

Petição pelo Círculo Nacional de Compensação

Ex.^{mo} Sr. Presidente da Assembleia da República,

1 – O PROBLEMA

Começamos a exposição de motivos da presente petição com uma pequena provocação — sem qualquer intenção desrespeitosa — aos senhores deputados à Assembleia da República: haverá portugueses que tenham votado nalgum dos partidos dos deputados eleitos, mas que paradoxalmente não estejam representados por nenhum deputado? Por outras palavras, haverá votos que em nada tenham contribuído para a eleição de nenhum dos deputados do Parlamento?

1.1 – APRESENTAÇÃO DO ACTUAL SISTEMA

Quem conhece o sistema eleitoral sabe bem que é verdade — mas, para quem não o conhece, passamos a explicar: o território nacional está dividido em 20 círculos eleitorais (cada um dos 18 distritos, mais cada uma das Regiões Autónomas), aos quais acrescem ainda dois círculos para os emigrantes (um para os residentes na Europa e outro para os que estão fora da Europa). A cada um destes 22 círculos está atribuído um determinado número de deputados, em função do número de eleitores: o maior círculo (Lisboa) tem 48 deputados; o mais pequeno (Portalegre) tem apenas 2; e os da emigração têm um número fixo de 2 cada um; somados, totalizam 230 deputados.

Ora, sucede que, quando se contam os votos recebidos por cada partido e se calcula o número de deputados que cabe a cada um de acordo com um método que respeita a regra da proporcionalidade (no caso português, o Método D'Hondt), este cálculo é efectuado para cada um dos 22 círculos, independentemente do resultado obtido nos outros. A consequência desta separação entre cada círculo é uma distorção da proporcionalidade provocada pelos círculos mais pequenos: nestes, os poucos lugares disponíveis são atribuídos aos partidos que numericamente mais os merecem (os grandes), não havendo lugares suficientes para chegar aos pequenos, os quais só conseguem eleger pelos círculos maiores.

Esta consequência compreende-se melhor com recurso a um exemplo simples. Comparem-se os resultados obtidos em 2019 nos Distritos de Braga (com 19 deputados) e de Viana do Castelo (com apenas 6):

Partidos	Braga			Viana do Castelo		
	Votos	%	Deputados	Votos	%	Deputados
PS	169.468	36,40%	8	42.392	34,77%	3
PSD	158.652	34,08%	8	41.196	33,79%	3
B.E.	41.331	8,88%	2	10.320	8,47%	0
CDS-PP	19.127	4,11%	1	7.576	6,21%	0

Olhando para a tabela, rapidamente se constata que os resultados percentuais obtidos até foram bastante semelhantes. Porém, como a população do Distrito de Viana do Castelo é largamente inferior à do de Braga, observa-se que o Bloco de Esquerda e o CDS-PP (que só conseguiram eleger por Braga) não têm votos suficientes para eleger ninguém por Viana do Castelo; digamos que só conseguiriam eleger uma fracção de um deputado. Contudo, é evidente que o problema de Viana do Castelo também existe em muitos outros círculos pequenos (incluindo os da emigração); logo, se fosse possível somar estas «fracções» de deputados de cada círculo pelo País todo, seria matematicamente possível que estes pequenos partidos elegessem mais deputados de forma justa e proporcional. Isto só não é possível porque o sistema actual estabelece que cada círculo funciona de forma independente dos restantes.

1.2 – OS PORTUGUESES QUE NÃO CONTARAM

Por outras palavras, o sistema actual diz aos 10.320 habitantes de Viana do Castelo que votaram no Bloco de Esquerda e aos 7576 que votaram no CDS-PP que moram no distrito errado para que os seus votos contem: se morassem em Braga, teriam contribuído matematicamente para a eleição dos seus deputados; mas, morando em Viana do Castelo, bem poderiam ter ficado em casa, que o resultado teria sido exactamente o mesmo!

Poderá então pensar-se: se somássemos o equivalente a estes 10.320 ou 7576 para cada partido em todos os distritos em que não conseguiram eleger deputados, qual terá sido o número de portugueses não representados no Parlamento? E qual será a sua percentagem no número de eleitores de cada partido e no total? Os resultados são surpreendentes:

Partidos	Votos	Representados	Não representados	% Não representados
PS	1 908 036	1 908 036	0	0,00%
PSD	1 457 704	1 425 848	31 856	2,19%
BLOCO	500 017	410 424	89 593	17,92%
PCP	332 473	237 272	95 201	28,63%
CDS-PP	221 774	118 725	103 049	46,47%
PAN	174 511	98 289	76 222	43,68%
CHEGA	67 826	22 053	45 773	67,49%
IL	67 681	27 166	40 515	59,86%
LIVRE	57 172	22 807	34 365	60,11%
TOTAL	4 787 194	4 270 620	516 574	10,79%

O número de portugueses que votaram em partidos que estão no Parlamento mas cujos votos não contaram por causa deste problema é de 516.574 — pasme-se: mais de meio milhão! Representam uns impressionantes 10,79% de todos os eleitores que votaram nalgum dos partidos eleitos!

Como seria de esperar, este problema afecta quase exclusivamente os partidos pequenos; só o PS conseguiu eleger deputados em todos os círculos, e o PSD só não conseguiu no pequeno Distrito de Portalegre, cujos 2 lugares foram ambos para o PS. De resto, em todos os partidos a percentagem de eleitores não representados está substancialmente acima da média nacional, tendo variado entre 18% (para o Bloco de Esquerda) e 67% (para o CHEGA) — sendo de salientar os casos extremos dos novos partidos, que só elegeram um deputado (por Lisboa, o maior dos círculos), e este com os votos de menos de metade dos seus eleitores!

1.3 – A DISTORÇÃO DA PROPORCIONALIDADE

A severidade com que este fenómeno atinge os partidos pequenos poderá levar-nos a perguntar: de que modo é que a não-representação de tantos eleitores distorce a proporcionalidade com que são eleitos os deputados a favor dos partidos grandes? Mais uma vez, o resultado é impressionante:

Partidos	Votos	% Votos	Deputados	% Deputados	Desvio (p.p.)
PS	1 908 036	39,86%	108	46,96%	7,10
PSD	1 457 704	30,45%	79	34,35%	3,90
BLOCO	500 017	10,44%	19	8,26%	-2,18
PCP	332 473	6,95%	12	5,22%	-1,73
CDS-PP	221 774	4,63%	5	2,17%	-2,46
PAN	174 511	3,65%	4	1,74%	-1,91
CHEGA	67 826	1,42%	1	0,43%	-0,98
IL	67 681	1,41%	1	0,43%	-0,98
LIVRE	57 172	1,19%	1	0,43%	-0,76
Total / Média	4 787 194	100,00%	230	100,00%	2,44

Como se pode observar, a distorção é a seguinte: o maior partido (o PS), apesar de ter recebido apenas 40% dos votos recebidos pelos partidos representados no Parlamento, elegeu 47% dos deputados — um desvio positivo de 7 pontos percentuais! O PSD sofre também um elevado desvio positivo (4 p.p.). Os restantes partidos estão todos largamente sub-representados, com desvios negativos de 1 a 2 p.p., podendo chegar a quase 2,5! A média de todos os desvios (positivos ou negativos) foi de 2,44 pontos percentuais. (Note-se que cada ponto percentual de desvio representa uma diferença de um pouco mais de dois deputados!)

Finalmente, poderá ainda pensar-se: mas terá esta distorção ocorrido pontualmente nestas eleições, ou será uma tendência estrutural mais antiga? Infelizmente, é uma tendência geral. Para tal, observe-se uma análise idêntica para as quatro eleições legislativas anteriores:

Eleição de 2015						Eleição de 2011					
Partidos	Votos	% Votos	Deputados	% Deputados	Desvio (p.p.)	Partidos	Votos	% Votos	Deputados	% Deputados	Desvio (p.p.)
PàF	2 082 511	42,48%	107	46,52%	4,04	PSD	2 159 742	42,24%	108	46,96%	4,71
PS	1 747 685	35,65%	86	37,39%	1,74	PS	1 568 168	30,67%	74	32,17%	1,50
BLOCO	550 892	11,24%	19	8,26%	-2,98	CDS-PP	653 987	12,79%	24	10,43%	-2,36
PCP	445 980	9,10%	17	7,39%	-1,71	PCP	441 852	8,64%	16	6,96%	-1,69
PAN	75 140	1,53%	1	0,43%	-1,10	BLOCO	288 973	5,65%	8	3,48%	-2,17
Total / Média	4 902 208	100,00%	230	100,00%	2,31	Total / Média	5 112 722	100,00%	230	100,00%	2,49

Eleição de 2009						Eleição de 2005					
Partidos	Votos	% Votos	Deputados	% Deputados	Desvio (p.p.)	Partidos	Votos	% Votos	Deputados	% Deputados	Desvio (p.p.)
PS	2 077 695	38,98%	97	42,17%	3,20	PS	2 588 312	47,44%	121	52,61%	5,17
PSD	1 654 777	31,04%	81	35,22%	4,17	PSD	1 653 425	30,30%	75	32,61%	2,31
CDS-PP	592 997	11,12%	21	9,13%	-1,99	PCP	433 369	7,94%	14	6,09%	-1,86
BLOCO	558 062	10,47%	16	6,96%	-3,51	CDS-PP	416 415	7,63%	12	5,22%	-2,41
PCP	446 994	8,39%	15	6,52%	-1,86	BLOCO	364 971	6,69%	8	3,48%	-3,21
Total / Média	5 330 525	100,00%	230	100,00%	2,95	Total / Média	5 456 492	100,00%	230	100,00%	2,99

Em cada uma destas quatro eleições, houve sempre um grande partido com um desvio positivo de, pelo menos 4 p.p.; entre os pequenos, os desvios raramente são inferiores a 1,5, nunca foram inferiores a 1 e houve sempre um partido com um desvio de perto de 3, podendo chegar a 3,5! As médias de todos os desvios situaram-se sempre entre 2 e 3.

2 – A SOLUÇÃO

A melhor maneira de corrigir este problema sem destruir a lógica distrital e abolir os círculos actuais passa por criar um Círculo Nacional de Compensação (CNC), que, com base na soma de todos os votos obtidos por cada partido (em todo o território nacional e nos círculos da emigração), atribua novos deputados (além dos distritais e regionais) de modo a compensar os desequilíbrios já aflorados. Os novos mandatos começarão por ser atribuídos aos partidos mais sub-representados, até que se atinja o número total afecto a este círculo; se porventura já estiver corrigida a distorção e ainda houver deputados por atribuir, o método continuará a elegê-los proporcionalmente, podendo então atribuí-los a todos os partidos. Funcionará com o Método D'Hondt, tal como já sucede a nível distrital e regional, mas deduzindo primeiro o número de deputados já atribuídos (para que se corrija a distorção a partir daí), e continuando a eleger proporcionalmente segundo o procedimento habitual (a sucessiva eliminação dos maiores rácios, como é sabido por quem conhece o método).

2.1 – ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

Constitucionalmente, este mecanismo já está previsto no número 2 do artigo 149.º, que diz: «*O número de Deputados por cada círculo plurinominal do território nacional, exceptuando o círculo nacional, quando exista, é proporcional ao número de cidadãos eleitores nele inscritos*» [ênfase nossa]. A sua introdução é até mais consistente com o espírito do número 2 do artigo 152.º do que os actuais círculos distritais, quando aquele estabelece: «*Os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos*», norma esta que até levanta dúvidas sobre o próprio motivo da existência de círculos distritais...

2.2 – A EXPERIÊNCIA AÇORIANA

Possivelmente muitos não saberão que este conceito até já existe nos Açores, onde cada uma das nove ilhas representa um círculo; naquela Região Autónoma, a constatação do preciso problema de distorção que aqui se aponta conduziu a que, há alguns anos, a Assembleia Legislativa Regional (ALRAA) decidisse implementar um Círculo Regional de Compensação com 5 deputados (entre os 57 totais da ALRAA). Como se pode constatar naquelas eleições regionais, o método funciona como previsto: atribui estes 5 deputados aos partidos mais sub-representados após o apuramento em cada ilha e a eleição dos primeiros 52, corrigindo a desproporção natural que daí tenha resultado.

Para a Assembleia da República (AR), defende-se um sistema semelhante: atendendo a que é muito maior o número total de deputados (230 em vez de 57), serão necessários mais do que 5 deputados: estes 5 representam 8,8% dos 57 totais; se aplicarmos a mesma proporção aos 230 da AR, obtemos 20. De resto, o método deverá funcionar de modo idêntico.

Note-se que o número dos deputados do CNC não poderá ser somado aos actuais 230 de modo a aumentar o tamanho da AR além deste número, dado que a Constituição já estabelece (no artigo 148.º) um limite

máximo de 230 deputados. Logo, os deputados afectos ao CNC terão de ser subtraídos aos restantes, mantendo-se o total de 230 — ou, claro, pode aproveitar-se a reforma para reduzir o número total de deputados, até ao mínimo constitucional de 180.

2.3 – SIMULAÇÃO EXEMPLIFICATIVA

Finalmente, para se compreender as consequências deste sistema, realizámos uma simulação, pelo Método D’Hondt, com base nos resultados eleitorais de 2019, assumindo círculos distritais, regionais e de emigração de 210 deputados, com um CNC de outros 20. Em primeiro lugar, redimensionaram-se aqueles de modo a totalizarem 210 em vez de 230; depois, foi simulada a eleição de deputados por partido em cada círculo, como habitualmente; e, finalmente, foi introduzido o CNC. Os resultados foram os seguintes:

Partidos	Votos	% Votos	Dep. distritais	Compensação	Dep. totais	% Deputados	Desvio (p.p.)
PS	1 908 036	38,95%	97	0	97	42,17%	3,23
PSD	1 457 704	29,75%	74	0	74	32,17%	2,42
BLOCO	500 017	10,21%	17	4	21	9,13%	-1,08
PCP	332 473	6,79%	11	2	13	5,65%	-1,13
CDS-PP	221 774	4,53%	4	5	9	3,91%	-0,61
PAN	174 511	3,56%	4	3	7	3,04%	-0,52
CHEGA	67 826	1,38%	1	1	2	0,87%	-0,51
IL	67 681	1,38%	1	1	2	0,87%	-0,51
LIVRE	57 172	1,17%	1	1	2	0,87%	-0,30
ALIANÇA	40 487	0,83%	0	1	1	0,43%	-0,39
PCTP/MRPP	36 118	0,74%	0	1	1	0,43%	-0,30
RIR	35 359	0,72%	0	1	1	0,43%	-0,29
Total / Média	4 899 158	100,00%	210	20	230	100,00%	0,94

Constata-se que os desvios, em geral, foram drasticamente reduzidos: já nenhum desvio positivo excede cerca de 3 p.p., nem nenhum negativo excede cerca de 1 p.p.; e a média dos desvios já é só de 0,94. Todavia, poderá considerar-se que 3 p.p. ainda representam um desvio muito elevado; neste caso, a solução passará simplesmente por aumentar o número dos mandatos afectos ao CNC para mais de 20 — quantos mais forem, menor será a distorção — nunca excedendo os 230 no total.

Também é de salientar que este método permitiria a entrada de novos partidos, que não tinham elegido nenhum deputado distritalmente. Isto é justo, dada a dimensão do Parlamento, mas a excessiva facilitação poderá ser por alguns apontada como uma objecção a este sistema; aos tais, porém, deverá recordar-se que o espírito do número 1 do artigo 152.º da Constituição é precisamente esse, quando diz: «*A lei não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por exigência de uma percentagem de votos nacional mínima*»; ou seja, não se pode impor como regra que um partido tenha, por exemplo, pelo menos 5% dos votos a nível nacional para que consiga eleger deputados (regra, aliás, muito frequente em países europeus) — se tiver matematicamente direito a um deputado, deve elegê-lo; a intenção do legislador constitucional é a de não dificultar a eleição de partidos pequenos. Logo, conclui-se que a introdução do CNC aproxima a composição parlamentar do resultado eleitoral, não só por via da compensação dos partidos já eleitos, mas também pela eleição de novos partidos que têm direito a um lugar — uma inesperada consequência justa e democrática.

3 – A PROPOSTA

Pelo exposto, os peticionários propõem:

Que a Assembleia da República legisle a introdução de um Círculo Nacional de Compensação nas eleições legislativas, a abranger todo o território nacional mais os círculos da emigração, com nunca menos de 20 dos actuais 230 deputados (ou nunca menos de 8,8% do novo total em caso de redução do mesmo), que funcione com o Método D’Hondt após dedução dos deputados já atribuídos a nível distrital e regional, nos termos em que foi exposto e simulado na presente petição.

NOTA: Os resultados eleitorais foram extraídos do respectivo portal do *site* do Ministério da Administração Interna, com excepção dos de 2005, que foram retirados do *site* da Comissão Nacional de Eleições, porquanto aquele não incluía os resultados da votação no estrangeiro.