

A Reforma do Sistema Eleitoral Açoriano: contornos e consequências para a representação política

Carmen Gaudêncio

O texto é extraído de uma tese de Mestrado em Ciência Política realizada no ISCTE-IUL, de data início (19-08-2013) a data de júri (30-09-2013), e que foi avaliada em provas públicas com nota de 17 (em 20) de por unanimidade, com o orientador Professor Doutor André Freire (ISCTE-IUL), e o Júri (Professor Doutor José Leite Viegas - ISCTE-IUL – Presidente; Professora Doutora Conceição Pequeto Teixeira – ISCSP-UTL – Arguente; Professor Doutor André Freire - ISCTE-IUL - Orientador).

Ao longo do mestrado a mestre realizou no âmbito de um protocolo entre o ISCTE-IUL e a Comissão Nacional de Eleições um estágio curricular (Outubro-Fevereiro de 2012) que permitiu a recolha de informação ao nível da legislação eleitoral regional, resultados eleitorais, bem como o acesso a bibliografia referente à temática em estudo. Esteve ainda envolvida num estudo sobre os diversos sistemas eleitorais no mundo, a revisão de conteúdos do sítio oficial da Comissão e a colaboração em processos da Eleição dos Deputados da ALRAA, de 14 de outubro de 2012. Realizou ainda um estágio no CIES-IUL (Abril-Julho de 2013) no âmbito do projeto “Eleições, Liderança e Responsabilização Política em Portugal: uma perspetiva longitudinal e comparativa”, coordenado pelos Professor Doutor André Freire. Este permitiu-lhe adquirir conhecimentos ao nível da representação política e sistemas eleitorais, bem como o acesso a bibliografia e contato com os Deputados da XII Legislatura da AR, tendo feito parte da equipa de inquiridores do presente estudo, assim como da primeira conferência do projeto “Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política” realizada na AR em Julho.

A tese está substancialmente estruturada em cinco capítulos. O capítulo I explora os temas “Eleições, Representação Política e Sistemas Eleitorais”, o capítulo II analisa a “Descrição do Sistema Eleitoral Açoriano (SEA)”, o capítulo III “A Reforma do Sistema Eleitoral Açoriano”, o capítulo IV a “Análise dos efeitos políticos da reforma do SEA” e, por último, o capítulo V a “Análise do sistema eleitoral vigente de acordo com os líderes dos Grupos Parlamentares da ALRAA”. Neste sentido, apresentam-se excertos do terceiro e quarto capítulo no presente texto.

Gostaria, ainda, de agradecer ao Professor Doutor André Freire por todo o acompanhamento, atenção, incentivo e disponibilidade, pois é sempre um privilégio imbuir do saber de um grande professor e receber a sua orientação que permitiu este produto final. Agradeço a ALRAA na cedência de bibliografia e, por último, agradeço a CNE pela oportunidade de divulgar a tese de mestrado nesta newsletter e, em particular, o Dr. Paulo Madeira (Secretário) e Dr. André Lucas (Jurista/Orientador de estágio) pelas suas disponibilidades e dicas sempre úteis quer aquando do estágio quer aquando da tese.

A Região Autónoma dos Açores (RAA) é um arquipélago transcontinental e um território autónomo da República Portuguesa composto por nove ilhas situadas no Atlântico nordeste, designadamente por Santa Maria, São Miguel, Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico, Faial, Flores e Corvo. Tem a particularidade de possuir um sistema político – administrativo próprio, baseado nas especificidades que apresenta aos níveis geográfico, económico, social e cultural, assim como nas aspirações autonómicas que se têm vindo a verificar ao longo da história. Por este motivo, o arquipélago constitui uma Região Autónoma, cujo regime político – administrativo próprio está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP).

De acordo a literatura (Morais, Araújo e Freire, 2004) o sistema eleitoral açoriano padecia de duas patologias: *representação desigual* ou *malapportionment* [a distribuição dos mandatos pelos círculos eleitorais que não corresponde aos totais relativos dos eleitores em cada círculo (Lopes e Freire, 2002: 138)] e a *desproporcionalidade* [entendida como o desvio entre a percentagem de mandatos e a percentagem de votos (Lijphart, 2000: 57)]. Pretende-se assim analisar em que medida a reforma do SEA em 2006 resolveu esses problemas.

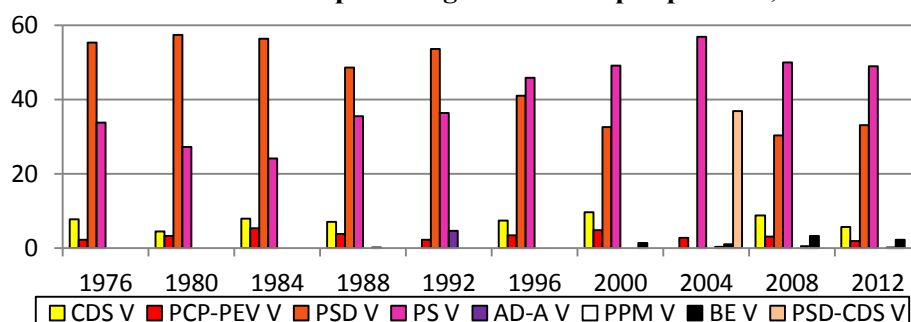
Ora o sistema eleitoral, em vigor até 2006, previa nove círculos eleitorais plurinominais correspondentes a cada uma das ilhas da região, elegendo através do escrutínio por lista, deputados por contingente (dois por cada ilha) e um por cada 6000 eleitores recenseados ou por cada fração superior a 1000. Com a entrada em vigor da LO 5/2006, de 31 de agosto (Decreto-Lei N.º 267/80, de 8 Agosto) foi criado um décimo círculo eleitoral, denominado de círculo regional de compensação (CRC), coincidente com a totalidade da área da região, o qual elege 5 deputados através de repescagem de votos dos círculos de ilha (art.º 12.º do DL 267/80), estabelecendo-se assim um sistema de representação proporcional de múltiplos segmentos.

Acresce ainda que os candidatos ao CRC são obrigados a candidatarem-se em simultâneo por um círculo de ilha (cf. art.º 16º, n.º1 do DL 267/80). Em 2012 após uma alteração legislativa na LEALRAA, que viria a criar a Lei Orgânica de 2/2012, de 14 de junho e com vista apenas às eleições desse ano, a ratio foi alterada para 7.250 eleitores, mantendo a fração superior a mil, e estabelecendo-se novamente o limite de 57 deputados. A caducidade desse limite de deputados ocorreu com a eleição da X legislatura da ALRAA.

A criação desse círculo aplicado quer nas eleições de 2008 e 2012 relaciona-se com o fenómeno ocorrido em 1996 onde o partido vencedor das eleições legislativas regionais (PS) empatou com o segundo partido mais votado (PSD) - especificamente aquando da conversão dos votos em mandatos - acontecimento que colocou em causa o verdadeiro vencedor eleito pelos cidadãos nas urnas. Ora, esse problema desencadeou um processo complexo que tinha por objetivo reformar o SEA em parte para que o partido no governo pudesse beneficiar das regras do jogo eleitoral e assim maximizar e garantir a sua manutenção no poder.

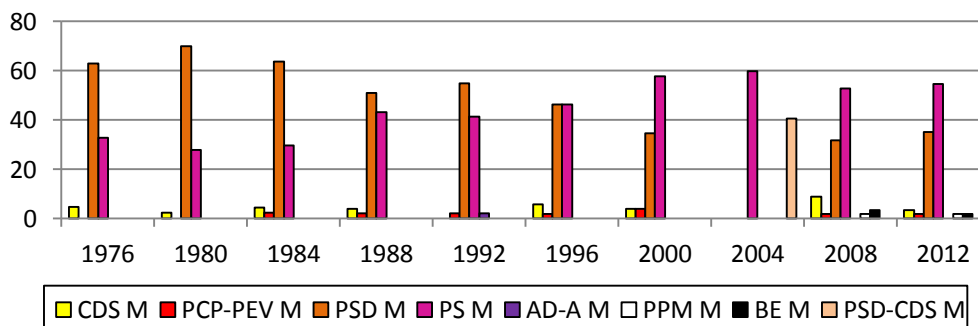
Assim, após a auscultação dos diversos partidos concorrentes às eleições para a ALRAA de 2004, dos académicos (Miranda, 2003; Morais, Araújo e Freire, 2004), dos sindicatos e das comissões de ilha e após duas comissões (CERSE e CERLE), foi aprovada a medida proposta pelo PS (partido no governo) com o apoio do CDS/PP: a criação do círculo regional de compensação por forma a garantir a proporcionalidade, a representatividade, mas sobretudo a legitimação do partido vencedor sem que se repetisse o problema do empate de mandatos entre os dois partidos mais votados (gráfico n.º 1.1 e n.º 1.2).

Gráfico n.º 1.1 – ALRAA: percentagens de votos por partidos, 1976-2012



Fontes: Adaptado de Morais, Araújo e Freire (2004: 124) e dados elaborados a partir de www.eleicoes.cne.pt para eleições 2004-2012. **Notas:** (1) A base de cálculo é o total de votos válidos; consideram-se maiores partidos; (2) V = votos. (3) Em 1996 considerar somente PCP e não a coligação PCP-PEV.

Gráfico n.º 1.2 – ALRAA: percentagens de mandatos por partidos, 1976-2012



Fontes: Adaptado de Morais, Araújo e Freire (2004: 124) e dados elaborados a partir de www.eleicoes.cne.pt para eleições 2004-2012. **Nota:** (1) M= mandatos; (2) Em 1996 considerar somente PCP e não a coligação PCP-PEV.

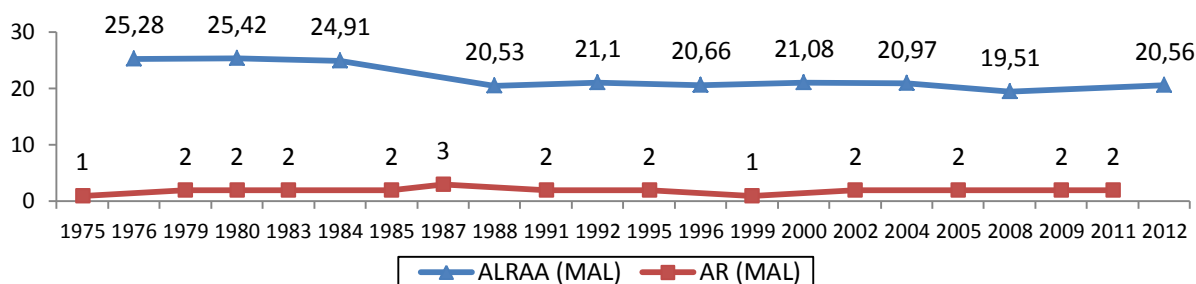
Por conseguinte, todo o processo desenvolvido até à sua aprovação foi efetivamente um processo “de cima para baixo”, ou seja, da elite para os cidadãos eleitores.

Ora a Proposta de Anteprojecto de Lei à AR viria a ser votada favoravelmente em plenário da ALRAA a 5 de abril de 2005. Todos os partidos aprovaram-na com exceção do PSD Açores, pois este último era beneficiado com o sistema eleitoral antigo (a deficiência do SEA quanto ao empate do mandatos em 1996 beneficiara o PSD enquanto partido derrotado).

O diploma também foi aprovado na Assembleia da República em 20 de julho de 2006, com os votos favoráveis do PS, do PCP, do CDS/PP, do BE e do PEV (correspondendo a 2/3 da AR), e o voto contra do PSD¹.

Contudo, verificamos que a reforma realizada não resolveu os problemas da representação desigual e de desproporcionalidade - é facto que esta contribuiu para uma ligeira diminuição destes problemas mas os resultados finais foram insignificativos. Todavia, uma das vantagens da reforma incidiu precisamente na não repetição da situação do empate de mandatos entre os dois partidos mais votados. Ora o PS saiu beneficiado e reforçado nas eleições posteriores a 1996 (gráfico n.º 2).

Gráfico n.º 2 – Índice de *malapportionment* na ALRAA e na AR



Fontes: Morais, Araújo e Freire (2004: 137) sendo que os dados a partir de 2000 são retirados de www.eleicoes.cne.pt.

Nota: Nestes valores encontra-se incluído o CRC.

No entanto, os benefícios decorrentes do processo de reforma foram imediatos no aumento do pluralismo e da representatividade partidária na ALRAA. Ou seja, de um parlamento dividido em duas forças políticas em 2004 (PS e PSD-CDS/PP) passou-se para um parlamento com seis forças políticas tanto nas eleições legislativas regionais de 2008 e 2012 (gráfico n.º 1.1 e 1.2). Portanto, apesar de a reforma ter sido pilotada pelos partidos mais prejudicados pelo *statu quo ante*, isto é, o PS e o CDS-PP, e de se ter reduzido a «desproporcionalidade» e a «representação desigual» na ALRAA essas reduções foram bastante reduzidas, tendo sido bastante mais reduzidas do que aquelas que foram estimadas para uma aplicação do modelo alemão à ALRAA (Morais, Araújo e Freire, 2004). Tal poderá ser explicável pela insistência geral dos parlamentares açorianos (do PS e do CDS-PP também) na manutenção do mínimo de 2 deputados por ilha, em particular, e da sobre-representação geral das pequenas ilhas na ALRAA, em geral, mesmo com os custos que isso traz em matéria de «representação desigual». De qualquer modo, há claramente uma redução da «representação desigual», embora bastante reduzida, e, sobretudo, um aumento pluralismo partidário na representação parlamentar nos Açores, factos que não são despiciendos (gráfico n.º2).

Esse aumento deveu-se à introdução do décimo círculo eleitoral (CRC) que inclusive permitiu a representação parlamentar do BE e do PCP-PEV no parlamento regional, devido à repescagem de votos dos totais regionais, caso contrário, não seriam eleitos pelos círculos de

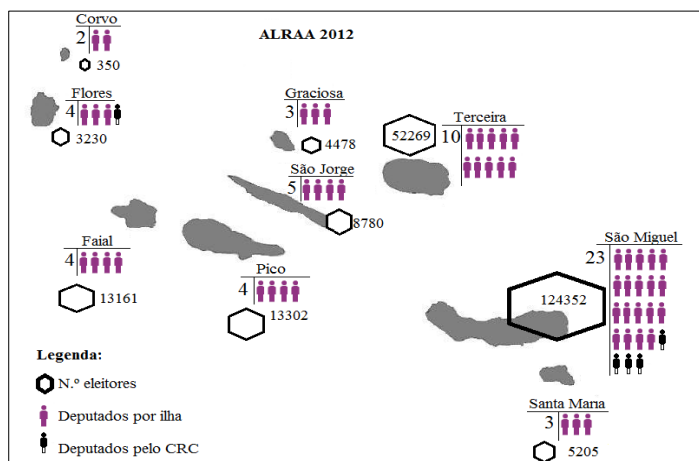
¹ *Diário da Assembleia da República*, I Série, n.º 147, 21 de julho de 2006, p. 6828.

ilha. Igualmente o PPM conseguiu representação parlamentar, no entanto deveu-se à sua implantação regional na ilha do Corvo sendo eleito com oito dezenas de votos quando, em outras ilhas, como em São Miguel (mais de 50% de eleitores da região), um deputado para ser eleito precisa de milhares de votos. No entanto, e comparativamente ao sistema anteriormente vigente, a introdução do CRC veio melhorar a proporcionalidade, mantendo-se contudo o problema de representatividade das ilhas, derivado essencialmente da dimensão dos círculos.

Deste modo, a dimensão dos círculos eleitorais afigura-se decisiva na concretização da proporcionalidade. No caso do arquipélago açoriano é de difícil alteração devido à realidade ilha e respetiva distribuição de dois deputados por cada ilha *à priori* independentemente da sua população eleitoral pondo em causa o princípio “um homem, um voto” (Figura n.º 1 e 2).

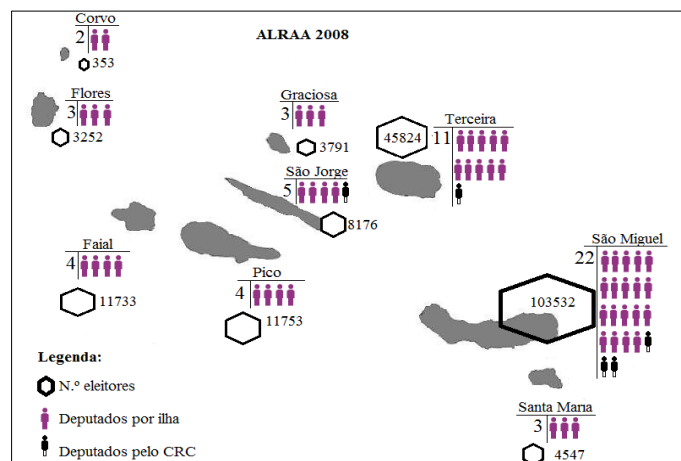
Constatou-se ainda que os líderes dos GP consideram que são maiores as vantagens do que as desvantagens do CRC contudo consideram que o sistema eleitoral em vigor necessita de alterações, nomeadamente no estabelecimento do limite de 57 deputados na ALRAA independentemente do aumento do número regional de eleitores, pois a atualização do recenseamento eleitoral através do cartão de cidadão desencadeou “uma falsidade de número de eleitores” que não corresponde ao número real. Por esta razão, e dada a caducidade da LO 2/2012 no âmbito da tomada de posse da X legislatura da ALRAA, a questão do limite dos deputados tornará a ser discutida para as eleições legislativas regionais de 2016.

Figura n.º1 - ALRAA 2012: distribuição dos deputados por círculos de ilha com o CRC



Fonte: Elaborado a partir de www.eleicoes.cne.pt

Figura n.º2 - ALRAA 2008: distribuição dos deputados por círculos de ilha com o CRC



Fonte: Elaborado a partir de www.eleicoes.cne.pt