Universidades Lusíada

Monteiro, Manuel, 1962-

Uma outra abordagem sobre os círculos eleitorais

http://hdl.handle.net/11067/1689
https://doi.org/10.34628/nj0w-er59

Metadados

Data de Publicação	2015-10-27
Palavras Chave	Eleições - Portugal
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 12 (2014)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-27T08:42:55Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

UMA OUTRA ABORDAGEM SOBRE OS CÍRCULOS ELEITORAIS

Manuel Monteiro [1]

Resumo: Este trabalho coloca os círculos eleitorais no centro da análise e da reflexão. O que nele está em causa não é saber se o facto de existirem círculos que elegem poucos deputados afecta a representatividade dos partidos políticos. Foi outro o objecto do nosso estudo. Identificámos a sub-representatividade parlamentar de importantes partes do território nacional, questionámos o actual modelo de círculos eleitorais e ponderámos para eles uma nova configuração. Uma configuração que liga regiões menos povoadas, com as regiões mais povoadas, uma configuração que pode contribuir para diminuir a imensa desproporção dos deputados eleitos pelos círculos do interior, face àqueles que são eleitos pelos círculos do litoral.

Palavras-chave: Círculos eleitorais; Representatividade parlamentar; Interior; Litoral.

Abstract: This paper puts the constituencies in the center of the analysis and reflection. What is intended is not to evaluate if the existence of constituencies that elect few Members affects or not the representativeness of the political parties. The purpose of this study is another. We identified the sub-parliamentary representation of important parts of the national territory and we have put into question the current model of constituencies and considered for them a new configuration. A configuration that binds less populated regions with others most densely populated; a configuration that can help to reduce the huge disproportion of deputies elected by the constituencies of interior of the country against those who are elected by constituencies of the coastline.

Key-words: Constituencies; Parliamentary Representation; Interior; Coastline.

Introdução e enquadramento do tema

O debate sobre o sistema eleitoral português tem sido repetidas vezes iniciado e repetidas vezes não concluído. Sendo um debate, como oportunamente

[1] Professor da Universidade Lusíada de Lisboa e do Porto.

salientou Braga da Cruz, "…inconclusivo, e sempre renovado, como debate político que é"[2], a sua extensão abrange um conjunto de matérias que envolvem interesses muito particulares, convicções muito específicas, equilíbrios nem sempre publicamente confessados. Falar de votos, da sua conversão em mandatos, do modo como são eleitos os deputados e do tipo ou dimensão dos colégios eleitorais é falar de poder. A luta pelo poder, mesmo que isso não seja directamente assumido, condicionou sempre as opções dos decisores nas leis eleitorais adoptadas. Do poder que se conquista ou pode conquistar e do poder que se mantém ou pode perder. Foi assim na Monarquia Constitucional, quando o direito de voto e o direito a ser eleito era atribuído apenas a quem tivesse um certo rendimento[3]; foi assim na Primeira República, quando o código eleitoral de Afonso Costa, contrariando todo o discurso anterior dos republicanos, atribuiu o direito a votar apenas aos cidadãos que soubessem ler e escrever; foi assim no Estado Novo, quando a inscrição nos cadernos eleitorais era precedida de um rigoroso escrutínio sobre a lealdade ao regime dos eleitores[4]; foi assim na Democracia, quando durante largo período de tempo os emigrantes não puderam participar na eleição do Presidente da República[5]. A situação não é todavia um exclusivo nacional. Bastará recordar que o direito de voto das mulheres só passou a ser admitido na França em 1944, uma vez que o então "…Partido Radical a ele se opunha temendo que a forte influência da Igreja as conduzisse a votar na direita"[6] e que na mesma França os jovens com 18 anos de idade só passaram a poder votar, em 1974. A razão era a de que "…os partidos políticos não estavam seguros da orientação ideológica deste grupo etário…"[7], uma vez que "…a supunham (…) alinhada com os grupos extremistas"[8]. Como se constata diferentes são os regimes, diferentes são os países e diferentes podem ser os motivos, mas idênticas são as atitudes quando se trata de facilitar ou

[2] Cf. CRUZ, Manuel Braga, (org.), *Sistema Eleitoral Português – debate político e parlamentar*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros – Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, p. 28.

[3] De que é exemplo a Lei de 9 de Abril de 1838, que exigia para os eleitores a renda liquida de 80$000 réis, e a de 400$000 réis para os elegíveis.

[4] Sendo igualmente de salientar a restrição imposta aos candidatos, pelo Dec.-Lei nº 24 631, de 6 de Novembro de 1934, que no seu art. 3º, nº 6, estabelecia não poderem ser eleitos para a Assembleia Nacional "Os que professem ideias contrárias à existência de Portugal como Estado independente, à disciplina social, e com o fim de promover a subversão violenta das instituições e princípios fundamentais da sociedade".

[5] Situação só alterada pela revisão constitucional de 1997, através da alteração do art. 124º, da versão inicial da CRP.

[6] Cf. MARTIN, Pierre, *Les systèmes* électoraux *et les modes de scrutin*, 2ª ed., Paris, Montchrestien, 1997, p. 17. Tradução nossa.

[7] Cf. COTTERET, Jean-Marie, EMERI, Claude, *Les Systèmes* Électoraux, 6ª ed., Paris, PUF, 1994, pp. 15-16. Tradução nossa.

[8] *Idem*, *ibidem*, p. 16. Tradução nossa. De referir que se deve a Giscard d`Estaing, já eleito Presidente da República da França, a apresentação de uma proposta ao parlamento francês para que a maioria eleitoral e civil baixasse dos 21 anos para os 18 anos, o que passou a ser consagrado a 5 de Julho de 1974.

dificultar o acesso à escolha dos representantes. Saber quem ganha e perceber quem perde com qualquer reforma eleitoral é no presente, como o foi no passado e como por certo o será no futuro, a grande questão, talvez mesmo a única, para os competidores políticos.

Mas se esse é o contexto próprio (real) da competição política e partidária, tal não inviabiliza que continuamente a academia estude, pondere e sugira, soluções que contribuam para a melhoria de qualquer sistema. E neste campo em particular – o da alteração das leis eleitorais - são múltiplos os testemunhos e múltiplos têm sido os trabalhos dados a conhecer, revelando rigorosa investigação e não menos rigorosa preocupação com a correcção de erros e o aperfeiçoamento de regras, que podem estar desajustadas face aos momentos actuais. São disso exemplo, entre muitos outros, o Projecto de Código Eleitoral, da autoria de uma Comissão[9] presidida por Jorge Miranda que, em 1987, deu a conhecer novas propostas de círculos eleitorais e, em certo sentido, de conversão de votos em mandatos[10], e ainda o trabalho coordenado por André Freire, em 2008, intitulado "Para uma melhoria da representação política – A reforma do sistema eleitoral"[11]. Em ambos os casos se avançaram sugestões para mudanças substanciais no sistema eleitoral vigente, mas em ambos os casos as sugestões não passaram disso mesmo. A razão dos partidos, válida sem dúvida na argumentação e na defesa dos seus particulares interesses, sobrepôs-se (e continua a sobrepor-se), por certo porque se "…a escolha de um qualquer sistema eleitoral está longe de ser inocente, menos o é, por maioria de razão, a sua eventual reforma"[12].

E o que está afinal em causa quando falamos de sistemas eleitorais, ou seja quando analisamos "…o conjunto de regras relativas à organização do processo eleitoral e à conversão dos votos em mandatos"[13], para que tanta polémica possa ser suscitada? Está em causa, como se referiu, um processo, o processo que define "…as condições de acesso ao poder político"[14], o processo que tem "…por

[9] Comissão constituída por despacho de 3 de Março de 1986, do Ministro da Administração Interna, do X Governo Constitucional, presidido por Cavaco Silva, para a apresentação de um estudo que servisse de base à posterior elaboração de uma Proposta de Lei da qual resultasse a codificação de todas as leis eleitorais portuguesas. É ainda de referir que esta proposta surge dois anos antes da revisão constitucional de 1989, que procedeu a alterações na composição da Assembleia da República.

[10] Propostas que podem ser consultadas no *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 364, de Março de 1987.

[11] Cf. FREIRE, André, MEIRINHO, Manuel, MOREIRA, Diogo, *Para uma melhoria da representação política – A reforma do sistema eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora, 2008. Este estudo foi elaborado em resposta à solicitação do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

[12] Cf. TEIXEIRA, Conceição Pequito, «Ainda (e sempre) a Reforma do Sistema Eleitoral entre o Ímpeto Reformista e o Imperativo Conservador», in *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12, Lisboa, DGAI, 2009, p. 125.

[13] Cf. MARTINS, Manuel Meirinho, *Representação Política – Eleições e Sistemas Eleitorais*, Lisboa, ISCSP, 2008, p. 187.

[14] Cf. CORTÊS, Jorge, ALMEIDA, Vasco Duarte de, (dir.), *Estudos vários de Direito Eleitoral*, Lisboa, AAFDL, 1996, p. 16.

objecto a delimitação das circunscrições eleitorais"[15], o processo que determina a "… magnitude de cada círculo eleitoral (número de mandatos a eleger, no âmbito de cada círculo eleitoral) …"[16]. Está, em suma, em causa "…o conjunto de regras, de procedimentos e de práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que está sujeita a eleição em qualquer país…"[17]. Conhecer o sistema eleitoral de um país é assim conhecer "…a organização dos círculos eleitorais, a organização do processo eleitoral, a campanha eleitoral, a eleição propriamente dita, o apuramento e o contencioso eleitoral"[18]. Não é assunto menor para o jogo do poder e é um assunto de incontornável importância para quantos nele pretendam participar ou continuar a participar.

Tendo visto o que constitui, o que engloba ou abrange, um sistema eleitoral, importa compreender que as análises, os estudos e as reflexões, que em seu redor e em redor do direito eleitoral se processam, principalmente no que concerne às eleições parlamentares, incidem habitualmente sobre as seguintes partes:

(i) a capacidade eleitoral activa e passiva;
(ii) o regime de inscrição nos cadernos eleitorais;
(iii) o regime para o exercício do voto;
(iv) o tipo de círculos eleitorais e a respectiva organização;
(v) o número de deputados a eleger por cada círculo e o respectivo modo de eleição;
(vi) o regime das candidaturas;
(vii) o sistema de representação escolhido;
(viii) o método ou o modo de escrutínio.

Significa isto que quer o direito eleitoral de um país, quer o seu sistema eleitoral, nos indicam:

(i) quem pode votar e quem pode ser votado;
(ii) se o recenseamento eleitoral é obrigatório ou voluntário;
(iii) se o voto é apenas um direito ou também um dever jurídico;
(iv) como se organiza ou divide o território eleitoral (circulo nacional, círculos plurinominais, círculos uninominais);
(v) quantos deputados compõem o parlamento e qual o tipo de listas que se devem apresentar a uma eleição;
(vi) quem pode apresentar candidaturas (apenas partidos, partidos e listas de cidadãos independentes);
(vii) se o sistema é proporcional, maioritário ou misto;
(viii) qual o critério utilizado para a conversão dos votos em mandatos.

[15] *Idem, ibidem*.

[16] *Idem, ibidem*.

[17] Cf. MIRANDA, Jorge, *Estudos de Direito Eleitoral*, Lisboa, Lex, 1995, pp. 135-136.

[18] Cf. PINTO, Ricardo Leite, CORREIA, José de Matos, SEARA, Fernando Roboredo, *Ciência Política e Direito Constitucional – Teoria Geral do Estado, Formas de Governo, Eleições e Partidos Políticos*, 4ª ed. rev. e ampl., Lisboa, Universidade Lusíada Editora, p. 374.

As soluções propostas para cada uma destas partes surgem normalmente como peças igualmente importantes, integrando um todo que potencia a ideia que melhor serve os objectivos dos proponentes ou do regime instituído. Todavia, e não obstante isso nem sempre ser assumido, devemos reconhecer que muitos estudos, debates e polémicas sobre os sistemas eleitorais têm como ponto de partida, e como ponto de chegada, uma única preocupação: saber quantos são ou serão os mandatos distribuídos pelos partidos. A representação parlamentar partidária tem constituído o único grande centro de gravidade da discussão destes temas, com manifesto prejuízo no nosso entender para aspectos que assumem, ou devem assumir, a mesma relevância. E nesses aspectos incluímos a representatividade dos círculos eleitorais, não no sentido de percebermos se os partidos são prejudicados ou beneficiados[19], mas com o objectivo de abordarmos a sub-representação parlamentar das regiões interiores do continente português, confinadas a círculos eleitorais cada vez mais despovoados, logo politicamente mais distantes dos órgãos nacionais de decisão. É que se os partidos e a sua representatividade têm, sem nenhuma dúvida, inquestionável importância num regime democrático, não menos importante é a circunstância do parlamento reflectir de forma profundamente desigual a representatividade territorial do país. Uma representatividade claramente inclinada, que nos apresenta círculos eleitorais de primeira e círculos eleitorais de segunda, ou até terceira, categoria.

O nosso trabalho abordará pois a importância dos círculos eleitorais, enquanto "divisão geográfica de um território para efeitos eleitorais correspondente a determinado colégio eleitoral"[20] e fá-lo-á, tanto quanto possível, de forma autónoma face às demais questões atinentes aos sistemas eleitorais. Também nós entendemos que "…a dimensão dos círculos pode, em certos casos, ser mais importante do que a própria fórmula eleitoral"[21] e que "o agravamento das desigualdades na representação surge primeiro quando o legislador mantém (…) inalteradas as circunscrições durante muitos anos, não obstante a rápida alteração demográfica"[22], e que essa atitude do legislador ou seja essa "… inércia tem um efeito político não dissimulável"[23]. É no fundo uma "…inércia do legislador, que não corrige as desigualdades na representação entre os vários círculos…"[24].

[19] Temos presente o alerta indicando que "a repartição proporcional de mandatos em círculos que elegem um número reduzido de deputados (…) pode conduzir, (…), a uma concentração de mandatos nos «partidos maiores» funcionando, na prática, como «cláusula barreira» (…) dos pequenos partidos". Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, v. II, 4ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 243.

[20] Cf. MENDES, Fátima Abrantes, et. al., *Dicionário de Legislação Eleitoral*, Lisboa, CNE, 1995, p. 85.

[21] Cf. PINTO, Ricardo Leite, CORREIA, José de Matos, SEARA, Fernando Roboredo, *Ciência Política e*…cit, p. 389.

[22] Cf. COTTERET, Jean-Marie, EMERI, Claude, *Les Systèmes*…cit, p. 29. Tradução nossa.

[23] *Idem*, *ibidem*. Tradução nossa.

[24] Cf. PINTO, Ricardo Leite, CORREIA, José de Matos, SEARA, Fernando Roboredo, *Ciência Política e*…cit, p. 372.

Não desconhecemos que "…a ausência de redefinição das circunscrições eleitorais, resulta por vezes de um cálculo político…"[25] e admitimos que "…a própria redefinição pode todavia ser a ocasião para manobras desleais, ainda que legais"[26], mas isso não pode, por si, constituir motivo para que nada se altere. Importará pois compreender se continua a fazer sentido que a divisão do território para fins eleitorais, no continente, tenha de coincidir com os distritos administrativos. E importará compreendê-lo tendo em conta as "…possibilidades abertas com as revisões constitucionais de 1989 e sobretudo de 1997…"[27], que claramente "…vieram conceder maior liberdade legislativa quanto a opções neste domínio"[28]. Liberdade legislativa aliás que a já mencionada revisão constitucional de 1997 veio reforçar e que se reflecte no "…princípio da flexibilidade do modelo de círculos eleitorais que a Constituição introduziu no artigo 149º…"[29].

Argumentar-se-á, como justificação para o não exercício dessa liberdade legislativa, "…que a Constituição, visando conferir flexibilidade ao tratamento da matéria, (…), impediu, simultaneamente, (…), que uma simples maioria governamental pudesse instrumentalizar ao seu serviço…"[30] a lei conducente a uma nova configuração dos círculos eleitorais. E que o fez ao determinar no seu art. 168º, nº 6, alínea d), que a aprovação de iniciativas legislativas nesta matéria dependeria do voto favorável de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções[31]. No fundo ter-se-ia dado o carro, mas dificultado a sua condução. A flexibilização operada com as revisões constitucionais de 1989 e, principalmente, de 1997, não anulou a rigidez, antes a enfatizou, em nome de uma "…sustentabilidade político-democrática…"[32], de "…leis postuladoras da necessidade de consensos políticos alargados entre os vários leques partidários constitucionalmente representados"[33]. Ora se, como vimos, o que move os partidos é a luta pelo poder, difícil será esperar qualquer entendimento neste âmbito que não salvaguarde as ambições e os objectivos dos principais interlocutores na contenda: o PS e o PSD. Porém, sendo este um assunto de relevante análise não é ele que aqui nos ocupa e pela seguinte razão: se podemos compreender que a representatividade das várias correntes de opinião no parlamento assume papel de destaque, já temos dificuldade em aceitar que esse papel tenha privilégio de exclusividade,

[25] Cf. MARTIN, Pierre, *Les systèmes* électoraux *et*…cit, p. 44. Tradução nossa.

[26] *Idem*, *ibidem*. Tradução nossa.

[27] Cf. MENDES, Maria de Fátima Abrantes, MIGUÉIS, Jorge, *Lei eleitoral da Assembleia da República – actualizada, anotada e comentada e com os resultados eleitorais de 1976 a 2002*, 4ª reed., Lisboa, Edição dos Autores, 2005, p. 13.

[28] *Idem*, *ibidem*.

[29] Cf. OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, v. II, Coimbra, Almedina, 2010, p. 276.

[30] *Idem*, *ibidem*.

[31] Configurando-se desta forma uma situação dependente da aprovação de uma lei de valor reforçado, tal como prescrito no art. 112º, nº 3, da CRP, aditado pela revisão constitucional de 1997.

[32] Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República*…cit, p. 59.

[33] *Idem*, *ibidem*.

descurando-se em absoluto, ou quase em absoluto, a representatividade dos círculos. Uma representatividade que elimine, ou ao menos atenue, as evidentes disparidades de representação política entre os eleitores que vivem e votam no litoral e os eleitores que vivem e votam no interior. Pensamos que a ausência de reflexão sobre este ponto poderá, a prazo, condenar a existência de círculos eleitorais com um ritmo de desertificação populacional em crescimento[34]. E se assim for poderá perguntar-se que sentido tem a manutenção de círculos eleitorais de natureza regional ou distrital e que razão impede de se evoluir ou para a sua substituição por círculos uninominais, ou por um único círculo nacional, ou para a solução adoptada em Espanha e que passa pela atribuição inicial mínima de um número de deputados a cada circunscrição, independentemente do seu número de eleitores[35]. Apesar de outros serem os princípios[36] que vimos defendendo para a definição do número de representantes no parlamento parece-nos, mesmo mantendo-se o actual quadro normativo, que há correcções e mudanças a ponderar. E essas correcções, ou eventuais mudanças, implicam uma outra abordagem conceptual sobre a representatividade/proporcionalidade territorial, desligada da representatividade/proporcionalidade partidária. Que objecções poderemos encontrar a essa nova abordagem conceptual? Antecipemos quatro das que se nos afiguram mais notórias, partindo de alguma da múltipla reflexão político-jurídica e jurídico-política sobre o tema.

Poderá dizer-se:

[34] No nosso trabalho "Do Recenseamento Eleitoral em Portugal", cuja análise, neste campo, se situou entre as eleições legislativas de 1976 e as eleições legislativas de 2009, dissemos a este propósito "…não ser previsível que da estrita conciliação do sistema eleitoral vigente, com o constante desequilíbrio nos cadernos eleitorais entre os grandes e os pequenos círculos advenha qualquer mudança futura" e chamámos a atenção para o facto de que a "…contínua diminuição de eleitores nos círculos eleitorais do interior e um também contínuo aumento nos círculos eleitorais do litoral, e em particular de Lisboa e do Porto, tornará inevitável a progressiva redução dos deputados a eleger nos distritos de menor dimensão populacional". Cf. MONTEIRO, Manuel, *Do Recenseamento Eleitoral em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 247-248.

[35] Esta solução está definida no art. 68º, nº 2, da Constituição Espanhola, cujo texto é o seguinte: "A circunscrição eleitoral é a província. (…). A lei distribuirá o número total de deputados, assegurando uma representação inicial mínima a cada circunscrição e distribuindo os restantes de forma proporcional à população". Essa representação inicial mínima está prescrita no art. 162º, nº 2, da Lei Orgânica nº5/1985, de 19 de Junho, (lei revista e actualizada a 08/09/2011, mantendo-se contudo inalterada a norma em apreciação), aí se dizendo que "A cada província corresponde um mínimo inicial de dois Deputados". Tradução nossa.

[36] Princípios que sustentámos no trabalho que publicamos sobre o recenseamento eleitoral em Portugal e que correspondeu à nossa tese de doutoramento, em Ciência Política, defendida na Universidade Lusíada de Lisboa. Nesse trabalho propusemos ou que "o número global de deputados a eleger em cada círculo eleitoral do território nacional…", resultasse "…do seu número de recenseados, a partir de um determinado rácio deputado/recenseados", ou, em alternativa, que o número global de deputados atribuídos a cada círculo eleitoral do território nacional fosse definido em função do seu número de recenseados, mas que os deputados efectivamente eleitos dependessem do número de votantes registado em cada um dos círculos eleitorais. Cf. MONTEIRO, Manuel, *Do Recenseamento Eleitoral em*…cit, pp. 346-347.

(i) que a valorização da representatividade dos círculos, desligada de todas as outras questões atinentes ao sistema eleitoral, contenderá com o preceituado no nº 2, do artigo 152º da Constituição, ao definir que "Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos";
(ii) que "…a organização dos círculos ou colégios eleitorais parciais[37] deve-se, simplesmente, à necessidade de aproximação entre eleitores e Deputados e à relevância que, apesar de tudo, assume a vida local e regional"[38].
(iii) que ao contender com o nº 2, do artigo 152º, da Constituição, esquecemos que o preceito visa "…evitar os «deputados locais» ou «regionais» e, por outro lado, afirmar o princípio do «mandato livre», (…), não vinculado aos eleitores que participaram na eleição do deputado"[39];
(iv) que "a representação parlamentar, enquanto expressão política, implica o povo como unidade…"[40];

Que dizer destas, possíveis/eventuais, objecções?

(i) em primeiro lugar, que de acordo com a concepção maioritariamente vigente os círculos eleitorais regionais/distritais, e a sua distribuição pelo território nacional, surgem só como um instrumento, um meio, para assegurar a referida "*necessidade de aproximação entre eleitores e Deputados*", e "*a relevância da vida local e regional*". Não se justificará desse modo que se atribua à sua representatividade uma fundamentação superior ao seu estatuto e natureza.

Não partilhamos este entendimento! Quanto a nós, e sem pretendermos esgotar desde já o assunto, a representatividade dos círculos distritais ou regionais não é matéria residual, secundária ou menor, no sistema representativo. Se a unidade nacional que o parlamento representa não reflectir politicamente as particularidades de cada uma das suas regiões, essa unidade será virtual e objectivamente desajustada da realidade. Será uma unidade fictícia, formalmente consagrada mas realmente inexistente. A unidade que resulta da diferença das partes, contribui para um sentimento de identidade, sendo esse sentimento de identidade que traduz o respeito, a admiração e a ligação aos órgãos que representam o todo nacional. É no parlamento democrático que devem estar espelhadas as diferenças, assumindo-se contudo que elas não se esgotam no campo das ideologias ou dos partidos. Há laços de comunhão entre os habitantes de uma determinada região, constituídos pelas condições próprias dessa

[37] A expressão "círculos eleitorais parciais" é habitualmente utilizada para identificar os colégios eleitorais regionais ou distritais, procedendo-se dessa forma à sua distinção com o círculo eleitoral nacional. No nosso trabalho utilizaremos preferencialmente as expressões "círculos regionais e distritais" ou, em função da hipótese de trabalho que apresentaremos, "círculos provinciais".

[38] Cf. MIRANDA, Jorge, «Anotação III ao art. 152º», in MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, t. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 455.

[39] Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República*…cit, p. 256.

[40] Cf. MIRANDA, Jorge, «Anotação III ao art. 152º», in MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa*…cit, p. 455.

mesma região e que superam em muitas circunstâncias as distinções partidárias ou ideológicas. O parlamento, enquanto órgão que representa os cidadãos portugueses, deverá ser a câmara que agrega, que junta e que une, sem unificar, assumindo-se que a pluralidade numa sociedade livre e democrática não se esgota nas correntes de opinião política e partidária. Neste exacto sentido o parlamento também deve funcionar como uma "câmara das regiões", conferindo-se dessa forma à representatividade dos círculos regionais e distritais outra percepção e fundamentação políticas, sem que isso colida com a ideia de que cada deputado, seja qual for o círculo da sua eleição, representa todo o país.

(ii) em segundo lugar, manifesta-se uma preocupação quanto à liberdade de exercício do mandato parlamentar, que se nos afigura desajustada face à realidade político-partidária instituída.

Com efeito, pensar que uma alteração dos princípios subjacentes à representatividade dos círculos regionais, prejudicaria a liberdade dos mandatos dos deputados, seria esquecer que já hoje a maioria dos partidos nos períodos eleitorais evidencia as vantagens dos distritos e das regiões elegerem representantes para o parlamento que falem em seu nome e em seu nome defendam as suas especificidades e problemas[41]. E seria esquecer ainda quer as implicações práticas da possível introdução dos círculos uninominais, quer o facto do exercício concreto dos mandatos estar muito mais dependente da vontade do partido, do que da vontade do deputado, até porque este se sente permanentemente "…obrigado a prestar contas junto do partido que o fez eleger…"[42]. É verdade que há quem entenda, num certo sentido em resposta a esta última posição, que "…dentro do espírito do sistema…"[43], se pode afirmar "…que o mandato parlamentar é (…) conferido tanto aos Deputados como aos partidos…"[44], mas que aqueles têm a garantia de "…subsistência dos seus mandatos independentemente dos partidos"[45], pelo que a manutenção do princípio do mandato livre não estará em causa[46]. Respeitando a posição expressa, pensamos que a mesma é contrariada quer pela manifestação pública das direcções partidárias quanto ao sentido de voto sobre os principais diplomas em debate

[41] Ainda que possamos considerar que entre o discurso proferido em tempos de campanha eleitoral e a prática subsequente, se verifique uma notória distância. Não obstante esse facto não deixa de ser elucidativa a preocupação dos partidos (mesmo que aparente), com a representação das regiões.

[42] Cf. OTERO, Paulo, *A Democracia Totalitária*, Cascais, Principia, 2001, p. 227.

[43] Cf. MIRANDA, Jorge, «Divisão do Poder e Partidos Políticos», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, v. I/2001, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 57.

[44] *Idem*, *ibidem*, p. 58.

[45] *Idem*, *ibidem*.

[46] Continuando em defesa desta sua tese, considera Jorge Miranda que "são os grupos parlamentares que exercem as faculdades de que depende a actuação dos partidos nas assembleias políticas e só eles têm legitimidade democrática para deliberar sobre o sentido do seu exercício, não quaisquer outras instâncias ou centros de decisão extraparlamentares", pelo que "…se os grupos parlamentares implicam uma avançada institucionalização dos partidos, são, ao mesmo tempo um anteparo ou um reduto da autonomia individual e colectiva dos deputados". *Idem*, *ibidem*, pp. 58-59.

no parlamento, quer pelo facto de muitos partidos incluírem nos seus estatutos os grupos parlamentares como órgãos partidários. Afirmar pois que o mandato dos deputados é livre, na actualidade, é não só desconhecer o funcionamento do sistema político-partidário instituído, como desvalorizar o facto de que essa liberdade só se manifesta verdadeiramente quando o deputado abandona o grupo parlamentar que integra e assume a posição de deputado independente. Como refere Paulo Otero, a "…realidade sobre o funcionamento das instituições políticas da III República não nos é dada pelo texto da "Constituição oficial"…"[47], sendo antes "…a "Constituição não oficial", (…), que nos diz que nada ou quase nada da acção política escapa à intervenção dos partidos políticos…"[48]. Mal se compreenderia deste modo, que se sustente a não vinculação dos deputados aos eleitores que participaram na sua eleição e se aceite, de facto, uma vinculação exclusiva, ou quase exclusiva, aos partidos pelos quais são eleitos. Revelar-se-ia assim contraditória, face à situação que hoje temos, uma possível perspectiva negativa da valorização dos círculos eleitorais regionais e da respectiva eleição de deputados por esses mesmos círculos.

(iii) em terceiro, e último lugar, que o facto de o parlamento representar todo o povo, "o povo como unidade", não anula as especificidades próprias das populações e das regiões em que habitam, nem a necessidade de essas mesmas populações, enquanto tal consideradas, terem representantes parlamentares.

É esse por exemplo o sentido dado, em Espanha, para se defender a atribuição de um número mínimo de deputados a cada circunscrição eleitoral, quando se refere que "… apesar de os Deputados (…) representarem todo o povo espanhol, existe um tipo de representação territorial que ainda que se justificasse pela proximidade aos eleitores exige uma certa base territorial do substracto electivo"[49]. Mas não se pense que a solução seguida em Espanha é caso único. Bastará lembrar que, também em Portugal, a lei eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores adopta idêntica posição e adopta-a já desde 1976. Com efeito quer de acordo com o então Estatuto Provisório desta Região, quer de acordo com a sua primeira lei eleitoral, cada círculo eleitoral tinha (tem) o direito a eleger dois deputados independentemente do seu número de eleitores. Em ambos os diplomas se definia que "cada um dos círculos (…) elegerá dois Deputados, e mais um por cada 7500 eleitores recenseados ou fracção superior a 1000".

Esta disposição[50], nomeadamente no que concerne à eleição de dois

[47] Cf. OTERO, Paulo, «As Instituições Políticas e a Emergência de uma "Constituição Não Oficial"», in *Anuário Português de Direito Constitucional*, v. II/2002, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 100

[48] *Idem*, *ibidem*.

[49] Cf. Constitucíon espaňola de 1978, sinopsis III ao art. 68º, in http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos (consultado no dia 10 de Setembro de 2013). Tradução nossa.

[50] Disposição reflectida no art. 7º, nº 2, do Dec.-Lei nº 318-B/76, de 30 de Abril (Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores) e no art. 2º, nº 2, do Dec.-Lei nº 318-C/76, de 30 de Abril (Lei Eleitoral da Assembleia Regional da Região Autónoma dos Açores). Cf. *Diário da República*, I Série, nº 102, 2º Suplemento, de 30 de Abril de 1976, pp. 956-(4) e 956-(10), respectivamente.

deputados por cada um dos círculos eleitorais da Região Autónoma dos Açores, independentemente do seu número de eleitores, manteve-se inalterada nas revisões feitas quer do Estatuto da Região, quer da respectiva lei eleitoral. Estamos perante uma distribuição de deputados obedecendo "…a uma técnica mista, com utilização de dois critérios: o de contingente e o proporcional"[51], em nome de "… um equilíbrio entre a representatividade e a proporcionalidade, através de um contingente mínimo representativo de cada ilha – dois deputados fixos - …"[52].

Decorre daqui que pode existir uma harmoniosa conciliação entre a representatividade populacional dos círculos eleitorais e a representatividade eleitoral dos partidos ou das futuras listas de cidadãos concorrentes ao parlamento. Importará, talvez, que haja uma reflexão serena quanto às funções, e aos fins, que o parlamento nacional tem mantido face àquele que poderá, ou deverá, passar a ter.

Explicado o objecto específico do nosso estudo, e feito o respectivo enquadramento, a análise que faremos de seguida contemplará:

(i) uma relação sobre o peso dos círculos eleitorais na Assembleia da República, desde as eleições legislativas de 1979, até às eleições legislativas de 2011;

(ii) uma hipótese de nova configuração dos colégios eleitorais, traduzida pela possível existência de círculos eleitorais provinciais.

No primeiro ponto o nosso estudo será dividido em duas partes. A primeira abrangerá o período que vai das eleições legislativas de 1979, às eleições legislativas de 1991; a segunda compreenderá o quadro eleitoral legislativo após a revisão constitucional de 1989, ou seja as eleições de 1991 até às eleições de 2011. As razões para a escolha destes actos eleitorais são as seguintes:

- as eleições legislativas de Dezembro de 1979 (eleições intercalares) foram as primeiras a realizarem-se após a aprovação da lei eleitoral nº 14/79, de 16 de Maio, o primeiro diploma a regular os actos eleitorais legislativos depois da votação, a 2 de Abril de 1976, da nova Constituição. As regras então estabelecidas para a atribuição de mandatos aos círculos eleitorais, salvo no que respeita aos círculos da emigração, passaram a obedecer a critérios distintos daqueles que tinham sido seguidos anteriormente (quer nas eleições para a Assembleia Constituinte, quer nas Legislativas de 1976), critérios esses que não eram alheios às novas disposições constitucionais;
- as eleições legislativas de 1991foram as primeiras a ter lugar após a diminuição do número de deputados da Assembleia República, pelo que se afigura essencial recordar em que medida essa diminuição alterou a representatividade de cada círculo, no quadro parlamentar.

[51] Cf. MIGUÉIS, Jorge, et. al., *Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores – Anotada e comentada (edição revista e actualizada)*, Lisboa, CNE-DGAI, 2012, p. 85.

[52] *Idem, ibidem*.

No segundo ponto procuraremos perceber, se uma configuração de base provincial para os círculos eleitorais poderia contribuir para uma alteração, ou atenuação, das actuais discrepâncias existentes.

1. A representatividade dos círculos eleitorais na Assembleia da República

O primeiro diploma a regular as eleições para a Assembleia Constituinte, o Dec.-Lei nº 621-C/74, de 15 de Novembro, definia logo no nº 2, do seu art. 1º, que "Os círculos eleitorais coincidem com as áreas dos distritos administrativos, são designados pelo mesmo nome e têm por sede as suas capitais"[53]. Era a solução encontrada pela Comissão responsável pela elaboração do projecto de lei eleitoral, para a Assembleia Constituinte, que no relatório dos seus trabalhos explicava: "O território eleitoral será dividido por círculos coincidentes com as áreas administrativas e em cada círculo haverá um Deputado por 25 000 eleitores ou resto superior a 12 500"[54] e que "somente no distrito da Horta, cujo número de eleitores se supõe ser inferior a 37 500, a eleição se fará provavelmente pelo sistema maioritário"[55]. Definidos os critérios para a divisão territorial e para a definição do número de deputados a eleger, a comissão estipulou ainda que a conversão dos votos em mandatos se faria em obediência ao sistema eleitoral proporcional e ao método de Hondt (art. 7º, do Dec.-Lei nº 621-C/74). Distinguia-se assim:

- o critério territorial distrital, para a constituição dos círculos eleitorais;
- o estabelecimento de um rácio eleitor/deputado;
- o sistema eleitoral e o método de escrutínio, na eleição dos representantes à A.R.

Como se constata, a atribuição do número de deputados a cada círculo, seguia regra diferente da atribuição de deputados a cada partido. Esta solução foi de resto mantida no Dec.-Lei nº 93-C/76, de 29 de Janeiro (art. 1º, nº 2, art. 2º e art. 7º)[56], que veio regular as primeiras eleições para a Assembleia da República, a 25 de Abril de 1976. Como resultado global do número de deputados então eleitos,

[53] Cf. Dec.-Lei nº 621-C/74, in *Diário do Governo*, I Série, nº 226, de 15 de Novembro de 1974, p. 1388-(18).

[54] Cf. Relatório da Comissão de Elaboração do Projecto da Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte, in MIRANDA, Jorge, *Fontes e Trabalhos Preparatórios da Constituição*, v. I, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1978, p. 48.

[55] *Idem*, *ibidem*.

[56] Cf. Dec.-Lei nº 93-C/76, in *Diário do Governo*, I Série, nº 24, 2º Suplemento, de 29 de Janeiro de 1976, pp. 228-(5) e 228-(6). Refira-se que uma das alterações registadas neste domínio se refere à criação de dois novos círculos eleitorais para os eleitores residentes no estrangeiro (art. 1º, nº 3), tendo ficado estipulado que em cada um desses círculos se elegeria um deputado, se o número de eleitores inscritos fosse inferior a 37 500 e dois deputados caso o número de eleitores fosse igual ou superior a 37 500 (art. 2º, nº 2).

a Assembleia Constituinte ficaria constituída por 250 membros[57], enquanto a Assembleia da República seria composta por 263[58], em consequência da aplicação da lei eleitoral em vigor, o já mencionado Dec.-Lei nº 93-C/76, de 29 de Janeiro[59]. A situação viria a ser alterada com a aprovação da Lei eleitoral nº 14/79, de 16 de Maio, cujas linhas fundamentais no que respeita à matéria em apreciação passamos a expor, fazendo uma síntese comparativa entre o que foi e o que não foi modificado.

(i) O que se manteve:

- a divisão do território nacional em círculos eleitorais correspondentes aos distritos, salvaguardando-se apenas a distinção com os círculos eleitorais regionais (Açores e Madeira), entretanto criados por força da alteração do estatuto jurídico-político das duas regiões[60];
- a existência de dois círculos eleitorais para os eleitores portugueses residentes no estrangeiro[61], salvaguardando-se a distinção operada em 1976 de conferir a todos os emigrantes (residentes na Europa ou fora dela) dois círculos[62].

(ii) O que mudou:

- o número de deputados atribuídos a cada círculo do território nacional,

[57] Cf. Mapa do número global de deputados a eleger para a Assembleia Constituinte e respectiva repartição pelos círculos eleitorais, in *Diário Governo*, nº 48, I Série, Suplemento, de 26 de Fevereiro de 1975.

[58] Cf. Mapa dos deputados eleitos e respectiva repartição pelos círculos eleitorais, nas eleições legislativas de 1976, in *Diário da República*, I Série, nº 122, Suplemento, de 25 de Maio de 1976.

[59] Apesar da nova Constituição estipular no art. 151º, da sua versão inicial, que a A.R. teria um mínimo de 240 e um máximo de 250 Deputados, dispunha-se no art. 298º, nº 2, das Disposições finais e transitórias, que "o número de Deputados à primeira Assembleia da República será o que resultar da aplicação da respectiva lei eleitoral elaborada pelo Governo Provisório". Cf. MONTEIRO, Manuel, *Constituição da República Portuguesa – Memória de um Percurso*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2010, p. 256 e p. 460, respectivamente.

[60] Cf. art. 12º, nº 2, Lei nº 14/79, in *Diário da República*, I Série, nº 112, de 16 de Maio de 1979, p. 916. As alterações posteriormente efectuadas a esta lei não interferiram com a disposição em causa. As alterações foram introduzidas pelos seguintes diplomas: Declarações de 17 de Agosto de 1979 e de 10 de Outubro de 1979, Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de Setembro, Lei nº 14-A/85, de 10 de Julho, Decreto-Lei nº 55/88, de 26 de Fevereiro, Leis nºs 5/89, de 17 de Março, 18/90, de 24 de Julho, 31/91, de 20 de Julho; 55/91, de 10 de Agosto, 72/93, de 30 de Novembro, 10/95, de 7 de Abril, 35/95, de 18 de Agosto, e Leis Orgânicas nºs 1/99, de 22 de Junho, 2/2001, de 25 de Agosto, 3/2010, de 15 de Dezembro, e 1/2011, de 30 de Novembro.

[61] Cf. art. 12º, nº 4, *idem*, *ibidem*.

[62] Inicialmente, de acordo com o Dec.-Lei nº 73-A/75, de 20 de Fevereiro e o Dec.-Lei nº 114-A/75, de 7 de Março, o território de Moçambique correspondia a um círculo eleitoral (Macau ficava integrado no círculo de Lisboa), reservando-se para a emigração um outro círculo. Cf. *Diário do Governo*, I Série, nº 43, Suplemento, de 20 de Fevereiro, p. 274-(2) e *Diário do Governo*, I Série, nº 56, Suplemento, de 7 de Março, p. p. 366-(1). Posteriormente o Dec.-Lei nº 93-C/76, já anteriormente citado, veio definir no nº 3, do seu art. 1º, que "os cidadãos eleitores residentes no estrangeiro são agrupados em dois círculos eleitorais, um abrangendo todo o território dos países europeus, outro englobando todos os demais países dos restantes continentes, e ambos terão a sua sede em Lisboa". Cf. *Diário do Governo*, I Série, nº 24…cit, p. 228-(5).

passou a ser definido em função do número de eleitores nele recenseados[63], mas a partir de um número total máximo (246) e mínimo(236) pré-definido;

- a distribuição dos deputados por cada círculo do território nacional passou a seguir o mesmo critério utilizado para a conversão dos votos em mandatos (sistema proporcional e método de escrutínio de Hondt)[64];
- a cada um dos círculos dos eleitores residentes no estrangeiro (um para a Europa e outro para fora da Europa) passou a ser atribuído um deputado por cada fracção de 55 000 eleitores inscritos e dois excedendo-se esse número[65]. Esta disposição viria contudo a ser alterada pela Lei nº 18/90, de 24 de Julho, que passou a fixar o número de dois deputados para cada círculo da emigração, independentemente do número de eleitores neles inscritos[66].

Mas se este é o quadro definido pela lei eleitoral, recordemos os princípios a que essa legislação tem de obedecer face ao que está prescrito constitucionalmente. O que nos diz a Constituição, sobre os círculos eleitorais? Na sua versão inicial, de acordo com o art. 152º, nº 2[67], apenas se "…previam (…) os círculos eleitorais locais"[68], posteriormente a revisão constitucional de 1989 veio admitir a possibilidade de um círculo nacional, conjuntamente com os círculos locais[69] e, por fim, a revisão de 1997, permitiu ao legislador avançar para a criação de círculos uninominais, sem anular a necessidade de manutenção dos círculos plurinominais, nem excluir a hipótese do círculo nacional[70]. No fundo, e como já oportunamente salientamos, a revisão constitucional de 1997 veio introduzir um amplo campo de escolha ao legislador sendo agora possível a existência e a convergência de "…diversos modelos eleitorais: com círculo nacional (…) ou sem ele; com personalização maior ou menor do mandato (…); com círculos de base distrital ou círculos de base mais ampla (vg. regional; com o actual recorte ou outro mais aperfeiçoado"[71]. Esclarecido o enquadramento constitucional e legal da matéria, analisemos então a representatividade eleitoral dos círculos eleitorais do território nacional.

---

[63] Cf. art. 13º, nº1, da Lei nº 14/79, *idem*, *ibidem*.

[64] *Idem*, *ibidem*.

[65] Cf. art. 13º, nº 2, *idem*, *ibidem*.

[66] Cf. art. 13º, nº 2, da Lei nº 18/90, in *Diário da República*, I Série, nº 169, de 24 de Julho de 1990, p. 3066. Refira-se ainda que esta lei, na sequência da diminuição do número de deputados estabelecida pela revisão constitucional de 1989, veio definir que o número total de deputados a distribuir pelos círculos eleitorais do território nacional era de 226 (art. 13º, nº1), situação que continua em vigor.

[67] Cf. MONTEIRO, Manuel, *Constituição da República*…cit, p. 257.

[68] Cf. MIRANDA, Jorge, «Anotação II ao art. 149º», in MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa*…cit, p. 446.

[69] Cf. MONTEIRO, Manuel, *Constituição da República*…cit, p. 257.

[70] *Idem*, *ibidem*, p. 256.

[71] Cf. MAGALHÃES, José, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p. 184.

1.1.A representatividade dos círculos eleitorais de 1979 a 1991

Quadro 1 – Eleições Legislativas/1979
(Círculos nacionais)

CÍRCULOS	Recenseados[1]	Deputados atribuídos[2]	Representatividade dos deputados na A.R.	Relação Recenseados/Deputado
Aveiro	405 459	15	6,09%	27 031/1
Beja	144 127	5	2,03%	28 825/1
Braga	416 650	15	6,09%	27 777/1
Bragança	125 225	4	1,6%	31 306/1
C. Branco	178 513	6	2,4%	29 752/1
Coimbra	318 971	12	4,88%	26 581/1
Évora	138 546	5	2,03%	27 709/1
Faro	242 757	9	4,1%	26 973/1
Guarda	154 485	5	2,03%	30 897/1
Leiria	293 564	11	4,5%	26 688/1
Lisboa	1 495 234	56	22,8%	26 701/1
Portalegre	110 975	4	1,6%	27 743/1
Porto	1 364 425	38	15,5%	35 906/1
Santarém	335 231	12	4,88%	27 936/1
Setúbal	457 112	17	6,91%	26 889/1
V. Castelo	163 949	6	2,4%	27 325/1
Vila Real	171 488	6	2,4%	28 581/1
Viseu	285 903	10	4,1%	28 590/1
Açores	156 458	5	2,03%	31 292/1
Madeira	149 617	5	2,03%	29 923/1
Total	7 117 073	246	100%	28 931/1

Verifica-se que apesar da relação deputado/recenseados dos círculos menos povoados, na maior parte dos casos situados no interior, nomeadamente Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Viana do Castelo, Vila Real, Açores e Madeira[72], não apresentar um elevado diferencial face à média global

[72] Em muitas circunstâncias a análise feita ao sistema eleitoral nacional, não contempla os círculos dos Açores e da Madeira. Não seguimos esse critério e por duas simples razões. Em primeiro lugar, porque sendo a A.R. o órgão de representação do todo nacional, não se compreenderia que duas das suas regiões não fossem incluídas no nosso estudo; em segundo lugar, porque, e bem, não há

que cada deputado representa no parlamento (28 931 rec./1 deputado), certo é que os deputados destes dez círculos (metade dos que compõem o território nacional) representavam somente 20,55% no parlamento, enquanto apenas dois (Lisboa e Porto) correspondiam a 38,3%, da representação total.

Quadro 2 – Eleições Legislativas/1987[73]
(Círculos nacionais)

CÍRCULOS	Recenseados[3]	Deputados atribuídos[4]	Representatividade dos deputados na A.R.	Relação Recenseados/Deputado
Aveiro	477 832	15	6,09%	31 855/1
Beja	151 377	5	2,03%	30 275/1
Braga	521 819	17	6,91%	30 695/1
Bragança	142 649	4	1,6%	35 662/1
C. Branco	192 953	6	2,4%	32 159/1
Coimbra	352 105	11	4,5%	32 009/1
Évora	146 150	4	1,6%	36 537/1
Faro	269 532	9	4,1%	29 948/1
Guarda	168 651	5	2,03%	33 730/1
Leiria	334 650	11	4,5%	30 422/1
Lisboa	1 676 850	56	22,8%	29 944/1
Portalegre	116 177	3	1,2%	38 726/1
Porto	1 196 453	39	15,8%	30 678/1
Santarém	367 484	12	4,88%	30 624/1
Setúbal	540 007	17	6,91%	31 765/1
V. Castelo	199 636	6	2,4%	33 272/1
Vila Real	205 087	6	2,4%	34 181/1
Viseu	331 364	10	4,1%	33 136/1
Açores	175 532	5	2,03%	35 106/1
Madeira	177 049	5	2,03%	35 410/1
Total	7 743 087	246	100%	31 476/1

qualquer discriminação legal na atribuição do número de deputados a estas duas regiões autónomas, face aos demais círculos eleitorais do continente.

[73] As eleições legislativas de 1980 e de 1983, não apresentam significativas alterações face às eleições de 1979, sucedendo o mesmo com as eleições de 1985 face ao sucedido em 1987. Optámos assim, para não repetirmos análise com escassa variação, apenas por apresentar os dados relativos às legislativas de 1987.

Pelos dados do quadro 2 verifica-se que, mesmo num contexto em que o número total de deputados do território nacional (246) era superior ao que hoje temos (226), a diminuição de eleitores conduziu a uma quebra de representatividade dos círculos mais pequenos. É uma situação para a qual temos tentado chamar a atenção, quando referimos "...que a proporcionalidade dos pequenos círculos não é afectada apenas pela redução do número de deputados, devendo também passar a ser entendida como a normal decorrência da perda de eleitores"[74], o que segundo alguns "…justificaria substituir a aplicação do método de Hondt pela quota de Hare na determinação do número de mandatos a eleger em cada círculo…"[75].

1.2.A representatividade dos círculos eleitorais de 1991 a 2011

As eleições legislativas de 1991 foram as primeiras a ocorrer, como anteriormente assinalamos, depois da segunda revisão constitucional, em 1989. Essa revisão, para lá das alterações já mencionadas quanto ao tipo de círculos eleitorais que poderiam existir, apontou para a diminuição do número de membros da A.R.[76] e veio definir que esta passaria a ser constituída por um mínimo de 230 e um máximo de 235 deputados[77]. Posteriormente, "…a opção do legislador ordinário…"[78], através da Lei nº nº 18/90, "…foi fixar esse número pelo mínimo constitucionalmente permitido"[79], estipulando assim 226 deputados para o território nacional[80] e quatro para os círculos da emigração. Foi uma solução não isenta de críticas e múltiplas posições se fizeram conhecer, dando conta da sua discordância. Aliás, a questão do número dos representantes não é nova[81]. Lembremos Ramón

[74] Cf. MONTEIRO, Manuel, *Do Recenseamento Eleitoral em*…cit, p. 286.

[75] Cf. FILIPE, António, «Para uma Melhoria da Representação Política – Tentativa de uma Síntese Crítica», in *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12, Lisboa, DGAI, 2009, p. 87.

[76] A possibilidade de diminuição do número de deputados não foi matéria nova na revisão constitucional de 1989. Recordamos que já em 1981, pensando-se na primeira revisão constitucional que viria a ocorrer em 1982, várias foram as vozes que se fizeram ouvir nesse sentido. Veja-se, a título de exemplo, a posição de Cardoso da Costa, que num projecto de revisão constitucional por si subscrito, propunha "…e sem qualquer hesitação, a redução do número de deputados, já que o actual se revela notoriamente excessivo, face à dimensão demográfica do país…", defendendo em alternativa um "… mínimo de cento e noventa e um máximo de duzentos Deputados…". Cf. COSTA, J. M. Cardoso da, «Observações», in MELO, A. Barbosa, COSTA, J. M. Cardoso da, ANDRADE, J. C. Vieira de, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1981, p. 193.

[77] Cf. art. 151º, da versão de 1989, da C.R.P., in MONTEIRO, Manuel, *Constituição da República*… cit, p. 256.

[78] Cf. MENDES, Maria de Fátima Abrantes, MIGUÉIS, Jorge, *Lei eleitoral da Assembleia da República*…cit, p. 17.

[79] *Idem*, *ibidem*.

[80] Cf. *supra*, nota nº 66.

[81] Veja-se a este propósito o que está dito na obra "O Federalista", sobre a representação, seja no que respeita ao número de eleitos por cada Estado, seja no que respeita ao número total de membros da Câmara dos Representantes. Cf. HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, *O Federalista*, 2ª ed., [trad. port., introd. e notas, de Viriato Soromenho Marques e João C. S. Duarte], Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, pp. 491-528.

Salas quando afirmou que "quanto menor for o número de representantes, tanto maior será a facilidade que terão os agentes do poder ou os inimigos do sistema para os controlar, porque os meios que bastarão para corromper vinte homens, serão insuficientes para corromper cem" [82] e quando defendeu que "quanto maior for o número de representantes, tanto mais conhecimentos locais, (…), se reunirão no Congresso"[83]. Afigurar-se-ão também pertinentes, até porque nalguns aspectos complementares, as ideias que alertam para o facto de que "…a redução da composição do Parlamento envolve riscos para a representação proporcional e até (…) para o nível intelectual dos membros da Assembleia…"[84] e ainda as que apontam a redução do número de deputados como algo que afecta "…a eficácia da regra da proporcionalidade e do princípio do pluralismo representativo…"[85]. Ora se o que denota estar em causa com tais observações é principalmente:

- a liberdade de actuação de cada representante, desvinculado de quaisquer pressões ou interesses de grupos particulares;
- a capacidade e o conhecimento seja das questões políticas gerais, de âmbito nacional e internacional, seja das questões locais;
- a representação das várias correntes políticas, nomeadamente através da presença de vários partidos no parlamento.

Parecenos no entanto, que o problema quer da diminuição do número de mandatos, quer da desertificação do interior, não pode continuar a ter em conta apenas estas questões – por muito importantes que sejam -, ou ser visto preferencialmente pelo lado do "…evidente entorse da proporcionalidade"[86], sabendo-se que quando se evoca essa preocupação se pensa em primeira instância nos partidos políticos. A representatividade dos círculos, enquanto tal considerados, deveria entrar nesta equação e desde logo porque se é verdade que "…a diminuição do número médio de deputados por círculo é bastante significativa…"[87], não é menos verdade que essa diminuição se faz sentir "…em particular, nos distritos do interior do país…"[88]. E isso é assim, porque quando há menos para distribuir e a distribuição continua a ser feita em função das regras anteriores, a tendência para

[82] Cf. SALAS, Ramón, *Lições de Direito Publico Constitucional*, [trad. para port. de Diogo de Góis Lara d`Andrade], Lisboa, Typographia Rollandiana, 1822, p. 121. (Há uma edição mais recente destas Lições, publicadas pelo Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Cf. SALAS, Ramón, *Lecciones de Derecho Publico Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982. A citação que fizemos poderá ser encontrada na p. 100 destas Lecciones).

[83] *Idem*, *ibidem*.

[84] Cf. MIRANDA, Jorge, «Anotação III ao art. 148º», in MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa*…cit, pp. 442-443.

[85] Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República*…cit, p. 238.

[86] Cf. MENDES, Maria de Fátima Abrantes, MIGUÉIS, Jorge, *Lei eleitoral da Assembleia da República*…cit, p. 19.

[87] Cf. MARTINS, Manuel Meirinho, *Participação Política e Democracia – O Caso Português (1976-2000)*, Lisboa, ISCSP, 2004, p. 374.

[88] *Idem*, *ibidem*.

quem tinha mais perca sempre menos e quem tinha menos perca sempre mais, não só não diminui como em certas circunstâncias pode aumentar. Verifiquemos pois se foi, ou não, isso que sucedeu a partir de 1991. Analisaremos a situação ocorrida quer nessas eleições legislativas, quer nas últimas que tiveram lugar entre nós, em Junho de 2011. Pensamos, à semelhança do que fizemos no período observado anteriormente, não fazer sentido repetir quadros com dados mais ou menos equivalentes, uma vez que o sucedido em 2011 retrata as alterações ocorridas nas eleições de 1995, 1999, 2002, 2005 e 2009.

Quadro 3 – Eleições Legislativas/1991
(Círculos nacionais)

CÍRCULOS	Recenseados[5]	Deputados atribuídos[6]	Representatividade dos deputados na A.R.	Relação Recenseados/Deputado
Aveiro	524 428	14	6,19%	37.459/1
Beja	152 651	4	1,77%	38.163/1
Braga	533 427	16	7,08%	33.339/1
Bragança	149 875	4	1,77%	37.469/1
C. Branco	199 057	5	2,21%	39.811/1
Coimbra	372 347	10	4,42%	37.235/1
Évora	149 751	4	1,77%	37.438/1
Faro	293 280	8	3,54%	36.660/1
Guarda	173 123	4	1,77%	43.281/1
Leiria	358 670	10	4,42%	35.867/1
Lisboa	1 796 763	50	22,12%	35.935/1
Portalegre	117 081	3	1,33%	39.027/1
Porto	1 319 056	37	16,4%	35.650/1
Santarém	388 409	10	4,42%	38.841/1
Setúbal	595 638	16	7,08%	37.227/1
V. Castelo	214 823	6	2,65%	35.804/1
Vila Real	214 502	6	2,65%	35.750/1
Viseu	344 858	9	3,99%	38.318/1
Açores	182 112	5	2,21%	36.422/1
Madeira	194 899	5	2,21%	38.980/1
Total	8 274 759	226	100%	36 614/1

Este quadro, por comparação com o quadro anterior relativo às eleições

legislativas de 1987, demonstra-nos que:

- três círculos de pequena dimensão[89] perdem três deputados. Um em Beja, um em Castelo Branco e um na Guarda;
- cinco círculos mantêm o mesmo número de deputados (Açores, Bragança, Évora, Madeira e Portalegre);
- cada um dos restantes dez círculos perde entre 6 a 1 deputado.

Ainda que se possa afirmar estarmos diante uma *penalização equitativa*, ideia que não partilhamos, não deixa de ser elucidativa a notória tendência para a fragilização dos pequenos círculos (do interior), o que se confirmará nos quadros seguintes.

Quadro 4 – Eleições Legislativas/2011
(Círculos nacionais)

CÍRCULOS	Recenseados[7]	Deputados atribuídos[8]	Representatividade dos deputados na A.R.	Relação Recenseados/Deputado
Aveiro	651 452	16	7,08%	40.716/1
Beja	135 739	3	1,33%	45.246/1
Braga	774 861	19	8,40%	40.782/1
Bragança	152 840	3	1,33%	50.947/1
C. Branco	190 614	4	1,77%	47.654/1
Coimbra	395 464	9	3,99%	43.940/1
Évora	145 931	3	1,33%	48.644/1
Faro	359 505	9	3,99%	39.945/1
Guarda	172 393	4	1,77%	43.098/1
Leiria	424 870	10	4,42%	42.487/1
Lisboa	1 882 740	47	20,80%	40.058/1
Portalegre	106 440	2	0,88%	53.220/1
Porto	1 570 585	39	17,26%	40.271/1
Santarém	401 375	10	4,42%	40.138/1
Setúbal	712 135	17	7,52%	41.890/1

[89] Cf. classificação que indica ter "Portugal (…) dois círculos de dimensões muito grandes (Lisboa e Porto…), oito de dimensão média ou grande (Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria, Santarém, Setúbal e Viseu…) e doze de pequena dimensão (Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Portalegre, Guarda, Viana do Castelo, Vila Real, Madeira, Açores, Europa e Fora da Europa…", in FREIRE, André, ARAÚJO, António de, LESTON-BANDEIRA, Cristina, LOBO, Marina Costa, MAGALHÃES, Pedro, *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, Lisboa, ICS, Assembleia da República, IDL-Instituto Amaro da Costa, 2002, p. 86.

V. Castelo	257 155	6	2,65%	42.859/1
Vila Real	235 328	5	2,21%	47.066/1
Viseu	379 141	9	3,99%	42.127/1
Açores	224 959	5	2,21%	44.992/1
Madeira	255 716	6	2,65%	42.619/1
Total	9 429 243	226	100%	41 722/1

Como se constata pela análise do quadro nº 4, temos "…extensas áreas contíguas a sul de Portugal…", que "…perderam inscrições no RE, vendo diminuído o seu colégio eleitoral"[90]. Beja, Évora e Portalegre, são os distritos que corporizam essas extensas áreas e que se revelam cada vez mais à margem da representatividade política parlamentar. A diminuição da sua população, traduzida pelos "movimentos migratórios internos dos últimos anos, do interior para o litoral e predominantemente para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto"[91], testemunham uma clara erosão política de áreas territoriais que "… perdem gente, perdem eleitores, influência e capacidade de mobilização de recursos para o seu desenvolvimento"[92]. Mas se este fenómeno é visível em todo o Alentejo, não se pense que a região tem, neste campo, foro de exclusividade, uma vez que Bragança, Castelo Branco e Vila Real[93] são também distritos afectados pelo problema citado. Temos assim igualmente a região de Trás-os-Montes, a que se soma uma parte significativa da Beira-Alta, *infectada(s)* por uma doença provocada pelas condições económicas e pela atribuição de "…um peso crescente aos círculos de maior dimensão agravando a discrepância entre grandes e pequenos círculos eleitorais"[94]. Em vinte anos diminuiu a representatividade política dos círculos eleitorais do interior e aumentou exponencialmente o rácio deputado/recenseados nesses mesmos círculos (quadro 5), o que significa que se cavou um fosso político de imensas proporções entre os portugueses do litoral e os portugueses do interior. E se compreendemos Jorge Miranda, quando refere

[90] Cf. MACHADO, Paulo, GOMES, Carla, «Mudança social em Portugal: Contributos para uma interpretação sumária com recurso à base de dados do recenseamento eleitoral», in *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 11, Lisboa, Stape, 2007, p. 49.

[91] Cf. MORAIS, Paulo, «A Dimensão da Assembleia da República e o Modelo de Representação como Garantes do Princípio de Proporcionalidade», in *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 5, Lisboa, Stape, 1999, p. 26.

[92] Cf. MACHADO, Paulo, GOMES, Carla, «Mudança social em Portugal: Contributos para uma interpretação sumária…cit, p. 49.

[93] O círculo de Vila Real apesar de ter beneficiado de um muito curto aumento de eleitores (20 826 em vinte anos, ou seja apenas cerca de 1 040 novos eleitores por ano), perdeu um deputado logo nas eleições legislativas de 1995.

[94] Cf. MONTEIRO, José António, COSTA, Patrício, «A reforma do sistema eleitoral português – A dimensão do Parlamento», in *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 11, Lisboa, Stape, 2007, p. 102.

que "…como corolário do princípio da igualdade tem de haver correspondência ou proporção entre o número de membros do Parlamento a eleger por cada círculo ou divisão eleitoral e a população ou número de eleitores aí inscritos…"[95], já teremos dificuldade em aceitar que à custa da rígida manutenção de certas regras, se alimente a sub-representação eleitoral de partes consideráveis do território. Nesse sentido, afirmar que "…a desertificação do interior do país, tem vindo a reduzir drasticamente a dimensão de alguns círculos eleitorais, prejudicando a proporcionalidade do sistema"[96], pode ser relevante desde que a preocupação evocada não se limite a identificar o *sistema* com as forças políticas que disputam as eleições e buscam através delas a conquista do poder.

[95] Cf. MIRANDA, Jorge, (int.), *Leis Eleitorais para os Parlamentos dos Países da União Europeia*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros – Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, p. 11

[96] Cf. FILIPE, António, «Para uma Melhoria da Representação Política…cit, p. 86.

Quadro 5 (dados comparativos eleições legislativas 1991/2011)

Círculos	Recenseados			Deputados Atribuídos			Representatividade na A.R.			Relação rec. / deputado		
	1991	2011	Diferença	1991	2011	Diferença	1991	2011	Diferença	1991	2011	Diferença
Aveiro	524 428	651 452	+ 127 024	14	16	+ 2	6,19%	7,08%	+ 0.89%	37.459/1	40.716/1	+ 3.257
Beja	152 651	135 739	- 16 912	4	3	- 1	1,77%	1,33%	- 0.44%	38.163/1	45.246/1	+ 7.083
Braga	533 427	774 861	+ 241 434	16	19	+ 3	7,08%	8,40%	+ 1.33%	33.339/1	40.782/1	+ 7.443
Bragança	149 875	152 840	+ 2 965	4	3	- 1	1,77%	1,33%	- 0.44%	37.469/1	50.947/1	+ 13.478
C. Branco	199 057	190 614	- 8 443	5	4	- 1	2,21%	1,77%	- 0.44%	39.811/1	47.654/1	+ 7.843
Coimbra	372 347	395 464	+ 23 117	10	9	- 1	4,42%	3,99%	- 0.45%	37.235/1	43.940/1	+ 6.705
Évora	149 751	145 931	- 3 820	4	3	- 1	1,77%	1,33%	- 0.44%	37.438/1	48.644/1	+ 11.206
Faro	293 280	359 505	+ 66 225	8	9	+ 1	3,54%	3,99%	+ 0.44%	36.660/1	39.945/1	+ 3.285
Guarda	173 123	172 393	- 730	4	4	=	1,77%	1,77%	=	43.281/1	43.098/1	- 183
Leiria	358 670	424 870	+ 66 200	10	10	=	4,42%	4,42%	=	35.867/1	42.487/1	+ 6.620
Lisboa	1 796 763	1 882 740	+ 85 977	50	47	- 3	22,12%	20,8%	- 1.3%	35.935/1	40.058/1	+ 4.123
Portalegre	117 081	106 440	- 10 641	3	2	- 1	1,33%	0,88%	- 0.45%	39.027/1	53.220/1	+ 14.193
Porto	1 319 056	1 570 585	+ 251 529	37	39	+ 2	16,4%	17,26%	+ 0.9%	35.650/1	40.271/1	+ 4.621
Santarém	388 409	401 375	+ 12 966	10	10	=	4,42%	4,42%	=	38.841/1	40.138/1	+ 1.297
Setúbal	595 638	712 135	+ 116 497	16	17	+ 1	7,08%	7,52%	+ 0.42%	37.227/1	41.890/1	+ 4.663
V. Castelo	214 823	257 155	+ 42 653	6	6	=	2,65%	2,65%	=	35.804/1	42.859/1	+ 7.055
Vila Real	214 502	235 328	+ 20 826	6	5	- 1	2,65%	2,21%	- 0.44%	35.750/1	47.066/1	+11.316
Viseu	344 858	379 141	+ 34 283	9	9	=	3,99%	3,99%	=	38.318/1	42.127/1	+ 3.806
Açores	182 112	224 959	+ 42 847	5	5	=	2,21%	2,21%	=	36.422/1	44.992/1	+ 8.570
Madeira	194 899	255 716	+ 60 817	5	6	+ 1	2,21%	2,65%	+ 0.44%	38.980/1	42.619/1	+ 3.639
Total	8 274 759	9 429 243	+ 1 154 484	226	226	----------	100%	100%	----------	----------	----------	----------

Sendo uma perspectiva que, de forma mais ou menos directa, vem recolhendo amplo acolhimento, ela não esgota no nosso entender a reflexão e não a esgota porque a dimensão representativa territorial, deve ser conciliada com a dimensão representativa proporcional dos partidos. E deve sê-lo, mesmo quando se considera que a diminuição do número de deputados levanta, nalguns casos, uma "…situação de quase "inconstitucionalidade""[97], por fazer perigar o principio da proporcionalidade. Esta questão é quanto a nós pertinente, porque uma coisa será levantar "…a questão da constitucionalidade…"[98], tendo em linha de conta só o problema da representação dos partidos, outra será estarmos preocupados:

- com "…a circunstância de haver 3 círculos eleitorais com 2 mandatos (Europa, Fora da Europa e Portalegre)…"[99];
- com o facto de termos "…2 círculos eleitorais com apenas 3 mandatos (Beja e Évora)…"[100];
- com a possibilidade de poder vir a existir "…dentro de pouco tempo (…) mais um círculo (Bragança) com 3 deputados…"[101].

Esta preocupção não pode deixar de ter igualmente em linha de conta a representação das populações, independentemente da proporcionalidade das suas correntes de opinião política ou da proporcionalidade das suas preferências partidárias. Como já alguém mencionou "…se a distribuição dos eleitores fôr feita em harmonia com os interesses sociaes, a escolha será o reflexo da sociedade; mas se pelo contrário não fôr feita em harmonia com as condições e necessidades dos vários grupos sociaes a representação não será a imagem da vontade nacional"[102]. Ora esta distribuição dos eleitores, se preferirmos esta representação, para ser feita em harmonia com os interesses sociais, e com todos os interesses sociais e não apenas com os que se traduzem na escolha eleitoral, não poderá deixar de considerar a representatividade territorial/regional. Será sempre pela presença das diferenças ou especificidades de cada parcela regional do território nacional, que se confere à Assembleia da República a verdadeira dimensão de órgão integrador e inclusivo. E esse sentido integrador e inclusivo não se reduz, ou não tem forçosamente de se reduzir, aos e nos partidos políticos. O papel dos partidos, em regime democrático, é sem dúvida de importância extrema, mas confundir a Democracia, e a acção que nela se pode desenvolver, com a exclusividade da acção partidária, implicaria retirar democracia à Democracia e fragilizar os órgãos que num Estado de direito democrático e constitucional se constituem

[97] Cf. MENDES, Maria de Fátima Abrantes, MIGUÉIS, Jorge, *Lei eleitoral da Assembleia da República*…cit, p. 19.

[98] *Idem*, *ibidem*.

[99] *Idem*, *ibidem*.

[100] *Idem*, *ibidem*.

[101] *Idem*, *ibidem*, pp. 19-20.

[102] Cf. PEREIRA, Alvaro, RAMOS, Silva, *Direito Constitucional Comparado* [de harmonia com as prelecções do Dr. Paulo Merêa], Coimbra, Livraria Neves Editora, 1913-1914, p. 209.

para a exercer e promover. Terá pois fundamento que ensaiemos uma possível nova abordagem quanto à configuração dos círculos eleitorais, reforçando até ideias que nesse contexto se têm apresentado.

2. **Uma possível nova configuração dos colégios eleitorais: os círculos eleitorais provinciais.**

Portugal conheceu desde Outubro de 1820, múltiplas leis eleitorais[103]. Conheceu-as durante o período da Monarquia Constitucional, durante a Primeira República, durante o Estado Novo, conheceu-as e conhece-as no regime democrático em que vivemos. As suas disposições reflectiram sempre as ideias e os objectivos que cada governo, em cada regime, tinham e têm sobre o acesso ao poder e à sua manutenção. E se isso se verificou e verifica no que respeita ao direito de voto, ao exercício desse direito e à maior ou menor facilidade das listas concorrentes elegerem representantes, de igual modo se verificou e continua a verificar no que concerne ao tipo de círculos eleitorais, que num dado território existem. Mas se a definição do tipo de círculos (uninominais, plurinominais, nacional), preenche uma importante parcela nas reflexões quanto a esta matéria, ela não esgota a decisão que neste domínio o poder político toma. E não a esgota, uma vez que a *geografia*, ou se preferirmos a área ou o espaço que os círculos abrangem, não é indiferente, como aliás nunca o foi, aos fins que se querem garantir e atingir. Mesmo que afastados estejam os tempos da "…«cozinha» eleitoral…"[104] na qual se utilizava a técnica de *gerrymander*[105], a constituição dos círculos continua a não ser tema menor, como aliás ficou bem patente entre nós durante a discussão dos vários projectos de lei eleitoral feita em Setembro de 1978[106] e da qual resultaria a lei nº 14/79, de 16 de Maio. Refira-se a título de exemplo, que nessa discussão, e perante propostas de círculos que não se orientavam para a coincidência entre os círculos eleitorais e a divisão administrativa do território continental (proposta feita pelo PSD, que sustentava a existência de círculos correspondentes a agrupamentos de Concelhos[107]), surgiriam várias críticas. De entre elas destacavam-se as que

[103] Para um conhecimento das leis eleitorais publicadas em Portugal, entre 1820 e 1974, podem ser consultados os trabalhos de ALMEIDA, Pedro Tavares de, (org.e int.), *Legislação Eleitoral Portuguesa, 1820-1926*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros - Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998 e de NAMORADO, Maria, PINHEIRO, Alexandre Sousa, *Legislação Eleitoral Portuguesa, 1820-1974*, t.1 e t. 2, Lisboa, CNE, 1998.

[104] Cf. COTTERET, Jean-Marie, EMERI, Claude, *Les Systèmes*…cit, p. 30. Tradução nossa.

[105] Nome dado ao método utilizado por Elbridge Gerry, governador do Estado de Massachusetts, que em 1812, recortou o território tendo em vista a organização de colégios eleitorais que favorecessem a eleição de representantes afectos ao seu partido.

[106] Sobre a referida discussão cf. *Diário da Assembleia da República*, nº 93, de 5 de Setembro de 1978, pp. 3404-3420 e *Diário da Assembleia da República*, nº 94, de 6 de Setembro de 1978, pp. 3425-3448.

[107] Tal como constava no Projecto nº 127/I, que no seu art. 9º, nº 1, definia que os deputados seriam eleitos "…por círculos eleitorais que, no território nacional, corresponderão a agrupamentos

alertaram para a possibilidade de rompimento "…com um sistema de geografia eleitoral já enraizado nas nossas tradições…"[108], uma vez que iriam provocar "… uma ruptura completa com hábitos e ligações já sedimentadas através de uma prática de largos anos"[109]. A estas críticas acrescentava-se ainda que "…a alteração pretendida conduziria a uma excessiva compartimentação ou sectorização de interesses (…), com a agravante de tal sectorização poder vir a ser determinada por critérios de manifesta falibilidade"[110], pelo que se deveria evidenciar todo "…o artificialismo da construção engendrada…"[111]. Daqui resultaria a aprovação de uma configuração eleitoral, ainda hoje em vigor, e que determina a eleição de deputados por círculos de natureza distrital no continente, em consonância com a divisão administrativa vigente[112]. Os hábitos e as ligações já sedimentadas justificariam, nas palavras do deputado citado, a manutenção de uma divisão eleitoral em consonância com a divisão administrativa do território, uma divisão administrativa baseada no distrito, que "…o liberalismo inventou (…) , sem qualquer enraizamento e tradição…"[113]. De facto, como "resultado da separação das funções administrativas e judiciais, o distrito administrativo, (…), foi criação da Constituição de 1822"[114], apesar de só em 1835, primeiro pela Carta de Lei de 25 de Abril[115] e depois pelo Decreto de 18 de Julho[116], se ter efectivamente afirmado. O distrito tomou desta forma "…o lugar da província e sucedeu à tentativa de departamentalização do País, à maneira da Revolução Francesa…"[117]. O distrito tornou-se pois "…o quadro preferencial da desconcentração dos serviços públicos, o sistema eleitoral adoptou-o e o sistema partidário aproximou-se dele e moldou-se-lhe"[118]. Manter-se-ia assim desde 1835 praticamente inalterada a divisão administrativa distrital, uma vez que aos dezassete distritos criados no continente,

de concelhos…". Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série, nº 100, de 23 de Agosto de 1978, p. 1051.

[108] Deputado Herculano Pires (PS), *Diário da Assembleia da República*, nº 93…cit, p. 3406.

[109] *Ibidem*, p. 3407.

[110] *Ibidem*.

[111] *Ibidem*.

[112] Divisão que traduzia o disposto no art. 263º, nº1, da versão inicial da CRP, e que traduz o disposto no 291º, nº 1, da versão actual, ao definir que "enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido". Cf. MONTEIRO, Manuel, *Constituição da República*…cit, pp. 466 e 465.

[113] Cf. OLIVEIRA, César, «Os municípios no liberalismo monárquico constitucional», in OLIVEIRA, César, (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local em Portugal [dos finais da Idade Média à União Europeia]*, Lisboa, Círculo dos Leitores, 1995, p. 195.

[114] Cf. SERRA, João B., «As reformas da administração local de 1872 a 1910», in *Análise Social*, v. XXIV (103-104), 1988 (4º, 5º), p. 1046.

[115] Podia ler-se no art. 1º dessa Carta de Lei que "Haverá no Reino até dezasete distritos administrativos. Cada distrito administrativo será administrado por um magistrado de nomeação real, e nele haverá uma Junta de distrito electiva".

[116] Decreto que no seu art. 1º estipulava: "Os reinos de Portugal e Algarves e as ilhas adjacentes são divididos em distritos administrativos".

[117] Cf. SERRA, João B., «As reformas da administração local…cit, p. 1064.

[118] *Idem*, *ibidem*.

pelo Decreto de 18 de Julho desse ano (Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Lamego, Leiria, Lisboa, Portalegre, Porto, Santarém, Viana do Castelo e Vila Real), apenas duas alterações se haveriam de processar. A primeira que teria lugar ainda em 1835, com a transferência da capital de distrito de Lamego para Viseu e a segunda com a criação do distrito de Setúbal, decretada pelo governo da Ditadura Militar, a 22 de Dezembro de 1926. É verdade que a esta divisão administrativa não haveria sempre de corresponder a divisão eleitoral[119], mas não é menos verdade que o distrito passaria a assumir uma indiscutível base de referência na definição das áreas geográficas pelas quais se elegeriam representantes à Assembleia legislativa nacional, desde os tempos da Monarquia Constitucional.

Importa todavia não esquecer, como de resto já assinalámos, que o distrito é uma realidade decorrente dos pressupostos ideológicos de um regime que queria romper com a estrutura político-administrativa herdada do absolutismo. Sem embargo da validade das razões, e até das inspirações, que impulsionavam a afirmação dessa nova realidade, certo é que a implementação de qualquer divisão administrativa, bem como das funções e competências que lhe são atribuídas, transporta sempre valorações políticas que não podem ser ignoradas. Foi assim no passado quando se sustentou a criação dos distritos e é assim no presente, quer quando se propugna a sua extinção e substituição pelas regiões administrativas, quer quando, mesmo que indirectamente, se reconhece a sua substancial desadequação face à realidade[120]. Ainda que contando hoje 180 anos de vida, os distritos têm atrás de si vários séculos de inexistência e tudo indica que venham a ter pela frente um imenso vazio.

Com efeito, a divisão administrativa do nosso território não começou com os distritos, que como vimos nascem pela Carta de Lei de 25 de Abril, de 1835, e a posterior divisão eleitoral que neles em muito se passaria a fundamentar teve anteriormente outra base. Uma base consubstanciada nas províncias sucessoras das comarcas, que por seu turno sucediam aos "meirinhados"[121]. Terá sido a partir dos "…meirinhos-mores das «comarcas»…"[122], que "…surge a necessidade de definir o espaço territorial de actuação para cada um deles"[123], havendo a

[119] Para uma análise sobre a correspondência entre os círculos eleitorais e a divisão administrativa territorial, na Monarquia Constitucional e na Primeira República, cf. o importante trabalho de ALMEIDA, Pedro Tavares de, (org. e int.), *Legislação Eleitoral*…cit, pp. 723-731.

[120] De que é claro testemunho a Resolução nº 13/2011, do Conselho de Ministros, que procedeu à exoneração dos Governadores Civis. Cf. *Diário da República*, II Série, nº 124, Parte C, de 30 de Junho de 2011.

[121] Na opinião de José Domingues os «meirinhados», terão sido "…os legítimos antecessores das comarcas ou correições…", situando o autor a sua criação no reinado de D. Afonso III. Cf. DOMINGUES, José, «Dos Meirinhados às Comarcas Medievais Portuguesas», in *INITIUM – Revista Catalana D`Història Del Dret*, nº 14, Barcelona, Associació Catalana d`Història del Dret "Jaume de Montjuic", 2009, nota nº5, p. 196.

[122] *Idem*, p. 196.

[123] *Idem*, *ibidem*.

convicção "…que, na segunda metade da centúria de duzentos e primeira de trezentos, tenham existido apenas dois meirinhados: um abarcando o espaço territorial a norte do Douro (…) e outro o espaço territorial a sul desse mesmo rio…"[124]. Desta divisão territorial, se preferirmos desta inicial e pioneira «divisão jurídico-administrativa», ter-se-á evoluído para a constituição de seis comarcas, feita de forma progressiva, constituição que foi tributária da "…instituição definitiva dos corregedores…"[125], verificada no "…reinado de D. Afonso IV"[126]. Estas "…comarcas de Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo (…) e Algarve"[127], que mais tarde seriam conhecidas por províncias ou regiões, ainda que o termo província tenha sido o mais utilizado, não abrangeram sempre o mesmo espaço territorial[128], revelando ser o "…reino (…) um agregado de realidades provinciais diversificadas e dotadas de singularidade…"[129]. Poderemos deste modo considerar, sem embargo das alterações ocorridas ao longo dos tempos, provocadas por novos regimes políticos e por novos governos, que as áreas cobertas pelas mencionadas províncias equivaleriam hoje aos seguintes distritos:

- Entre Douro e Minho: Braga, Porto e Viana do Castelo
- Trás-os-Montes: Bragança e Vila Real
- Beira: Aveiro[130], Castelo Branco, Coimbra, Guarda e Viseu
- Estremadura: Leiria, Lisboa, Santarém e Setúbal[131]
- Alentejo: Beja, Évora e Portalegre
- Algarve: Faro

Há nesta divisão, sem que com isso estejamos a fazer, ou queiramos fazer, qualquer tipo de equiparação entre realidades populacionais, sociais, económicas e políticas distintas, uma base de trabalho não descartável para uma possível nova configuração do mapa eleitoral. Uma base, seja isso assumido ou não assumido,

[124] *Idem, ibidem*.

[125] *Idem, ibidem*, p. 218.

[126] *Idem, ibidem*, p. 220.

[127] Cf. MAGALHÃES, Joaquim Romero, «O enquadramento do espaço nacional», in MATTOSO, José, (dir.), *História de Portugal*, v. III, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, p. 37.

[128] Como refere Joaquim Magalhães, "A antiga comarca, depois província ou região, não tivera definições espaciais rígidas ou que se mantivessem imutáveis". *Idem, ibidem*.

[129] Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo, «Os concelhos e as comunidades», in MATTOSO, José, (dir.), *História de Portugal*, v. IV, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, p. 309.

[130] Aveiro terá pertencido inicialmente à Comarca (província) da Estremadura que também incluía Coimbra. Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo, «Os concelhos e as…cit, (primeiro mapa indicativo das províncias), p. 309.

[131] Setúbal terá inicialmente pertencido à Comarca (província) do Alentejo, como pode ser verificado no mapa publicado no trabalho de José Domingues, «Dos Meirinhados às Comarcas… cit, p. 222, tendo posteriormente integrado a Comarca (província) da Estremadura. Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo, «Os concelhos e as…cit, (segundo mapa e seguintes, das províncias existentes a partir de 1599), p. 309.

que não está longe quer da proposta de criação de regiões administrativas[132] sujeita a referendo, em Novembro de 1998, quer das regiões-plano definidas pelo Decreto-Lei nº 244/2002, de 5 de Novembro[133]. No primeiro caso as regiões propostas eram[134]: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve e, no segundo caso, as regiões-plano no continente são[135]: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. E mesmo que no plano político se considere existirem muitas diferenças entre a divisão do território continental em oito ou cinco *regiões*, reconhecer-se-á que as fundações a partir das quais se possa fazer qualquer discussão, se encontram na inicial divisão das «comarcas» (que eram em número de seis) feita no reinado de D. Afonso IV. Não evocar o passado pode por vezes ser útil para valorizar as ideias do presente, mas não será pelo facto de ignorarmos a História que ela deixa de existir e de constantemente marcar presença. É pois a partir de algo que não só se fundamenta nas nossas raízes, como corresponde às características sócio-económicas de cada uma das nossas naturais regiões (não confundindo regiões naturais, com regiões políticas), que entendemos reflectir sobre a já mencionada possível nova configuração dos nossos círculos eleitorais. Fá-lo-emos não esquecendo os ensinamentos de Trindade Coelho, quando disse ser "de desejar (…), que o modo como os círculos são organisados nada tenha de artificial; e que em vez de se fazer (…) *geografia* ou *geometria eleitoral* se criem círculos que realmente assegurem aos diferentes grupos de interesses a parte que na representação nacional lhes pertence"[136]. E fá-lo-emos esclarecendo:

(i) em primeiro lugar (como já anteriormente dissemos), que apesar da interpretação, ou tradução, comum da expressão «diferentes grupos de interesses», ser associada a diferenças de pensamento político, nós a interpretamos aqui por associação aos diferentes interesses territoriais das populações, em linha com as considerações que sobre o assunto fomos fazendo ao longo das páginas precedentes;

(ii) em segundo lugar, que não esquecemos as propostas de alteração de círculos feitas ao longo dos tempos (e de que já fomos dando conta quando referimos o projecto de Código Eleitoral, apresentado por uma equipa liderada por Jorge Miranda e o trabalho coordenado por André Freire, em 2008), e das quais ainda destacamos a Proposta de Lei, nº 151/V, de 16

[132] Proposta contida na Lei nº 19/98, de 28 de Abril. Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 98, de 28 de Abril de 1998.

[133] Cf. *Diário da República*, I Série-A, nº 255, de 5 de Novembro de 2002.

[134] Os artigos 3º a 10º, da Lei nº 19/98, de 28 de Abril, definem os distritos e municípios abrangidos por cada região.

[135] Cf. Anexo II, do Decreto-Lei nº 244/2002, de 5 de Novembro, quanto à composição de cada uma das regiões-plano enunciadas.

[136] Cf. COELHO, Trindade, *Manual Político do Cidadão Portuguez*, Porto, Typographia A. Vap. Da Empresa Litteraria e Typographica, 1908, p. 70.

de Maio de 1990, da autoria do XI Governo Constitucional, liderado por Cavaco Silva[137] e a Proposta de Lei nº 169/VII, de 2 de Abril de 1998, da autoria do XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres[138]. As sugestões que em todas elas são feitas quanto aos círculos eleitorais e respectiva composição, não coincidem com a hipótese de trabalho que apresentaremos. Entendemos não nos ocuparmos aqui da análise de cada uma dessas propostas e projectos, realçando contudo em relação aos círculos, que:

a) No projecto de Código Eleitoral eram avançadas duas alternativas para a constituição dos círculos eleitorais. Na alternativa A, surgiam duas sub-hipóteses. Na primeira previa-se a existência de um círculo nacional, elegendo sessenta e seis deputados[139], e vinte e três círculos parciais no território nacional que elegeriam cento e oitenta deputados[140], na segunda mantinha-se o círculo nacional, mas propunha-se a criação de dezanove círculos parciais[141]. Na alternativa B, previa-se a criação de um círculo nacional e de cento e vinte e três círculos eleitorais locais, correspondendo a agrupamentos de concelhos, e ainda um único círculo que incluísse o território de Macau e do estrangeiro[142].

b) Na Proposta de Lei nº 151/V, de 16 de Maio de 1990 (XI Gov. Constitucional), propunha-se um círculo nacional que elegeria 30 deputados e 30 círculos eleitorais locais, que elegeriam 196 deputados[143].

c) Na Proposta de Lei nº 169/VII (XIII Gov. Constitucional), propunha-se um círculo nacional, que elegeria 35 deputados, e círculos parciais, divididos em círculos uninomimais, em número igual a metade mais um dos lugares atribuídos ao respectivo círculo, arredondado por defeito, se necessário. Aos círculos parciais caberia a eleição de 191 deputados [144].

d) No trabalho coordenado por André Freire, "Para uma melhoria da representação política", propunha-se "…um sistema de duplo nível: circulo nacional, que funciona como elemento de compensação da proporcionalidade, conjugado com círculos plurinominais de base distrital e/ou concelhia…"[145]. Apresentaram-se, para implementação

[137] Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, nº 45, de 30 de Maio de 1990, pp. 1381 e segs.

[138] Cf. *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, nº 41, de 2 de Abril de 1998, pp. 2 e segs.

[139] Cf. *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 364…cit, p. 250.

[140] *Ibidem*, p. 250 e p. 251. De referir que os círculos propostos correspondentes ao continente coincidiam com a maioria dos actuais distritos, exceptuando o distrito do Porto que era dividido em dois círculos, e o distrito de Lisboa que seria divido em três. *Ibidem*, p. 257.

[141] A diferença nesta segunda sub-hipótese residia no facto de se agrupar num círculo os distritos de Beja, Évora e Portalegre e num outro os distritos de Castelo Branco e da Guarda. *Ibidem*, p. 258.

[142] *Ibidem*, p. 259.

[143] Cf. Arts. 12º, nº 2 e 13º, nº 3, in *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, nº 45…cit, p. 1382.

[144] Cf. Arts. 12º, nº 1, 13º, nº 2 e 14º, nº 1, in *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, nº 41…cit, pp. 6-7.

[145] Cf. FREIRE, André, MEIRINHO, Manuel, MOREIRA, Diogo, *Para uma melhoria da*

desse sistema, soluções de agregação e de desagregação dos círculos. No primeiro caso, os círculos de Beja, Évora e Portalegre, constituiriam o "Círculo do Alentejo", os círculos de Castelo Branco e da Guarda, formariam o "Círculo das Beiras" e da junção dos círculos de Bragança e de Vila Real, resultaria o "Círculo do Alto Douro"[146]. No segundo caso, os autores sugerem a desagregação dos círculos "…de Lisboa, Porto, Braga, Setúbal, Aveiro, Leiria e Santarém, ainda que de forma gradual"[147]. Já quanto aos círculos dos Açores, da Madeira, de Viana do Castelo, de Coimbra, de Viseu e de Faro, propõe-se a sua manutenção nos termos actuais[148]. (Nesta sumária apresentação, não contemplamos as soluções apresentadas por várias das propostas quanto ao método utilizado para a distribuição dos deputados pelos círculos. Ainda que admitamos não ser esta questão indiferente às soluções defendidas sobre a nova configuração dos colégios eleitorais, entendemos que o assunto não se enquadra no objecto específico do nosso trabalho).

(iii) em terceiro lugar, que sendo "a fixação da área geográfica dos círculos eleitorais (…) o único dos elementos do sistema eleitoral português que não encontra assento no texto constitucional…"[149], nada obsta a que possamos proceder à sua reconfiguração e que o possamos fazer inclusive de forma independente da divisão administrativa.

Feito o esclarecimento podemos agora passar para a fase em que damos a conhecer um modelo alternativo, para os círculos eleitorais do território nacional. O modelo que se apresentará não altera os demais elementos do nosso sistema eleitoral, mantendo-se dessa forma a distribuição proporcional do número de deputados, de acordo com o método da média mais alta de Hondt.

2.1. Os círculos eleitorais provinciais

Ao ponderarmos a nossa hipótese de trabalho tivemos presente por um lado, que "não há nada mais sensível em Portugal do que mexer no território"[150] e, por outro, que "as soluções concretas de divisão dos círculos devem corresponder a realidades existentes e não a meros exercícios de engenharia de território ou números"[151]. E se fizemos essa ponderação, não esquecemos os que,

representação política…cit, p. 101.

[146] *Idem*, *ibidem*, p. 123.

[147] *Idem*, *ibidem*.

[148] *Idem*, *ibidem*.

[149] Cf. MENDES, Maria de Fátima Abrantes, MIGUÉIS, Jorge, *Lei eleitoral da Assembleia da República*…cit, p. 13.

[150] Cf. BASTOS, Pedro Pestana, «Comentário ao Estudo sobre a Reforma do Sistema Político – Para uma Melhoria da Representação Política», in *Eleições – Revista de Assuntos Eleitorais*, nº 12…cit, p. 103.

[151] *Idem*, *ibidem*.

precisamente por irem ao encontro da preocupação resultante do desequilíbrio existente entre os actuais círculos, admitem a possibilidade de uma distribuição de deputados em função das regiões de planeamento (NUTS II), tendo em vista "…procurar um maior equilíbrio entre os quocientes eleitorais (QE), patentes em cada círculo eleitoral ou, dito de outra forma, melhorar a proporcionalidade entre os diversos círculos"[152]. Tendo em conta estas considerações, fomos ao encontro de uma solução que passaria pela existência de nove círculos eleitorais no território nacional. Os critérios seguidos para a constituição desses círculos foram essencialmente três:

(i) diminuir a desproporção actual do número de eleitores de cada círculo e o respectivo número de deputados;

(ii) garantir a contiguidade geográfica das áreas abrangidas por cada círculo, mantendo tanto quanto possível a sua interactividade económica e social;

(iii) agregar círculos eleitorais existentes, privilegiando a ligação entre círculos do litoral e círculos do interior, por forma a conciliar no novo círculo regiões mais desenvolvidas e povoadas com regiões menos desenvolvidas e mais desertificadas;

Partindo assim destes critérios, a hipótese de novos círculos de base provincial é a seguinte:

- Alentejo, incluindo os actuais círculos de Beja, Évora, Setúbal e Portalegre;
- Algarve, correspondendo ao actual círculo de Faro;
- Douro e Além-Douro, incluindo os actuais círculos de Bragança, Vila Real e Porto;
- Beiras, incluindo os actuais círculos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda e Viseu;
- Estremadura, incluindo os actuais círculos de Leiria e de Santarém;
- Lisboa;
- Minho, incluindo os actuais círculos de Braga e de Viana do Castelo;
- Açores;
- Madeira

Impõe-se que expliquemos, à luz do que anteriormente enunciamos, esta hipótese de trabalho, no pressuposto de que "…a divisão dos círculos eleitorais não pode ser arbitrária, tendo de basear-se em critérios objectivos…"[153] e no pressuposto ainda de que há-de competir "…ao legislador «recortar», (…), *circunscrições territoriais* (…) com uma dupla função: (1) definir as circunscrições onde os cidadãos podem e devem exercer o direito de voto; (2) fixar as unidades

[152] Cf. MONTEIRO, José António, COSTA, Patrício, «A reforma do sistema eleitoral português… cit, p. 108.

[153] Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República*…cit, p. 241. Devemos salientar que para os autores nos critérios objectivos se deve ter "…em conta designadamente a divisão administrativa do território", condição que não consideramos necessariamente obrigatória e em relação à qual já nos pronunciamos oportunamente.

populacionais-territoriais (…) possibilitadoras de um equilíbrio demográfico tendente a assegurar uma representação igual dos cidadãos e a igualdade de oportunidades eleitorais dos partidos…"[154]. Ora se a conciliação destas duas vertentes – o equilíbrio demográfico e a igualdade de oportunidades dos partidos – é essencial para que o parlamento seja uma casa comum de todos os representados, compreender-se-á que as soluções a encontrar para os círculos procurem afastar a ideia de que a casa é afinal mais de uns do que de outros. Nesse sentido, os círculos propostos se não eliminam por completo a desproporção demográfica e o consequente desnivelamento na representação parlamentar presente, atenuam-nas em larga medida como no quadro nº 6 poderemos verificar. É verdade que três círculos, um do continente (o Algarve) e os dois das regiões autónomas (Açores e Madeira), se mantêm inalterados, mas seria difícil, para não dizer impossível, agregá-los sem prejudicar amplamente as suas próprias singularidades. E estas são, ou podem ser, suficientemente robustas para compensar os efeitos negativos de uma não agregação. Resta o círculo de Lisboa que de igual modo se não agrega, atendendo a que o facto de já possuir uma grande representatividade parlamentar derivada da sua expressiva densidade eleitoral, justifica que assim se mantenha. A sua inclusão num outro círculo, eventualmente o da Estremadura, provocaria um efeito em tudo contrário ao pretendido com a solução apresentada. Já quanto aos actuais círculos que são agregados algumas explicações devem ser dadas, esclarecendo desde já que a agregação não foi precedida de qualquer cálculo ou exercício, quanto à tradução concreta em mandatos a eleger pelos partidos. Saber se o partido A ganha, se o partido B perde, se o partido C aumenta ou se o partido D diminui, não foi preocupação presente. Fomos orientados, em exclusivo, para a configuração dos círculos, partindo do problema da consolidada desproporcionalidade entre os círculos do interior e os círculos do litoral. Vejamos pois, mais em detalhe, a agregação sugerida:

(i) O novo círculo do Alentejo reúne na nossa hipótese, não só os distritos de Beja, Évora e Portalegre (três círculos de pequena dimensão), como Setúbal (círculo de grande dimensão). E esta inclusão do distrito de Setúbal é justificada essencialmente pelas seguintes razões:

a) Setúbal está naturalmente incluído na região do Além-Tejo;

b) uma parte considerável dos seus habitantes tem uma natural ligação com a população dos outros três distritos;

c) o progressivo enfraquecimento de Beja, de Évora e de Portalegre, no quadro parlamentar, seria combatido com a sua inclusão num círculo de maiores dimensões, conferindo-se à região do Além-Tejo, a toda ela, um peso político substancialmente distinto do actual.

(ii) Semelhantes considerações podemos fazer em relação ao círculo do Douro e Além-Douro[155]. Parece-nos neste caso, que a agregação do distrito

[154] *Idem*, *ibidem*, p. 242.

[155] A questão terminológica, ou seja a designação das regiões – neste caso dos círculos – é,

do Porto aos distritos de Bragança e de Vila Real, não só vai ao encontro da profunda ligação económica que existe entre os três distritos, em muitos sectores, como pode conferir à região transmontana uma reforçada representatividade política parlamentar.

(iii) O círculo das Beiras reflectiria uma daquelas situações de perfeita harmonia entre círculos de pequena, de média e de grande dimensão[156]. Castelo Branco e Guarda estão na primeira situação, Coimbra e Viseu na segunda e Aveiro na terceira. Beira-Alta, Beira-Baixa e Beira-Litoral reunir-se-iam num só circulo, permitindo que entre litoral e interior existisse uma via de dois sentidos, igualmente representada no parlamento.

(iv) O círculo da Estremadura, agrega os actuais círculos de Leiria e de Santarém, dois círculos de média dimensão e responde a dois dos critérios anteriormente enunciados, ou seja a ligação entre círculos do interior e do litoral e a contiguidade geográfica.

(v) O círculo do Minho, congregando os actuais círculos de Braga e de Viana do Castelo, é talvez um dos que melhor traduz a sintonia de uma área geográfica perfeitamente ligada entre si e que melhor pode interpretar a filosofia de união entre círculos, subjacente à hipótese de trabalho aqui apresentada.

Em resumo, e antes de procedermos à análise do quadro seguinte, parece-nos que a solução sugerida – num quadro de manutenção do actual sistema proporcional e do método de Hondt – tem a vantagem de, globalmente, responder aos manifestos e evidentes problemas de representatividade de parte considerável do território. Falamos de toda a região transmontana, do interior beirão, em particular das áreas cobertas pelos distritos de Castelo Branco e da Guarda, e do Alentejo. Falamos,

ou pode ser, sempre variável. Por exemplo, no trabalho coordenado por André Freire, reserva-se a designação de Alto-Douro para o círculo que incluiria os distritos de Bragança e de Vila Real, mas se tivermos em conta os critérios utilizados para a designação das unidades de nível III, da NUTS no continente Norte, verificamos que o concelho de Vila Real é incluído na unidade Douro e que o concelho de Bragança é incluído na unidade de Alto Trás-os-Montes. Ainda que os pressupostos de base do trabalho de André Freire não sejam aqueles que presidiram à elaboração do Dec.-Lei nº 244/2002, de 5 de Novembro, sobre os níveis de Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos, a objectividade neste tipo de designações, nunca anula um certo grau de subjectividade. Admitimos pois que melhor designação possa ser encontrada para o círculo em análise, uma vez que aqui procuramos mais a valorização da coisa do que o nome pelo qual ela é identificada.

[156]Já tivemos oportunidade de verificar qual a comum classificação dos círculos eleitorais portugueses, face à sua dimensão (*supra nota 94*) e por esse critério Aveiro, Coimbra e Viseu são de dimensão média ou grande, enquanto Castelo Branco e Guarda são de dimensão pequena. Na nossa opinião, sem embargo de compreendermos e respeitarmos a classificação citada, Portugal tem actualmente no território nacional, **dois círculos de dimensões muito grandes** (Lisboa e Porto), **três de dimensão grande** (Aveiro, Braga e Setúbal), **cinco de média dimensão** (Coimbra, Faro, Leiria, Santarém e Viseu) e **dez de pequena dimensão** (Açores, Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Madeira, Portalegre, Viana do Castelo e Vila Real). Os círculos da emigração (Europa e Fora da Europa), integram o grupo dos círculos de pequena dimensão.

em suma, de sete círculos eleitorais que estando confrontados com uma crescente desertificação populacional são empurrados para fora do sistema político, uma vez que as regras por este definidas fazem apenas depender do número de eleitores a sua existência e sustentabilidade políticas. É um problema real, que o decurso do tempo se tem encarregue de aumentar e é um problema que dizendo respeito aos partidos e forças políticas concorrentes, neles não se esgota e a eles não se resume. E é um problema que corre sérios riscos de se transformar em *doença crónica* do sistema e que duvidamos possa ser tratada com a simples mudança do método aplicado para a distribuição dos mandatos pelos vários círculos eleitorais existentes[157]. É que seja qual for o método aplicado ele funcionará apenas como um paliativo face à questão de fundo e esta está devidamente identificada e dá pelo nome de ausência de eleitores.

A distribuição de deputados pelos novos círculos eleitorais

Quadro 6
(Círculos nacionais)

CÍRCULOS	Recenseados	Deputados atribuídos	Representatividade dos deputados na A.R.	Relação Recenseados/Deputado
Alentejo	1 100 2459	26	11,5%	42 317/1
Algarve	359 50510	8	3,6%	44 938/1
Douro e Além-Douro	1 958 75311	47	20,9%	41 676/1
Beiras	1 789 06412	43	19,1%	41 606/1
Estremadura	826 24513	20	8,9%	41 312/1
Lisboa	1 882 740	46	20,5%	40 929/1
Minho	1 032 01614	25	11,1%	41 281/1
Açores	224 959	5	2,2%	44 992/1
Madeira	255 716	6	2,2%	42 619/1
Total	9 429 243	226	100%	41 722/1

A análise comparativa entre os dados deste quadro e do quadro nº4 revela-nos fundamentalmente o seguinte: em primeiro lugar, o efeito da agregação permite diminuir significativamente a distância entre o número de deputados dos círculos pequenos e médios face aos círculos de maior dimensão. A excepção

[157] Como é, por exemplo, proposto pelo deputado António Filipe, do PCP, ao considerar que "…a aplicação da quota de Hare seria mais justa e proporcional, mesmo tendo como referência os círculos actuais". Cf. FILIPE, António, «Para uma Melhoria da Representação Política…cit, p. 87.

onde essa disparidade efectivamente ainda se verifica está agora reduzida a três círculos (Açores, Algarve e Madeira); em segundo lugar, passamos a ter três círculos de muito grande dimensão (Douro e Além-Douro, Lisboa e Beiras), três de grande dimensão (Alentejo, Estremadura e Minho), um de média-pequena dimensão (Algarve) e só dois de pequena dimensão (Açores e Madeira); em terceiro lugar, e na nossa opinião um dos dados mais relevantes, o rácio deputado/recenseados passa a ser muito mais próximo e equilibrado entre os círculos. Bastará recordar que actualmente para a média nacional de 1 deputado para 41 722 recenseados[158], temos seis círculos com um rácio por deputado acima dos 45 000 eleitores (Portalegre 1/53.220, Bragança 1/50.947, Évora 1/48.644, Castelo Branco 1/47.654, Vila Real 1/47.066 e Beja 1/45.246), enquanto na solução agora proposta para a mesma relação nacional de 1 deputado para 41 722 recenseados, só dois círculos (Algarve e Açores) estão cerca de 3 200 eleitores acima da média.

Parece-nos, em conclusão, que se não quisermos proceder a alterações que impliquem introdução ou apenas de círculos uninominais, com sistema maioritário a uma ou a duas voltas, ou de círculos uninominais conciliados com círculos parciais, ou destes com um círculo nacional, ou só de um círculo nacional, uma possível nova abordagem de círculos plurinominais se torna premente. Uma abordagem que não descurando nenhuma das partes integrantes do sistema eleitoral, não menorize a questão da representatividade dos círculos e das populações que eles, em maior ou menor quantidade, representam e reflectem. E se podemos admitir que a contabilidade eleitoral, ocupando lugar de destaque no pensamento dos competidores do jogo político, impeça ou dificulte qualquer mudança, já não entendemos que ela possa deixar de ser continuamente testada pela reflexão académica. É esse afinal o objectivo deste trabalho.

(Notas - Footnotes)

[1] Cf. Dados oficiais in Diário da República, I Série, nº 295, 2º Suplemento, de 24 de Dezembro de 1979.

[2] Ib*idem*.

[3] Cf. Dados oficiais in Diário da República, I Série, nº 182, de 10 de Agosto de 1987.

[4] Ib*idem*.

[5] Cf. Dados oficiais in Diário da República, I Série - A, nº 249, de 29 de Outubro de 1991.

[6] Ib*idem*.

[7] Cf. Diário da República, I Série, nº 116, de 17 de Junho de 2011.

[8] Ibid*em*.

[9] Dados relativos às últimas eleições legislativas de 2011. No caso em apreço correspondem à soma do número de recenseados dos actuais círculos de Beja, de Évora, de Portalegre e de Setúbal.

[10] Dados relativos ao número de recenseados do círculo de Faro.

[11] Dados relativos ao número de recenseados dos círculos de Bragança, Porto e V. Real.

[12] Dados relativos ao número de recenseados dos círculos de Aveiro, C. Branco, Coimbra, Guarda e Viseu.

[13] Dados relativos ao número de recenseados dos círculos de Leiria e de Santarém.

[14] Dados relativos ao número de recenseados dos círculos de Braga e de Viana do Castelo.

[158] Cf. *supra* quadro nº 4.