como o faz LUÍS NUNES DE ALMEIDA, que seriam descontados no círculo nacional os candidatos eleitos nas circunscrições locais que ultrapassassem os mandatos regionais. Todo o sistema funcionaria com voto singular.

5. - Não faltam, assim, soluções em alternativa para a modificação da nossa lei eleitoral para a AR. Resta saber quais delas se compatibilizam com a Constituição que temos.

Deve notar-se, porém, que a lei actual permitiu em 1987 e em 1991 maiorias absolutas, obtendo um dos partidos em contenda mais de 50% dos votos validamente expressos. Poder-se-á, assim, pôr em dúvida o saber se existe uma necessidade de modificação da lei eleitoral. FRANCISCO SOARES e PAULO PEDROSO põem em relevo justamente que "um sistema eleitoral só deverá ser posto em causa se já não responder satisfatoriamente aos princípios que o enformaram ou se estes estiverem alterados pelo passar do tempo". E acrescentam o seguinte:

"Não nos parece que, no caso português, isso aconteça, no que se refere ao respeito da proporcionalidade ou mesmo à facilidade de constituição de maiorias" (10).

(9) - *Semanário Independente*, de 27 de Março de 1992

(10) - *Ibidem*

6. - A segunda proposta de alteração avançada pelo Primeiro-Ministro na apresentação do Programa do Governo em Novembro de 1991 teve a ver com a formação de executivos municipais maioritários.

Por ocasião da última revisão constitucional, o PSD tinha avançado com uma ideia de bónus legal à lista maioritária, de tal forma que esta tivesse sempre a maioria dos mandatos. Durante o governo do bloco central, o PSD tinha proposto a adopção de um sistema maioritário a duas voltas para os executivos municipais (11).

Segundo a deputada MARGARIDA SILVA PEREIRA, o que se pretende agora é uma "adaptação do princípio da proporcionalidade na eleição da Câmara Municipal". Parece, assim, retomar-se a solução que não obteve acolhimento na discussão das propostas de revisão constitucional em 1988-1989, e que foi consagrada para os conselhos municipais em França pela Lei de 1982 (embora com a introdução de 2 voltas, quando nenhuma lista alcance a maioria absoluta):

"Assim, sempre que pela aplicação das regras gerais do método de Hondt não se atribua à candidatura mais votada mais de metade dos mandatos a distribuir ser-lhe-ão outorgados os mandatos necessários para completar a maioria. E as restantes candidaturas verão os mandatos que sobram serem-lhes atribuídos de acordo com a regra de proporcionalidade. Esta solução teve pela primeira vez assento no Projecto de Código Eleitoral de 1986, elaborado por uma comissão cujo Presidente foi o Prof. Jorge Miranda".

Trata-se, de facto, do art. 40.º, n.º 2, da Alternativa "F" do Projecto de Código Eleitoral, que não recolheu a unanimidade dos votos dos membros de Comissão (cfr. B. M. J., n.º 364, pág. 275). Seja como fôr, parece-me no mínimo duvidoso que este sistema se compagine com a nossa Constituição.

Possibilidade de formação de executivos camarários maioritários, sem prejuízo do sistema proporcional

(11) - Almeida Santos, in *O Jornal*, de 29 de Novembro de 1991.

(12) - Artigo em *Público*, de 12 de Abril de 1992.

ANTÓNIO BARRETO, por seu turno, preconiza para a lei eleitoral das autarquias pressupondo uma alteração constitucional, a consagração do sistema de eleição uninominal do presidente da câmara, à semelhança do que sucede com o PR (13). Seria a consagração de um regime semi-presidencialista ao nível local, com o executivo saído da Assembleia Municipal. Em 1981, BARBOSA DE MELO, CARDOSO DA COSTA e J. C. VIEIRA DE ANDRADE iam mais longe no seu projecto de revisão constitucional, propondo que a câmara municipal fosse eleita por "sufrágio directo dos cidadãos eleitores residentes na respectiva área, segundo o sistema de lista maioritária" (art. 220.º, n.º 1, do seu Projecto), sendo presidente da câmara o primeiro candidato da lista mais votada, o qual disporia da competência própria que a lei lhe atribuisse (14).

Pessoalmente não creio que seja possível modificar o sistema acolhido na Lei Eleitoral das autarquias locais, nos seus traços essenciais, sem uma revisão constitucional. Não vejo como a atribuição legal de um bónus à lista que tem maioria relativa possa ser compaginável com o sistema de RP, parecendo-me insustentável a posição de JORGE MIRANDA, não obstante a autoridade científica deste constitucionalista, de que a proporcionalidade está salva quanto aos partidos derrotados ... (15)

Aguardemos, pois, para ver se, e em caso afirmativo, como se irão comportar o PSD e o PS nesta matéria.

Pessoalmente, não me parece que a experiência autárquica portuguesa, ao nível de município, aponte muitos casos de ingovernabilidade que levem a preconizar uma mudança do sistema, questionando seriamente a lei que temos.

7. - Começarei por abordar a debatidíssima questão do voto dos emigrantes nas eleições presidenciais.

A consagração da possibilidade de voto dos emigrantes na eleição do PR, pressupõe a vontade política de 2/3 dos deputados, em revisão constitucional ordinária (excluo naturalmente a eventualidade de uma revisão constitucional extraordinária, dada a posição assumida pelo PS, como acima referi).

(13) - Artigo em *Público*, de 21 de Janeiro de 1992.

(14) - *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, Coimbra, 1981, pág. 283.

(15) - Veja-se o *Código Eleitoral*, Alternativa "F", in *Bol. Min. Just.*, n.º 364, 275 e segs.

Admitindo hipoteticamente que se alcance tal acordo político em 1994, vale a pena chamar a atenção para a necessidade de a Constituição consagrar alguns limites ou condicionamentos, sob pena de se subverter a genuinidade da eleição do PR, criando-se uma "reserva de votos" que decidirá, em última análise, qualquer eleição no futuro.

Tal como o fez o Tribunal Constitucional no seu Acórdão n.º 320/89 (16), a propósito da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, importa acentuar que há questões que têm de ser ponderadas com cuidado:

- Antes de mais, a **extrema generosidade da Lei da Nacionalidade de 1981** (são portugueses os filhos de pai ou mãe portuguesa nascidos em território nacional; os filhos de pai ou mãe portugueses nascidos no estrangeiro, bastando manifestar essa vontade; os indivíduos nascidos em território nacional filhos de estrangeiros aqui residentes há pelo menos 6 anos, salvo se em serviço oficial do respectivo Estado - bastando manifestarem tal vontade; podem ser portugueses por declaração sua os que casarem com português, mesmo se residentes no estrangeiro, mantendo essa nacionalidade mesmo em caso de divórcio e transmitindo-a aos filhos; há ainda a atribuição pelo Governo da cidadania aos que "forem havidos como descendentes de portugueses" e aos membros da comunidade de ascendência portuguesa; a compatibilidade da nacionalidade portuguesa com a posse ou aquisição de outra nacionalidade).

(16) - In *Diário da República*, I Série, n.º 78, de 4 de Abril de 1989, também publicado no B.M.J., n.º 385, págs. 219 e seqs..

Escreve-se nesse acórdão:

" A verdade é que o alargamento da capacidade eleitoral activa nas eleições do P.E. a todos os cidadãos que à face da nossa lei podem possuir ou adquirir a nacionalidade portuguesa implica uma substancial alteração.

Não existem dados oficiais sobre o número de não residentes considerados como cidadãos portugueses, mas as estimativas recentemente vindas a público apontam para números que vão dos **três a quatro milhões**. Isto quer dizer que existe um português não residente por cada três (ou menos) portugueses residentes em território nacional.

Também não se sabe quantos desses não residentes que se podem reclamar da cidadania portuguesa são igualmente nacionais de outros Estados, designadamente dos Estados em que residem, fruindo só dos direitos políticos respectivos (incluindo, naturalmente, os direitos eleitorais e o exercício de cargos políticos)".

Os portugueses residentes fora do país andariam pelos 4,5 milhões de pessoas, número que tem fatalmente de ser ponderado, nomeadamente porque há muitos que não têm qualquer ligação a Portugal, não falando sequer a língua portuguesa, não obstante terem a cidadania.

- Por outro lado, o acentuado risco de fraude eleitoral dificilmente evitável no voto de correspondência de não residentes. Haveria, pois, que encarar o modo de votação com especial cuidado, de forma a garantir-se que quem envia o voto é efectivamente o cidadão residente;
- Por último, haverá que ter em conta os complexos problemas, alguns praticamente insolúveis, de garantia da liberdade de propaganda eleitoral e do princípio de igualdade de tratamento de candidaturas fora do território nacional.

8. - Quanto à limitação dos mandatos dos presidentes de Câmaras, trata-se de questão de política legislativa, em sentido amplo. Quem sobrevaloriza o princípio constitucional de não - vitalicidade dos cargos políticos - como é o caso do Prof. Jorge Miranda - tende a considerar já como não inconstitucional qualquer limitação. Mas não foi essa a posição do Tribunal Constitucional no último ano, ao decidir por unanimidade dos sete juízes intervenientes que era inconstitucional a introdução da limitação de mandatos dos presidentes das Câmaras (17).

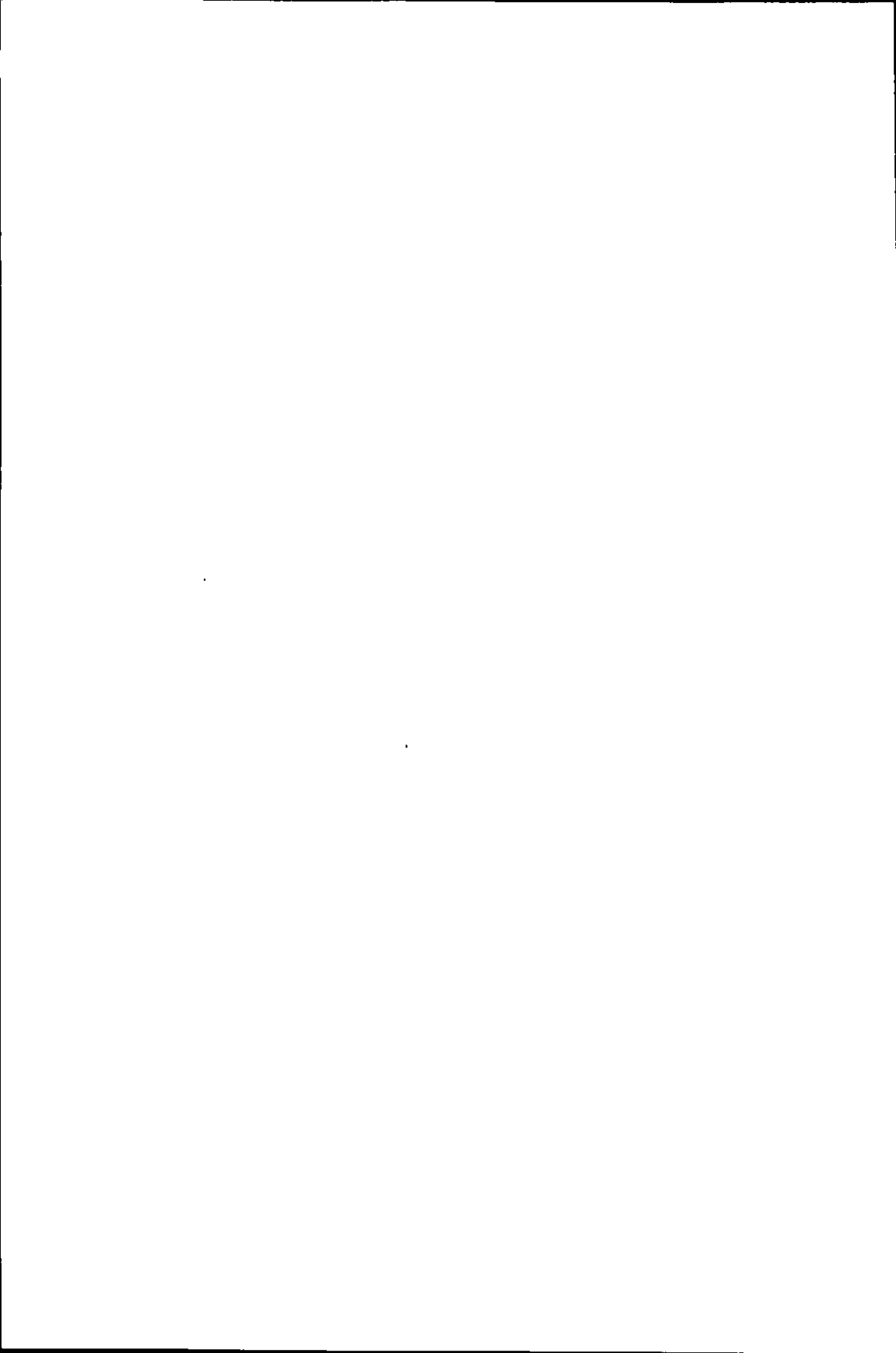
Restará aguardar, por isso, qual a posição na revisão constitucional de 1994 dos dois maiores partidos portugueses na matéria.

(17) - Acórdão n.º 364/91, in *Diário da República*, I-S.A, n.º 193, de 23-8-1991.

DEBATE

Moderadores

Daniel Reis e Jerónimo Pimentel



Sr. Daniel Reis (*)

Começo por dizer que não emitirei qualquer comentário sobre as intervenções dos Srs. Conselheiros - longe de mim essa ideia - pois não estou em condições de fazê-lo. Vou apenas lançar três pequenas provocações ao tema apresentado pelo Sr. Conselheiro António Vitorino, pois foi ele que fez uma exposição mais alargada sobre o que existe em termos de sistema e das suas possibilidades. Deixarei para o Jerónimo Pimentel as considerações de ordem mais genérica, até porque esse debate já se realizou hoje de manhã.

As três pequenas provocações que referi têm a ver com três pontos que o Sr. Conselheiro aflorou e que eu acho deverem ser, até para provocar a discussão, um bocado aprofundados.

A primeira incide sobre a teoria segundo a qual é preciso terminar com os micropartidos, ou seja, com aqueles que, ao longo de anos, vêm dizendo as mesmas coisas, na sua maioria através dos mesmos senhores, sem nunca conseguirem um assento parlamentar, sabendo toda a gente - ou pelo menos tendo essa sensação - que nunca o conseguirão.

A segunda tem a ver com a referência às eleições cantonais francesas (eleições regionais) e às posteriores hesitações do Partido Socialista quanto à necessidade de, mais uma vez, inflectir o sistema eleitoral.

A terceira é uma leitura daquilo que me parecem ser em hoje as tendências dominantes na sociedade portuguesa, sobretudo nos meios que se interessam, directamente, por teorizar e por tentar levar à prática a reforma eleitoral quanto à incidência na vida do Parlamento da criação do círculo nacional.

Em relação à primeira questão, a dos pequenos partidos, sendo óbvio que a Constituição proíbe a cláusula-barreira, penso que a criação do círculo nacional pode ou não vir a admitir, ainda que não confessando-o, a mesma cláusula-barreira, ou seja, haver ou não barreira vai depender do alargamento desse círculo. Embora não tendo procedido aos respectivos cálculos, penso que, até hoje, ninguém conseguiu eleger um Deputado com

(*) - Jornalista do *Expresso*

menos de 1,8% dos votos, o que não seria possível com um círculo nacional abaixo dos 50 Deputados. Portanto, penso que, mesmo que não se queira admitir a cláusula-barreira, o círculo tem de ser forçosamente, ainda que indirectamente, de pelo menos 1/5 dos Deputados, ou seja, de 46 Deputados.

Se a seguir ao 25 de Abril era natural aceitar que toda a gente expusesse, na praça, os seus produtos, ou seja, aceitar o princípio que, partindo de uma situação de zero para o absoluto, toda a gente tem, em democracia, a possibilidade de expôr, defender e vender as suas ideias e de ser eleito por elas, julgo que, passados tantos anos, isso é uma penalização - e era-o ainda mais nos períodos em que as eleições se repetiam (agora estamos a entrar em períodos constitucionalmente fixados e a situação esbateu-se um pouco) - grave para os eleitores, no caso para os telespectadores. Aliás, a multiplicidade de campanhas, rigorosamente para nada, retirou a muitas campanhas eleitorais boa parte da sua dignidade e da discussão do essencial.

Voltando à cláusula-barreira, acho que desde que ela não seja admitida o círculo deve ser contido a um limite que, embora não proibindo os partidos de entrar no Parlamento, elimine também aqueles que não têm hipótese de lá chegar. Em minha opinião, é um círculo nacional de 50 Deputados aquele que permite a partidos como o PSN terem assento no Parlamento. A teoria defendida por várias pessoas é a de que à segunda tentativa fracassada de entrada na Assembleia a inscrição do partido deve ser anulada, tendo ele de proceder a nova inscrição. Julgo que esta não seria uma má solução.

Portanto, a primeira questão que lanço como provocação é a de que os micropartidos que não têm viabilidade de conseguirem assento parlamentar devem ser exterminados.

Passando à segunda provocação, ou seja, à referência que fiz às hesitações do Partido Socialista após as últimas eleições regionais e cantonais francesas, assinalo, por circunstâncias que não vêm ao caso, que assisti a noite inteira, através da televisão, aos debates consequentes - e tinha já assistido, dias antes, à campanha eleitoral na Inglaterra -, após o que se me colocaram duas questões.

Relativamente à campanha na Inglaterra que, para muitos era o país que detinha o sistema ideal, a luz de todos os sistemas, ou seja, o sistema

maioritário sem mais dúvidas, assisti a debates na televisão que eu julgava inadmissíveis na televisão portuguesa, nos quais ouvi Deputados do Partido Trabalhista - não sei se ainda o serão, mas, pelo menos, eram candidatos - defenderem a teoria de que o sistema eleitoral britânico era a prova do seu atraso social, pois todos os países civilizados e desenvolvidos da Europa adoptavam o sistema proporcional, em absoluto ou mitigado.

Ora, isto é um sacrilégio, penso eu, pelo menos para quem achava que o sistema inglês era a luz de todos os sistemas. A mim isso chocou-me bastante e despertou-me algumas reflexões, como seja a de que os sistemas eleitorais são bons se nós ganharmos ou, obviamente, se tivermos possibilidades de ganhar.

Na França, na mesma semana, o mesmo problema se levantou, mas mais reforçado. Aí pulverizou-se de tal maneira o espectro partidário, a representatividade entre essa pulverização e a representatividade de facto e a atribuição de Deputados é tão díspar, tão diferente, que todos começaram a duvidar, pelo menos, da necessidade de repôr o sistema proporcional.

Recordo-me que, nessa noite, a então Primeira-Ministra Edith Cresson, questionada sobre isto, teve sérias hesitações sobre o que é que ia discutir com o Presidente. Não foi capaz de dizer que o Partido Socialista não iria defender o sistema proporcional. Depois, foram feitas avaliações - e nisso o Mitterand é mestre chegando à conclusão de que o sistema que estava talvez desse mais possibilidades do que o outro. De facto, o que se passou com os "Verdes", que são dois em França, e com a extrema-direita traduzida em mandatos (goste-se ou não se goste da extrema-direita) é um bocado escandaloso: um partido com 15% de votos arrisca-se a não ter um único Deputado, ou terá dois ou três Deputados. Isto não tem sentido, pelo menos para nós.

Dito isto, e tentando fazer uma leitura do que se passa, da realidade traduzida em declarações políticas, em projectos, ante-projectos de legislação e em opiniões de *opinion-makers*; parece-me que o sistema em Portugal está a evoluir a um prazo de dez anos, como diz o Prof. Freitas do Amaral, já que, antes disso, parece que não há hipótese para um sistema alemão actual - porque não sei se dentro de dez anos o sistema alemão será este. Penso que irá apontar para isso porque, de facto, se conjugam as duas coisas: nós, em Portugal, temos muito a prática social do "sim, mas também" e, portanto, isto

conjuga perfeitamente este nosso modo de ser - é a proporcionalidade casada com o sistema maioritário de maneira a não descontentar ninguém.

Julgo que a evolução será essa, e que será boa, colocando-se apenas um grande problema, já hoje actual e que vai ser mais grave, e que é o seguinte: nós elegemos as pessoas mas estamos a preocupar-nos com o modo de eleição, quando eu penso que o importante é preocuparmo-nos com quem é que vamos eleger e para fazer o quê. Ou seja, a questão parece-me mais importante que seja revertida para o interior do Parlamento. Sendo hoje óbvio para toda a gente, inclusive para o partido maioritário, que a representatividade dos Deputados, tal como hoje decorre do sistema eleitoral, é fraca e tem problemas, a interrogação que coloca, sobretudo a quem tem experiência do Parlamento, é saber quais as consequências de haver Deputados eleitos por duas formas: pelo sistema proporcional, num círculo nacional, e pelo sistema maioritário, em círculos uninominais? Penso que vão ser criadas aqui duas espécies de Deputados: os **alfa** e os **beta**, o que pode vir a ter consequências para o funcionamento do sistema. E, mais do que os comentários, esta seria a questão que eu gostaria de deixar à vossa consideração.

Sr. Jerónimo Pimentel (*)

Ao fim destas algumas horas de discussão sobre a questão da reforma do sistema eleitoral, confesso que, se não saio daqui com mais dúvidas, pelo menos saio com tantas como aquelas que tinha. Isto é, parece-me que tanto um sistema proporcional como um sistema maioritário contêm em si virtudes. O sistema proporcional tem vindo a ser defendido aqui pelos vários oradores, dizendo que não impede, como se provou em Portugal pelas maiorias do PSD, maiorias mono-partidárias, nem sequer é um factor de

(*) - Jornalista do *Público*

instabilidade da própria actividade governativa. Por outro lado, também me parece que esse sistema proporcional tem vindo - e no caso português parece-me ser flagrante - a determinar que essas maiorias apenas se consigam por uma votação esmagadora que vem legitimar politicamente todo um discurso e toda uma actuação que, de certa forma, retira à Oposição (isto ao nível político, ao nível da legitimação do próprio discurso político) a sua própria capacidade de exercer e de reclamar o exercício cabal das suas funções.

Isto para dizer que, para mim, está longe de ser líquido que se possa fazer, neste momento, uma opção sem dúvidas e, à partida, quase pré-definida por um sistema ou por outro. Aliás, hoje nota-se, com a excepção do Professor Freitas do Amaral, que há uma certa tendência dos *experts* - e neste caso são-no todos os intervenientes que aqui estiveram - para a opção pelo sistema misto alemão. No entanto, verifica-se ao olhar para a situação política da sociedade alemã neste momento que ela retém em si fenómenos que são, muitas vezes, manifestações de forças absolutamente anti-democráticas, e também que não resolveu de forma nenhuma a relação que parece estar na base ou, pelo menos, é justificada assim pelos próprios partidos, de propôr agora a revisão da lei eleitoral, no sentido da aproximação dos eleitos e dos eleitores. Parece-me que, apesar dos círculos mínimos e uninominais alemães, a questão está longe de ser resolvida e de ser pacífica.

Portanto, acabo por concordar com quem diz que toda esta discussão merece mais tempo, não pode ser sujeita a uma pressa, e não pode ser sujeita, sobretudo, a um calendário, a um *timing* político das forças partidárias que pretendem, de certa forma, jogar e marcar a própria agenda política a curto e a médio prazo.

Relativamente a esta questão apenas queria chamar a atenção para algo que me parece fundamental e que foi já abordado aqui, embora sem que ninguém tivesse aprofundado a matéria, o que eu gostava que fosse feito. Não consigo entender como é que se fala de uma necessidade de revisão da lei eleitoral e como é que isso pode ser guindado a uma prioridade política imediata, tanto por quem toma a iniciativa como por quem pretende dar-lhe resposta, quando a questão que me parece fundamental aqui passa pela própria reforma do Parlamento, a interrogação sobre as suas competências, a ponderação da experiência desde 1987 com uma maioria e da capacidade

de fiscalização do próprio Parlamento, o estatuto dos Deputados, o cumprimento do mandato, etc. Todo este tipo de questões me parecem ser fundamentais, não só para o funcionamento do próprio sistema, como também pelo facto de elas próprias determinarem o entendimento que o cidadão eleitor tem em relação a um órgão que, muitas vezes, não consegue funcionar, dá de si uma má imagem, e leva a que toda a gente se interrogue sobre para o que é que serve quando em situações-chave acaba por ter uma voz que é minimizada.

Em relação a isto, a questão que eu gostaria de colocar é: por que é que esta discussão está lançada na agenda, mas pode deixar de estar daqui a pouco tempo (é bom recordar que esta questão da revisão da lei eleitoral vem desde 1990 e, salvo erro, parte de um discurso de Verão do Sr. Primeiro Ministro, que lança o desafio), por que é que os partidos políticos e a discussão não se colocam a um nível muito superior? Isto é, por que é que estamos a discutir uma revisão mitigada da Constituição neste plano e não vamos muito mais longe, propondo e discutindo, por exemplo, que círculo nacional vamos ter, e quanto aos círculos uninominais (que ainda não vi nenhum partido admitir) por que é que não vamos ponderá-los como uma das hipóteses da própria revisão?

Há mais duas questões que gostaria que fossem abordadas. Uma delas provocou alguma polémica hoje de manhã, visto que o PS tem uma proposta que é maximalista neste ponto e se refere à questão da intervenção dos independentes nas diversas eleições, o que dividiu as intervenções de hoje: por que tivemos uma rejeição total da entrada dos independentes para a Assembleia da República, bem como algumas divisões quanto à capacidade ou não de candidatura dos independentes para as autárquicas?

Outra questão que, também pela agenda política, pressiona é a questão do voto dos emigrantes. O Conselheiro António Vitorino não se pronunciou sobre isso, mas eu gostaria de saber a sua opinião, também porque, embora isto já tivesse sido aqui discutido, penso que há um ponto fundamental que é a enorme abertura que a nossa lei permite quanto à aquisição da nacionalidade. Isto vai abrir a possibilidade de chegarmos a casos extremos de emigrantes de segunda e terceira geração, que nunca vieram a Portugal, terem a possibilidade de se candidatar a presidente da República, porque desde o momento em que lhes seja reconhecida a sua

capacidade como eleitores também lhes é reconhecida a sua capacidade electiva - poderemos ter casos caricatos de um emigrante da Venezuela que, apenas com a assinatura dos elementos da comunidade portuguesa, consegue facilmente candidatar-se a Presidente da República, com tudo o que isso acarreta de tempo de antena, de capacidade de intervenção e tudo o mais.

São estas as questões que gostaria de colocar à discussão, passando agora a outras questões que os restantes presentes queiram colocar.

Juíz Conselheiro António Vitorino

Em relação aos micropartidos já hoje de manhã foi referido pelo Prof. Marcelo Rebelo de Sousa, e eu próprio também referi isso de passagem na minha intervenção, que a legislação sobre partidos políticos é, em Portugal, uma legislação insuficiente e desactualizada. Há um decreto-lei de 1975 que constrói os partidos políticos na base do regime geral do exercício do direito de associação, mas em toda a Europa ocidental o fenómeno de constitucionalização do estatuto dos partidos políticos tem levado à elaboração de legislação cada vez mais detalhada sobre o estatuto jurídico dos partidos - que são oriundos do exercício do direito de associação, que são instituições de direito privado, mas que têm uma relevantíssima projecção de natureza pública. E, naqueles Estados onde há financiamento público dos partidos políticos toda a actividade financeira dos partidos é uma matéria da mais alta relevância pública, do mais alto melindre público, e que tem estado na base de uma série de escândalos, que têm ocorrido em praticamente todos os países. Em Itália, agora, temos o escândalo das *tangentes* (das "luvas"); em França tivemos problemas delicadíssimos, que até levaram a uma amnistia às infracções nesse domínio; em Espanha o vice-presidente do governo demitiu-se; um candidato à chancelaria, na Alemanha, teve agora também problemas desse género. É matéria muito delicada e sobre a qual o legislador português tem estado, manifestamente, desatento. Portanto, se se exige uma codificação do direito eleitoral talvez se exija com igual premência uma mini-codificação

do regime jurídico dos partidos políticos e uma actualização desse mesmo regime em Portugal.

Entre esses aspectos a regular há a questão da formação dos partidos políticos. Temos uma lei que está, manifestamente, caduca - caiu em desuso! Porque é uma lei que exige cinco mil assinaturas para legalizar partidos políticos - aliás, nessa vertente foi utilizada pela última vez pelo Partido da Solidariedade Nacional -, mas ela mesma também prevê que se os partidos deixarem de ter um mínimo de quatro mil militantes a sua inscrição será objecto de cancelamento. Ora, não há controlo desta regra legal. E como não há este controlo admito que haja partidos políticos que, neste momento, não têm sequer um militante, quanto mais quatro mil! Há partidos que existiram, que desapareceram, que se extinguiram, mas que, por esquecimento, não comunicaram ao Tribunal Constitucional (é quem tem a competência para registar os partidos políticos), que deixaram de existir - portanto, estão lá, postos "em sossego, num encanto de alma ledo e cego" que, neste caso, a fortuna vai deixando durar bastante tempo!

Uma voz não identificada: - E não estão impedidos de concorrer aos actos eleitorais nem de terem tempos de antena.

O Orador: - E, inclusivamente, podem suscitar-se questões muito complicadas se, amanhã, alguém aparecer a dizer: "Eu agora mando neste partido! Tenho aqui uma carta assinada por cinco pessoas". O Tribunal Constitucional não saberá se deverá reconhecer ou não a essa pessoa a legitimidade - terá de ir buscar os últimos corpos gerentes, que estão dispersos na natureza, e perguntar a cada um deles se, de facto, aquele senhor ainda é representante daquele partido que, há sete anos, se finou e que, agora, qual *Fénix*, renasce das cinzas! Creio que há medidas de saneamento a tomar a esse nível, medidas legislativas. Assim como se exige aos pensionistas da Segurança Social a prova de vida, também não custaria muito exigir alguma forma de prova de vida a certos partidos políticos que desapareceram.

Sobre a questão suscitada em França, não vou pronunciar-me muito detalhadamente. Vou dizer apenas o seguinte: acho que a operação representação maioritária/representação proporcional, de 1981, foi uma operação que teve

sucesso político para os seus autores no imediato, isto é, a esquerda francesa, mas teve um preço político muito elevado que foi o de dar foros de cidadania à Frente Nacional, à extrema-direita. Esse foi um preço político que hoje é independente do sistema eleitoral. Vou tentar explicar melhor: a existência do fenómeno da xenofobia em França e do peso eleitoral da Frente Nacional em França hoje é uma questão política central da vida pública francesa, não é um problema do sistema eleitoral. O sistema eleitoral num dado momento histórico - 1981 - exerceu uma função de catalizador do aparecimento e projecção daquela corrente política, e, nesse aspecto, essa corrente política beneficiou do sistema eleitoral; mas, hoje, a existência da Frente Nacional em França já é relativamente independente das alterações do sistema eleitoral. Portanto, receio que, nas próximas eleições, mesmo com o sistema maioritário a duas voltas, os resultados da Frente Nacional sejam significativos, sejam resultados com peso próprio, e que a alteração do sistema eleitoral, neste momento, para efeitos de conter o crescimento da Frente Nacional, seja uma questão menor e já não decisiva.

Sobre a questão do círculo nacional e da sua influência na vida do Parlamento, devo dizer que já hoje existem (eu já disse isto na revisão constitucional - talvez seja uma heterodoxia, mas agora estou fora da Assembleia pelo que posso dizê-lo ainda mais livremente) "Deputados pretores" e "Deputados questores". Quem está no Parlamento percebe isto facilmente: há Deputados cuja ligação aos círculos é mínima ou mesmo nula, não é nenhuma mesmo! Trata-se, sobretudo, de "operários parlamentares", que são aquelas 20, 30, 40 ou 50 pessoas que fazem o Parlamento mexer no seu dia-a-dia, nas comissões, no Plenário e na Conferência dos Representantes dos Grupos Parlamentares, em quem reside o verdadeiro poder de decisão parlamentar. Por outro lado, existem os demais Deputados (a maioria deles), que têm uma forte ligação aos seus círculos eleitorais e que são, sobretudo, representantes de interesses regionais junto dos seus grupos parlamentares, do próprio Governo e da Administração.

Isto é um dado base, que existe na vida de todos os partidos! Mas que não é fruto do sistema eleitoral! São os partidos que têm necessidade de, por exemplo, incluir presidentes de câmara nas suas listas de candidatos, nos concelhos onde há maior número de eleitores, porque sabem que essa é uma

forma de canalizar votos para a lista, ainda que, depois, o presidente de câmara não exerça o mandato ou só o exerça durante 45 dias por ano, nos termos do regime das incompatibilidades em vigôr.

Portanto, creio que este é um dado estrutural da vida política! Assim, não perguntem ao sistema eleitoral se ele é responsável por criar Deputados com duplas legitimidades... Perguntem é aos partidos políticos por que é que eles, nos seus próprios interesses, utilizam Deputados com diferentes valências... E, se calhar, a resposta dos partidos é legítima! Dizem: "Precisamos de uns e de outros! Uns que nos arranjam votos e outros que nos fazem o trabalho no Parlamento!"

Creio que a questão do círculo nacional não vai alterar significativamente esta base porque, como dizia o Conselheiro Ribeiro Mendes, a questão do círculo nacional é esta: os partidos, das duas uma, ou metem no círculo nacional os tais "operários parlamentares", que são extremamente difíceis de encaixar nas listas distritais porque são hostilizados pelas bases regionais dos partidos, mas que são imprescindíveis para o trabalho parlamentar, ou correm o risco de se verem privados de alguns dos quadros mais válidos. E, lembro-vos que um círculo nacional de 30 Deputados não chega para resolver o problema da colocação dos "operários-parlamentares" dos partidos políticos - acerca disso não tenham a menor ilusão!...

Um círculo nacional de 30 lugares dá ao maior partido 6 ou 7, sendo um para o presidente do grupo parlamentar, outro para o secretário-geral, outro para o presidente honorário do partido... E já vão 4 ou 5, ficando, depois, pouco espaço para meter os verdadeiros "operários parlamentares". Assim, neste caso, a lista do círculo nacional teria de ser maior, para permitir maior margem de manobra aos partidos, que utilizariam o círculo nacional no sentido de apresentarem os tais Deputados, que tendo uma mais-valia muito útil para o funcionamento quotidiano do partido são olhados com uma grande desconfiança pelas organizações distritais, porque, provavelmente, são como o Conde de Abranhos, que foi eleito em Freixo de Espada à Cinta e agradeceu a confiança dos simpáticos eleitores do Minho!...

Quanto às questões colocadas pelo Jerónimo Pimentel, penso que a questão da simpatia pelo sistema alemão não é carne nem é peixe! Está a meio caminho, pois recolhe elementos do sistema maioritário e do sistema proporcional.

Em todo o caso, creio que há uma certa atracção generalizada pelo sistema alemão, que, aliás, tem produzido bons efeitos na Alemanha, mas também não vale a pena sobrevalorizar esse sistema.

Na verdade, ele tem uma explicação muito concreta em função do sistema de partidos na Alemanha, que não pode ser confundido com o sistema de partidos noutros países. Por exemplo, na Alemanha, o partido comunista até há pouco tempo era um partido proibido, que não tinha existência legal, e agora passou a ter porque teve de aceitar-se o que restava do partido comunista da ex-RDA.

Trata-se de um sistema eleitoral pensado para garantir uma forma de alternância no exercício do poder político com a existência de um "partido-charneira", o Partido Liberal, que, ora fazendo coligações à esquerda ora à direita, permitia formar governos ora com a CDU/CSU ora com o SPD na base daquele sistema eleitoral.

Portanto, esse sistema eleitoral funcionou bem para aquele sistema de partidos políticos, só que em Portugal esse sistema de partidos não existe pois não há um "partido-charneira", ou, se quiserem, vistas as coisas de outra perspectiva, o PSD é o "partido-charneira" de si próprio, porque desde 1979 é o partido que está no poder, ora com coligações à direita, ora com coligações à esquerda, ora sózinho, sendo minoritário, ora sózinho, sendo maioritário. De facto, ele próprio é o "partido-charneira" e, simultaneamente, o partido que hoje faz a quase totalidade do voto do espectro mais à direita do eleitorado.

Na verdade, a tentativa de criar um "partido-charneira" em Portugal falhou: chamava-se PRD, que não era de esquerda nem de direita, era de centro, e que tinha essa vocação, isto é, fazer coligações, ora com os socialistas ora com os sociais-democratas, estando sempre ele no poder. De qualquer forma, não sei se por falta de engenho e de arte, do patrono ou dos filiados, esse partido que até certa altura - pensei eu - tinha a "faca e o queijo na mão", depois, por erro de pontaria, cortou a mão...!

A última nota que gostaria de deixar é a seguinte: estou perfeitamente de acordo com aquilo que o Jerónimo Pimentel disse quanto à reforma do Parlamento, pois muitas das questões que têm sido levantadas sobre as deficiências de funcionamento da vida política portuguesa não têm a ver com

o sistema eleitoral mas, sim, com o sistema político no seu conjunto e com a maneira como o Parlamento funciona.

Há um paradigma perdido! O Parlamento/câmara legislativa é hoje um paradigma perdido! Os parlamentos não são hoje câmaras legislativas pois perdem constantemente competências legislativas a favor do Governo, em virtude da tecnicidade da legislação, perdem competências legislativas a favor das instâncias supranacionais, tipo Comissão das Comunidades e Conselho da Comunidades, e perdem competências do tipo administrativo-legislativo, se for para a frente o processo de regionalização - questão esta que ainda permanece em aberto.

Creio que, de facto, o grande desafio do Parlamento é o do controlo político do Governo, ou seja, dos instrumentos de controlo político do Governo à escala interna e internacional, já que a questão de Maastricht é, hoje, para mim, essencialmente uma questão de controlo democrático e político das instâncias internacionais, onde o Governo português participa, regra geral, sem controlo, como participam, aliás, muitos outros governos da Europa comunitária. Deste ponto de vista, a reforma do Parlamento pode ser potenciada em zonas marginais, com a alteração do sistema eleitoral. Isto é, em meu entender, Deputados de maior qualidade em função da alteração do sistema eleitoral podem produzir maior autonomia do seu protagonismo parlamentar e produzir um melhor controlo da acção do Governo, mas aí a decisão fundamental é sobre a reforma do próprio Parlamento.

Quanto às candidaturas de independentes, devo dizer que esta questão resolve-se menos numa perspectiva de princípio e mais numa perspectiva pragmática. Se me disserem que as candidaturas independentes para as autarquias são aquelas que foram propostas no ano passado, em que para haver um candidato para presidente da Câmara de Lisboa era preciso recolher 9.000 assinaturas e para haver um candidato a presidente da Câmara do Porto eram necessárias 8.000 assinaturas, o que dava para legalizar quase dois partidos políticos em Portugal, então digo: "Sim! Não vejo qualquer objecção às candidaturas independentes!" Mas que independência é essa?... Na verdade, é um eufemismo chamar candidaturas independentes a estas candidaturas, pois tem de haver uma enorme máquina burocrática administrativa por trás, que, se calhar, fará inveja a alguns partidos políticos...

Aliás, a proposta apresentada pelo PSD, que está ainda em gestação, apresenta uma fórmula de cálculo do número de subscritores das candidaturas às câmaras municipais com base no quociente decorrente do número de cidadãos eleitores dividido pelo dobro do número de mandatos, e desde que o número assim apurado não seja inferior ao número apurado para a autarquia de dimensão imediatamente inferior e com o limite máximo de 7.500 cidadãos eleitores. É esta a fórmula - aliás, como vêem, quem pensava que o sistema alemão ou o dinamarquês era difícil... subestimou os portugueses.

Eu não sei fazer contas - aliás, foi por isso que fui para Direito -, mas a única coisa que sei, pragmaticamente, é que assim a lei admite que haja um limite máximo de 7.500 eleitores, isto é, pode haver uma candidatura numa câmara, provavelmente em Lisboa, que tenha o limite máximo de 7.500 eleitores, ou seja, 2.500 assinaturas acima das necessárias para a constituição de um partido político. Ora, quem recolhe 7.500 assinaturas para ser presidente da Câmara de Lisboa também, de certo, terá ambição política suficiente para se estabelecer de pedra e cal na sociedade portuguesa através da criação de um partido político.

Assim, pragmaticamente, a questão consiste em saber se, de facto, se quer candidaturas independentes ou se se pretende disfarçar a ausência de protagonismo fora dos partidos políticos com este tipo de eufemismos que não correspondem realmente a candidaturas independentes.

No caso das eleições para a Assembleia da República, devo dizer que creio ser difícil a apresentação de candidaturas de independentes a não ser num sistema que tenha círculos uninominais, onde é credível que isso possa suceder, pois num sistema de listas de partidos, plurinominais, creio que é difícil haver candidaturas de independentes.

Quanto ao voto dos emigrantes, devo dizer que eu não sei discutir essa questão colocada desta forma. A questão do voto dos emigrantes é a da defesa do direito de voto de 4,5 milhões de potenciais eleitores? É isso? Se é, creio que não faz qualquer sentido, porque, pragmaticamente, não faz sentido, repito, que num corpo eleitoral de 7 milhões de cidadãos residentes no território nacional se lhe adicione em potência um corpo eleitoral de 4,5 milhões de cidadãos eleitores residentes fora do território nacional. Aliás, creio que nenhum país do mundo, realisticamente, poderia aceitar e defender

uma solução deste tipo.

No entanto, esta questão - e era bom que o debate não fosse feito em termos abstractos, isto é, os emigrantes votam "sim" ou "não" - pode ser encarada com algum realismo e rigor dizendo-se quais os requisitos que os partidos políticos entendem que os emigrantes devem ter para efeitos de participação nesse voto. E aí há de tudo! Desde propostas irrealistas, que vão desde o dizer: "Os emigrantes que venham cá votar" - aliás, esta proposta é de uma generosidade extrema, de um grande espírito cristão, mas que, provavelmente, é um caso daqueles "de boas intenções está o inferno cheio..." - até propostas que desenham uma grelha mais apertada, como, por exemplo, colocando questões tão relevantes como: "Podem votar os cidadãos que têm dupla nacionalidade? Ou só aqueles que têm nacionalidade portuguesa?"

Na verdade, questões deste género podem indiciar qual o tipo de relação que o residente fora do território nacional tem para com a Pátria, pois se, a dada altura, o emigrante não quis ter outra nacionalidade, que não a portuguesa, é porque quer ser cidadão português, mantendo assim uma relação afectiva com Portugal que está na base do seu interesse e da sua atenção para com a evolução da vida política portuguesa.

Depois, há ainda que perguntar que tipo de proximidade é que eles mantêm com Portugal. Bom, um emigrante que saiu há 20 anos do território nacional provavelmente terá poucas ligações com Portugal, enquanto que aquele que saiu há cinco anos terá uma maior ligação. Mas, em todo o caso, este critério tem alguma falibilidade - aliás, eu reconheço que um emigrante que saiu há 20 anos de Portugal e que vem cá todos os anos passar férias talvez conheça melhor o País do que aquele que saiu há 5 anos e que nunca mais cá voltou a pôr os pés!...

Na verdade, neste domínio de questões, o que eu ainda não vi bem foi, "trocado por miúdos", qual é o espectro de emigrantes a que as propostas se dirigem. Assim, depois de definido esse espectro é que poderei ter uma opinião sobre a matéria em termos definitivos.

Juíz Conselheiro Armindo Ribeiro Mendes

Gostaria de, muito brevemente, focar dois pontos que ficaram em cima da mesa, sendo um deles sobre as considerações tecidas pelo meu colega Dr. António Vitorino acerca da questão da lei das associações políticas.

No Verão passado tivemos uma questão curiosíssima que mostra à saciedade a que leva o sistema legal que temos. Na Figueira da Foz existe uma associação, a Associação Menina Lopes, com fins beneméritos - aliás, deve ter sido o pai da Menina Lopes que, se calhar, morreu prematuramente e que tinha uma associação, não sei bem a história... - que resolveu mudar o seu objectivo. Numa primeira fase, passando a ser uma associação que tinha por objecto estudos políticos e depois, a partir daí, sem precisar das 5.000 assinaturas veio, com pézinhos de lã, ao Tribunal Constitucional dizer: "Agora inscrevam-me para eu concorrer às eleições legislativas, em Outubro, porque éramos a Associação Menina Lopes e agora passamos a ser o partido Menina Lopes, e em Outubro veremos."

Bom, creio que isto foi uma boa brincadeira - aliás, não chegaram a inscrever-se - mas, seja como for, este facto mostra como o sistema está afectado. Se olharmos para a lista de partidos que estão registados no Tribunal temos lá partidos "em nafalina" para todos os gostos e, realmente, numa operação imaginosa, talvez fosse mais fácil os senhores da Menina Lopes terem pegado na AOC, no MES ou noutro partido qualquer de memória já antiga, e reactivá-lo. É um pouco como aquelas sociedades comerciais antigas, com 50.000\$ de capital social, que agora têm de passar para 400.000\$ e, depois, são "tiradas da naftalina" e começam a "gitar" com outra gerência. De facto isto pode acontecer, mostrando, na verdade, que o sistema é estranho.

Relativamente aos independentes, devo dizer que depois de ouvir um especialista reputado em Direito Administrativo e estudioso do fenómeno municipal, como é o caso do Professor Freitas do Amaral, alertar para os perigos das candidaturas de independentes às câmaras serem patrocinadas por empreiteiros e outros contraentes das câmaras, tenho algum pejo em defender que levada esta ideia à prática - uma ideia que é capaz de ser estimável - ela pudesse funcionar.

No que respeita às candidaturas de independentes para a Assembleia da República, penso que já tivemos, historicamente, a experiência do voto em branco, em 1975. Portanto, julgo, estamos vacinados, pelo que não creio que seja uma ideia muito defensável.

Dr. Orlando Vilela

Independentemente das grandes linhas-mestras que enfermam as leis eleitorais e daquelas que, eventualmente, se pretendam introduzir, parece-me que há disposições, de natureza meramente técnica, que criam não só situações aberrantes como também gravíssimas desigualdades perante a lei.

Assim, a pergunta que quero colocar é esta: à margem destas alterações todas que se prevêem para as leis eleitorais, não haveria possibilidade de corrigir determinadas disposições de natureza técnica que persistem - e dou um exemplo de desigualdade perante a lei que fere a minha sensibilidade (e perdoem-me VV. Exas. porque eu não sou formado em Direito).

Como VV. Exas. sabem, o recenseamento eleitoral pratica-se no mês de Maio e está aberto a todos os indivíduos que perfaçam 18 anos até ao último dia do mês. Mas, por insistência dos residentes no estrangeiro, foi aumentado num mês o período de actualização do recenseamento eleitoral no estrangeiro, realizando-se assim nos meses de Maio e Junho. Estamos há muitos anos perante a seguinte situação: um jovem português que complete 18 anos no estrangeiro até ao dia 30 de Junho pode recensear-se; no caso de o jovem residir no continente tem de completar os 18 anos até ao dia 31 de Maio.

Não sei se estou errado se não, mas parece-me que esta é uma desigualdade dos cidadãos portugueses perante a lei, em função de residirem no continente ou no estrangeiro. Esta foi apenas uma observação que fiz pois gostaria de ouvir qualquer reflexão sobre esta questão, apesar de ela não fazer parte da matéria aqui em causa.

Juíz Conselheiro Armindo Ribeiro Mendes

Já agora aproveitaria para dizer o seguinte: parece-me haver um largo consenso, como hoje o Professor Jorge Miranda referiu, de que as sucessivas leis eleitorais são descoordenadas entre si. A Comissão Nacional de Eleições tem dado pareceres e suscitado problemas, mas o facto é que há descoordenações.

A um nível técnico é concebível que se procure codificar e melhorar estas leis, só que quando se vai fazer esse trabalho de modificação técnica encaixa-se nas opções de fundo e nos sistemas, e não vale a pena melhorar tecnicamente se não se afrontarem as opções de fundo - isto é o que a experiência me diz em tese geral. No caso concreto que referiu não sei até que ponto a disparidade existe, mas não me parece grave por duas circunstâncias: em Portugal, o recenseamento é feito na junta de freguesia, mas por comissões de recenseamento que são formadas por cidadãos que participam na administração eleitoral. Ora, parece-me uma violência exigir que as pessoas que prestam este serviço o façam por um período não limitado.

Aliás, de alguma experiência que tive no plano autárquico ou de freguesia, posso dizer que, realmente, essa era uma das coisas de que as juntas de freguesia se queixavam porque tinham dificuldade em arranjar pessoas, e acabavam por ser os membros da junta a fazerem-no. Tanto quanto sei, o recenseamento no estrangeiro é feito na base dos consulados, que são serviços públicos, o que torna a questão completamente diferente.

A questão do jovem que perfaz 18 anos em Junho e que é recenseado no estrangeiro não me parece ser uma situação intolerável, até porque ele tem, pela sua expectativa de vida, muitas oportunidades de se recensear no ano seguinte. Pode não ser um ano de eleições. Inclusivamente pode justificar-se que, no estrangeiro, onde o eleitor está muitas vezes longe do consulado, este tenha um regime mais favorável, de forma a permitir que se desempenhe de uma tarefa cívica para a qual, em princípio, tem ímenos apetência do que o jovem residente em Portugal. Pelo menos, estas são razões que, neste momento, posso apontar para o facto de não me chocar essa medida.

Dr. Orlando Vilela

Se V. Exa. me permite, e sem entrar de maneira alguma num espírito de polémica, diria que o problema tinha ficado resolvido se em vez de se ter acrescentado um mês ao recenseamento no estrangeiro se tivesse antecipado um mês. Assim, tanto em Portugal como no estrangeiro, o recenseamento terminaria, por exemplo, em Maio, e não haveria essa desigualdade perante a lei.

O Orador - Esse é o "ovo de Colombo", mas realmente é preciso o Colombo!

Dr. Mateus Maniés Roque (*)

Esta intervenção do Sr. Dr. Orlando Vilela sugeriu-me também uma reflexão que não deixaria de fazer, e que é a seguinte: de facto, tenho para mim que é inconstitucional e que tem uma gravidade agravada, passe a expressão, um jovem com 18 anos não poder votar, porque tem esse direito constitucional. Portanto, na minha opinião e sendo assim, a lei ordinária e a administração em sentido amplo têm de criar mecanismos de natureza técnica, material e executiva para dar corpo a disposições de natureza constitucional. Pensar que, sendo inconstitucional na prática, por estas ou outras razões, não se pode materializar um direito constitucional e que, portanto, no primeiro ano, passaremos suavemente por cima disto julgo que será um pensamento insustentável.

Daqui que considere que, por exemplo, este problema que o Sr. Dr. Vilela colocou teria, salvo melhor opinião, uma solução extremamente fácil. Eu entendo que, no período de inscrição do recenseamento, mesmo que este

(*) - Advogado, ex-membro da Comissão Nacional de Eleições.

fosse só o mês de Maio ou em qualquer outro mês, deveria ser permitido que se inscrevessem todos os cidadãos que, até ao próximo período de inscrição, ou seja, até Maio do ano seguinte, completassem 18 anos de idade.

Isso exigiria, na prática, uma alteração de natureza material, politicamente inócua, mas relevante constitucionalmente, que não tem nada a ver com uma eventual manipulação pontual de actos eleitorais. Ou seja, exigiria uma medida tão simples como esta: o verbete de inscrição do recenseamento, que tem vários *items*, teria mais um dizendo a data do aniversário do cidadão inscrito. Donde, se houvesse eleições no período que medeia entre o mês de Maio de um determinado ano e Maio do próximo ano e se à data dessas eleições esse possível eleitor, entretanto inscrito, ainda não tivesse perfeito os 18 anos - o que é uma coisa perfeitamente visível na Mesa de voto - ele não poderia votar.

Não sei se me fiz entender, mas era uma coisa tão simples como isto: alterar-se-ia o modelo anexo à lei em termos de verbete de inscrição, constando aí o dia do aniversário desse eleitor.

Se as eleições ocorressem de Maio a Maio, das duas uma: ou o eleitor já tinha perfeito os 18 anos ou não, o que era verificável naquela rubrica. Se os tinha perfeito, poderia votar; caso contrário, não o poderia fazer pois a natureza do regime dessa inscrição era sob a condição de ter perfeito os 18 anos aquando do acto eleitoral.

Penso que no plano material seria fácil executar esta medida, que seria politicamente inócua e não teria nada a ver com a fidedignidade nesse âmbito desse corpo eleitoral, nem com a fidedignidade do resultado das eleições, e teria esta pequena vantagem de cumprir a Constituição.

Juiz Conselheiro Armindo Ribeiro Mendes

Por vezes o bom é inimigo do óptimo. Eu devo dizer que discordo do seu juízo, nomeadamente em termos de execução prática. Não sei se já fez parte de alguma Mesa de voto, mas eu, durante alguns anos, fui presidente

de uma e, em Lisboa, ultrapassavam talvez a dezena os casos - talvez este número seja um exagero, mas eram seguramente seis ou sete os casos - em que, numa secção de voto, cidadãos se apresentavam para votar e tinham sido dados como mortos porque o registo civil comunicou que estes tinham falecido. Isto criava um problema complicado. Era mais grave do que aditar uma data, o cidadão estava pura e simplesmente cortado com uma "comunicação do Registo Civil de..."

Claro que havia pessoas que, compreensivelmente, levavam a mal, porque demonstrar que se está vivo é quase uma questão filosófica nestes momentos. Portanto, estou convencido que esse sistema não será simples, mas, sim, mais uma complicação que se acrescenta. Mas, enfim, admito prova em contrário.

Quanto ao facto da pessoa constitucionalmente ter um direito, julgo que o tem a partir do momento em que perfaz 18 anos. A lei diz que, para estes efeitos, se atente à data do recenseamento e não à data da eleição, o que não me parece abusivo. Mas não quero dizer que o não seja e mantenho o espírito aberto, ficando a pensar na questão.

Sra. Anabela Viegas (*)

Devo dizer que pertenço à RDP - Internacional, embora esteja aqui presente a título pessoal.

Muito se falou aqui no voto dos emigrantes e julgo que só quem tem contacto diário com estes poderá avaliar a sensibilidade que eles têm relativamente ao que se passa no nosso país. Devo dizê-lo pessoalmente, porque, nas nossas emissões, recebemos diariamente vários telefonemas. Por exemplo, estamos a transmitir um noticiário e, por problemas de onda curta (que como sabem existem), eles não conseguem ouvir bem a notícia e telefonam a querer saber informações sobre ela.

(*) - Funcionária da RDP-Internacional

Portanto, julgo que não deveria ser totalmente posta de parte a hipótese de os emigrantes votarem para a eleição do Presidente da República, porque estes se sentem marginalizados muitas vezes e em muitos aspectos - e principalmente neste caso. Embora os peritos vejam grandes dificuldades na concretização dessa votação, o que é certo é que também teremos de ter em conta que são muito diferentes os casos dos emigrantes que se encontram no Brasil dos que estão na Europa, porque estes últimos vêm cá praticamente todos os anos - aliás, nós próprios os consideramos diferentes e, por isso, fazemos programas diferentes.

Inclusivamente, há muito pouco tempo, a propósito das emissões da rádiotelevisão internacional, tivemos até a prova dessa realidade pois foram inúmeros os telefonemas de indivíduos que queriam que os informássemos de qual o satélite ou o canal em que a televisão ia transmitir. Ainda ontem um emigrante me telefonou a dizer: "Eu estou à espera de um técnico que me venha montar uma parabólica e quero saber qual é a parabólica que ele me deve montar". Isto demonstra que os emigrantes estão extremamente interessados em tudo o que se passa no país, já para não referir as inúmeras cartas que recebemos.

Só se os peritos estivessem ali connosco a assistir aos telefonemas durante umas horas é que poderiam ter a noção do interesse que eles têm pelo que cá se passa. Posso dizer que chegam a telefonar só para saberem se, naquele momento, está a chover em Lisboa.

