



**NOTAS SOBRE REPRESENTAÇÃO – ENQUANTO SE
ESTÁ À ESPERA DE UMA REFORMA ELEITORAL**

**NOTES ON REPRESENTATION - WHILE WE ARE
WAITING FOR ELECTORAL REFORM**

Rui Tavares
Número 1, 2015
ISSN 2183-184x

**E-PÚBLICA
REVISTA ELECTRÓNICA DE DIREITO PÚBLICO**

www.e-publica.pt

NOTAS SOBRE REPRESENTAÇÃO — ENQUANTO SE ESTÁ À ESPERA DE UMA REFORMA ELEITORAL

NOTES ON REPRESENTATION - WHILE WE ARE WAITING FOR ELECTORAL REFORM

RUI TAVARES

Centro de Estudos Internacionais
CEI-IUL (ISCTE-IUL), Sala 2W06
Av.^a das Forças Armadas
1649-026 Lisboa - Portugal
ruitavares@mac.com

Abstract: New crises call for new ideas. The practice of politics and the nature of representation gradually changed throughout the postwar period, with the introduction of new technologies, with the development of the European project, with globalization. With the effect of the financial crisis of 2008 and, in Europe, the eurozone crisis that started 2010, there was a new faster change which consequences are not yet fully digested. The debate on electoral reform in Portugal, however, comes back, and still stuck always to the same issues and proposals. The Portuguese debate on electoral reform was likely to already be delayed by the time it started, and is today quite probably overtaken by recent events.

Therefore, we should be examining the question of what has essentially changed in politics in recent years, and refocus the debate on electoral reform on the need to solve the real problems of lack of representation we have today, such as those arising from excessive rigidity of leadership in contemporary political parties and especially by the very incomplete mechanisms of democratic transmission at European level (that can, however, be partially corrected in national reforms). Then we will be able to ask ourselves how can representatives meet today with the range of roles we expect of them, and create the tools that would help perform these functions and revitalize democracy.

This would be a good reflection to engage on while we are waiting for electoral reform.

Palavras-chave: representação; sistema político; sistema partidário; reforma eleitoral; círculos eleitorais

Keywords: representation; political system; political parties system; electoral reform; electoral circles

Porquê — e como — fazer uma reforma eleitoral? Em Portugal, é sabido, o tema da reforma eleitoral anda aos círculos, há vários anos já, em torno de duas constantes e uma variável. Em primeiro lugar, a ideia de que é necessário fazer uma reforma eleitoral; em segundo lugar, a realidade de que essa reforma tão ansiada não se fez ainda e não se fará talvez nunca. Essas são as duas constantes. A variável é a da criação ou não, para quando se fizer a reforma eleitoral, de círculos uninominais, que é provavelmente o elemento mais saliente que recorre neste debate, e que é, nos *media*, a proposta mais conhecida do cidadão medianamente informado. Por ser necessário aproximar os eleitos dos eleitores, diz-se, seria desejável implementar círculos eleitorais uninominais, para que o eleitor desse círculo pudesse saber quem é “o seu” deputado (ou a sua deputada). A partir daí, o debate complexifica-se, com uma escolha a ter de ser feita entre sistemas com e sem círculo de compensação nacional, e modelos de um cardápio internacional (o modelo alemão, o modelo francês, o modelo inglês). Agregam-se depois outras propostas de aproximação entre eleitor e eleitos que não passam necessariamente pelo círculo uninominal, como as listas abertas e o voto preferencial, e de novo começa a dança dos modelos do cardápio internacional (modelo holandês, modelo australiano, modelo brasileiro...).

A qualquer cidadão não-especialista este debate intriga e às vezes confunde. Aos especialistas ele provavelmente frustra e irrita, por parecer estreito e provavelmente pouco informado. No meu caso, escrevo na primeira qualidade, enquanto cidadão com intervenção política, comentador de assuntos correntes e historiador. Em vez de mergulhar diretamente no debate sobre o melhor modelo para uma reforma eleitoral em Portugal, pretendo antes recuar um passo. É minha intenção aproveitar a circularidade e o diferimento permanente que caracterizam este debate para perguntar, um pouco à maneira da peça de Beckett: o que se pode fazer enquanto se está à espera da reforma eleitoral?

Adiantando uma resposta, diria que se pode fazer uma reflexão sobre o que é — e o que se pretende que seja — a representação política hoje, antes de nos pormos a escolher modelos de um cardápio de modelos eleitorais.

Apesar da considerável diversidade do debate sobre uma possível reforma eleitoral em Portugal, há nele dois ou três elementos recorrentes que convém assinalar para poder depois decidir se precisamos deles na nossa reflexão.

Em primeiro lugar, o debate sobre a reforma eleitoral é um debate legal e, em boa medida, um debate legalista. Trata acima de tudo de mudanças a operar na lei eleitoral e, em menor medida, em outras áreas já cobertas por legislação (financiamento partidário, campanhas eleitorais, etc.). Em consequência, o debate é geralmente lacunar ou omisso sobre aspectos de práticas e percepções políticas que possam não ser reguladas por lei, ou que sejam de natureza não-legal, não-formal. Há pois um “ponto cego” neste debate, em lugar do qual deveria estar bem visível uma pergunta: será que os desideratos políticos em questão, mesmo os mais consensuais (proximidade entre eleitores e eleitos, por exemplo),

poderão ser mais bem atingidos por via legal, ou serão eles sequer atingíveis por via legal? Em segundo lugar, será que o tipo de debate que geralmente se verifica em torno de uma reforma legal, com as suas características de alguma especialização, recursividade e endogamia, é efetivamente o melhor *locus* para gerar na sociedade a participação, abertura e espírito deliberativo que se poderia pretender incrementar na sociedade portuguesa? Não pretendo com esta questão revisitar a eterna questão das reformas feitas de “baixo para cima” ou de “cima para baixo”. No entanto, vale a pena perguntar se não existe neste debate um viés que nos afasta dos problemas da política como ela é feita (e, sobretudo, como ela não é feita) na realidade concreta e quotidiana. Há certamente problemas na maneira prevalente de fazer política em Portugal que não são resolúveis pela via legal, ou até refratários a ela. Provavelmente, alguns desses problemas podem até ser os decisivos. Defenderei que pelo menos alguns dos problemas decisivos da política portuguesa precisam de uma primeira resolução através das práticas e das inovações políticas concretas, antes de necessitarem estas práticas e inovações de um enquadramento legal. Nestes casos, ao invés de legislar primeiro e mudar depois, a ordem pode ser a inversa.

Como já foi notado, este debate procede de uma forma geométrica. A sua intenção é a encontrar um modelo, um desenho ou uma grelha num catálogo de variações possíveis entre sistemas eleitorais, e definir qual seria o mais adequado para a sua aplicação à sociedade — e à República — portuguesa. E aí encontramos o segundo problema, que é o da aplicação de fora para dentro de uma reforma eleitoral. Mais uma vez, em tese não há mal nenhum em encontrar um modelo num outro país e aplicá-lo à realidade nacional. Seria necessário perguntar, contudo, se não há um qualquer problema de que todos os modelos eleitorais atuais padeçam. Defenderei mais à frente que existe, de facto, um tal problema: a saber, o do desfasamento inerente aos sistemas políticos existentes em relação às novas necessidades e realidades da representação política no atual momento histórico. Nesse caso, o debate português pode estar em vias de perder uma oportunidade: o de se tornar precursor de uma nova reflexão sobre a representação política, em vez de adaptador de um modelo que pode estar mais ou menos desfasado em relação às novas realidades desta.

(A propósito, ligando o primeiro e o segundo problema, lembre-se que poucas vezes é tido em conta a capacidade das formas e dos atores políticos — partidos, direções partidárias, outras estruturas e clientelas — desvirtuarem e distorcem o potencial de qualquer reforma política.)

O terceiro problema: o debate português sobre a reforma eleitoral é um debate sobre a reforma eleitoral em Portugal. Ora, se há realidade de importância considerável, e mesmo determinante, na política dos últimos anos, é a da natureza internacional ou, para ser mais rigoroso, transnacional, da parte mais decisiva das políticas que se nos aplicam enquanto cidadãos portugueses (e europeus). Poderia responder-se que o debate europeu deve proceder num outro quadro, que seria o da ciência política e da teoria constitucional da União Europeia. Defenderei que essa distinção não é tão nítida, e que há instrumentos que fazem a ligação entre a polis nacional e a polis europeia e que carecem tanto de debate no quadro

português como no quadro europeu.

O que é, e o que deve ser a representação política hoje?

Peguemos na constatação, consensual quanto baste, de que é importante aumentar a proximidade entre eleitores e eleitos. Por si só, ela não responde à pergunta acima, pois por detrás dela esconde-se outra pergunta: o que significa proximidade, hoje, num contexto político de representação? Proximidade geográfica? Proximidade de experiências? Proximidade de condições (etárias, profissionais, de classe, de género...)? Proximidade ideológica?

Para o caso da proposta de círculos uninominais, o sentido de proximidade está dado à partida: trata-se de proximidade enquanto contiguidade. Esta pode ser uma contiguidade geográfica — representação por área — ou uma contiguidade entre um certo número de eleitores — representação por população — ou uma combinação de ambas. Mas a questão que se deve levantar então dirige-se precisamente à natureza da proximidade entre eleitor e eleito como ela é necessária hoje. Será a necessidade de proximidade geográfica entre eleitor e eleito uma constante, ou será que ela evolui com o tempo? E nesse caso, necessitaremos hoje de uma reforma eleitoral que ponha o enfoque na proximidade geográfica (seja ela de área ou populacional) entre eleitor e eleito?

Ora, independentemente das desvantagens dos círculos uninominais que são muitas vezes lembradas — a distorção de proporcionalidade sendo a mais frequente — e das correções a essas desvantagens que são logo aduzidas — sendo a mais frequente sugestão a introdução de um círculo nacional de compensação — se esmiuçarmos a questão da proximidade entre eleitor e eleito, e daquilo que ela significa hoje, a grande questão que fica por responder é: quais são as vantagens de uma representação uninominal por área geográfica? Ou melhor ainda: há alguma vantagem nessa representação nos dias de hoje?

Não é, afinal, por acaso, que os círculos uninominais são sistemas típicos dos primeiros parlamentarismos, seja o inglês após a Revolução Gloriosa (1666) ou o francês nos fins do século XVIII e durante o século XIX, que também foi aliás adotado em Portugal. Trata-se de um legado de épocas em que as comunicações à distância eram mais difíceis, bem como as viagens frequentes à capital do reino (ou, depois, da República, no caso francês). Sendo assim, partia-se do princípio de que o representante exercia a sua deputação em nome de um determinado local. Cada deputado representava um local, e cada local precisava apenas de um deputado que falasse em seu nome. O sistema era um prolongamento natural da época em que emissários traziam ao rei, ou às cortes, o rol de pedidos, necessidades e agravos de uma determinada população, mais ou menos geograficamente circunscrita. Este tipo de representação parte do princípio, mais ou menos explícito, de que as necessidades de determinado lugar e da sua população são mais ou menos homogêneas entre si, e que o que há a fazer é procurar quem melhor representa essas necessidades.

Mas já nos fins do século XVIII e durante todo o século XIX, com o nascimento dos conceitos de “esquerda” e “direita” políticas, e depois com a criação e desenvolvimento da noção de ideologia, foi ficando crescentamente mais claro que uma pessoa eleita pelo lugar x não representava necessariamente esse lugar, mas — por ser mais liberal ou conservador, progressista ou socialista — tinha mais proximidade com a população desse local que votava liberal ou conservador, progressista ou socialista. Era notório que uma dada população, embora pudesse ter elementos em comum ou necessidades partilhadas (como viver numa ilha, ou não ter um liceu, ou precisar de uma estrada melhor) não era homogénea ao nível das suas tendências políticas. Em consequência, os progressistas da região A poderiam sentir-se mais representados pelo deputado progressista da região B do que pelo deputado conservador da sua própria região. E isso mesmo antes de os antagonismos de classe se terem tornado a grande divisão política do século. Muitas vezes, os trabalhadores de todo um país (ou até de um continente) proclamavam-se mais próximos (e, logo, mais representados) pelo candidato socialista vitorioso na capital ou numa cidade fabril, do que por todos os outros deputados reunidos no parlamento ou na Assembleia Nacional, pela simples razão de que a representação que eles pretendiam era uma representação de classe, ao passo que o sistema antigo insistia numa representação de lugar, que por sua vez era mais próxima do antigo feudalismo do que da luta socialista que no século XIX era vista cada vez mais como sendo de natureza internacional. Um argumento semelhante poderia ser apresentado para as nacionalidades nos impérios europeus, e para a proximidade entre os movimentos liberais e a autodeterminação de categorias étnicas ou linguísticas.

Vemos portanto como, mesmo ainda durante o século XIX, o modelo de representação de um lugar por um deputado vinha revelando as suas insuficiências. Terão elas diminuído hoje, quando as comunicações são cada vez mais fáceis, as viagens cada vez mais frequentes, e a população pode seguir o trabalho de todos os deputados e deputadas e reconhecer mais proximidade não com um ou uma apenas, mas com aspectos distintos do trabalho de diversos e diversas deputadas? Parece duvidoso.

Um segundo ponto, também relacionado com a evolução histórica da representação local, pode ser acrescentado. Tem ele a ver com a progressiva introdução uma esfera de governação local escolhida democraticamente. De facto, durante os últimos dois séculos, só a pouco e pouco as localidades e regiões foram ganhando governos locais eleitos - *maires*, *alcaldes*, prefeitos e presidentes de câmara municipal. Nem todas as cidades britânicas têm ainda o seu *mayor* e, até há pouco tempo, Londres não tinha visto reintroduzida essa figura. A representação de um local realizada através de um único deputado faz assim outro sentido nesse contexto.

Em Portugal, contudo, a partir da Revolução de 1974, a introdução de uma esfera de governação autárquica foi um dos grandes sucessos do novo regime. Pode defender-se que os autarcas desempenham hoje um tipo de papel muito mais próximo daquele que era o do típico “deputado do lugar”: trazendo ao poder central relatos das necessidades das populações, pedindo investimentos no terrenos,

protestando contra agravos e ou tratamentos diferenciados, etc. Coloca-se também aí a questão de saber se a necessidade de uma proximidade geográfica entre eleitor e eleito não vem de uma tradição política que é anterior à do desenvolvimento da governação autárquica. Nesse caso, devemos perguntar-nos sobre não seria redundante ou contraditória a existência de um autarca e de um deputado do mesmo lugar, ou — para por a pergunta de uma forma mais positiva — se o problema de representação de populações locais não se resolveria de melhor forma ao criar outros fóruns e locais de representação, cooperação e diálogo onde a relação da governação autárquica com o todo nacional fosse mais bem feita, e o potencial deliberativo do país saísse a ganhar?

Um terceiro aspecto, ainda relacionado com os exemplos históricos e já sugerido no início deste texto, tem a ver com a força das estruturas políticas, nomeadamente dos partidos e das direções partidárias, e da sua capacidade para desvirtuar um modelo uninominal de representação — ou qualquer modelo de representação, aliás.

É bem conhecido um diagnóstico — que eu aliás partilho — segundo o qual as direções partidárias têm demasiado poder na definição de listas de deputados e deputadas. Esse poder prolonga a sua influência durante todo o mandato parlamentar, pois o critério determinante para a recondução do deputado ou deputada num novo mandato é saber se ele ou ela será de novo escolhido pela sua direção partidária para fazer parte da lista nas próximas eleições. A proximidade com os eleitores é um critério subordinado ao da proximidade com a direção partidária.

Ora, nada garante que este tipo de influência se desvaneça após a introdução de círculos uninominais. Como é bem conhecido pela literatura do século XIX português, quando o sistema eleitoral era exclusivamente através de círculos uninominais, os deputados eram geralmente escolhidos pela direção partidária. Mesmo no caso de uma rebelião local contra o diretório partidário, bem conhecido através da sua caricatura em *A Queda de um Anjo* de Camilo Castelo Branco, o critério determinante para a recondução do deputado voltava a ser o da confiança do diretório partidário. É duvidoso pois que se conquiste um maior grau de proximidade ao eleitor local, e de responsabilização em relação a este, se a questão da escolha dos candidatos pelas direções não foi encarada primeiro.

A questão da introdução de círculos uninominais tem sido em geral dominada por uma grande objeção, que é a da falta de proporcionalidade do sistema. Por um lado, os defensores dos círculos uninominais defendem que é possível resolver esse problema através da introdução de um círculo de compensação (embora essa solução, mesmo que mantivesse a proporcionalidade em termos estritamente numéricos, nada fizesse para resolver a assimetria representacional que se daria se apenas deputados de partidos maioritários fossem representantes de um círculo e os deputados de partidos minoritários fossem todos eleitos pelo círculo nacional e, portanto, reportando perante bases eleitorais não-comensuráveis).

Por outro lado, a objeção da proporcionalidade, sendo uma objeção contingencial, tem escondido no debate público outras objeções à introdução de um sistema de círculos uninominais *ex novo* em 2015, como as que descrevi brevemente, e que creio serem de natureza mais essencial.

É preciso repensar o que é a representação política hoje. Será que para um jovem gay de Bragança, a representação de que se sente mais próximo é a do deputado de um dos dois grandes partidos que ganhou em Bragança, ou da deputada de um círculo mais populoso, mas que luta pelos seus direitos? Se tivéssemos isto em conta, provavelmente estaríamos a pensar num círculo nacional — de compensação ou mesmo único — com quotas regionais nas listas de deputados. Assim estaria garantido que nenhum voto se perderia e que todos os eleitores — incluindo, não os esqueçamos, os cada vez mais numerosos e excluídos eleitores da diáspora — estariam representados.

Se olharmos para a política, não só à superfície, mas também para a sua essência, veremos que nenhum dos três poderes — legislativo, executivo e judicial — pode hoje continuar a ser exercido da mesma forma.

Começemos pelo legislativo, pelo parlamento e pelos partidos. Há quarenta anos, Portugal vinha de mais de uma geração sem partidos políticos. O único que tinha sobrevivido — o Partido Comunista Português — esteve ilegalizado, os restantes eram recentíssimos. A escolha dos fundadores da nossa democracia foi — e bem — reintroduzir uma cultura de partidos em Portugal, pois ela é essencial para a democracia.

Quarenta anos depois, porém, a cultura partidária é mais forte do que a própria cultura parlamentar. E isso é um risco para a democracia.

Portugal é um país de exclusão não só social e económica, mas também política. Todos podem votar; mas em geral só podem eleitos ser aqueles que foram pré-escolhidos pelas direções partidárias. Independentemente do que diz a teoria, todos sabemos que isto é o que dita a prática. E essa prática tem um impacto direto sobre os mandatos dos deputados e deputadas, porque cria uma forma de disciplinamento do representante dos cidadãos que vai diretamente contra o artigo 155.º da Constituição — que estipula que o “deputado exerce livremente o seu mandato”. E justifiquem como justificaram a prática comum de exercer sanções disciplinares sobre vozes incómodas, a verdade é que a Constituição não estava a pensar em deputados que livremente abdicassem de exercer livremente o seu mandato.

Está na hora de os partidos se sintonizarem com um tempo presente que pede mais abertura e participação. Podem fazê-lo, os que assim desejarem, através de um sistema de primárias abertas, em que todo cidadão ou cidadã que se reveja

num determinado quadro de valores, princípios e ideais pode ser candidato às listas de um partido. Podem fazê-lo através de listas abertas de candidatos levadas aos seus congressos partidários. Podem fazê-lo através de auscultações públicas, que ultrapassem as paredes das salas dos seus diretórios. A minha preferência vai para o primeiro modelo, mas o que é importante aqui é que não há desculpa para não democratizar os partidos.

Em segundo lugar, uma ideia essencial — e constitucional. O contrário da disciplina de voto não é a indisciplina de voto. O contrário da disciplina de voto é a responsabilização do voto. É a instituição de um quadro parlamentar em que se dê condições, exigência e prioridade ao trabalho parlamentar. Em que o trabalho do deputado e da deputada seja *_mesmo_* ser deputado ou deputada. Em que os canais de comunicação com os cidadãos sejam melhorados, permanentes e obrigatórios. Em que os votos e as justificações de voto sejam de mais fácil acesso. Em que o trabalho local seja estruturado. Um deputado hoje em dia não é só um legislador, nem um representante de uma vontade geral. Face a problemas cada vez mais complexos, à opacidade, ao excesso de informação, ele ou ela é um intérprete, um interlocutor, um catalisador do diálogo na sociedade. Felizmente já existem vários bons exemplos deste perfil: é preciso dar condições para que eles se generalizem, e para que as direções partidárias não possam cortar-lhes as suas trajetórias políticas e parlamentares no caso de estes se tornarem incómodos para as suas táticas políticas.

Voltemo-nos rapidamente para o poder executivo. Ele é provavelmente o que mudou mais com esta crise. Os nossos governos hoje governam a nível nacional, mas a nível europeu representam, negociam e legislam todos os dias — a maior parte das vezes sem nós vermos. Os constrangimentos a nível nacional e a falta de entendimento — ou a falta de tirar consequências — do que é o novo papel dos governos a nível europeu estão relacionados.

Mas há mais. Escondido da maior parte dos cidadãos, quem legisla a nível europeu quotidianamente são diplomatas — dois por cada representação permanente de estado-membro, com grau de embaixador, nomeados pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. Ora, excetuando uma audição parlamentar antes de serem nomeados, não há praticamente nenhum escrutínio público do trabalho destes representantes não eleitos que fazem lei. Portugal deve dar o exemplo e passar a eleger verdadeiros representantes como legisladores europeus. Se não por via direta, então pelo menos por via parlamentar, e com um escrutínio regular. Isto permitiria fazer finalmente a discussão permanente da estratégia nacional a nível europeu — e provar que mais soberania nacional também se faz com mais democracia europeia.

Esta reforma não gasta um euro, não cria nenhum novo cargo e devolve um poder enorme aos cidadãos, a acrescentar ao de eleger eurodeputados que efetivamente trabalhem na definição de um interesse geral para o avanço do bem comum, a que se deveria acrescentar a possibilidade de os cidadãos europeus poderem ter acesso direto ao Tribunal de Justiça da União Europeia com ações coletivas, ou de poderem apresentar projetos-piloto ao Orçamento da União.

Crises novas pedem ideias novas. A prática da política e a natureza da representação foi mudando gradualmente durante todo o pós-guerra, com a introdução de novas tecnologias, com o desenvolvimento do projeto europeu, com a globalização. E por efeito da crise financeira de 2008 e, na Europa, com a crise da zona euro a partir de 2010, houve uma nova mudança mais rápida e de efeitos ainda não completamente digeridos.

O debate sobre a reforma eleitoral em Portugal, contudo, vem de trás, e continua preso sempre aos mesmos temas e propostas. Ou pelo menos é essa a minha impressão de não-especialista, à qual acrescentaria a precaução de que os círculos uninominais parecem principalmente bem adaptados a épocas em que as viagens eram longas e as comunicações lentas. Ou seja, o debate português sobre a reforma eleitoral corria o risco de já estar desfasado na época em que começou, e poder estar hoje ultrapassado pelos últimos acontecimentos.

Sendo assim, conviria realizar uma reflexão sobre o que mudou de essencial na política nos últimos anos, e recentrar o debate da reforma eleitoral na necessidade de resolver os problemas reais de falta de representatividade que temos hoje, como os originados pela excessiva rigidez das direções partidárias e sobretudo pela incompletude dos mecanismos de transmissão democrática a nível europeu (mas que podem ser parcialmente corrigidos em reformas nacionais). De seguida, poderíamos perguntar-nos como podem os representantes — nas funções legislativas, executivas, judiciais — cumprir hoje com a panóplia de papéis que esperamos deles e delas, e criar os instrumentos que ajudassem a realizar e reatualizar essas funções.

Seria essa uma boa reflexão a fazer enquanto se está à espera de uma reforma eleitoral.
