

Universidades Lusíada

Monteiro, Manuel, 1962-
Moraes, Michelle Lins de, 1983-
Venes, Nuno Miguel Simões, 1975-
Pinto, Ricardo Leite, 1958-

A representação política e o território : uma proposta inspirada no modelo norueguês

<http://hdl.handle.net/11067/6519>
<https://doi.org/10.34628/fixer-r438>

Metadados

Data de Publicação

2022

Resumo

O “facto territorial” nunca esteve ausente na discussão política e constitucional. A sua actualidade é sobretudo patente em torno dos seguintes tópicos: a) no debate sobre os fenómenos de descentralização política, designadamente na regionalização, e na natureza da representação política das segundas câmaras (senados); b) na representação dicotómica entre a cidade e o campo e em geral na clivagem entre o urbano e o não urbano ;c) nas tentativas de conciliação “da democracia do número com a do ...

The “territorial fact” has never been absent in the political and constitutional discussion. Its topicality is particularly evident in the following issues: a) the debate on the phenomena of political decentralization, namely regionalization, and the nature of the political representation of the second chambers (senates); b) the dichotomous representation between city and countryside and, in general, the cleavage between the urban and the non-urban; c) the attempts to reconcile “the democracy of...

Palavras Chave

Governo representativo e representação - Portugal, Descentralização no governo - Portugal, Círculos eleitorais - Portugal, História constitucional - Portugal

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 05 (Janeiro-Junho 2022)

A representação política e o território (Uma proposta inspirada no modelo norueguês)

*Political representation and territory (A proposal
inspired by the norwegian model)*

Manuel Monteiro

Investigador Integrado do CEJEA (Centro de Estudos Jurídicos, Económicos e Ambientais da Universidade Lusíada). Coordenador do “Observatório Eleitoral Internacional”. Grupo de Investigação “Direito Público e Teoria Política”

Email: monteirominho@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.34628/fxer-r438>

Orcid: 0000-0002-6465-3209

Michelle Moraes

Investigadora Integrada do COMEGI (Centro de Investigação Organizações, Mercados e Gestão Industrial da Universidade Lusíada).

Email: michelle.moraes@lis.ulusiada.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/fxer-r438>

Orcid: 0000-0001-5145-9020

Nuno Venes

Investigador Integrado do COMEGI (Centro de Investigação Organizações, Mercados e Gestão Industrial da Universidade Lusíada).

Email: nvenes@lis.ulusiada.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/fxer-r438>

Orcid: 0000-0001-7995-121X

Ricardo Leite Pinto

Investigador Integrado do CEJEA (Centro de Estudos Jurídicos, Económicos e Ambientais da Universidade Lusíada). Coordenador do Grupo de Investigação “Direito Público e Teoria Política”.

Email: rlp@lis.ulusiada.pt

DOI: <https://doi.org/10.34628/fxer-r438>

Orcid: 0000-0002-6615-4120

toral constituencies for the “Assembleia da República”, testing a formula for allocating seats inspired by the Norwegian model, which fairly crosses population and territory.

Keywords: Elections; Electoral systems; Constituencies; Territory.

Resumo: O “facto territorial” nunca esteve ausente na discussão política e constitucional. A sua actualidade é sobretudo patente em torno dos seguintes tópicos: a) no debate sobre os fenómenos de descentralização política, designadamente na regionalização, e na natureza da representação política das segundas câmaras (senados); b) na representação dicotómica entre a cidade e o campo e em geral na clivagem entre o urbano e o não urbano ;c) nas tentativas de conciliação “da democracia do número com a do território”, que vem alimentando a discussão de uma nova concepção da representação política. Estas três aproximações são aqui convocadas para discutir o critério e os efeitos práticos das actuais circunscrições eleitorais para a Assembleia da República, ensaiando fórmulas de afectação de mandatos inspirada no modelo norueguês, que cruza justamente população e território.

Palavras-chave: Eleições; Sistemas eleitorais; Círculos eleitorais; Território.

Índice

Introdução

- 1. Enquadramento do tema do ponto de vista das teorias da representação. As circunscrições eleitorais na História Constitucional Portuguesa**
- 2. Revisão de literatura e a solução norueguesa**
- 3. Cenários para distribuição alternativa de mandatos parlamentares pelos círculos eleitorais inspirados na solução norueguesa**
- 4. Desafios constitucionais e políticos do critério da dimensão territorial como elemento da representação política**

Tabelas e gráficos

Referências bibliográficas

Abstract: The “territorial fact” has never been absent in the political and constitutional discussion. Its topicality is particularly evident in the following issues: a) the debate on the phenomena of political decentralization, namely regionalization, and the nature of the political representation of the second chambers (senates); b) the dichotomous representation between city and countryside and, in general, the cleavage between the urban and the non-urban; c) the attempts to reconcile “the democracy of numbers with that of territory”, which have fuelled the discussion of a new conception of political representation. These three approaches are brought together here to discuss the criterion and the practical effects of the current elec-

Introdução ¹

O território sempre constituiu um aspecto relevante na representação política e eleitoral. Mas nem sempre foi claro o lugar do território nas teorias da representação política. E se o axioma “um homem um voto” constitui um dos pilares das modernas democracias, a verdade é que o elemento territorial se mantém presente constituindo hoje amplo campo de investigação da apelidada “geografia política”. O “facto territorial” nunca esteve ausente na discussão política e constitucional. A sua actualidade é sobretudo patente em torno dos seguintes tópicos:

- a) no debate sobre os fenómenos de descentralização política, designadamente na regionalização, e na natureza da representação política das segundas câmaras (señados);
- b) na representação dicotómica entre a cidade e o campo e em geral na clivagem entre o urbano e o não urbano (Guillourel, 2003);
- c) nas tentativas de conciliação “da democracia do número com a do território”², que vem alimentando a discussão de uma nova concepção da representação política.

Estas três aproximações são aqui convocadas para discutir o critério e os efeitos práticos das actuais circunscrições eleitorais para a Assembleia da República, ensaiando uma fórmula de afectação de mandatos inspirada no modelo norueguês, que cruza justamente população e território.

Começaremos com uma aproximação teórica às questões da representação política, passaremos de seguida às referências histórico-constitucionais sobre os “círculos eleitorais” portugueses, iden-

“Nenhuma reflexão sustentada sobre os sistemas eleitorais pode ignorar as circunscrições e a sua representatividade. Não espanta pois que ao longo dos tempos muitos se lhes tenham referido, mesmo que o tivessem feito para traduzir ideias diferentes.”

tificaremos a pesquisa que nos levou à Constituição e à lei eleitoral norueguesas, ensaiaremos as várias hipóteses do modelo norueguês à realidade portuguesa e, em conclusão, avaliaremos dos desafios constitucionais e políticos que tais hipóteses poderão suscitar.

1. Enquadramento do tema do ponto de vista das teorias da representação. As circunscrições eleitorais na História Constitucional Portuguesa.

1.1. Nenhuma reflexão sustentada sobre os sistemas eleitorais pode ignorar as circunscrições e a sua representatividade. Não espanta pois que ao longo dos tempos muitos se lhes tenham referido, mesmo que o tivessem feito para traduzir ideias diferentes. Thomas Hare é um dos que merecem ser lembrados a este propósito, desde logo quando afirmou que

“a formação de distritos eleitorais tem sido tema de discussão desde quase o momento em que a questão da reforma parlamentar começou a ser agitada” (Hare, 1859, p. 68). E depois dele, ainda que em contexto distinto, Adhémar Esmein veio reconhecer ser imprescindível *“dividir o corpo eleitoral num grande número de secções ou colégios particulares”* (Esmein, 1896, pp. 181-182). Fosse com uma perspectiva de pura e necessária utilidade (a de Esmein), ou em reconhecimento da sua sempre relativa importância (o do Hare), na realidade as circunscrições eleitorais nunca deixaram de estar presentes nos debates em que a representação política dos eleitores e dos partidos, bem como a natureza dos mandatos dos eleitos foram tema. É compreensível que assim tenha sido e que assim continue a ser. Porquê? Nohlen (1998) ajuda-nos a responder, não só quando indica as circunscrições eleitorais como um dos elementos particulares dos sistemas eleitorais³, como quando refere a sua vital importância para os partidos políticos. Percebe-se assim que não possamos passar ao lado da sua existência, nem ficar indiferentes com a sua configuração ou significado no âmbito da representatividade política nos Parlamentos.

Não desconhecemos que a importância das circunscrições de que fala Nohlen tem de ser devidamente enquadrada. Considerar que falar delas durante o chamado parlamentarismo clássico é o mesmo que falar delas durante o período que se seguiu às Revoluções Liberais, seria confundir o inconfundível. Seria afinal negar a própria evolução provocada pela passagem do «governo representativo», para a «democracia representativa» (Miranda, 2021). E seria também negar a nova ideia de soberania nacional e o modo como os representantes eleitos para os parlamentos nacionais passaram a ser vistos. Se num primeiro momento, como

¹ O presente texto desenvolve a comunicação oral apresentada na Conferência “As eleições legislativas de 2022 e a reforma do sistema eleitoral português” Universidade Lusíada, Lisboa, 25 de Maio de 2022.

² Saoudi (2018) discute o tema à luz do texto constitucional francês em vigor (1958).

³ De acordo com Nohlen (1998), para lá das circunscrições eleitorais, devemos ainda incluir no elenco dos elementos particulares dos sistemas eleitorais, as “candidaturas”, a “votação” e a “conversão dos votos em mandatos”.

bem observa Bernard Manin, a confiança nos representantes decorria “*do facto de o representante ser visto como pertencente à mesma comunidade social que os seus eleitores, sendo esta comunidade definida em termos puramente geográficos*” (Manin, 1995, p.260), posteriormente, podemos dizê-lo, a geografia social e local cedeu total terreno à geografia nacional. Os representantes não só ficaram desobrigados de qualquer vínculo de confiança dos seus directos eleitores, como assumiram o direito e o dever de representar o todo e não apenas a parte. Esta mantinha-se por razões de organização ou conveniência política⁴, sem que daí adviesse qualquer sujeição ou obrigação. Admitir o contrário seria, simplesmente, contestar a já referida nova ideia de soberania nacional e o novo lugar dos novos representantes políticos.

O mote quanto à natureza da representação dos representantes já tinha sido dado por Edmund Burke (1854), no seu celebrado discurso aos eleitores de Bristol, no qual de forma lapidar explicou que se os eleitores de uma localidade elegem um membro para o Parlamento ele passa a ser membro do Parlamento e não da localidade que o elegeu. E, dezassete anos depois, a Constituição francesa de 1791, ainda que num quadro político diverso, haveria de consagrar o princípio, ao afirmar no seu Título III, cap. I, sec. 3, n.º 7, que “*os representantes eleitos nos departamentos não podem ser representantes de um determinado departamento, mas de toda a nação, e nenhum mandato lhes pode ser conferido*”. Ora se a Nação exigia que a Assembleia Nacional (parlamento) a visse como um todo e não como um conjunto de partes, os eleitos, independentemente

das regiões que os tinham elegido, deveriam apenas assumir a representação nacional e nunca a representação regional. O princípio haveria de perdurar, sendo pois de compreender que, passado um século, o já mencionado Adhémar Esmein tenha dito: “*os diversos colégios eleitorais não podem ser mais do que fracções de todo o eleitorado*”, pelo que “*a soberania nacional exclui, seja na lei ou no sufrágio político, a chamada representação de interesses*” (Esmein, 1896, pp. 182-183). E procurando ainda reforçar a sua tese, acrescentaria que “*a distribuição dos deputados a eleger entre os vários colégios eleitorais deve ser proporcional ao número de eleitores contidos em cada um deles, em relação a todo o eleitorado. Qualquer outra distribuição distorceria ainda mais a soberania nacional*” (Esmein, 1896, p.184).

Mas não era só por terras de França que a ideia de representação nacional e não local (ou não apenas local) se consolidava, uma vez que, mesmo antes de Esmein ter escrito o que escreveu, já Stuart Mill tinha afirmado que o membro do Parlamento “*representaria as pessoas, não simples tijolos ou a argamassa da cidade – os próprios eleitores*” (Mill, 2001, p. 91). Mill criticou assim aqueles que pugnavam pelo exclusivo “*carácter local da representação*” (Mill, 2001, p. 96-97) e como era um claro adepto do sistema eleitoral proposto por Hare^{5/6}, defendeu uma solução que soubesse conciliar os interesses particulares de cada eleitor, com os interesses nacionais e locais (Mill, 2001). A sua

posição não era exatamente igual à posição francesa que anteriormente citamos, já que enquanto esta última privilegiava, em exclusivo, a representação nacional, a de Mill não deixando de lhe dar claríssimo destaque, não desconsiderava a representação local nem deixava de sublinhar a importância da representação dos interesses dos eleitores que ultrapassassem a perspectiva geográfica. Para ele, os interesses locais não tinham de desaparecer só pelo facto dos representantes eleitos serem representantes nacionais, bem pelo contrário, mas tinham de ser conciliados com os interesses que não estivessem limitados pela simples *fronteira* territorial. Apoiado na ideia de Hare quanto à existência de uma representação pessoal, ou seja na possibilidade do eleitor dar a sua preferência a vários candidatos, Mill sustentava que “*as cidades e os condados são representados quando os seres humanos que os habitam estão representados. Os sentimentos locais não podem existir sem alguém que os sinta; nem interesses locais sem alguém interessado neles*” (Mill, 2001, p. 97). Mas do mesmo modo que tinha este entendimento, não deixou igualmente de questionar a razão pela qual “*as pessoas que têm outros sentimentos e interesses, que valorizam mais do que os seus valores geográficos, devem limitar-se a estes como o único princípio da sua classificação política*” (Mill, 2001, p. 97). A representação política nacional seria assim o testemunho da afirmação dos interesses individuais e dos interesses comuns, podendo esses interesses serem apenas territorialmente definidos ou totalmente alheios à área geográfica em que o direito de voto tinha de ser exercido. Nestes termos, a circunscrição eleitoral territorial não era nem o princípio nem o fim da representação política, mas também estava longe de ser mera expressão administrativa criada simplesmente para dar resposta à necessária organização dos processos eleitorais.

1.2. Com aspetos mais ou menos distintivos, as posições sumariamente expostas espelham o pensamento dominante em relação ao papel desempenhado pelas circunscrições eleitorais e traduzem ainda a natureza da representação política e dos mandatos dos eleitos por essas mesmas circunscrições.

4 Esmein (1896) foi mesmo ao ponto de afirmar, que a necessidade das circunscrições eleitorais advinha da circunstância dos potenciais candidatos a Deputados dificilmente serem conhecidos em todo o país, pelo que se compreendia que existissem círculos de candidatura locais. E depois dele, também Duguit (2005, p.150), viria dizer que “*as circunscrições não tiveram nem têm outra justificação, nem razão de ser, que não seja a que advém da impossibilidade material em que se encontra o Estado de reunir todos os eleitores num só colégio eleitoral*”.

5 Refira-se, de forma muito sumária, que Hare não se limitou a propor o método do quociente para a conversão dos votos em mandatos. Ele sustentou que cada eleitor, independentemente da lista de candidatos ao Parlamento apresentada em cada circunscrição eleitoral, pudesse ter a oportunidade de escolher, de manifestar a sua preferência, por candidatos apresentados noutras circunscrições. Isso permitiria não só uma direta ligação entre eleitor e eleito, como a possibilidade de seleção daqueles que os eleitores considerassem mais aptos para a função de Deputado (Hare, 1859).

6 Mill (2001, p. 89), em defesa da proposta de Hare anteriormente referida, explicava que “*os eleitores que não quisessem ser representados por um dos candidatos apresentados no seu círculo eleitoral poderiam com o seu voto eleger o candidato da sua preferência entre todos os candidatos apresentados à votação dos eleitores*”.

Porém, o sucesso de uma ideia não justifica que se apaguem as ideias opostas e principalmente quando elas também podem contribuir, para o enquadramento geral do trabalho que agora publicamos. É nesse sentido que entendemos recordar Ernest Naville e o pensamento por si deixado em finais do século XIX, a propósito de uma possível reforma do sistema eleitoral francês. Para este académico suíço, e de forma bem distinta da que nos foi transmitida por Mill e do que mais tarde viria a ser escrito por Esmein, a verdadeira representação política implicava a descentralização (Naville, 1871). Só a descentralização poderia garantir em primeiro lugar uma efetiva ligação aos eleitores, em segundo lugar a manutenção da liberdade, e em terceiro lugar a unidade, ou se preferirmos a conformidade da legislação para todo o território nacional. E para que tal fosse possível, a solução passava pela junção dos departamentos franceses em províncias e pela eleição de parlamentos provinciais que, em conjunto, constituiriam o parlamento nacional (Naville, 1871)⁷. Uma delegação restrita e representativa dos parlamentos provinciais, constituiria o «corpo legislativo» (Naville, 1871). Havia assim uma separação entre o «corpo representativo» e o «corpo legislativo». É o próprio Naville que o afirma ao esclarecer: “a representação nacional e as funções legislativas são duas ideias perfeitamente distintas” (Naville, 1871, p. 67). A primeira seria exercida pelos deputados provinciais reunidos nos respetivos parlamentos, as segundas seriam preenchidas por um grupo restrito, escolhido em função das suas particulares competências por cada um dos parlamentos de província. Ao «corpo legislativo» caberia propor as leis que lhes parecessem mais adequadas ao país, ao «corpo representativo», o mesmo é dizer aos deputados provinciais, caberia aprovar ou rejeitar as leis propostas. Deste modo, os eleitores em cada província ao elegerem os seus representantes provinciais estavam, simultaneamente, a neles depositar a sua confiança para serem representantes nacionais. Teríamos assim

7 Cada departamento, tal como já sucedia, continuaria a corresponder a uma circunscrição eleitoral.

uma situação em que os deputados representavam as regiões, as províncias, e em seu nome exerciam a representação nacional. O deputado é deputado nacional enquanto deputado provincial, o que significa que representa, em primeiro lugar, a região que o elegeu e é nessa condição que delibera sobre os assuntos do Estado.

Não poderíamos estar perante uma posição mais divergente das que dominavam o pensamento político da época e que se haveriam de impor e perdurar até aos dias de hoje. Se é certo que a ideia de Naville não se confunde, nem pode confundir, com a ideia de representação típica dos tempos medievais⁸, também não podemos ignorar que ela, ao conferir às províncias e às circunscrições eleitorais nelas existentes um papel de total relevo, se afastava em absoluto do novo conceito de representação política que os parlamentos nacionais deviam refletir. Um conceito, como escrever Marnoco e Souza, em que “o representante deixa de ser o mandatário de quem o escolhe e passa a ser o representante de todo o Estado e de cada uma das suas partes” (Souza, 1913, p. 233). É ainda um conceito que claramente indica não poder o deputado “receber um mandato da circunscrição que o elege, visto elle ser deputado de toda a nação. É o parlamento como um todo, formando uma pessoa jurídica, que recebe mandato de exercer a soberania em nome da nação” (Souza, 1913, p. 235).

A posição de Naville era, como dissemos, uma posição contra a corrente, mas que não deixou de ter apoio em território português, apoio esse protagonizado na época por Antonio Candido. Para o então professor da Faculdade de Direito, da Universidade de Coimbra, “este systema póde, feitas as pre-

8 Como bem assinalou Souza (1913, p. 232), “nos tempos medievais, a representação era considerada um verdadeiro mandato jurídico, em virtude da índole de cada grupo, por que se encontrava fraccionada a soberania. Estes grupos aparecem-nos como entes autónomos, meio soberanos, ou pelo menos possuindo diversos privilégios próprios de entes políticos independentes”. Também no mesmo sentido, Moreira e Domingues (2020, p. 339), esclarecem: “ao contrário dos deputados nas modernas democracias representativas, os procuradores às Cortes representavam somente os seus próprios concelhos e estavam sujeitos ao mandato estabelecido nas procurações (mandato vinculado), de que não podiam desviar-se.

cisas modificações, ser applicado a Portugal. Não rompe a unidade do país, e descentraliza muitíssimo a administração e a política” (Candido, 1998, p. 100). Neste domínio Naville e Candido não fizeram escola, mas a relevância que ambos deram às circunscrições eleitorais territoriais e ao papel que elas deveriam ter no processo de descentralização política, não pode deixar de ser assinalada.

1.3. Importa agora percebermos como é que em Portugal, após a revolução liberal de 1820, a questão das circunscrições, ou círculos eleitorais, foi tratada no âmbito da Constituição e da lei. Independentemente das posições que possam atualmente existir sobre o tema em análise, não deixa de ser importante conhecer como e de que modo os círculos eleitorais passaram a ser vistos no séc. XIX, pelos novos detentores do poder político portugueses. Isto implica:

- em primeiro lugar, compreender se o deputado passa apenas a ser representante da Nação ou também da circunscrição que o elegeu.
- em segundo lugar, se as circunscrições têm deputados diretamente atribuídos, independentemente de quem nelas habita (população) ou de quem nelas tem capacidade eleitoral ativa (eleitores).
- em terceiro lugar, se o candidato a deputado deve possuir algum vínculo à circunscrição eleitoral pela qual se apresenta.

Vejamos, pois, o que desde a Constituição de 1822 passou a ficar estatuído.

1.3.1. Período da Monarquia Constitucional

i) Na vigência da Constituição de 1822

- Na letra da primeira Constituição portuguesa, assumia-se que o Deputado era a um tempo «procurador» e «representante» e daí se definir no art. 94º, que “Cada Deputado é procurador e representante de toda a Nação, e não o é somente da divisão que o elegeu”. Não se seguia, como

vimos, o que tinha sido prescrito na primeira Constituição francesa (1791), tão pouco o que estava definido na Constituição de Cadiz (1812)⁹.

- No que respeita à atribuição de Deputados a cada circunscrição eleitoral¹⁰, temos de distinguir o que foi definido para a eleição das Cortes Constituintes¹¹ e o que passou a vigorar com a aprovação da Constituição.

a) A atribuição de Deputados aos círculos na eleição das Cortes Constituintes

Quer nas Instruções eleitorais de 31 de outubro de 1820, quer nas de 22 de novembro do mesmo ano, o critério de atribuição de Deputados era definido em função da população existente. As primeiras leis eleitorais não adotaram o critério seguido pela Constituição francesa, de 1791, que seu Título III, cap. I, sec. 1, n.ºs 2 e 3, definia: “*Os representantes serão distribuídos entre os oitenta e três departamentos de acordo com o território, a população e os impostos directos*”. Dos 745 representantes a eleger, 247 eram atribuídos em função do território, pelo que cada departamento elegeria três, à exceção do departamento de Paris que elegia apenas um¹².

b) A atribuição de Deputados aos círculos de acordo com a Constituição

Na Constituição de 1822 seguiu-se o que podemos designar por um modelo misto, já que se estabelecia, no

seu art. 37º, o número mínimo (3) e máximo (6) de Deputados a eleger por cada circunscrição. A definição exata do número de eleitos estava porém dependente do número de “*habitantes livres*” existentes em cada uma delas.

- Quanto à existência de um vínculo do candidato à circunscrição pela qual se apresentava a votos, estabelecia o art. 26º, das Instruções de 31 de outubro de 1820, que ele tinha de ser natural ou residir na Comarca de candidatura. Era um critério que acumulava ao da necessária existência de “*meios honestos de subsistência*”. Admitia-se, no entanto, que caso não existissem na Comarca pessoas que reunissem esses dois requisitos, a ela se poderiam apresentar candidatos de outras Comarcas. Já as Instruções de 22 de novembro, no seu art. 91º, definia que só poderia ser Deputado aquele que tivesse nascido na província pela qual se candidatava ou nela residisse há pelo menos 7 anos. A Constituição viria a manter estes últimos requisitos (art. 35º), baixando todavia para 5 anos o período de residência mínima.

ii) Na vigência da Carta Constitucional de 1826

Na vigência da Carta Constitucional de 1826, assistimos, no âmbito dos temas aqui abordados, a mudanças que não podemos deixar de considerar significativas.

- No que concerne à natureza do mandato do Deputado, a Carta, na sua primeira versão, é omissa, mas o Ato Adicional de 24 de julho de 1885 veio estabelecer, logo no seu art. 1º, que os “*deputados são representantes da nação, e não dos colégios e dos círculos que os elegem*”.
- A atribuição dos Deputados às assembleias provinciais passou a ser definida pelo critério da população residente. Isso ficou claro através do Decreto de 9 de outubro de 1835 e reconfirmado, primeiro no

art. 34º, do Decreto de 4 de junho de 1836, e depois no art. 11º, do Decreto de 8 de outubro de 1836. Excecionavam-se apenas os círculos das Ilhas (Madeira e Açores), bem como das províncias ultramarinas a quem eram atribuídos Deputados independentemente da população.

- Uma outra mudança respeitava à consagração da ausência de qualquer vínculo do Deputado ao círculo de eleição. Pelo Ato Adicional de 5 de julho de 1852, no seu art. 7º, ficaria estabelecido que “*todos os que têm direito de votar são hábeis para serem eleitos Deputados sem condição de domicílio, residência ou naturalidade*”.

iii) Na vigência da Constituição de 1838

- Apesar de retomar a eleição direta dos Deputados, o texto da Constituição é omissa quanto à natureza do mandato de Deputado.
- A atribuição dos Deputados às circunscrições eleitorais era feita em função dos fogos (casas) existentes – art. 10º, da Lei de 9 de abril de 1838.
- Contrariamente ao que tinha ficado estabelecido no Ato Adicional de 5 de julho de 1852, a Constituição de 1838 definiu, no seu art. 76º, que “*metade dos Deputados Eleitos por qualquer Círculo Eleitoral, deverão ter naturalidade ou residência dum ano na Província em que estiver colocada a Capital do Círculo*”. Esta disposição viria também a constar do art. 5º, da Lei de 9 de abril de 1838.

1.3.2. Período da 1ª República

i) Antes da Constituição

- O Decreto-Lei de 14 de março de 1911 veio estabelecer, no seu art. 33º, o número de Deputados a que cada círculo eleitoral tinha direito. Fê-lo por um critério puramente político e sem qualquer ligação à população ou ao número de eleitores residentes. Esta disposição foi mantida, primeiro pelo Decreto-Lei de 5

9 Na Constituição de Cadiz (1812), no seu art. 27º, estabelecia-se que “*As Côrtes são a reunião de todos os Deputados, que representarão a Nação, nomeados pelos Cidadãos*”.

10 As circunscrições eleitorais correspondiam a Concelhos e Comarcas, que por sua vez integravam províncias.

11 Convém ter presente que a eleição dos Deputados era feita por vários graus. Ainda não estava instituída a sua eleição direta.

12 Entre nós, no período medieval, “*em geral, cada município com direito a participar em Cortes elegia dois procuradores, mas, por vezes, podiam ser três ou quatro*” (Moreira & Domingues, 2020, p. 337).

de abril de 1911, também no seu art. 33º, e depois pelo Decreto-Lei de 13 de maio de 1911 (art. 45º).

- Aos candidatos a Deputados não era exigível qualquer ligação ao círculo de candidatura, mas, em contrapartida, passava a ser necessário que as declarações de candidatura fossem subscritas por eleitores do círculo em questão (art. 41º, §1º, e art. 42º, §3º, do Decreto-Lei de 14 de março de 1911)¹³.

ii) Na vigência da Constituição de 1911

- A Constituição de 1911 definia no §1º, do seu art. 7º, que “os membros do Congresso são representantes da Nação e não dos colégios que os elegem”. Retomava-se assim de forma clara, e praticamente com a mesma redação, o que tinha sido dito pelo Ato Adicional de 24 de julho de 1885. Nenhuma das revisões constitucionais a que foi sujeita alterou esta disposição.
- Manteve-se o critério de atribuição dos Deputados aos círculos eleitorais definido nas leis eleitorais que regularam as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, a 28 de maio de 1911. Podemos constatar isso na Lei nº 290, de 11 de janeiro de 1915 (art. 1º, §1º), no Decreto nº 1352, de 24 de fevereiro de 1915 (art. 6º), na Lei nº 314, de 1 de junho de 1915 (art. 16º), e no Decreto nº 3997, de 30 de março de 1918 (art. 33º).
- Manteve-se, igualmente, a necessidade das candidaturas serem subscritas por eleitores do círculo de candidatura. Quanto ao Deputado eleito por mais de um círculo eleitoral, prescrevia o Decreto nº 3907, de 11 de março de 1918, que ele deveria representar o da sua naturalidade, salvo se por ele não tivesse sido eleito circunstância em que prevaleceria o círculo da residência.

1.3.3. Período do Estado Novo

i) Na vigência da Constituição de 1933

- A Constituição de 1933, nada dispôs sobre a matéria que aqui tratamos.
- No que respeita à legislação a nossa referência vai para o Decreto-Lei nº 34.938, de 22 de setembro de 1945, que fixava o número de Deputados a eleger por critério puramente político e sem qualquer relação com o seu número de eleitores (art. 10º). Por outro lado, era ainda exigido, tal como durante o período republicano, que as candidaturas deviam ser subscritas por eleitores residentes no círculo eleitoral de candidatura (art. 12º, §1º)¹⁴.

1.3.4. Período Democrático (3ª República)

i) Na eleição da Assembleia Constituinte

- Os círculos eleitorais coincidiram com os distritos existentes e o número de Deputados a eleger por cada um deles foi de um Deputado por 25 000 eleitores ou resto superior a 12.500 (art. 2º, nº 1, do Decreto-Lei, nº 621-C/74). O III Governo Provisório seguiu o projeto apresentado pela Comissão Eleitoral que indicava o seguinte: “na determinação do número de Deputados de cada círculo tomar-se-á em conta o número de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral e dividir-se-á esse número por 25 000 de tal sorte que o cociente assim obtido corresponderá ao número de Deputados atribuído ao círculo, acrescido de uma unidade no caso de o resto da divisão ser igual ou superior a 12 500” (art. 47º, nº 2, do Projecto de Lei Eleitoral de 1974).
- Os candidatos não necessitavam possuir qualquer vínculo aos círculos de candidatura (art. 5º, nº 2, do Decreto-Lei nº 621-A/74, de 15 de novembro).

ii) Na eleição da Assembleia da República

Na eleição para a Assembleia da República, a 25 de Abril de 1976, não se registou, neste domínio, qualquer alteração face às disposições mencionadas no ponto anterior (art. 5º, do Decreto-Lei nº 93-A/76, de 29 de janeiro de 1976; arts. 1º e 2º, do Decreto-Lei nº 93-C/76, de 29 de janeiro de 1976).

iii) Na vigência da Constituição de 1976

a) *Versão inicial*

- Estabeleceu, no nº 3, do art. 152º, que “os Deputados representam todo o país e não os círculos por que são eleitos”. Seguia-se o que tinha sido definido na Carta Constitucional de 1826, após a revisão feita pelo Acto Adicional de 24 de julho de 1885, e na Constituição de 1911.

- No que respeita aos círculos eleitorais de candidatura a Constituição remeteu para a lei eleitoral a sua posterior definição, não deixando todavia de indicar que por cada círculo eleitoral, o número de Deputados a eleger deveria ser proporcional ao número de cidadãos nele inscritos¹⁵ (art. 152º, nºs 1 e 2).

Três anos mais tarde, a lei eleitoral para a Assembleia da República veio indicar que a distribuição dos Deputados pelos círculos eleitorais do território nacional seria feita de acordo com o método da média mais alta de Hondt (art. 13º, nº 1, da Lei nº 14/79, de 16 de maio (versão inicial). A lei fazia aquilo que a Constituição não tinha feito e adoptava para a atribuição dos Deputados aos círculos eleitorais, o mesmo método que a maioria dos Constituintes tinha escolhido para a conversão dos votos em mandatos.

b) *Versão resultante da revisão de 1989*

- Na segunda revisão constitucional, a questão da definição exacta dos círculos eleitorais continuou sendo remetida para a lei, não obstante

13 Situação que teve continuidade no Decreto-Lei de 5 de abril de 1911.

14 Situação a que se daria continuidade no Decreto-Lei nº 37.570, de 3 de outubro de 1949 (art. 13º, §1).

15 A Assembleia Constituinte (1976b) debateu sobre esta matéria.

se ter aberto a porta à possibilidade de existência de um círculo nacional (art. 152º, n.ºs 1 e 2). No mais, não se verificou qualquer alteração.

c) ***Versão resultante da revisão de 1997***

- Na quarta revisão constitucional, para lá da manutenção dos círculos plurinominais e da possibilidade de existência de um círculo nacional, passou também a admitir-se a existência de círculos uninominais. Manteve-se igualmente o princípio da proporcionalidade na atribuição dos Deputados aos círculos plurinominais, excetuando-se o círculo nacional (art. 149º, n.ºs 1 e 2).

Em relação aos tópicos previamente definidos podemos perceber o seguinte:

- Três leis fundamentais são claras ao indicar que os Deputados representam a Nação e não os círculos pelos quais foram eleitos. São elas a Carta Constitucional de 1826, ainda que apenas a partir de meados de 1885, a Constituição de 1911 e a Constituição atual de 1976. A Constituição de 1822 adota neste aspeto uma redação ambígua e as Constituições de 1838 e de 1933, nada dizem sobre o assunto.
- O critério de atribuição dos Deputados aos círculos em função da população esteve presente na vigência da Constituição de 1822, da Carta Constitucional de 1826 e na Constituição de 1838. Na vigência da Constituição de 1911 e na vigência da Constituição do regime ditatorial (Estado Novo), a atribuição dos Deputados aos círculos foi decidida por critério puramente político, sem referência à população ou aos eleitores neles existentes. Por fim, a Constituição de 1976 veio definir que os Deputados deveriam ser distribuídos proporcionalmente pelos círculos eleitorais em função dos eleitores neles recenseados.
- Quanto à necessidade de vínculo entre o candidato e o círculo de can-

didatura, verifica-se a ausência de qualquer vínculo durante a vigência da Carta Constitucional, principalmente após o Ato Adicional de 1852, da Constituição de 1911, da Constituição de 1933 e da atual Constituição. Em contrapartida o vínculo de naturalidade ou de residência era exigido na vigência das Constituições de 1822 e de 1838, ainda que neste último caso apenas para metade dos candidatos em cada círculo eleitoral.

Não obstante as diferenças e as linhas de continuidade, uma conclusão se pode retirar: no plano formal, os círculos eleitorais territoriais têm tido entre nós um plano de menor relevo. Nada aliás que possa surpreender, atendendo ao que inicialmente foi dito quanto aos objetivos traçados pelos cultores do novo parlamentarismo.

1.4. Aqui chegados, e depois do que ficou exposto, há uma pergunta que devemos fazer: na representação parlamentar nacional, cabe também a representação política territorial local? A pergunta, temos de o esclarecer, não indicia, nem pretende indiciar, qualquer rejeição dos princípios estabelecidos sobre a natureza representativa do mandato de cada Deputado. O que para nós está em causa, e daí a reflexão que propomos no trabalho agora apresentado, é promover uma ponderação sobre o valor da representação política do território, se preferirmos da área geográfica dos círculos eleitorais, e não apenas dos eleitores neles inscritos. Trata-se afinal de compreender, ou de pelo menos sobre isso refletir, se o território pode continuar a ser desligado das pessoas, neste caso dos eleitores, que nele habitam. Quando hoje, em Portugal, apenas quatro círculos elegem 125 Deputados no território nacional (Lisboa, Porto, Braga, Setúbal) e dois deles (Lisboa e Porto) elegem 88, devemos perguntar se o parlamento representa mesmo todo o país ou apenas uma sua parte.

Dir-se-á, continuará a dizer-se, que os parlamentos existem para representar pessoas e não áreas geográficas. Poderá até dizer-se, que “a dimensão de um distrito eleitoral

é função do respectivo número de representantes, o que se não deve confundir com as suas dimensões geográficas nem com o número de eleitores que comporte” (Lijphart, 1989, p.206), mas nada pode impedir que outras sejam as premissas, que outro seja o raciocínio. Podemos, é certo, manter o foco apenas olhando para a representatividade dos partidos. É o que parece fazer Lijphart, quando afirma que “do tamanho do distrito depende muito o grau de proporcionalidade que se pode alcançar num sistema de RP” (Lijphart, 1989, p.206). Admitimos que o autor tenha razão, mas essa razão não impede que nos interroguemos quanto à capacidade de resolução do problema da representatividade partidária, se não resolvermos primeiro o problema da representatividade dos círculos eleitorais. Há aliás testemunhos em Portugal que evidenciam uma outra abordagem para esta questão, de que é exemplo o estudo feito em 2008¹⁶, coordenado por Freire e por ele elaborado com Meirinho e Moreira, no qual reconheciam a existência de “disparidades de representação entre litoral e interior” (Freire et al., 2008, p. 103). Nesse estudo, os autores, seguindo aliás propostas anteriormente apresentadas, reiteraram a importância de mudar o método de distribuição dos Deputados pelos círculos do território eleitoral português, propondo que o método de Hondt fosse substituído pelo método do quociente simples (quociente ou quota de Hare). Ainda de acordo com essa proposta, os Deputados não atribuídos aos círculos pela simples aplicação desse quociente seriam distribuídos numa segunda fase pelo método dos maiores restos (método Hamilton)^{17/18}. É, seguramente, uma

16 Referimo-nos a um estudo solicitado pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), tendo em vista a apresentação de uma futura proposta de alteração do sistema eleitoral para a Assembleia da República.

17 Devemos referir que para os autores, que também sustentavam a existência de um círculo nacional, a aplicação de um novo método na distribuição dos Deputados pelos círculos plurinominais de base distrital, não anulava a possibilidade de agregação de círculos ou da sua própria desagregação. Estaríamos diante do primeiro caso, quando um círculo elege um número igual ou inferior a 3 Deputados; e estaríamos diante do segundo, quando um círculo elege um número igual ou superior a 8 Deputados (Freire et al., 2008).

18 Esta proposta tinha já sido feita, em 1998, pelo

hipótese que também merece, de novo, ser equacionada, desde que isso contribua para alterar a objetiva distorção que atualmente se verifica¹⁹. Na nossa opinião, seja qual for a solução seguida, o que se deve ter presente é simplesmente o seguinte: “*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*” (Monteiro, 2014, p. 210). Trata-se afinal de também perceber, como bem assinala Michel Bussi, que a identidade territorial pode ser uma importante componente para um maior envolvimento da sociedade civil (Bussi, 2006), o que poderá significar um reforço da participação política. Razão, pois, para que sem qualquer tipo de preconceitos possamos refletir sobre possíveis mudanças, lembrando as palavras de Guizot, quando disse que “*Toute institution immobile est vicieuse, parce qu'elle finit par constituer un privilège en contradiction avec l'état réel de la société*” (Guizot, 1851, p. 214).

2. Revisão de literatura e a solução norueguesa

O presente estudo conta com análises quantitativas e qualitativas da literatura relacionada com o sistema eleitoral e a proporcionalidade territorial dos mandatos. Na análise quantitativa, foram elaborados *clusters* através do *software VOSviewer* (1.6.16) e de duas bases de dados de publicações indexadas à *Web of Science* que possuem os seguintes termos entre os seus principais tópicos: i) “*electoral system*” (1.524 trabalhos); ii) “*electoral system*” e dois tópicos retirados dos resultados da precedente análise de

clusters, nomeadamente, “*district*” e “*seat*” (97 estudos). A escolha das referidas dimensões baseou-se no facto de serem as mais frequentes no *cluster* mais relacionado com a temática tratada no presente trabalho. Na elaboração dos *clusters* dos termos presentes nos trabalhos que possuem o termo “*electoral system*” entre os seus principais tópicos, os parâmetros utilizados foram: i) termos presentes no título e/ou resumo; ii) quantidade mínima de ocorrências igual a 10; iii) 60% dos termos mais relevantes. Quanto à elaboração dos *clusters* dos termos presentes nos trabalhos que possuem “*electoral system*” e duas dimensões retiradas dos resultados precedentes, os parâmetros utilizados foram: i) termos presentes no título e/ou resumo; ii) quantidade mínima de ocorrências igual a 5; iii) 100% dos termos mais relevantes.

A propósito da análise qualitativa, essa ocorreu através da revisão sistemática de todos os trabalhos que também contemplam os dois principais termos presentes na primeira análise quantitativa (“*district*” e “*seat*”). A pergunta de investigação à base da referida revisão sistemática foi: quais foram as reformas adotadas para a promoção de uma maior proporcionalidade territorial na distribuição dos mandatos parlamentares? Após a aplicação dos critérios mencionados, verificou-se que entre os métodos mais tradicionais de distribuição de mandatos estão aqueles denominados de Hondt e Sainte-Lagüe (Schuster et al., 2003; Zachariassen & Zachariassen, 2006) e que o caso mais destacado pela literatura considerada foi o da reforma norueguesa²⁰. A referida reforma tem tratado da questão da proporcionalidade territorial através da conjugação entre o método de Sainte-Lagüe e a atribuição de um ponderador relacionado com a dimensão das regiões/círculos eleitorais²¹ (Arnesen et al., 2021). Embora não

exista consenso sobre o nível de adequação do modelo norueguês para a promoção de uma maior proporcionalidade territorial na distribuição dos mandatos (Arnesen et al., 2021), essa reforma será considerada nas próximas partes deste trabalho, dada a sua importância a nível mundial e a escassez de estudos, com as especificidades indicadas, sobre o tema.

3. Cenários para distribuição alternativa de mandatos parlamentares pelos círculos eleitorais inspirados na solução norueguesa

Tanto quanto foi possível determinar, a solução norueguesa para a afectação de mandatos por círculos eleitorais, é singular²². Mas não suscita particular interesse no meio académico como se comprova pela revisão da literatura resumida no ponto anterior²³. Contudo, ela remonta, ainda que por via indirecta, ao texto original da Constituição Norueguesa, uma das mais antigas da Europa, aprovada em 1814. A solução constitucional norueguesa procurou historicamente dar resposta às especificidades geográficas e demográficas do país. Hoje em dia a Noruega tem pouco mais do que 385.000 km² e cerca de 5.425.000 habitantes. Dada a extensão do território (cerca de 4 vezes o de Portugal) e o total da sua população a sua densidade populacional é das mais baixa do mundo, ou seja 14 habitantes por Km². A título comparativo refira-se

for distance from the capital area of Oslo” (Arnesen et al., 2021, p. 2).

22 Embora, como se assinalou antes, não seja única no Mundo pela forma como associa o critério humano e o geográfico na distribuição de mandatos. A Dinamarca introduz indirectamente o critério territorial, ao definir como elementos a considerar na afectação de mandatos o número de habitantes, o número de eleitores e a densidade populacional. Por seu lado Marrocos na “*découpage*” das circunscrições, aponta no sentido do equilíbrio demográfico tendo em consideração o tamanho de cada uma das referidas circunscrições (Conseil de l'Europe, Commission Européenne pour la démocratie par le Droit - commission de Venise, 2017).

23 Carstairs (1980) analisa o sistema eleitoral norueguês numa perspectiva histórica (das origens até 1980). Outros trabalhos apresentam uma visão global que remonta às origens e conclui na primeira década do sec. XXI (Aardal, 2011; Aardal & Bergh, 2018; Ram et al., 2021).

XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres (Proposta de Lei n.º 169/VII, 1998). Igual proposta, no que respeita à atribuição de Deputados aos círculos eleitorais regionais, tinha também sido apresentada pelo PCP (Projecto de Lei n.º 516/VII, 1998).

19 Procurando também contribuir para atenuar a desproporcionalidade existente entre os círculos eleitorais é quanto a nós relevante o trabalho elaborado por Andrade (2000, p.25), considerando que a aplicação “*do quociente simples (quota de Hare) e maior resto, traz algum acréscimo no grau de proporcionalidade (...), embora marginal, em benefício dos círculos mais pequenos.*”

20 Se bem que a Dinamarca e Marrocos também integrem na distribuição de mandatos pelos círculos, alguns elementos de territorialidade como adiante se verá.

21 “The distribution of seats in the constituencies is based on a weighted sum of the number of inhabitants and the area in square kilometres. Each inhabitant is given a value of 1, while each square km is given a value of 1.8. The latter is intended as a proxy

que Portugal tem cerca de 115 habitantes por Km². Acresce que a população do país nórdico, concentra-se nos centros urbanos do sul e sudoeste do país e escasseia no restante território. Contudo, algumas minorias étnicas como os lapões (sami) habitam no norte do país atravessado pelo círculo polar Ártico. A dicotomia cidade/campo e a necessidade da representação política de territórios relevantes do ponto de vista económico mas quase despovoados levaram, para efeito eleitoral, a adoptar uma solução constitucional, aprovada em 2003, que sobrevalorizou os círculos eleitorais de maior dimensão (os rurais) por confronto com os restantes (em regra os urbanos).

Mas para se chegar à solução actualmente em vigor os caminhos percorridos nem sempre foram coerentes e lineares. A solução consagrada na versão originária da Constituição de 1814 (art.º 59) apontava para a adopção de uma regra segundo a qual os círculos eleitorais rurais deveriam ter duas vezes mais mandatos que os urbanos (regra 2/1). A “clausula constitucional” ficou conhecida por “parágrafo camponês” (“bondeparagrafen”). Como resultado da aplicação da referida norma e a título exemplificativo, em 1878 as zonas rurais elegiam 76 deputados e as cidades 38. Em 1905 tal número passou respectivamente para 82 e 41. Além do mais os artigos 57º e 58º da Constituição indicavam expressamente a distribuição de Deputados por cada círculo eleitoral. Por aí se constatava a referida protecção das zonas rurais chegando mesmo a agregarem-se para efeito de afectação de mandatos, cidades com relativa descontinuidade geográfica, como eram os casos de Lillehammer, Hamar, Gjøvik e Kongsvinger, que em conjunto elegiam apenas um Deputado, embora se inserissem de forma global, numa província onde a zona rural enviaria cinco Deputados. O exemplo norueguês, nesta formulação inicial, mostrava claramente a dificuldade crescente de pretender conciliar o critério demográfico (um homem um voto) com a clivagem rural / urbano” (Guillourel, 2003, p. 422). A histórica solução foi alterada em 1953.

Deve contudo chamar-se a atenção que durante todo o século XIX e boa parte do

século XX a maioria da população norueguesa vivia em zonas rurais. Em meados do sec. XIX apenas 10% da população vivia em áreas urbanas (Aardal, 2011). Ou seja, a fórmula desaparecida em 1953 acabou, na prática, por proteger os círculos urbanos no tempo em que estes eram minoritários em termos populacionais. Em rigor pois a designação de “parágrafo camponês” é imprópria. Deveria qualificar-se como “parágrafo urbano”. Em 1953 quando a solução constitucional foi alterada a percentagem de cidadãos a viver em cidades atingiu os 33%. Já no presente século, mais exactamente em 2003, em lugar do controvertido “parágrafo camponês” o parlamento norueguês aprovou uma solução, hoje em vigor, - com refracção quer na Constituição quer na Lei Eleitoral - que procurou dar resposta não tanto à clivagem rural/urbano, mas à relação entre área e a população de certos círculos e, em geral, à distribuição geográfica dos mandatos. Assim foi aprovado um algoritmo²⁴ (expresso na fórmula 1,8) por referência ao território de cada um dos 19 círculos eleitorais para distribuição dos mandatos a eleger. Deve assinalar-se que na Noruega a atribuição de mandatos se baseia no método de Saint-Lagüe corrigido²⁵ (e não no método de Hondt). O método de Saint-Lagüe, por si só, tende a beneficiar, em termos relativos, os círculos menos populosos. Justamente o oposto do método de Hondt que reforça os círculos mais populosos. Ainda assim, foi considerado que a assimetria na distribuição de mandatos era excessiva, na medida em que havia distritos com muito vasta área territorial e ricos em recursos naturais, mas muito pouco povoados, que ficariam mal representados no Parlamento norueguês. Foi levada a cabo uma alteração que se traduziu no seguinte: para a aplicação do método de Saint-Lagüe corrigido na distribuição dos mandatos por círculo, em

vez de se tomar em consideração apenas o número de habitantes por área como referência, foi também considerada a dimensão territorial. Neste caso, foi usada uma média ponderada entre o número de habitantes e a área de cada círculo em Kms², em que o ponderador de cada habitante é igual a 1, e o ponderador de cada km² é igual a 1,8²⁶. A distribuição de mandatos deverá ser ajustada de oito em oito anos.

O debate norueguês no contexto da solução aprovada em 2003, debate esse que se mantém actual, veio no fundo recuperar duas das mais antigas mas sempre presentes realidades quando se discute o sistema eleitoral norueguês: a dicotomia campo/cidade ou rural/urbano e a distância geográfica entre o centro (Oslo) e as periferias. Escusado será dizer que a aplicação do algoritmo não significa ser a área territorial em si que está representada no Parlamento. Seria absurdo considerar tal. Mas a dimensão do território, na discussão norueguesa, é um parâmetro que permite incluir variáveis regionais e demográficas que são relevantes para o efeito da representação política.

No presente estudo, levamos a cabo diversas simulações baseadas em cenários e critérios alternativos para a distribuição de mandatos pelos círculos eleitorais do território nacional. Não incluímos os círculos da emigração (Europa e Fora da Europa)²⁷, pela simples razão de que para eles não vigora o critério da proporcionalidade na atribuição de Deputados. No percurso que fizemos não ignorámos o actual quadro constitucional e legal que rege as eleições para a Assembleia da República, como também não ignorámos os estudos que ao longo do tempo têm sido feitos tendo em vista uma possível alteração da Lei Eleitoral. Mas o facto de não ignorarmos quer o actual enquadramen-

24 Informa Aardal (2011) que o proponente da solução foi Gunnvald Gronvik em 1988.

25 Os divisores utilizados para atribuição do número de mandatos serão, sucessivamente, os números ímpares, e não os números inteiros positivos como no método de Hondt. No caso do método de Saint-Lagüe corrigido, o primeiro divisor utilizado no caso da Noruega é 1,4, em vez de 1.

26 Equivale a dizer que um Km² tem o mesmo peso que 1,8 habitantes. Por exemplo, se este ponderador fosse igual a 2, em vez de 1,8, significaria que um km² de área territorial teria o mesmo peso do que dois habitantes). Assim, as zonas menos povoadas são parcialmente compensadas pela elevada área territorial.

27 De acordo com o n.º 4, do art. 12º, da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, “os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em dois círculos eleitorais”. A cada um deles cabe a eleição de dois Deputados (n.º 3, do art. 13º, da Lei Eleitoral).

to constitucional e legal, quer os debates que com maior ou menor impacto têm sido promovidos entre nós, não significa que não possamos ensaiar outros modelos de distribuição de Deputados pelos círculos eleitorais. Sabemos, no que respeita ao atual quadro constitucional e legal,

- i) que os Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos na lei, podendo existir, de forma complementar, círculos plurinominais territoriais e círculos uninominais, bem como a existência de um círculo nacional (nº 1, do art. 149º, da CRP);
- ii) que a distribuição dos Deputados pelos círculos plurinominais territoriais tem de ser proporcional ao número de eleitores²⁸ neles inscritos e que ao círculo nacional, caso venha a existir, será atribuído um número fixo de Deputados (nº 2, do art. 149º, da CRP);
- iii) que existem vinte círculos eleitorais no território nacional, dezoito no continente, correspondendo aos distritos, um na Região Autónoma dos Açores e um na Região Autónoma da Madeira (nº 2 e nº 3, do art. 12º, da Lei Eleitoral);
- iv) e que os 226 Deputados a eleger no território nacional são distribuídos pelos círculos eleitorais seguindo o princípio da proporcionalidade, a que já fizemos referência, e de acordo com o método da média mais alta de Hondt (nº 2, do art. 13º, da Lei Eleitoral).

Estamos, portanto, conscientes de que a implementação de qualquer dos cenários simulados neste estudo implicaria uma alteração da Constituição da República Portuguesa, pelas razões que no ponto 4 se identificarão. Em todo o caso, destaca-se que o nosso principal objetivo passa, essencialmente, pela contribuição para o debate

em torno das questões dos desvios à proporcionalidade e dos défices de representação dos círculos do interior, por sinal os mais despovoados. Na realidade, quando atualmente o círculo de Portalegre elege apenas 2 deputados, por contraste com o círculo de Lisboa que elege 48, e quando nove círculos do interior (Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Santarém, Vila Real, Viseu) elegem 40 deputados, tantos quantos os eleitos pelo círculo do Porto, percebemos que estamos diante uma forte assimetria e uma não menor desigualdade na afirmação política dos eleitores, determinada pelo círculo e pela região onde se encontram recenseados. Esta assimetria, se preferirmos esta forte assimetria, que espelha a grande concentração de eleitores nos distritos do litoral, não só não contribui para a redução ou mitigação das desigualdades entre o litoral e o interior, como ajudará, de forma progressiva, a agravar a desertificação. Torna-se, assim, difícil falar em verdadeira representação proporcional dos círculos, pelo que se torna impossível falar de verdadeira representação proporcional dos partidos²⁹.

É, pois, partindo de uma situação que consideramos profundamente desvirtuada dos princípios da igualdade representativa e da proporcionalidade, que decidimos simular a aplicação do sistema eleitoral norueguês à realidade portuguesa, no que concerne ao seu critério de distribuição dos deputados a eleger pelos círculos eleitorais. Atentos aos pressupostos que orientam a lei eleitoral norueguesa e principalmente à preocupação por si espelhada, de salvaguardar a representatividade política das populações que habitam em regiões extensas e menos povoadas, quisemos perceber que resultados obteríamos se seguíssemos a mesma orienta-

ção em Portugal. Não desconhecemos, é certo, que a diferença entre o maior e o menor círculo em termos de área geográfica na Noruega, não tem equivalência com o que se passa em Portugal. E também não desconhecemos que não há soluções políticas milagrosas que, por si só, permitam alcançar a plena proporcionalidade de círculos plurinominais baseados na divisão administrativa do território. Ainda assim, empenhados em contribuir para uma solução que promova uma menor desproporcionalidade dos círculos eleitorais do interior e uma maior igualdade representativa dos eleitores que neles existem, não quisemos deixar de prosseguir. Fizemo-lo, reconhecendo que a esmagadora maioria das propostas até agora apresentadas sobre alterações à lei eleitoral têm um foco muito distinto do estudo que aqui apresentamos. Apesar de apontarem ou para a criação de novos círculos uninominais ou até para a junção dos atuais círculos plurinominais, em nenhum momento a situação do território e da sua específica consideração para efeitos de representação política esteve presente. Podemos constatar isso mesmo quando recuamos no tempo e percebemos que desde a primeira revisão constitucional, em 1982, até à quarta revisão constitucional, em 1997, o debate sempre se centrou ou no número de deputados a eleger, ou na criação de um círculo nacional, ou na reconfiguração dos círculos distritais existentes, ou no melhor sistema e no melhor método para converter votos em mandatos³⁰. E mesmo após a já citada revisão constitucional de 1997, a discussão que logo se gerou, motivada pela proposta de lei apresentada pelo XIII Governo Constitucional (Projeto de Lei nº 169/VII, 1998), teve como uma das novidades a introdução da quota de Hare e do maior resto na atribuição dos deputados aos círculos eleitorais distritais, em substituição do método de Hondt. Esta proposta, que tinha sido antecedida de um alargado estudo³¹ e

28 Solução que não é seguida nos países que procedem à distribuição dos Deputados pelos círculos em função do número de habitantes neles residentes.

29 A este propósito, apresentaremos mais adiante o total de “votos perdidos” por círculo eleitoral tendo por referência os resultados das eleições legislativas nacionais de 30 de janeiro de 2022. Verificaremos, por exemplo, que em Portalegre mais de metade dos votos expressos foram atribuídos a partidos que não elegeram qualquer deputado por este círculo. Equivale a dizer que toda a representação do distrito de Portalegre foi atribuída a menos de metade dos eleitores que exerceram o seu direito de voto.

30 Cruz (1998) contempla os principais testemunhos do debate ocorrido em Portugal entre 1992 e 1997.

31 Estudo realizado em conjunto pelo ISEGI (Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação, da

que suscitou um conjunto de debates e de pareceres (Presidência do Conselho de Ministros, 1998a), para os quais contribuiu a própria Universidade Lusíada (Martins et al., 1999), nunca equacionou a representatividade política do território. O próprio PCP (Partido Comunista Português), preocupado com o facto de muitos distritos elegerem “*escasso número de Deputados e que praticamente excluem a proporcionalidade*”, apon-tou como solução a agregação dos distritos em oito regiões administrativas e a criação de um círculo nacional (Projecto de Lei n.º 516/VII, 1998)³², mas também não individualizou a questão do território.

Dez anos depois, o estudo de Freire et al. (2008), apesar de assumir a clara discrepância representativa entre os círculos do litoral e do interior apesar de reiterar a importância de introdução do método dos maiores restos e da quota de Hare na distribuição dos deputados pelos círculos, e apesar de propor a agregação de círculos distritais para evitar um número reduzido de eleitos, também não considerou a representação do território. E o mesmo se verificou nos debates que esse estudo provocou e de que é exemplo, entre outros, o testemunho publicado na revista “Eleições” (Filipe (2009). Apesar disso um dos intervenientes nesses debates enfatizaram, à época, a sua preocupação quanto à drástica redução da dimensão de alguns círculos eleitorais e as consequências daí resultantes para a proporcionalidade (Filipe, 2009).

Nenhuma dúvida existe quanto ao consenso doutrinal e político sobre a relação entre o tamanho dos círculos, ou seja, entre o número de deputados a eleger por cada um deles, e a proporcionalidade. Nohlen (1998, p.53) é aliás muito elucidativo a este respeito, quando diz que “*quanto mais pequena é a circunscrição eleitoral, menor é o efeito*

proporcional do sistema eleitoral. Sucede, porém, que a sua consideração tem um ponto de partida e um ponto de chegada muito precisos: a proporcionalidade dos círculos, ou a sua ausência, afeta a proporcionalidade do sistema eleitoral e, ao afetar a proporcionalidade do sistema eleitoral, afeta a proporcionalidade dos partidos políticos (Nohlen, 1998). É, sem margem para dúvida, uma apreensão digna de realce, mas que não abrange, quanto a nós, uma parte essencial do problema: a área geográfica dos próprios círculos. E ao não abranger a área geográfica dos círculos, não diminui a dimensão do problema.

Como é óbvio, a questão deixará de se colocar se optarmos apenas por um círculo nacional, ou por um círculo nacional e círculos uninominais³³, ou só por círculos uninominais³⁴, mas não deixará de se manter se optarmos pela continuação dos círculos distritais plurinominais. É, assim, no contexto de continuidade dos círculos eleitorais distritais plurinominais, que as simulações apresentadas se integram e justificam.

Como já referimos, o nosso trabalho encontra inspiração no sistema eleitoral da Noruega, país em que a atribuição dos deputados aos círculos eleitorais é feita conjugando a dimensão territorial de cada círculo, com a população nele existente. Para essa conjugação, o número de habitantes é somado ao resultado da multiplicação do número de Km² do círculo, por 1,8 (art. 57.º, da Constituição norueguesa; n.º 2, da Secção 11-3, do Capítulo 11, da Lei Eleitoral). Dito de outro modo, o ponderador de cada habitante é igual a 1, e o ponderador de cada km² é igual a 1,8³⁵, sendo que a escolha do ponderador para a componente territorial

obedece a critérios de natureza política, por forma a permitir a prossecução dos objetivos a alcançar. Ao resultado da operação descrita, aplica-se posteriormente o método de Saint-Laguë (divisão por 1, 3, 5, 7, 9, e assim sucessivamente)³⁶.

Foi, pois, com base neste critério, que conduzimos a nossa investigação fazendo simulações para o caso português que tiveram em consideração os eleitores de cada distrito (e não a população, como no caso norueguês) e também a sua respetiva área territorial. Foram usados vários ponderadores alternativos, cada um dos quais obedecendo a um racional que se explicará mais adiante. Assim, o dividendo que será usado para simular a distribuição de mandatos de acordo com cada um dos métodos (de Hondt e de Saint-Laguë), e que atualmente é apenas o número de eleitores, resultará, repetimos, da seguinte média ponderada: Número de cidadãos eleitores + (Ponderador x Número de Km² do círculo eleitoral).

É certo que um ponderador para a componente territorial tão pequeno quanto o escolhido pela Noruega, não cumpre o propósito de redução das assimetrias. Aliás, para Portugal, a simulação mostra que se fosse considerada uma média ponderada entre o número de eleitores e a área em km² com um ponderador de área igual a 1,8, a distribuição de mandatos pelos círculos eleitorais seria exatamente a mesma que existe atualmente. Este resultado não surpreende, na medida em que a disparidade de áreas dos distritos portugueses, sendo elevada, é muitíssimo mais reduzida do que na Noruega. Ali, o maior círculo (Finnmark) é 165 vezes maior do que o mais pequeno (Oslo), enquanto em Portugal, essa relação é de apenas 13 (Beja, o maior círculo, é apenas 13 vezes maior do que a Madeira, o menor círculo). Quanto maior é a heterogeneidade de áreas, menor é o valor do ponderador necessário para proporcionar uma determinada transferência de mandatos dos círculos com mais eleitores para aqueles com menos eleitores. Apesar de tudo, podemos conside-

Universidade Nova de Lisboa), pelo CEG (Centro de Estudos Geográficos, da Universidade de Lisboa) e pelo GEDES (Gabinete de Estudos de Desenvolvimento e Ordenamento do Território, da Faculdade de Letras da Universidade do Porto) (Presidência do Conselho de Ministros, 1998b).

32 Devemos referir que também o PCP, propôs o quociente simples e do maior resto, no cálculo de atribuição de Deputados aos círculos regionais (Projecto de Lei n.º 516/VII, 1998).

33 Solução que foi sustentada pelo PSD, em 1998, com exceção, no território nacional, dos círculos regionais dos Açores e da Madeira (Projecto de Lei n.º 509/VII, 1998).

34 Amaral (1985) propôs que os círculos fossem só uninominais em defesa da existência do sistema eleitoral maioritário a duas voltas.

35 Equivale a dizer que um Km² tem o mesmo peso que 1,8 habitantes. Por exemplo, se este ponderador fosse igual a 2, em vez de 1,8, significaria que um km² de área territorial teria o mesmo peso do que dois habitantes). Assim, as zonas menos povoadas são parcialmente compensadas pela elevada área territorial.

36 Já na conversão dos votos em mandatos é aplicado o método de Saint-Laguë modificado, em que o primeiro divisor é 1,4.

rar que, em comparação com a Noruega, a heterogeneidade entre as áreas dos círculos nacionais é baixa, pelo que será sempre necessário adotar um ponderador maior para cumprir idêntico propósito.

Deve referir-se que a introdução da dimensão territorial no critério de distribuição de mandatos na Noruega permitiu reafetar 4% do total de mandatos distribuídos pelo método de Saint-Lagüe. Na verdade, dos 169 mandatos, apenas 150 são distribuídos de acordo com este método (e considerando a dupla dimensão, populacional e territorial). Os restantes 19 são atribuídos à cabeça, a título de compensação, um por cada um dos 19 círculos.

As simulações incluídas neste estudo em relação à distribuição dos mandatos pelos círculos utilizaram quer o método de Hondt, quer o método de Saint-Lagüe. Os ponderadores de área territorial utilizados nas simulações com o método de Hondt foram os seguintes:

- 4,8 – é o ponderador mínimo que permite que o círculo com menor número de representantes (Portalegre) possa aumentar um mandato;
- 10 – é o ponderador que permite obter como resultado uma transferência de mandatos dos círculos com mais eleitores que possa equivaler a 4% dos 226 mandatos (num total de 9 mandatos) a distribuir (excluindo círculos da emigração, como já foi referido).
- 23 – é o ponderador que permite incorporar nos cálculos a proporcionalidade da dispersão territorial face à Noruega.

Como já se referiu, o rácio entre a maior e a menor área dos círculos noruegueses é de cerca de 165. Em Portugal, essa relação é de cerca de 13. Significa que o grau de heterogeneidade ou assimetria de áreas na Noruega é, aproximadamente, 12,7 vezes superior ao de Portugal (165/13). Logo, se o ponderador de área territorial utilizado na Noruega é igual a 1,8, o ponderador correspondente em Portugal teria de ser 12,7 vezes maior, ou seja, igual a cerca de 23. Quanto aos ponderadores utilizados nas

simulações com o método de Saint-Lagüe, foram os seguintes:

- 1,8 – por ser idêntico ao utilizado na Noruega e apenas para efeitos de comparação direta.
- 4,8 – para permitir a comparação com os resultados obtidos com o método de Hondt.
- 6,5 – é o ponderador que permite transferir 4% dos mandatos (equivalente ao ponderador de 10 com o método de Hondt).

Em termos de resultados, apresentam-se na **Tabela 1** os comparativos da distribuição de mandatos atual com a que se obteria em cada um dos cenários simulados utilizando o método de Hondt com área ponderada.

Mantendo a utilização do método de Hondt, mas passando a incorporar a dimensão territorial (com ponderador de 4,8) para além do número de cidadãos eleitores, verifica-se uma redução de 2 mandatos em Lisboa e outros dois no Porto, e de apenas um mandato em Aveiro. Estes cinco mandatos são transferidos para os círculos de Guarda, Bragança, Évora, Beja e Portalegre. Como é notório, o círculo com menos representantes (Portalegre) veria a sua representação aumentada em um mandato.

Com um ponderador de 10 para a componente territorial, a transferência de mandatos aumenta, naturalmente, atingindo um total de 9 mandatos (menos 3 em Lisboa e no Porto, e menos 1 em Braga, Aveiro e Viana do Castelo). Estes mandatos seriam transferidos para os círculos de Beja (2), Santarém, Viseu, Castelo Branco, Guarda, Bragança, Évora e Portalegre.

Por fim, com o ponderador de 23 para a componente territorial, resultaria uma transferência total de 20 mandatos, correspondente a 8,8% do total de 226 mandatos. Assim, seriam reduzidos mandatos nos círculos de Lisboa (-7), Porto (-6), Braga (-2), Aveiro (-2) e Setúbal, Madeira e Viana do Castelo (-1 em cada); estes mandatos seriam transferidos para Beja (+4), Évora (+3), Santarém, Castelo Branco, Guarda, Bragança e Portalegre (+2 para cada) e Faro, Viseu e Vila Real (+1 para cada).

Um cenário alternativo analisado passou pela alteração para o método de Saint-Lagüe. Trata-se de um método que, em virtude de os divisores serem apenas os números ímpares, faz com que os quocientes se vão reduzindo mais fortemente do que com o método de Hondt. Por esta via, os círculos com menores dividendos (seja com ou sem a componente da área territorial) ficam mais beneficiados do que com o método de Hondt. Portanto, é natural que, considerando a componente territorial no método de Saint-Lagüe, não sejam necessários ponderadores tão elevados para aquela componente para obter resultados idênticos aos obtidos com o método de Hondt.

Apresentam-se na **Tabela 2** os resultados das simulações com base no Método de Saint-Lagüe, bem como as diferenças que se obteriam face à distribuição de mandatos atualmente vigente em Portugal.

Verifica-se que uma simples alteração do método de Hondt para Saint-Lagüe, mantendo apenas o critério do número de eleitores, levaria à redução de um mandato em Lisboa e Porto, que seriam transferidos para Açores e Guarda.

Com a consideração da dimensão territorial ponderada com 1,8, Lisboa e Porto perderiam dois mandatos cada e Aveiro perderia um mandato; seriam transferidos para os círculos de Açores, Guarda, Bragança, Évora e Portalegre.

Aumentando o ponderador da área para 4,8, o número total de mandatos redistribuídos é de 8, designadamente, menos 3 para Lisboa e Porto e menos um para Braga e Aveiro. Estes 8 mandatos seriam transferidos para os seguintes oito círculos, um para cada: Santarém, Açores, Castelo Branco, Guarda, Bragança, Évora, Beja e Portalegre.

Já com um ponderador de 6,5, teríamos um total de 9 mandatos transferidos, equivalente a 4% do total de 226. Assim, perderiam mandatos os círculos de Lisboa (-4), Porto (-3), Braga (-1) e Aveiro (-1). Estes mandatos aumentariam a representatividade dos círculos de Santarém, Viseu, Açores, Castelo Branco, Guarda, Bragança, Évora, Beja e Portalegre (1 para cada).

Em todos os cenários estudados existe perda de mandatos em Lisboa e Porto, em maior

grau, e em Braga e/ou Aveiro, em menor grau. Estes mandatos tendem a ser transferidos para círculos com menor peso de eleitores, do interior, e com maiores áreas. Curiosamente, apenas no cenário com ponderador igual a 23 para a componente territorial, em conjugação com o método de Hondt, se consegue que o distrito de Portalegre aumente a sua representação para 4 deputados. Em todos os restantes cenários, este círculo ganha apenas 1 deputado.

As questões da representação proporcional são, de facto, sensíveis e merecedoras da maior atenção. A este nível, deve reconhecer-se que os desvios à proporcionalidade no que respeita à distribuição dos mandatos pelos círculos em função do número de cidadãos eleitores neles inscritos, são muito diminutos (ver Tabela 3).

Com a utilização do método de Hondt, verifica-se, por exemplo, que Lisboa conta com 20,65% do número total de eleitores. Ora, elegendo 48 em 226 deputados, tem um peso efetivo de 21,24%, apenas mais 0,59 p.p. em relação ao valor de referência. Quanto ao Porto, esse desvio também é positivo, mas apenas de 0,57 p.p.. Do lado dos desvios negativos (círculos com representação efetiva abaixo da que resulta dos seus pesos no total de eleitores), destacam-se Açores (-0,25 p.p.) e Guarda (-0,24 p.p.). Portalegre apresenta um desvio negativo de 0,13 p.p.. Incorporando o critério da área territorial com ponderadores diferenciados verifica-se, naturalmente, que os desvios à proporcionalidade vão aumentando. Designadamente, os distritos com maior número de mandatos vão reduzindo o seu peso, ao passo que os que têm menos mandatos vão aumentando. Ainda assim, mesmo no cenário de maior ponderação de área (ponderador igual a 23), Lisboa ficaria com apenas 2,51 p.p. de desvio negativo. No extremo oposto, Beja ficaria com 1,8 p.p. de desvio positivo.

A mesma tendência pode ser verificada através da utilização do método de Saint-Lagüe (ver Tabela 4).

Porém, não obstante a ausência de desvios significativos à proporcionalidade no que respeita à atribuição dos mandatos aos círculos eleitorais, o mesmo já não se poderá

dizer quando se atribuem os mandatos aos partidos. Embora este ponto esteja para além do objetivo central deste estudo, apresentamos a análise dos “votos perdidos” em cada círculo, em resultado da atribuição dos mandatos aos partidos concorrentes às eleições legislativas nacionais, de 30 de janeiro de 2022.

Na Tabela 5, consideram-se “votos perdidos” todos os votos, por círculo eleitoral, em partidos que não elegeram qualquer representante para Assembleia da República nas eleições de 30 de janeiro de 2022. Verifica-se, sem surpresa, que os distritos que elegem menos deputados são aqueles em que mais votos são perdidos. No topo está Portalegre, em que se perderam mais de metade dos votos. O partido mais votado obteve, neste distrito, 48% dos votos, embora tenha conseguido eleger 100% dos deputados em jogo, uma vez que eram apenas dois. Graças às vicissitudes do método de Hondt, a diferença entre o partido mais votado e o segundo partido mais votado foi tal que os dois deputados foram atribuídos ao primeiro. Ora, na prática, isto quer dizer que os votantes que votaram noutros partidos (e que foram 52% do total) não estarão representados no Parlamento – também devido à dispersão de votos. Apesar de o sistema eleitoral ser de representação proporcional, não se pode falar de verdadeira proporcionalidade quando olhamos para os resultados em Portalegre. Na verdade, o que sucedeu foi próprio de um sistema maioritário, do tipo *the winner takes it all*, como o que vigora, por exemplo, nos Estados Unidos. Para além de Portalegre, também em Beja (o maior círculo em área territorial) foi perdida uma proporção muito significativa de votos, acima de um terço.

Ao todo, foram perdidos mais de 671 mil votos, o correspondente a 12,7% dos votos expressos. Não deixa de ser curioso que apenas em Braga, Setúbal, Porto e Lisboa se perdeu uma proporção de votos abaixo do valor médio do país. E que, apesar de em Lisboa o número de votos expressos ter sido 22 vezes superior ao de Portalegre, não deixa de ser verdade que o número de votos perdidos não diferiu muito entre estes dois círculos. Em Lisboa perderam-se apenas 38

mil votos, pouco mais de 3% do total. Quer dizer que o grau de representatividade efetiva dos eleitores difere muitíssimo em função dos diversos círculos eleitorais.

A Tabela 6 apresenta o número médio de votos que, nas eleições legislativas de 30 de janeiro de 2022, foram necessários para eleger um deputado por círculo eleitoral. As desigualdades são evidentes. Por exemplo, em Portalegre foram necessários mais 8,7% de votos para eleger um deputado do que em Lisboa, o que mostra bem a diferença relativa do peso de cada voto em função do círculo onde foi registado.

Alternativamente, pode ser notada a fraca proporcionalidade do sistema eleitoral português se olharmos para aquela que seria a distribuição de mandatos através do método de proporcionalidade direta simples e a que efetivamente resulta da utilização do método de Hondt. Mais uma vez, baseamos o nosso ensaio nos resultados das eleições de 30 de janeiro de 2022. Como é notório através dos resultados da Tabela 7, os maiores partidos são bastante beneficiados pelo método de Hondt, ao contrário dos partidos mais pequenos, que ficam prejudicados. Com o método da proporcionalidade direta simples, o PS teria elegido menos 21 deputados, e o PSD menos 12. Em sentido contrário, o BE e o Chega teriam elegido mais 5 deputados cada, a CDU mais 4 e o CDS teria conseguido representação parlamentar em número de 4 deputados. Mesmo o RIR, que atingiu 0,43% dos votos a nível nacional, teria conseguido eleger um deputado. Evidentemente, sabemos que a utilização de um método de proporcionalidade direta simples distribuiria de forma mais justa os mandatos pelos partidos, mas prejudicaria as condições de governabilidade, uma vez que exigiria o entendimento de diversas forças políticas para viabilizar uma maioria parlamentar estável.

O Gráfico 1 apresenta a evolução do índice de proporcionalidade médio de eleições legislativas em Portugal, sugerido por Richard Rose (Andrade, 2000), em que 100 representa o valor máximo de proporcionalidade. Verifica-se que até às eleições de 1999, o índice situou-se quase sempre acima de 90, nunca tendo sido inferior a 89. Nas

eleições de janeiro de 2022, o valor baixou para 85,65, o que denota uma redução com algum significado na proporcionalidade.

Por fim, apresenta-se aquela que teria sido a distribuição de mandatos pelos diversos partidos, na sequência dos resultados das eleições legislativas nacionais de 30 de janeiro de 2022, de acordo com cada um dos métodos e critérios simulados neste estudo no que respeita à atribuição de mandatos aos círculos (Tabela 8).

Na generalidade das simulações com base no método de Hondt, o PS tenderia a intensificar a sua maioria absoluta. Com um ponderador para a componente territorial igual a 23, alcançaria mesmo os 124 deputados (perderia 2 em Lisboa e Porto, e perderia 1 em Aveiro, Setúbal e Madeira; em contrapartida, ganharia 2 em Beja e em Évora e 1 em Bragança, Castelo Branco, Faro, Guarda, Portalegre, Santarém, Viseu. O PSD tenderia a perder alguma representação, ao passo que a CDU conseguiria ganhar um deputado no cenário de ponderador igual a 23. Este resultado é natural, uma vez que as simulações realizadas tenderam a dar mais peso a distritos do interior, entre os quais os do Alentejo, onde a CDU alcançou resultados mais favoráveis. Já partidos como o BE, a IL ou o Chega, de implantação mais urbana, tenderiam a perder representantes, dado que tenderam a eleger deputados mais predominantemente por círculos maiores (que perdem representantes nas simulações aqui levadas a cabo).

4. Desafios constitucionais e políticos do critério da dimensão territorial como elemento da representação política

A solução norueguesa relativamente aos círculos eleitorais pode apropriadamente qualificar-se como mista se tivermos por referência os seus elementos constitutivos. Nela confluem dois critérios na distribuição dos mandatos: um de natureza humana e outro geográfico. Pelo primeiro, como já se referiu, é tida em consideração a população residente ou a população recenseada em círculos eleitorais plurinominais previamente definidos na lei com base em critérios administrativos, e pela segunda, é ponderada

a área geográfica concreta de cada círculo eleitoral. Qualquer operação de delimitação de círculos eleitorais não deixa nunca de se traduzir no recorte de uma dada área geográfica, seja a totalidade do território nacional, quando se trata de círculo único, seja de várias áreas geográficas, quando lidamos com a pluralidade de círculos. Contudo o que aqui é novo é a hipótese do território contar como critério, ainda que complementar, para determinar o número de mandatos por círculo. Ora é este elemento, que transforma o sistema norueguês num sistema singular.

A sua possível transposição para a realidade portuguesa, quer na versão base, tal como vigora hoje na Noruega, quer nas variantes que se apresentam neste estudo, suscita várias reflexões, umas de natureza constitucional e outras de natureza política.

As questões de natureza constitucional concentram-se, no essencial, na compatibilidade da solução com os princípios que regem as eleições para a Assembleia da República e em concreto com a norma que preside aos critérios de configuração dos nossos círculos eleitorais (art. 149º).

As determinações constitucionais na matéria estão longe de concitar uma leitura unânime desde logo porque, como sustentam vários constitucionalistas, o “texto não é (...) claro” “ganhando mesmo opacidade acrescida nas últimas revisões que dele se ocuparam” (Canotilho & Moreira, 2010, p. 241). Na verdade alguns dos conceitos constitucionais só ganham conteúdo preciso através das leis eleitorais. Está justamente nesse caso o conceito de círculo eleitoral que a Constituição não densifica, ao limitar-se a dizer que os “Deputados são eleitos por círculos eleitorais geograficamente definidos por lei”. A delimitação geográfica pode assentar em vários critérios, uns de natureza histórica, outros de natureza administrativa outros ainda de carácter económico-social.

Nesse contexto o legislador ordinário poderá escolher o que entenda mais adequado se bem que nessa tarefa deva respeitar determinados princípios constitucionais, a saber:

- a) a divisão dos círculos eleitorais não pode ser arbitrária, devendo basear-

-se em critérios objectivos, proibindo-se a manipulação do número e da divisão dos círculos (p.ex. gerry mandering (Nohlen, 1998) que constituem instrumentos de “arbitrariedade política”, especialmente no sentido de “fabricar maiorias artificiais” (Canotilho & Moreira, 2010, p.241);

- b) os círculos eleitorais devem ter uma dimensão mínima que não defraude o sistema de representação proporcional (Nohlen, 1998) princípio fundamental de direito eleitoral português.³⁷
- c) O recorte dos círculos eleitorais, ao fixar as circunscrições onde os cidadãos exercem o direito de voto e onde os partidos políticos apresentam os seus candidatos a Deputados deve “possibilitar equilíbrio demográfico” por forma a assegurar uma “representação igual dos cidadãos e a igualdade de oportunidades dos partidos concorrentes” (Canotilho e Moreira, 2010, p. 242).

Como sabemos, e já foi anteriormente referido, a definição legal dos círculos eleitorais foi concretizada pela Lei Eleitoral para a Assembleia da República (Lei nº 14/79 de 16 de Maio, com sucessivas alterações até aos dias de hoje) que optou por fazer coin-

37 Segundo Canotilho e Moreira (2010, p.243) “a definição de círculos eleitorais deve assegurar o sistema de representação proporcional o que impõe uma divisão territorial que evite as “disfunções proporcionais” de círculos eleitorais com população reduzida. A repartição proporcional de mandatos em círculos que elegem um número reduzido de deputados (em geral menos que cinco) pode conduzir também a uma concentração de mandatos nos “partidos maiores” funcionando na prática como “clausula barreira”(…) dos pequenos partidos”. Ora tendo em conta o método de Hondt aqui expressamente consagrado, parece claro que a definição de círculos demasiado pequenos e a opção pela fórmula do maior quociente (do método de Hondt) na concretização da representação proporcional acabam por constituir, de facto um prémio à maioria. O texto da constituição sugere, precisamente, que a definição territorial deve neutralizar este efeito acumulado de viciação da representação proporcional”. Uma análise das relações entre o tamanho dos círculos eleitorais, na perspectiva do número total de Deputados a eleger, e o efeito proporcional, está presente no trabalho elaborado por Nohlen (1998).

cidir os círculos do Continente com a área dos Distritos (herdeiros das antigas Províncias) e os dos arquipélagos da Madeira e dos Açores, com cada uma das Regiões Autónomas³⁸. Ora, para o propósito da presente inquirição não discutimos o critério definido pela Lei Eleitoral. Por um lado, trata-se de uma solução à beira de contemplar 50 anos, sem que se tenham registado significativas vozes críticas e, por outro lado, traduz uma realidade administrativa com lastro histórico que tem oferecido resiliência.

A primeira reflexão decorre desde logo da possibilidade da “hipótese norueguesa” ensaiada nas simulações que antes se declinaram, poder ofender o princípio da igualdade, quer na específica dimensão do exercício do direito de sufrágio (art. 49)³⁹ quer na sua projecção no fenómeno representativo. Dir-se-á que a predominância do critério da área territorial em alguns círculos eleitorais como forma de compensação da desproporção entre a área e a população, introduzirá um desvio à ideia de que o sufrágio cidadão deverá ser igual, na justa medida em que cada voto, exercido em Lisboa ou Portalegre, para tomar como referência os dois círculos mais afastados em número de Deputados a eleger, deverá ter o mesmo peso. A ampliação do número de Deputados a eleger, em certos círculos e a diminuição em outros, pela via de uma ponderação matemática que procura acudir à dimensão geográfica dos círculos, dará, por comparação com o modelo em vigor actualmente, maior representação aos cidadãos eleitores das circunscrições mais desertificadas por contraste com aqueles que o exercem nos centros urbanos mais populosos. Esse é aliás o propósito da solução

O novo modelo sugerido introduz, é pacífico, uma alteração nos valores da relação eleitor/mandato, com redução dos círculos pequenos e aumento nos círculos grandes. Desse ponto de vista o efeito provocado pela aplicação do ponderador (qualquer que ele seja) ainda que vise dar resposta a problemas concretos e bem identificados, como é défice de representação nos círculos mais despovoados e a redução do efeito proporcional na inversão dos votos em mandatos, não deixa de colocar em crise o princípio da igualdade tal como, nesta sede o definimos. Mas em rigor ninguém ignora que o sistema actual, tal como está concebido e aplicado, está muito longe de garantir a igualdade de voto (peso do voto) entre portugueses de todos os círculos. Ou seja e reafirmando o que se disse antes o ensaio proposto ao aumentar o número de deputados a eleger em certos círculos “pequenos” e reduzindo em outros “grandes” vai a favor do aumento do efeito proporcional em círculos pequenos e nesse sentido é uma alteração que acomoda melhor o respeito pelo princípio constitucional da proporcionalidade na tradução dos votos em mandatos quer no círculo concreto quer a nível nacional.

Esta realidade pode introduzir ainda outra discussão: a da igualdade representativa. Ou seja, o novo modelo permitirá dar alguma resposta positiva à questão da representação de determinadas correntes políticas nas zonas do país em que essas forças são excluídas pela simbólica “cláusula barreira” criada pela dimensão do círculo? ⁴⁰. Por outras palavras um cidadão que vote em Portalegre, constatará algum reforço no peso do seu voto, pela redução da fasquia na impropriamente designada “cláusula barreira”, com a introdução da solução aqui exercitada? E, no global, poderemos dizer que mesmo nos círculos pequenos se reforça a proporcionalidade do mesmo passo que se consolida a igualdade representativa e a igualdade de oportunidades dos partidos concorrentes? Certamente que sim. O efeito proporcional surgirá reforçado e nessa medida a igualdade representativa também. Não parece pois que neste pon-

to exista algum impedimento de natureza constitucional. E haverá que reconhecer que a solução constitucional actualmente em vigor nunca deixou de ser objecto de críticas particularmente acesas, ao permitir soluções legais, na aparência conformes à Constituição, mas que na prática ofendem os princípios que acabámos de ver.

Ou seja, a ofensa à igualdade representativa, no contexto da distribuição dos Deputados pelos círculos com base no número de cidadãos eleitores, foi objecto de estudos que evidenciaram graves disfunções representativas resultantes das ineficiências do recenseamento eleitoral. Tais estudos ajudaram certamente à reforma legal do recenseamento em 2008 (Monteiro, 2018) que visou eliminar as ineficiências anteriores e melhorar o resultado do procedimento. Mas não resolveu o essencial da crise representativa como o comprovam as análises recentes.

Por outro lado, o fenómeno dos “votos desperdiçados” que analisámos no capítulo anterior, com actualizações referentes às eleições de 2022, é em essência uma crítica a soluções que tendo um pé na Constituição acabam por gerar uma realidade que contradiz os próprios valores e princípios que a Lei Fundamental terá pretendido preservar.⁴¹

Uma outra objecção constitucional, essa de natureza quase literal, decorre da redacção do art. 149 n.º 2 da CRP quando este estipula que “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”.

Deve dizer-se, antes de prosseguirmos, que a Constituição embora imponha a ideia de proporcionalidade na distribuição dos deputados pelos vários círculos ⁴² não aponta para o método concreto que poderá traduzir tal proporcionalidade. Ou seja, enquanto que na tradução dos votos em mandatos a Constituição é taxativa e impõe o método

38 Os antecedentes da referida lei eleitoral e para a origem do critério foram analisados por Monteiro (2020)

39 A imbricação entre os Deputados a eleger e o número de cidadãos eleitores inscritos nos círculos eleitorais é identificada, em regra, como uma decorrência “do princípio da igualdade” (Miranda & Medeiros, 2006). De acordo com Nohlen (1998, p.53), “a igualdade do voto- um princípio universal vinculado estreitamente à extensão do sufrágio universal – alcança-se quando cada lugar de Deputado representa a mesma quantidade de habitantes (ou de eleitores em alguns casos também dos votos válidos) em todo o território nacional”.

40 Na expressão de Trindade (2000, p.28).

41 Trindade (2000) analisa os índices de proporcionalidade do sistema eleitoral português.

42 Que é uma decorrência mais geral do princípio da proporcionalidade (Gouveia 1998; Farinha, 2002).

de Hondt (art. 149º n.º1)⁴³ aqui, deixa ao critério do legislador qual o método a seguir. A Lei Eleitoral, contudo, optou por replicar o mesmo método de Hondt neste domínio (art. 13º n.º2 da Lei Eleitoral para a Assembleia da República). A escolha não é indiferente, já que, como vimos antes, a opção por outro método, por exemplo o de Saint-Lague, altera o resultado final e o respectivo balanço da proporcionalidade, no caso beneficiando os círculos menos populosos por comparação com o método de Hondt⁴⁴.

Mas regressando ao debate constitucional, constatamos que o novo modelo sugerido, ao deixar de assentar em exclusivo no critério humano para compor os mapas eleitorais casando-o com o critério geográfico, tropeça no citado preceito constitucional. Mas a verdade é que, admitindo que as objecções de natureza constitucional acima referidas coloquem em crise as propostas em discussão, nem por isso a pertinência será menor. Devemos apenas recordar o que no início deste texto se enfatizou. As suges-

“A hipótese do modelo misto norueguês pode justificar-se, por um lado, como meio para valorizar a dimensão territorial como elemento da representação política e por outro como optimização do direito de sufrágio em círculos demograficamente empobrecidos na lógica da expressão proporcional dos mandatos eleitos.”

tões que aqui se declinam procuram contribuir para dar resposta a preocupações dos cidadãos quanto à crise representativa nas eleições parlamentares, as quais, no regime em vigor, esquecem a dimensão territorial da representação, que se agrava com as assimetrias geográficas e demográficas. Nessa perspectiva a discussão sobre a reforma eleitoral associada que está à Democracia representativa, aos Direitos Fundamentais dos cidadãos e ao Estado de Direito Democrático, não pode parar à porta da Constituição.

As sugestões apresentadas não são por si só e na sua aplicação prática, isentas de críticas. Isso mesmo decorreu e decorre ainda do debate norueguês sobre a reforma eleitoral

que introduziu o critério misto⁴⁵.

Algumas das críticas podem desde logo alimentar-se das objecções de natureza constitucional que antes sinalizámos mas supomos que a principal crítica residirá no recurso ao critério da área geográfica como elemento diferenciador.

Valerá a pena recordar sobre tal tema, que o critério geográfico hoje em vigor assenta nos distritos e que teve escassa ou nenhuma discussão por ocasião da sua consagração na lei eleitoral para a Constituinte, em 1975. É portanto um critério administrativo com raízes históricas assumindo mesmo cada círculo a designação das capitais dos Distritos. E se bem que a realidade da divisão administrativa com base nos Distritos tivesse os seus dias contados na lógica dos constituintes de 75/76 (art. 263º da versão inicial e actual art. 291º) o certo é que ela perdurou até hoje nos seus traços principais.

Ora esse critério de identificação e delimitação dos círculos eleitorais que se manteve inalterado nos últimos 45 anos não terá acompanhado as mudanças da realidade demográfica, económica e social do País. O êxodo humano para o litoral e para os centros urbanos (áreas metropolitanas de Lisboa e Porto) e a crise demográfica dos últimos 30 anos alteraram por completo os círculos históricos do interior do País (de Bragança a Beja). A redução da população residente e por maioria de razão dos cidadãos eleitores foi colocando cada vez mais os círculos do interior no limbo representativo (e em alguns casos perante autêntica invisibilidade representativa) agravando de forma drástica a crise da representação traduzida no fenómeno dos “votos desperdiçados” e com isso subvertendo a própria ideia de representação proporcional -exigida pela CRP, art. 149º n.º1)⁴⁶.

43 Cuja consagração constitucional não foi pacífica já que quer o Deputado Vital Moreira (PCP) quer o Deputado Amaro da Costa (CDS) sustentaram que a referência ao método de Hondt não deveria figurar na Constituição, por um lado por não ter dignidade constitucional e por outro porque tendo a Constituição deferido para a lei a delimitação dos círculos eleitorais não se veria razão para não “deixar para a lei a definição do método da aplicação do princípio da proporcionalidade” (Assembleia Constituinte, 1976a, p. 3626). Acresce que na opinião do PCP (Vital Moreira) o método da média mais alta de Hondt teria “carácter discriminatório”: “enquanto cada Deputado do Partido Socialista custou, em termos de número de votos, cerca de 15 mil votos, os Deputados do Partido Comunista Português “custaram” 28.000 cada um e o MDP com 280.000 votos não foi além de 5 Deputados” (Assembleia Constituinte, 1976c, p. 3747).

44 O eventual desrespeito do princípio da representação proporcional quanto à definição dos círculos eleitorais, ou seja o número e da dimensão dos círculos, encarada esta na lógica do número de deputados a eleger (círculos de pequena dimensão – 2 a 6 Deputados, círculos de média dimensão – 6 a 15 Deputados e círculos de grande dimensão – acima de 15 Deputados) não passou ao lado dos anotadores da Lei Eleitoral da Assembleia da República. Mendes e Miguéis (1999, p. 25) identificam o índice de distorção da proporcionalidade à data da edição da obra (1999) e se concluem que “ a proporcionalidade tende a afirmar-se com maior nitidez nos círculos de grande dimensão”

45 Veja-se um resumo do “recorrente” debate norueguês, que curiosamente coloca do mesmo lado os dois maiores partidos noruegueses (os conservadores e os progressistas), adversários da solução em vigor. Nesse debate a acusação de que o sistema é “ undemocrático” não anda longe, vide Aardal (2011).

46 De acordo com o Parecer da Comissão Constitucional nº 29/78, 1980, “ o limite substantivo inultrapassável e o que resulta da imposição de não frustrar a proporcionalidade (...) seria levado a cabo se o País fosse di-

Curiosamente todos esses círculos históricos do interior assumem dimensões geográficas significativas (sem contudo se aproximarem da realidade norueguesa) e ganharam nas últimas décadas um acrescido peso sócio-económico no contexto da realidade nacional. Mas, como dissemos antes, não é a natureza e o fundamento dos referidos círculos que está em causa. Cumprem o seu propósito quanto à agregação geográfica de determinados eleitores, assentes em um critério administrativo objectivo e fundamentado.

Uma das soluções que vem sendo aventada para superar tais dificuldades reside na criação de novos círculos regionais pela agregação de alguns dos existentes. O somatório da população assim alcançado forneceria o necessário antídoto à desertificação humana, dando resposta à quebra representativa e permitindo a operatividade da regra da proporcionalidade(Método d´Hondt) na eleição dos Deputados dos partidos políticos. Mas sempre seria uma solução que se limitaria a juntar os actuais círculos sem critério objectivo e coerente, sendo aliás duvidoso que tal solução respeitasse os princípios básicos de geografia eleitoral. E a final continuaria a ignorar o mais relevante, ou seja, a valorização do território na sua inegável dimensão representativa tal como vimos no capítulo inicial.

Importa reafirmar o sentido geral desta indagação. A hipótese do modelo misto norueguês pode justificar-se, por um lado, como meio para valorizar a dimensão territorial como elemento da representação política e por outro como optimização do direito de sufrágio em círculos demograficamente empobrecidos na lógica da expressão proporcional dos mandatos eleitos. Ora este desafio, como se constata, é essencialmente de natureza política, podendo implicar, como resulta das considerações anteriores, a alteração da Constituição, se uma reforçada maioria parlamentar e partidária, a ele aderir.

vidido em círculos com um número insignificante de deputados (Comissão Constitucional, 1980, p. 60)

Tabela 1 – Cenários de afetação de mandatos aos círculos eleitorais (método de Hondt com ponderação de área)

Círculos	Hondt atual	Hondt com área ponderada (x1,8)	Dif.	Hondt com área ponderada (x4,8)	Dif.	Hondt com área ponderada (x10)	Dif.	Hondt com área ponderada (x23)	Dif.
Lisboa	48	48	0	46	-2	45	-3	41	-7
Porto	40	40	0	38	-2	37	-3	34	-6
Braga	19	19	0	19	0	18	-1	17	-2
Setúbal	18	18	0	18	0	18	0	17	-1
Aveiro	16	16	0	15	-1	15	-1	14	-2
Leiria	10	10	0	10	0	10	0	10	0
Santarém	9	9	0	9	0	10	1	11	2
Coimbra	9	9	0	9	0	9	0	9	0
Faro	9	9	0	9	0	9	0	10	1
Viseu	8	8	0	8	0	9	1	9	1
Madeira	6	6	0	6	0	6	0	5	-1
Viana Castelo	6	6	0	6	0	5	-1	5	-1
Açores	5	5	0	5	0	5	0	5	0
Vila Real	5	5	0	5	0	5	0	6	1
Castelo Branco	4	4	0	4	0	5	1	6	2
Guarda	3	3	0	4	1	4	1	5	2
Bragança	3	3	0	4	1	4	1	5	2
Évora	3	3	0	4	1	4	1	6	3
Beja	3	3	0	4	1	5	2	7	4
Portalegre	2	2	0	3	1	3	1	4	2
Europa	2	2	0	2	0	2	0	2	0
Fora Europa	2	2	0	2	0	2	0	2	0
TOTAL	230	230	0	230	0	230	0	230	0

Tabela 1 – Cenários de afetação de mandatos aos círculos eleitorais (método de Saint-Laguë com ponderação de área)

Círculos	Hondt atual	Sainte-Laguë - só critério eleitores	Dif.	Sainte-Laguë com área ponderada (x1,8)	Dif.	Sainte-Laguë com área ponderada (x4,8)	Dif.	Sainte-Laguë com área ponderada (x6,5)	Dif.	Sainte- Laguë com área pondera	Dif.
Lisboa	48	47	-1	46	-2	45	-3	44	-4	43	-5
Porto	40	39	-1	38	-2	37	-3	37	-3	36	-4
Braga	19	19	0	19	0	18	-1	18	-1	18	-1
Setúbal	18	18	0	18	0	18	0	18	0	17	-1
Aveiro	16	16	0	15	-1	15	-1	15	-1	15	-1
Leiria	10	10	0	10	0	10	0	10	0	10	0
Santarém	9	9	0	9	0	10	1	10	1	10	1
Coimbra	9	9	0	9	0	9	0	9	0	9	0
Faro	9	9	0	9	0	9	0	9	0	9	0
Viseu	8	8	0	8	0	8	0	9	1	9	1
Madeira	6	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0
Viana Castelo	6	6	0	6	0	6	0	6	0	6	0
Açores	5	6	1	6	1	6	1	6	1	6	1
Vila Real	5	5	0	5	0	5	0	5	0	6	1
Castelo Branco	4	4	0	4	0	5	1	5	1	5	1
Guarda	3	4	1	4	1	4	1	4	1	4	1
Bragança	3	3	0	4	1	4	1	4	1	4	1
Évora	3	3	0	4	1	4	1	4	1	5	2
Beja	3	3	0	3	0	4	1	4	1	5	2
Portalegre	2	2	0	3	1	3	1	3	1	3	1
Europa	2	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0
Fora Europa	2	2	0	2	0	2	0	2	0	2	0
TOTAL	230	230	0	230	0	230	0	230	0	230	0

Tabela 3 – Desvios à proporcionalidade na atribuição de mandatos aos círculos eleitorais (método de Hondt)

CÍRCULOS	Eleitores	%	Mandatos atribuídos segundo o Método de Hondt											
			Atual	%	Dif (pp)	pond. 4,8	%	Dif (pp)	pond. 10	%	Dif (pp)	pond. 23	%	Dif (pp)
Lisboa	1,920,128	20.65%	48	21.24%	0.59	46	20.35%	-0.29	45	19.91%	-0.74	41	18.14%	-2.51
Porto	1,592,758	17.13%	40	17.70%	0.57	38	16.81%	-0.31	37	16.37%	-0.76	34	15.04%	-2.08
Braga	776,638	8.35%	19	8.41%	0.06	19	8.41%	0.06	18	7.96%	-0.39	17	7.52%	-0.83
Setúbal	745,669	8.02%	18	7.96%	-0.05	18	7.96%	-0.05	18	7.96%	-0.05	17	7.52%	-0.50
Aveiro	642,696	6.91%	16	7.08%	0.17	15	6.64%	-0.27	15	6.64%	-0.27	14	6.19%	-0.72
Leiria	413,127	4.44%	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02
Santarém	378,044	4.07%	9	3.98%	-0.08	9	3.98%	-0.08	10	4.42%	0.36	11	4.87%	0.80
Coimbra	374,980	4.03%	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05
Faro	380,415	4.09%	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11	10	4.42%	0.33
Viseu	340,384	3.66%	8	3.54%	-0.12	8	3.54%	-0.12	9	3.98%	0.32	9	3.98%	0.32
Madeira	256,463	2.76%	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10	5	2.21%	-0.55
Viana Castelo	236,069	2.54%	6	2.65%	0.12	6	2.65%	0.12	5	2.21%	-0.33	5	2.21%	-0.33
Açores	229,044	2.46%	5	2.21%	-0.25	5	2.21%	-0.25	5	2.21%	-0.25	5	2.21%	-0.25
Vila Real	213,124	2.29%	5	2.21%	-0.08	5	2.21%	-0.08	5	2.21%	-0.08	6	2.65%	0.36
Castelo Branco	166,307	1.79%	4	1.77%	-0.02	4	1.77%	-0.02	5	2.21%	0.42	6	2.65%	0.87
Guarda	145,869	1.57%	3	1.33%	-0.24	4	1.77%	0.20	4	1.77%	0.20	5	2.21%	0.64
Bragança	137,581	1.48%	3	1.33%	-0.15	4	1.77%	0.29	4	1.77%	0.29	5	2.21%	0.73
Évora	134,861	1.45%	3	1.33%	-0.12	4	1.77%	0.32	4	1.77%	0.32	6	2.65%	1.20
Beja	120,904	1.30%	3	1.33%	0.03	4	1.77%	0.47	5	2.21%	0.91	7	3.10%	1.80
Portalegre	94,393	1.02%	2	0.88%	-0.13	3	1.33%	0.31	3	1.33%	0.31	4	1.77%	0.75
Europa	926312													
Fora Europa	595478													
TOTAL	10,821,244													
TOTAL SEM EMIGRAÇÃO	9,299,454													

Tabela 4 – Desvios à proporcionalidade na atribuição de mandatos aos círculos eleitorais (método de Saint-Laguë)

CÍRCULOS	Eleitores	%	Mandatos atribuídos segundo o Método de Saint-Laguë																	
			Atual	%	Dif (pp)	sem pond.	%	Dif (pp)	pond. 1,8	%	Dif (pp)	pond. 4,8	%	Dif (pp)	pond. 6,5	%	Dif (pp)	pond. 10	%	Dif (pp)
Lisboa	1,920,128	20.65%	48	21.24%	0.59	47	20.80%	0.15	46	20.35%	-0.29	45	19.91%	-0.74	44	19.47%	-1.18	43	19.03%	-1.62
Porto	1,592,758	17.13%	40	17.70%	0.57	39	17.26%	0.13	38	16.81%	-0.31	37	16.37%	-0.76	37	16.37%	-0.76	36	15.93%	-1.20
Braga	776,638	8.35%	19	8.41%	0.06	19	8.41%	0.06	19	8.41%	0.06	18	7.96%	-0.39	18	7.96%	-0.39	18	7.96%	-0.39
Setúbal	745,669	8.02%	18	7.96%	-0.05	18	7.96%	-0.05	18	7.96%	-0.05	18	7.96%	-0.05	18	7.96%	-0.05	17	7.52%	-0.50
Aveiro	642,696	6.91%	16	7.08%	0.17	16	7.08%	0.17	15	6.64%	-0.27	15	6.64%	-0.27	15	6.64%	-0.27	15	6.64%	-0.27
Leiria	413,127	4.44%	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02	10	4.42%	-0.02
Santarém	378,044	4.07%	9	3.98%	-0.08	9	3.98%	-0.08	9	3.98%	-0.08	10	4.42%	0.36	10	4.42%	0.36	10	4.42%	0.36
Coimbra	374,980	4.03%	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05	9	3.98%	-0.05
Faro	380,415	4.09%	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11	9	3.98%	-0.11
Viseu	340,384	3.66%	8	3.54%	-0.12	8	3.54%	-0.12	8	3.54%	-0.12	8	3.54%	-0.12	9	3.98%	0.32	9	3.98%	0.32
Madeira	256,463	2.76%	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10	6	2.65%	-0.10
Viana Castelo	236,069	2.54%	6	2.65%	0.12	6	2.65%	0.12	6	2.65%	0.12	6	2.65%	0.12	6	2.65%	0.12	6	2.65%	0.12
Açores	229,044	2.46%	5	2.21%	-0.25	6	2.65%	0.19	6	2.65%	0.19	6	2.65%	0.19	6	2.65%	0.19	6	2.65%	0.19
Vila Real	213,124	2.29%	5	2.21%	-0.08	5	2.21%	-0.08	5	2.21%	-0.08	5	2.21%	-0.08	5	2.21%	-0.08	6	2.65%	0.36
Castelo Branco	166,307	1.79%	4	1.77%	-0.02	4	1.77%	-0.02	4	1.77%	-0.02	5	2.21%	0.42	5	2.21%	0.42	5	2.21%	0.42
Guarda	145,869	1.57%	3	1.33%	-0.24	4	1.77%	0.20	4	1.77%	0.20	4	1.77%	0.20	4	1.77%	0.20	4	1.77%	0.20
Bragança	137,581	1.48%	3	1.33%	-0.15	3	1.33%	-0.15	4	1.77%	0.29	4	1.77%	0.29	4	1.77%	0.29	4	1.77%	0.29
Évora	134,861	1.45%	3	1.33%	-0.12	3	1.33%	-0.12	4	1.77%	0.32	4	1.77%	0.32	4	1.77%	0.32	5	2.21%	0.76
Beja	120,904	1.30%	3	1.33%	0.03	3	1.33%	0.03	3	1.33%	0.03	4	1.77%	0.47	4	1.77%	0.47	5	2.21%	0.91
Portalegre	94,393	1.02%	2	0.88%	-0.13	2	0.88%	-0.13	3	1.33%	0.31	3	1.33%	0.31	3	1.33%	0.31	3	1.33%	0.31
Europa	926312																			
Fora Europa	595478																			
TOTAL	10,821,244																			
TOTAL SEM EMIGRAÇÃO	9,299,454																			

Tabela 5 – Votos “perdidos” nas eleições legislativas nacionais de 30 de Janeiro de 2022

	Total votos (expressos) - sem nulos e brancos	Total votos nos partidos representados	Votos perdidos	Votos perdidos em % do total
Portalegre	52,465	25,276	27,189	51.82%
Beja	66,123	41,975	24,148	36.52%
Évora	77,563	51,605	25,958	33.47%
Madeira	124,027	90,642	33,385	26.92%
Coimbra	209,654	160,128	49,526	23.62%
Castelo Branco	93,495	71,874	21,621	23.13%
Viana do Castelo	124,230	96,860	27,370	22.03%
Faro	190,594	149,242	41,352	21.70%
Açores	80,774	64,168	16,606	20.56%
Viseu	180,418	144,534	35,884	19.89%
Guarda	75,528	60,749	14,779	19.57%
Leiria	229,337	184,998	44,339	19.33%
Santarém	213,360	172,324	41,036	19.23%
Bragança	64,376	52,996	11,380	17.68%
Aveiro	356,707	295,042	61,665	17.29%
Vila Real	103,285	85,617	17,668	17.11%
Braga	484,525	430,047	54,478	11.24%
Setúbal	425,466	397,982	27,484	6.46%
Porto	966,700	910,153	56,547	5.85%
Lisboa	1,161,123	1,122,380	38,743	3.34%
TOTAL	5,279,750	4,608,592	671,158	12.71%

Tabela 6 – Número de votos necessários para eleger um deputado - Eleições legislativas nacionais de 30 de Janeiro de 2022

	Total votos (expressos) - sem nulos e brancos	Mandatos	Votos por mandato
Aveiro	356,707	16	22,294
Beja	66,123	3	22,041
Braga	484,525	19	25,501
Bragança	64,376	3	21,459
Castelo Branco	93,495	4	23,374
Coimbra	209,654	9	23,295
Évora	77,563	3	25,854
Faro	190,594	9	21,177
Guarda	75,528	3	25,176
Leiria	229,337	10	22,934
Lisboa	1,161,123	48	24,190
Portalegre	52,465	2	26,233
Porto	966,700	40	24,168
Santarém	213,360	9	23,707
Setúbal	425,466	18	23,637
Viana do Castelo	124,230	6	20,705
Vila Real	103,285	5	20,657
Viseu	180,418	8	22,552
Açores	80,774	5	16,155
Madeira	124,027	6	20,671

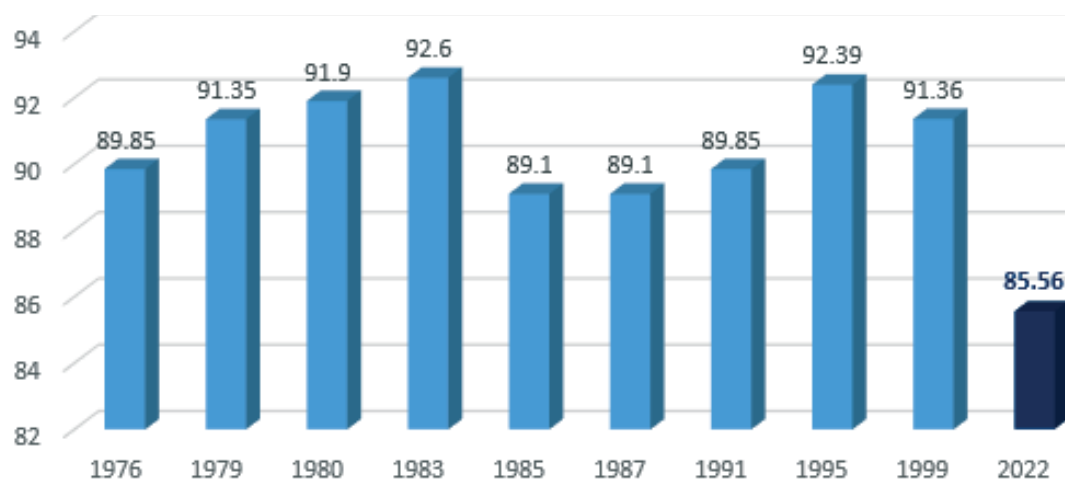
Tabela 7 – Distribuição de mandatos (proporcionalidade direta vs. método de Hondt) - Eleições legislativas nacionais de 30 de Janeiro de 2022

NACIONAL (226)	Votos	% de votos expressos	Mandatos com proporcionalidade direta simples	Deputados eleitos (sem círculos da emigração)
Aliança	1,904	0.04%		
ADN	9,964	0.19%		
BE	240,257	4.55%	10	5
CDS-PP	86,646	1.64%	4	
Chega	385,780	7.31%	17	12
Ergue-te	4,766	0.09%		
IL	268,729	5.09%	12	8
JPP	10,786	0.20%		
Livre	69,010	1.31%	3	1
MAS	5,962	0.11%		
MPT	6,420	0.12%		
NC	2,993	0.06%		
PAN	82,284	1.56%	4	1
PCP-PEV	236,608	4.48%	10	6
PCTP/MRPP	10,743	0.20%		
PPD/PSD	1,499,069	28.39%	64	76
PPD/PSD.CDS-PP	50,636	0.96%	2	
PPD/PSD.CDS-PP.PPM	28,330	0.54%	1	
PPM	260	0.00%		
PS	2,247,431	42.57%	96	117
PTP	3,156	0.06%		
RIR	22,559	0.43%	1	
Volt Portugal	5,457	0.10%		
TOTAL	5,279,750	100%	226	226

Tabela 8 – Simulação dos resultados das eleições legislativas de 30 de Janeiro de 2022

Mandatos	Atual	Hondt(4,8x)	Dif	Hondt(10x)	Dif	Hondt(23x)	Dif	St. Lagüe	Dif.	St. Lagüe(1,8x)	Dif.	St. Lagüe(4,8x)	Dif.	St. Lagüe(6,5x)	Dif.	St. Lagüe(10x)	Dif.
PS	120	119	-1	121	1	124	4	120	0	119	-1	119	-1	120	0	119	-1
PPD/PSD	77	80	3	79	2	77	0	78	1	80	3	81	4	81	4	82	5
Chega	12	10	-2	10	-2	11	-1	11	-1	10	-2	10	-2	10	-2	10	-2
IL	8	8	0	7	-1	6	-2	8	0	8	0	7	-1	6	-2	6	-2
PCP-PEV	6	6	0	6	0	7	1	6	0	6	0	6	0	6	0	7	1
BE	5	5	0	5	0	4	-1	5	0	5	0	5	0	5	0	5	0
PAN	1	1	0	1	0	0	-1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	-1
Livre	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
CDS-PP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	230	230	0	230	0	230	0	230	0	230	0	230	0	230	0	230	0

Gráfico 1 – Índice de proporcionalidade médio em eleições legislativas em Portugal



Referências bibliográficas

- Almeida, A. D. (1999). A Reforma do sistema eleitoral: notas sobre a feitura da Proposta de Lei nº 169/VII. *Legislação*, 45-71.
- Amaral, D. F. (1985). Uma Solução para Portugal, *Publicações Europa-América*.
- Andrade, F. R. (2000). Tentando a quadratura do Círculo: uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema eleitoral para a Assembleia da República. *Eleições*, 6, 7-41.
- Ardaal, B. (2011). The norwegian Electoral System and its Political Consequences. *World Political Science Review*, 7(1), pp. 1-32.
- Aardal, B., & Bergh, J. (2018). The 2017 Norwegian election. *West European Politics*, 41(5), 1208-1216. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1415778>
- Arnesen, S., Bergh, J., Christensen, D. A., & Aardal, B. (2021). Support for electoral system reform among voters and politicians: Studying information effects through survey experiments. *Electoral Studies*, 71, 102313.
- Assembleia Constituinte (1976a). Diário da Assembleia Constituinte, nº 110
- Assembleia Constituinte (1976b). Diário da Assembleia Constituinte, nº 113. <https://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dac/01/01/01/113/1976-02-18/3724>
- Assembleia Constituinte (1976c). Diário da Assembleia Constituinte, nº 114
- Burte, E. (1854) The works of the Right Honorable. Edmund Burte, London, Henry G. Bohn.
- Bussi, M. (2006). L'identité territoriale est-elle indispensable à la démocratie? *L'Espace géographique*, 35, 334-339. <https://doi.org/10.3917/eg.354.0334>
- Candido, A. (1998). Condições Científicas do Direito de Sufrágio – Lista Múltipla e Voto Uninominal. *STVDIA IVRIDICA*, 31. (Trabalho original publicado em 1878).
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada - Volume II* (4nd ed.). Coimbra Editora.
- Carstairs, A. M. (1980). *A Short History of Eletoral Systems in Western Europe*, Routledge London & New York.
- Comissão Constitucional (1980). Pareceres da Comissão Constitucional. 7, Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Comissão Nacional de Eleições (1992, Junho 17). I Fórum Eleitoral: Que Reforma Eleitoral? Vila Franca de Xira.
- Council de l'Europe, Commission Européenne pour la démocratie par le Droit - commission de Venise (2017). *Rapport sur la delimitation des circonscriptions et la repartition des sieges*.
- Cruz, M. B. (1998). *Sistema Eleitoral Português. Debate político e parlamentar*. Presidência do Conselho de Ministros – Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Domingues, J., & Monteiro, M. (2018). Sistemas Eleitorais e Democracia Representativa no Linhar do Constitucionalismo Português. In *História Constitucional*, pp. 593-639. <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/513>
- Duguit, L. (2005). Manual de Derecho Constitucional (F. Beltrán trad.), Granada, Editorial Comares. (Tradução da 3ª ed. de *Traité de Droit Constitutionnel*, publicada em 1918).
- Esméin, A. (1896). *Éléments de Droit Constitutionnel*. Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts.
- Farinha, C. (2002). *A Constituição, o sistema eleitoral nas regiões autónomas e os círculos plurinominais inconstitucionais: os Açores como referência*. Pico.
- Filipe, A. (2009). Para uma melhoria da representação política – tentativa de uma síntese crítica, *Eleições*, nº 12.
- Freire, A., Meirinho, M., & Moreira, D. (2008). *Para uma melhoria da representação política – a reforma do sistema eleitoral*. Sextante Editora.
- Gouveia, J. B. (1998). Sistemas Eleitorais e Método de Hondt In *Dicionário Jurídico da Administração Pública: 1º Suplemento*, 459-468.
- Guillorel, H. (2003). Représentation politique du territoire et de l'urbain: de la théorie à la pratique. In M. Bussi (Ed.) *Espace, populations, sociétés*, 2003-3 (415-425). Populations, élections, territoires. <https://doi.org/10.3406/espos.2003.2094>
- Guizot, F. (1851). *Histoire des Origines du Gouvernement Représentatif en Europe*, II. Libraire-Éditeur.
- Hare, T. (1859). *A Treatise on the Election of Representatives Parliamentary and Municipal*. London, Longman, Brown, Green, Longmans, & Roberts.
- Lijphart, A. (1989). *As Democracias Contemporâneas*, (A. Correia & F. Bagio trad.). Gradiva, 1989. (Trabalho original em inglês publicado em 1984).
- Manin, B. (1995). *Principes du Gouvernement Représentatif*. Flammarion.
- Martins, A. O., Seara, F. R., Correia, J. M., & Pinto, R. L. (1999) *Contributos para a Reforma do Sistema Eleitoral*, Edições Universidade Lusíada.
- Mendes, M.F.A., & Miguéis, J. (1999). *Lei Eleitoral da Assembleia da República, Atualizada, Anotada e comentada e com os resultados eleitorais de 1976 a 1995* (2nd ed.).
- Mill, J. S. (2001). *Representative Government*. Batoche Books Litimited. (trabalho original publicado em 1861) <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>

- Miranda, J. (2021). *Direito Eleitoral* (2nd ed.). Almedina.
- Miranda, J., & Medeiros, R. (2006). *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo II*. Coimbra Editora.
- Monteiro, M. (2014). *Uma outra abordagem sobre os círculos eleitorais*. Lusíada Direito, 12, 203-238. <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/ldl/article/view/2231/2359>
- Monteiro, M. (2018). *O recenseamento eleitoral em Portugal*. Almedina.
- Monteiro, M. (2020). Os antecedentes da Lei Eleitoral para a Assembleia da República. *Polis*, 1, 51-70.
- Moreira, V. (1976). *Diário da Assembleia Constituinte* n° 110, 7 de Fevereiro.
- Moreira, V. (1998). Parecer da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra sobre a reforma da Lei Eleitoral. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, LXXIV, 559-654.
- Moreira, V., & Domingues, J. (2020). *História Constitucional Portuguesa: Vol. I, Constitucionalismo antes da Constituição (séculos XII-XIX)*. Assembleia da República.
- Naville, E. (1871). *La Réforme Électorale en France*. Didier.
- Nohlen, D. (1998). Sistemas Electorales y Partidos Politicos (2nd ed.). *Fondo de Cultura Económica*.
- Presidência do Conselho de Ministros (1998a). *Pareceres sobre o anteprojecto de reforma de lei eleitoral para a Assembleia da República*.
- Presidência do Conselho de Ministros (1998b). *Revisão da lei eleitoral para a Assembleia da República: Estudos de Delimitação de círculos eleitorais de candidatura*.
- Projecto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte (1975). Ministério da Administração Interna – Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos, I, Lisboa.
- Proposta de Lei n° 169/VII (1998), *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n° 41.
- Projecto de Lei n° 509/VII (1998), *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n° 39.
- Projecto de Lei n° 516/VII (1998). *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n° 44.
- Ram, I., Miranda, C., Faria, D., & Daniel, J. (2021). Eleições Legislativas na Noruega. *Polis*, 4, 201-205
- Saoudi, M. (2018). Le concept constitutionnel de « représentation équilibrée des territoires » pour l'élection des assemblées locales: Vers une nouvelle conception de la représentation politique?. *CIST2018 - Représenter les territoires / Representing territories, Collège international des sciences territoriales (CIST)*, Rouen-France.
- Schuster, K., Pukelsheim, F., Drton, M., & Draper, N. R. (2003). Seat biases of apportionment methods for proportional representation. *Electoral Studies*, 22(4), 651-676.
- Souza, M. (1913). *Constituição Política da República Portuguesa – Commentario*, Coimbra, F. França Amado Editor.
- Zachariassen, P., & Zachariassen, M. (2006). A Comparison of Electoral Formulae for the Faroese Parliament. In B. Simone & F. Pukelsheim (Eds.) *Mathematics and Democracy: Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, (pp. 235-251), Springer.