

eleições



NUMERO 7

- A ABSTENÇÃO PORTUGUESA EM PERSPECTIVA COMPARATIVA
- CÍRCULOS UNINOMINAIS: CRÍTICAS E RESPOSTAS
- A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: BREVE REFLEXÃO SOBRE O P.J.L. 17/IX DO PARTIDO SOCIALISTA
- COMUNICAÇÃO, A TERCEIROS, DE DADOS PESSOAIS CONTIDOS NA BASE DE DADOS DO RECENSEAMENTO ELEITORAL



revista de assuntos eleitorais

ELEIÇÕES

Revista de assuntos eleitorais (*)
Nº 7 - Março de 2003

PROPRIEDADE:

Ministério da Administração Interna
Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

DIRECÇÃO:

Maria de Fátima Ribeiro Mendes

COORDENAÇÃO TÉCNICA:

Jorge Miguéis

REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO:

STAPE - Avª D. Carlos I - 134 - 1249 -104 LISBOA

CAPA E ARRANJO GRÁFICO:

Mário Pacheco e Joaquim Ferrada

EXECUÇÃO GRÁFICA:

SOARTES - artes gráficas, lda.

ISSN:

871 - 7451

DEPÓSITO LEGAL:

41 658/90

(*) Título anotado pelo Instituto da Comunicação Social

Índice

- NOTA DE ABERTURA 5
Nuno Magalhães

- A ABSTENÇÃO PORTUGUESA
EM PERSPECTIVA COMPARATIVA 7
André Freire e Pedro Magalhães

- CÍRCULOS UNINOMINAIS:
CRÍTICAS E RESPOSTAS 37
Filipe Nunes

- A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL
PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA:
BREVE REFLEXÃO SOBRE O P.J.L 17/IX
DO PARTIDO SOCIALISTA 47
André Freire

- COMUNICAÇÃO, A TERCEIROS, DE DADOS PESSOAIS
CONTIDOS NA BASE DE DADOS DO
RECENSEAMENTO ELEITORAL 65
Parecer n.º 22/2001 da C. N. P. D.

NOTA DE ABERTURA

O STAPE retoma, em boa hora, a publicação da sua revista de temas eleitorais, ocasião que, como responsável político pela sua tutela, saúdo vivamente.

É relevante o esforço que neste domínio vem sendo feito ao longo dos anos, face às facilmente descortináveis dificuldades em obter colaborações que assegurem o patamar de qualidade desejável no âmbito de uma temática tão específica quanto importante como esta.

Contudo, essa qualidade é garantida neste número pelos valiosos artigos que o integram, onde se apresentam opiniões diversas sobre um projecto de lei de alteração do sistema eleitoral da Assembleia da República e onde se aborda, com raro rigor científico, o preocupante fenómeno da abstenção eleitoral que atinge a nossa democracia de forma transversal, constituindo obrigação de um Estado Democrático moderno ir de encontro aos cidadãos, identificando as suas causas e soluções.

É de sublinhar também, a oportuna publicação de um parecer da Comissão Nacional da Protecção de Dados sobre a comunicação a terceiros dos dados constantes da base de dados central do recenseamento eleitoral, que constitui uma fundamental luz orientadora da actuação do STAPE na disponibilização de dados de uma estrutura sensível que legalmente lhe compete gerir.

Deseja-se que futuros números desta publicação lhe assegurem uma periodicidade mais regular mantendo em crescendo o nível de qualidade científica já alcançado, razão primeira da sua existência.



(Nuno Magalhães)
Secretário de Estado da Administração Interna

A ABSTENÇÃO PORTUGUESA EM PERSPECTIVA COMPARATIVA

- André Freire ⁽¹⁾ e Pedro Magalhães ⁽²⁾

Introdução

Este estudo é uma pequena parte de um trabalho sobre a abstenção eleitoral em Portugal, realizado para o MAI (Ministério da Administração Interna) e para o MREAP (Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública) no âmbito do projecto “Comportamento eleitoral e atitudes políticas dos portugueses numa perspectiva comparativa”, que decorre no ICS-UL. O referido projecto visa, nos próximos três anos, conduzir a mais exaustiva investigação feita até hoje em Portugal acerca do comportamento eleitoral dos portugueses e das suas atitudes em relação às instituições e processos do sistema político português. O projecto é dirigido por António Barreto e tem coordenação executiva de André Freire, Pedro Magalhães e Marina Costa Lobo. A investigação conta actualmente com o apoio da Fundação Tinker, da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação Luso Americana

para o Desenvolvimento, da Comissão Nacional de Eleições, do Ministério da Administração Interna (MAI), do Ministério para a Reforma do Estado e da Administração Pública (MREAP), actualmente Ministério das Finanças e da Administração Pública, e, *last but not least*, do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE/MAI). Desenvolvem-se ainda negociações com vista à recuperação de sondagens políticas e eleitorais das empresas que as tenham produzido no passado e que as queiram disponibilizar ao projecto para depois ficarem acessíveis aos membros do projecto, em particular, e a toda a comunidade académica e empresarial, em geral. Neste particular cabe especial menção a disponibilidade já manifestada do Dr. Mário Bacalhau, antigo administrador da NORMA e actual administrador da EUREQUIPA, de fornecer ao projecto todas as sondagens que produziu e que ainda possui. Idêntica disponibilidade foi também já manifestada

- (1) Assistente do Departamento de Sociologia do ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa), investigador do CIES-ISCTE (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia) e investigador júnior associado do ICS-UL (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa). É actualmente um dos coordenadores executivos do projecto “Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses em Perspectiva Comparativa”, que decorre no ICS-UL.
- (2) Assistente da Universidade Católica Portuguesa (UCP), investigador júnior associado do CS-UL e director do CESOP (Centro de Sondagens e Opinião Pública) da UCP. É actualmente um dos coordenadores executivos do projecto “Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses em Perspectiva Comparativa”, que decorre no ICS-UL.

pelo Eng. Vidal de Oliveira, da EUROTESTE, e cabe ser também sublinhada.

O trabalho sobre a abstenção supra referido foi já publicado: André Freire e Pedro Magalhães, *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, ICS-Imprensa de Ciências Sociais, 2002. Apresentamos aqui um pequeno excerto deste estudo, visando dar uma panorâmica geral sobre a evolução da abstenção em Portugal, nas eleições legislativas e presidenciais, numa perspectiva comparada.

O aumento da abstenção nos últimos anos nas democracias industrializadas é hoje consensual entre os observadores, mas as suas causas e consequências permanecem em grande medida desconhecidas e objecto de intensa especulação teórica. Portugal não foge a esta tendência generalizada, mas os elevados níveis de abstenção recentemente registados nas últimas eleições legislativas e presidenciais transformaram o tema numa prioridade da reflexão política no nosso país, tal como, aliás, tem vindo a suceder noutras democracias ocidentais.

Neste artigo pretendemos atingir dois objectivos centrais. Primeiro, discutir a forma como se pode medir a abstenção eleitoral em Portugal e noutros países, apurando as insuficiências da abstenção oficial como indicador de abstenção eleitoral e avançan-

do um indicador alternativo. Segundo, analisando a abstenção eleitoral em Portugal de forma comparativa e evolutiva, pretende-se apurar de que forma o caso português acompanha, nas eleições legislativas e presidenciais a evolução dos casos comparáveis.

Indicadores da abstenção eleitoral: vantagens e desvantagens relativas para análises comparativas

Definição de conceitos:
abstenção oficial, “real” e técnica

Em termos agregados, a participação eleitoral pode ser definida como o conjunto dos indivíduos que, dispondo de capacidade eleitoral activa, exerceram o seu direito de voto na escolha dos representantes políticos, na eleição em causa. Segundo a Constituição da República Portuguesa, o direito de sufrágio em eleições legislativas abrange todos os cidadãos portugueses maiores de dezoito anos, “ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral” (Magalhães, 1999: 245; sobre estas incapacidades, ver Montargil, 1995: 64). Na verdade podem também votar nas eleições legislativas os cidadãos brasileiros que possuam “(...) o estatuto especial de igualdade de direitos políticos” (Montargil, 1995: 64; ⁽³⁾ Magalhães, 1999).

(3) Na verdade podem também votar nas eleições legislativas os cidadãos brasileiros que possuam “(...) o estatuto especial de igualdade de direitos políticos” (Montargil, 1995: 64; Magalhães, 1999).

No caso das eleições presidenciais, antes da revisão de 1997 a Constituição da República Portuguesa (CRP) estipulava a eleição do PR por sufrágio universal, directo e secreto, mas só para os portugueses recenseados no território nacional (art. 130, CRP, 76). Na sequência das alterações introduzidas com a revisão constitucional de 1997 (Magalhães, 1999), o direito de voto nestas eleições foi alargado aos emigrantes que se encontravam inscritos no recenseamento eleitoral para a Assembleia da República (AR) à data da publicação da lei orgânica nº 3/2000, de 24 de Agosto.

Contudo, para poderem exercer o direito de voto em cada eleição, é preciso que os indivíduos com capacidade eleitoral activa se tenham inscrito previamente no Recenseamento Eleitoral (RE).

Em cada eleição o número oficial de indivíduos que se abstiveram é calculado a partir da diferença entre o número de inscritos no RE e o conjunto de cidadãos que exerceram o seu direito de voto. Desde logo, este cálculo da abstenção poderá estar sub-avaliado se houver indivíduos que, dispondo de capacidade eleitoral activa, não se inscreveram no RE. Conforme evidenciaremos na análise comparativa da abstenção eleitoral portuguesa, e tem sido constatado também por outros investigadores (Subileau e Toinet, 1985: 175-180; 1993: 83-102; Crewe, 1981; Powell, 1980), este fenómeno assume proporções

assinaláveis em França e nos EUA, bem como em outros países.

Por outro lado, se o número de indivíduos inscritos no RE estiver sobredimensionado, por exemplo em resultado de óbitos não abatidos e/ou de duplas inscrições por mudança de residência, a contabilidade oficial do número de indivíduos abstencionistas tenderá a sobre-representar o seu peso efectivo. Desde meados dos anos 80 que esta situação tem contornos especialmente preocupantes em Portugal (Vasconcelos e Archer, 1991; Archer, 1996; Bacalhau, 1994: 147-152; para uma visão de algum modo crítica desta posição, ver Machado, 1999), mas ocorre também em Espanha e em outros países (Justel, 1995: 50-52; Crewe, 1981).

Isto não significa que não haja, em Portugal e em Espanha, indivíduos que não se inscrevem no RE, apesar de terem capacidade eleitoral activa. Todavia, conforme veremos, as comparações dos dados dos recenseamentos eleitorais com as estatísticas demográficas dos institutos de estatística de cada um destes dois países revelam que o fenómeno de sobrecontabilização de abstencionistas tem maior relevo nos dois países da Europa do Sul.

A “abstenção técnica” é a designação geralmente utilizada para a sobrecontabilização oficial do contingente de abstencionistas resultante da “inflação” do número de inscritos no RE.

Uma forma de obviar a esta “sobrecontabilização” é tomar co-

mo universo não o conjunto de indivíduos inscritos no RE, mas o conjunto de indivíduos residentes em Portugal com 18 e mais anos, segundo as estatísticas demográficas do INE. Isto é, trata-se de contabilizar a abstenção subtraindo ao número de indivíduos residentes em Portugal e com 18 e mais anos o número de votantes em cada eleição, e dividindo o resultado pelo número de residentes com 18 e mais anos. Apesar de supostamente mais fiável, sobretudo para análises comparativas (Crewe, 1981; Powell, 1986; IDEA, 1997: 50; Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000), esta metodologia também comporta alguns riscos, nomeadamente a inclusão de estrangeiros sem capacidade eleitoral activa no universo dos residentes com 18 e mais anos, para além de outros indivíduos incapacitados de votar (doentes mentais e outros).

A abstenção oficial e “real” dos portugueses em eleições legislativas numa perspectiva comparativa

Neste capítulo, utilizaremos os dois tipos de indicadores: a abstenção eleitoral calculada a partir do RE e a abstenção

eleitoral calculada a partir do universo dos residentes em idade de votar (geralmente 18 e mais anos). Pretende-se, em primeiro lugar, avaliar qual a importância relativa da subinscrição nos cadernos eleitorais e da “abstenção técnica” nas democracias da nossa área geo-cultural. Em segundo lugar, pretende-se também aferir qual a posição de Portugal no ranking internacional do abstencionismo tendo em conta cada um dos indicadores. Mas procuraremos ainda analisar o panorama evolutivo da abstenção eleitoral portuguesa nas eleições legislativas, 1975-1999, confrontando os resultados da abstenção oficial com os da abstenção “real”.

Uma avaliação precisa do nível de abstenção eleitoral em Portugal implica uma análise comparativa (Quadros 1.1 e 1.2), para a qual tomámos algumas opções. Em primeiro lugar, só considerámos as democracias ocidentais longamente consolidadas e as democracias recentes do sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia). Em segundo lugar, separámos os países que têm e que não têm voto obrigatório.⁽⁴⁾ Em terceiro lugar, as democracias sem voto obrigatório foram subdivididas em três grupos: europeias; não

(4) Sobre os países que têm (ou tiveram) voto obrigatório, o respectivo enquadramento legal e o tipo de sanções para os abstencionistas, ver Apêndice B. Face a trabalhos anteriores que um de nós desenvolveu nesta mesma linha (Freire, 2000b e 2001b) há uma alteração fundamental: a não inclusão da Holanda no conjunto de países que tem voto obrigatório. Efectivamente, conforme foi referido num desses estudos “mesmo os países que já não têm voto obrigatório, mas que o tiveram em passado recente (Holanda e Itália) denotam ainda alguns dos efeitos dessa obrigatoriedade” (Freire, 2001b: 14, nota 12). Sublinhe-se que aquela mesma estratégia foi adoptada por Justel (1995: 74-76), o qual apenas considera o período 1977-1990 e inclui a Holanda no conjunto de países com voto obrigatório. Todavia, a Holanda adoptou o voto obrigatório entre

Quadro 1.1: Níveis médios de abstenção nas eleições legislativas em democracias consolidadas, 1970-1999 (Câmara Baixa ou única)

Países	Abstenção média; base: eleitores inscritos	Coefficiente variação; base: eleitores inscritos	Número de Eleições	Países	Abstenção média; base: população em idade de votar	Coefficiente variação; base: população em idade de votar
Grupo A				Grupo A		
Grécia	18,1	0,14	9	Luxemburgo	32,5	0,15
Luxemburgo	11,3	0,30	5	Austrália	16,3	0,07
Itália	11,1	0,30	8	Áustria	15,5	0,28
Áustria	10,3	0,35	9	Grécia	14,9	0,15
Bélgica	7,0	0,23	9	Bélgica	12,5	0,24
Austrália	5,0	0,12	11	Itália	7,6	0,32
<i>Média Total</i>	<i>10,5</i>	<i>0,24</i>		<i>Média Total</i>	<i>16,6</i>	<i>0,20</i>
Grupo B				Grupo B		
França	27,7	0,19	7	França	36,3	0,13
Irlanda	27,6	0,13	9	Reino Unido	26,5	0,09
Espanha	25,6	0,17	7	Irlanda	24,0	0,20
Reino Unido	25,3	0,10	8	Espanha	23,0	0,20
Finlândia	25,3	0,19	8	Finlândia	21,1	0,22
Portugal	23,0	0,40	10	Alemanha	20,6	0,27
Noruega	18,7	0,15	6	Noruega	19,8	0,15
Holanda	17,1	0,20	8	Portugal	19,0	0,37
Alemanha	14,2	0,36	7	Holanda	17,9	0,27
Dinamarca	13,5	0,14	11	Dinamarca	15,0	0,16
Suécia	10,7	0,19	9	Suécia	14,2	0,16
Islândia	10,6	0,12	8	Islândia	10,7	0,14
<i>Média Total</i>	<i>19,9</i>	<i>0,20</i>		<i>Média Total</i>	<i>20,7</i>	<i>0,20</i>
Grupo C				Grupo C		
Japão	33,7	0,26	10	Canadá	34,4	0,12
Canadá	27,3	0,12	8	Japão	32,5	0,27
Israel	21,2	0,03	7	Israel	18,4	0,08
Nova Zelândia	12,3	0,28	9	Nova Zelândia	16,9	0,19
<i>Média Total</i>	<i>23,6</i>	<i>0,17</i>		<i>Média Total</i>	<i>25,6</i>	<i>0,17</i>
Grupo D				Grupo D		
Suíça	51,2	0,08	7	Suíça	59,1	0,05
EUA	32,8	0,28	14	EUA	54,1	0,13
<i>Média Total</i>	<i>42,0</i>	<i>0,18</i>		<i>Média Total</i>	<i>56,6</i>	<i>0,09</i>

Fontes: Dados elaborados a partir de International IDEA, 2002.

As eleições consideradas estão compreendidas no período 1970-1999. Todavia, apenas no caso português a eleição de 1999 é considerada. Nos restantes casos as eleições consideradas vão até 1997.

Grupo A: Democracias com voto obrigatório (actualmente ou em passado recente).

Grupo B: Democracias Europeias sem voto obrigatório.

Grupo C: Democracias não Europeias sem voto obrigatório.

Grupo D: Democracias com níveis de abstenção extraordinariamente elevados.

...(4)... 1917 e 1967 (IDEA, 2002). Por isso, apesar dos (eventuais) efeitos da norma da obrigatoriedade do voto para além da sua abolição (Justel, 1995: 75) e tendo em conta que a série temporal analisada começa em 1970, decidimos desta vez excluir a Holanda do referido grupo de países. A situação da Itália é também problemática. Primeiro, desde após a segunda guerra mundial (1948) e até 1993, este país teve apenas uma “quase obrigatoriedade do voto” (Apêndice B) sendo, todavia, geralmente incluído no conjunto de países com voto obrigatório (Crewe, 1981; Perea, 1999: 140-142; Justel, 1995: 75-76;). Por outro lado, apesar de a quase obrigatoriedade do voto em Itália ter sido abandonada em 1993 (Apêndice B), a maior parte do período em análise foi

européias; “democracias com níveis de abstenção extraordinariamente elevados” (Suíça e EUA).

Antes de prosseguir com as análises comparativas vale a pena explicitar algumas das opções metodológicas tomadas. Em primeiro lugar, o período em análise é 1970-1999. Esta abordagem tem por objectivo considerar um mesmo período temporal para comparar a abstenção média portuguesa com a das restantes democracias em análise. Esta opção é tanto mais justificada quanto sabemos que, em décadas mais recentes, se tem verificado uma tendência para o crescimento da abstenção em grande parte das democracias ocidentais (Lane e Ersson, 1999: 141-142; Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000; Bartolini, 2001: 95-98; ver também a próxima secção).

Em segundo lugar, para além de calcularmos a abstenção com base no universo dos inscritos nos recenseamentos eleitorais de cada país, utilizámos também como base de cálculo da não participação o universo dos residentes em idade de votar (18 e mais anos). Já tivemos oportunidade de definir as vantagens e desvantagens de cada tipo de indicador da abstenção eleitoral,

sobretudo para análises comparativas. Finalmente, utilizamos como medida de dispersão face à média o coeficiente de variação e não o desvio-padrão pois a primeira medida é mais adequada para comparar as dispersões em torno das médias quando estas são diferentes (Blalock, 1960: 101).

Assim, tomando como universo os inscritos nos recenseamentos eleitorais, verifica-se que a taxa média de abstenção nas “democracias com voto obrigatório” (10,5%) foi 1,89 vezes inferior à verificada nas “democracias europeias sem voto obrigatório” (19,9%) (Quadro 1.1). Ou seja, esta foi quase o dobro daquela. Nas “democracias não europeias sem voto obrigatório” (23,6%) a diferença foi ainda um pouco maior: um pouco mais do dobro. Mas as maiores taxas de abstenção média verificam-se no grupo de países constituído pela Suíça e EUA (42,0%). Claramente, a obrigatoriedade do voto explica a posição na hierarquia internacional das “democracias com voto obrigatório”.

Não é objectivo deste trabalho explicar o carácter excepcional das elevadas taxas de abstenção eleitoral na Suíça e nos EUA.⁽⁵⁾ Todavia, refira-se que, segundo os

...(4) vivido segundo aquele regime. Por isso, mantemos este país no conjunto das democracias com voto obrigatório. Todavia, nas análises por décadas, que desenvolveremos no capítulo seguinte, estes dois países serão incluídos em cada conjunto (com ou sem voto obrigatório) consoante o período em causa. Uma outra diferença perante o trabalho de Freire (2001b: 14-19) é a inclusão do Luxemburgo no conjunto de países em análise. Acrescente-se ainda que, para o cálculo da abstenção eleitoral portuguesa (“oficial” e “real”) foram utilizados só os dados da IDEA (2002), enquanto que nos trabalhos anteriores supra-referidos se tinha recorrido aos dados do STAPE e do INE para estes cálculos. Daqui resultam algumas discrepâncias quanto aos dados portugueses relatados em Freire (2000b e 2001b) e no presente trabalho, que não apenas neste capítulo.

estudiosos da matéria, factores como o baixo nível de competitividade eleitoral nalguns estados (EUA), a fraca diferenciação ideológica dos dois principais partidos norte-americanos (EUA), as leis do recenseamento eleitoral (EUA), o elevado número de consultas eleitorais e a consequente “fadiga eleitoral” (EUA e Suíça) e o reduzido ou nulo impacte das eleições legislativas na formação do poder executivo (EUA e Suíça) são alguns dos factores explicativos de tão elevadas taxas de abstenção (Wolfinger e Rosenstone, 1980; Subileau e Toinet, 1985 e 1993; Franklin, 1996).

Quanto à dispersão em torno da abstenção média, as diferenças entre os quatro grupos de países são mais reduzidas. Todavia, a posição cimeira é ocupada pelas “democracias com voto obrigatório” (0,24). Para esta posição em muito contribuem a situação austríaca, italiana e luxemburguesa. No caso italiano, a “quase obrigatoriedade” do voto (mitigada) foi levantada em 1993 (ver Apêndice B), facto que terá contribuído para a maior oscilação da abstenção em torno do valor médio. Por outro lado, a obrigatoriedade do voto na Áustria é apenas parcial e, de qualquer modo, mesmo esta terá sido levantada no início da década de 1990 (ver Apêndice B), elemento que terá contribuído para uma maior dispersão em torno do

respectivo valor médio. Já a situação do Luxemburgo afigura-se menos compreensível à luz dos dados disponíveis.

Em termos de hierarquia dos grupos de países, em matéria da dispersão à volta da taxa média de abstenção, seguem-se as “democracias europeias sem voto obrigatório” (0,20), as “democracias com níveis de abstenção extraordinariamente elevados” (0,18) e as “democracias não europeias sem voto obrigatório” (0,17).

Abstraindo dos dois grupos de países “desviantes” em termos de taxas médias de abstenção (“democracias com voto obrigatório” e “democracias com níveis de abstenção extraordinariamente elevados”), verifica-se que Portugal ocupa uma posição intermédia na hierarquização internacional em termos de nível de abstencionismo eleitoral, com uma taxa média (23,0%) próxima da verificada quer no Grupo B (19,9%) quer, sobretudo, no Grupo C (23,6%). Todavia, a dispersão das taxas de abstenção portuguesas em torno do respectivo valor médio (0,40) é a mais elevada de todos os países apresentados no Quadro 1.1. Recorde-se que o país evoluiu de uma taxa de abstenção oficial de 8,3%, em 1975, para 39%, em 1999. Ou seja, entre as eleições para a Assembleia Constituinte e as eleições legislativas de 1999 verifi-

(5) A situação da Suíça é tanto mais curiosa quanto, segundo os dados constantes do sítio da IDEA (2001), a Confederação Helvética tem ainda um cantão onde o voto é obrigatório. Mais, até 1974 todos os outros cantões tinham também voto obrigatório. Todavia, a sanção aplicada aos abstencionistas é muito leve (Apêndice B).

cou-se um crescimento de cerca de 370% na taxa de abstenção eleitoral.

Até agora utilizámos como base de cálculo das taxas de abstenção eleitoral nos diferentes países o universo dos inscritos nos recenseamentos eleitorais respectivos. Vejamos agora como fica a hierarquização dos grupos de países utilizando como base para o cálculo da taxa de abstenção o universo da população residente em idade de votar (geralmente 18 e mais anos) (Quadro 1.1).

Considerando a taxa de abstenção média face ao universo dos residentes em idade de votar, verificamos que a hierarquização dos grupos de países não se altera muito face ao exposto anteriormente. O grupo de países com menores taxas médias de abstenção é o das “democracias com voto obrigatório” (16,6%), seguindo-se as “democracias europeias sem voto obrigatório” (20,7%), as “democracias não europeias sem voto obrigatório” (25,6%) e as “democracias com níveis de abstenção extraordinariamente elevados” (56,6%). Todavia, apesar da hierarquia entre os grupos de países não se alterar, há uma significativa aproximação entre o grupo das “democracias com voto obrigatório” e o das “democracias europeias sem voto obrigatório”, para a qual muito contribui a alteração da situação do Luxemburgo, que passa de uma taxa de abstenção de 11,3% (base: RE) para 32,5% (base: conjunto de indivíduos residentes e em idade

de votar). Para esta muito significativa alteração muito contribuirá o elevado peso dos estrangeiros na população residente do Luxemburgo. Voltaremos a este ponto.

Há três conclusões importantes a tirar desta segunda comparação. Primeiro, em qualquer dos quatro grupos de países a taxa média de abstenção aumentou quando considerámos como universo o conjunto de residentes com idade de votar em vez do conjunto dos inscritos no recenseamento eleitoral. Isto significa que, em média, internacionalmente o fenómeno da não inscrição nos cadernos eleitorais de indivíduos que tem capacidade eleitoral activa terá maior peso do que a sobrecontabilização do número de inscritos no recenseamento eleitoral verificada em Portugal e nalguns outros países. Ou seja, o universo a partir do qual é subtraído o número de votantes (RE ou residentes em idade de votar), para calcular o número de abstencionistas, é geralmente maior no caso do residentes em idade de votar e, por isso, a diferença entre o universo e os votantes (abstenção) é maior. Dito de outro modo, o RE tem registados menos indivíduos do que aqueles que para que apontam as estatísticas demográficas dos institutos de estatísticas nacionais. Conforme veremos, esta situação é a mais frequente, mas não é a única.

Em segundo lugar, os maiores aumentos nas taxas médias de abstenção verificaram-se

no grupo das “democracias com níveis de abstenção extraordinariamente elevados”, de 42,0% para 56,6%, e nas “democracias com voto obrigatório”, de 10,5% para 16,6%. No primeiro caso tem especial importância a situação dos EUA com um aumento de mais de vinte pontos percentuais na taxa média de abstenção consoante se considera como base o universo dos inscritos no RE (32,8%) e o universo dos residentes em idade de votar (54,1%). No segundo caso tem grande relevo a alteração da taxa de abstenção no Luxemburgo, como já foi referido.

Em terceiro lugar, a posição portuguesa pouco se altera, embora melhore um pouco. No seio do

grupo de países designado de “democracias europeias sem voto obrigatório” (doze países), Portugal passa da sexta para a oitava posição numa ordenação descendente das taxas de abstenção. Ou seja, considerando como universo o conjunto dos residentes em idade de votar em vez dos inscritos no RE, o país regista uma menor taxa média de abstenção mas a respectiva posição relativa não se altera muito. Por outro lado, a dispersão em torno da taxa média de abstenção diminuiu um pouco, passando de 0,40 para 0,37, mas o país continua a ter a dispersão média mais elevada de todos os países apresentados no Quadro 1.1. Este dado revela pois

Quadro 1.2: Diferenças entre o nível médio de abstenção oficial (censo eleitoral) e o nível médio de abstenção face aos indivíduos com 18 e mais anos, 1970-1999

Países	Diferença entre a abstenção média segundo os eleitores inscritos face à abstenção média segundo a população em idade de votar	Países	Diferença entre a abstenção média segundo os eleitores inscritos face à abstenção média segundo a população em idade de votar
Grupo 1: menor abstenção segundo censo eleitoral (N = 16)		Grupo 2: maior abstenção segundo censo eleitoral (N = 8)	
EUA	-21,3	Finlândia	4,2
Luxemburgo	-21,2	Portugal	4,0
Austrália	-11,3	Irlanda	3,6
França	-8,6	Itália	3,5
Suíça	-7,9	Grécia	3,2
Canadá	-7,1	Israel	2,8
Alemanha: RFA	-6,4	Espanha	2,6
Bélgica	-5,5	Japão	1,2
Áustria	-5,2		
Nova Zelândia	-4,6		
Suécia	-3,5		
Dinamarca	-1,5		
Reino Unido	-1,2		
Noruega	-1,1		
Holanda	-0,8		
Islândia	-0,1		

Fontes: Dados elaborados a partir do Quadro 1.1.

que parte da forte variabilidade nas taxas de abstenção portuguesas se deve aos problemas do RE, mas é apenas uma parte.

Para ter uma percepção mais exacta dos desvios nas taxas médias de abstenção segundo se tome como universo o conjunto dos inscritos no RE e o conjunto dos residentes em idade de votar, calculámos a diferença entre taxa média de abstenção segundo o primeiro universo e a taxa média de abstenção segundo o universo dos residentes em idade de votar, para cada um dos países. Os resultados são apresentados no Quadro 1.2.

Note-se que os países em que as diferenças são negativas são aqueles em que a taxa média de abstenção é maior quando se toma como universo o conjunto dos residentes em idade de votar. Ou seja, estão neste caso os países nos quais o problema da não inscrição no RE de indivíduos com capacidade eleitoral activa tem maior relevo do que a “inflação” de inscritos no RE. Pelo contrário, os países com diferenças positivas são aqueles nos quais a taxa média de abstenção é maior quando se toma como universo o conjunto dos inscritos no recenseamento eleitoral. Ou seja, neste grupo verifica-se uma sobrecontabilização dos inscritos no RE face ao universo dos residentes em idade de votar.

Da análise do Quadro 1.2 decorrem três conclusões importantes. Primeiro, conforme já tínhamos referido, internacionalmente o fenómeno da subins-

crição no recenseamento eleitoral é mais relevante do que as distorções nas listas de eleitores resultantes de uma sobrecontabilização dos inscritos: do conjunto de 24 países analisados, 16 (66,7%) têm maiores problemas com o fenómeno da subinscrição no RE e apenas 8 (33,3%) têm maiores problemas com o fenómeno da sobrecontabilização de inscritos no RE.

Em segundo lugar, no grupo de países nos quais as distorções são mais resultantes do fenómeno da subinscrição no RE, os desvios em termos de taxas médias de abstenção são substancialmente maiores do que no outro grupo de países. Os maiores desvios entre as taxas de abstenção calculadas segundo cada um dos dois universos referidos registam-se nos EUA, no Luxemburgo, na Austrália, em França, na Suíça, no Canadá e na Alemanha, por ordem decrescente. Vários estudos já considerado que o fenómeno da subinscrição é particularmente relevante nos EUA e em França (Subileau e Toinet, 1985 e 1993), mas o grupo de países que registam os maiores desvios alerta-nos para um problema metodológico importante. Conforme dissemos atrás, a utilização do universo dos residentes em idade de votar como base para cálculo da taxa de abstenção será tanto mais problemática quanto maior for o volume de imigrantes sem direito de voto aí incluídos. Qualquer dos países onde se registam os maiores desvios são

países com elevados contingentes de imigrantes, daí que tenha de usar-se alguma prudência nas conclusões a extrair destes resultados.

Em terceiro lugar, a situação portuguesa aparenta ser pouco problemática em termos comparativos. Por um lado, o país integra o grupo em que a taxa média de abstenção é maior quando tomamos como universo o conjunto dos inscritos no RE, sendo este o grupo de países onde se registam os menores desvios entre as taxas médias de abstenção calculadas segundo os dois métodos. Por outro lado, embora Portugal ocupe a segunda posição neste grupo de países, ordenados por ordem decrescente dos desvios, a verdade é que as diferenças face aos outros países são muito reduzidas, sobretudo perante a Irlanda, Itália e a Grécia, os quais estão na terceira, quarta e quinta posição, respectivamente.

A abstenção oficial e “real” dos portugueses em eleições legislativas numa perspectiva longitudinal

Todavia, esta posição aparentemente confortável não deve tranquilizar-nos: em Portugal, as diferenças entre as taxas médias de abstenção calculadas segundo cada um dos métodos são baixas, comparativamente falando, mas será que a taxa média de abstenção é um bom indicador

num país como Portugal? Recorde-se que, do conjunto de 24 países em análise, Portugal é o país com a maior dispersão em torno da taxa média de abstenção, qualquer que seja o método utilizado para o cálculo da mesma.

Por outro lado, conforme pode constatar-se no Quadro 1.3, as diferenças entre o recenseamento eleitoral e o universo dos residentes em idade de votar foram de sinal contrário consoante se considerem as eleições de 1975 e 1976 ou todas as eleições subsequentes. Mais, apenas a partir de 1985/1987 os desvios entre o conjunto dos inscritos no RE e o conjunto de residentes em idade de votar adquiriram dimensões preocupantes, fenómeno significativamente reduzido após a limpeza dos cadernos em 1998, embora ainda aquém do desejável. Voltaremos a este ponto.

Em Espanha, o problema é idêntico ao português, mas com menor dimensão: para 1986, Justel aponta um desvio na ordem dos 3% (cerca de 1 milhão de inscritos em excesso); para as eleições anteriores a 1986, o desvio terá variado entre 2% e 6%; com o censo de 1987, o excesso terá sido reduzido para cerca de 400 mil inscritos, tendo sido expurgados cerca de 680 mil eleitores “fantasma” (Justel, 1995: 50-53).

Por todos estes motivos, a taxa média de abstenção em Portugal não é um bom indicador do nível de abstencionismo

Quadro 1.3: Comparação dos efectivos no Recenseamento Eleitoral com o número de indivíduos residentes em Portugal com 18 e mais anos, 1975-1999

	População em idade de votar (18+ anos)	RE	Dif. RGP/RE	% Dif. no Total RGP
	(a)	(b)	(a-b)	$((a-b)/(a))*100$
1975	6315420	6177698	137722	2,2
1976	6476220	6477619	-1399	-0,02
1979	6702760	6757152	-54392	-0,8
1980	6731320	6925243	-193923	-2,8
1983	7271280	7159349	111931	1,5
1985	7207920	7621504	-413584	-5,7
1987	7195680	7741149	-545469	-7,6
1991	7301580	8322481	-1020901	-13,9
1995	7463960	8906608	-1442648	-19,3
1999	7805152	8857173	-1052021	-13,5

Fontes: Dados elaborados a partir de IDEA, 1997: 77 (1975 a 1987), e IDEA, 2002 (1991 a 1999).

Nota: as discrepâncias face aos dados apresentados em Freire (2001b) resultam da diversidade de fontes utilizada. Ou seja, naquele outro estudo utilizavam-se dados do STAPE, de Vasconcelos e Archer (1991) e de Archer (1996). Por uma questão de standardização e também para actualizar os dados referentes a 1999, neste e no próximo capítulo do presente estudo utilizámos apenas como fonte a IDEA.

eleitoral do país, sobretudo se tivermos em conta os anos mais recentes e os respectivos contrastes face aos anos da transição para a democracia.

No Gráfico 1.1 apresentamos a taxa de abstenção para cada uma das eleições legislativas realizadas entre 1975 e 1999 usando como base de cálculo o universo dos inscritos no RE (“abstenção oficial”) e o universo dos residentes com 18 e mais anos (“abstenção real”). Os dados que estão na base deste gráfico podem ser encontrados no Quadro A.1, Apêndice A.

Em termos evolutivos, os Gráficos 1.1 e 1.2 dão-nos informações preciosas quanto à abstenção eleitoral dos portu-

ses.⁽⁶⁾ Primeiro, em 1975 (e também em 1983) a abstenção calculada segundo o total de residentes com 18 e mais anos era maior do que a abstenção oficial, excesso que terá a ver com o rápido crescimento da população residente portuguesa em resultado do processo de descolonização e da vinda dos “retornados” das ex-colónias (Vasconcelos e Archer, 1991). Aliás, no Gráfico 1.2 podemos verificar isto mesmo: em 1975 e 1983 o diferencial entre a abstenção oficial e a abstenção “real” era negativo.

Em segundo lugar, no período que medeia entre 1985 e 1987 os desvios entre a abstenção oficial e a abstenção real eram mínimos (1985) ou estão dentro de

(6) No Apêndice A apresentamos o Quadro A.1, onde se encontram os valores absolutos e relativos utilizados para construir os Gráficos 1 e 2. Por outro lado, aí se encontram também as fontes de onde foram extraídos os dados.

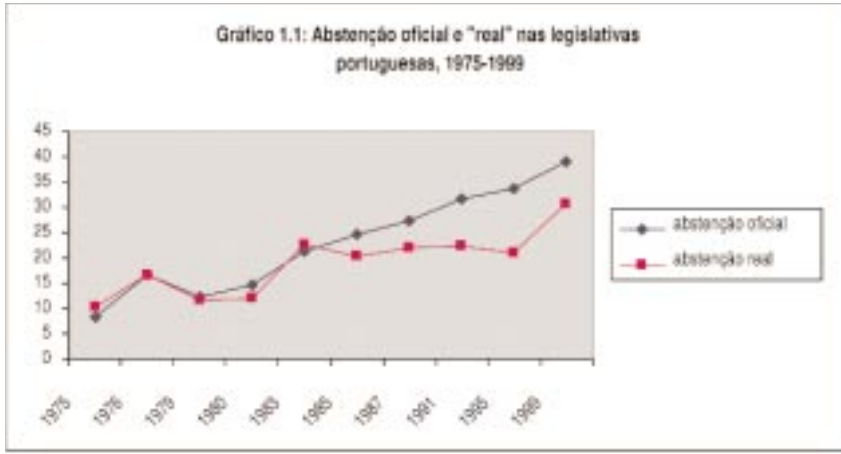
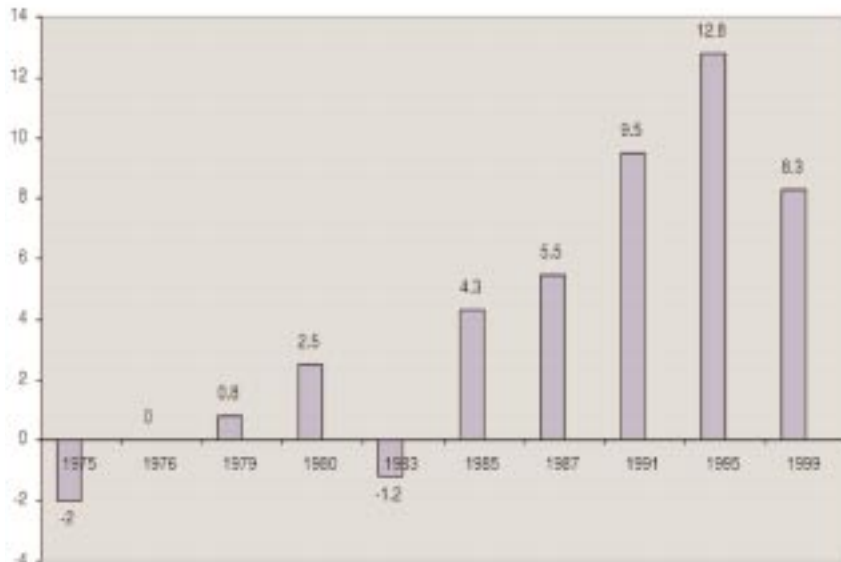


Gráfico 1.2: Percentagem de abstenção oficial menos "real" nas legislativas portuguesas, 1975-1999



limites relativamente aceitáveis (1987): apenas em 1987 excediam os 5%, mas apenas em meio ponto percentual.

Em terceiro lugar, os maiores desvios entre a abstenção oficial e

a abstenção "real" ocorreram em 1991 (10,8) e 1995 (12,8), tendo sido substancialmente reduzidos após a limpeza dos cadernos em 1998 (1999: 8,3) (sobre esta matéria, ver Freire e Baum, 2001).

Ainda assim, a diferença entre os dois valores da abstenção (oficial e “real”) é bastante superior a 5% e mais alta do que aquela que em qualquer eleição realizada no período 1975-1987. Ou seja, apesar de o esforço que foi feito na limpeza dos cadernos ter visivelmente produzido efeitos a situação está ainda aquém do desejável, pois é ainda pior do que aquela que se verificava em 1985 e 1987.

Todavia, é preciso também sublinhar que os dados mais recentes das legislativas se referem a 1999 e que o processo de “limpeza” dos cadernos eleitorais tem prosseguido para além desta data, sendo aliás uma prática que se pretende permanente. Efetivamente, se consideramos as mais recentes eleições presidenciais (2001) verificamos que a taxa de abstenção oficial foi de 49,1% (Freire, 2001c: 200), enquanto a taxa de abstenção “real” terá sido de 45,4% (ver capítulo seguinte): 3,7 pontos percentuais de diferença.⁽⁷⁾ Ou seja, o esforço da administração eleitoral para expurgar os inscritos que estão indevidamente no RE parece começar agora a dar os seus melhores frutos, pois o diferencial entre a abstenção oficial e “real” está já abaixo dos valores de 1985.

Portanto, há duas conclusões principais a tirar de todas estas análises. Primeiro, para analisar comparativamente as taxas de abstenção portuguesa

será mais adequado utilizar como base de cálculo o conjunto dos residentes em idade de votar e não os inscritos no RE, mesmo apesar das melhorias introduzidas no RE após 1998 e de a referida base de cálculo da abstenção também não ser isenta de problemas metodológicos.

Segundo, seja qual for a base que utilizarmos para o cálculo das taxas de abstenção, uma avaliação precisa da posição portuguesa no contexto internacional carece sempre de uma análise evolutiva, quer porque a dispersão em torno de média é muito elevada em Portugal, quer porque também na generalidade das democracias ocidentais se tem verificado um certa tendência para o aumento da abstenção, sobretudo na década de 1990 (Lane e Ersson, 1999: 141-142; Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000; Bartolini, 2001). Por isso, na secção seguinte analisamos a evolução da abstenção dos portugueses em eleições legislativas e presidenciais, década de 1970 a década de 1990, usando como base de cálculo o conjunto dos residentes em idade de votar. O mesmo tipo de análise será repetido para as eleições Europeias, embora neste caso dificuldade de acesso aos dados sobre a população residente com 18 e mais anos nos tenha levado a utilizar a abstenção oficial como indicador da não participação.

(7) A taxa de abstenção “real” nas presidenciais foi calculada a partir de dados provisórios dos Censos 2001, referentes aos residentes com 18 e mais anos.

A evolução da abstenção nas eleições legislativas e presidenciais, nas democracias industrializadas

Um passo indispensável para a compreensão do fenómeno da abstenção em Portugal consiste em colocar o caso português em contexto, ou seja, apreciar os valores da abstenção, quer de um ponto de vista comparativo, quer de um ponto de vista histórico. Até que ponto se podem considerar elevados os valores da abstenção em Portugal, quando comparados com os verificados noutros regimes democráticos? Qual a evolução da abstenção nas eleições legislativas, presidenciais e europeias em Portugal, e como se comparam estas evoluções com as que se verificaram na generalidade das democracias industrializadas?

A abstenção em Portugal, bem como na generalidade das democracias industrializadas (Lane e Ersson, 1999: 141-142; Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000; Bartolini, 2001: 95-98), tem conhecido um significativo crescimento. Todavia, a existência de uma tendência geral para o declínio da participação eleitoral não era, pelo menos até ao início dos anos 1990, consensual. Analisando a evolução da participação

eleitoral na Europa ocidental entre 1945 e finais dos anos 1980 (1985-1989), Topf (1995: 39-43) concluiu que: “a evidência sugere que, consequentemente, não há nos anos recentes uma tendência *geral* para o declínio da participação eleitoral na Europa como um todo. Isto é igualmente verdade se considerarmos a Europa em categorias regionais ou em termos de medidas de modernidade. Por exemplo, entre os países mais desenvolvidos, há uma ligeira tendência de descida na Alemanha e na Suécia, enquanto que a Grã-Bretanha exhibe uma ligeira tendência de subida (Topf, 1995: 41-43, *italico no original*).”

Efectivamente, considerando só as democracias sem voto obrigatório (ver Quadro 2.2 à frente), podemos verificar que entre a média da abstenção na década de 1950 e a mesma média na década de 1970 há vários países com variações negativas da abstenção (Alemanha; Finlândia; Irlanda; Suécia; Dinamarca; Noruega) e outros que evidenciam variações positivas tão pequenas que seria mais adequado falar em estabilidade nas taxas de abstenção.⁽⁸⁾ Ou seja, entre as duas décadas não podia efectivamente falar-se de uma tendência generalizada para o aumento da abstenção; e, de acordo com os dados e a

(8) Ao contrário de Topf (1995), tomámos como ponto de partida não todas as eleições realizadas após o fim da segunda guerra mundial, durante a segunda metade da década de 1940, mas sim todas aquelas que se realizaram na década de 1950. Tal procedimento visou evitar a interferência de eventos extraordinários (fim da guerra, nalguns casos as primeiras eleições livres após um interregno autoritário mais ou menos longo, etc.) no nível de participação eleitoral dessas eleições. Neste sentido, ver também Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000.

metodologia utilizada por Topf, entre 1945 e 1989 também não (Topf, 1995: 39-43).

No mesmo sentido, comparando a evolução entre a média da abstenção na década de 1950 e a década de 1990 (Quadro 2.2, à frente) a tendência para aumento da abstenção também não é generalizada entre as democracias ocidentais sem voto obrigatório: a Suécia e a Dinamarca exibem variações negativas; as variações na Irlanda, Noruega e EUA são reduzidas.

Todavia, comparando as médias da abstenção entre a década de 1970 e a década de 1990 podemos verificar que, com exceção da Espanha, todas as democracias ocidentais sem voto obrigatório, nesta última data, registaram um declínio da participação eleitoral. Ou seja, face aos 1970, os anos 1990 ficaram marcados por um aumento da abstenção na generalidade das democracias ocidentais e, daí, existir hoje um consenso sobre uma tendência generalizada de declínio da participação eleitoral, pelo menos até ao final dos anos 1990 (Lane e Ersson, 1999: 141-142; Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000; Bartolini, 2001: 95-98).

Por tudo isto, torna-se necessário fazer as análises comparativas anteriormente referidas em diferentes períodos temporais. É exactamente isso que faremos neste capítulo, comparado a evolução da abstenção portuguesa nas três décadas de democracia (1970, 1980 e 1990) com a evo-

lução verificada entre os mesmos períodos nas democracias da nossa área geo-cultural. No caso das eleições legislativas (Câmara Baixa ou única) e presidenciais utilizaremos sempre a abstenção "real". No caso das eleições europeias, a dificuldade de obter, em tempo útil, os dados necessários sobre a população residente em idade de votar levou-nos a utilizar a abstenção "oficial".

Eleições legislativas

O dado mais assinalável acerca da abstenção nas democracias industrializadas é a sua enorme variação de país para país. No quadro dos países da OCDE e da Europa de Leste, e desde as primeiras eleições democráticas do pós-guerra até aos dias de hoje, os valores médios da abstenção "real" oscilam entre os 52,3% (Estados Unidos) e os 7,5% (Itália), uma diferença de nada menos que 44,3 pontos percentuais (Quadro 2.1).

Entre aqueles dois pontos extremos (EUA e Itália), os valores encontram-se muito dispersos: catorze países tiveram uma abstenção média inferior a 20%, nove entre 20 e 30%, e dez mais de 30%, entre os quais os se incluem os casos dos Estados Unidos e da Suíça, cuja abstenção média desde o pós-guerra chega mesmo a ser superior a metade da população com idade de voto.

Apesar das regras que prevêem a obrigatoriedade do voto

Quadro 2.1. A abstenção real nas eleições legislativas do pós-guerra (democracias da OCDE e Europa de Leste)

Países com voto obrigatório	Média	Países com voto obrigatório	Média
Holanda (1946-98)*	16,1	EUA (1946-98)	52,3
Austrália (1946-98)	15,8	Suíça (1947-99)	51,6
Grécia (1974-96)	14,9	Polónia (1989-97)	47,7
Áustria (1949-99)**	14,6	Estónia (1990-99)	46,5
Bélgica (1949-99)	12,6	Lituânia (1992-96)	39,9
Luxemburgo (1948-99)***	10,3	Letónia (1990-98)	39,7
Itália (1945-96)****	7,5	França (1945-97)	32,7
<i>Média</i>	<i>13,1</i>	Canadá (1945-97)	31,6
		Hungria (1990-98)	31,6
		Japão (1946-96)	30,7
		Irlanda (1948-97)	25,1
		Reino Unido (1945-97)	25,1
		Espanha (1977-95)	23,0
		Rep. Checa (1996-98)	22,9
		Roménia (1992-96)	22,8
		Eslováquia (1994-98)	22,6
		Bulgária (1991-97)	22,5
		Finlândia (1945-99)	21,9
		Noruega (1945-97)	20,4
		Alemanha (1949-98)	19,8
		Eslovénia (1992-96)	19,5
		Portugal (1975-99)	19,0
		Suécia (1948-98)	16,9
		Dinamarca (1945-98)	16,4
		Nova Zelândia (1945-99)	14,0
		Islândia (1946-99)	10,7
		<i>Média</i>	<i>27,9</i>

Fontes: dados recolhidos em IDEA, 1997 e 2002.

* A Holanda abandonou o voto obrigatório em 1967 (ver Apêndice B).

** A Áustria abandonou o voto obrigatório nas eleições legislativas em 1990 (ver Apêndice B).

*** Os valores da abstenção usados no caso do Luxemburgo dizem respeito à abstenção oficial, e não à abstenção em percentagem da população residente com idade de voto. Neste caso, a distorção causada pela grande percentagem de imigrantes sem direito de voto residentes no país é de tal modo elevada que supera largamente a distorção causada pela abstenção técnica.

**** A Itália abandonou o voto “quase obrigatório” em 1993 (ver Apêndice B).

nalguns países variarem substancialmente no que respeita ao tipo de sanções associadas ao seu não cumprimento e aplicação real dessas sanções (ver Apêndice B), este é um factor geralmente reconhecido como determinante dos níveis de participação eleitoral (Crewe, 1981; Powell, 1980 e 1986; Jackman, 1987). O quadro 2.1 confirma também essa noção: a “média da abstenção média” dos países com voto obrigatório é de 13,1%, contra 27,9% dos

restantes. Mas mesmo essa distinção básica não chega para esbater a enorme diversidade de situações, visível na substancial variação verificada no interior do grupo de países sem voto obrigatório, onde as médias de abstenção oscilam entre os 10,7% e os 52,3%.

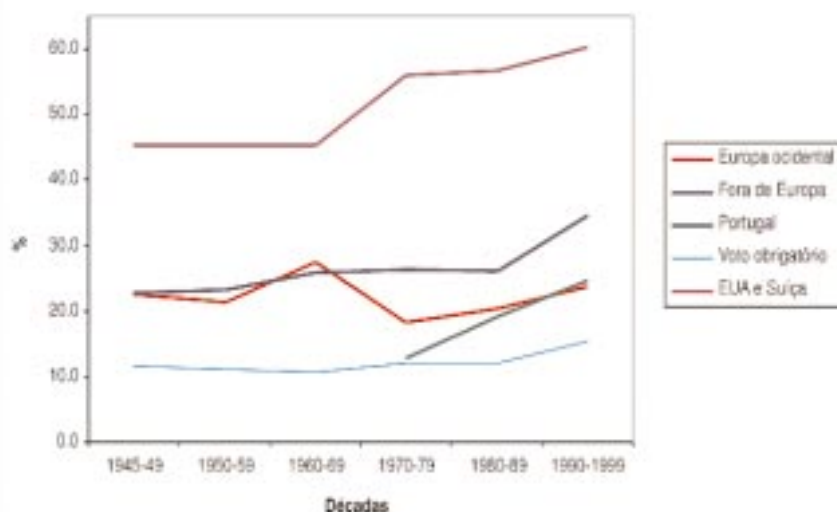
Em face deste panorama geral, Portugal tem de ser considerado um país de abstenção média-baixa. A taxa média da abstenção “real” nas eleições legis-

lativas portuguesas entre 1975 e 1999 foi de 19,0%, o que nos coloca claramente na metade inferior da lista entre os países sem voto obrigatório. Mesmo se excluirmos todas as novas democracias da Europa de Leste, onde na maioria dos casos se verificou uma abstenção muito elevada nas eleições legislativas realizadas nos anos 90, Portugal seria apenas o 12º país com maior abstenção entre os 17 países da OCDE sem voto obrigatório. Mais, mesmo se retirássemos os casos desviantes dos EUA e Suíça, Portugal ocuparia o 10º lugar num conjunto de 15 países.

Todavia, a comparação entre os valores médios ocorridos nas eleições do pós-guerra é algo

enganadora, ao ocultar a evolução ocorrida em cada país ou conjuntos de países. Aliás, por isso mesmo, a ideia de que Portugal é um país de baixa abstenção em eleições legislativas é algo mitigada quando passamos da análise da abstenção média verificada nas eleições do pós-guerra para uma análise evolutiva da participação eleitoral. O gráfico 2.1 compara as médias por década dos valores da abstenção “real” em quatro grupos de países da OCDE (os países sem voto obrigatório da Europa Ocidental; sem voto obrigatório fora da Europa; com voto obrigatório; os dois casos particulares dos EUA e Suíça) com o caso português.

Gráfico 2.1. Média por década das taxas de abstenção em eleições legislativas: Portugal, Europa Ocidental, fora da Europa e voto obrigatório (% em relação à população em idade de voto)



Fontes: ver quadro 2.1

Quadro 2.2 Evolução da abstenção em eleições legislativas nas democracias da OCDE (em % da população com idade de voto)

	Países	Média década 50	Média década 70	Média década 90	Taxa de variação 50-70	Taxa de variação 50-90	Taxa de variação 70-90
<i>voto obrigatório</i>	Bélgica	12,0	12,0	16,2	0	+35	+35
	Luxemburgo	8,1	10,5	12,6	+30	+56	+20
	Austrália	17,5	15,3	17,6	-12	+1	+15
	Grécia	-	17,5	15,3	-	-	-13
	Áustria*	10,7	12,2	-	+14	-	-
	Itália**	7,3	5,7	-	-21	-	-
	Holanda***	12,1	-	-	-	-	-
<i>Voto não obrigatório</i>	Alemanha	15,9	13,8	26,4	-14	+66	+91
	Portugal	-	12,9	24,6	-	-	+91
	Áustria	-	-	23,1	-	+116	+89
	Holanda	-	15,3	27,4	+27	+127	+79
	Finlândia	23,7	17,6	30,6	-26	+29	+74
	Itália	-	-	9,8	-	+35	+72
	Irlanda	26,6	18,5	29,8	-31	+12	+61
	Suécia	23,3	12,9	18,6	-45	-20	+44
	Japão	26,4	28,1	38,6	+7	+46	+37
	Dinamarca	21,7	13,5	18,3	-38	-16	+36
	Canadá	30,4	32,0	40,0	+5	+31	+25
	Nova Zelândia	9,4	16,9	21,1	+79	+123	+25
	França	28,7	33,0	39,4	+15	+37	+19
	Noruega	21,8	20,4	24,3	-6	+12	+19
	Islândia	9,2	10,7	12,4	+16	+35	+16
	Suíça	39,4	57,9	63,2	+47	+60	+9
	Reino Unido	21,0	25,8	27,6	+23	+31	+7
EUA	51,0	53,9	57,2	+6	+12	+6	
Espanha	-	24,2	21,0	-	-	-13	

Fontes: ver quadro 2.1.

Nota: os países estão ordenados por ordem decrescente do valor da taxa de variação da abstenção entre as décadas de 1970 e 1990.

* Abandonou o voto obrigatório em 1990 (ver Apêndice B).

** Abandonou o voto "quase obrigatório" em 1993 (ver Apêndice B).

*** Abandonou o voto obrigatório em 1967 (ver Apêndice B).

O fenómeno mais assinalável no gráfico 2.1 é a tendência geral para o crescimento da abstenção a partir da década de 80, tendência essa que se acentuou substancialmente na década de 90. A constatação não é nova, e tem sido feita em diversos estudos (Gray e Caul, 2000; Wattenberg, 2000; Franklin, Lyons e Marsh, 2001). Contudo, em Portugal o aumento da abstenção é bastante mais acentuado do que nas médias dos grupos de países identificados no gráfico 2.1. Apesar de

partir na década de 70 com uma participação eleitoral bastante elevada próxima da média dos países com voto obrigatório, Portugal exibiu desde aí um crescimento muito acentuado dos valores da abstenção, ultrapassando mesmo a média da Europa Ocidental.

O quadro 2.2 concretiza esta ideia comparando as taxas médias de abstenção nas décadas de 50, 70 e 90 e as taxas de variação entre essas décadas. Só a Alemanha apresenta um crescimento da abstenção tão acentuado da década

da de 70 para a década de 90 (taxa de variação: +91%). Esse aumento é tanto mais invulgar porque diverge das tendências dos dois outros países cuja transição democrática foi contemporânea da nossa (Espanha e Grécia), únicos dois casos de diminuição da abstenção. Por outro lado, a situação da Alemanha deve-se com forte probabilidade à incorporação da parte oriental do país na Federação no início da década de 1990. Mais, os dois países que se seguem a Portugal, em matéria de taxas mais elevadas de crescimento da abstenção eleitoral, são a Áustria (+89%) e a Holanda (+79%), sendo que nestes casos a explicação de tão elevado crescimento da abstenção tem a ver com o abandono do voto obrigatório: Áustria, em 1990; Holanda, em 1967 (ver Apêndice B). Neste contexto, o elevado crescimento da abstenção eleitoral em Portugal afigura-se como ainda mais singular porque não há qualquer situação particular do tipo daquelas que foram anteriormente referidas e que possa explicar tal evolução.

Eleições presidenciais

A análise comparada da abstenção nas eleições presidenciais em Portugal exige que se tomem algumas precauções iniciais. Na medida em que a abstenção varia de acordo com a saliência das eleições, ou seja, a sua competitividade e a possibilidade de

que resultem em mudanças na condução das políticas públicas (Franklin e Mino, 1998), faz pouco sentido, por exemplo, comparar taxas de abstenção em sistemas de governo onde as eleições presidenciais são decisivas para a definição da composição do executivo (presidenciais) com as verificadas em sistemas de governo onde, apesar do Presidente ser eleito por sufrágio universal, o executivo é liderado por um Primeiro-Ministro e politicamente responsável perante o parlamento (semipresidenciais) (Freire, 2001c: 192-199 e 203-205). Por outras palavras, situar correctamente o caso português num contexto internacional obriga a que se comparem níveis de abstenção entre sistemas de governo semipresidenciais, e não entre todos os sistemas de governo onde o chefe de estado é eleito por sufrágio universal.

O quadro 2.3 dá algumas primeiras pistas acerca da posição portuguesa no âmbito dessa comparação. O reduzido número de casos, assim como a história muito recente dos sistemas de governo semipresidenciais da Europa de Leste, obriga a grandes precauções na análise dos dados. Contudo, pelo menos três conclusões imediatas são possíveis.

Em primeiro lugar, e tal como sucede nas eleições legislativas, o impacto do voto obrigatório é evidente. Único sistema de governo semipresidencial onde o voto nas eleições presidenciais é obrigatório, a Áustria tem também o mais baixo nível médio de abstenção

Quadro 2.3. A abstenção “real” nas eleições presidenciais do pós-guerra (sistemas de governo semipresidenciais da OCDE e Europa de Leste)

Países com voto obrigatório	Média	Países sem voto obrigatório	Média
Áustria (1951-98)	14,4	Irlanda (1945-97)	39,1
		Polónia (1990-95)	37,0
		Lituânia (1993-97)	29,3
		Bulgária (1992-96)	29,1
		França (1965-95)	26,7
		Eslovénia (1990-97)	25,5
		Finlândia (1950-94)	23,9
		Roménia (1996)	21,9
		Portugal (1976-96)	21,5
		Islândia (1952-96)	15,4
		<i>Média</i>	<i>24,8</i>

Fontes: ver quadro 2.1

“real” de todos os sistemas semipresidenciais na OCDE ou da Europa de Leste. ⁽⁹⁾

Em segundo lugar, os níveis médios de abstenção não parecem estar relacionados com variações entre os diferentes sistemas de governo semipresidenciais no que respeita aos poderes constitucionalmente atribuídos aos presidentes ou à sua intervenção na vida política. Por exemplo, entre os países sem voto obrigatório, os dois geralmente designados como de “semipresidencialismo aparente” (sobre esta matéria, ver Freire, 2001c: 192-199, e bibliografia aí citada) Irlanda e Islândia ocupam os dois extremos opostos da distribuição, com a mais elevada e a mais baixa taxas médias de abstenção.

Finalmente, Portugal revela-se, a nível das eleições do PR em sistemas de governo semipresi-

denciais, como um país de abstenção baixa em comparação com os restantes. Deste conjunto de países, apenas a Áustria e a Islândia apresentam taxas de abstenção média inferiores.

Vimos já, a propósito das eleições legislativas, como os valores médios da abstenção podem ocultar não só a evolução no conjunto dos países considerados, mas também os casos individuais onde se verificam variações mais importantes. Contudo, ao contrário do que sucede com as eleições legislativas, as eleições nos sistemas de governo semipresidenciais não denunciam uma tendência clara para o aumento generalizado da abstenção.

Por exemplo, quer a Áustria quer Portugal (especialmente se considerarmos as eleições de 2001) exibiram nos últimos anos

(9) Nas eleições presidenciais austríacas o voto obrigatório abrange todo o país, enquanto que nas eleições legislativas esta obrigatoriedade apenas abrangia algumas regiões. Todavia, nas eleições legislativas a obrigatoriedade do voto foi abolida em 1990 (ver Apêndice B). Nas eleições presidenciais o aumento da abstenção “real” entre a década de 1970 e a década de 1990 (+159%) aponta para que o voto obrigatório tenha também sido abolido.

Quadro 2.4 Evolução da abstenção em eleições presidenciais nos regimes semipresidenciais da OCDE e Europa de Leste (em % da população com idade de voto)

Países	Média década 50	Média década 70	Média década 90	Taxa de variação-50 70	Taxa de variação-70 90
Áustria	10,6	9,9	25,6	-7	+159
Irlanda	41,6	52,3	34,6	+26	-34
França	-	27,6	28,3	-	+2,5
Portugal -	24,6	26,5	-	+8	
		(32,8*)		(+33)	
Finlândia	30,5	30,7	18,6	+1	-39
Islândia	19,3	-	13,0	-	-
<i>Média</i>	<i>30,5</i>	<i>33,8</i>	<i>26,2</i>		
Polónia	-	-	37,0	-	-
Lituânia	-	-	29,3	-	-
Bulgária	-	-	29,1	-	-
Eslovénia	-	-	25,5	-	-
Roménia	-	-	21,9	-	-
<i>Média</i>	-	-	<i>28,6</i>		

Fontes: ver quadro 2.1

*Incluindo as eleições de 2001. A abstenção "real" nas eleições presidenciais de 2001 (45,4%) foi calculada apenas para o Continente e as Regiões Autónomas, e foi utilizada a estimativa provisória da população residente com mais de 18 anos em 2000 aferida para os resultados preliminares do Censo 2001.

aumentos muito expressivos da abstenção em relação à década de 70. Contudo, há também aumentos muito modestos (França) e mesmo reduções importantes da abstenção "real" na Finlândia e na Irlanda, como se verifica, no quadro 2.4.

Por outro lado, mesmo no interior de cada país, a evolução da participação eleitoral está longe de ser linear. O caso português é porventura o exemplo mais extremo das oscilações a que os níveis de abstenção "real" estão sujeitos nalguns sistemas de governo semipresidenciais. Como se verifica no quadro 2.4, a mera inclusão das eleições de 2001 para o cômputo da abstenção em Portugal leva a que a média do período mais recente aumente mais de 6 pontos percentuais, colocando-nos com a terceira abstenção mais elevada entre todos os semipresidenciais-

mos (depois da Irlanda e da Polónia). A análise eleição a eleição da abstenção em Portugal no Gráfico 2.3 (à frente) revela que estas enormes oscilações remontam às próprias origens do nosso sistema de governo.

No caso da Áustria, tal crescimento exponencial (+159, entre a década de 1970 e a de 1990) deverá atribuir-se à abolição do voto obrigatório no início dos anos 1990 (ver Apêndice B). Portanto, se excluirmos este caso, por este motivo, Portugal singulariza-se como o país com maior crescimento da abstenção "real", sobretudo se incluirmos também as eleições presidenciais de 2001.

No caso da Finlândia, que apresenta um elevado decréscimo da abstenção "real" da década de 1950 ou 1970 para a década de 1990, tal dever-se-á à alteração do

regime de eleição do PR, que ocorreu durante os anos 1990 e que veio dar um carácter muito mais decisivo ao voto dos eleitores na escolha do seu chefe de Estado. Até 1987 o PR da Finlândia era eleito por um colégio eleitoral, este sim directamente escolhido pelo voto popular. A legislação aprovada em 1987, e aplicada nas presidenciais de 1988 e 1991, previa um processo intermédio. Com o seu voto os eleitores escolhiam simultaneamente o PR e um colégio eleitoral encarregue da escolha deste. Todavia, o colégio eleitoral só designaria o PR caso este não tivesse obtido 50%+1 dos votos populares; caso contrário era directamente eleito pelo povo. A legislação aprovada em 1991, e aplicada pela primeira vez nas eleições de 1994, prevê um sistema maioritário a duas voltas idêntico ao português (ver *The President of the Republic of Finland – the Office of the President of the Republic of Finland*, <http://www.tpk.fi/net-comm/>). Portanto, só a partir da década de 1980 o voto popular passou a ser determinante na eleição do PR finlandês e daí o forte de decréscimo da abstenção eleitoral.

De um ponto de vista comparativo, a abstenção nas eleições presidenciais de 2001 apenas encontra paralelo em alguns actos eleitorais neste século: na Irlanda (1973), na segunda volta das eleições presidenciais polacas de 1990, e nas eleições presidenciais búlgaras de 1996 (ver também

Freire, 2001c: 199-203). Resta ver se o elevado nível de abstenção das presidenciais de 2001 se manterá ou não em futuras eleições do PR (Freire, 2001c: 202-203 e 210). Ou seja, como um de nós referiu noutra local, “tendo em conta a baixa afluência às urnas que já se tinha verificado nas legislativas de 1999, estaremos porventura perante uma certa espiral de apatia e alheamento dos eleitores face ao sistema político, sobretudo marcada em eleições caracterizadas por baixa competitividade. Todavia, esta é uma hipótese que só pode ser melhor investigada em subsequentes actos eleitorais” (Freire, 2001c: 210).

Conclusões

O problema da chamada “abstenção técnica”, isto é, resultante de um excesso do número de inscritos no Recenseamento Eleitoral (RE), continua a inflacionar os valores da abstenção eleitoral em Portugal. Este fenómeno atingiu valores extremamente elevados durante o final da década de 1980 e durante a década de 1990. Ou seja, apesar da “limpeza” dos cadernos eleitorais iniciada em 1998, em 1999 os valores da abstenção técnica eram ainda bastante superiores a 5%. Todavia, este esforço parece ter continuado e, nas presidenciais de 2001, as nossas estimativas apontam para que a abstenção técnica tenha já estado próxima dos 5%.

Portanto, nesta matéria trata-se agora de prosseguir e consolidar a referida “limpeza” do RE.

Mas o problema da abstenção técnica não atinge apenas Portugal. Por outro lado, em muitos países da OCDE o fenómeno mais relevante nesta matéria é o elevado número de cidadãos que não se inscrevem nos cadernos eleitorais e, por isso, nestes casos a abstenção medida através da contabilidade oficial (“abstenção oficial”) subestima os valores efectivos dos indivíduos que não votam.

Tendo em conta o problema da abstenção técnica, que em Portugal atinge valores muito diferenciados consoante o período da história democrática do país, mas também os problemas ligados ao número de subinscritos nos cadernos eleitorais, especialmente presente noutros países, sempre que os dados disponíveis o permitiram optámos por avaliar comparativamente a evolução da abstenção portuguesa através do recurso aquilo que chamámos, por falta de melhor designação, a “abstenção real”. Ou seja, calculada não a partir do número de inscritos no RE, mas sim a partir de população residente em idade de votar.

Nas eleições legislativas (Câmara Baixa ou única), e tomando como período temporal o arco que inclui o conjunto de eleições democráticas em cada país, constatámos que, em termos médios, a abstenção eleitoral (“real”) portuguesa é baixa. Ou seja, Portugal ocupa o vigésimo segundo lugar

num conjunto de vinte seis países (sem voto obrigatório) ordenados de forma decrescente do respectivo abstencionismo eleitoral. Todavia, se algo singulariza o caso português é a extrema variabilidade das respectivas taxas de abstenção. Por outro lado, no conjunto de países supra-referido incluímos países tais como os EUA, a Suíça e democracias pós comunistas da Europa Oriental.

Assim, procedemos a uma análise da evolução da abstenção Portuguesa, por décadas, e comparando-a com as médias de conjuntos de países: democracias com voto obrigatório; democracias europeias sem voto obrigatório; democracias não europeias sem voto obrigatório; EUA e Suíça. Nesta matéria, as conclusões são muito claras. A abstenção “real” dos portugueses era, nos anos 1970, idêntica à das democracias com voto obrigatório. Nos anos 1990 a abstenção portuguesa é já superior à média da dos países europeus sem voto obrigatório, mas está bastante abaixo das médias das democracias não europeias sem voto obrigatório e do conjunto EUA/Suíça. Mais, apesar de, nos anos 1990, a média da abstenção portuguesa ser superior à média do conjunto de democracias europeias sem voto obrigatório, há vários países deste conjunto que tem valores mais elevado do que Portugal: Alemanha, Holanda, Finlândia, Irlanda, França e Reino Unido.

Consequentemente, na história recente da democracia por-

Apêndice A: Dados brutos da abstenção oficial e “real” nas eleições legislativas Portuguesas, 1975-1999

Quadro A.1: Abstenção oficial e “real” nas eleições legislativas portuguesas

<i>Participação e Abstenção</i>	1975	1976	1979	1980	1983	1985	1987	1991	1995	1999
Percentagem participação oficial	91,7	83,3	87,5	85,4	78,6	75,4	72,6	68,2	66,3	61
Percentagem abstenção oficial	8,3	16,7	12,5	14,6	21,4	24,6	27,4	31,8	33,7	39
Total (inscritos)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Percentagem participação “real”	89,7	83,3	88,3	87,9	77,4	79,7	78,1	77,7	79,1	69,3
Percentagem abstenção “real”	10,3	16,7	11,7	12,1	22,6	20,3	21,9	22,3	20,9	30,7
Total (População com 18 + anos)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Votantes (milhões)	5,666	5,393	5,915	5,917	5,629	5,744	5,623	5,674	5,904	5,406
Inscritos (milhões)	6,177	6,477	6,757	6,925	7,159	7,621	7,741	8,322	8,906	8,857
Residentes com 18 + anos (milhões)	6,315	6,476	6,702	6,731	7,271	7,207	7,195	7,301	7,463	7,805

Fontes: IDEIA, 1997 (1975-1987) e 2002 (1991-1999).

tuguesa (anos 1990) a abstenção eleitoral portuguesa é comparativamente elevada, mas não tanto quanto poderia pensar-se tendo em conta as preocupações expressas nos mass media e entre as elites políticas. Com esta afirmação não queremos significar que este fenómeno não deva preocupar-nos, muito seriamente, mas apenas enquadrar a situação da abstenção eleitoral do país em contexto internacional.

Aliás, na nossa perspectiva os motivos de preocupação com a evolução da abstenção eleitoral portuguesa são bem fundados pois, no conjunto das democracias

da OCDE que usamos como termo de comparação, o país apresenta, ex aequo com a Alemanha, a maior taxa de crescimento da abstenção eleitoral.⁽¹⁰⁾ Nos terceiros e quarto lugares encontramos a Áustria e a Holanda. Mais, enquanto tais países tem razões exógenas para tal padrão de crescimento da abstenção eleitoral – Alemanha: inclusão da parte oriental; Holanda e Áustria: abandono do voto obrigatório -, no caso Português não existem factores exógenos desse tipo.

Também em matéria de eleições presidenciais a média da abstenção eleitoral (“real”) por-

(10) Note-se, contudo, que, entre os anos 1970 e 1990, o crescimento da abstenção eleitoral é um fenómeno praticamente generalizado, sendo as diferenças sobretudo de grau.

Apêndice B: Democracias consolidadas com voto obrigatório

Quadro B.1: Voto obrigatório em democracias consolidadas

Países	Sanções	Aplicação das sanções	Ano de Introdução	Particularidades	Ano de Abolição
Austrália	1) 2)	Estrita	1924	-	-
Áustria (Tyrol) ¹¹	1) 2)	Limitada	-	Só aplicável na região do Tyrol	1990 ¹²
Áustria (Vorarlberg)	2) 3)	Limitada	-	Só aplicável na região de Vorarlberg	1990
Bélgica	1) 2) 3) 4) 5)	Estrita	1919 – Homens 1949 – Mulheres	-	-
Grécia	1) 5)	Limitada	-	Só para indivíduos com Idades entre 21 e 70 e residindo num raio de 200 milhas face ao seu círculo eleitoral	-
Itália	5)	Limitada	1957 (lei TU 361/1957)	Voto “quase-obrigatório”	1993 (lei 277/1993)
Holanda	-	-	1917	-	1967
Luxemburgo	1) 2)	Estrito	-	Voluntário para indivíduos com mais de 70 anos	-
Suíça (Schaffhausen)	2)	Estrito	1904	Vigora em apenas 1 cantão (17% do eleitorado).	abolido nos restantes cantões em 1974

Fontes: dados elaborados a partir de Rose, 1974; Crewe, 1981; Justel, 1995: 71-78; LeDuc, Niemi e Norris, 1996; Perea, 1999: 140-144; IDEA, 2001; comunicação pessoal com Stefano Bartolini, 2001; União Inter-Parlamentar, 2002. Uma das fontes fundamentais para a construção deste quadro é o sítio da IDEA (2001) onde consta uma tabela idêntica a esta; mas as restantes fontes permitiram-nos também recolher informações complementares/esclarecimentos fundamentais, que em alguns casos (Áustria e Itália) contrariam a informação constante no sítio da IDEA, o qual parece estar desatualizado.

- (11) Em 1981, Crewe referia que na Áustria apenas três regiões tinham voto obrigatório, as quais representavam menos de 10% do eleitorado (1981: 240, nota 16). Assim também Perea (1999: 141) refere que na verdade o voto obrigatório é aplicado em três Lander e não dois. Ou seja, para além das duas regiões mencionadas inclui também Steienmark. No entanto, ao contrário de Crewe esta autora refere que os três Lander representam cerca de 26% do eleitorado. Por outro lado, LeDuc, Niemi e Norris (1996: 16) referem que nas eleições presidenciais austríacas o voto é obrigatório para o conjunto do país; e ainda que o voto é obrigatório em algumas províncias para outras eleições. Todavia, no sítio da União Inter-Parlamentar (2002: Áustria/Sistema Eleitoral) é referido que o voto neste país não é obrigatório e que houve uma alteração da lei eleitoral em 28/02/1990. Deduzimos pois que o levantamento da obrigatoriedade do voto nas eleições parlamentares Austríacas tenha sido levantado no início da década de 1990, até por causa do significativo crescimento da abstenção das décadas anteriores (1960, 1970 e 1980) para aquela. No caso das eleições presidenciais, não nos foi possível obter dados que nos permitissem confirmar a eventual abolição do voto obrigatório. Todavia, o crescimento da abstenção neste tipo de eleições Austríacas, entre a década de 1970 e a década de 1990 (+159%), leva-nos a pensar que a obrigatoriedade do voto tenha também sido abolida para o caso das eleições presidenciais.
- (12) Segundo o sítio da União Inter-Parlamentar (2002: Áustria/Sistema Eleitoral).

tuguesa é baixa: o país ocupa o nono lugar num conjunto de dez democracias ordenadas de forma decrescente do respectivo abstencionismo eleitoral. Mas, mais uma vez, aquilo que singulariza Portugal é a elevada taxa de crescimento do abstencionismo eleitoral. Apenas considerando a década de 1990, Portugal tem já uma média superior à das democracias ocidentais com regimes semi-presidenciais (Áustria, Irlanda, França, Islândia, Finlândia e Islândia) e, se considerarmos as presidenciais de 2001, o país apresenta a segunda maior taxa de abstenção e de crescimento do fenómeno no subconjunto destas democracias que não tem (nem tiveram) voto obrigatório.

Tipos de sanções:

- 1) **Explicação.** O abstencionista tem que fornecer uma razão legítima para o seu comportamento, em ordem a poder evitar a (eventual) sanção.
- 2) **Multa.** As multas têm uma notável variabilidade em termos da sua importância: por exemplo, na Suíça são de 3 Francos Suíços, enquanto que na Áustria podem atingir valores entre 300 e 3000 ATS.
- 3) **Prisão.** Não há casos conhecidos. Todavia, em países onde existe uma multa (Austrália, etc.) o abstencionista poderá ser preso se não a pagar, mas não porque se absteve.
- 4) **Perda de direitos civis; perda de direito de voto.** Na Bélgica, quem não votar em 4 eleições durante um período de 15 anos perde o seu direito de voto. Nalguns países os eleitores abstencionistas têm que fazer prova de

que votaram na última eleição para poderem usufruir de determinados serviços públicos, benefícios sociais, etc.

- 5) **Outras.** Os abstencionistas poderão ter dificuldades em conseguir um emprego no sector público (Bélgica) ou obter uma carta de condução e um passaporte (Grécia). Em certos países, como a Itália e o México, não há sanções formais mas sim arbitrarias ou sociais (“sanções inócuas”). Por exemplo, em Itália podia ser difícil aos abstencionistas conseguirem um infantário para as crianças, mas tal não estava de todo formalizado. Por outro lado, ainda em Itália, se o eleitor se abstinha sem uma justificação este seu comportamento fica registado por cinco anos (artigo 4 da lei TU 361/1957). Ou seja, em documento específico para o efeito ficava registado “Non ha votato” (Não votou). Todavia, a lei Italiana de 277/1993 passou a considerar o voto como “um direito de todos os cidadãos, cujo livre exercício deve ser garantido e estimulado pela República”, embora o artigo 4 da Constituição de 1948 (não alterado) ainda defina o voto como um “dever cívico”. Por outro lado, com a lei 277/1993 desapareceu a inclusão da menção “não votou”, no documento supra-referido, para o caso dos abstencionistas (comunicação pessoal com Stefano Bartolini, 2001).

Referências bibliográficas e fontes

- Archer, G.M. (1996) - *Estimativas de População Residente e Recenseamento Eleitoral - 1992 a 1994. Estudo Comparativo*, informação nº 14 - DE/96, de 10/04/96, STAPE/MAI, policopiado.
- Bacalhau, M. (1994), *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses, 1993*, Lisboa, Editores Mário Bacalhau e Tom Bruneau.
- Baum, M., e André Freire (2001), "Political parties, cleavage structures and referendum voting: electoral behaviour in the portuguese regionalization referendum", *South European Society & Politics*, 6 (2).
- Baum, Michael, e André Freire (2002), "Parties and territory in portuguese politics", in J.Bukowski et al (orgs.), *Between Global Economy and Local Society: Political Actors and Territorial Governance*, Rowman & Littlefield (no prelo).
- Bartolini, S. (2001), "A integração Europeia provocará uma reestruturação dos sistemas de clivagens nacionais", *Sociologia Problemas e Práticas*, 37, pp. 91-114.
- Blalock, H. (1960, 1986), *Estadística Social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Blais, A., et al (1997), "Direct presidential elections: a world summary", *Electoral Studies*, 16 (4), pp. 441-456.
- Borg, S. (1995, 1998), "Electoral participation", in J.W. van Deth e E. Scarbrough, (orgs.), *The Impact of Values*, Oxford, Oxford University Press, pp. 441-460.
- Crewe, I. (1981), "Electoral participation", in D. Butler et al (org.), *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, Washington, The American Enterprise Institute, pp. 216-263.
- Franklin, M. (1996), "Electoral participation" in L. LeDuc et al (orgs.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage, pp. 216-235.
- Franklin, M., e W. H. de Mino (1998), "Separated Powers, Divided Government and Turnout in US Presidential Elections", *American Journal of Political Science*, 42, pp. 318-9.
- Freire, André (2000a), "Clivagens, conjuntura económica e comportamento eleitoral: uma análise das legislativas portuguesas de 1995 com dados agregados", *Sociologia Problemas & Práticas*, 32.
- idem (2000b), "A evolução da participação e da abstenção dos portugueses em eleições legislativas, 1975-1995", *Análise Social*, XXXV (154), pp. 115-146.
- idem (2000c), "As presidenciais em democracia, 1976-1996", *História*, 31, pp. 40-49.
- idem (2001a), *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras, Celta.
- idem (2001b), *Mudança Eleitoral em Portugal: Clivagens, Economia e Voto nas Eleições Legislativas, 1983-1999*, Oeiras, Celta.
- idem (2001c), "Presidentes e eleições presidenciais no Portugal democrático", in A. Costa Pinto (org.), *Os Presidentes da República Portuguesa*, Temas & Debates.
- idem (2001d), "Os caminhos difíceis da democracia em Portugal", *História*, 40, pp. 52-55.
- idem (2001f), "Religião e política em Portugal, Irlanda e Noruega", in Cabral, M.V., et al (orgs.), *Religião e Bioética*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais/ASP, pp. 129-184.
- idem (2002a), "Pós materialismo e comportamentos políticos: o caso português em perspectiva comparada", in Jorge Vala, M. V. Cabral e Alice Ramos (coordenação), *Valores Sociais: Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais.
- idem (2002b), "Posições sociais, atitudes políticas e percepções de justiça: impactos na participação em cinco actos eleitorais", in Cabral, M.V., et al (orgs.), *Atitudes Perante a Justiça e as Desigualdades Sociais*, Lisboa, ICS, Imprensa de Ciências Sociais/Atitudes Sociais dos Portugueses (no prelo).
- Freire, A., e M. Baum (2001a), "Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização", *Análise Social*, XXXVI (158/159), pp. 9-42.
- Freire, A., e M. Baum (2001b), "Clivagens, economia e voto em Portugal, 1999: uma análise das eleições parlamentares com dados agregados", *Sociologia Problemas & Práticas*, 37, pp. 115-140.
- Freire, A., e M. Baum (2002), "Referenda voting in Portugal, 1998: The effects of party sympathies, social structure and pressure groups", *European Journal of Political Research* (no prelo).
- Freire, A., e P. Magalhães (2002), *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais (no prelo).
- Freire, A, A. Araújo, C.L.Bandeira, M.C. Lobo e P.C. Magalhães (2002), *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais.
- Gray, M., e M. Caul (2000), "Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: the effects of declining group mobilization", *Comparative Political Studies*, 33 (9), pp. 1091-1122.

- International Constitutional Law (2001),
- International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) (1997), *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*, Estocolmo, IDEA.
- International IDEA (2002), "Voter turnout from 1945 to date", "Compulsory voting", in www.idea.int/voter_turnout/
- Inter Parliamentary Union (IPU) (2001), Parline Database, www.ipu.org
- Jackman, R. W. (1987), "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies", *American Political Science Review*, 81, pp. 405-23.
- Justel, M. (1995), *La Abstención Electoral en España, 1977-1993*, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- Lane, J.-E., e S. Ersson (1999), *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage.
- Lane, J.-E, et al (1997), *Political Data Handbook: OECD Countries*, Oxford, OUP.
- LeDuc, L. et al (1996), "Introduction: the present and future of democratic elections", in LeDuc *et al* (orgs.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage, pp. 1-48.
- Lopes, F.F., e A. Freire (2002), *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta (no prelo).
- Machado, P. (1999), "O universo eleitoral português em números: uma velha questão revisitada", *Eleições*, 5, pp. 55-65.
- Mackenzie, T.T., e R. Rose (1990), *The International Almanac of Electoral History*, Londres, Macmillan.
- Maddison, A. (1995), *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, Paris, OCDE.
- Magalhães, J. (1999), *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Magalhães, P. C. (2001), "Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999", *Análise Social*, XXXV (157), pp. 1079-1098.
- Marsh, M., e M. Franklin (1996), "The foundations: unanswered questions from the study of European elections, 1979-1994", in C. van der Eijk e M. Franklin, *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*, Michigan, Michigan University Press, pp. 11-33.
- Montargil, F. (1995), *Determinantes Sociais da Abstenção Eleitoral: Análise da Eleição Legislativa de 1991*, tese de licenciatura, Lisboa, ISCTE (policopiado).
- Powell, G. Bingham (1980), "Voting turnout in thirty democracies: partisan, legal, and socio-economic influences", in R. Rose, *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, Beverly Hills, Sage, pp. 5-34.
- Idem (1986, 1993), "American voter turnout in comparative perspective", in R. G. Niemi e H. Weisberg (orgs.), *Controversies in Voting Behavior*, Washington, Congressional Quarterly Press, pp. 56-85.
- Reynolds, A., e Reilly, B. (org.) (1997), *The International IDEA Handbook for Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA.
- Siaroff, A (2000), *Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945*, Nova Iorque, Garland.
- STAPE (1995), *Atlas Eleitoral: Constituinte e Legislativas 1975 a 1991*, Lisboa, STAPE.
- STAPE (1997), *Atlas eleitoral: Eleições para a Assembleia da República 1995 e Eleições para as Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira*, Lisboa, STAPE.
- STAPE (1996), *Presidenciais, 1976-80-86-91-1996: Atlas Eleitoral*, Lisboa, STAPE.
- STAPE (1999), *Eleição da Assembleia da República 1999*, Lisboa, STAPE.
- Subileau, F., e M.-F. Toinet (1985, 1989), "L'abstentionnisme en France et aux Etas-Unis: méthodes et interprétations", in D. Gaxie (org.), *L'Explication du Vote: Un Bilan des Études Électorales en France*, Paris, Press Science Po, pp. 175-200.
- Subileau, F., e M.-F. Toinet (1993), *Les Chemins de L'Abstention. Une Comparaison Franco-Américaine*, Paris, Éditions La Découverte.
- Vasconcelos, D. N. & Archer, G.M. (1991) - "Análise comparativa entre os dados do Recenseamento Geral da População e do Recenseamento Eleitoral: 1975-1989" in *Eleições*, nº 1, STAPE/MAI, pp.1-6.
- Wattenberg, M. (2000), "The decline of party mobilization", in Dalton, R., e M.
- Wattenberg (org.), *Parties Without Partisans*, Oxford, Oxford University Press, pp. 64-78.
- Wolfinger, R.E., e S.J. Rosenstone (1980) - *Who Votes?*, New Haven, Yale University Press.

CÍRCULOS UNINOMINAIS: CRÍTICAS E RESPOSTAS ⁽¹⁾

-Filipe Nunes ⁽¹⁾

O progressivo aumento da abstenção trouxe para a ordem do dia a reforma do sistema político, tendo surgido na imprensa várias críticas à possível introdução de círculos uninominais de candidatura no sistema eleitoral português. Recentemente, foi mesmo criada, no âmbito da Assembleia da República, uma comissão eventual para debater, mais uma vez, a reforma do sistema político. Contribuindo para esse debate, vou procurar responder a algumas críticas aos círculos uninominais, de uma forma, sempre que possível, empiricamente fundamentada e assumidamente comprometida com o modelo de reforma eleitoral que tem sido preconizado pelo Partido Socialista nos últimos anos. De entre as críticas e ideias feitas que julgo lhes estarem associadas, há umas mais recorrentes e outras mais localizadas. Espero, por isso, que os leitores da revista “Eleições” compreendam que me detenha mais nas primeiras.

1) “A revisão da Lei Eleitoral da Assembleia da República é um tiro ao lado. A actual lei permitiu estabilidade política em vários cenários eleitorais e ainda não foram exploradas todas as suas virtualidades.”

Assentando os sistemas eleitorais no equilíbrio entre governabilidade, proporcionalidade e representação, só se justifica equacionar a sua revisão quando algum destes vectores revela sinais de crise. Em Portugal não há um problema de governabilidade, uma vez que, desde 87, com a excepção do XIV Governo Constitucional, temos tido estabilidade política. Apesar da dimensão de alguns círculos, também não existem, globalmente, significativos desvios à proporcionalidade. Assiste-se, no entanto, a um aumento progressivo da abstenção, a níveis baixos de identificação dos portugueses com a sociedade política e a dados sobre a imagem da Assembleia que indiciam um problema mais profundo ao nível da representatividade da instituição parlamentar.

De facto, hoje, cerca de metade dos eleitores portugueses não se identifica com nenhum partido, o

(1) Este artigo é uma versão actualizada e mais desenvolvida do artigo de opinião “Ideias Feitas sobre Círculos Uninominais” publicado no jornal “Público” de 10 de Outubro de 2000.

(2) É sociólogo e foi assessor do Gabinete do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública (1999-2002).

que, comparando com outros países europeus, é um número extremamente elevado (Cabral, 2000). Por outro lado, olhando para os dados relativos à evolução da participação eleitoral, vemos que a abstenção não tem parado de aumentar. Em 1975, situava-se nos 8,3%; em 1985 nos 27,8%; em 1991 (no auge da abstenção técnica) nos 32,2%; e em 1999 e 2002, já depois da primeira “limpeza” dos cadernos eleitorais, encontra-se perto dos 40 por cento (38,9% e 37,7%, respectivamente). Pelo contrário, nas eleições autárquicas, que foram desde o início menorizadas pelo eleitorado (35,4% dos eleitores não votaram nas autárquicas de 1976) - mas onde se garante um sistema eleitoral personalizado e (muitas vezes) competitivo - entre 1985 e 1997 os números da abstenção têm-se mantido estáveis: entre 36,1% (1985) e 39,9% (1997 e 2001), tendo mesmo descido entre 1989 e 1993 (de 39,1% para 36,6%).

Também os níveis de confiança na Assembleia da República e nos Partidos Políticos junto da opinião pública, reflectidos em vários estudos de opinião⁽³⁾, estão, de acordo com as conjunturas políticas, abaixo ou acima dos níveis de confiança no Governo, mas invariavelmente abaixo dos níveis de confiança na Presidência da República e nas Autarquias Locais. Curiosamente, o método de eleição destas duas últimas instituições políticas envolve

uma personalização semelhante à que se pretende introduzir na Assembleia da República com os círculos uninominais.

Esta redução dos níveis de identificação com o sistema político poderia não ser tão grave se fosse compensada, como acontece em outras democracias, por níveis elevados de participação cívica. Mas não é esse o caso em Portugal: «O associativismo e o activismo sociais conhecem em Portugal níveis manifestamente inferiores ao dos demais países europeus» (Cruz, 1994: 354). Com efeito, a taxa de pertença a organizações cívicas é reduzida, sendo os números ainda inferiores quando falamos de taxa de actividade. À frente (taxas de pertença) estão as organizações que, em princípio, pouco têm a ver com formas de participação política: as organizações desportivas e recreativas e as religiosas (14% e 11% de pertença). Os sindicatos e os partidos vêm atrás: apenas 5% de pertença, com tendência, nos dois casos, para o envelhecimento dos seus membros. Quanto a organizações ligadas aos chamados “novos movimentos sociais”, a taxa de pertença não passa de 1% nos grupos ecologistas, de protecção dos animais, pacifistas ou feministas (Vargas e Nunes, 2001). São indicadores globalmente preocupantes que justificam uma acção, simultaneamente, estrutural (ao nível das políticas) e institu-

(3) Veja-se, por exemplo, o recente estudo do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (2002) - “Imagem dos Serviços Públicos em Portugal - 2001”.

cional (ao nível da política). Institucionalmente, essa acção deve passar por uma reforma eleitoral gradualista que explore os actuais limites constitucionais. E, ao contrário do que pretende Dieter Nohlen, podemos observar que, nos últimos anos, são vários os países que têm mudado a dimensão dos círculos e mesmo o tipo de sistema eleitoral. Só em 1994, por razões várias ⁽⁴⁾, tivemos reformas em Itália, no Japão e na Nova Zelândia - todas elas no sentido de introduzir sistemas mistos. Assim, depois das reformas eleitorais dos anos 80 e 90, os sistemas mistos já não são apenas sinónimo, de sistema alemão. Para além dos casos atrás referidos, com assinaláveis adaptações e diferenças, este modelo foi sendo adoptado por vários países, entre os quais, Hungria, Rússia, México, Coreia do Sul, Taiwan, e Venezuela. Patrick Dunleavy, outro especialista em assuntos eleitorais, chega mesmo a sugerir que os sistemas de representação proporcional personalizada em vigor na Alemanha e na Nova Zelândia são o modelo preferível, pois combinam o controlo sobre os parlamentares típico dos sistemas maioritários com a proporcionalidade das listas partidárias regionais e nacionais (Farrell, 1997). Há até quem lhes chame «o melhor de dois mundos» (Shugart e Wattenberg, 2001).

2) “Os círculos uninominais são uma questão “transversal” aos partidos. “

Os círculos uninominais não são uma questão “transversal” aos partidos ou de “consciência” para cada um dos deputados; são uma proposta política sufragada pelos milhões de eleitores que votaram nos programas eleitorais (1999) do Partido Socialista e do Partido Social Democrata e que se identificam com o Programa do CDS/Partido Popular. No Programa eleitoral de 1999, o Partido Socialista propõe «Reformar o sistema eleitoral, com vista à aproximação entre eleitos e eleitores, através da introdução de circunscrições uninominais de candidatura, sem diminuição da proporcionalidade do sistema». E ao contrário do que por vezes se quer fazer crer, estas posições já são defendidas na área do PS desde os anos 80 (pelo ex secretário-geral e primeiro-ministro, António Guterres, e por Mário Soares no manifesto eleitoral para as presidenciais de 1986 (Cruz, 1998). No Programa eleitoral do PSD de 99, preconiza-se uma «Alteração da Lei Eleitoral para a Assembleia da República, de forma a aproximar os eleitores dos eleitos, através nomeadamente da consagração de círculos uninominais.» No programa do Partido Popular, diz-se que «É importante a con-

(4) Analisadas por David Farrell (1997).

sagração de um novo sistema eleitoral, de modo a individualizar cada vez mais a responsabilidade política, reforçar o controlo democrático dos eleitores sobre os eleitos e impedir a tendência da democracia de partidos para se tornar numa democracia de directórios». Foi, aliás, sempre neste sentido que se orientaram as intervenções públicas do actual Ministro de Estado e da Defesa e líder do CDS/PP, Paulo Portas (Portas, 1996).

Mesmo o programa eleitoral da CDU, também em 1999, apesar do que dizem os seus deputados, não é totalmente contraditório com um sistema de representação proporcional personalizada, assente em círculos uninominais de candidatura: «manutenção do sentido e alcance do princípio da representação proporcional, não admitindo quaisquer alterações ao sistema eleitoral que diminuam ou alterem o alcance desse princípio.» Apenas o Bloco de Esquerda se afasta claramente deste consenso programático, defendendo um sistema eleitoral que aceite o direito de candidaturas independentes, um círculo nacional de 50 deputados e uma reformulação do mapa eleitoral na base de círculos de 3 a 15 deputados (onde o Bloco, previsivelmente, não elegeria nenhum deputado).

3) “a complexidade do sistema proposto, por um lado, e a lógica dos círculos uninominais, por outro, contribuem para aumentar a abstenção, como no Reino Unido e na Alemanha.”

Uma boa forma de se perceber a lógica política deste sistema é olhar para o boletim de voto que tem sido proposto pelo PS desde 98. Nesse boletim de voto temos, à esquerda, a coluna das listas partidárias candidatas a um dado círculo parcial, e, à direita, a coluna dos candidatos a um determinado círculo uninominal. Podemos, assim, no mesmo boletim, votar no partido e no candidato da nossa preferência, embora seja apenas o voto partidário a determinar o apuramento global do número de deputados a eleger por cada partido. Os candidatos vencedores nos círculos uninominais consideram-se, de facto, automaticamente eleitos, e as eventuais distorções à proporcionalidade que daí decorram serão compensadas no círculo nacional: se um partido elegeu, proporcionalmente, um deputado uninominal a mais, é-lhe retirado um mandato no círculo nacional. O círculo nacional, para além de permitir a eleição dos quadros dos partidos, funciona assim também como círculo de compensações de eventuais desvios à proporcionalidade. Nas últimas eleições, sem círculo nacional, muitos votos dos círculos distritais mais pequenos foram literalmente perdidos. Contudo, ficando, como tem defendido o PS, as candidaturas uninominais

associadas a um círculo parcial (de base distrital) e a outro círculo nacional, será possível contrariar esta lógica do voto útil (típica dos sistemas de voto singular) que, em teoria, pode contribuir para a desmobilização de alguns setores do eleitorado.

Passemos agora para os efeitos dos círculos uninominais na participação eleitoral. No Reino Unido, como no Canadá, na Índia ou no Chile, vigora ainda um sistema maioritário simples, com círculos uninominais de apuramento⁽⁵⁾ que não podem, por definição, ser comparados aos círculos uninominais de candidatura propostos pelo PS. Neste tipo de sistema eleitoral, não se prevê uma segunda volta (como em França) para que um candidato atinja a maioria absoluta, nem a hipótese de voto preferencial (como na Irlanda e na Austrália) que permitiria ao eleitor ordenar as suas preferências.

É certo que o sistema maioritário tem as suas vantagens: grande simplicidade para o eleitor, estabilidade política (facilita maiorias absolutas, e evita emergência de partidos extremistas), representação dos interesses locais e maior assiduidade e número de iniciativas por parte dos deputados (Farrell, 1997). Mas também tem uma grande desvantagem. Mais

do que nos Estados Unidos, onde funciona um sistema de bipartidarismo perfeito, este sistema gera no Reino Unido fortes desvios à proporcionalidade, que nas últimas décadas têm penalizado bastante os liberais democratas. Não surpreende, por isso, que o debate em torno da reforma eleitoral, iniciado por Thomas Hare e Stuart Mill no século passado em defesa da proporcionalidade, tenha continuado.

Faz por isso pouco sentido comparar o sistema proposto pelo PS com o caso do Reino Unido ou com a imprevisibilidade do comportamento dos deputados em Estados federados com a dimensão dos Estados Unidos ou do Brasil.

A comparação pode ser feita com o caso alemão, onde o papel dos círculos uninominais é, tal como o que se propõe para Portugal, determinar quem são as pessoas que ocupam os mandatos a que cada partido tem direito. Na Alemanha, os candidatos do partido que ganham respectivo círculo uninominal são eleitos, ocupando um dos mandatos a que o partido tem direito. Depois de atribuídos mandatos a todos os candidatos vencedores, se o partido ainda dispuser de lugares por preencher, são estes atribuídos aos membros

(5) Para além das reformas eleitorais de Tony Blair que introduziram o sistema proporcional a propósito da devolução de poderes na Escócia e no País de Gales, para o Parlamento Europeu adotou-se a mesma regra e para as eleições autárquicas as propostas recentes vão no mesmo sentido. No que toca ao parlamento britânico, apenas existe a proposta do relatório Jenkins, encomendado pelo governo trabalhista em 1997, que aponta para um sistema misto. O sistema proposto pelo Jenkins Report era basicamente o seguinte: o eleitor teria dois votos, um para o candidato uninominal, outro para votar em deputados "complementares" (top-up MP's); o número destes corresponderia a 15 a 20% do total de deputados (Andrade, 2001).

das listas dos Lander (Andrade, 2000).

Assim, comparando o que é comparável, isto é, observando os índices de participação eleitoral em sistemas idênticos ao que se propõe (onde círculos uninominais têm de articular-se com as listas partidárias plurinominais) vemos que na Alemanha as taxas de abstenção têm-se mantido a níveis baixos (17,8% em 1998 e 20,9% em 2002) e que na Nova Zelândia o novo sistema de representação proporcional personalizada levou mesmo a um aumento da participação eleitoral. São os baixos índices de proporcionalidade (associados a círculos de pequena dimensão) e não a existência de círculos uninominais de candidatura que podem conduzir ao aumento da abstenção. Na Alemanha, por exemplo, apesar dos círculos uninominais, os índices de proporcionalidade e de participação eleitoral são mais elevados do que (hoje) em Portugal com um sistema proporcional de listas plurinominais fechadas.

Observando os dados da participação eleitoral na Europa Ocidental⁽⁶⁾, podemos verificar que os números não variam muito de eleição para eleição (apesar de um aumento relativo nos anos 80) ou em função dos círculos de candidatura, mas em função da região (mais no sul da Europa) ou da criação de mecanismos de incentivo à participação eleitoral (fim do voto

obrigatório - Holanda; ou introdução do “voto por correio” - Suécia). Os países com mais elevados índices de abstenção têm sistemas eleitorais diferentes: Reino Unido (maioritário simples), Irlanda (sistema proporcional por voto único transferível) e Suíça (sistema misto, tendencialmente proporcional).

4) «O acordo com Campelo foi assassino para a reforma eleitoral»

O processo de aprovação do Orçamento de Estado de 2001 fez com que alguns comentadores preocupados com a reforma eleitoral e alguns agentes políticos desde sempre críticos dos círculos uninominais voltassem a associar os círculos uninominais ao “caciquismo”. Tratou-se, de facto, de um processo pouco positivo para a institucionalização do diálogo político em Portugal, resultante, de conhecidos factores conjunturais e estruturais. Conjuntamente, foi o produto de um empate (115/115) na composição da Assembleia da República. Estruturalmente resultou, por um lado, da possibilidade de acumulação entre mandatos autárquicos e parlamentares (que a lei já não permite) e, por outro, de um bloqueio político no sistema partidário português que afecta particularmente o PS, uma vez

(6) Jan-Erik Lane e Svante Ersson (1994) debruçam-se sobre as variáveis que efectivamente condicionam a participação eleitoral na Europa.

que, nos XIII e XIV Governos, não dispôs de um partido charneira ou de um partido à sua esquerda com quem pudesse (ou quisesse) estabelecer um acordo parlamentar (ou de governo) estável. Recorde-se que a regra nos sistemas proporcionais, como o português, quando não há maiorias absolutas (e quase nunca há) são as coligações governamentais (como acontece actualmente) ou os acordos de incidência parlamentar (como aconteceu no passado).

É compreensível a reacção de certos agentes políticos, nomeadamente de alguns deputados, perante a emergência de um novo sistema eleitoral que poderá conduzir a novos métodos de organização partidária e de recrutamento dos candidatos à Assembleia da República. Contudo, a introdução de círculos uninominais virá ao encontro dos seus interesses, evitando que a eleição se resume apenas a uma competição entre candidatos a primeiro ministro, o que tem alimentado a defesa da redução do número de parlamentares por parte dos partidos de centro-direita e direita⁽⁷⁾.

A reforma do sistema político deve, assim, ser vista como um pacote, que começou, na anterior legislatura, com a lei de financiamento dos partidos e com o voto dos emigrantes, que continuou com as candidaturas de cidadãos eleitores às autarquias locais, e que passará, nesta legislatura, pela reforma do

sistema eleitoral da Assembleia da República e que terminará, desajavelmente, com uma nova lei dos Partidos Políticos.

O que não se pode aceitar é que 24 anos passados sobre o final da transição democrática, e consolidada a democracia, isto é, num momento em que preocupação dos agentes políticos deve estar centrada no problema da qualidade do sistema político, se coloque a democracia portuguesa no plano das culturas políticas paroquiais, sem condições políticas e sociais para institucionalizar as reivindicações localistas dos deputados uninominais. E, afinal de contas, o chamado “orçamento limiano” ocorreu no quadro de um sistema eleitoral...sem círculos uninominais.

Por outro lado, se, actualmente, só há círculos distritais, e o interesse nacional não parece estar em causa, com a aplicação da nova proposta, fica assegurada não só a representação distrital (círculos parciais) e local (círculos uninominais), como também a representação do estritamente nacional (círculo nacional).

Com efeito, nas democracias europeias onde vigoram sistemas eleitorais com círculos uninominais, bem como uma maior descentralização administrativa, tem sido cumprida a disciplina de voto em questões como o orçamento de Estado, programa de governo ou moções de censura e

(7) Quando na verdade o número de deputados em Portugal é, no contexto das democracias europeias, relativamente baixo.

confiança. Mesmo naqueles sistemas em que se prevê a possibilidade de candidaturas independentes aos parlamentos nacionais (o que nem é o caso de Portugal) nunca se colocou o problema da governabilidade (até porque poucos conseguem ser eleitos). Isto não significa que os círculos uninominais não melhorem a representatividade do parlamento e não aumentem a liberdade do deputado - que é justamente o que se pretende. O que isto significa é que as reivindicações locais são institucionalizadas e reconhecidas no interior de cada grupo parlamentar que, racionalmente, vai dar resposta a essas expectativas do eleitorado, arriscando-se a perder influência política numa eleição seguinte se assim não o fizer.

Mas as reformas eleitorais não podem ser dissociadas das reformas administrativas. Uma das formas mais eficazes de compatibilizar governabilidade e reivindicações dos agentes políticos locais consiste na desconcentração e descentralização da Administração Pública, por forma a que a canalização dessas propostas de âmbito local não funcione (apenas) directamente sobre o parlamento nacional - por exemplo, no debate orçamental -, mas antes através de uma estrutura intermédia/regional (desejavelmente eleita, directa ou indirectamente) de poder.

5) “A criação de círculos uninominais é uma habilidade de engenharia eleitoral para eternizar um ou dois partidos no Governo.”

Quando se fala de círculos uninominais coloca-se sempre o problema do seu desenho. Ficou célebre a história de um Governador americano de Massachusetts que, em 1811, criou umas circunscrições com um desenho anormal, bem à medida dos seus interesses eleitorais. É o chamado “Gerrymandering”. Desde então, em toda a parte, tem-se procurado que o desenho dos círculos uninominais resulte de critérios objectivos. Tem sido também essa a preocupação do PS: garantir que cada círculo uninominal tenha um número de eleitores que se contém em limites de baixa variação; e, por outro lado, assegurar que a cada círculo corresponda a uma área contínua, de preferência com a área do município, com o agrupamento de freguesias, em concelhos mais populosos, como Lisboa e Porto, ou com o agrupamento das áreas integrais de municípios contíguos.

O antigo Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública chegou mesmo a encomendar ao Instituto de Estatística e Gestão da Informação da Universidade Nova de Lisboa um estudo científico que demonstrava, através de simulação, que com o novo sistema proposto e o mesmo número de votos a representação parlamentar do PCP e do Bloco de Esquerda não sofria alterações (MREAP, 2000).

6) “Os partidos que detêm o maior número de câmaras e as mais influentes saem beneficiados.”

Isso só acontecia se os círculos uninominais correspondessem todos à área territorial dos concelhos. Ora a verdade é que, de acordo com o mapa apresentado em 1998, há - e até em maior número - outras situações, como o agrupamento de concelhos e o agrupamento de freguesias no desenho dos círculos. Nos casos em que isso acontece, nem sequer estamos a falar das chamadas “câmaras mais influentes”, uma vez que o território dessas, pela sua dimensão populacional, estará subdividido em mais que um círculo uninominal. Por outro lado, o círculo nacional e o círculo parcial/distrital permitem compensar os outros partidos com expressão distrital do efeito de candidaturas de presidentes de câmara⁽⁸⁾ nos círculos uninominais.

(8) Estes, uma vez eleitos para a Assembleia da República, são obrigados a optar entre o mandato autárquico e o parlamentar.

Bibliografia

- Andrade, Fernando Rocha (2000), «A Quadratura do Círculo: Uninominalidade e Garantia de Proporcionalidade no Sistema Eleitoral para a Assembleia da República», in *Eleições*, nº6
- Andrade, Fernando Rocha e Filipe Nunes (2000), «Em Defesa de um Sistema de Representação Proporcional Personalizada», in *Finisterra*, nº34
- Bloco de Esquerda (1999), *Manifesto Legislativas '99*, Lisboa, BE
- Cabral, Manuel Villaverde (2000), «O Exercício da Cidadania Política em Portugal», in *Análise Social*, Vol. XXXV, nºs 154-155
- Cardoso, António Lopes (1993), *Os Sistemas Eleitorais*, Lisboa, Salamandra
- Cruz, Manuel Braga da (1994), «A Participação Social e Política», in INA (org.), *Portugal Hoje*, Oeiras, INA
- Cruz, Manuel Braga da (1998), «Introdução», in Cruz, Manuel Braga da (org.), *Sistema Eleitoral Português: Debate Político e Parlamentar*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros – Imprensa Nacional Casa da Moeda
- Farrell, David (1997), *Comparing Electoral Systems*, Houndmills, Macmillan Press
- Lane, Jan-Erik e Svante Ersson (1994), *Politics and Society in Western Europe*, Londres, Sage
- Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado (2002), *A Imagem dos Serviços Públicos em Portugal*, Lisboa, MREAP
- Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (2000), *Simulação dos Resultados Eleitorais para o Mapa de Círculos Uninominais de Candidatura*, Lisboa, MREAP
- Nunes, Filipe (2000), «Ideias Feitas sobre Círculos Uninominais», in *Público* de 10 de Outubro
- Partido Comunista Português (1999), *Programa Eleitoral do PCP – Uma Política de Esquerda para Portugal*, Lisboa, PCP
- Partido Social-Democrata (1999), *É Tempo de Governar Portugal*, Lisboa, PSD
- Partido Socialista (1999), *Programa do Partido Socialista e da Nova Maioria para a Legislatura 1999/2003*, Lisboa, PS
- Portas, Paulo (1996), «A Maior de todas as Reformas», in *O Independente*, 2 de Fevereiro de 1996
- Shugart, Matthew e Martin Wattenberg (eds.) (2001), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press
- Vargas, Ana e Filipe Nunes (2001), «Os Partidos Políticos em Debate», in *Finisterra*, nº 38

A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL PARA A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: BREVE REFLEXÃO SOBRE O P JL 17/IX DO PARTIDO SOCIALISTA

- André Freire ⁽¹⁾

Introdução

Respondendo ao amável convite que me foi feito pelo Exmo. Senhor Subdirector Geral do STAPE, Dr. Jorge Miguéis, que aproveito para agradecer, irei analisar neste artigo a mais recente proposta do Partido Socialista para a reforma do sistema eleitoral da Assembleia da República: AR (Projecto Lei ⁽²⁾ N.º 17/IX, in Diário da República, II Série-A-Número 5: 74-108). O objectivo central do artigo é o de enquadrar o sistema proposto nas tipologias dos sistemas eleitorais, bem como discutir as suas prováveis vantagens e inconvenientes, tendo em conta a realidade social e política portuguesa, deduzindo desta discussão algumas linhas de reforma alternativas e/ou complementares. Devo advertir, porém, que centrarei a minha reflexão exclusivamente sobre os aspectos do projecto lei respeitantes ao sistema eleitoral em sentido restrito, isto é,

“(...) ao conjunto de normas que regulam a transformação de votos em mandatos nos processos de eleição de representantes para cargos políticos (Lopes e Freire, 2002: 91).” ⁽³⁾ Ou seja, debruçar-me-ei exclusivamente sobre a organização e o tipo de círculos eleitorais, a fórmula de conversão de votos em mandatos, o tipo de sufrágio (nominal *versus* em lista) e os procedimentos de votação ⁽⁴⁾, enquanto que o P JL 17/IX abrange várias outras matérias.

A exposição será organizada do seguinte modo. Primeiro, começo com uma pequena resenha teórica sobre as classificações dos sistemas eleitorais, dando especial relevo aos chamados “sistemas mistos”. Em segundo lugar, farei uma breve descrição do sistema eleitoral proposto pelo PS. ⁽⁵⁾ Na terceira e última parte do artigo procurarei enquadrar o sistema eleitoral proposto pelo PS nas tipologias apresentadas na primeira parte, farei um balanço

(1) Assistente do Departamento de Sociologia do ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa), investigador do CIES-ISCTE (Centro de Investigação e Estudos de Sociologia) e investigador júnior associado do ICS-UL (Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa). É actualmente um dos coordenadores executivos do projecto “Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses em Perspectiva Comparativa”, que decorre no ICS-UL.

(2) P JL.

(3) Para uma maior especificação do sentido de “sistema eleitoral em sentido restrito”, ver Lopes e Freire, 2002: 91-92.

(4) Sobre todas estas matérias, ver Lopes e Freire, 2002: Parte II.

(5) Em Maio de 2002 iniciou-se o processo conducente à formação na Assembleia República de uma Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político (*Público*, 1/5/2002: 10, e 9/5/2002: 14). No contexto da formação desta comissão parlamentar o PS apresentou o P JL 17/IX em discussão

crítico do mesmo e apresentarei alguns caminhos alternativos para a reforma do regime eleitoral, tendo em conta nomeadamente as propostas que eu próprio tenho já apresentado, seja individualmente (Freire, 2001), seja em grupo (Lopes e Freire, 2002: II Parte; Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo e Magalhães, 2002).

Tipologias dos sistemas eleitorais mistos

Há várias tipologias dos sistemas eleitorais ⁽⁶⁾, sendo que uma delas assenta numa classificação tripartida daqueles, de acordo com os seus efeitos na proporcionalidade global do processo de conversão de votos em lugares. Isto é, de acordo com a maior ou menor correspondência entre as percentagens de votos e de mandatos dos diferentes competidores políticos, geralmente partidos. Quanto maior a correspondência entre as percentagens de votos e mandatos maior a proporcionalidade. A referida classificação tripartida dos sistemas eleitorais, adoptada por Lijphart (1984 e 1999) e Reynolds e Reilly (1997) ⁽⁷⁾, entre outros, inclui: “sistemas maioritários”, “sistemas proporcionais” e “sistemas semi-proporcionais”.

Para um análise detalhada de cada um destes três tipos e dos sistemas concretos neles incluídos, ver Lopes e Freire, 2002: Cap. 5.

Na categoria “sistemas maioritários” incluem-se os regimes de maioria relativa, os sistemas de duas voltas (com maioria relativa ou absoluta), o “voto bloqueado” e o “voto alternativo” (Lopes e Freire, 2002: 105-114). Em qualquer destes sistemas são utilizadas fórmulas maioritárias, ou seja, o candidato/partido que obtém maior número de votos é declarado vencedor, sendo apenas nalguns casos exigida uma maioria absoluta. Estes regimes eleitorais são aqueles onde se verifica geralmente uma menor proporcionalidade na conversão de votos em mandatos, de que resulta um maior volume de votos perdidos. Estes regimes utilizam geralmente círculos uninominais, embora não necessariamente: veja-se por exemplo o caso do “voto bloqueado” (Lopes e Freire, 2002: 108-109).

Os sistemas eleitorais proporcionais começaram a ser adoptados no final do século XIX e princípio do século XX, coincidindo geralmente a sua difusão com o alargamento do mercado eleitoral (sufrágio universal masculino). A

neste artigo. Os outros partidos ainda não tinham apresentado qualquer proposta de reforma do sistema eleitoral quando escrevemos este artigo. Por isso, a análise incidirá primordialmente sobre a proposta do PS. Contudo, para uma melhor compreensão e contextualização da mesma procurarei por vezes compará-la com anteriores propostas do PS e de outros partidos, nomeadamente do PSD.

(6) Em matéria de tipologias dos sistemas eleitorais “tradicionais”, ver Lijphart, 1984 e 1999; Reynolds e Reilly, 1997; Nohlen, 1994; Vallès e Bosch, 1997; Farrell, 1997; Martin, 2000.

(7) Para mais detalhes ver Lopes e Freire, 2002: Cap. 5.

sua adopção resultou quer da pressão das novas forças políticas que pretendiam aceder mais facilmente à representação parlamentar, sobretudo os recém chegados partidos socialistas, quer como resultado das pressões de algumas forças políticas (minoritárias) tradicionais que temiam ser esmagadas pelos efeitos dos sistemas maioritários conjugados com o aumento dos competidores (Lopes e Freire, 2002: 114-115).

As fórmulas proporcionais (métodos da média mais alta e dos maiores restos; voto único transferível) apresentam uma significativa variabilidade, mas o princípio básico é o mesmo: representar fielmente as diferentes tendências sociais e políticas do eleitorado, pelo menos as mais significativas. Todavia, a congruência destas fórmulas com o princípio da representação proporcional (Nohlen, 1994) depende em larga medida da forma como estão desenhados pelo menos dois dos outros componentes essenciais dos sistemas eleitorais: a dimensão das circunscrições e a existência (ou inexistência) de cláusulas barreiras. Ou seja, em princípio os regimes proporcionais são aqueles que apresentam uma maior correspondência em termos de percentagens de votos e mandatos, mas nem sempre é assim: sistemas proporcionais com uma reduzida dimensão média dos círculos ⁽⁸⁾ e/ou com elevadas cláusulas bar-

reira podem produzir distorções na conversão de votos em mandatos idênticas às que se verificam nos sistemas maioritários (Rose, 1984; Nohlen, 1994; Lopes e Freire, 2002: 151-158).

O tipo de listas (fechadas, semi-fechadas ou abertas) associadas a cada um dos sistemas RP empíricos também terá impactes significativos no tipo de representação política: mais centrada nos candidatos ou nos partidos. Aliás, a dimensão dos círculos poderá ser também um factor significativo nesta matéria (Lopes e Freire, 2002: Caps. 6 e 7).

Finalmente, os sistemas semi-proporcionais são aqueles que, em termos do nível de proporcionalidade resultante do processo de transformação de votos em mandatos, se situam a meio caminho entre os sistemas maioritários (maioria relativa ou absoluta) e os sistemas proporcionais (Reynolds e Reilly, 1997: 51). Há basicamente três tipos de sistemas eleitorais semi-proporcionais: o voto único não transferível, o voto limitado, que é apenas uma variante do primeiro, os sistemas paralelos e os sistemas de membros mistos com compensação parcial. ⁽⁹⁾ Os regimes semi-proporcionais tradicionais (voto único não transferível e voto limitado) tiveram o seu apogeu no final do século XIX e princípios do século XX como uma espécie de regimes de transição para os sistemas proporcionais.

(8) Que neste tipo de sistemas eleitorais têm que ser necessariamente plurinominais.

(9) Para um descrição destes sistemas, ver Lopes e Freire, 2002: 126-129.

Quadro 1: tipologia dos sistemas de membros mistos, segundo o tipo de articulação entre a componente nominal/uninominal (maioritária) e de lista/plurinominal (RP)

Ligação na distribuição de lugares ?	Ligação na distribuição de Votos ?	
	Não	Sim
Não (sistemas paralelos)	MMM	MMM com compensação Parcial
	Arménia Federação Russa Geórgia Japão Lituânia Macedónia México Tailândia Ucrânia	Hungria Itália
Sim (compensação: RPP)	MMP	
	Alemanha Bolívia Nova Zelândia Venezuela	

Fonte: Shugart e Wattenberg, 2000: 15, in Lopes e Freire, 2002: 131. Nota: MMM = “membros mistos maioritário”;

MMP = “membros mistos proporcional”.

Do ponto de vista da conversão de votos em mandatos, a representação proporcional personalizada (RPP), pelo menos tal como se pratica na Alemanha (desde 1949), na Nova Zelândia (desde 1996), na Bolívia e na Venezuela, é um sistema proporcional e não um sistema misto.⁽¹⁰⁾ Por exemplo, no caso alemão, apesar de metade dos deputados serem eleitos em círculos uninominais, sendo o vencedor determinado através da fórmula da maioria relativa, o sistema não é maio-

oritário porque a distribuição final do número de lugares por cada um dos partidos resulta fundamentalmente da aplicação de um método proporcional ao conjunto do país (Quadro 1: sistemas MMP). Obviamente que uma alteração substancial das diferentes componentes destes sistemas eleitorais (*ratio* dos deputados nas circunscrições uninominais e plurinominais; nível em que são agregados os votos para a distribuição proporcional de mandatos; cláusulas barreiras) poderá modificar signi-

(10) Sobre o sistema eleitoral alemão, ver Kaase, 1984; Nohlen, 1994: 200-224; Farrell, 1997: 86-109; Miranda, 1998: 15-42; Klingemann e Wessels, 2000; Scarrow, 2000; Lopes e Freire, 2002: 123-126.

ficativamente o seu perfil e afastá-los (mais ou menos) do princípio da representação proporcional, *tal como acontece com todos os sistemas proporcionais*.

De todo o modo, a RP personalizada é sempre um sistema misto do ponto de vista dos seus membros: uma parte dos deputados é eleita nominalmente em circunscrições uninominais; a outra parte é eleita em listas por distritos plurinominais (Shugart e Wattenberg, 2000).

No caso dos sistemas paralelos trata-se efectivamente de sistemas mistos, quer do ponto de vista da transformação de votos em mandatos, quer do ponto de vista dos seus membros (Quadro 1: regimes MMM). Ou seja, uma parte dos deputados é eleita em circunscrições uninominais segundo um método maioritário de conversão dos votos em mandatos; a outra parte é eleita através da RP em listas partidárias apresentadas em círculos plurinominais. Portanto, trata-se de sistemas com círculos que, geralmente, se sobrepõem no espaço e em termos de eleitores.⁽¹¹⁾ Contudo, ao contrário da representação proporcional personalizada, não há uma ligação entre a atribuição de mandatos nos círculos plurinominais e a atribuição de mandatos nos distritos uninominais (Quadro

1). Por isso, estes sistemas poderão ter um pendor mais proporcional ou mais maioritário consoante a *ratio* do número de deputados eleitos em cada um dos dois tipos de círculos. Obviamente, a proporcionalidade global dos sistemas paralelos depende não apenas daquela *ratio*, mas também da dimensão dos distritos em que se efectua a distribuição proporcional de mandatos e da existência (ou inexistência) de cláusulas barreira, bem como da respectiva fasquia.

Segundo Shugart e Wattenberg (2000: 1), o século XIX esteve sobretudo associado aos sistemas maioritários. No século XX, as reformas dos sistemas eleitorais nas democracias ocidentais estiveram sobretudo ligadas à adopção da RP como forma corrigir as distorções na conversão de votos em mandatos provocadas pelos sistemas maioritários. As reformas eleitorais do século XXI parecem tender para ficar marcadas pela adopção de sistemas de membros mistos, ou seja, de compromisso entre os dois tipos de sistemas anteriores. Democracias longamente consolidadas e associadas aos modelos proporcional (Itália), semi-proporcional (Japão) e maioritário (Nova Zelândia) mudaram recentemente para este tipo de sistemas. Por outro

(11) Mas nem sempre é assim: nas eleições para o Senado (câmara alta), em França, os métodos maioritários com círculos uninominais são aplicados a uma parte do território e dos eleitores; o método da RP em círculos plurinominais é aplicado a outra parte do território e dos eleitores (Massicotte e Blais, 1999: 347-349). Estes autores designam este tipo de sistema como "misto de coexistência", reservando a designação "misto com sobreposição" para o caso dos sistemas em que os círculos se sobrepõem no espaço e em termos eleitores (Massicotte e Blais, 1999: 349-352).

lado, muitas das novas democracias na Europa de leste e na América Latina tem adoptado este tipo de sistemas (Quadro 1).

Também em Portugal os projectos de reforma do sistema eleitoral que vem sendo apresentados desde 1997 apontam neste sentido (AA.VV., 1998a e 1998b; Ministério dos Assuntos Parlamentares, 1998; Freire, 1999; Cruz, 2000; P.J.L. 17/IX, em análise). Aliás, o facto de os sistemas mistos serem cada vez em maior número exige a construção de tipologias específicas para os compreender (Massicotte e Blais, 1999: 341-346).

Na tipologia de Shugart e Wattenberg, os sistemas de membros mistos são considerados como uma subcategoria dos sistemas com círculos de múltiplos níveis, os quais podem ser todos plurinominais – tais como existem na Suécia, na Dinamarca, na Bélgica, etc.⁽¹²⁾ A especificidade dos regimes de membros mistos reside no facto de numa das componentes do sistema os representantes serem eleitos nominalmente (sufrágio nominal/unipessoal), geralmente em círculos uninomi-

nais, e na outra em círculos plurinominais (sufrágio de lista) (Shugart e Wattenberg, 2000: 10).⁽¹³⁾ Nesta tipologia os diferentes sistemas são classificados de acordo com a articulação entre as duas componentes do sistema (com ou sem compensação em termos de lugares; com ou sem compensação em termos de votos), mas também de acordo com os seus resultados (Quadro 1), isto é, com um pendor maioritário (MMM) ou proporcional (MMP).⁽¹⁴⁾

Já me referi à forma como funcionam os sistemas paralelos (MMM) e a RPP (MMP). Um último tipo diz respeito aos sistemas de membros mistos nos quais não há qualquer ligação em termos da atribuição de mandatos entre os dois tipos de círculos, mas há uma articulação entre os votos da primeira contagem (distritos uninominais) e os votos que são contabilizados para a segunda contagem (círculos plurinominais). Estes sistemas são designados de sistemas de “membros mistos maioritários com compensação parcial” (MMM) (Shugart e Wattenberg, 2000: 15).⁽¹⁵⁾ / ⁽¹⁶⁾ Ou seja, nestes casos não há uma compen-

(12) Sobre os sistemas com círculos de múltiplos níveis, ver Lijphart, 1994: 71-81, e Lopes e Freire, 2002: 151-158.

(13) Nos sistemas de membros mistos os deputados eleitos nominalmente são-no geralmente em círculos uninominais. Mas a componente em que há um voto nominal (em candidatos) também pode processar-se em círculos plurinominais (Coreia do Sul, 1987; Venezuela, 1998), até mesmo, teoricamente, segundo um sistema RP (VUT) (Shugart e Wattenberg, 2000: 11, nota 3).

(14) Sobre uma tipologia alternativa para os sistemas mistos, de Massicotte e Blais (1999), ver Lopes e Freire, 2002: 129-133.

(15) Na verdade, o último tipo englobaria os sistemas com compensação em termos de lugares e de votos. Todavia, não há casos nesta célula.

(16) Para uma apresentação sumária do sistema eleitoral italiano (1994/....), ver Lopes e Freire, 2002: 132 e 183-186.

sação total entre os resultados proporcionais face aos resultados na componente uninominal e, por isso, há sempre um certo desvio maioritário no sistema. Donde os mesmos se incluírem na categoria MMM.

O projecto de reforma do sistema eleitoral do PS: PJI 17/IX

Nas eleições legislativas, o sistema eleitoral vigente em Portugal é o da representação proporcional (RP) segunda a fórmula da média mais alta d'Hondt. A contabilização dos votos para a respectiva conversão em mandatos parlamentares é feita em cada um dos 22 círculos eleitorais plurinominais (18 coincidentes com os distritos; 2 com as Regiões Autónomas (RA's); 2 para a emigração). A distribuição do número de mandatos por círculo eleitoral é proporcional ao número de eleitores inscritos, salvo nos dois círculos da emigração onde o número de mandatos é fixo: 2. Por isso, aliás, Portugal não apresenta problemas de representação desigual (*malapportionment*), ao contrário de outros países (Samuels e Snyder, 2000).⁽¹⁷⁾ Na distribuição de mandatos por círculo é usada uma das fórmulas da média mais alta, a d'Hondt.

Vários traços do sistema eleitoral vigente influenciaram a im-

plantação territorial dos partidos e reforçaram o seu papel na função de representação política. Primeiro, o regime eleitoral condicionou a organização dos partidos e daí a forma de recrutamento parlamentar. No território nacional, os partidos estão geralmente organizados em unidades regionais coincidentes com os círculos eleitorais e as listas de candidatos a deputados, com maior ou menor intervenção das direcções nacionais consoante os partidos, são elaboradas pelo menos em articulação com esses órgãos regionais (Freire, 2001a).

Em segundo lugar, o regime de escrutínio condiciona a relação dos candidatos (e dos deputados) com os partidos e com os eleitores. Em Portugal, o eleitor vota em partidos e não em candidatos (listas fechadas) e, por isso, a eleição dos deputados depende mais dos lugares nas listas partidárias que os partidos lhes atribuem do que dos votos dos eleitores, descontando obviamente as variações nos sucessos eleitorais dos partidos entre os diferentes sufrágios.

Em terceiro lugar, Portugal tem dois círculos de dimensões muito grandes (Lisboa e Porto, com 48 e 38 deputados, respectivamente), os quais se incluem aliás num conjunto de cinco círculos de média/grande dimensão (11 e mais lugares), num total de 22. Aqueles cinco círculos eleitorais

(17) Todavia, em matéria da eleição das Assembleias Legislativas Regionais, nas ilhas há problemas sérios de representação desigual (Morais, Araújo e Freire, 2002).

elegem 59,1% dos 230 membros do Parlamento.⁽¹⁸⁾ Portanto, excepto nos círculos pequenos, é difícil aos eleitores conhecerem os seus representantes na AR e, portanto, de os responsabilizarem.

É sobejamente conhecido da sistemática eleitoral que, em matéria de proporcionalidade, um dos elementos fundamentais, geralmente o mais importante, dos regimes de escrutínio é a dimensão dos círculos eleitorais: quanto maior esta, maior a equidade na conversão de votos em mandatos, *ceteris paribus* (ver por exemplo Lijphart, 1994). O sistema eleitoral português conheceu apenas uma mudança significativa desde a sua implantação em 1975. Trata-se da redução do número de deputados de 250 para 230, na sequência da revisão constitucional de 1989 e com efeitos a partir das eleições de 1991, a qual teve um ligeiro impacto na dimensão média dos círculos: passou de 11,4 para 10,5 (Freire, 2003). Portanto, tendo em conta as classificações dos especialistas para os tipos de círculos segundo a sua dimensão (ver por exemplo Rae, 1971), podemos considerar que a dimensão média dos círculos em Portugal se situa num patamar intermédio. Por tudo isto, demonstrei e concluí noutros locais (Freire, 2003; Lopes e Freire, 2002: 157; Morais, Araújo e Freire, 2002) que o baixo nível médio (1975-1999) de proporcionalidade do sistema eleitoral

português, em termos comparativos (Lopes e Freire, 2002: 153 e 157), resulta em larga medida da diminuição da competitividade do sistema partidário, desde 1987, com a concentração do voto popular nos dois maiores partidos.

Finalmente, não há em Portugal nenhuma exigência em termos de um número/porcentagem mínima de votos para os partidos puderem participar na distribuição de mandatos (cláusula barreira). Aliás, tal expediente é expressamente proibido pela Constituição.

Antes de passar à descrição da sistema proposto na PJI 17/IX, vejamos a exposição de motivos para a reforma, nomeadamente a inventariação dos problemas e das soluções preconizadas para os resolver:

(...) Assentando os sistemas eleitorais no equilíbrio entre governabilidade, proporcionalidade e representação, só se justifica equacionar a sua revisão quando algum destes vectores revela sinais de crise. Em Portugal não há um problema de governabilidade desde 1987. Apesar da dimensão de alguns círculos, também não existem, globalmente, significativos desvios à proporcionalidade. Assiste-se, no entanto, a baixos níveis de confiança nas instituições democráticas, a uma progressiva redução da identificação dos portugueses com o sistema partidário e a uma crescente progressão da abstenção que re-

(18) Estes dados referem-se às eleições legislativas de 2002 (Freire, 2003).

velam um problema mais profundo ao nível da representatividade da instituição parlamentar.

Estes indicadores preocupantes podem ser corrigidos a tempo, se assegurarmos, nomeadamente, mais competitividade eleitoral, bem como uma maior personalização e responsabilização na apresentação de candidaturas e no cumprimento dos mandatos parlamentares. Não estamos, pois, perante a necessidade de mudar radicalmente o sistema político e constitucional, fenómeno que só ocorre em situações de crise profunda e de conflito aberto entre os fundadores do regime democrático (PJL 17/IX: 74).

Em matéria da reforma do sistema eleitoral, a proposta que a seguir se esmiuça entronca claramente em propostas anteriores do PS, bem como no debate desenvolvido no seio da comunidade académica e com o então governo do PS (1995-2002), desde 1997 (AA.VV., 1998a e 1998b; Ministério dos Assuntos Parlamentares, 1998), como é aliás sublinhado na exposição de motivos (PJL 17/IX: 74-77). Conforme tive ocasião de sublinhar noutra ocasião (Freire, 1999), poucas reformas terão sido tão discutidas como esta e há que louvar claramente o enorme estímulo do PS ao debate académico e político à volta da reforma do sistema eleitoral, seja através do apoio à organização de colóquios, seja através do apoio à publicação de livros.

O sistema agora proposto pelo PS mantém o número de

deputados em 230, sendo que destes 226 são eleitos pelos círculos do território nacional e 4 são eleitos nos dois círculos de fora do território nacional (Europa e Fora da Europa) (PJL 17/IX, arts. 12 e 13).

Em matéria de círculos eleitorais são criados três tipos. Um círculo eleitoral nacional, onde serão eleitos 35 deputados, e ainda outros 22 círculos eleitorais plurinominais de base distrital ou outra (18 coincidentes com os distritos; 2 coincidentes com as Regiões Autónomas/RA's; 2 círculos fora do território nacional), chamados círculos eleitorais parciais (PJL 17/IX, arts. 12 e 13). Finalmente, são criados os círculos uninominais de candidatura, ou seja, que servem para determinar quais os candidatos de cada partido que serão eleitos, mas não o número de mandatos que caberá a cada partido (PJL 17/IX, arts. 14, 18, 19 e 20). Apenas no Continente são criados círculos uninominais, em número igual a metade mais um dos lugares atribuídos ao círculo parcial respectivo, arredondado por defeito se necessário.

No território nacional (226 deputados), 35 mandatos são atribuídos ao círculo nacional, e os restantes 191 são distribuídos por cada círculo parcial segundo o método dos maiores restos com a quota de Hare (PJL 17/IX, art. 13; sobre o método dos maiores restos com a quota de Hare, ver Lopes e Freire, 2002: 116-119). Ou seja, para determinar a quota de Hare

divide-se o número total de eleitores recenseados no Continente e Ilhas pelo número de mandatos a distribuir: 191. Esta quota é depois usada como divisor do número de eleitores recenseados em cada círculo eleitoral parcial. O número inteiro que resultar desta última divisão (quotas inteiras) serve para determinar, numa primeira fase, o número de mandatos que cabe a cada círculo eleitoral parcial. Mas a este número poderão acrescer ainda os restos. Ou seja, se da primeira atribuição de mandatos, de acordo com as quotas inteiras, ficarem ainda alguns deputados para atribuir aos círculos parciais, estes serão atribuídos numa segunda fase por ordem decrescente aos círculos parciais que exibirem maiores restos de quota. Há todavia uma ressalva (art. 13, nr. 4): se da atribuição anterior resultar algum círculo parcial do Continente com menos de 3 deputados, “proceder-se-á ao (seu) agrupamento com um círculo ou círculos limítrofes.”

São apresentados vários critérios para a delimitação dos círculos uninominais (PJL 17/IX, art. 14). Primeiro, respeitar a divisão administrativa sempre que possível (freguesias e municípios) e se tal não for possível agrupar áreas de freguesias e/ou municípios contíguos. Segundo, o critério da contiguidade só poderá ser desrespeitado se ele já existir na divisão

administrativa original. Terceiro, o número médio de eleitores recenseados em cada círculo uninominal não deve ser superior ou inferior em 20% face à média do número de eleitores no círculo parcial em causa pelo número de círculos uninominais nessa circunscrição distrital, salvo algumas exceções (PJL 17/IX, art. 14, nr. 5).

Os partidos políticos apresentam listas fechadas e bloqueadas aos círculos parciais e ao círculo nacional (sufrágio de lista), apresentando ainda candidatos individualmente, embora com a designação de um suplente, aos círculos uninominais (sufrágio nominal) (PJL 17/IX, art. 16).⁽¹⁹⁾ Os partidos concorrentes têm de apresentar listas pelo menos ao círculo nacional e a metade mais um do total dos círculos parciais. A apresentação de candidaturas nos círculos uninominais é facultativa. É permitida a dupla candidatura, isto é, os candidatos podem figurar simultaneamente na lista ao círculo nacional e a um círculo parcial; ou numa lista de um círculo parcial e numa candidatura de um dos círculos uninominais em que aquele se divide.

Os eleitores do Continente têm dois votos, um num candidato concorrente no círculo eleitoral uninominal da sua área de recenseamento eleitoral (sufrágio nominal); outro na lista de um partido concorrente no círculo parcial da sua área de recenseamento

(19) Sobre as diferentes modalidades do sufrágio (nominal *versus* lista) e dos procedimentos de votação, ver Lopes e Freire, 2002: Cap. 7).

eleitoral (sufrágio de lista) (PJL 17/IX, art. 15). Os eleitores das Ilhas e os dos círculos de fora do território nacional, onde não há círculos uninominais, têm apenas um voto na lista concorrente no círculo plurinominal. Todavia, no caso dos eleitores dos Açores e Madeira, tal como no caso dos eleitores do Continente, esse voto na lista do círculo parcial é também contabilizada para o mesmo partido no círculo nacional. Nos círculos de emigração o voto dos eleitores é apenas usado para o círculo parcial plurinominal.

A conversão de votos em mandatos pelos partidos processa-se exclusivamente nos círculos plurinominais (nacional e parciais) (PJL 17/IX, art. 17). A conversão de votos em mandatos nos círculos parciais e no círculo nacional faz-se de acordo com a representação proporcional, segundo o método d'Hondt.⁽²⁰⁾ Para a conversão de votos em lugares, no primeiro caso, é tido em consideração o total de votos de cada partido no círculo parcial em causa; no círculo nacional considera-se a soma do total de votos de cada partido em cada um dos círculos eleitorais parciais do território nacional em que concorreu. Portanto, a conversão de votos em mandatos é feita de acordo com o respeito pelo sistema de representação proporcional, sendo que os resultados nos círculos uninominais servem apenas para determi-

nar quais os candidatos de cada partido que são efectivamente eleitos (PJL 17/IX, art. 18).

Ou seja, de acordo com o PJL 17/IX, art. 18, para cada partido político, os mandatos que obtiver nos círculos uninominais⁽²¹⁾ são-lhe necessariamente atribuídos, mas posteriormente esses mandatos serão abatidos no conjunto de mandatos a que o partido teria direito, seja nos círculos parciais, seja no círculo nacional. Os primeiros candidatos a serem considerados eleitos em cada banca parlamentar são sempre os vencedores nos círculos uninominais; se sobrarem ainda lugares a cada partido, depois de entrados os vencedores nos círculos uninominais, entrarão então os candidatos concorrentes nas listas pela ordem em que aí aparecem. Portanto, tal como nos sistemas MMP (Quadro 1), no regime eleitoral agora proposto pelo PS há um mecanismo de compensação entre círculos que garante a proporcionalidade do sistema. Determina-se para cada partido, segundo a fórmula d'Hondt, quantos mandatos lhe devem caber em cada círculo parcial e no círculo nacional. Depois, para cada círculo parcial, aos mandatos que cabem a cada partido pela atribuição proporcional são deduzidos os lugares obtidos nos círculos uninominais desse círculo. Se os mandatos obtidos nos círculos uninominais desse círculo parcial forem

(20) Sobre o método d'Hondt, ver Lopes e Freire, 2002: 114-119, especialmente 115-116.

(21) Todos aqueles em que o candidato que apresenta for o mais votado (maioria relativa).

em número superior aos da atribuição proporcional, os mandatos em excesso são deduzidos aos mandatos a que o partido tiver direito no círculo nacional. Finalmente, se algum partido não tiver direito a nenhum mandato na atribuição proporcional (parcial ou nacional), mas vencer num círculo uninominal (ou mais), este mandato ser-lhe-á atribuído⁽²²⁾ mas será deduzido ao círculo nacional. Ou seja, se existir apenas um mandato nesta situação, o círculo nacional terá apenas 34 lugares para a atribuição proporcional.

Balanço sobre a proposta de reforma do sistema eleitoral do PS

Em primeiro lugar, parece-me ser de louvar o método proposto pelo PS para a distribuição de mandatos por círculos eleitorais, com a substituição da fórmula d'Hondt pela fórmula dos maiores restos com a quota de Hare. Apesar de não existir em Portugal um problema de representação desigual (*malapportionment*), há um certo benefício dos maiores círculos eleitorais em detrimento dos mais pequenos, em resultado do uso do método d'Hondt – esta fórmula favorece os

maiores partidos/círculos (Lijphart, 1986). Usando-se a fórmula mais proporcional de todas, o método dos maiores restos com a quota de Hare (Lijphart, 1986), a atribuição de mandatos por círculo tenderá a ser mais justa, em claro benefício das pequenas circunscrições. Com o eventual aumento da dimensão dos círculos eleitorais mais pequenos, daqui poderá ainda resultar uma maior proporcionalidade na conversão de votos em mandatos.

Em segundo lugar, parece-me ser de saudar também a manutenção do número de deputados (230), muito embora notícias surgidas na imprensa dêem conta de alguma abertura do PS para fazer concessões nesta matéria.⁽²³⁾ Conforme tem sido demonstrado, o número médio de habitantes que cada deputado representa em Portugal é comparativamente baixo, não se justificando portanto uma redução do número de deputados (ver por exemplo Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo e Magalhães, 2002). Por outro lado, grandes reduções no número de deputados poderão implicar significativas distorções à proporcionalidade global do sistema eleitoral.⁽²⁴⁾

Em terceiro lugar, conforme já sublinhei atrás, apesar de ter uma componente com círculos

(22) Apenas se esse partido tiver direito a pelo menos 1 mandato numa distribuição proporcional de mandatos num círculo nacional único de 226 deputados (PJL 17/IX, art. 18, nr. 4).

(23) Ver *Público*, 9/9/2002, "Comissão de reforma do sistema político recomeça sem acordo à vista".

(24) Digo poderão porque tudo depende do figurino final do sistema. Por exemplo, se o regime eleitoral passasse a ter um círculo nacional único, uma redução significativa do número de deputados poderia não resultar numa compressão da proporcionalidade.

uninominais o regime eleitoral proposto pelo PS permite preservar a proporcionalidade global do sistema eleitoral vigente, ou pelo menos não a alterar significativamente. Efectivamente, segundo a proposta em análise há uma total compensação de mandatos entre a componente uninominal e a componente proporcional, enquadrando-se o regime na categoria MMP: Membros Mistos Proporcional (Quadro 1).

Todavia, a dimensão do círculo nacional pode considerar-se reduzida, pois considero que deveria ter pelo menos 50 deputados para cumprir uma das funções que hoje cumpre o maior círculo eleitoral⁽²⁵⁾ (Lisboa: 49 deputados), a saber: a permeabilidade do sistema à entrada de novas forças políticas, ainda que bastante minoritárias. Um dos benefícios dos sistemas mais proporcionais, e estes são-no tanto mais quanto maior a dimensão dos círculos, é o de permitirem a entrada de forças políticas minoritárias no parlamento e, por isso, serem mais aptos para responder à mudança social e política, permitindo que (novas) forças sociais e políticas com reduzido apoio eleitoral (Bloco de

Esquerda, PSN, etc.) possam ter expressão parlamentar. Ora com um círculo nacional de 35 deputados a expressão parlamentar de tais forças fica mais dificultada e, por isso, o sistema fica menos permeável para responder à mudança social e política, sobretudo porque o círculo de Lisboa ficaria também com cerca de 40 deputados, ou seja, cerca de menos 9 do que tem hoje.⁽²⁶⁾/⁽²⁷⁾ Obviamente, a contrapartida disto é uma redução da fragmentação do sistema partidário, que se fosse exagerada poderia pôr em causa a governabilidade. Contudo, não me parece que o sistema actual com um grande círculo em Lisboa possa ser acusado de contribuir para a fragmentação do sistema partidário e de dificultar a governabilidade, como aliás o projecto lei reconhece.

Por outro lado, com a criação de um novo círculo, nacional, a dimensão média dos círculos plurinominais –os que contam para a conversão de votos em mandatos– sofre uma pequena redução, ainda que muito reduzida, que poderá resultar numa ligeira compressão da proporcionalidade. Com 230 deputados a dividir por 23 círculos

(25) E em certa medida também o segundo maior, o do Porto.

(26) Subtraindo aos 226 deputados do território nacional os 35 mandatos do círculo nacional ficamos com 191. O total de inscritos no RE em 2002 é 8716949. Portanto a quota de Hare será $8716949 / 191 = 45638,5$. O número de inscritos em Lisboa é de 1801824. Assim, apenas em termos de quotas inteiras Lisboa teria direito a 39,5 mandatos ($1801824 / 45638,5$). Mesmo considerando que com a ulterior distribuição dos restos este número subiria um pouco, podemos concluir que Lisboa ficaria com um número de mandatos significativamente inferior ao que tem hoje.

(27) Note-se que a proposta de um círculo nacional com pelo menos 50 deputados se circunscreve ao figurino de sistema eleitoral proposto pelo PS. Ou seja, um regime em que a par do círculo nacional se mantêm dois outros grandes círculos em Lisboa e Porto, embora significativamente menores do que são hoje em dia. Pelo contrário, a adoptar-se um sistema como o que preconizo –ver à frente, especialmente nota 30– então o círculo nacional deveria ter uma dimensão significativamente maior do que 50 mandatos.

temos uma dimensão média dos círculos de 10, uma redução de 0,5 face à dimensão média actual: 10,5 (Freire, 2003). Esta questão também poderia ser minimizada com um círculo nacional de maiores dimensões.

Em quarto lugar, a questão da criação dos círculos uninominais, tendo em conta os desenvolvimentos na política portuguesa desde 2000 até hoje ⁽²⁸⁾ e alguns dados empíricos comparativos que têm vindo a lume (Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo e Magalhães, 2002; ver também Curtice e Shivley, 2000), é talvez a questão que suscita mais dúvidas, não pelo seus impactos na proporcionalidade do sistema, mas por outros potenciais efeitos perversos que poderia gerar. *Obviamente, a criação dos círculos uninominais poderia também trazer vantagens.* Aliás, é amplamente conhecido da sistemática eleitoral que não há sistemas perfeitos. Por isso, quando se pretende encetar uma reforma eleitoral do que se trata é de definir as patologias a corrigir no sistema vigente e os objectivos a atingir com a mudança de regime, inventariando as soluções possíveis para os alcançar e optando após uma ponderação dos benefícios e riscos de cada alternativa.

O incremento na qualidade da representação resultante do voto em candidatos que representam determinados círculos eleito-

rais (uninominais) pode ter associadas algumas desvantagens: o localismo na política; uma quebra das lealdades partidárias que resulte na ingovernabilidade; uma responsabilização mais clara dos eleitos em cada círculo pode resultar também numa menor possibilidade de responsabilização dos partidos no seu conjunto (Freire e Matos, 1998; Lopes e Freire, 2002: 107; Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo, Magalhães, 2002). Cada membro do parlamento entrado por via da componente uninominal representa uma pequena circunscrição eleitoral e, por isso, é mais facilmente responsabilizável pelos eleitores e estará menos dependente da direcção partidária. Mas há também o risco de os interesses locais se sobreponem aos interesses nacionais na discussão política. Por outro lado, isto pode redundar numa certa quebra do controle da direcção do partido sobre os deputados e, por isso, numa quebra do apoio ao governo por parte da maioria parlamentar e numa menos clara responsabilização dos partidos no seu conjunto.

Pretende-se com a criação dos círculos uninominais promover uma maior aproximação entre os eleitores e a classe política, mas neste tipo de círculo haverá apenas um candidato vencedor. Será que os segmentos do eleitorado que nesse círculo votaram

(28) Nomeadamente o caso dos "orçamentos limianos" e as subsequentes resistências na classe política aos círculos uninominais que suscitou, a nível intra e inter partidário. Ver Freire, 2001; Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo e Magalhães, 2002.

nos candidatos perdedores se irão identificar mais/sentir melhor representados por saberem que têm um eleito que representa o seu círculo, mas que este não pertence ao partido com o qual se identificam/no qual votaram? Ou seria preferível círculos pequenos, onde portanto fosse também mais fácil aos eleitores conhecerem os seus representantes e responsabilizá-los directamente, mas onde poderia estar representada a pluralidade das opiniões do círculo e não apenas aquela que tem maioria relativa? Inclino-me claramente mais para esta segunda opção.

Mais, dados recentes de uma investigação comparativa revelaram que, na Europa, a personalização do voto –listas abertas ou semi-fechadas; círculos uninominais em vários regimes– está associada a uma menor confiança nas instituições, mesmo depois de controlada a proporcionalidade do sistema (Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo, Magalhães, 2002; ver também Curtice e Shivley, 2000). Embora estes dados devam ser interpretados com cautela, porque não está totalmente claro qual é efectivamente o mecanismo causal que actua na referida correlação, este dado aponta para a necessidade de uma

prudência adicional na reforma do sistema eleitoral.

Finalmente, com a criação de círculos uninominais há o forte risco de ser necessário que os candidatos façam campanhas eleitorais localizadas e isso resultar num aumento dos respectivos custos.

Por tudo isto, defendi, quer individualmente (Freire, 2001), quer em grupo (Lopes e Freire, 2002: II Parte; Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo, Magalhães, 2002)⁽²⁹⁾, uma solução potencialmente mais consensual entre a classe política portuguesa, pelo menos na presente conjuntura. Ou seja, uma solução a meio caminho entre o regime actual e um sistema MMP, isto é, uma solução que procura reformar o sistema minimizando os riscos potenciais da mudança. O regime proposto passaria por uma redução significativa dos círculos plurinominais de base distrital e pela criação de um círculo nacional de compensação com um número de deputados significativamente superior a 50 deputados, isto é, com cerca de 60 a 70 mandatos.⁽³⁰⁾ O voto processar-se-ia sempre em listas fechadas. Finalmente, porque os pequenos círculos facilitam o enraizamento local dos candidatos mas não o garantem, defendi tam-

(29) Devo sublinhar que o aprofundamento da minha reflexão acerca das vantagens e inconvenientes dos sistemas eleitorais com círculos uninominais, bem como a maturação da proposta de criação de um sistema de círculos com duplo nível mas todos plurinominais, são em larga medida devedoras dos debates no seio do grupo de trabalho que elaborou o livro Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo, Magalhães, 2002. A todos os colegas e amigos do grupo - António de Araújo, Cristina Leston-Bandeira, Marina Costa Lobo e Pedro Coutinho Magalhães – agradeço os tão estimulantes debates académicos, e a amizade.

(30) O modelo que tenho preconizado implica uma redução significativa de todos os círculos eleitorais de base distrital actuais, Lisboa e Porto incluídos, bem entendido. Isto significa que as actu-

bém uma maior descentralização e democratização no recrutamento parlamentar (Freire, 2001; ver também Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo, Magalhães, 2002). Ou seja, que seja dado poder efectivo aos órgãos distritais dos partidos na selecção dos candidatos e que as organizações partidárias sejam obrigadas a proporcionar aos militantes de base uma participação efectiva naquela mesma selecção.⁽³¹⁾

Tal não significa anular o poder das direcções nacionais no processo de recrutamento, pois estas poderiam ficar com o poder de apresentar listas ao círculo nacional, enquanto que os órgãos distritais o fariam nos círculos distritais. Mais, as direcções nacionais dos partidos poderiam conservar um direito de veto mesmo nos círculos distritais, e até designar aí o cabeça de lista. Em qualquer caso, as listas propostas pelos órgãos nacionais e distritais dos partidos deveriam ser sempre sufragadas pelos militantes de ba-

se dos respectivos partidos, por exemplo através de voto preferencial em listas abertas. Esta democratização interna dos partidos políticos contribuiria também para tornar os partidos mais atractivos aos cidadãos e, por isso, poderia contribuir para uma maior aproximação entre os eleitores e a política.

Segundo notícias recentemente veiculadas, após a apresentação da proposta alternativa aqui defendida na Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político (*Público*, 17/9/2002), o líder parlamentar do PS, Dr. António Costa, recusou a ideia de uma reforma do sistema eleitoral que não incluía círculos uninominais.⁽³²⁾ Segundo o *Público* (18/9/2002: 6), os argumentos aduzidos pelo Dr. António Costa contra a proposta que aqui reiterarei em matéria de reforma do sistema eleitoral foram os seguintes: 1) a reforma do sistema eleitoral tem que acompanhar a revisão da Constituição de 1997; 2) a partição

ais grandes circunscrições de Lisboa e Porto deveriam ser segmentadas em pequenos círculos: com um número de deputados nunca superior a 10. Daí a necessidade de se criar um círculo nacional que compense minimamente a compressão da proporcionalidade resultante da partição dos actuais dois maiores círculos, bem como a eventual partição de outros igualmente grandes tais como Braga e Setúbal, por exemplo.

(31) Tanto quanto é do meu conhecimento, em Portugal a defesa da democratização interna dos partidos políticos, nomeadamente em matéria dos poderes dos militantes na selecção de candidatos a deputados, foi inicialmente defendida por Jorge Miranda (Miranda *in* Cruz, 1998a: 281-284; Miranda, 1999: 564). Posteriormente, eu próprio tenho defendido esta ideia (Freire, 2001; Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo, Magalhães, 2002), embora mais por motivos ligados ao recrutamento parlamentar e à necessidade de criar condições mais favoráveis para maiores ligações locais dos deputados e uma maior independência destes em relação às direcções dos partidos. Mais recentemente esta ideia foi também defendida pelo ex Presidente da AR, Barbosa de Melo, no âmbito das audições efectuadas pela Comissão Parlamentar para a Reforma do Sistema Político (*Público*, 2/7/2002: 10); pelo Clube da Margem Esquerda, pertencente ao PS, no âmbito da reforma estatutária em curso neste partido (*Público*, 23/7/2002: 9); e ainda pela JSD, na proposta de reforma estatutária que apresentou no último Congresso do PSD (12-14 de Julho de 2002) (*Expresso*/1º Caderno: 8).

(32) *Público*, 18/9/2002: 6.

dos círculos eleitorais é “inaceitável” porque não resolve o problema da aproximação entre eleitores e eleitos. Bom, pela minha parte reitero que nem esta proposta, nem a do PS resolvem o referido problema, apenas criam condições mais favoráveis para a sua resolução. Todavia, vale a pena citar a este respeito um grande especialista mundial dos sistemas eleitorais, Arend Lijphart (1994: 70): “a razão fundamental para os círculos de dois níveis consiste na combinação da vantagem de um contacto razoavelmente próximo entre eleitor e representante, nas circunscrições mais pequenas, com a maior proporcionalidade e representação das minorias, nas circunscrições maiores.”

Em sentido contrário, outras notícias têm revelado que da parte dos partidos que integram a actual coligação governativa a vontade reformadora não aponta para soluções com círculos uninominais, mas sim para alternativas menos “radicais” como aquela que aqui defendi.⁽³³⁾

Já em outras ocasiões o PS se mostrou intransigente (Freire, 1999), com mais razão aliás do que agora, na minha humilde perspectiva, para mais tarde demonstrar vontade de negociar – veja-se a evolução na questão da redução do número de deputados. Será que desta vez o PS será capaz de negociar antes de a reforma abortar? Espero bem que sim, pois

creio que os portugueses não compreenderão que se ande sempre a defender a reforma do sistema eleitoral e depois não seja possível chegar aos consensos mínimos para avançar. E perante sucessivas tentativas frustradas de reforma os nossos concidadãos poderão perguntar-se se não se está apenas a evitar discutir os “verdadeiros” problemas do país...

(33) Ver *Pública*, 9/9/2002, “Comissão de reforma do sistema político recomeça sem acordo à vista”.

Referências bibliográficas

- AA.VV. (1998a), *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Coimbra, PCM/MCT/FDUC.
- AA.VV. (1998b) *Direitos dos Eleitores - Seminário Internacional 1998*, Lisboa, Universidade Moderna.
- Cruz, M.B. da (org.) (1998a), *Sistema Eleitoral Português: Debate Político Parlamentar*, Lisboa, INCM.
- Idem (org.) (1998b), *Sistemas Eleitorais: o Debate Científico*, Lisboa, ICS.
- Curtice, J., e P. W. Shivley (2000), Who Represents Us Best? One Member or Many?, comunicação apresentada no XVIII Congresso da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA), Quebec/Canadá, Agosto 2000.
- Farrell, D.M. (1997), *Comparing Electoral Systems*, London, Prentice Hall.
- Freire, A (1999), "Reforma eleitoral adiada por intransigência na defesa do número de deputados" in *Finisterra*, 31/32, pp. 203-206.
- Idem (2001), *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, STAPE/MAI.
- Idem (2003), "Comportamientos electorales en Portugal", in António Barreto, Braulio Gomez e Pedro Magalhães (orgs.), *El Sistema Político de Portugal*, Madrid, Siglo XXI editores, no prelo.
- Freire, A, e Matos, M.M. (1998), "Personalização do voto, proporcionalidade e legitimação do sistema democrático", *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Coimbra, PCM/MCT/FDUC, pp. 421-448.
- Freire, A, Araújo, A, Leston-Bandeira, Lobo, M. C., e Magalhães, P.C. (2002), *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa.
- Kaase, Max (1984), "Personalized proportional representation. The model of the west german electoral system", in Arend Lijphart e Bernard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System*, Nova Iorque, Praeger.
- Lijphart, A (1986), "Degrees of proportionality of proportional representation formulas", in Grofman, B., e Lijphart, A. (org.) (1986), *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York, Agathon Press, pp. 170-182.
- Idem (1984 [1989]), *As Democracias Contemporâneas*, Lisboa, Gradiva.
- Idem (1994 [1995]), *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Lopes, F. F., e Freire, A. (2002), *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta.
- Martin, P. (2000), "Les principaux modes de scrutin en Europe", in Delwit, P., e J.-M. De Waele (2000), *Le Mode de Scrutin Fait-il l'Élection?*, Bruxelles, Editions Univ. Bruxelles, pp. 39-50.
- Massicotte, L., e A Blais (1999), "Mixed electoral systems: a conceptual and empirical survey", *Electoral Studies*, 18 (3), pp. 341-366.
- Ministério dos Assuntos Parlamentares (MAP) (1998), *Lei Eleitoral para a Assembleia da República: Proposta de Lei 194/VIII, 25/6/1998*, MAP.
- Miranda, Jorge (1998), *Leis Eleitorais dos Países da União Europeia*, Lisboa, INCM.
- Miranda, Jorge (1999), "Estudo com vista a uma nova lei dos partidos políticos", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XL, 1-2.
- Morais, C.B. de, Araújo, A., e Freire, A. (2002), *Parecer sobre a Revisão do Sistema Eleitoral Respeitante à Assembleia Legislativa Regional dos Açores*, elaborado a pedido da Comissão Eventual de Revisão do Sistema Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma dos Açores (fotocopiado).
- Nohlen, D. (1995), *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rae, D.W. (1971 [1967]), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press.
- Reynolds, A., e Reilly, B. (org.) (1997), *The International IDEA Handbook for Electoral System Design*, Estocolmo, International IDEA.
- Rose, R. (1984), "Electoral systems: a question of degree or of principle?", in Arend Lijphart e Bernard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System*, Nova Iorque, Praeger, pp. 73-82.
- Samuels, D., e Snyder, R. (2002), "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective", *British Journal of Political Science*, num. 31, pp. 654
- Shugart, M.S., e M. P. Wattenberg (org.) (2000), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press.
- Vallés, J.M., e A Bosch (1997), *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*, Barcelona, Ariel.

COMUNICAÇÃO, A TERCEIROS, DE DADOS PESSOAIS CONTIDOS NA BASE DE DADOS DO RECENSEAMENTO ELEITORAL^(*)

-Parecer n.º 22/2001 da Comissão Nacional de Protecção de Dados

I. Introdução

Em 1999, invocando o art. 23.º n.º 1 alínea a) da Lei da Protecção de Dados (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro), o Serviço^(*) Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral (STAPE) solicitou à Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd) a emissão de parecer acerca da comunicação a terceiros de dados pessoais contidos na Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE).

O STAPE é o organismo que na dependência do Ministério da Administração Interna desempenha funções de organização, coordenação e apoio geral das operações de recenseamento eleitoral (art. 30.º da Lei de recenseamento eleitoral), sendo, nos termos do art. 11.º da mesma Lei, competente para a organização, manutenção e gestão da BDRE. O art. 19.º define como responsável pela BDRE – nos termos e para os efeitos da Lei da Protecção de Dados Pessoais (designadamente art. 3.º alínea d) da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro) – o director-geral do STAPE.

Em virtude das suas atribuições vêm sendo dirigidos ao STAPE vários pedidos de comuni-

cação de dados constantes da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral, quer por entidades públicas, quer por particulares e por pessoas colectivas privadas, o que motivou a solicitação a esta CNPD do pedido de parecer aqui em análise.

Este pedido de parecer, originariamente distribuído ao anterior Presidente desta Comissão, só em meados do corrente ano foi distribuído à presente relatora, juntamente com diversos outros processos cuja solução está na directa dependência daquele processo, e que lhe foram sendo apensados ao longo do tempo decorrido. Na pendência do pedido de parecer, o STAPE passou a reencaminhar os pedidos de comunicação de dados constantes da BDRE directa ou indirectamente para a CNPD. Assim, e dada a extensão do presente processo bem como a profusão de documentos envolvidos, a sua organização demorou aos serviços cerca de um mês, tendo a sua discussão final sido sucessivamente adiada para permitir uma maior reflexão conjunta.

Feito o levantamento das situações envolvidas, opta-se, nestas circunstâncias, pela emissão de

(*) O STAPE agradece a autorização que a CNPD concedeu para a publicação deste parecer na revista "eleições".

(* *) Deve ler-se: Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

uma decisão de âmbito geral que possa, de uma forma mais abrangente, contemplar a maioria das questões colocadas.

II. As questões

1. A base de dados do recenseamento eleitoral (BDRE)

O art. 113.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece os princípios gerais de direito eleitoral, referindo-se o seu n.º 2 ao recenseamento eleitoral^[1]. O direito de sufrágio pressupõe, como condição do seu exercício, o direito/obrigação de recenseamento, desempenhando este a função de registo e de certificação, e servindo ao controlo de qualidade dos actos eleitorais e dos referendos, só podendo exercer o direito de voto os cidadãos recenseados^[2].

A Lei do recenseamento eleitoral – Lei n.º 13/99, de 22 de Março – concretizou o regime jurídico do recenseamento eleitoral tendo por base um ficheiro informatizado (base de dados do recenseamento eleitoral – BDRE) constituído ao abrigo da Lei n.º 130-A/97, de 31 de Dezembro. Estabelece o art. 10.º da Lei do recenseamento eleitoral que «a base de dados do recenseamento eleitoral ... tem por finalidade organizar e manter permanente e actual a informação relativa aos cidadãos eleitores inscritos no

recenseamento eleitoral». De acordo com a Lei 130-A/97, de 31 de Dezembro, «a base de dados visa permitir a regularização das situações de inscrição indevida ou múltipla e manter permanente e actual a informação relativa ao universo eleitoral». A BDRE contém dados pessoais dos cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral constantes do art. 12.º e do art. 37.º. Estes são recolhidos mediante impresso (verbete de inscrição) no momento da inscrição no recenseamento, podendo, nos termos da mesma lei, sofrer actualizações.

2. Os dados pessoais

São os seguintes os dados tratados: número de inscrição, designação da comissão recenseadora e/ou posto de recenseamento onde está inscrito, nome completo, filiação, data de nascimento, naturalidade, sexo, freguesia e concelho ou país de residência conforme o bilhete de identidade, endereço postal conforme o do verbete de inscrição, freguesia ou distrito consular, número do bilhete de identidade, número e data de emissão do passaporte, nacionalidade, data de inscrição no recenseamento eleitoral, e ainda, conforme os casos, menção de que se trata de eleitor inscrito provisoriamente, título de residência válido comprovativo do tempo mínimo de residência, menção de «eleitor do Presidente da República», menção da opção feita

pelos eleitores da União Europeia não nacionais do Estado Português conforme o disposto no art. 37.º n.º 5, informação relativa à capacidade eleitoral activa nos termos do art. 50.º (informações relativas à perda, reacquirição ou confirmação da manutenção da capacidade eleitoral activa v.g. casos de privação de direitos políticos por decisão judicial, confirmações da actualidade da inscrição de eleitores com mais de 105 anos, casos de internamento em estabelecimento psiquiátrico de cidadãos notoriamente reconhecidos como dementes), informação relativa à opção feita pelos cidadãos portugueses recenseados em países da União Europeia, nos termos do art. 44.º n.º 1.

Estas informações, relativas a cada um dos respectivos titulares, constituem, nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, dados pessoais, entendidos como «qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respectivo suporte, incluindo som e imagem, relativa a pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável a pessoa que possa ser identificada directa ou indirectamente, designadamente por referência a um número de identificação ou a um ou mais elementos específicos da sua identidade física, fisiológica, psíquica, económica, cultural ou social» (art. 3.º alínea a).

Os dados pessoais que as diferentes entidades públicas ou

privadas pretendem que lhes sejam comunicados são, regra geral, a certificação da inscrição no recenseamento eleitoral, mas também a morada («endereço postal» mencionado na alínea i), sendo certo que por vezes são solicitadas outras informações, de forma associada, como, v.g., a data de nascimento.

A morada parece pressupor a «recolha e registo de informação acerca do lugar, rua, número do prédio e andar do correlativo endereço»^[3]. Na Deliberação n.º 41/96, a CNPD pronunciou-se no sentido de que o mero conhecimento da morada, mesmo que em sede de protecção de dados pessoais e mesmo abrangendo a rua, número e andar, «mais não traduz que um mero facto objectivo, necessariamente e, por regra, não violador da intimidade da vida privada»^[4].

A actual Lei de Protecção de Dados já não distingue, ao contrário do que acontecia com a Lei n.º 10/91, de 29 de Abril, entre dados pessoais (quaisquer informações relativas a pessoa singular identificada ou identificável, considerando-se identificável a pessoa cuja identificação não envolva custos ou prazos desproporcionados) e dados públicos (dados pessoais constantes de documento público oficial, exceptuando os elementos confidenciais, tais como a profissão e a morada, ou as incapacidades averbadas no assento de nascimento)^[5].

3. A questão

A questão está em saber se deve ser permitida a comunicação a terceiros dos dados constantes da BDRE, vindo estes, consequentemente, a ser utilizados para fins não determinantes da recolha, admitindo-se um desvio da finalidade^[6].

Importa, por isso, diferenciar as entidades que se têm vindo a dirigir ao STAPE solicitando que este lhes comunique dados da BDRE e, quando necessário, fixar os condicionalismos que devem verificar-se para que possa ocorrer tal comunicação a terceiros.

De forma esquemática resumem-se aqui os pedidos de informação relativos a dados da BDRE dirigidos ao STAPE (ou, nos últimos tempos, directamente à CNPD):

- Particulares – Procurando paradeiro de familiar ou amigo (morada)
- Particulares – pretendendo organizar reunião convívio (morada)
- Advogados – para acção judicial (morada ou certificado de inscrição em determinada freguesia, actual, ou em determinado período)
- Companhias de Seguros – para envio de pensão fixada pelo tribunal por acidente de trabalho que o lesado deixou de receber (morada)
- Empresas – para que indivíduo salde dívida (morada)
- Associação de proprietários imobiliários – para verificação de legitimidade de transmissão de contrato de arrendamento, pretendem conhecer a morada de inquilinos
- Instituições de utilidade pública – actualização de ficheiros de associados (morada)
- Tribunais (morada)
- GNR e PSP (morada)
- Juntas de Freguesias – para realização de inquérito à população (morada, por vezes idade)
- Câmaras Municipais – para dar andamento a procedimentos administrativos e a processos de contra-ordenações (morada)
- Conservatórias – para completar assentos de óbito (morada)
- Hospitais – para reembolso de despesas de saúde (morada)
- Fundo de Garantia Automóvel – para reembolso de despesas (sub-rogação nos direitos do lesado) (DL 522/85, 31 de Dezembro) (morada)
- Direcção-Geral de Finanças – para instaurar processo de inspecção tributária (morada)
- Centro Nacional de Pensões – para obter morada de ascendente que tem pessoa a cargo, para atribuição de pensão
- Ministério da Defesa Nacional – para dar cumprimento ao Regulamento de Serviço Militar quanto a faltosos e compelidos (DL 463/88, de 15 de Dezembro) (morada)

- Direcção Regional de Agricultura do Algarve – para actualização de moradas de produtores agrícolas/ de proprietários de floresta (para estudo de problemas estruturais da exploração das florestas)

III. O Direito aplicável

1. A Constituição e a Lei

Foi já mencionado que ao exercício do direito de sufrágio previsto no art. 113.º CRP é indispensável a existência de um recenseamento eleitoral, também constitucionalmente previsto. A Lei n.º 13/99, de 22 de Março, regula actualmente o recenseamento eleitoral e a respectiva BDRE, que contém dados pessoais dos cidadãos eleitores.

Por sua vez, o art. 35.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), relativo à «utilização da informática», estabelece no seu n.º 4 que «É proibido o acesso a dados pessoais de terceiros, salvo em casos excepcionais previstos na lei»^[7]. O n.º 1 do mesmo artigo concede ao cidadão o direito de conhecer a finalidade a que os dados se destinam.

A Lei que actualmente regula o tratamento de dados pessoais é a Lei da Protecção de Dados (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro). As suas disposições, juntamente com as estabelecidas pela Lei do recenseamento eleitoral, definem

o acesso aos dados pessoais pelo respectivo titular e a sua comunicação a terceiro. O sentido de «terceiro» foi clarificado pela Lei n.º 67/98, no seguimento da transposição da Directiva 46/95/CE: «terceiro» é a pessoa singular ou colectiva, a autoridade pública, o serviço ou qualquer outro organismo que, não sendo o titular dos dados, o responsável pelo tratamento, o subcontratante ou outra pessoa sob autoridade directa do responsável pelo tratamento ou do subcontratante, esteja habilitado a tratar os dados^[8].

Assim, seguindo os princípios gerais do tratamento de dados pessoais, a Lei do recenseamento eleitoral atribuiu ao respectivo titular o direito de informação e de acesso aos próprios dados – no art. 14.º e 15.º - havendo, simultaneamente, definido algumas condições de comunicação de dados a terceiros.

Estabelece o art. 16.º que podem ser comunicados dados constantes da BDRE a forças e serviços de segurança ou a serviços e organismos da Administração Pública e da Administração Local, quando devidamente identificados e para prossecução das atribuições dos serviços requisitantes, no caso de verificação cumulativa dos seguintes requisitos: exista obrigação ou autorização legal, ou autorização da CNPD; os dados sejam indispensáveis ao destinatário para cumprimento das suas atribuições, desde que a finalidade do tratamento do

destinatário não seja incompatível com a finalidade que determinou a recolha^[9].

Relativamente à comunicação de dados a entidades administrativas, o próprio art. 16.º da Lei do recenseamento eleitoral prevê a possibilidade de existência de obrigações ou autorizações legais que podem determinar, se preenchidos os restantes requisitos, a possibilidade de comunicação de dados a terceiros. Note-se, todavia, que também aqui a falta de obrigação ou autorização legal pode ser suprida por autorização da CNPD (art. 16.º n.º 1 alínea a).

Em todos os casos mencionados no art. 16.º da Lei da Protecção de Dados é da exclusiva competência do STAPE a comunicação dos dados nele mencionados.

Assim, a comunicação de dados pessoais relativos ao recenseamento a terceiros é desde logo regulada pelas disposições da Lei de Protecção de Dados Pessoais e da Lei do recenseamento eleitoral, que determinam:

- que cabe ao STAPE comunicar os dados, e não à CNPD (art. 16.º n.º 2 da Lei do recenseamento eleitoral);
- que existe a efectiva possibilidade dessas comunicações acontecerem a favor de entidades administrativas públi-

cas (forças e serviços de segurança ou serviços e organismos da Administração Pública e da Administração Local), desde que devidamente identificados e para prossecução das respectivas atribuições (corpo do art. 16.º n.º 1), com base em obrigação ou autorização legal, ou com base em autorização da CNPD, e desde que os dados sejam indispensáveis ao destinatário para cumprimento das atribuições dos serviços requisitantes (art. 16.º n.º 1 alínea a);

- que a utilização de dados para finalidades não determinantes da recolha, incluindo a sua comunicação a favor de entidades privadas/pessoas singulares, ou entidades não administrativas, pode acontecer desde que exista uma autorização da CNPD (art. 23.º n.º 1 alínea d) e art. 28.º n.º 1 alínea d) da Lei da Protecção de Dados Pessoais) ou autorização legal. Esta autorização da CNPD será sempre excepcional, e decidida **caso a caso** pela Comissão.

É o que mais adiante se analisará.

Note-se desde já que o regime de utilização de dados para finalidade diversa definido pela actual Lei da Protecção de Dados Pessoais é distinto do que havia sido estabelecido no âmbito da Lei n.º 10/91, de 29 de Abril, a qual

considerava como indispensável a existência de uma autorização legal (art. 15.º: «Os dados pessoais só podem ser utilizados para a finalidade determinante da sua recolha, salvo autorização concedida por lei»)^[10].

2. As decisões da CNPD

A CNPD já se pronunciou anteriormente acerca dos tratamentos de dados pessoais que o recenseamento eleitoral envolve.

Na Deliberação n.º 41/96^[11] a CNPD considerou dados públicos os dados pessoais relativos ao recenseamento eleitoral, com excepção da morada, já que constam de documentos oficiais.

Deliberou-se então que destinando-se os pedidos apresentados a fins eleitorais, todos os cidadãos têm acesso à informação, muito em especial e, "em igualdade de circunstâncias", os "candidatos e os partidos políticos".

Destinando-se a informação a quaisquer outros fins, devem ser prestadas todas e quaisquer informações, quando solicitadas quer pelas ENTIDADES JUDICIAIS, pelas POLÍCIAS - enquanto "órgãos de polícia criminal" - quer por ADVOGADOS e SOLICITADORES no exercício das suas funções, bem como a todos aqueles que demonstrem um interesse pessoal directo e legítimo, legalmente reconhecido. Nos restantes casos, qualquer comunicação de-

verá depender de autorização escrita do respectivo titular da informação.

Na Deliberação n.º 11/97^[12] a CNPD autorizou uma junta de freguesia a fornecer "uma lista de todos os indivíduos residentes na freguesia, com idades compreendidas entre os 50 e 65 anos, bem como as respectivas moradas, ao Centro de Estudos de Nutrição", para que este procedesse a um estudo.

Deliberou-se então autorizar o fornecimento dos dados, considerando-se legítimo e justificado a comunicação da informação pretendida, pese embora a finalidade diversa para que a informação foi recolhida, desde logo, pelos interesses em causa, depois e fundamentalmente, porque se mostram asseguradas as garantias adequadas, quer de não discriminação, quer de tomada de quaisquer decisões desfavoráveis aos respectivos titulares, bem pelo contrário.

E ainda porque: a informação a prestar é a mínima indispensável e necessária para o estudo em causa, sendo certo que se trata de informação pública ou, se se quiser, tendencialmente pública; está sempre dependente, quer do esclarecimento previamente prestado, quer do subsequente consentimento ou da não oposição do respectivo titular, que sempre poderá não participar no referido estudo; este, é levado a cabo por pessoa idónea e competente, assegurando o dever de sigilo a

que está profissionalmente obrigado ; só até à fase da recolha da informação estão em causa verdadeiros dados pessoais, seguindo-se o seu tratamento e publicação de forma anonimizada. Entendeu-se, contudo, que na carta a dirigir ao universo das pessoas listadas, o Centro de Estudos de Nutrição, deverá informá-las que recolheu a sua identificação e morada na Junta de Freguesia e que só levarão por diante o estudo referido com a sua autorização.

Na Autorização n.º 20/99 solicitadores pediram a uma Junta de Freguesia que confirmasse a inscrição no recenseamento eleitoral, naquela freguesia, de determinados cidadãos, para fins judiciais, requerendo ainda informação acerca da data de nascimento e naturalidade dos mesmos. A CNPD decidiu autorizar a comunicação dos dados em causa.

Na Deliberação n.º 8/01 a CNPD pronunciou-se acerca da legitimidade do fornecimento pelo STAPE ao Tribunal de Silves de informação relativa à morada de cidadãos que deveriam ser notificados para intervirem como jurados em julgamento. A selecção de jurados processa-se, nos termos da lei, a partir dos cadernos de recenseamento eleitoral correspondentes às freguesias integradas no âmbito da circunscrição judicial respectiva. A Comissão entendeu não ter quaisquer dúvidas de que a notificação

dos jurados sorteados dos cadernos de recenseamento eleitoral só pode ser levada a cabo conhecendo-se a morada dos mesmos, tendo considerado justificada a obrigação do STAPE de comunicar tais dados ao Tribunal de Silves.

3. Análise do Direito e solução proposta

a) Ideia geral

Como foi já esquematizado, foram até ao momento várias as entidades públicas (de cariz administrativo ou sem ele) ou privadas que se dirigiram directa ou indirectamente à CNPD solicitando a comunicação de dados da BDRE.

Desde particulares que procuram o paradeiro de familiares ou que desejam organizar uma reunião convívio; advogados, que a propósito de acção judicial pretendem conhecer a morada ou obter certificado de inscrição em determinada freguesia, seja o dado actual, ou a sua certificação em determinado período; companhias de seguros, para envio de pensão fixada pelo tribunal por acidente de trabalho que o lesado deixou de receber; empresas, que procuram conhecer a morada de indivíduo para que este salde dívida; associações, como a Associação de proprietário imobiliários que pretende realizar a verificação de morada de inquilinos para verificação de legitimidade de trans-

missão de contrato de arrendamento; instituições de utilidade pública como a Voz do Operário que deseja proceder à actualização de ficheiros de associados; tribunais; forças de segurança para procederem a inquéritos ordenados pelo MP; juntas de freguesia, desejando, v.g., realizar um inquérito à população de determinada faixa etária; ou câmaras municipais, para finalidades administrativas; conservatórias do registo civil, a fim de completarem assentos de óbito; hospitais, pretendendo obter o reembolso de despesas de saúde; o Fundo de Garantia Automóvel, para conseguir o reembolso de despesas (sub-rogação nos direitos do lesado) (DL n.º 522/85, 31 de Dezembro); a Direcção-Geral de Finanças com a finalidade de instaurar processo de inspecção tributária; o Centro Nacional de Pensões para conhecimento de morada de ascendente que tem pessoa a cargo para atribuição de pensão; o Ministério da Defesa Nacional com o objectivo de dar cumprimento ao Regulamento de Serviço Militar quanto a faltosos e compelidos (DL n.º 463/88, de 15 de Dezembro); a Direcção Regional de Agricultura do Algarve, procurando realizar a actualização de moradas de produtores agrícolas/ de proprietários de floresta, com o intuito de proceder ao estudo de problemas estruturais da exploração das florestas.

Não poderá argumentar-se que todos os dados pessoais a que pretendem aceder as diferentes entidades sejam informações

livremente consultáveis, por constarem dos cadernos eleitorais, sujeitos a exposição pública (art. 56.º e 57.º), ou que deles podem ser extraídas certidões, nos termos do art. 68.º da Lei do recenseamento eleitoral.

Na realidade, a informação constante dos cadernos eleitorais é muito mais restrita, excluindo, desde logo, o endereço, a data de nascimento, ou naturalidade, embora possibilitando, todavia, o conhecimento da freguesia ou distrito consular e país de recenseamento, bem como o nome e número de inscrição do titular^[13].

Por outro lado, as certidões atestam o recenseamento eleitoral, e não quaisquer outros dados constantes do recenseamento.

Assim, poderá ser dado conhecimento da inscrição de um indivíduo no recenseamento eleitoral (o que, em certos casos, atesta a residência, embora não determine a morada), mas não de todos os dados dele constantes. Por maioria de razão, também advogados e solicitadores poderão obter atestados de inscrição no recenseamento eleitoral de certo cidadão em determinada freguesia, seja o dado actual, ou a sua certificação em determinado período^[14].

b) As disposições normativas e os princípios gerais

Cumpra então analisar as disposições da protecção de dados.

A Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do art. 35.º, a Convenção 108 do Conselho da Europa ^[15], a Directiva 46/95/CE ^[16] e a Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro ^[17], definiram um princípio geral a ter em conta na solução para estas questões: o princípio da finalidade ^[18]. O mesmo «princípio da especificação das finalidades e da limitação da sua utilização» constava já da Recomendação da O.C.D.E. de 23 de Setembro de 1980.

No caso são, como se verifica, claramente diferentes da finalidade da recolha as finalidades que se pretende prosseguir com a comunicação dos dados constantes da BDRE, existindo terceiros que para diferentes finalidade pretendem conhecer dados pessoais constantes da BDRE.

No seu comentário ao art. 35.º CRP, ainda na redacção de 89, Gomes Canotilho e Vital Moreira escreviam já, a propósito dos princípios exigíveis para que se proceda a informatização, que deveria respeitar-se «a limitação da utilização, isto é, os dados, uma vez recolhidos e processados, devem ser exclusivamente utilizados para a prossecução dos fins previamente especificados» ^[19].

A utilização de dados pessoais para fins diferentes dos que motivaram a recolha conduz desde logo, no entendimento de Murillo de la Cueva, à ilegitimidade do seu tratamento: a definição de uma finalidade serve, pela negativa, para proibir o uso dos dados para finalidades diferentes ^[20].

Ainda entre nós, Agostinho Eiras escrevia que «a recolha de dados pessoais deve ser feita de harmonia com o fim, determinado previamente, o qual será conhecido antes do seu início» ^[21].

Todavia, são admitidas excepções a este princípio geral. A Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, permite à CNPD a autorização **excepcional** do desvio da finalidade ^[22], podendo também a lei estabelecer esta excepção ^[23].

c) A Lei do recenseamento eleitoral

Analisemos igualmente a Lei do recenseamento eleitoral nos casos de comunicação de dados a terceiros que esta contempla.

Quando forças e serviços de segurança, organismos da Administração Pública e da Administração Local requeiram a comunicação de informações constantes da BDRE **deve o STAPE exigir-lhes:**

Que se encontrem devidamente identificados;

Que demonstrem que as informações se destinam a permitir a prossecução das suas atribuições;

Que os dados a que pretendem aceder sejam indispensáveis ao destinatário para cumprimento das suas atribuições, desde que a finalidade do tratamento do destinatário não seja incom-

patível com a finalidade que determinou a recolha.

Que demonstrem existir uma autorização ou obrigação legal de comunicação;

Caso esta autorização ou obrigação legal seja inexistente (ou não demonstrada), só uma autorização desta CNPD poderá, nos termos da lei, suprir a sua falta.

Esta autorização a conceder pela CNPD avaliará o preenchimento das condições acima descritas.

No art. 16.º da Lei do recenseamento eleitoral não se refere a possibilidade de comunicação de dados a entidades/pessoas privadas (singulares ou colectivas), ou a outras entidades de natureza não administrativa. Contudo, a comunicação de dados («por transmissão, por difusão ou por qualquer outra forma de colocação à disposição») constitui, nos termos do art. 3.º da Lei da Protecção de Dados Pessoais, um tratamento de dados, sujeito, por isso, às disposições gerais de protecção de dados que regulam o desvio de finalidade.

d) As condições da autorização da CNPD

Segundo a Lei da Protecção de Dados, a utilização de dados para fins não determinantes da recolha está sujeita, nos termos do

seu art. 28.º n.º 1 alínea d), a autorização da CNPD, excepto nos casos em que exista uma autorização legal. Compete a esta Comissão, nos termos do art. 23.º n.º alínea d) «**Autorizar excepcionalmente** a utilização de dados pessoais para finalidades não determinantes da recolha, com respeito dos princípios definidos no art. 5.º». Assim, inexistindo qualquer autorização legal para os casos de comunicação de dados a entidades privadas relativa a dados constantes da BDRE, a autorização da CNPD é nestes casos indispensável.

A CNPD tem, por isso, competência para autorizar o tratamento dos dados com desvio da finalidade para que foram recolhidos (nos casos previstos no art. 16.º da Lei do recenseamento eleitoral ou não). Todavia, como já se fez notar, esta autorização, quando ao abrigo do art. 23.º alínea d) da Lei da Protecção de Dados, deve funcionar em termos **excepcionais**.

Esta autorização da CNPD, seja para utilização de dados pelas forças e serviços de segurança ou por serviços e organismos da Administração Pública e da Administração Local (como é o caso referido no art. 16.º da Lei do recenseamento eleitoral), ou em quaisquer outras condições, sempre terá de partir da mesma matriz comum: a finalidade do tratamento do destinatário **não poderá ser incompatível** com a finalidade que determinou a recolha (um dos

corolários do princípio da finalidade dos dados), e as entidades públicas ou privadas sempre terão de estar devidamente **identificadas**.

Parece dever exigir-se também às pessoas colectivas privadas o cumprimento do requisito (adaptado) do art. 16.º da Lei do recenseamento eleitoral que estabelece que só se pode aceder aos dados para prossecução das atribuições do requerente: se tal parece razoável no caso de entidade colectiva de cariz público, de natureza administrativa ou não, tal exigência parece fazer igualmente sentido em caso de entidades colectivas privadas que, por natureza também têm finalidades a prosseguir^[24].

Acresce que a **finalidade** da comunicação dos dados de terceiro (que sempre terá de ser respeitada, não podendo estas informações ser posteriormente tratadas para fins diversos) **sempre terá de ser conhecida**.

Manter-se-á como imprescindível, a ideia de que os dados devem ser **indispensáveis** ao destinatário para cumprimento da finalidade que com eles se propõe atingir. Note-se que tipo e qualidade dos dados em causa nos pedidos de comunicação de dados constantes da BDRE - no essencial, a morada - assumem, pela sua natureza, um menor perigo para a privacidade.

Essa finalidade terá ela própria de ser **legítima**, nos termos do art. 5.º n.º 1 alínea b) da Lei da Protecção de Dados. Esta

lei exige, ao admitir que a CNPD possa autorizar um desvio de finalidade, que terão de ser respeitados os requisitos do seu art. 5.º. Este artigo refere-se à qualidade dos dados e estabelece princípios gerais a que deverá obedecer o tratamento.

Um princípio importante a ter em conta neste tipo de tratamento de dados parece ser o **princípio da justificação social**^[25].

Isto porque o tratamento de dados aqui em causa foi constituído para satisfazer uma importante necessidade pública de «registo e certificação do recenseamento e de controlo da regularidade dos actos eleitorais e dos referendos». Este facto parece aconselhar que a sua utilização para finalidades diversas da recolha deva apenas ser possível quando estejam também em causa finalidades de interesse público relevante, o que vai, aliás, no sentido da excepcionalidade prevista para as autorizações de desvio da finalidade que nos termos da lei podem ser concedidas pela CNPD, ao abrigo do art. 23.º alínea d) da Lei da Protecção de Dados^[26].

Todos estes requisitos justificam-se também porque a BDRE apresenta outra característica singular que é importante destacar:

O tratamento de dados do recenseamento eleitoral é um tratamento de que obrigatoriamente constarão todos os cidadãos que gozem de capacida-

de eleitoral activa. Ninguém pode votar, mesmo que seja detentor de capacidade eleitoral activa, sem constar da BDRE, não podendo sequer afirmar-se que exista verdadeira liberdade de inserção dos respectivos dados pessoais no tratamento. Assim sendo, e em virtude da obrigatoriedade, permanência, unicidade e mesmo oficiosidade do recenseamento eleitoral ^[27], este constitui um conjunto exaustivo de dados, relativamente aos quais se procura permanente actualização, e que muitos vêem como uma espécie de ficheiro de referência, como uma espécie de «fonte fresca de informações» de que todos se poderiam servir ^[28].

Consequentemente, parece dever entender-se que a comunicação a terceiros de dados da BDRE, com o consequente desvio da finalidade para que foram recolhidos, deve ser encarada com especial acuidade.

e) Súmula das condições

Assim, para que a CNPD autorize a comunicação de dados do recenseamento eleitoral sempre terá em conta:

As entidades públicas ou privadas sempre terão de estar devidamente **identificadas**.

A finalidade do tratamento do destinatário, que sempre terá de ser conhecida, e **legítima, não poderá ser incompatível** com a finalidade que determinou a reco-

lha (um dos corolários do princípio da finalidade dos dados).

Os dados a comunicar devem ser **indispensáveis** ao destinatário para cumprimento da finalidade que com eles se propõe atingir.

Essa finalidade deve ser legítima e considerada uma finalidade de **interesse público relevante (princípio da justificação social)**.

A autorização é, quando concedida nos termos do art. 23.º da Lei da Protecção de Dados, a **excepção**, não a regra;

f) Os casos concretos

Quando terceiros pretendam que lhes seja comunicada informação relativa aos dados pessoais constantes da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral para quaisquer outros fins, devem distinguir-se várias situações:

Devem ser prestadas todas e quaisquer informações, quando solicitadas por entidades judiciais e pelas polícias, enquanto órgãos de polícia criminal.

Relativamente aos tribunais, tal resultará do disposto no art. 519.º-A CPC que dispensa a confidencialidade relativamente ao juiz da causa: «a simples confidencialidade de dados que se encontrem na disponibilidade de serviços administrativos, em suporte manual ou informático e que se refiram à identificação, à

residência...não obsta a que o juiz da causa, oficiosamente ou a requerimento de alguma das partes, possa, em despacho fundamentado, determinar a prestação de informações ao tribunal, quando as considere essenciais ao regular andamento do processo ou à justa composição do litígio». O mesmo se diga, em matéria de processo penal, do disposto no art. 135.º e 136.º.

Relativamente à comunicação de dados às polícias, esta informação apenas deverá ser facultada quando estas actuem nas vestes de órgão de polícia criminal e para o exercício dessas funções, actuando sob direcção e na dependência funcional das autoridades judiciárias (art. 56.º CPP), e não para a realização de meras tarefas de polícia administrativa^[29]. As Leis de Organização e de Funcionamento das polícias com funções de polícia criminal impõem, por outro lado, um dever geral de cooperação, existindo, designadamente em relação aos serviços públicos, um dever de colaboração quando esta lhes for solicitada legitimamente para o exercício das suas funções. Pesado o interesse da confidencialidade de um dado como a morada e o exercício de funções de polícia judiciária, na dependência das autoridades judiciais, entende-se dever a informação ser prestada pelo STAPE às polícias. Sempre deverá demonstrar-se a absoluta necessidade do seu conhecimento.

Outro caso a considerar é o da comunicação dos dados aos advogados.

A CNPD, por maioria, decidiu não conceder aos advogados a possibilidade de lhes ser comunicado o dado morada constante da BDRE. Entendeu-se que, quando fosse caso disso, deveria ser o juiz do processo a solicitá-lo ao STAPE, possibilidade que, como atrás foi referido, a Lei confere.

A comunicação do dado morada também não poderá ser admitida naqueles casos em que, numa qualquer situação de conflito não contencioso, e sem que seja directamente para fins judiciais, um terceiro pretenda aceder ao dado «morada» constante da BDRE para obter o cumprimento de uma obrigação por parte do titular da morada (v.g. pagamento de despesas de hospital ou de dívida a uma empresa), ou no caso em que uma associação de proprietários imobiliários pretenda proceder à verificação de morada de inquilinos para verificação de legitimidade de transmissão de contrato de arrendamento, ainda que o faço no interesse do seu associado.

Só o exercício do direito de acesso à justiça e aos tribunais^[30], nos termos mencionados nos parágrafos anteriores, poderá justificar o fornecimento da informação requerida, quando não possa ser obtida de outra forma. Sempre que possível competirá aos órgãos judiciais solicitar tal informação.

Já no caso de solicitações de comunicação do dado «morada» por parte do Fundo de Garantia Automóvel para reembolso de despesas (sub-rogação nos direitos do lesado), o art. 21.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 522/85, 31 de Dezembro, estabelece que compete ao Fundo de Garantia Automóvel satisfazer as indemnizações decorrentes de acidentes originados por veículos sujeitos a seguro obrigatório, em determinadas condições, ficando sub-rogado nos direitos do lesado, após a satisfação da indemnização ao lesado. O dado solicitado é indispensável ao Fundo de Garantia Automóvel para cumprimento das suas competências próprias, considerando a CNPD justificada e necessária a comunicação da informação relativa à morada de um cidadão que desobedecendo às normas que regem o seguro obrigatório não transferiu a responsabilidade por acidente de viação para uma companhia de seguros.

Por outro lado, a comunicação pode ser enquadrada no âmbito do art. 6.º alínea e) da Lei da Protecção de Dados, justificando-se porque enquadrada na «prosecução de interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou de terceiro a quem os dados são comunicados, desde que não devam prevalecer os interesses ou os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados».

Quando a Direcção-Geral de Finanças pretender instaurar processos de inspecção tributária, e

atendendo à abertura do disposto no art. 63.º da LGT, poderá o STAPE comunicar o dado morada à Administração tributária. Dispondo esta de poderes alargados que podem ser utilizados para apurar a situação tributária dos contribuintes, permitindo-lhe mesmo solicitar a colaboração de quaisquer entidades públicas necessária ao apuramento da sua situação tributária ou de terceiros com quem mantenham relações económicas, por maioria de razão deverá poder ter conhecer uma informação não sensível como a morada (o dever de colaboração está também previsto, v.g., no art. 123.º CIRS).

No caso dos pedidos das conservatórias que pretendem aceder ao dado «morada» para completar o assento de óbito, deve ser tido em conta o disposto no próprio diploma do recenseamento eleitoral que admite a interconexão da BDRE com a base de dados da identificação civil (BDIC): considerando que o art. 16.º n.º 1 alínea c) da mesma lei estipula que um dos princípios a ter em conta é o da indispensabilidade dos dados para que o destinatário cumpra as suas funções, e desde que estas não sejam incompatíveis com a finalidade de recolha, esta é uma das situações em que deve admitir-se a comunicação de dados. A reforma do Código de Registo Civil (Decreto-Lei n.º 228/2001) também se referiu à importância da actualização das bases de dados do

recenseamento eleitoral e da identificação civil, permitindo expressamente o acesso do STAPE aos registos, para efeito de actualização da base de dados do recenseamento eleitoral.

A comunicação do dado morada a pessoas singulares para identificação do paradeiro de um familiar ou amigo, ou para convocação de um reunião de amigos ou colegas, não parece preencher as condições de indispensabilidade da comunicação dos dados para prossecução dessa finalidade, por um lado, devendo ser entendido como uma finalidade não compatível com a recolha de dados, por outro. A prossecução de finalidades privadas (apesar de por vezes com contornos humanos de alguma sensibilidade) não justifica que se viole o «right to be let alone» de cada um.

Também deve ser entendida como finalidade incompatível com a finalidade determinante da recolha dos dados constantes da BDRE a procura da actualização de ficheiros de moradas por parte de diversas pessoas colectivas privadas, ou mesmo de pessoas colectivas públicas, como v.g. as associações públicas, para mera gestão de contactos com associados ou clientes, para cobrança de quotizações, envio de correspondência vária, etc.^[31]. Como se mencionou, o recurso à BDRE terá de ser apreciado igualmente do ponto de vista da justificação social e da indispensabilidade da

comunicação para prossecução de finalidade de relevante interesse público. Nos casos exemplificados não se verificam as condições de indispensabilidade ou sequer de justificação social para tal comunicação. Não parece que possa nestes casos prevalecer o interesse do terceiro a quem se pretende que sejam comunicados os dados, mas antes o direito do titular à reserva em relação à sua morada.

Estes mesmos princípios e finalidade parecem poder já justificar a comunicação da morada de um cidadão por parte de um serviço que no exercício das suas funções necessite de contactar com o cidadão para realização de um interesse (directa ou reflexamente) público relevante, interesse esse que se reflecte de forma positiva na esfera do particular, e desde que essa informação seja utilizada exclusivamente para esse fim, respeitando-se os princípios gerais de protecção de dados que impossibilitam, v.g., a sua comunicação a uma (chamemos-lhe quarta) outra entidade. Parece ser o caso do pedido de comunicação por parte do Centro Nacional de Pensões, quando pretenda obter morada do ascendente que tem pessoa a cargo, para lhe atribuir pensão;

Nestes casos, a indispensabilidade do recurso à BDRE deve ser conjugada com o comportamento do titular dos dados que pode, ainda que indirectamente, ser revelador do seu inte-

resse em determinada prestação: quando uma companhia de seguros pretende conhecer a morada de um cidadão para envio de pensão fixada pelo tribunal por acidente de trabalho que o lesado deixou de receber, sempre se poderá argumentar que a falta de comunicação de alteração de endereço para recebimento da pensão parte do próprio (des)interessado. O mesmo se diga de um cidadão que deu início a um procedimento administrativo e que, tendo mudado de residência não se interessou em fazer chegar ao conhecimento da Administração essa alteração.

Quanto a pedidos de comunicação do dado morada pela Administração Pública – distintos dos casos já enunciados - para dar andamento a um procedimento contraordenacional, entende a CNPD que sendo o dado solicitado indispensável para cumprimento das suas competências administrativas próprias, poder-se-á considerar justificada e necessária a comunicação da informação relativa à morada de um cidadão que violou a lei e ao qual a Administração pretende dar, nomeadamente, o direito de defesa, nos termos do art. 50.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro.

Acresce, como foi já referido, que a comunicação pode justificar-se porque enquadrada na «prosecução de interesses legítimos do responsável pelo tratamento ou de terceiro a quem os dados são comunicados, desde que não de-

vam prevalecer os interesses ou os direitos, liberdades e garantias dos titulares dos dados (art. 6.º alínea e) da Lei da Protecção de Dados).

No caso de consulta por parte de juntas de freguesia para realização de inquéritos – v.g. à população idosa – já a justificação social parece poder fundamentar a possibilidade da comunicação dos dados morada e idade dos cidadãos recenseados. O mesmo se poderia dizer quando a Direcção Regional de Agricultura do Algarve pretende ter conhecer o dado morada para actualização deste dado relativamente a produtores agrícolas e de proprietários de floresta, para estudo de problemas estruturais da exploração das florestas. A indispensabilidade da comunicação pode resultar da impossibilidade prática (que poderá surgir associada a custos muito elevados ou a limites temporais) da realização do inquérito quando não se limite, por utilização, v.g. do dados idade, o universo a auscultar, ou quando o contacto seja indispensável para determinar a morada dos inquiridos já identificados.

Atendendo a que estaremos perante informação tendencialmente pública, no caso da morada; e desde que estas consultas estejam sempre dependentes do esclarecimento previamente prestado e do subsequente consentimento ou da não oposição do respectivo titular, que sempre poderá não participar no referido

estudo ou inquérito; considerando que estes estudos devem ser realizados por pessoa idónea e competente, que assegure o cumprimento do dever de sigilo a que está profissionalmente obrigado; e uma vez que só até à fase da recolha da informação estão em causa verdadeiros dados pessoais, seguindo-se o seu tratamento (e eventual publicação de forma anonimizada); e desde que se informe o respectivo titular de que se recolheu a sua identificação e morada na Junta de Freguesia, entendeu-se possibilitar a utilização do dado morada para estas finalidades.

O pedido de comunicação do dado morada constante da BDRE por parte do Ministério da Defesa Nacional para dar cumprimento ao Regulamento de Serviço Militar quanto a faltosos e compelidos não pode, sem mais, considerar-se indispensável ao cumprimento das suas funções, nem, muitas vezes, adequada. A entidade privilegiada no contacto para realização do disposto no Regulamento do Serviço Militar têm sido as conservatórias do registo civil e não o STAPE através da BDRE. Todavia, caso se demonstre a sua eventual ineficácia, poderá então justificar-se o recurso à BDRE. Uma vez mais, o interesse do Ministério da Defesa Nacional parece dever prevalecer relativamente ao interesse de faltosos e compelidos, que o são por desrespeito das normas do Regulamento do Serviço Militar, na reserva da sua morada.

Neste caso, não se afigura que o eventual direito do titular se possa sobrepor aos interesses legítimos prosseguidos pelo MDN (art. 6.º e) da Lei da Protecção de Dados).

Quando a comunicação de dados for realizada para constituição de um novo tratamento de dados, e não para mero uso isolado de um nome e morada, fica esse novo tratamento sujeito às normas da protecção de dados devendo ser notificado à CNPD, nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro^[32].

IV. Conclusões

Cabe ao STAPE proceder à comunicação de dados constantes da BDRE, nos termos do art. 16.º n.º 2 da Lei n.º 13/99, de 22 de Março.

O dado morada constante do recenseamento eleitoral pode ser comunicado a terceiros nos termos e condições atrás descritos.

Algumas das comunicações encontram justificação legal para terem lugar; outras dependerão de autorização da CNPD. Para que a CNPD autorize a comunicação dos dados do recenseamento eleitoral sempre terá em conta:

Que a autorização é, nos termos da lei, a **excepção**, não a regra;

As entidades públicas ou privadas sempre terão de estar devidamente **identificadas**.

A finalidade do tratamento do destinatário, que sempre terá de ser conhecida, e **legítima, não poderá ser incompatível** com a finalidade que determinou a recolha (um dos corolários do princípio da finalidade dos dados).

Os dados a comunicar devem ser **indispensáveis** ao destinatário para cumprimento da finalidade que com eles se propõe atingir.

Essa finalidade deve ser legítima e considerada uma finalidade de **interesse público relevante (princípio da justificação social)**.

Poderá ser dado conhecimento da inscrição de um indivíduo no recenseamento eleitoral, sendo possível, nos termos da lei, obter certificado de inscrição no recenseamento eleitoral de certo cidadão em determinada freguesia, seja o dado actual, ou a sua certificação em determinado período, o que, em certos casos, atesta a residência, embora não determine a morada, mas não de todos os dados constantes do recenseamento eleitoral^[33].

Quando a comunicação de dados for realizada para constituição de um novo tratamento de dados, e não para mero uso isolado de um nome e morada, fica esse novo tratamento sujeito às normas da protecção de dados devendo ser notificado à CNPD, nos termos da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro.

A questão sobre a qual se debruçou este parecer foi objecto

de longa discussão. Das dificuldades colocadas pela interpretação da actual legislação, e da ausência de uma clara compatibilização da Lei do recenseamento eleitoral com a Lei de Protecção de Dados resultou a necessidade de propor a sua revisão, motivo pelo qual se opta pelo envio deste parecer ao legislador.

Lisboa, 4 de Dezembro de 2001

Catarina Sarmento e Castro
(relatora)

José Alexandre Pinheiro

Luís Durão Barroso

Cristina Baptista

Mário Vargues Gomes

Amadeu Francisco Ribeiro
Guerra

Luís Lingnau da Silveira
(Presidente)

Declaração de voto

Votei vencida, enquanto relatora do processo, o ponto relativo à comunicação do dado «morada» constante do recenseamento eleitoral a advogados, que, por isso, reescrevi em conformidade com a opinião maioritária.

Na minha perspectiva, o acesso por parte dos advogados ao dado morada constante da BDRE resultaria, desde logo, do art. 63.º n.º 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 84/84 de 16 de Março, que estabelece que «no exercício da sua profissão, o advo-

gado pode solicitar em qualquer tribunal ou repartição pública o exame de processos, livros ou documentos que não tenham carácter reservado ou secreto, bem como requerer verbalmente ou por escrito a passagem de certidões, sem necessidade de exhibir procuração». No caso da comunicação do dado morada a advogados (e solicitadores), que considerámos não secreto ou reservado, sempre se deveria exigir que o conhecimento deste dado fosse determinado pela sua indispensabilidade para garantir o acesso e efectivação da justiça, devendo estes indicar, sempre que possível, no requerimento o número do processo em causa ^[34], bem como, no acesso à BDRE, procuração forense de uma das partes no processo.

Destinando-se a informação em causa, em última análise, a fins judiciais, sejam eles de natureza civil, criminal ou qualquer outra ^[35], o princípio constitucional fundamental que assegura o acesso ao direito e à tutela jurisdicional efectiva, objecto do art. 20º CRP, do art. 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do art. 6.º da Convenção Europeia do Direitos do Homem, impõe também a concessão dos meios necessários para a sua concretização, justificando a comunicação.

Lisboa, 4 de Dezembro de 2001

Catarina Sarmento e Castro
(Relatora)

Declaração de voto

A questão fundamental objecto do presente Parecer situa-se no domínio da **comunicação da informação constante da BDRE**, objecto de previsão no **Artº 16º da Lei 13/99, de 22/03**.

E, como ao mesmo subjaz, são, fundamentalmente, duas as questões que nele se registam :

- 1- A primeira, quanto à interpretação do próprio preceito
- 2- Outra, a de saber se o preceito em causa será de aplicação restrita e exclusiva nesta matéria

1- Quanto à primeiramente referida, como bem consta do Parecer, parece-nos claro que as entidades a quem podem ser comunicados os dados constantes da BDRE são as *“forças e serviços de segurança”* e os *“serviços e organismos da Administração Pública e da administração local”*.

Para tal, exige, previamente, o preceito em causa :

- A identificação daquelas identidades
- e
- Que a informação a comunicar o seja *“para prossecução das atribuições dos serviços requisitantes”*

bem como a verificação cumulativa dos seguintes **“requisitos”** :

- Que *“exista obrigação ou autorização legal”* para a comunicação - as quais, a não existirem uma ou outra, poderão ser substituí-

das por uma *“autorização da CNPD”*

- Que *“os dados sejam indispensáveis ao destinatário para cumprimento das suas atribuições”*

e

- Que *“a finalidade do tratamento do destinatário não seja incompatível com a finalidade que determinou a recolha”*

Relativamente à exigência da identificação das forças e serviços de segurança, bem como dos serviços e organismos das administrações pública e local, temos de convir, será algo estranho, já que se não perceberá muito bem como é que qualquer deles pode solicitar ao STAPE que lhe sejam comunicados determinados dados sem que simultaneamente se mostre suficientemente identificado ...

A quem responderia o STAPE ?!...

Depois,

Será que as *“forças e serviços de segurança”* não constituem *“serviços e organismos da Administração Pública e/ou da administração local”* ? Porquê e para quê então a diferenciação ?

E será que se pretendeu também incluir naqueles os serviços de segurança privados já existentes - vd Dec.Lei 231/98, de 22/07 ?

Quanto à verificação cumulativa dos requisitos exigidos para a comunicação :

Não será que a obrigação ou autorização legais exigidas pelo nº 1 al. a), não resultarão, por regra e, em geral, do cumprimento das atri-

buições legalmente previstas daquelas entidades referidas - al. b) ?

E que compatibilidade será possível descortinar relativamente à utilização da informação comunicada a qualquer daquelas entidades, perante a prevista finalidade da BDRE constante do Artº 10º nº 1 ? Ou será que a exigência deste requisito é apenas válida no caso da informação comunicada se destinar a um qualquer *“tratamento”* pelo *“destinatário”* da informação - al. b) ?

Será de exigir a verificação deste último requisito quando qualquer dos destinatários da informação apenas a pretenda utilizar fora de qualquer tratamento de dados ?

Todas estas questões justificariam, quanto a nós, que a CNPD concluísse também e, desde logo, pela necessidade urgente de uma alteração legislativa do preceito, atento o volume de pedidos de comunicação da informação, aliás, bem patente no Parecer emitido.

2- A outra questão prende-se com a de saber se o preceito em causa será a única, restrita e exclusiva, possibilidade de comunicação da informação nesta matéria.

Como também resulta do presente Parecer, a resposta é, necessariamente, negativa.

Para além das entidades referidas e dos necessários requisitos além previstos, necessariamente também que sempre a CNPD, como

“autoridade nacional que tem como atribuição controlar e fiscalizar o cumprimento das obrigações legais e regulamentares em matéria de protecção de dados pessoais” - cfr Artº 22º nº 1 da Lei 67/98 - será competente para, nos termos do disposto nos Artºs 23º nº 1 al. c) e 28º nº 1 al. d) seguintes, “autorizar excepcionalmente a utilização de dados pessoais - de quaisquer dados pessoais - para finalidades não determinantes da recolha, com respeito pelos princípios definidos no artigo 5º”.

É, aliás, o próprio Artº 35º nº 2 da CRP que, expressamente, a habilita a fazê-lo, concreta e especificamente também, em matéria de *“...transmissão e utilização...”* de dados.

E, adiantaríamos, se outros motivos não houvesse, as interrogações antes deixadas descritas, desde logo o imporiam.

Seria, por outro lado, impensável até, entender como exclusivo e restritivo o preceito em questão quando, como também se refere no Parecer, várias outras disposições legais permitem o acesso a qualquer tratamento de dados por outras entidades que não as acima referidas - *“forças e serviços de segurança”* e *“serviços e organismos da Administração Pública e da administração local”*.

É o caso dos Tribunais, como bem se refere no Parecer.

Tal como o entendemos no passado ⁽¹⁾, em circunstâncias legislativas algo “adversas”, por maioria de razão o entendemos hoje também, face à actual Lei 67/98, rela-

tivamente a advogados e a solicitadores, por também directamente decorrente da lei - Artº 63º do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo Dec.Lei 84/84, de 16/03 e 61º nº 3 do Estatuto dos Solicitadores, aprovado pelo Dec.Lei 483/76, de 19/06 - sobretudo e em especial quando em causa possa estar o exercício do direito fundamental do “acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva” objecto do Artº 20º da CRP.

Assim sendo, também em relação a estes, e sem prejuízo de a CNPD se poder pronunciar, caso a caso, quanto a vários outros, nos termos do citado Artº 23º nº 1 al. c), tenderia a aceitar a comunicação da informação da BDRE aos mesmos.

Mário Vargues Gomes

(1) Cfr Deliberação Nº 41/96, da CNPDPI, in Relatório 1996, pág. 244.

Notas:

- [1] «O recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório, permanente e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal, sem prejuízo do disposto nos n.os 4 e 5 do art. 15.º e no n.º 2 do art. 121.º». (os mencionados números do art. 15.º referem-se à capacidade eleitoral activa e passiva de cidadãos estrangeiros, ou europeus; o art. 121.º ao voto dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nas eleições presidenciais).
- [2] CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 1994, p. 518 ss..
- [3] Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 23/95, publicado no Vol. VII, p. 423 ss..
- [4] Publicada no Relatório da CNPD de 1996, p. 244.
- [5] Art. 2.º alínea a) e b) da Lei n.º 10/91, de 29 de Abril.
- [6] Estudando a questão na perspectiva da Lei anterior e analisando a perspectiva do Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 23/95, publicado no Vol. VII, p. 423 ss., pode consultar-se: GARCIA MARQUES/LOURENÇO MARTINS, *Direito da Informática*, Almedina, Coimbra, p. 240 ss..
- [7] Note-se que, como assinalou o Tribunal Constitucional, não resulta desta disposição constitucional qualquer obrigatoriedade de criação de excepções legais. Aliás, não foi esta parte da disposição que determinou o entendimento de inconstitucionalidade por omissão do TC relativa ao art. 35.º CRP. No Acórdão n.º 182/89, de 1 de Fevereiro de 1989, o Tribunal Constitucional entendeu «dar por verificado o não cumprimento da Constituição por omissão da medida legislativa prevista no n.º 4 do seu art. 35.º, necessária para tornar exequível a garantia constante do n.º 2 do mesmo artigo», i.e., «proibindo o n.º 2 do art. 35.º da Constituição, o acesso de terceiros a ficheiros com dados excepcionais previstos na lei e, remetendo o n.º 4 para a lei a definição do conceito de dados pessoais, é evidente a necessidade de mediação legislativa ou "interpositivo legislatoris", expressa no n.º 4, para definir o conceito de dados pessoais, a fim de tornar plenamente exequível a garantia constante do n.º 2».
- [8] O Conselho Consultivo da PGR também se pronunciou sobre a noção de terceiro, antes mesmo da nova Lei. Estabelecia-se que «a noção de terceiros, para os fins da previsão constante do preceito (art. 35.º CRP), deve abranger todos as pessoas que não sejam o(s) titular(es) dos dados pessoais em apreço, apenas não abrangendo o pessoal informático que constitui o "staff" do suporte organizacional dos ficheiros, enquanto (e na medida em que) tenha funções de acesso, indispensável à organização e exploração desses ficheiros, bancos ou bases de dados». Parecer n.º 23/95, publicado no Vol. VII dos Pareceres da PGR, p. 423 ss., e Parecer n.º 95/87, publicado no DR II, n.º 289, de 17 de Dezembro de 1990.
- [9] Na resposta portuguesa a um questionário do Grupo do art. 29.º foram elencados alguns casos relativos à compatibilidade/incompatibilidade:
- O lançamento conjunto de um livro (coleção de moedas) entre um Banco e uma empresa que edita e vende livros pode entender-se, como **não incompatível** com um ficheiro de marketing. O Banco que pretende associar o seu nome a uma edição que entende de interesse para os clientes, pode incluir essa informação na sua actividade promocional;
 - Uma empresa que presta serviços aos seus clientes pode utilizar o ficheiro de facturação (cobrança das passagens em auto-estrada) para divulgar as condições de privatização. Embora não estando em estrita adequação e pertinência à finalidade que determinou a recolha dos dados, **não é incompatível com esta**.
 - Será de autorizar** a cedência de dados para efeitos de marketing entre um Banco e Companhia de Seguros se o titular, informado dessa possibilidade pelo responsável do tratamento, der o seu consentimento à cedência da informação.
 - A informação inserida na base de dados de creditações de entrada em recinto (Expo 98) – que tem como finalidade específica a gestão de creditações – **não pode ser facultada** a Deputado da Assembleia da República.
 - A utilização conjunta de informação nominativa por Associação de Consumidores e Portugal Telecom sobre facturação detalhada integral, para fins de verificação do impacto de preços ao consumidor, **vai para além da finalidade autorizada** para o registo de tais dados, que estão na esfera da vida privada das pessoas a que respeitam.
 - Tendo o ficheiro da Ordem dos Advogados como finalidade a gestão dos serviços da Ordem e gestão da "informação actualizada da situação profissional dos Advogados", considera-se **compatível** com a finalidade a utilização dos nomes e moradas com vista à divulgação de informações de interesse para a formação inicial ou permanente dos advogados - designadamente a realização de palestras, cursos e conferências. Os titulares dos dados podem opor-se à cedência de etiquetas a Universidades ou ao Centro de Estudos Judiciários (escola de formação de magistrados). **Não é compatível** com a finalidade a utilização dos dados por organizações ou entidades, para fins de marketing estranhos às finalidades indicadas e às funções estatutárias da Ordem.

g) A finalidade do ficheiro da Ordem dos Médicos é o relacionamento entre a Ordem e os seus associados, bem como a passagem de documentação aos associados, certificação de especialidades, a correspondência relacionada com todas as iniciativas a seu cargo.

É compatível com a finalidade do ficheiro:

- A cedência de etiquetas para realização de Congressos (na medida em que se enquadra no âmbito das suas atribuições e contribui para o desenvolvimento da qualificação profissional), ainda que a OM não seja a entidade promotora;
 - A cedência de etiquetas para acções de actualização, aperfeiçoamento ou simples contacto no âmbito do exercício dos cuidados de saúde por parte dos Hospitais, Universidades, Clínicas ou Centros de Saúde ou Administração Regional de Saúde;
 - A utilização da informação pela Ordem para contacto com os associados no sentido de publicitar vantagens para a classe resultantes de acordos ou protocolos com as empresas no âmbito de alguns sectores (seguros vantajosos, cartões de crédito, equipamento informático).
 - A cedência de informação a laboratórios ou empresas que comercializam medicamentos não é incompatível com as razões determinantes da recolha, na medida em que está em causa a informação e formação de médicos em relação a novos medicamentos.
- * Os titulares dos dados, uma vez informados da intenção de cedência a terceiros, podem opor-se à comunicação dos seus dados a estas empresas ou entidades.

É incompatível com a finalidade o fornecimento de etiquetas autocolantes a quaisquer outras organizações ou entidades, para fins de marketing estranhos às finalidades e funções estatutárias da Ordem.

h) **É incompatível** com a finalidade da recolha, a cedência de nomes e moradas de titulares de «Cartão Jovem» a empresas que se dedicam à realização de cursos de formação profissional ou a empresas que vendem equipamento de barbear (jovens do sexo masculino).

i) **É incompatível** com a finalidade da recolha a utilização de dados do registo automóvel (propriedade automóvel) para realização de acções de marketing ou prospecção comercial relacionada com a aquisição de novo veículo.

- [10] Sobre a questão no âmbito da lei anterior poderá consultar-se, v.g., a Deliberação da CNPD n.º 1/96, publicada no Relatório da CNPD de 1996.
- [11] Publicada no *Relatório da CNPD* de 1996, p. 224 ss..
- [12] Publicada no *Relatório da CNPD* de 1997, p. 136 ss..
- [13] Por outro lado, saliente-se que mesmo o tratamento de dados pessoais recolhido junto de fonte pública terá de respeitar as disposições de protecção de dados.
- [14] O art. 63.º n.º 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pelo DL n.º 84/84, de 16 de Março, estabelece que “no exercício da sua profissão, o advogado pode solicitar em qualquer tribunal ou repartição pública o exame de processos, livros ou documentos *que não tenham carácter reservado ou secreto*, bem como requerer verbalmente ou por escrito a passagem de certidões, sem necessidade de exhibir procuração”. A informação em causa (morada) não tem carácter *reservado nem secreto* (no mesmo sentido Deliberação n.º 41/96 da CNPD).
- [15] A imposição da adequação e da pertinência do tratamento de dados à finalidade que o determinou e ideia de que os dados pessoais apenas podem ser tratados com respeito pela finalidade determinante da recolha consta do art. 5.º alínea b) e c) da Convenção. Resolução da Assembleia da República n.º 23/93, de 12 de Maio e Decreto do Presidente da República n.º 21/93, de 21 de Junho (publicado no DR-I A, n.º 159, de 9 de Julho. Também a Recomendação (91) 10 do Conselho da Europa sobre a comunicação a terceiros de dados de carácter pessoal detidos pelas Administrações Públicas estabelece como limite fundamental dessa comunicação não vir a ser utilizada para fins incompatíveis com aqueles para os quais eles foram inicialmente recolhidos.
- [16] Art. 6.º n.º 1 alínea b): os dados serão «recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, e que não serão posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades».
- [17] Art. 5.º n.º 1 alínea b): os dados devem ser «recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades».
- [18] O princípio da finalidade é um dos princípios constitucional e legalmente estabelecidos para assegurar o respeito pelo direito à autodeterminação informativa (*Recht auf informationelle Selbstbestimmung*) a que pela primeira vez se referiu a sentença do Tribunal Constitucional Federal Alemão de 15 de Dezembro de 1983, entendido como parte do direito de personalidade que também abarca genericamente a possibilidade de cada indivíduo decidir por si mesmo o que pretende revelar acerca da sua vida privada.
- [19] CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 1994, p. 216. Entre nós também, v.g., MONIZ, Helena, «Notas sobre a protecção de dados pessoais perante a informática», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 7, Abril-Junho de 1997, p. 231 (264) ss.. Também entre nós: GONÇALVES, Maria Eduarda, *Direito da Informação*, Almedina, Coimbra, 1994, p. 124.
- [20] MURILLO de la CUEVA, Pablo Lucas, *Informática y protección de datos personales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 63.

- [21] EIRAS, Agostinho, *Segredo de Justiça e controlo de dados pessoais informatizados*, Coimbra Editora, 1992, p. 80.
- [22] Art. 23.º n.º 1 alínea c): Compete à CNPD: «Autorizar excepcionalmente a utilização de dados pessoais para finalidades não determinantes da recolha, com respeito pelos princípios definidos no artigo 5.º».
- [23] Em Espanha, a Lei 5/92 de regulacion del tratamiento automatizado de los datos de caracter personal admite a cessão de dados entre organismos da Administração Pública, sem necessidade de consentimento do respectivo titular, por força da Lei, quando os dados são recolhidos de fonte pública.
- [24] Atendendo, desde logo, ao princípio da especialidade.
- [25] Entre nós fez-lhe referência, embora num sentido de utilização diferente, v.g., CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra, 1993, p. 216: «a criação e utilização de ficheiros... deve ter um objectivo geral e usos específicos socialmente aceites». Também o menciona Helena Moniz.; MONIZ, Helena, «Notas sobre a protecção de dados pessoais perante a informática», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 7, Abril-Junho de 1997, p. 231 (264) ss..
- [26] Na Bélgica, algumas decisões da *Commission Pour la Protection de la Vie Privée* mostram que o acesso aos dados constantes do *Registre national des personnes physiques* é limitado e que tem sido negado a pessoas privadas (Decisão 5/2000; Decisão 29/99).
- [27] Acerca dos princípios gerais do recenseamento eleitoral poderá consultar-se: CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª Edição, Coimbra Editora, 1994, p. 518 ss.. Os mesmos princípios estão vertidos nas disposições da Lei n.º 13/99, de 22 de Março.
- [28] Sobre o «détournement de finalité» pode consultar-se em França a decisão da CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) de 29 de Novembro de 1988: CNIL, *Les Libertés et L'Informatique – vingt délibérations commentées*, La documentation Française, Paris, 1998, p. 55 ss..
- [29] Segundo o art. 55.º do CPP «compete aos órgãos de polícia criminal coadjuvar as autoridades judiciárias com vista à realização das finalidades do processo».
- [30] Garantido, designadamente, pelo art. 20.º CRP, pelo art. 10.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e pelo art. 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.
- [31] Em Espanha, a Agencia de Protecção de Datos começou por considerar que os dados do recenseamento eleitoral não podiam ser utilizados para efeitos de marketing. Mais tarde, o legislador entendeu que estes dados poderiam ser utilizados para realização de campanhas de publicidade, desde que fosse facultado ao titular o direito a opor-se a esse uso. Todavia, quando aprovou a Lei de Bases do Regime Local e estabeleceu as finalidades do recenseamento eleitoral não incluiu essa finalidade entre as finalidades dos ditos dados. A nova Lei de Protecção de Dados (Ley Orgánica 15/1999) parece vir conceder a possibilidade da criação de um «censo promocional» construído com base nos dados do recenseamento eleitoral (nome e morada), embora sujeito a garantias especiais.
- [32] Um outro caso foi considerado, sem que, todavia, da discussão tivesse resultado uma conclusão satisfatória, havendo sido expostas duas posições diferentes. Atendendo aos princípios gerais atrás mencionados, a CNPD discutiu se a comunicação do nome e morada constantes do recenseamento eleitoral, destinando-se a fins eleitorais, deveria ser conferido a todos os cidadãos, em especial e, em igualdade de circunstâncias, **aos candidatos e os partidos políticos**. Este entendimento resultava anteriormente de forma directa da Lei n.º 10/91, e nesse sentido se decidira também na Deliberação n.º 41/96 desta CNPD. Na Lei do recenseamento eleitoral de 1999 estabeleceu-se a este propósito que os partidos políticos e grupos de cidadãos eleitores gozam do direito de obter cópia informatizada ou fotocópia dos cadernos de recenseamento, dos quais não consta actualmente a morada. Todavia, preenchidas as condições de tratamento de dados já mencionadas, e dada a natureza do dado em questão, a comunicação do dado «morada» pareceria ser o caso de comunicação de dados pessoais que caberia ainda em finalidades conexas e não incompatíveis com a finalidade da recolha. Como se referiu na Deliberação n.º 41/96 «Constituído o recenseamento eleitoral um claro pressuposto do direito de sufrágio, como se disse, só podendo votar quem estiver recenseado, parece evidente que a finalidade do tratamento informático será aqui o processo eleitoral no seu todo». Em termos de direito comparado veja-se que, v.g. em Espanha, as finalidades admitidas para utilização dos dados do recenseamento eleitoral são apenas as derivadas dos processos eleitorais (comprovação da inscrição, exercício de direito de voto, realização de propaganda por parte de partidos políticos que concorrem à eleições). Apesar disso, a CNPD entende que deveria ser o legislador a clarificar a questão, tomando posição sobre o problema.
- [33] O Decreto-Lei n.º 149/87 já referia, no art. 1.º n.º 1, que os atestados das juntas de freguesia poderiam ser substituídos pelo cartão de eleitor.
- [34] Não será possível, v.g., quando se pretende conhecer a morada para dar início ao processo.
- [35] E sendo certo que apenas para estes o que atrás se disse valeria.

