

# eleições

NUMERO 8

stape  
30  
anos  
1976  
2006



revista de assuntos eleitorais

## **ELEIÇÕES**

Revista de assuntos eleitorais (\*)  
Nº 8 - Dezembro de 2004

### **PROPRIEDADE:**

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

### **DIRECÇÃO:**

J, M, Andrade Pereira

### **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:**

0871 - 7451

### **DEPÓSITO LEGAL:**

41658/90

(\*) Título anotado pelo Instituto da Comunicação Social

• NOTA DE ABERTURA - 30 ANOS DE VIDA <i>Jorge Miguéis</i>	5
• BREVES REFLEXÕES <i>J. M. Andrade Pereira</i>	11
• AS ELEIÇÕES DE 2004 PARA O PARLAMENTO EUROPEU EM ESPANHA E PORTUGAL <i>Marina Costa Lobo</i>	19
• VOTO ELECTRÓNICO EM PORTUGAL E DEMOCRACIA <i>Filipe Montargil</i>	33
• SISTEMAS ELEITORAIS <i>Maria da Graça Miragaia Archer</i>	65
• PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE O STAPE E A ANAFRE	79



## Nota de Abertura

### 30 ANOS DE VIDA

- **Jorge Miguéis**

*Coordenador técnico da revista “Eleições”*

*Subdirector Geral do STAPE*

#### 1. A história

Este número da revista “Eleições” surge quando decorre o **30º aniversário** da fundação do organismo responsável pela sua publicação.

Com efeito, o STAPE, como órgão executivo eleitoral do Ministério da Administração Interna, iniciou a sua actividade – ainda sob a designação de **“Departamento Eleitoral”** – em Agosto/Setembro de 1974 sendo legalmente institucionalizado com a publicação da primeira lei orgânica do M.A.I. (D.L. nº 746/74, de 27 de Dezembro) sob a designação de **Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos**, direcção geral com competências exclusivas em matéria eleitoral (artº 8º desse diploma).

Em 1976 as funções genericamente enunciadas no atrás citado diploma foram regulamentadas pelo D.L. nº 329/76, de 7 de Maio, que veio alterar a designação da direcção geral para **Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos e Eleitorais (STAPE)**.

Como se referiu, há 10 anos atrás, em número especial desta revista:

*“Em 1977 o STAPE, mantendo a sigla, “transforma-se” perdendo o rótulo “Políticos” e ganhando o de “para o Processo” na nova lei orgânica do M.A.I. aprovada pelo D.L. nº 342/77. Como sugere o preâmbulo deste diploma o papel do STAPE “na organização e execução dos processos eleitorais foi devidamente provado” e, acrescenta, “o seu campo de acção fica claramente delimitado na lei aos aspectos técnicos do processo eleitoral...”.*

*É na sequência dessa clarificação funcional – a designação “Assuntos Políticos” nunca recobriu, de modo efectivo, qualquer actividade na área da política partidária – que o Decreto Regulamentar nº 72/79, de 29 de Dezembro, vem especificar mais detalhadamente as competências e atribuições de cada um dos sectores do STAPE, especificação que sofre ajustamentos de pormenor no Decreto Regulamentar nº 43/80, de 27 de Agosto, que visou criar subunidades orgânicas que pretendiam conferir maior operacionalidade a um serviço com provas dadas.*

*Finalmente o DL nº 55/87, de 31 de Janeiro, a propósito de uma reestruturação orgânica do MAI veio reafirmar como domínios de actuação do Ministério a “actualização do recenseamento eleitoral” e a “organização e execução dos processos eleitorais” continuando a conferir essas atribuições ao STAPE de que foi publicada uma nova legislação reguladora, com pequenos ajustamentos internos na sistematização de competências, através do DL nº 15/89, de 11 de Janeiro.*

*Ao STAPE, em síntese, foi desde sempre cometida a **organização dos processos eleitorais e de recenseamento eleitoral nos domínios jurídico, financeiro e logístico** sendo, além disso, o órgão técnico de consulta, estudos e apoio do MAI em matéria eleitoral e **estrutura coordenadora e de apoio técnico dos órgãos periféricos da administração eleitoral.**”*

Não sendo este um número comemorativo da revista – sempre fomos, como instituição, avessos a comemorações e/ou mediatismos promocionais – parece normal que, com orgulho, aqui relembremos a criação de um organismo que julgamos ter vindo a contribuir, de forma decisiva, para a institucionalização e solidificação da Democracia em Portugal.

Sem alardes ou arroubos de protagonismo, de forma discreta mas eficaz, o STAPE tem, ao longo das

últimas três décadas, exemplarmente cumprido a sua missão de proporcionar a realização de eleições livres e justas ao povo português.

É o que sentem e afirmam os que, de fora da instituição, melhor conhecem o nosso trabalho e, sobretudo, o que profundamente sentem todos aqueles que, desde os primórdios e até ao presente, têm trabalhado nesta casa, dando o melhor de si - muitas vezes em condições de enorme precariedade e forte pressão psicológica - obedecendo a um imperativo de Serviço Público no qual, enraizadas na sua cultura, constituem pedras de toque: a isenção política, a correcção e rigor de actuação técnica e a noção clara de que nenhum acto eleitoral ou referendo pode ser adiado – como frequentemente sucede noutras situações – devido a insuficiência técnica ou logística.

Nesta evocação não podemos deixar de, com emoção, recordar que em 25 de Abril de 1975, dia das eleições para a Assembleia Constituinte, o que até então era uma revolução militar se transformou numa “revolução” civil, com 5 711 829 portugueses (cerca de 92% dos eleitores) a, festivamente, acorrerem às urnas, dessa forma legitimando e sufragando, massiva e afirmativamente, a própria ideia da Democracia pluralista que enformava o programa do Movimento das Forças Armadas. E o

STAPE não teve, nesse transcendente e singular processo, um papel menor.

No âmbito desse acto fundador é de elementar justiça recordar, de forma impressiva e calorosa, o papel fulcral desempenhado pelo então Ministro da Administração Interna, **Coronel Manuel da Costa Brás**, militar de Abril e um dos redactores do Programa do Movimento das Forças Armadas, que, com evidentes riscos políticos e pessoais, reiteradamente insistiu e corajosamente se bateu, em várias sedes civis e militares, pela necessidade imperiosa de realização do acto eleitoral previsto no Programa do MFA. Além disso, suportou firme e solidariamente a acção do STAPE na organização do primeiro recenseamento eleitoral (que inscreveu mais de 6 200 000 eleitores) e do primeiro acto eleitoral livre e democrático, após quase meio século de recenseamentos eleitorais restritos (o máximo que, antes, foi alcançado foi cerca de 1 800 000 eleitores !) e arremedos de “eleições”.

Nessa fase “heróica” de construção do STAPE a partir do zero – que vai de finais de 1974 a 1979 - é igualmente de imperiosa justiça destacar a empenhada e corajosa acção organizativa, orientadora e, até, executiva dos Directores Gerais **Cte. Vasco de Almeida e Costa** (máximo responsável técnico pela realização do primeiro

recenseamento e eleição da Assembleia Constituinte), **Cte. Luís da Costa Correia** (responsável técnico pelo primeiro ciclo de eleições dos órgãos de soberania, regiões autónomas e poder local e pela primeira lei orgânica do STAPE e consequente entrada nos quadros do Estado de todos os jovens funcionários, que exerciam funções sem vínculo) e **Dr. Mateus Roque** (o primeiro civil a presidir aos destinos do STAPE), que, sucessivamente, sucederam ao primeiro Director Geral, **Coronel André Infante**, que fugazmente nos dirigiu nos titubeantes três primeiros meses de vida.

Já na fase de consolidação e reestruturação funcional da instituição tivemos o privilégio de ser dirigidos, durante 12 anos (1980 - 1992), pelo **Dr. Duarte Nuno de Vasconcelos** e de seguida pela **Dra. Lucinda de Matos Almeida** (1993 - 1996) e pela **Dra. Maria de Fátima Ribeiro Mendes** (1996 - 2003).

Desde Setembro de 2003 o Director Geral do STAPE é o **Dr. José Andrade Pereira**, eminente jurista, que honra esta publicação periódica subscrevendo um interessante artigo nesta edição.

A todos esses altos responsáveis e, também, aos restantes dirigentes, técnicos e demais funcionários que aqui trabalharam ou trabalham, muito devem o STAPE e a Administração Pública, no já

respeitável caminho de 30 anos que conduziu – sem assinalável sombra de controvérsia ou de desconfiança dos vários agentes administrativos e políticos, bem como cidadãos anónimos com que nos relacionamos - à maturidade do órgão e à acrescida consciência do que ele deve ser e como deve agir, face à muito particular especificidade e sensibilidade das suas atribuições e competências próprias, as quais explicam, em boa medida, a sua classificação como “**Secretariado Técnico**” e não, como é habitual, como “Direcção Geral”.

Muito sucintamente diremos que, no período que vai de 1974 a 2004, o STAPE, para além de ter coordenado tecnicamente a organização e execução de 38 actos eleitorais de âmbito nacional/regional (Açores, Madeira), 2 referendos nacionais, 2 referendos locais e centenas de eleições autárquicas intercalares, organizou em todas as vertentes técnicas e responsabilizou-se por todo o apoio logístico dos vários recenseamentos eleitorais – 1974/5, 1976, 1978/9 (com actualizações anuais até 1997), 1998 (actualização extraordinária) e 1999 (com actualização contínua desde essa data) – e, neste domínio, desde 1999 organiza, mantém e gere a base de dados do recenseamento eleitoral (a segunda maior do País), instrumento regularizador do recenseamento que “tem por finalidade organizar e manter permanente e

actual a informação relativa aos eleitores ...” (artigo 10º nº 1 da Lei nº 13/99, de 22 de Março), base de dados esta que foi constituída no âmbito e como corolário da actualização extraordinária de 1998.

O STAPE também colaborou (ou teve mesmo a iniciativa) em muitas dezenas de processos legislativos em matéria eleitoral; tem mantido um serviço permanente de atendimento e esclarecimento para todos os intervenientes nos processos de recenseamento e eleitorais; organizou e executou os processos de votação dos eleitores nacionais residentes no estrangeiro e apuramento dos respectivos resultados em todas as eleições legislativas e europeias; efectuou e, em boa parte, publicou centenas de compilações ou estudos de natureza jurídica, sociológica e estatística no seu âmbito; patrocinou ou colaborou na edição ou realização de vários trabalhos de investigadores ou instituições universitárias dedicadas à Ciência Política; realizou inúmeras acções de cooperação e assistência técnica (e, também, observação eleitoral) predominantemente em países de expressão portuguesa, tendo com dois deles celebrado protocolos bilaterais de cooperação (Guiné-Bissau e Cabo Verde).

Fez-se, além disso, representar em múltiplas reuniões e grupos de trabalho de organizações e instituições internacionais, nomeadamente no âmbito dos órgãos da



União Europeia; efectuou centenas de acções de formação sobre recenseamento e processo eleitoral junto dos órgãos periféricos da administração eleitoral (comissões recenseadoras, juntas de freguesia, câmaras municipais, etc.); tem mantido, tão actualizado quanto possível, o registo dos eleitos locais; procedeu ao apoio financeiro e logístico às comissões recenseadoras, autarquias locais e outras entidades em todas as operações anuais de recenseamento e em todos os actos eleitorais e referendos; organizou e coordenou todas as operações de escrutínio provisório dos resultados dos actos eleitorais e referendos nacionais e sua consequente divulgação através dos órgãos de comunicação social (mais recentemente também recorrendo à Internet criando páginas especiais em conjugação com o Ministério da Justiça e instituições universitárias, para além de publicitar simultaneamente esses resultados no seu próprio sítio, criado há já vários anos e que é periodicamente actualizado com informação geral relevante para eleitores e órgãos da administração eleitoral); etc., etc.

## 2. O futuro

Nos próximos anos o STAPE irá decerto continuar a desempenhar um papel nuclear no âmbito da administração eleitoral portuguesa,

contribuindo – com apelo á sua experiência técnica e de organização geral dos processos eleitorais/referendários e do recenseamento – para o aperfeiçoamento do próprio sistema eleitoral, acompanhando a sua evolução e modernização (aperfeiçoamento da proporcionalidade do sistema, codificação da legislação dispersa, avanço na democracia electrónica, etc.) e, ao mesmo tempo, fortalecendo a sua estrutura orgânica e o seu muito exíguo quadro de pessoal.

Não é, com efeito, possível ao STAPE continuar, por muito mais tempo, a executar com um mínimo de eficácia as suas atribuições e competências legais, com dezena e meia de técnicos (!! – incluídos os dirigentes – e com base numa lei orgânica (D.L. nº 15/89, de 11 de Janeiro) actualmente – e, pelo menos, desde 1998 – ultrapassada, não só quanto à organização interna dos serviços, como, sobretudo, quanto ao próprio conteúdo funcional geral, que se viu enormemente exponenciado e diversificado com a emergência no sistema da base de dados central do recenseamento eleitoral.

Com efeito, a organização, manutenção e gestão da BDRE é extremamente absorvente e exigente em meios materiais e recursos humanos.

Ao mesmo tempo ela constitui um extraordinário manancial de informação cuja qualidade e fidedignidade – desnecessárias de justi-

ficar – há que constantemente aperfeiçoar e cuja exploração técnica encerra um mundo de interessantíssimas possibilidades de análises e estudos estatísticos e sociológicos de inegável interesse público.

E, como sempre acontece, o futuro “escreve-se” em poucas linhas.

## Breves Reflexões

**- J. M. Andrade Pereira**

*Director-Geral do STAPE*

Completou-se pouco mais de um ano sobre a data em que iniciei o exercício das funções de Director-Geral do STAPE.

Acolhi, por isso, com agrado a sugestão, que me foi feita, de redigir um pequeno artigo para esta edição de “Eleições”, a revista de assuntos eleitorais que o STAPE vem publicando.

É uma excelente oportunidade de fazer uma recensão dos conhecimentos que fui adquirindo, de reflectir sobre eles, e de prospectar algumas ideias que julgo (a título exclusivamente pessoal) poderiam (deveriam) pôr-se em prática no futuro próximo.

1. O processo eleitoral, em sentido técnico e *latu sensu*, inicia-se com o recenseamento eleitoral.

Recenseamento eleitoral que, nos termos constitucionais (art.º 113º, nº2 da CRP) é oficioso e obrigatório ou seja, que “independentemente da obrigatoriedade de

todos os cidadãos se inscreverem no recenseamento, incumbe às comissões recenseadoras o dever de promover a inscrição de todos os cidadãos com legitimidade activa de que tenha conhecimento, podendo e devendo para o efeito requisitar ou solicitar a entidades públicas ou privadas os elementos de que careçam” (Constituição da República Portuguesa Anotada, Gomes Canotilho e Vital Moreira, 2º. vol. págs. 70 e 71).

O primeiro diploma eleitoral após Abril de 1974, com base no qual se efectuou o correspondente processo de inscrição no recenseamento eleitoral, foi o Decreto Lei n.º 621-A/74, de 15 de Novembro, ao qual se seguiu a Lei nº 69/78, de 03 de Novembro que vigorou até que foi publicada, em 22 de Março, a Lei n.º 13/99, que é a Lei que actualmente ainda disciplina o recenseamento eleitoral. Sobre a evolução jurídica do procedimento do recenseamento, desde 1974 até à entrada em vigor daquela Lei n.º 13/99, pode ler-se a “nota introdutória à história de recenseamento eleitoral” em Jorge Miguéis, Lei do Recenseamento Eleitoral, actualizada e anotada, Lisboa 2002, págs. 8 a 13.

Este autor, que é Subdirector Geral do STAPE, tem preparada uma extensa lista de propostas de alterações àquela Lei n.º 13/99, que a sua longa experiência lhe aconselha.

O recenseamento eleitoral português e, concretamente, a correspondente Base de Dados de Recenseamento Eleitoral (BDRE) tem vindo a ser acusado de excessivo empolamento. Tal empolamento, a existir e na medida em que exista, dever-se-á à não eliminação de inscrições de eleitores falecidos, mas cujo óbito possa não ter sido comunicado e de eleitores emigrados, que mantêm a sua inscrição nas freguesias de origem.

Quanto à primeira daquelas situações (que, inicialmente, se verificou em número significativo, até porque os óbitos só passaram a ser directamente comunicados pelo Ministério da Justiça ao STAPE a partir de 1999), o STAPE tem feito um esforço empenhado no sentido de o ultrapassar, estando nesta altura a decorrer, pela terceira vez (as anteriores foram em 1998 e em 2001) uma acção, com a prestimosa colaboração das Conservatórias do Registo Civil e dos Arquivos Distritais, no sentido de a debelar.

Mas porque tem sido, e continua a ser, propósito dos sucessivos Governos tornar o nosso recenseamento eleitoral cada vez

mais real, credível e sério, o STAPE propôs à Tutela a criação de um grupo de trabalho a quem competiria proceder à avaliação das características da actual BDRE estudar novas e eventuais soluções para a melhorar, apontando designadamente, soluções que permitissem corrigi-la do empolamento de que tem sido acusada. A proposta foi aceite e constituído o Grupo pelo Secretario de Estado da Administração Interna, Dr. Nuno Magalhães, por duas vezes, mas a queda dos XV e XVI Governos impediu a publicação do necessário despacho.

Por nossa parte e a título exclusivamente pessoal, consideramos que a inscrição no recenseamento eleitoral só deve considerar-se feita após a sua validação e inclusão na BDRE, altura em que, pelo STAPE, seria emitido o cartão de eleitor, o qual, aliás, deverá passar a ter prazo de validade e a sua apresentação ser obrigatória no acto de votar.

A inscrição no recenseamento passaria a poder ser feita também directamente no STAPE, designadamente por via Internet e através das Lojas do Cidadão, podendo obviamente, continuar a sê-lo nas Comissões Recenseadoras, que manteriam um papel essencial no processo do recenseamento. Até porque não se pretende retirar o carácter descentralizado do recenseamento, nem diminuir a sua democraticidade e independência.

Na realidade, o que se pretende é apenas evitar que o recenseamento, designadamente a quando de sufrágios, seja nos cadernos presentes nas mesas eleitorais (por assim terem sido entregues pelas respectivas Comissões Recenseadoras) diferente do constante da BDRE e que sejam portadores de cartão de eleitor cidadãos que não cumpriram o dever imposto no n.º 2 do art.º 43º da já citada Lei n.º 13/99 de o devolver, nas situações em que a sua inscrição não foi validada. E evitar também que, por terem sido inscritos nas Comissões Recenseadoras recentemente, em relação a qualquer acto eleitoral, possam votar, em determinada freguesia, cidadãos que posteriormente se verifica estarem recenseados noutra freguesia, o que além do mais permitiria postergar o princípio da unicidade de inscrição insito no art.º 7º da referida Lei n.º 13/99.

Certo é que o papel das Comissões Recenseadoras sempre relevaria, na medida em que continuariam a ser as destinatárias dos envios mensais e anuais das listas de alterações no recenseamento e dos cadernos do recenseamento das respectivas freguesias, envio que aquela Lei (art.ºs 30º, n.º 2, 49º n.º 2 e 56º) impõe e terá de continuar a impôr que o STAPE lhes faça.

Como terão que continuar a ser as Comissões Recenseadoras a decidir as reclamações apresen-

tadas nos períodos de exposição das listas.

Aliás, a importância e essencialidade que vemos na participação das Comissões Recenseadoras no processo do recenseamento eleitoral ficou bem clara na recente cerimónia da assinatura do Protocolo de Cooperação que o STAPE celebrou com a ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias.

Referiu-se atrás que o cartão de eleitor devia passar a ter prazo de validade e que deveria ser alterada a lei no sentido de a sua apresentação ser obrigatória no acto de votar porque tudo isso tornaria mais fácil e eficaz evitar duplas inscrições e a manutenção de inscrições de cidadãos falecidos ou ausentes do País.

Para além de, como já referimos, considerarmos a verdade do recenseamento eleitoral um valor maior, acresce ainda que, se, como tem de admitir-se, os sufrágios passarem a fazer-se electronicamente, a vantagem de, então, poder votar-se em mesa eleitoral situada em zona geográfica não coincidente com a freguesia do recenseamento só será possível, tecnicamente (mesmo após alteração legislativa que o consinta) com uma base de dados que traduza fielmente um recenseamento uniforme e totalmente informatizado. Isso mesmo reconhece Filipe Montargil, que no magnífico estudo “Voto electrónico

em Portugal e democracia” que se publica neste número de “Eleições”, considera que, “de forma a permitir este tipo de mobilidade, o processo de gestão do recenseamento eleitoral deverá encontrar-se integralmente informatizado”.

Ora, por nossa parte não temos dúvida de que, num futuro próximo, a votação em Portugal passará a fazer-se electronicamente. Não ignoramos que em alguns países as experiências de voto electrónico têm sido acolhidas com alguma desconfiança, mas sabemos também que, por exemplo, no Brasil, é por essa forma que, com aceitação generalizada, votam, já hoje, a totalidade dos seus 115 milhões de eleitores.

Em Portugal, as experiências que, desde 1997, se vêm realizando e que continuam a realizar-se, associadas aos trabalhos que, a nível da União Europeia têm vindo a efectuar-se, permitem-nos concluir que o processo electrónico de votar permite registar o voto de forma impessoal, permite que o eleitor visualize no écran o seu voto com possibilidade de o corrigir antes de o registar, permite eliminar a possibilidade de fraude no acto do registo de voto e no apuramento dos resultados e permite ainda (embora de forma não muito significativa) reduzir o tempo necessário ao apuramento provisório dos resultados. Cremos também que, efectuado o investimento inicial com os necessários

equipamentos, passaria a conseguir-se uma sensível redução dos custos do acto eleitoral. O que, em fase de contenção da despesa pública, não será despreciando.

2. Um outro tema em que o conhecimento adquirido no ano decorrido nos levou a reflectir (e disso demos igualmente conta à Tutela) tem a ver com a convicção a que chegámos de que deveria proceder-se à codificação do direito eleitoral.

Como é sabido, a regulamentação dos actos eleitorais por sufrágio directo, secreto e universal encontra-se dispersa por vários diplomas, sendo que os principais contêm a legislação específica de cada acto eleitoral dos órgãos de soberania, regiões autónomas e poder local. Assim, são direito positivo vigente, a Lei Eleitoral do Presidente da República, a Lei Eleitoral da Assembleia da República, a Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu, a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, a Lei Orgânica do Regime do Referendo, as Leis Eleitorais das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas (uma para os Açores e outra para a Madeira), sem falar na Lei do Recenseamento Eleitoral e em várias outras leis reguladoras de aspectos específicos dos processos eleitorais/referendários.

Cremos que a codificação de toda essa legislação, sem alterar normas substanciais, mas actua-

lizando e uniformizando e sistematizando as normas processuais (designadamente, prazos) e incluindo legislação que se encontra dispersa, é uma tarefa que se impõe levar a cabo.

As vantagens da codificação nesta matéria específica são óbvias e resultam sobretudo da uniformização e simplificação legislativa, da redução da dimensão da prolífera legislação eleitoral e seus complementos e da harmonização de soluções que permite, relativamente a numerosas operações e fases do processo eleitoral.

A codificação, face aos desenvolvimentos tecnológicos entretanto ocorridos, poderia vir a ser uma boa oportunidade para levar a cabo alterações significativas, designadamente, em matéria de recenseamento e acto eleitoral para permitir que aquele pudesse ser feito através da Internet e este por voto electrónico.

É ainda de referir que muitos são os países em que o direito eleitoral positivo está codificado. Referimos, apenas, por serem os que conhecemos, Espanha (Ley Organica 5/1985 e alterações posteriores), França (Code électoral, que tem por base uma lei de 1975, com diversas posteriores alterações), e Bélgica (Code electoral, com última versão de 2002) e mais recentemente, Cabo Verde (Lei n.º

92/V/99) e Moçambique (Lei n.º 7/2004). Nestes e sobretudo no de Cabo Verde, a respectiva gestação foi acompanhada e participada pelo STAPE.

Aliás, a ideia de proceder à codificação do direito eleitoral não é, sequer, original.

Já em 1986 foi, no âmbito do Ministério da Administração Interna (X Governo Constitucional) elaborado um projecto de Código Eleitoral por uma Comissão presidida pelo Prof. Doutor Jorge Miranda, projecto que chegou a ser transformado em texto de Proposta de Lei que não chegou a ser aprovado, por, entretanto, ter caído aquele Governo.

Também em finais de 2001 foi, agora no âmbito do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (XIV Governo Constitucional) iniciado o processo de constituição de uma Comissão de redacção de uma nova proposta de lei do Código eleitoral, a qual e pela mesma razão, não chegou sequer a iniciar os seus trabalhos.

Desta vez, (em 2004), face à demissão do XVI Governo Constitucional, não chegou mesmo a ser constituída a Comissão.

Não temos dúvida que da interrupção das legislaturas resultam prejuízos mais graves do que

este. Ainda assim, não podemos deixar de desejar que o próximo Governo, que virá a constituir-se na sequência da eleição para a Assembleia da República marcada para 20 de Fevereiro de 2005, retome (se assim o entender) este processo com brevidade.

3. Uma última reflexão relacionada ainda com os processos eleitorais/referendários.

Por força do disposto na Constituição da República (art.º 40º, n.º 3), nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei.

Na versão inicial deste normativo constitucional, dizia-se apenas: “Nos períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, na rádio e na televisão, regulares e equitativos”. Mas, já então, não obstante não o dizer expressamente, deveria entender-se que aqueles direitos seriam exercidos “nos termos da lei”, sendo certo que mesmo que tal lei não existisse, isso não obstaria ao seu exercício por serem direitos “imediatamente aplicáveis” (Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª edição, 1º vol., pág. 249).

De qualquer modo, a Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de Maio) sempre regulou o exercício deste direito dos concorrentes, dos partidos políticos e coligações, nos seus artigos 61º e 62º. Porém, até 1995 e por força do disposto no n.º 2 do art.º 69º daquela mesma Lei, o Estado apenas tinha de indemnizar as estações privadas de radiodifusão, “mediante o pagamento de uma quantia previamente acordada com elas ou o pagamento dos lucros cessantes devidamente comprovados perante o Ministério da Administração Interna”.

A partir daquele ano de 1995, com a entrada em vigor da Lei n.º 35/95, de 18 de Agosto, que deu nova redacção aos n.ºs 2, 3 e 4 daquele artigo 69º não só a RTP como as duas televisões privadas, entretanto surgidas e obrigadas, a contra gosto, a emitir tempos de antena nos períodos de campanha eleitoral, passaram a ter direito a receber do Estado, através do STAPE/MAI, uma compensação fixada para as televisões (pública e privadas) e para as rádios (públicas e privadas) por comissões arbitrais (?) com as constituições definidas nos n.ºs 3 e 4 do dito artigo, segundo as quais o Estado tem dois representantes (STAPE e IGF) e os prestadores do serviço, pelo menos, três.

Ora, é conhecida a muito escassa audiência que hoje, volvidos mais de 30 anos sobre a reim-



plantação do regime democrático, têm os ditos “tempos de antena”. Ao que não é estranha a circunstância de, já há alguns anos, todas aquelas operadoras (RTP, SIC e TVI) se terem posto de acordo em transmitirem simultaneamente os tempos de antena e em fazê-lo às 19 horas, que é, dentro das legalmente consentidas, a menos favorável em termos de captação de audiências. Apesar disso as compensações pagas às três estações de televisão e às rádios durante este ano de 2004 e relativas a uma única eleição (a do Parlamento Europeu) atingiram aproximadamente o montante de quatro milhões de euros, ou seja, numa curiosa coincidência, quase o total da despesa (incluindo vencimentos) prevista no orçamento inicial do STAPE para este ano de 2004.

Daí a reflexão a que não conseguimos fugir.

Numa altura em que as circunstâncias impõem que a administração pública se pautar por exigentes critérios de contenção da despesa, de forma responsável e séria, afigurase-nos que seria correcto e sensato evitar essa despesa de cerca de quatro milhões de euros por cada acto eleitoral (com excepção das eleições autárquicas) ou referendário.

E não se pense que os concorrentes e os partidos políticos seriam prejudicados por passarem

a poder difundir as suas propostas, na fase de campanha eleitoral, apenas através da televisão e rádio públicas, as quais, como anteriormente sucedia, não deveriam receber qualquer compensação.

Creemos que o legislador de 1995 impôs às televisões privadas a obrigação de emitirem a propaganda política dos concorrentes e partidos, nos termos em que o fez para evitar que os cidadãos, numa prática que se vinha acentuando, mudassem para uma das emissões privadas às horas em que a televisão estatal emitia os tempos de antena eleitorais. Mas hoje essa possibilidade de “fuga” já se verifica com outras dezenas de emissões de televisão oferecidas pela amplamente difundida televisão por cabo.

É claro que a economia que se sugere não faria desaparecer o défice orçamental, mas ... “migas também é pão”!

Dezembro de 2004



## As Eleições de 2004 para o Parlamento Europeu em Espanha e Portugal <sup>(1)</sup>

- *Marina Costa Lobo* <sup>(2)</sup>

No contexto dos estudos sobre a União Europeia, a Espanha e Portugal são países por vezes analisados em conjunto. Aderiram à União Europeia juntos e são dois dos maiores "euroentusiastas" da UE. No entanto, o comportamento dos seus eleitorados em relação às eleições para o Parlamento Europeu tem sido, regra geral, bastante diferente. Enquanto em Portugal prevalece a indiferença em relação a este processo eleitoral, em Espanha, a participação eleitoral é comparativamente elevada. Neste artigo, iremos, em primeiro lugar, apresentar brevemente o contexto das atitudes para com a UE nos dois países. Em seguida, analisaremos a campanha para as eleições de 2004 em cada um dos países e examinaremos os seus resultados. Nas conclusões, procuraremos extrair algumas ilações sobre o significado dos resultados das

recentes eleições para o Parlamento Europeu em ambos os países, e compreender em que medida os resultados eleitorais em Espanha e Portugal se assemelharam aos de outros países da UE.

As eleições europeias são consideradas eleições de segunda ordem.<sup>(3)</sup> As eleições de segunda ordem reflectem, predominantemente, as atitudes do eleitorado em relação à situação política na arena política principal no momento em que se realizam as eleições, ainda que, em teoria, tenham a ver com questões totalmente diferentes (representação europeia, assuntos locais, etc.). Devido a esta peculiaridade, pressupõe-se que a participação eleitoral será menor, que os partidos que estão no governo obterão piores resultados, e que os resultados dos partidos maiores serão piores do que os de partidos mais pequenos. Um corolário deste último aspecto é

(1) Este artigo é uma versão revista de uma comunicação apresentada na Conferência Internacional "Elections Européennes- débats et enjeux", realizada em 22-23 de Setembro de 2004, na Universidade do Luxemburgo. Uma versão em inglês será publicada no primeiro semestre de 2005 no âmbito da Presidência Luxemburguesa da UE, num livro editado por Pascal Delwit (Universidade Livre de Bruxelas) e Philippe Poirier (Universidade do Luxemburgo). A todos os participantes na conferência agradeço as sugestões e comentários. Ao Dr. Jorge Migueis agradeço o convite para publicar na Revista "Eleições" este texto.

(2) Investigadora Auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

(3) Reif, K., e Schmitt, H., (1980), "Nine second-order elections: a conceptual framework for the analysis of European election Results", in *European Journal of Political Research*, 8:3-44.

que, uma vez que os partidos mais pequenos tendem a situar-se nos extremos do sistema partidário, são eles que irão ter maior representação no Parlamento Europeu. Todas as premissas decorrem da natureza secundária destas eleições, que leva os eleitores a sentirem-se menos dispostos a assumir os custos de se deslocarem às urnas e a usarem este tipo de eleições para lançar um aviso ao governo no sentido de melhorar o seu desempenho com vista às eleições legislativas seguintes, além de permitir que os eleitores "votem com o coração", em vez de votarem tacticamente no partido maior do seu próprio bloco, como poderá acontecer em eleições legislativas. Neste artigo, iremos analisar as eleições de 2004 com base nestas premissas, isto é, pretendemos determinar se, nos dois países em análise, a participação eleitoral e o comportamento dos eleitores segue o modelo proposto por Reif e Schmitt no que se refere às tendências nacionais desses dois parâmetros.

Antes de o fazermos, será interessante situar o comportamento eleitoral no contexto das atitudes mais gerais em relação à UE registadas em ambos os países. Os inquéritos do Eurobarómetro incluem frequentemente perguntas que permitem medir vários tipos de atitudes em relação à Europa. Vamos servir-nos aqui de duas perguntas habituais que se destinam a medir as avaliações da UE,

nomeadamente: "Considera que (o seu país) tem beneficiado do facto de pertencer à Comunidade Europeia?", e "De um modo geral, considera que a adesão (do seu país) ao Mercado Comum é uma coisa boa, uma coisa má, ou nem uma coisa nem outra?" Enquanto a primeira pergunta parece referenciar uma visão bastante instrumental da União Europeia, a segunda revela atitudes mais difusas em relação à UE. Os dados mostram em primeiro lugar que, em média, os inquiridos espanhóis e portugueses tendem, mais do que a média europeia, a considerar a UE "uma coisa boa".<sup>(4)</sup> Assim, entre 1989 e 2001, uma média de 59% dos espanhóis e 62% dos portugueses consideraram a UE "uma coisa boa", sendo estes valores ligeiramente superiores à média europeia, que, no mesmo período, foi de 56%. Constatamos, portanto, neste caso que o "euroentusiasmo" relativo de ambos os países é elevado e semelhante. Relativamente à pergunta seguinte, a que diz respeito aos benefícios da integração europeia, os dois países ibéricos divergem. Neste caso, a percentagem média de inquiridos espanhóis que considera que a Espanha beneficiou com a integração na UE no período de 1986-2001 é igual à média europeia referente ao mesmo período. No caso de Portugal, a média de inquiridos que considera que o país tem beneficiado com a integração é muito superior à média da UE (e à média

(4) Dados recolhidos dos ficheiros de tendências do Eurobarómetro, 1989-2001.

espanhola). Relativamente ao período de 1986-2001, verifica-se que 71% dos portugueses consideram que o seu país tem beneficiado com a integração na UE, ao passo que a média correspondente da UE (e de Espanha) é de 49%.

Para além disso, enquanto em Espanha, tal como no conjunto da UE, o consenso de que a UE é "uma coisa boa" é superior ao consenso relativo aos "benefícios", em Portugal passa-se o contrário.<sup>(5)</sup> Por conseguinte, pode considerar-se que ambos os países são "euroentusiastas". Ao nível das massas, as atitudes positivas têm predominado desde a adesão e ao longo das várias fases de integração que a União Europeia tem atravessado. No entanto, a esse mesmo nível, existem as diferenças supracitadas. Designadamente, embora se possa considerar que os dois países pertencem ambos ao grupo dos "euroentusiastas", existem diferenças entre eles em termos de tipos de apoio. As atitudes espanholas parecem aproximar-se mais da média da UE, enquanto, em Portugal, as atitudes em relação à Europa são ligeiramente mais entusiásticas, embora se prendam mais com os benefícios decorrentes da integração na UE.

Estas atitudes positivas ao nível das massas verificam-se

também ao nível das elites, em ambos os países. Berta Alvarez-Miranda realizou um importante estudo sobre os partidos políticos do Sul da Europa *antes da adesão à UE*, que incidiu, nomeadamente, sobre a Grécia, Espanha e Portugal. Nesse estudo, analisou as posições dos partidos em relação à UE em três áreas principais: o impacte económico da UE na economia nacional, os limites que a integração europeia impôs ao contorno dos novos regimes económicos e políticos, e o estatuto que a integração europeia confere aos seus membros no plano internacional.<sup>(6)</sup> Antes da adesão à UE, os principais partidos portugueses estavam divididos, ao passo que em Espanha os principais partidos apoiavam a integração europeia. Em Portugal, os partidos favoráveis à integração eram o CDS (Centro Democrático Social), o PSD (Partido Social Democrata) e o PS (Partido Socialista). Em Espanha, havia unanimidade entre os partidos relativamente à questão da adesão; com efeito, a AP (Alianza Popular), o UCD (Union de Centro Democrático), o CDS (Centro Democrático y Social), o PSOE (Partido Socialista Obrero Español) e o PCE (Partido Comunista de España) estavam todos a favor da integração na UE. Ou seja, a principal diferença entre os dois países prende-se

(5) Lobo, M.C., (2003), Lobo, M. C., "Portuguese Attitudes towards the EU, social and political perspectives", in *South European Society & Politics*, Volume 8, Nº 1, Verão de 2003.

(6) Alvarez-Miranda, B., (1995), "A las puertas de la comunidad: consenso y disenso en el sur de Europa", *Working Paper*, Juan March Institute, p.4.

com a posição dos respectivos partidos comunistas. Enquanto os comunistas portugueses manifestaram um antagonismo considerável em relação ao projecto europeu, os comunistas espanhóis posicionaram-se a favor da integração europeia desde 1972.<sup>(7)</sup> Segundo Alvarez-Miranda, são três os principais factores que ajudam a explicar a diferença entre os dois países, a saber, a estrutura económica, a natureza da transição para a democracia e, em terceiro lugar, as relações internacionais do regime precedente. A relativa abertura da economia espanhola, o carácter inclusivo da transição para a democracia naquele país e o isolacionismo tradicional do regime de Franco explicam a unanimidade manifestada pelos principais partidos espanhóis em relação à Europa no período democrático.<sup>(8)</sup> Em Portugal, o governo autoritário tinha mantido relações mais próximas com o norte da Europa. Portugal foi membro fundador da EFTA, e tinha negociado com a UE um acordo em 1972. Para além disso, a transição para a democracia teve um percurso muito mais difícil. Não se tratou de um processo inclusivo e cristalizou a clivagem pró-Europa e anti-Europa que coincidia exactamente com a cliva-

gem pró democracia pluralista e anti democracia pluralista ao nível partidário, criando um enorme fosso à esquerda, entre o Partido Comunista e o PS, e ajudando até a explicar a natureza das coligações partidárias durante a primeira década da democracia.<sup>(9)</sup>

Nas eleições de 2004 para o Parlamento Europeu (PE) houve uma redução do número de assentos parlamentares atribuídos a Espanha e Portugal, uma decisão tomada no âmbito do Tratado de Nice. Com efeito, enquanto nas eleições de 1999 Espanha e Portugal elegeram 64 e 25 deputados respectivamente, nas últimas eleições elegeram 54 e 24. Esta redução contribuiu para aumentar a desproporcionalidade na tradução de votos em mandatos. Quer Espanha quer Portugal utilizam o sistema eleitoral de representação proporcional (método d'Hondt) para eleger os seus deputados ao Parlamento Europeu.<sup>(10)</sup> Para além disso, em cada um dos dois países existe um único círculo eleitoral, concorrendo cada partido ou coligação às eleições com uma única lista fechada. Em Portugal, os partidos têm de apresentar listas fechadas com 24 candidatos e 3 a 8 suplentes (artigo 8º). Em Espanha, nas eleições de 2004 os partidos

(7) Segundo Montero, esta unanimidade manteve-se até à década de 1990. In Montero, J.R., (1993), "Transnational Parties and the Party system", in Barbado, A., *Spain and EC membership*, Londres: Pinter.

(8) Alvarez-Miranda, B., (1995), op.cit. p. 42.

(9) Pinto, A.C., e Lobo, M.C., "Forging a Positive albeit Instrumental Outlook", in Dulphy, C., e Manigand, A., *Public Opinions and European Union*, Paris: Lang.

(10) Espanha elegeram 60 deputados europeus em 1987 e em 1989, e Portugal elegeram 24 nas mesmas eleições.

apresentaram listas com 54 candidatos, havendo partidos que incluíram alguns suplentes.

Enquanto em Portugal a escolha de sistema eleitoral não suscitou controvérsia, o processo em Espanha foi mais complexo. Quando o projecto de lei foi apresentado ao Congresso de Deputados, a proposta no sentido de haver um único círculo eleitoral para todo o país foi objecto de forte contestação por parte dos partidos pequenos de implantação regional. Mesmo assim, não foi possível chegar a acordo sobre um sistema alternativo que merecesse a confiança da maioria, pelo que se manteve o círculo único. Para compensar os vários partidos regionalistas que, tendo em conta o círculo único seriam obrigados a formar coligações para alcançar representação no PE, estipulou-se que as coligações eleitorais poderiam apresentar nas comunidades autónomas uma lista contendo apenas os nomes dos candidatos de partidos activos nessa comunidade. Assim, por exemplo, nas eleições de 2004, no boletim de voto do País Basco, a coligação Galeusca, que integra partidos galegos, bascos e catalães, apenas apresentava o nome dos candidatos do PNV (*Partido Nacionalista Vasco*) e o símbolo deste partido. <sup>(11)</sup>

### **A campanha para as eleições europeias de 2004**

Em Espanha, as eleições de 2004 para o Parlamento Europeu decorreram num contexto político que tornou quase inevitável que estas se centrassem sobre questões de política nacional. As eleições europeias vieram resolver o debate sobre a legitimidade dos resultados das eleições legislativas de Março, mês em que se deu o ataque da Al-Qaeda contra a estação de caminhos-de-ferro de Atocha, em Madrid, no qual morreram 191 passageiros. Esta tragédia ocorreu apenas dois dias antes da data marcada para as eleições legislativas. Durante esses dois dias, aos olhos do público, o governo conservador PP, ainda chefiado pelo primeiro-ministro José María Aznar, tentou manipular a informação fornecida aos espanhóis sobre as circunstâncias da tragédia. O governo declarou, desde o princípio, que os ataques terroristas haviam sido perpetrados pelo grupo separatista basco ETA, rejeitando a ideia de que poderia tratar-se de um atentado da Al-Qaeda, posição que manteve à medida que se foram acumulando provas de que os autores do atentado eram terroristas islâmicos com ligações à Al-Qaeda. O PSOE acabou por ganhar as eleições por uma pequena margem, e José Luis Zapatero tornou-se primeiro-ministro. Dados estes acontecimentos, mas por razões diferentes, tanto o PP como o PSOE viam com agrado uma “segunda volta” das eleições legislativas, e as eleições

(11) Bellver, F., e Antón, M., (1993), “The Electoral System of the European Parliament”, in Barbado, A. A., *Spain and EC membership Evaluated*, p.239.

européias, já calendarizadas, proporcionaram-lhes precisamente essa possibilidade. O PSOE pretendia demonstrar que a vitória nas legislativas não se deveria a uma reacção emocional aos ataques terroristas, mas sim ao apoio sólido do eleitorado ao seu programa eleitoral legislativo. O PP queria provar o contrário e reforçar a liderança do líder que havia substituído Aznar, Mariano Rajoy. Um inquérito pré-eleitoral realizado pelo CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) confirma até que ponto as eleições europeias foram dominadas por assuntos nacionais.<sup>(12)</sup> Segundo este inquérito, 56% do povo espanhol iria decidir sobre a sua participação nas eleições para o PE e sobre os candidatos a eleger com base em "questões relacionadas com a situação política em Espanha", e apenas 19% o iam fazer com base em "questões relacionadas com a UE e com o PE". Importa contudo assinalar que os debates políticos se centravam em larga medida sobre as opções de política externa do anterior governo, isto é, na forma como este havia afastado a Espanha das posições franco-alemãs perante o Iraque, e suas consequências sobre a segurança interna do país. Dessa forma relativamente enviesada, a campanha para as eleições ao Parlamento Europeu acabou por tratar questões relacionadas com a Europa. Da mesma forma enviesada se discutiram temas europeus em Portugal, na medida em que ao discutir o desempe-

nho económico do governo se estava indirectamente a avaliar o Pacto de Estabilidade e Crescimento e os constrangimentos orçamentais que este impõe aos Estados-membros.

No breve período de dois meses entre as duas eleições, o novo primeiro-ministro espanhol tomou uma decisão considerada muito importante. Conforme prometera no programa eleitoral do PSOE, anunciou a retirada das tropas espanholas do Iraque, uma decisão que provocou um debate acalorado tanto no país como no estrangeiro. Segundo a sondagem pré-eleitoral do CIS, 70% dos espanhóis consideravam que as eleições legislativas poderiam influenciar os resultados das eleições para o PE. Entre estes inquiridos, 86% concordavam que a decisão de retirar as tropas do Iraque *daria mais votos* ao partido socialista. Assim, em Espanha, a campanha foi dominada pelos acontecimentos de Março, e o terrorismo dominou a campanha, fazendo passar para segundo plano as questões explicitamente europeias tal como a Constituição Europeia, o alargamento, as políticas comunitárias, etc.<sup>(13)</sup>

Em Portugal, as eleições europeias tiveram lugar a meio do mandato governamental da coligação de direita. No seguimento das eleições legislativas de 2002,

(12) CIS, (2004), *Estudio no. 2564*, "Preelectoral- Elecciones al PE", Mayo 2004.

(13) El Pais, 12-06-2004.



o PSD formou uma coligação com o CDS/PP a fim de obter uma maioria na Assembleia da República. Toda a oposição usou as eleições europeias para mobilizar, de maneiras diversas, um voto de protesto contra o governo. A maioria dos partidos utilizou linguagem futebolística nos slogans de campanha, o que contribuiu para uma articulação de interesses bastante pobre. Assim, a coligação PSD-CDS/PP adoptou a denominação "Força Portugal", os comunistas pediram aos eleitores que mostrassem um "cartão vermelho" ao governo, e os socialistas distribuíram aos seus simpatizantes "cartões amarelos" para mostrarem ao governo.<sup>(14)</sup> Tratou-se, sem dúvida, de uma campanha desinteressante, em que os temas europeus foram pouco discutidos. A questão que dominou a campanha foi o desempenho do governo. Discutiu-se, em particular, o estado da economia e em que medida a política económica do governo era positiva ou não. Quatro dias antes das eleições, em 9 de Junho, o cabeça de lista do PS, António Sousa Franco, faleceu pouco depois de ter efectuado uma visita à lota de Matosinhos. Os especialistas foram unânimes em reconhecer que Sousa Franco, ex-Ministro das Finanças no primeiro governo de António Guterres e responsável

pela adesão de Portugal ao euro em 1999, estava a conduzir a campanha com bastante êxito. A sua morte extemporânea levou a que a campanha eleitoral terminasse mais cedo, e foi o único facto relevante de uma campanha morna, dominada em grande medida por questões nacionais.

### Níveis de participação nas eleições de 2004

O reforço sistemático dos poderes do Parlamento Europeu tem sido acompanhado de uma *diminuição* da taxa de participação nas eleições europeias, um facto que está amplamente documentado;<sup>(15)</sup> com efeito, uma das características mais visíveis das eleições europeias é a reduzida participação que nelas se verificam. Nesta secção, apresentamos dados referentes a toda a UE sobre as taxas de abstenção em todas as eleições para o Parlamento Europeu, incluindo as de 2004.

Um dos factores mais importantes quanto ao nível de participação em eleições europeias é a sua proximidade temporal a eleições legislativas nacionais: "é de prever que a participação seja menor após eleições nacionais recentes, no princípio do ciclo eleitoral, e que aumente para um nível relativamente elevado quan-

(14) Ver o dossier sobre as eleições europeias do jornal diário Público ([www.publico.pt](http://www.publico.pt)).

(15) Veja-se o dossier do jornal diário Público ([www.publico.pt](http://www.publico.pt)) sobre as eleições europeias.

do está iminente a realização de eleições nacionais".<sup>(16)</sup>

No caso de Espanha, as últimas eleições europeias caracterizaram-se pela mais alta taxa de abstenção de qualquer acto eleitoral desde que a democracia foi estabelecida em 1977. Tal como se vê no Quadro 1, a taxa de participação não chegou aos 50%. Este resultado está de acordo com a hipótese de Franklin de que o momento em que se realizam as eleições influencia a participação, e, com efeito, as eleições legislativas nacionais e as eleições europeias tiveram lugar em datas muito próximas. No entanto, é interessante constatar que, apesar disso, os níveis de participação em Espanha foram superiores aos de Portugal, que realizou as suas eleições para o PE a meio do ciclo legislativo.

Em Portugal, os níveis de abstenção têm aumentado a um

ritmo muito rápido desde a década de 1970 (Freire e Magalhães, 2001). Um estudo recente sobre a natureza da abstenção em Portugal revela um aumento da mesma em todas as eleições e que a taxa de crescimento da abstenção em eleições legislativas tem sido considerável.<sup>(17)</sup> Por conseguinte, as eleições para o Parlamento Europeu não são uma excepção a esta tendência recente em Portugal. Apesar desta tendência nacional, a reduzida participação nas eleições europeias destaca-se de outras eleições em Portugal, sendo também bastante superior à registada em eleições europeias noutros Estados-Membros da UE.

A única excepção a este baixo nível de participação nas eleições para o PE foram as primeiras, realizadas em 1987, que tiveram lugar no mesmo dia que as eleições gerais nacionais. Se descontarmos esse acto eleitoral devido a esta coincidência artificial, constatamos

**Quadro 1: Participação eleitoral em Espanha e Portugal**

Ano das eleições	Taxa de participação		
	<i>Espanha</i>	<i>Portugal</i>	<i>Média da UE</i>
1987	68,53	70,38	-
1989	54,72	49,70	56,17
1994	59,14	35,67	56,66
1999	64,38	40,03	49,62
<b>2004</b>	<b>45,14</b>	<b>38,60</b>	<b>44,03</b>

Fonte: Delwit, P., CNE e Ministerio del Interior, España.

(16) Delwit, P., in Grunberg, G.; Perrineau, P.; e Ysmal, C. (2000) *Le vote des quinze les élections européennes du 13 Juin 1999*, Paris: PUF.

(17) Freire, A. e Magalhães, P., (1999), *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa: ICS.

que, nas três eleições subsequentes, a participação foi consideravelmente inferior à de eleições legislativas precedentes – relativamente às quais se tem registado, também, um declínio das taxas de participação. Como tendência, as taxas de participação em Portugal situam-se muito abaixo da média da UE (Quadro 1). Com efeito, a participação em Portugal, em 1994, foi a mais baixa de toda a UE.

Por conseguinte, a participação eleitoral em ambos os países parece ter sido influenciada pelo momento em que se realizaram. No entanto, há diferenças entre os dois países em termos estruturais, e as taxas de participação em eleições europeias em Portugal têm sido sempre inferiores às de Espanha. Se excluirmos as eleições anómalas de 1987, verificamos que a participação em Portugal tem sido sempre inferior à de Espanha. Já se constatou que as atitudes em relação à adesão determinam a participação eleitoral ao nível individual.<sup>(18)</sup> Atendendo a que o entusiasmo dos portugueses em relação à integração europeia é ainda maior do que o dos espanhóis, há-de haver, forçosamente, outros factores que explicam estas diferenças ao nível da participação. As disparidades poderão dever-se a características socioestruturais ou a diferenças entre os dois países em termos de atitudes políticas e de mobilização política.

### Resultados das eleições de 2004 na Península Ibérica

A análise dos resultados eleitorais em Espanha revela que eles se assemelharam aos das eleições legislativas precedentes. Assim, o Partido Socialista conseguiu manter a vantagem em relação ao Partido Popular, apesar do nível de abstenção elevado. Foi um resultado particularmente significativo, já que estudos realizados demonstram que, em Espanha, a esquerda é mais afectada pela abstenção do que a direita. Em termos de assentos parlamentares, os socialistas conseguiram mais um lugar e o Partido Popular perdeu três. Retrospectivamente, os partidos maiores têm obtido resultados relativamente bons, apesar da redução geral de assentos, que tem afectado sobretudo os partidos mais pequenos.

Dada a redução de assentos atribuídos a deputados espanhóis no Parlamento Europeu, de 64 para 54, houve um realinhamento dos partidos de implantação. A principal mudança foi a formação de uma coligação pré-eleitoral denominada Galeusca, entre a CiU, partido liberal-cristão democrata catalão, com o PNV, Partido Nacionalista Basco, e o BNG, um partido mais pequeno constituído pelos nacionalistas da Galiza. Ao nível dos partidos mais pequenos, os grandes derrotados foram a

(18) Franklin, M., (1996), op.cit.

Coalicion Europea (CE), que nas eleições de 1999 havia obtido 2 lugares. A seguir às eleições, o principal candidato da CE ao PE queixou-se do facto da Galeusca, se ter recusado a participar numa coligação com a CE, contribuindo dessa forma para o seu fracasso.<sup>(19)</sup>

A coligação comunista também perdeu dois deputados ao Parlamento Europeu em 2004, mas mesmo assim conseguiu manter dois lugares. Por último, a coligação Europa de los Pueblos (EdP), que nas eleições anteriores havia formado uma coligação com

**Quadro 2: Resultados eleitorais em Espanha**

Partidos	Eleições de 2004 para o PE			Eleições de 1999 para o PE			Eleições legislativas de 2004
	Lugares (nº)	Votos (milhares)	Votos (%)	Lugares (nº)	Votos (milhares)	Votos (%)	Votos %
PSOE	25	6 741	43	24	7 478	35,3	43
PP	24	6 393	41	27	8 411	39,7	38
GALEUSCA (PNV-CIU-BNG)	2	799	5				1,6 + 3,2 + 0,8
IU-ICV-EUIA <sup>(20)</sup>	2	643	4	4	1 222	5,8	5
EDP <sup>(21)</sup>	1	381	2,5				3,29
Outros	0	460	2	0	644	3	2,52
CiU					3	938	4,4
CE <sup>(22)</sup>					2	677	3,2
CN + EDP <sup>(23)</sup>					2	614	2,9
BNG					1	349	1,7
EH					1	307	1,5
Votos nulos e em branco	-	249	1,6	-	526	2,5	2,59
Total	54	15 666	100%	64	21 166	100%	100%

Fonte: *Website do Ministerio del Interior.*

PSOE - Partido Socialista Obrero Español, partido socialista

PP - Partido Popular, conservadores

CiU - Convergencia i Unió, liberais e democratas-cristãos/regionalista

BNG - Bloque Nacional Gallego, socialista/regionalista

EH - Euskal Herritarok, nacionalistas bascos

(19) El Pais, 15-06-2004.

(20) Em 1999, o IU comunista concorreu numa coligação de que apenas fazia parte o EUIA, e que não incluía os Verdes da Catalunha.

(21) Em 2004, a Europa de Los Pueblos, EdP, integrava sete partidos de implantação regional: os principais membros da coligação são o ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), o EA (Eusko Alkartasuna) e o CHA (Chunta Aragonesista). Os outros membros são o PSA, o AA, o CNC e o ICLR.

(22) A CE, Coalicion Europea, incluía o PA, Partido Andalucista, a CC, Coalicion Canaria, a UV, Union Valenciana e o PA, Partido Aragonés

(23) Em 1994 esta coligação (CN –EdP) incluía o PNV (Partido Nacionalista Vasco), a EA (Eusko Alkartasuna), a UM (Unió Mallorquina), e a ERC (Esquerra Republicana de Catalunya).

a Coalicion Nacionalista (CN), e havia eleito dois deputados, elegeu apenas um deputado para o Parlamento Europeu de 2004.

O Quadro 4 mostra o número efectivo de partidos parlamentares (NEPP), e ajuda a compreender os resultados globais apresentados no Quadro 2. É interessante constatar que, apesar do número relativamente grande de partidos representados quer a nível legislativo quer a nível europeu, o sistema partidário espanhol tem vindo a reforçar o seu carácter bipartidário. Em segundo lugar, vale a pena referir que a estratégia dos partidos regionalistas de formarem uma coligação com vista às eleições para o PE assegurou a sua representação num contexto difícil. A dimensão do círculo obriga os partidos a pensarem em termos

nacionais, introduzindo uma lógica relativamente centrípeta nas relações interpartidárias, o que não é de somenos. Em terceiro lugar, apesar das coligações regionalistas, em 2004, os dois maiores partidos obtiveram uma percentagem de votos superior à das eleições de 1999. Esta concentração de votos no PSOE e no PP explica em grande medida por que razão os partidos maiores perderam menos lugares do que os partidos mais pequenos de uma eleição para outra, apesar de o número total de lugares ter diminuído. Por último, o Quadro 4 mostra que o NEPP tem vindo a diminuir, quer no caso das eleições para o PE quer no caso das eleições legislativas nacionais.

Em Portugal, as eleições deram ao Partido Socialista, na oposição desde 1999, a sua maior

**Quadro 3: Resultados eleitorais em Portugal**

Partidos	Eleições de 2004 para o PE			Eleições de 1999 para o PE			Eleições legislativas de 2001
	Lugares (nº)	Votos (milhares)	Votos (%)	Lugares	Votos (milhares)	Votos (%)	Votos (%)
"Força Portugal" PPD/PSD e CDS-PP	9	1 132	35	9+2	1 079+ 283	31+8	41 + 9
PS	12	1 516	46	12	1 493	43	39
PCP-PEV	2	309	9	2	358	10	7
BE	1	167	5	0	62	1,8	3
Outros	0	146	0,5	0	79	2,9	1,5
Votos nulos e em branco	-	135	4	-	113	3,3	1
Total	24		100%	24	3 467	100%	100%

Fonte: Comissão Nacional de Eleições

"Força Portugal"- PPD/PSD e CDS-PP, coligação de direita

PS - Partido Socialista

PCP-PEV – coligação formada pelo Partido Comunista e pelo partido ecologista

BE - Bloco de Esquerda, partido de extrema-esquerda

**Quadro 4: Número efectivo de partidos parlamentares em Espanha e Portugal, eleições legislativas e europeias**

Data das eleições	1987	1989	1991	1993	1994	1995	1996	1999	2000	2002	2004
Eleições europeias: EU	5,3	5,0			4,6			4,2			
Portugal	3,3	3,4			3,1			2,7			2,5
Espanha	3,2	3,6			3,0			3,1			2,4
Eleições nacionais:											
Portugal	2,4		2,2			2,6		2,6		2,6	
Espanha		2,9		2,7			2,7		2,5		2,5

O número efectivo de partidos parlamentares é determinado a partir da seguinte fórmula:

$$N = 1 / s_i^2$$

em que  $s_i$  é a proporção de lugares no parlamento obtidos pelo partido "n". Esta fórmula foi criada por M. Laakso e R. Taagepera, "Effective number of parties: a measure with application to West Europe," *Comparative Political Studies*, 12 (1) (1979), 3-27.

vitória eleitoral em termos percentuais (46% do voto). Assim, embora os socialistas tenham conservado os seus 12 lugares no PE, a coligação dos dois partidos de direita, PSD e CDS, que em 1999 haviam obtido 9 e 2 lugares, respectivamente, apenas conseguiu eleger 9 deputados ao PE em 2004. Os comunistas mantiveram os seus dois deputados ao PE, e o Bloco de Esquerda conseguiu eleger um deputado ao PE. Em termos globais, o resultado representou um voto de protesto categórico contra o governo. Neste aspecto, assemelhou-se aos resultados noutros países da UE.

Se examinarmos o Quadro 4, vemos claramente que o voto de protesto não se traduziu, em grande medida, em votos a favor dos pequenos partidos de protesto, mas sim a favor do Partido Socialista. Assim, apesar de as eleições terem servido para enviar um sinal inequívoco ao governo, o

NEPP diminuiu ligeiramente, em comparação com 1999, tendo atingido um valor inferior até ao das eleições legislativas de 2002. Mesmo assim, há que ter em conta que, ao contrário das eleições anteriores de 1999 (para o PE) e de 2002 (para a Assembleia da República), o PSD e o CDS formaram uma coligação pré-eleitoral para concorrer, o que reduz artificialmente o NEPP.

### **Conclusão: O significado das eleições para o Parlamento Europeu em Portugal e Espanha**

A análise das eleições europeias em Espanha e Portugal revela importantes diferenças entre os dois países, especialmente no que se refere à participação e ao comportamento dos eleitores. Relativamente à participação, enquanto esta se manteve ao mesmo nível em Portugal em comparação com as eleições anteriores para o PE,

em Espanha baixou consideravelmente. Neste domínio, fica por explicar a grande diferença na participação entre os dois países. Sendo os portugueses mais entusiastas que os espanhóis, e existindo uma clivagem europeia a nível do sistema partidário em Portugal mais acentuada do que em Espanha (e sendo estes factores que normalmente aumentam a participação) fica por explicar a diferença estrutural de participação entre os dois países.

Em termos de comportamento dos eleitores há diferenças entre os dois países. Enquanto os espanhóis utilizaram as eleições ao PE para manifestarem o seu agrado em relação ao novo governo socialista chefiado pelo primeiro-ministro Zapatero, em Portugal, essas eleições foram usadas pelo eleitorado para expressarem um forte voto de protesto contra o governo. Para lá da eficácia governativa real e percebida, o facto de as eleições em cada um dos países se terem realizado em momentos diferentes (em relação à data das eleições legislativas nacionais) parece ser fundamental para explicar as disparidades supracitadas entre os dois países. Além destas questões conjunturais existem semelhanças fundamentais ao nível do sistema de partidos dos dois lados da fronteira ibérica, nomeadamente a tendência para o bipartidarismo. Esta também é uma questão que interessaria aprofundar no âmbito dos estudos sobre o comportamento eleitoral nos dois países.





# Voto electrónico em Portugal e democracia

- *Filipe Montargil\**

## 1. Introdução

No presente artigo é apresentado um quadro conceptual de análise da utilização de tecnologias de informação e comunicação nos processos de participação política. São utilizados, para o efeito, os conceitos de participação electrónica e teleparticipação. O recurso a estes conceitos, articulados com o exercício do direito de voto, cria um espaço a partir do qual é possível caracterizar de forma multidimensional as experiências de utilização de tecnologia na participação política – em que o voto electrónico se localiza.

Em seguida, são abordados criticamente os argumentos utilizados com maior frequência na defesa da adopção de sistemas de voto electrónico.

Numa terceira parte, são expostas as experiências de voto electrónico realizadas em eleições para órgãos electivos de soberania e as

primeiras experiências de voto electrónico levadas a cabo nos congressos nacionais dos partidos políticos, em Portugal.

Por fim, na conclusão, é efectuada uma análise das experiências de voto electrónico realizadas em Portugal, tendo por referência o quadro conceptual adoptado e exposto inicialmente. São, adicionalmente, enunciados e debatidos alguns elementos considerados relevantes para a continuação das experiências de voto electrónico e, mais importante ainda, para a utilização de tecnologias de informação e comunicação nos processos de tomada de decisões políticas.

## 2. Voto electrónico, participação electrónica e teleparticipação

O conceito de voto electrónico utilizado neste artigo corresponde ao exercício do direito de sufrágio, por parte do cidadão, com recurso a meios electrónicos.

\* Escola Superior de Comunicação Social, Instituto Politécnico de Lisboa. Agradeço a Conceição Pequito os oportunos comentários e a revisão desta versão do artigo. Agradeço, também, a Nuno Veríssimo (Omron), Vitor António (PSD), Domingos Ferreira (Aedis), e a Susana Costa e Graça Miragaia Archer (Stape) pela disponibilização de informação relativa às experiências realizadas e organizadas pelas instituições a que pertencem.

O contexto de utilização da tecnologia é uma condicionante relevante para a delimitação do conceito. O voto electrónico implica, na acepção adoptada, a utilização directa de meios electrónicos, por parte do cidadão, no exercício das formas estabelecidas de sufrágio. Por conseguinte, a tecnologia não é necessariamente utilizada em outras fases do processo de votação, para outras funções (como a contagem, o processamento ou a comunicação de resultados...), mas é considerada necessária e suficiente a sua utilização, por parte do cidadão, no exercício do direito de sufrágio<sup>1</sup>.

A identificação do contexto em que a tecnologia é utilizada não é, contudo, suficiente, na medida em que continua a ser possível adoptar, dentro desses limites, várias acepções para a definição do termo “meios electrónicos”. Como

tal, é proposto aqui que a expressão se refira fundamentalmente à utilização de meios informáticos (computadores e redes de computadores), bem como do telefone, da rádio e da televisão<sup>2</sup>.

A abordagem da noção de voto electrónico é realizada, neste artigo, com recurso a dois conceitos adicionais: participação electrónica e teleparticipação.

A participação electrónica corresponde à utilização de meios electrónicos no exercício das formas de participação política previstas num determinado sistema<sup>3</sup>. A natureza da tecnologia empregue é o elemento essencial para a definição deste conceito, independentemente do impacto que a tecnologia revele sobre a mobilidade dos cidadãos, no exercício da participação.

---

<sup>1</sup> Em Portugal, a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), dependente da Presidência do Conselho de Ministros, define o voto electrónico como um “sistema que, num determinado acto eleitoral ou referendário, procede à recolha, à contagem e ao apuramento dos votos por meios informáticos guardando os resultados em memória. Os votos podem ser recolhidos através de interfaces mecânicas, ópticas ou electrónicas. O sistema poderá também enviar os resultados da votação para uma unidade central de apuramento através de redes de telecomunicações”. (cf. o sítio na *Internet* de apresentação das experiências de voto electrónico realizadas nas eleições europeias de 2004, da UMIC, em [http://www.votoelectronico.pt/faqs\\_ficha.aspx?faqid=4](http://www.votoelectronico.pt/faqs_ficha.aspx?faqid=4)).

Desta definição, o essencial será, no sentido aqui adoptado, precisamente a recolha dos votos, na medida em que é o único momento em que o cidadão utiliza meios electrónicos. É, aliás, para este sentido específico que a noção adoptada pelo Conselho da Europa se orienta, ao definir uma eleição ou um referendo electrónico como envolvendo o uso de meios electrónicos, pelo menos no exercício do direito de voto (Remmert, 2004).

---

<sup>2</sup> Veja-se, para uma breve caracterização das técnicas electrónicas ao serviço da comunicação, Breton e Proulx (1997: 83-99).

---

<sup>3</sup> Alguns autores utilizam a expressão democracia electrónica como equivalente ou próxima da noção de participação electrónica aqui apresentada. É proposto o termo participação electrónica e não democracia electrónica apenas por uma questão de rigor. De facto, tal como a participação não é uma característica exclusiva dos regimes democráticos, a utilização de meios electrónicos no processo de participação também não é, de forma necessária, exclusiva das democracias.

Assim, se uma experiência de participação electrónica implica a utilização de meios electrónicos no exercício da participação política, não implica, de forma necessária, a diminuição dos constrangimentos presenciais existentes (de que o voto presencial é um exemplo).

A noção de participação electrónica assume uma natureza instrumental e relativa, na medida em que se refere ao exercício das formas de participação política já existentes através de meios electrónicos, mas não à sua modificação. Um regime democrático aproxima-se, desta forma, da democracia electrónica sempre que disponibiliza aos cidadãos a possibilidade de exercer as formas de participação política existentes com recurso a meios electrónicos.

A teleparticipação, considerando que tele significa originalmente "longe" ou "distância", designa a utilização de meios que permitam a mobilidade dos cidadãos no exercício das formas de participação política existentes em determinado sistema político<sup>4</sup>.

Daqui decorre que a liberdade de movimentos do cidadão seja o elemento essencial da definição de teleparticipação. Esta característica pressupõe, em regimes em que a participação política assume uma componente fortemente presencial, a redução dos constrangimentos presenciais existentes e dos custos inerentes à participação política<sup>5</sup>, independentemente da natureza da tecnologia empregue.

A teleparticipação implica, tendencialmente, a participação política a partir do domicílio de cada cidadão ou mesmo o desaparecimento da exigência da presença física dos cidadãos em qualquer espaço pré-definido. A participação política é, no limite, e no âmbito do conceito de teleparticipação, independente de um local específico, de um *topos*.

Este conceito reveste-se, à semelhança da participação electrónica, de uma natureza instrumental e relativa, definindo-se no quadro de um determinado sistema político. Os limites do conceito e o seu consequente espaço de variação respeitam aos moldes de exercício das formas existentes de partici-

<sup>4</sup> Também as noções de teleparticipação e teledemocracia podem ser associadas. O motivo pelo qual é utilizado o primeiro termo, e não o segundo, é o mesmo pelo qual é utilizado o termo teleparticipação. Para uma discussão mais detalhada do conceito de teledemocracia, veja-se Montargil (1999: 66-80).

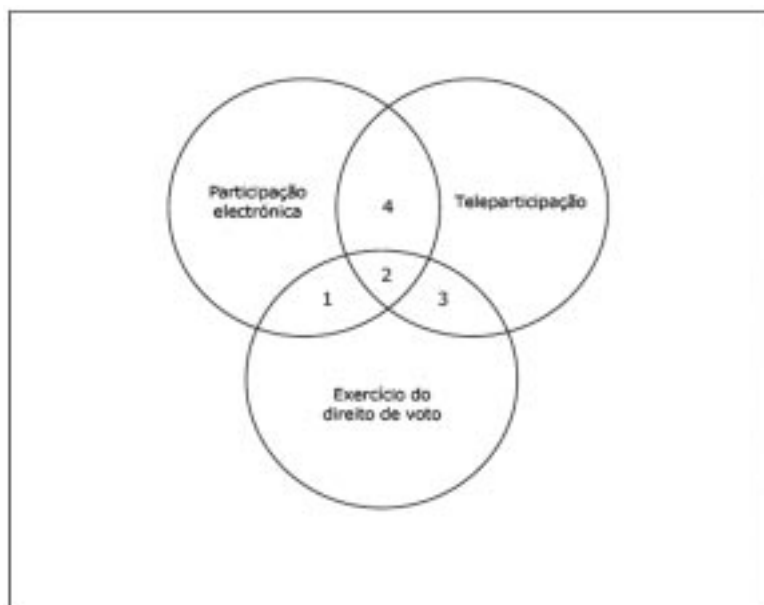
<sup>5</sup> A noção de custos inerentes à participação política apresentada aproxima-se da perspectiva proposta por Downs (1957) e da subsequente tradição das teorias da escolha racional, apesar de esta se centrar exclusivamente nos custos de votação. Os custos referidos resumem-se fundamentalmente ao tempo dispendido, como refere Downs: "In fact, time is the principal cost of voting: time to register, to discover what parties are running, to deliberate, to go to the polls, and to mark the ballot. Since time is a scarce resource, voting is inherently costly." (p. 265).

pação política, e não às próprias formas de participação. Uma democracia aproxima-se da teledemocracia através da possibilidade de exercício das formas de participação já existentes com mobilidade, não implicando necessariamente qualquer alteração destas formas de participação política.

Tal não significa, contudo, que a teleparticipação se consubstancie apenas em alterações instrumentais, ou no modo de funcionamento

do sistema. E isto porque a alteração da relação existente entre o exercício de formas específicas de participação política e a apropriação dos contextos territoriais onde são exercidas poderá ter como consequência modificações profundas na dimensão ritual e no significado social da participação política. Os "espaços públicos" poderão dar origem a um "espaço público virtual", reinventando a relação existente entre a participação política e o espaço físico<sup>6</sup>.

**Figura 1.** Zonas de sobreposição entre participação electrónica, teleparticipação e exercício do direito de voto



<sup>6</sup> O conceito de proxémia, proveniente da chamada antropologia espacial, e relativo à análise da utilização que o homem faz do espaço, enquanto produto cultural específico, poder-se-á revelar particularmente útil na reflexão sobre esta questão. Veja-se, para a explicitação do conceito, Hall (1986). Para uma utilização do conceito na análise do caso português, veja-se também Stock (1996).

Um outro ponto que deve ser notado consiste no facto de a teleparticipação implicar, em si, uma vantagem para o cidadão, na medida em que a possibilidade de participar “à distância” pressupõe uma redução dos custos de participação. Por seu lado, a participação electrónica não oferece nenhuma vantagem intrínseca para o cidadão, dado que implica, apenas, a utilização de uma tecnologia com características específicas.

A participação electrónica e a teleparticipação estabelecem um conjunto de relações possíveis com o exercício do direito de voto apresentadas de forma esquemática no diagrama da Figura 1.

A zona 1 representa a sobreposição do exercício do direito de voto e do conceito de participação electrónica. As experiências representadas neste espaço permitem aos cidadãos exercer o direito de sufrágio através da utilização de meios electrónicos, mas sem qualquer modificação dos constrangimentos presenciais existentes. Este espaço corresponde ao voto electrónico presencial, sem possibilidade de mobilidade por parte do cidadão.

A zona 2 corresponde às formas de exercício do direito de voto que recorrem a meios informáticos e que permitem, simultaneamente, o seu exercício não presencial, ou seja, à distância, com a possibilidade de mobilidade por parte do cidadão. O espaço do voto ele-

ctónico encontra-se (e esgota-se) nas zonas 1 e 2 do diagrama apresentado.

A zona 3 caracteriza as formas de exercício do direito de voto não presenciais, com a possibilidade de mobilidade, mas sem recurso a meios electrónicos. O voto por correspondência é um exemplo de uma forma de participação situada neste espaço.

Por último, a zona 4 corresponde à concretização de outras formas de participação, que não o voto, que utilizem meios electrónicos e que permitam a participação não presencial. Este espaço não deve ser ignorado, na medida em que corresponde a todas as formas de participação à distância, com recurso a meios electrónicos, que não as relacionadas com o voto.

### **3. O voto electrónico: argumentos**

A adopção de soluções de voto electrónico pode ser justificada por um conjunto diversificado de argumentos. Apresentamos, em seguida, alguns dos utilizados com maior frequência.

Um primeiro argumento frequentemente invocado consiste na redução dos custos de organização e gestão da operação eleitoral. Esta redução nos custos encontra-se associada ao facto de não serem impressos boletins de voto e de a logística necessária — particular-

mente no que diz respeito a distribuição, transportes (antes e depois do acto eleitoral) e armazenamento — ser mais reduzida. Se não for possível atingir uma situação de retorno do investimento nos sistemas de voto electrónico no primeiro acto eleitoral, este deve ser assegurado num número de actos eleitorais que considere o prazo de obsolescência previsto para a tecnologia utilizada.

Não é possível avaliar a oportunidade deste argumento, pela ausência de informação sobre os custos actuais e potenciais do voto electrónico.

Um segundo argumento, frequentemente associado ao primeiro, consiste na racionalidade ecológica. O recurso ao voto electrónico permite evitar a impressão e utilização de milhões de boletins de voto podendo ser considerado, por esse motivo, mais “ecológico” ou “amigo do ambiente”.

Este argumento deve, contudo, ser relativizado, considerando a frequência de realização de eleições. Foi realizada, em Portugal, uma média de cerca de um acto de votação (eleição nacional ou referendo), por ano, desde 1975, implicando provavelmente uma utilização de cerca de 10 milhões de boletins de voto em cada ano.

Para uma avaliação do argumento, deve ser efectuada a comparação da relação entre investimento e redução na utilização de papel em

outras áreas e serviços da administração pública, de forma a definir a prioridade de investimento em sistemas de voto electrónico.

Um terceiro argumento consiste na redução do tempo necessário ao apuramento de resultados. No caso português, este argumento não parece justificar-se, na medida em que o prazo de apuramento dos resultados eleitorais é de algumas horas, em qualquer das eleições realizadas. O investimento necessário corresponderia, deste modo, a uma economia de tempo pouco significativa e sem grande relevância.

Um quarto argumento consiste na redução das possibilidades de erro no apuramento dos resultados eleitorais, particularmente na conversão de votos em mandatos. Em Portugal, este argumento também não parece relevante, posto que o método de conversão de votos em mandatos utilizado nas eleições em Portugal (método da média mais alta de Hondt), e a correspondente forma de contagem de votos, tem um funcionamento simples (ao contrário do que sucede, por exemplo, com a utilização de sistemas de voto transferível).

Um quinto argumento remete para a redução da possibilidade de fraude eleitoral. Mais uma vez, e no que ao caso português diz respeito, este argumento também não parece assumir particular oportunidade, pois o sistema actual de processamento dos sufrágios, com

a presença de representantes dos vários candidatos ou concorrentes, não merece contestação. Adicionalmente, as dúvidas sobre a capacidade de os sistemas de voto electrónico resistirem a tentativas de fraude tem surgido com uma frequência e intensidade que mais parece constituir um argumento contra a adopção destes sistemas.

Um sexto argumento centra-se na possibilidade de conferir mobilidade aos cidadãos no exercício do direito de voto. De acordo com este argumento, passará a ser possível a um cidadão exercer o direito de voto na assembleia de voto mais próxima do local em que se encontra no momento em que se realiza a eleição, ou que lhe seja mais conveniente, independentemente do local em que se encontra inscrito no recenseamento eleitoral. Este poderá ser um dos argumentos com maior relevância, na discussão das vantagens da adopção de sistemas de voto electrónico em Portugal.

Contudo, deve ser levado em conta que, de forma a permitir este tipo de mobilidade, o processo de gestão do recenseamento eleitoral deverá encontrar-se integralmente informatizado. Não será necessário, para permitir a mobilidade, instalar mesas de voto electrónicas em todas as mesas de voto

(podem, por exemplo, ser instaladas mesas de voto electrónicas apenas em mesas de voto nas sedes de concelho). Desta forma, quem pretende votar remotamente poderá fazê-lo a partir de mesas situadas em locais de acesso facilitado, sem que seja necessário disponibilizar o sistema de voto electrónico em todas as mesas de voto.

Contudo, a gestão do recenseamento eleitoral e, muito em particular, as descargas das votações nos cadernos de recenseamento, têm de se encontrar totalmente informatizadas, durante o acto eleitoral. Depois do encerramento das assembleias de voto, nas horas imediatamente subsequentes, todos os terminais existentes têm de aceder a uma rede, comunicando centralmente os resultados, de forma a poder efectuar os apuramentos finais por circunscrição relevante<sup>7</sup> e a validar o processo, garantindo a unicidade do voto (ou seja, que cada eleitor não votou mais do que uma vez).

A actual forma de gestão regular do recenseamento eleitoral não necessita provavelmente de grandes alterações, para permitir esta forma de funcionamento. Levantam-se, contudo, algumas questões que devem ser discutidas.

<sup>7</sup> A circunscrição relevante corresponde a um círculo único, no caso das eleições do Presidente da República e do Parlamento Europeu; aos distritos de Portugal continental e às regiões autónomas dos Açores e da Madeira, no caso das eleições para a Assembleia da República; às ilhas dos Açores, no caso da Assembleia Legislativa Regional dos Açores; aos concelhos da Madeira, no caso da Assembleia Legislativa Regional da Madeira e aos concelhos e freguesias, no caso das eleições autárquicas.

Desde logo, um primeiro conjunto de questões que se levanta, no voto electrónico com mobilidade (portanto, não presencial), é de ordem eminentemente política. Deve ser discutido se o voto não presencial deve ser igualmente admissível em todos os actos eleitorais. Deve, por exemplo, ser aceite em eleições locais, em que são eleitos os órgãos das autarquias locais, sem qualquer tipo de limitação? A relação especial ou particular dos cidadãos com as autarquias locais levou a que se encontre prevista a capacidade eleitoral activa dos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (cf. Art.º 2.º) que, contudo, não possuem capacidade eleitoral activa nas eleições para a Assembleia da República, para o Presidente da República ou para as Assembleias Legislativas Regionais. Esta circunstância suscita as seguintes questões: Aceitar o voto não presencial nas eleições autárquicas, sem qualquer tipo de limitação ou condicionante, não constitui uma contradição com o espírito que presidiu à atribuição de capacidade eleitoral activa a cidadãos estrangeiros com residência em Portugal?

Como deve ser equacionada a questão da equidade perante os eleitores inscritos nas regiões autónomas, nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais (particularmente no caso dos estudantes das regiões autónomas em Portugal continental)?

Permitir a estes eleitores a mobilidade e a possibilidade de exercício de voto em Portugal continental nas eleições regionais poderá revelar-se um objectivo com custos elevados, na medida em que as eleições regionais não se realizam em dias de actos eleitorais em Portugal continental – o que tornaria necessário criar estruturas no continente expressamente para esse fim.

Um segundo conjunto de questões, na avaliação da mobilidade, é de ordem eminentemente técnica. Nas eleições em que é mais elevada a relevância do local de inscrição no recenseamento eleitoral, surge um nível adicional de complexidade. Nas eleições legis-lativas e, sobretudo, nas eleições autárquicas, uma das questões que se levanta é garantir que o boletim de voto que o eleitor encontra é o correcto, com os candidatos concorrentes no seu círculo (no caso das eleições para a Assembleia da República), no seu Concelho (Câmara Municipal e Assembleia Municipal) ou na sua freguesia (Assembleia de Freguesia) identificados de forma correcta, independentemente do local em que vota – o que pode revelar-se particularmente exigente, como aliás é notado num dos relatórios de auditoria às experiências de voto electrónico realizadas nas eleições europeias de 2004 (FEUP, 2004: 2).

Outra questão técnica a considerar é o facto de o apuramento parcial



por assembleia ou secção de voto apenas poder ser concluído a partir de informação centralizada, relativa aos votos dos cidadãos abrangidos pela área de influência da assembleia ou da secção em que tenham votado de forma remota. Ou seja, o apuramento da assembleia ou secção passa a ser constituído por votos exercidos presencialmente (na assembleia ou secção) e por votos exercidos remotamente. Torna-se necessário, por este motivo, retirar todos os votos exercidos num local e que respeitam a outros locais, e adicionar todos os votos exercidos em outros locais mas que respeitam a esse, de forma a obter o apuramento final. Este processo tem de ser concebido e comunicado de forma transparente a todos os agentes envolvidos no processo, particularmente aos membros das mesas, para que não subsistam quaisquer dúvidas sobre a sua forma de funcionamento.

Este processamento poderá implicar não só um acréscimo directo de custos, pela infra-estrutura tecnológica necessária, como também um acréscimo indirecto, pela formação necessária para a sua utilização. E isto porque passa a ser indispensável assegurar que exista pelo menos uma pessoa, em cada mesa de voto, que manuseie o sistema de descarga dos votos nos cadernos

de recenseamento em formato digital e pelo menos uma pessoa em cada assembleia ou secção de voto que assegure a realização da ligação à rede e a comunicação de dados.

Este objectivo poderá revelar-se, eventualmente, ainda pouco realista, na medida em que existem ainda freguesias com capacidades operacionais muito reduzidas (sem instalações próprias, sem eleitos a tempo inteiro ou sem funcionários). Acresce a este ponto o facto de serem criadas, com alguma regularidade, novas freguesias, sendo necessário assegurar as condições necessárias à utilização deste sistema também nesses casos<sup>8</sup>.

Um sétimo e último argumento em favor da utilização de sistemas de voto electrónico consiste no facto de estes poderem vir a permitir uma redução dos níveis de abstenção eleitoral. Este é outro argumento relevante na discussão em curso em Portugal.

O responsável pela UMIC assume este objectivo na apresentação de experiências de voto electrónico realizadas nas eleições europeias de 2004: “Não fará sentido pôr sobre a mesa a hipótese de que o fenómeno da Abstenção tenha, também, a ver com este tema da conveniência? Assim mesmo, sem mais metafísicas interpretativas,

<sup>8</sup> O número de freguesias, nas eleições para a Assembleia da República de 1991, era de 4.208; nas eleições de 1995, de 4.221; nas eleições de 1999, de 4.241 e, nas eleições de 2002, de 4.252, de acordo com os resultados eleitorais do Stape.

sem leituras políticas demasiado ambiciosas – que, naturalmente têm toda a legitimidade, mas que talvez não esgotem o assunto.” (Vasconcelos, 2004). Este argumento é defendido, pelo responsável pela instituição, não como uma solução integral para o problema da abstenção, mas antes como um dos mecanismos que poderá ser adoptado: “Haverá motivos de ordem mais séria para o fenómeno da abstenção, por certo. Mas, então, temos a obrigação de não acrescentar outra camada de problemas – a da inconveniência – numa altura em que existem bons meios para a obviar.” (*idem*).

Esta matização da questão não é, contudo, assumida em outros textos, nos quais a expectativa de que o voto electrónico venha a permitir a redução da abstenção é assumida de forma mais directa. No sítio na *Internet* de apresentação das experiências realizadas pela UMIC, nas eleições europeias de 2004, é afirmado que “num futuro próximo, a adopção generalizada do voto electrónico contribuirá significativamente para o aumento da participação democrática dos cidadãos nas eleições e nos referendos”<sup>9</sup>.

Este nível de expectativas é mantido nos relatórios das auditorias às experiências realizadas por instituições universitárias. No caso do relatório da auditoria realizada pela

Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP) é defendido que “a qualidade do processo eleitoral depende em grande medida da Confiança que ele merece. Do ponto de vista do regime Democrático, uma elevada afluência dos eleitores é seguramente um objectivo pelo qual vale a pena investir.” (FEUP, 2004: 3). Para além de que “as novas tecnologias disponíveis na Sociedade de Informação podem contribuir para um acto eleitoral mais rápido e confortável para todos, melhorando assim globalmente a produtividade e a satisfação, mas, talvez ainda mais importante, aumentando a participação de todos nos processos de escolha política.” (*idem*: 16).

Esta convicção de que a reduzida participação nos actos eleitorais poderá ser contrariada através da adopção de determinadas soluções tecnológicas não é, contudo, exclusiva do debate português. Constitui, pelo contrário, uma convicção generalizada a outros países, presente em vários níveis e defendida por vários agentes. Tal entendimento, inscrito no domínio das implicações da tecnologia sobre a política, recebe a designação, por Street (1992) de *technical fix*. É necessário lembrar, contudo, que nenhum dos modelos teóricos de explicação da participação eleitoral actualmente propostos considera a questão dos

<sup>9</sup> (UMIC, [http://www.votoelectronico.pt/apresentacao/index.asp?area\\_id=1](http://www.votoelectronico.pt/apresentacao/index.asp?area_id=1), visualizado a 23 de Novembro de 2004).

custos directos da participação<sup>10</sup> como uma variável central na explicação da abstenção. Como notam Freire e Magalhães (2002), o conjunto de explicações é diversificado, parecendo corresponder sobretudo a factores relacionados com a desconfiança, a insatisfação e a desafeição dos cidadãos eleitores em relação às instituições, com o seu desinteresse pela política (pelo menos quando definida num sentido estrito) e, ainda, com a sua fraca identificação com os partidos políticos.

Esperar, portanto, que a adopção de soluções de voto electrónico permita aumentar de forma sustentada a participação dos eleitores não parece ser uma expectativa de todo razoável. É, aliás, sinal de uma leitura de certo modo simplista do problema, por um lado, e de uma convicção deslocada, sobre o impacto da utilização da tecnologia, por outro.

Mas este não deve, sequer, ser considerado como o grande desafio para a utilização da tecnologia na política. Se, como foi sublinhado, a falta de participação se deve a factores como a desconfiança, o desinteresse e o apartidarismo dos eleitores, o grande desafio na utilização da tecnologia coloca-se sobretudo ao nível do desenvolvimento de formas de participação que permitam ultrapassar tais condicionantes. Quanto a este aspec-

to, uma das primeiras questões a que importa dar resposta prende-se precisamente com a determinação das formas de participação capazes de ultrapassar as condicionantes mencionadas. Como facilmente se compreende, a resposta a esta questão não se afigura, como acontece em qualquer mudança de paradigma, um exercício fácil. Como refere Poster (1995), "(...) in the absence of a coherent alternative political program the best one can do is to examine phenomena such as the Internet in relation to new forms of the old democracy, while holding open the possibility that what might emerge might be something other than democracy in any shape that we may conceive it given our embeddedness in the present."

#### 4. Experiências de voto electrónico em Portugal

São apresentadas, neste ponto, as experiências de voto electrónico realizadas nas eleições nacionais e nos congressos dos partidos políticos.

##### 4.1. O Sistema de Voto Electrónico (SVE) da Omron

A Omron Electronics Portugal, uma empresa especializada na área da automação industrial, desenvolveu, em Outubro de 1997, um sistema que permite a realização de

<sup>10</sup> Outra questão que deve ser notada é que as eleições em Portugal são organizadas, de acordo com a lei eleitoral, em domingo ou em feriado nacional, ao contrário do que sucede, por exemplo, nos Estados Unidos. O custo directo de participação no acto eleitoral será, desta forma, provavelmente ainda mais reduzido.

votações por meio electrónico, o Sistema de Voto Electrónico (SVE)<sup>11</sup>. Foram efectuadas, na altura, apresentações do projecto inicial junto de várias entidades, incluindo o STAPE, o PSD e a Fundação Calouste Gulbenkian.

O SVE assenta, na sua forma mais elementar, em três componentes fundamentais: um cartão tipo *chip card* (um cartão com um *chip*, semelhante aos cartões utilizados pelos sistemas Porta Moedas Multibanco ou Telecom Card), uma câmara de voto electrónica (constituída por um terminal de diálogo de ecrã táctil e um leitor/gravador de cartões) e uma urna electrónica.

O processo de votação concretiza-se através dos seguintes procedimentos:

- 1) O eleitor desloca-se à mesa de voto e, depois de identificado, recebe um cartão *chip card*;
- 2) Dirige-se, de seguida, à câmara de voto, encontrando no terminal de diálogo de ecrã táctil uma página que o convida a introduzir o cartão no leitor/gravador, indicando-lhe a posição em que o cartão deve ser inserido (caso o cartão seja introduzido numa posição incorrecta, o sistema emite uma indicação sonora e visual, solicitando a sua reinserção de forma correcta);

- 3) Após a inserção correcta do cartão, o terminal comuta automaticamente para a página de votação (boletim electrónico);
- 4) Após a selecção de uma opção, efectuada através do ecrã, surge uma cruz no quadrado correspondente, indicando a opção do eleitor. Opções como o voto branco e o voto nulo implicam, no SVE, uma selecção expressa e intencional, sendo modalidades de votação que é necessário seleccionar, encontrando-se situadas na barra inferior do ecrã;
- 5) A partir do momento em que é efectuada a primeira selecção o eleitor dispõe de um lapso de tempo (configurado por defeito para 5 segundos) para confirmar a sua opção. Surge, durante este período, uma barra no canto inferior direito, indicando o tempo decorrido. A opção é, caso não seja entretanto modificada, validada e gravada no cartão. Caso a opção seja alterada, o eleitor dispõe de um novo período para confirmação da nova opção. Esta operação de correcção poderá ocorrer tantas vezes quantas o eleitor pretender;
- 6) Esgotado o período reservado para a confirmação do voto o

<sup>11</sup> Vários autores referem-se genericamente às soluções de voto electrónico com a designação *sistema de voto electrónico*, e a respectiva sigla SVE. Neste texto, a designação e a sigla são utilizados para designar a solução desenvolvida pela Omron, excepto onde explicitamente referido.

processo de selecção da opção de voto encontra-se completo (no caso de se efectuar apenas uma votação), ou o sistema comuta para o boletim electrónico da votação seguinte (no caso de se efectuar mais do que uma votação). O ciclo descrito desde o passo 3 é novamente percorrido, até esgotar as votações previstas;

- 7) Depois de completar o processo de selecção da opção (ou das opções) de voto, o sistema procede à gravação dos dados no cartão *chip card*. É exibida, durante este período, uma página indicando que o sistema se encontra a proceder ao processamento dos dados e a gravar no cartão a votação expressa;
- 8) A partir do momento em que o cartão *chip card* contém a informação gravada, o eleitor pode deslocar-se à mesa de voto, para colocar o cartão na urna. Pode, no entanto, reinserir o cartão no leitor/gravador da câmara de voto, modificando a sua votação. A reintrodução do cartão anula a informação anteriormente gravada, reiniciando o processo de votação;
- 9) O eleitor deverá regressar à mesa de voto, para inserir o seu cartão no leitor/gravador instalado na urna electrónica, descarregando o seu voto. A urna encontra-se equipada

com duas luzes sinalizadoras, uma verde e outra vermelha. O vermelho indica erro na introdução do cartão, o verde a conclusão da votação com êxito. O processo de votação apenas se encontra concluído com a sinalização verde na urna, sendo o voto descarregado num PC ligado à urna (Solução A), ou armazenado no autómato (inserido na urna), em memória não volátil (Solução B);

- 10) O cartão *chip card* é devolvido à mesa de voto, sem qualquer informação gravada, encontrando-se pronto a ser utilizado por outro eleitor.

O SVE permite o acesso a dois tipos de informação. Durante o decurso do acto eleitoral é possível aceder, através de uma senha e/ou cartão especial (cartão de controlo de afluências), a informação relativa à afluência. No final do acto eleitoral, e novamente mediante senha e/ou cartão especial (cartão de fim de votação), é possível obter informação final sobre os resultados. A informação é, de igual forma, passível de transmissão através de rede telefónica fixa ou rede móvel.

Foram realizadas experiências de utilização do SVE nas eleições autárquicas de 1997 e no XX Congresso Nacional do PSD, em 1998 e, posteriormente, nas eleições autárquicas de 2001.

A primeira experiência de utilização do SVE foi realizada nas Eleições Autárquicas de 14 de Dezembro de 1997, sendo organizada pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) e pela Omron<sup>12</sup>.

A experiência decorreu na Freguesia de S. Sebastião da Pedreira, do Concelho de Lisboa, em regime de colaboração voluntária de eleitores, depois do exercício do direito de sufrágio na forma convencional<sup>13</sup>. Uma vez completada a votação, através da forma legalmente estabelecida, os eleitores foram convidados a participar na experiência de utilização do SVE.

A concentração de todas as secções de voto de S. Sebastião da Pedreira, na Escola Preparatória Marquesa de Alorna, permitiu a realização da experiência junto dos eleitores da Freguesia recorrendo a apenas uma mesa de voto para a votação electrónica – onde se encontravam presentes elementos do STAPE e da Omron e a duas câmaras de voto electrónico.

A configuração adoptada baseou-se na Solução B, sendo a informação referente à votação armazenada em

autómato (inserido na urna), em memória não volátil.

Uma das razões para a escolha da Freguesia de S. Sebastião da Pedreira, para além da possibilidade de utilizar apenas uma mesa de voto electrónico, prendeu-se com a visibilidade de alguns dos seus eleitores. O facto de o Presidente da República, Jorge Sampaio, o Primeiro-Ministro, António Guterres e o Ministro da Justiça, Vera Jardim, se encontrarem inscritos no Recenseamento Eleitoral nesta freguesia justificou uma assinalável cobertura mediática da experiência, assegurando, para além do teste do sistema, a sua divulgação nos meios de comunicação social<sup>14</sup>.

A experiência contou com a participação de 854 voluntários (20,1% do total de 4.248 votantes de S. Sebastião da Pedreira).

O SVE teve a sua primeira utilização ao nível partidário no XX Congresso Nacional do Partido Social-Democrata (PSD), realizado em Tavira, a 17, 18 e 19 de Abril de 1998<sup>15</sup>.

Apesar de a utilização partidária não ser, naturalmente, relevante para a caracterização das expe-

---

<sup>12</sup> A realização da experiência foi autorizada pelo Ministro da Administração Interna, Jorge Coelho, através do Despacho n.º 376/98 (2.ª série), de 9 de Dezembro de 1997, publicado em Diário da República, II Série, a 8 de Janeiro de 1998, p. 289-290.

---

<sup>13</sup> *Idem*, p. 290.

---

<sup>14</sup> Cf. *A Capital, Correio da Manhã, Diário de Notícias, Jornal de Notícias, e Público* de 15 de Dezembro de 1997.

riências de voto electrónico nas eleições realizadas para os órgãos do poder electivo, em Portugal, esta experiência é abordada aqui, considerando a sua relevância para a compreensão da abertura e do interesse, por parte dos partidos políticos, na utilização de semelhante tipo de sistemas.

O SVE foi utilizado como sistema exclusivo de votação para a votação das moções de estratégia e para a eleição dos órgãos nacionais do PSD.

O facto de o SVE ter sido o único sistema de votação utilizado determinou algumas modificações na organização do sistema, face à experiência de S. Sebastião da Pedreira.

Apesar de o número total de votantes se aproximar, nos dois casos (cerca de 800 votantes), os períodos disponíveis para escrutínio, no congresso do PSD, eram de apenas algumas horas – o início da votação das moções encontrava-se previsto, de acordo com o Regulamento, para as 20h00m do segundo dia de trabalhos<sup>15</sup>. O ritmo de votação foi, portanto, mais intenso do que o verificado em S. Sebastião da Pedreira, onde o

escrutínio decorreu ao longo de todo o dia. Foram utilizadas, por este motivo, 2 urnas e 5 câmaras de voto electrónico.

O facto de o SVE ser o único sistema utilizado tornou, para além disso, a segurança da informação numa preocupação fundamental. As 5 câmaras de voto foram, por este motivo, ligadas em rede, partilhando a informação entre si. Tornar-se-ia possível, deste modo, recuperar os resultados eleitorais de uma câmara de voto, em caso de avaria, a partir de qualquer uma das restantes câmaras.

Importa lembrar que o XX Congresso do PSD ocorreu numa conjuntura interna de dramatização acentuada. Marcelo Rebelo de Sousa, Presidente da Comissão Política Nacional, apresenta ao partido a proposta de uma Aliança Democrática (AD), implicando uma coligação pré-eleitoral com o CDS-PP, como parte da sua estratégia para a vitória nas eleições legislativas de 1999.

Na abertura dos trabalhos do congresso, Rebelo de Sousa pede ao partido uma maioria de dois terços para manter a sua li-

<sup>15</sup> O XX Congresso encontrou-se inicialmente previsto para 14, 15 e 16 de Fevereiro de 1998, acabando por se realizar apenas em Abril. O luto pela morte do Cardeal D. António Ribeiro e de Luísa Guterres, mulher do primeiro-ministro, é apresentado pelo Presidente da Comissão Política Nacional do PSD, Marcelo Rebelo de Sousa, como justificativo do adiamento (Sousa, 1999).

<sup>16</sup> Veja-se o art.º 1.º, n.º 2, do *Regulamento do XX Congresso Nacional do Partido Social-Democrata*, (Partido Social Democrata, 1998). Deve contudo notar-se que a versão do *Regulamento* originalmente disponível no sítio do do PSD apresenta as datas originalmente previstas para a realização do Congresso, posteriormente alteradas.

derança: "O desafio já é suficientemente difícil lá fora, para o tornarmos impossível cá dentro. Por isso, ele exige para a minha estratégia o mesmo que o Partido me deu em Março de 1996 na estratégia aprovada em Santa Maria da Feira e, novamente em Outubro do mesmo ano, na revisão dos Estatutos – 2/3 dos vossos votos." (1998).

Os resultados da votação das moções de estratégia — e, consequentemente, a utilização do SVE — adquirem, por este motivo, uma visibilidade acrescida. Para ter uma noção da cobertura

mediática a que o Congresso se encontrou sujeito, basta aliás consultar os jornais diários de 17 a 20 de Abril, em que o Congresso ocupa de forma quase sistemática as primeiras páginas.

A distribuição da votação das moções de estratégia, a votação decisiva para o resultado final do Congresso<sup>17</sup>, é apresentada na tabela seguinte.

A moção I, apresentada por Rebelo de Sousa, recolhe 555 votos a favor, 203 contra e 24 abstenções<sup>18</sup>, obtendo mais um

**Tabela 1.** Resultados da votação das Moções de Estratégia apresentadas no XX Congresso do PSD

Moções	Sim	Não	Abstenções
A	120	161	128
B	128	134	137
C	281	120	96
D	105	162	132
E	181	182	72
F	137	165	119
G	115	168	124
H	145	195	98
I	555	203	24

Fonte: Partido Social Democrata (1998a).

<sup>17</sup> Para além do discurso de Rebelo de Sousa, pedindo aos delegados uma votação mínima para a sua moção de estratégia, surge durante o Congresso a hipótese de Durão Barroso se candidatar à presidência da Comissão Política Nacional, caso a moção I não obtivesse o resultado referido (veja-se, por exemplo, o *Diário de Notícias* de 20 de Abril, p. 9).

<sup>18</sup> O *Diário de Notícias* apresenta, nos resultados da votação da moção I, apenas duas abstenções (1998, 19 de Abril: 5). Cremos, contudo, que esta informação se encontra incorrecta.



voto do que os dois terços pedidos no discurso de abertura.<sup>19</sup>

No entanto, o cumprimento tangencial do objectivo estabelecido pelo Presidente da Comissão Política Nacional e a ocorrência de alguns percalços durante a votação acabaram por suscitar alguma suspeição em torno da fiabilidade do SVE, bem como dos resultados finais da votação.

De facto, a votação encontrou-se sujeita a um atraso, imediatamente no seu início<sup>20</sup>. Para além disso, a moção I, de Rebelo de Sousa, não surgiu na lista de moções, quando

foram divulgados os primeiros resultados da votação, figurando apenas as moções A a H.<sup>21</sup> Este último lapso deu origem a uma rectificação posterior da informação apresentada, surgindo as votações constantes da Tabela 1.

A suspeição sobre a validade dos resultados da votação verificou-se no próprio Conselho de Jurisdição Nacional cessante, existindo um membro, Francisco Pimentel, que plasma essa suspeição na declaração de verificação dos resultados. De acordo com o Diário de Notícias, o membro do Conselho de Jurisdição Nacional apresenta

<sup>19</sup> Uma das maiores dificuldades na recolha de informação sobre a experiência realizada pelo PSD consistiu, paradoxalmente, na identificação do total a partir do qual seriam calculados os dois terços – uma questão completamente lateral à utilização do SVE.

Dado que o discurso de Rebelo de Sousa não é explícito sobre este ponto, e que a imprensa refere abundantemente que Rebelo de Sousa obtém mais um voto do que os dois terços sem nunca identificar o total a partir do qual são calculados os dois terços, foi analisado o Regulamento do Congresso. Este é, naturalmente, omissivo, referindo simplesmente que será considerada "(...) aprovada a proposta relativa ao ponto 1º que recolher maior número de votos favoráveis." (1998, art.º 15.º, n.º 2).

O PSD indicou, num primeiro contacto, o número de votantes na própria moção de estratégia como o total a considerar para o efeito. Tal situação não é, contudo, possível, na medida em que a moção I apresenta 782 votantes, e dois terços correspondem a 521 votos - bastante menos do que o obtido pela moção I.

Na falta de uma resposta a esta questão, foi considerada a hipótese de que os dois terços respeitam ao número total de delegados presentes no Congresso.

A leitura do Regulamento permite manter esta hipótese. São indicados, no Regulamento, 600 delegados a eleger pelas estruturas (art.º 2.º), 60 delegados a eleger pela Juventude Social Democrata (art. 3.º), 60 delegados a eleger pelos Trabalhadores Social Democratas (art.º 4.º), 50 delegados a eleger pelos Autarcas Social Democratas (art.º 5.º) e, por inerência, os membros da Mesa do Congresso (6 membros, de acordo com o art.º 17.º dos Estatutos do PSD), da Comissão Política Nacional (14 a 18 membros, de acordo com o art.º 22.º dos Estatutos do PSD), do Conselho de Jurisdição Nacional (9 membros, de acordo com o art.º 28.º dos Estatutos), os militantes que pertençam ao Grupo Parlamentar (o PSD elege, nas Eleições Legislativas de 1995, 85 Deputados) ou que sejam Deputados ao Parlamento Europeu (o PSD elege, nas Eleições Europeias de 1994, 9 Deputados). O número máximo de delegados, considerando todos os casos possíveis, seria, deste modo, de 897.

Matematicamente, 555 unidades apenas podem representar dois terços mais uma unidade de um total de 831 unidades. Este é, portanto, o número provável do total delegados presentes ao Congresso, embora não tenha sido possível efectuar esta confirmação.

<sup>20</sup> Este atraso parece encontrar-se relacionado com a dificuldade em transpor os procedimentos regulamentares de segurança utilizados pelo Conselho de Jurisdição Nacional da votação tradicional para a votação electrónica.

<sup>21</sup> Este problema parece ter ficado a dever-se ao facto de o programa de *display* dos resultados se encontrar configurado para considerar apenas 8 moções, inibindo, desta forma, a visualização de qualquer informação relativa à 9ª moção, a moção I.

O lapso na configuração do programa de *display* foi atribuído, de acordo com os organizadores da experiência, a alterações verificadas, no decurso do próprio Congresso, no número de moções a serem votadas.

três razões para legitimar a dúvida suscitada sobre os resultados: "o computador e o sistema não foram previamente auditados por uma empresa independente; o computador e o sistema não foram selados após a votação; e no ecrã apareceram simultaneamente os resultados de todas as moções de A a H, menos a I (a de Marcelo Rebelo de Sousa) e para obter o resultado desta última foi preciso fazer «uma operação no teclado e no rato» que não lhe foi explicada." <sup>22</sup>.

O Partido manteve a memória desta experiência atribulada, não tendo sido realizada qualquer experiência posterior de utilização de sistemas de voto electrónico nos seus congressos. O facto de José Luís Arnaut, um dos apoiantes de uma eventual candidatura alternativa, por parte de Durão Barroso, no Congresso de Tavira, e um dos membros do Partido que mantém particulares reservas sobre a utilização do SVE no Congresso, ocupar o cargo de Secretário-Geral do PSD de Maio de 1999 até Maio de 2004, poderá ter contribuído, de forma adicional, para esta situação.

Poderá fazer sentido, face aos resultados desta experiência, considerar a possibilidade de introdução de alguns mecanismos que aumentem a segurança percebida do sistema, por parte dos utilizadores. Uma das soluções a considerar consiste na emissão de um recibo da votação<sup>23</sup>.

A segunda experiência de utilização do SVE, por parte do STAPE, foi realizada nas eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 2001, nas freguesias de Sobral de Monte Agraço (no concelho com o mesmo nome) e de Campelo (concelho de Baião, distrito do Porto).

A experiência seguiu as mesmas características e forma de funcionamento da experiência realizada em S. Sebastião da Pedreira, nas eleições autárquicas de 1997, funcionando, à semelhança da experiência anterior, em regime de colaboração voluntária de eleitores, após a votação dos cidadãos. A experiência contou com a participação de 593 eleitores voluntários na freguesia de Campelo e de 477 na freguesia de Baião.

<sup>22</sup> «Máquina da verdade» deixou dúvidas», *Diário de Notícias*, 1998, 20 de Abril, p. 5. Ainda de acordo com o texto, "os homens de Santana Lopes e de Durão Barroso lançavam ainda mais um dado para a fogueira das suspeitas: «não é estranho que o resultado tenha sido de dois terços mais um voto...?»". *O Independente* efectua, alguns dias mais tarde, também uma referência a esta questão: "os derrotados não se conformaram, e ao longo da semana continuaram as insinuações de «chapelada electrónica»" ("Chamem o Vale", *O Independente*, 1998, 24 de Abril, p. 15).

É de observar, contudo, que as primeiras referências negativas ao voto electrónico surgiram na imprensa no primeiro dia do Congresso, antes da realização de qualquer votação: "Além da antecipação da hora das votações, os barrosistas têm outro trunfo: «Não aceitamos de forma nenhuma o sistema de voto electrónico e levaremos o impedimento da sua aplicação até às últimas consequências. Estamos fortemente convictos de que o apuramento final é passível de ser alterado»." (*A Capital*, 1998, 17 de Abril, p. 3).

<sup>23</sup> Veja-se, sobre esta questão, Kohno et al. (2004). Para uma proposta específica, veja-se ainda, Montargil (1999: 153 e ss).

#### 4.2. Os congressos nacionais do PS

A primeira experiência de votação electrónica em congressos nacionais do Partido Socialista (PS) foi realizada no XI Congresso Nacional, no Coliseu dos Recreios de Lisboa, a 7 e 8 de Fevereiro de 1999. O sistema utilizado não recorre, contudo, à solução da Omron, mas a uma solução desenvolvida pela Dataplan, uma empresa portuguesa de informática, sendo a organização e gestão da experiência assegurada por uma outra empresa, a Aedis. Esta experiência surge na sequência de experiências e testes realizados anteriormente nos congressos da Federação da Área Urbana de Lisboa (FAUL) e da Federação Distrital do Porto, e parece assemelhar-se, nos seus contornos gerais, à experiência levada a cabo pelo PSD.

Verificaram-se, também, alguns incidentes na experiência de votação electrónica realizada no Congresso Nacional do PS. O Diário de Notícias refere que "pelo menos uma dezena de delegados presentes no Coliseu dos Recreios não conseguiu votar. Os mais atrasados encontraram as urnas (computadores) já fechados"<sup>24</sup>. É igualmente relatado, no dia seguinte, um problema na apresentação dos resultados da eleição dos órgãos

nacionais: "quem queria votar «não» acabou por ter apenas o voto nulo como opção, um facto que o próprio presidente da mesa achou insólito. «Por razões tecnológicas, não houve votos negativos», estranhou Almeida Santos. A rectificação veio depois..."<sup>25</sup>.

O sistema utilizado no Congresso de 1999 encontra-se ainda em utilização nos congressos do PS, embora seja apenas utilizado para a gestão dos cadernos eleitorais com os delegados presentes no Congresso. As votações dos delegados são efectuadas, como antes de 1999, através da utilização de boletins de voto em papel, contados manualmente.

#### 4.3. As eleições europeias de 2004

A mais recente experiência de voto electrónico foi realizada nas eleições para o Parlamento Europeu de 13 de Junho de 2004.

Esta experiência foi organizada pela Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), em parceria com o STAPE e sob a supervisão da Comissão Nacional de Eleições (CNE). À semelhança das experiências realizadas nas eleições autárquicas de 1997 e 2001, foi realizada presencialmente nas assembleias de voto, após o exer-

<sup>24</sup> "Jorge Coelho elogia «têmpera» de Soares", *Diário de Notícias*, 1999, 7 de Fevereiro, p. 7.

<sup>25</sup> "Quadro electrónico confundiu «não» com votos nulos", *Diário de Notícias*, 1999, 8 de Fevereiro, p. 8.

cício do direito de voto, sob convite, e de forma não vinculativa (os resultados da experiência não foram levados em consideração no processo eleitoral).

Foram convidadas 3 entidades para a experiência, da área informática: Indra, empresa de origem espanhola, o consórcio Multicert/PT Inovação e a Unisys, com a parceria da PT Corporate e o suporte da Elections Systems and Software (ES&S). A experiência decorreu em 9 freguesias, utilizando cada empresa o seu sistema em 3 freguesias distintas. A experiência decorreu nas freguesias de Mangualde (Distrito de Viseu), Mirandela (Bragança), Paranhos (Porto), S. Bernardo (Aveiro), S. Sebastião (Setúbal), Salir (Faro), Salvador (Beja), Santa Maria de Belém (Lisboa) e Sé (Portalegre).

A Indra utilizou o sistema Point-&Vote, nas freguesias de Mangualde, Santa Maria de Belém e Sé; a Unisys utilizou o sistema iVotronic em São Sebastião, Salvador e Salir; e a Multicert utilizou o protótipo voto@PT<sup>26</sup> em Mirandela, Paranhos e São Bernardo.

A experiência foi objecto de acompanhamento e auditoria por parte de instituições universitárias (Universidade do Minho, Universidade do Porto, Universidade de Lisboa, Universidade de Aveiro e Universi-

dade Técnica de Lisboa), dando origem a relatórios de cada uma das instituições, disponibilizados no sítio na *Internet* da UMIC.

Do ponto de vista do eleitor, os sistemas funcionaram, nas suas características gerais, de forma semelhante às experiências realizadas anteriormente, em que o eleitor:

- recebe um cartão, na mesa de voto;
- desloca-se a um dos pontos de voto disponíveis;
- introduz o cartão num leitor, no ponto de voto;
- selecciona, valida e grava no cartão as suas opções de voto, através de um terminal com ecrã tátil (sensível ao toque);
- retira o cartão, com o voto gravado;
- regressa à mesa de voto, onde coloca o cartão na urna electrónica;
- o voto é descarregado do cartão para a urna electrónica;
- a urna electrónica confirma a execução da descarga do voto com sucesso;
- o cartão é retirado da urna electrónica.

<sup>26</sup> Apesar de o sistema utilizado ser um protótipo, a Multicert detinha experiência na área dos sistemas de votação, tendo desenvolvido a primeira experiência de voto electrónico vinculativo com recurso a uma plataforma multi-canal, para o Sindicato dos Bancários do Sul e Ilhas, em Abril de 2003 (cf. o sítio na *Internet* de apresentação das experiências).

Do ponto de vista do eleitor, uma das diferenças relevantes prende-se com os *interfaces* utilizados, na medida em que, de acordo com a informação disponível, todos os *interfaces* diferem entre si. O *interface* utilizado pela Indra, de acordo com a informação disponível, aproxima-se mais da apresentação tradicional de um boletim de voto do que o adoptado pela Unisys. Contudo, nem os relatórios de auditoria tinham por objectivo avaliar critérios de facilidade de utilização e usabilidade dos *interfaces*, nem o objectivo do presente artigo incide sobre essa questão.

Importa, porém, assinalar uma diferença relevante, por comparação com as experiências realizadas anteriormente, e que se prende com o facto de em todas as freguesias terem sido dois os sistemas de operação: o sistema de mesa de voto, a partir do qual se geria o caderno eleitoral, e o sistema de posto de voto, a partir do qual o eleitor exercia o direito de voto. Curiosamente, o sistema de mesa de voto utilizado em todas as freguesias foi o sistema desenvolvido pela Multicert (FEUP, 2004: 9). De facto, nas experiências anteriores, a gestão dos cadernos eleitorais foi efectuada da forma tradicional, a partir dos cadernos eleitorais em papel. Esta é uma diferença relevante, na medida em que a informatização dos cadernos eleitorais e da sua gestão, no decurso do acto eleitoral, é essencial para permitir a mobilidade dos cidadãos em experiências futuras.

É possível identificar ainda algumas diferenças adicionais, constantes nos relatórios de auditoria, mas sem expressão do ponto de vista do eleitor, pelo que não serão analisadas aqui.

Em termos estritamente operacionais, a quantidade de ocorrências e incidentes verificados na experiência de 2004 confirma que nos encontramos ainda num estado inicial de desenvolvimento e utilização destas soluções: os relatórios de auditoria apontam problemas de fiabilidade e de usabilidade a algumas das soluções utilizadas (Antunes, 2004: 3): alguns sistemas de votação implicaram um processo de votação “muito longo” (*idem*: 4) e em algumas freguesias ocorreram problemas com o software, determinando atrasos no início da experiência (*idem*: 3).

É apresentada, na Tabela 2, a distribuição de votantes e utilizadores dos sistemas de voto electrónico disponibilizados em cada uma das experiências realizadas.

Curiosamente, a freguesia com menor taxa de adesão, Paranhos (em que 5% dos votantes utilizou o sistema de voto electrónico), não apresenta qualquer referência a incidentes ou dificuldades no decurso da realização da experiência, nos relatórios das auditorias realizadas.

Deve ser notado que os conceitos utilizados pelos intervenientes no processo não se encontram

definidos de forma explícita e unívoca, permitindo espaços ou zonas de ambiguidade sobre a sua interpretação. Um dos relatórios de auditoria refere o conceito de singularidade (ou não reutilização) (FEUP, 2004: 25), que corresponde simplesmente à característica de unicidade do voto, prevista e caracterizada na lei eleitoral. Noutro relatório, o mesmo conceito de unicidade encontra-se integrado no conceito de *democracia*, que é definido pelos autores de forma multidimensional, incluindo outras propriedades básicas (Zúquete e Ferreira, 2004: 5). O reconhecimento da identidade do eleitor, referido na lei eleitoral, é designado por autenticidade, ou método de autenticação do utilizador (FEUP, 2004: 22). O segredo do voto, caracterizado na lei eleitoral, é desi-

gnado como privacidade, por duas das equipas (FEUP, 2004: 24 e Zúquete e Ferreira, 2004: 5), e como anonimato por outra (Valença, 2004: 8).

Uma tendência de simplificação potencial do processo a assinalar consiste, ainda, na consideração do voto nulo como resultante apenas de actos involuntários, por parte do eleitor. É retirado, deste modo, qualquer sentido político específico ao voto nulo.

É referido, num dos relatórios, que uma das vantagens do sistema consistirá em “evitar os votos nulos” (Zúquete e Ferreira, 2004: 18). Esta leitura pode permitir uma distorção preocupante, em alguns casos. Como observa uma peça jornalística sobre a experiência das

**Tabela 2.** Votantes e utilizadores das experiências de voto electrónico

Ano	Eleição	Concelho	Freguesia	Inscritos no RE	Votantes		Utilizadores de VE	
					Casos	%	Casos	%
1997	AL	Lisboa	S. Sebastião da Pedreira	8.632	4.248	49%	802	19%
2001	AL	Sobral de Monte Agraço	Sobral de Monte Agraço	2.187	1.373	63%	593	43%
2001	AL	Baião	Campelo	2.083	1.647	79%	477	29%
2004	PE	Aveiro	São Bernardo	3.572	1.479	41%	607	41%
2004	PE	Beja	Salvador	4.711	1.824	39%	708	39%
2004	PE	Mirandela	Mirandela	7.982	2.658	33%	703	26%
2004	PE	Loulé	Salir	2.960	938	32%	659	70%
2004	PE	Lisboa	Santa Maria de Belém	9.705	4.169	43%	2.070	50%
2004	PE	Portalegre	Sé	8.248	2.935	36%	686	23%
2004	PE	Porto	Paranhos	42.204	20.153	48%	1.043	5%
2004	PE	Setúbal	S. Sebastião	41.086	14.372	35%	1.825	13%
2004	PE	Mangualde	Mangualde	7.559	2.317	31%	1.089	47%
					<b>Total</b>	<b>11.262</b>		

Fontes: Stape e UMIC.

eleições europeias de 2004, “toda a informação foi processada automaticamente, os resultados saíram logo e *sem quaisquer erros (boletins brancos ou nulos)*” (Grande Reportagem, 2004: 78, sublinhado meu). O voto nulo parece possuir, efectivamente, uma correlação com os níveis de escolaridade existentes na população – quanto mais elevada é a taxa de analfabetismo de um concelho, maior é a probabilidade de registar percentagens mais elevadas de votos nulos. Contudo, os valores obtidos para o coeficiente de correlação ( $r$  de Pearson) entre a taxa de analfabetismo e a percentagem de votos nulos, por concelho (0,41 para a taxa de analfabetismo no Recenseamento Geral da População de 1991 e a percentagem de votos nulos nas eleições para Assembleia da República do mesmo ano; e 0,52 para a taxa de analfabetismo no Recenseamento Geral da População de 2001 e as eleições para a Assembleia da República de 2002), não são suficientes para concluirmos que a única justificação para o voto nulo consiste na iliteracia eleitoral. O voto nulo possui, também, um significado político, que lhe é conferido de forma intencional – algo que não deve ser ignorado na concepção, desenvolvimento e teste dos sistemas de voto electrónico.

## 5. Conclusões

Todas as experiências apresentadas ao longo deste artigo respeitam exclusivamente ao exercício do direito de voto com recurso à tecnologia, ou seja, à participação electrónica, não assumindo a forma de teleparticipação. As experiências abordadas situam-se, deste modo, no âmbito do voto electrónico presencial (zona 1 da Figura 1), que, como já vimos, não permitem a mobilidade dos cidadãos. Devem, contudo, ser encaradas como experiências piloto, o mesmo é dizer, como o início de um percurso que se afigura longo. Um dos objectivos declarados, e assumido como um objectivo por parte dos organizadores e participantes, é a possibilidade de mobilidade dos cidadãos. A partir desse momento, os sistemas de voto electrónico disponibilizarão uma vantagem evidente para o cidadão.

Esta questão é, aliás, abordada nos relatórios de consultoria da experiência realizada nas eleições europeias de 2004, sendo utilizada como um dos critérios de avaliação das experiências entretanto efectuadas: “Nenhum destes aspectos nos parece justificar o investimento, por mais reduzido que seja, nas tecnologias em causa. Com efeito, na nossa opinião, uma solução de cariz informático justifica-se se permitir a mobilidade do votante, *i. e.* se for permitido que este exerça o seu direito de voto num local que

não a mesa de voto por onde se encontra registado.” (Zúquete e Ferreira, 2004: 2).

Relativamente ao voto electrónico, não parece justificar-se a realização de mais experiências nos moldes adoptados até aqui. Apesar de permitirem a divulgação do voto electrónico, de aumentar a sua visibilidade mediática e de criar um ambiente favorável à sua utilização junto da opinião pública, tais experiências não acrescentam neste momento qualquer mais-valia relevante do ponto de vista do cidadão. Foram realizadas experiências em 3 eleições nacionais, de há sete anos a esta parte, envolvendo mais de 10.000 eleitores, em freguesias com características muito diferenciadas. Estas experiências obtiveram um nível elevado de visibilidade mediática, projectaram a possibilidade de utilização do voto electrónico junto da opinião pública, permitindo-nos pensar que co-nhecemos, hoje, os requisitos gerais de funcionamento de um sistema de voto electrónico, do ponto de vista do eleitor, e que o nível de aceitação das soluções de voto electrónico, por parte dos eleitores, é elevado (ou mesmo muito elevado).

Por conseguinte, e feito balanço das experiências anteriores, a exigência que se coloca a experiências que venham a ser realizadas num futuro próximo é o reforço efectivo e a percepção clara das vantagens do voto electrónico para o cidadão. A possi-

bilidade de mobilidade é um dos exemplos possíveis dessas vantagens. Tal possibilidade pode ser equacionada sob o ponto de vista de grupos reduzidos de cidadãos ou, de forma alternativa, de grupos reduzidos de locais de voto. São vários os grupos de pessoas que poderão valorizar, pelas suas características próprias, a possibilidade de voto à distância. De entre eles, e a título ilustrativo, destacam-se os estudantes universitários deslocados das suas áreas de residência (particularmente das regiões autónomas), os cidadãos portadores de deficiência motora, os membros das forças armadas, militarizadas e de segurança deslocadas ou em serviço fora da zona de residência, os profissionais que têm necessidade de se deslocar frequentemente (como trabalhadores marítimos, aeronáuticos, ferroviários ou rodoviários de longo curso), detendo já alguns destes grupos o direito ao exercício de voto antecipado, de acordo com a lei eleitoral. Outra hipótese consiste na selecção de lugares que, pelas suas características próprias, asseguram uma elevada probabilidade de concentração de cidadãos inscritos em outras freguesias (como as cidades e pólos universitários ou zonas turísticas e balneares, sobretudo no caso de eleições realizadas em determinados períodos).

Sem implicar um carácter vinculativo, as novas experiências de voto electrónico devem ilustrar de forma clara como funcionaria o sistema



em condições normais de funcionamento.

O sistema deverá ser seguro (de forma efectiva e percebida) e muito simples de utilizar, quer por parte do cidadão, quer por parte dos agentes envolvidos no processo eleitoral. Deverá, adicionalmente, evitar o risco de suscitar dúvidas ou desconfianças nos utilizadores, mesmo que o seu teste e adopção seja faseado e gradual.

Deverá ainda incluir uma análise do investimento envolvido e de cenários de retorno, de acordo com as condições de utilização possíveis – aspectos que devem ser discutidos publicamente.

Não faz sentido, e gera riscos desnecessários, que intervenientes em diferentes aspectos e momentos do processo utilizem designações diferentes para caracterizar os mesmos conceitos. A linguagem utilizada por todos os intervenientes deverá ser, por esse motivo, comum, de forma a evitar a produção de resultados não pretendidos. Sob este ponto de vista, deverá ser efectuado um esforço particularmente sério, de forma a evitar que os diferentes paradigmas de comunicação e formação, que se relacionam e sobrepõem entre si, venham a determinar dificuldades inultrapassáveis. Como refere Barber, “Often those who know the most about democracy and are most concerned with democracy know very little about technology. Those who know most about tech-

nology usually know very little about democracy. This makes the discussion of the interface between democracy and technology particularly difficult, especially because those who report on both to the world, namely journalists, generally know little about either.” (Barber, 2000: 1).

Contudo, a grande questão para os sistemas democráticos consistirá em saber como utilizar a tecnologia no desenvolvimento de novas formas de participação política, que permitam envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisão, e não apenas na reprodução das formas de participação existentes associadas ao recurso de meios electrónicos. As formas de participação electrónica não se resumem, naturalmente, ao voto electrónico. Para além da disponibilização de informação aos cidadãos, que tem vindo a aumentar através da utilização dos sítios na *Internet* da Administração Pública, existe um enorme desafio colocado à democracia actual, no sentido de aproveitar as tecnologias de informação para desenvolver e fomentar outras formas de participação política que permitam uma maior proximidade dos cidadãos ao processo de tomada de decisões políticas. Como sublinha um grupo de peritos de alto nível, num relatório da Comissão Europeia, existe “o risco de que um excesso de informação e de debate, principalmente se forem apresentados como especulação dos meios de comunicação, prejudique a serie-

dade do processo governativo, criando uma «democracia de espectáculo». Como já sublinhámos relativamente à confusão possível entre transmissão de dados, comunicação interpessoal e aquisição de conhecimentos, *existe o perigo de confundir a transmissão de dados com o debate público.*" (Grupo de Peritos de Alto Nível, 1997: 75, sublinhado meu).

Tal como, em democracia, não se pode resumir a participação política ao exercício de voto, também não se deve encarar a utilização de tecnologias de informação como circunscrita ao exercício do direito de voto.

O desafio consiste, pois, em conceber novas experiências e soluções que permitam um maior envolvimento dos cidadãos no debate de alternativas políticas, na decisão informada e baseada no debate democrático e na tomada de decisão final.

Este processo não tem necessariamente de ser uma *push button democracy*, como a caricatura proposta por Sartori: "the citizenry sitting before a video and allegedly selfgoverning itself by responding to the issues in the air by pressing a button" (Sartori, 1987: 246). Basta considerar as propostas de Pool (1973) ou de Budge (1996), as experiências de Etzioni (1971, 1972 e 1972a), Becker (2000), Fishkin (1992 e 2003) ou Carver (1998 e 1998a), para perceber que o assunto possui maior riqueza e

complexidade do que esta imagem poderá fazer supor. E é precisamente este o desafio, na medida em que o sistema político necessita de encontrar no seu interior as soluções para a desconfiança, desafeição e alheamento dos cidadãos em relação à esfera pública, sob pena de perder o suporte público de que necessita para funcionar e se adaptar constantemente à mudança.

E se falhar ou comprometer este desafio, podemos suspeitar que as soluções para tais problemas serão geradas fora do sistema político, no âmbito da sociedade. Até ao momento, as soluções possíveis não têm sido exploradas, ou têm sido exploradas de forma pouco ambiciosa, pelas instituições e agentes políticos. A prová-lo estão os principais documentos oficiais que estabelecem uma visão para a sociedade da informação, tanto em Portugal como na generalidade das democracias europeias.

## Referências

- Antunes, Pedro et al. (Agosto de 2004). *Projecto de Avaliação de Sistemas de Votação Electrónica – Resultados da Auditoria*. Lisboa: LaSIGE – Laboratório de Sistemas Informáticos de Grande Escala, Departamento de Informática, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.
- Barber, Benjamin (2000). "Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology?", *International Journal of Communications Law and Policy*, 6, Inverno de 2000/2001.
- Becker, Ted e Christa Daryl Slaton (2000). *The Future of Teledemocracy*. Londres e Westport CT: Adamantine Studies of the 21st Century e Greenwood Publishing.
- Breton, Philippe e Serge Proulx (1997). *A Explosão da Comunicação*. Lisboa: Bizâncio.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, Massachusetts: Polity Press.
- Carver, Steve, Richard Kingston e Ian Turton (1998). *Accessing GIS over the Web: an aid to Public Participation in Environmental Decision-Making*. Edinburgh: Comunicação apresentada na Conferência GISRUK'98, <<http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/98-3/>> (última visualização em Novembro de 2004).
- Carver, Steve, Andy Evans, Richard Kingston e Ian Turton (1998a). *Geographical Information Systems on the World Wide Web: improving public participation in environmental decision making*. Lisboa: Comunicação apresentada no European Association for the Study of Science and Technology Conference, <<http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/99-9/index.html>> (última visualização em Novembro de 2004).
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova Iorque: Harper & Row.
- Etzioni, Amitai (1971). "Cable TV: Instant Shopping or Participatory Technology", *Social Policy*, Vol. 2, No. 4: 52-55.
- Etzioni, Amitai (1972). "Minerva: An Electronic Town Hall", *Media Ecology Review*, Vol. II, No. 3: 3-5.
- Etzioni, Amitai (1972a). "Minerva: An Electronic Town Hall", *Policy Sciences*, Vol. 3, No. 4: 457-474.
- Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP) (Agosto de 2004). *Voto Electrónico para um Portugal Moderno – Processo de Auditoria, Relatório Final de Auditoria – Fase de Pós-Simulação, Experiência piloto de voto electrónico decorrida nas Freguesias de Mangualde, Paranhos e São Sebastião nas Eleições para o Parlamento Europeu de 2004-06-13*. Porto: FEUP.
- Fishkin, James (1991). *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*. New Haven: Yale University Press.

- Fishkin, James e Peter Laslett (Orgs.) (2003). *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Blackwell.
- Freire, André e Pedro Magalhães (2002). *A abstenção eleitoral em Portugal*. Lisboa: ICS – Imprensa de Ciências Sociais.
- Grupo de Peritos de Alto Nível (Abril de 1997). *Construir a Sociedade Europeia da Informação para todos – Relatório Final*. Bruxelas: Comissão Europeia, <<http://www.ispo.cec.be/hleg/buildpt.doc>> (última visualização em Maio de 1999).
- Hall, Edward T. (1986) [1966]. *A Dimensão Oculta*. Lisboa: Relógio D' Água.
- Kohno, Tadayoshi, Adam Stubblefield, Aviel D. Rubin e Dan S. Wallach (2004). *Analysis of an Electronic Voting System*. <<http://avirubin.com/vote.pdf>> (última visualização em Novembro de 2004).
- McGaley, Margaret e J. Paul Gibson (Março de 2003). *E-voting: a safety critical system*. Maynooth, Kildare: National University of Ireland, Department of Computer Science, <<http://www.cs.may.ie/research/reports/2003/nuim-cs-tr-2003-02.pdf>> (última visualização em Novembro de 2004).
- Montargil, Filipe (1999). *Democracia Electrónica e Participação Pública em Portugal: Uma Análise Exploratória*. Lisboa: ISCTE, Dissertação de Mestrado (policopiado).
- Neumann, Peter G. (1993). *Security Criteria for Electronic Voting*. Comunicação apresentada no *16th National Computer Security Conference*, realizado em Baltimore, Maryland, 20 a 23 de Setembro, disponível em <<http://www.csl.sri.com/users/neumann/ncs93.html>> (última visualização em Novembro de 2004).
- Poster, Mark (1995). *CyberDemocracy: Internet and the Public Sphere*. Irvine: University of California, disponível em <<http://www.hnet.uci.edu/mposter/writings/democ.html>> (última visualização em Dezembro de 2004).
- Pool, Ithiel de Sola (1973) (Ed.). *Talking Back: Citizen Feedback and Cable Technology*. Cambridge MA e Londres: The MIT Press.
- Remmert, Michael (2004). *Developing a common framework for e-voting in Europe: The Council of Europe's draft recommendation on the legal, operational and technical aspects of e-voting*. Comunicação apresentada no *International Workshop on Electronic Voting in Europe*, organizado pela Österreichischen Computergesellschaft (OCG), realizado em Bregenz, Áustria, de 7 a 9 de Julho.
- Sá, Luís (1992). *Eleições e Igualdade de Oportunidades*. Lisboa: Caminho.
- Sartori, Giovanni (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham NJ: Chatham House Publishers.
- Stock, Maria José (1996). "Regionalização, democracia (participativa) e proximidade: algumas reflexões", *Economia e Sociologia*, nº 62. Évora: ISESE.
- Stock, Maria José (1998). *A Ciência Política e a Emergência de uma Nova Cidadania: do Areópago à Agora*. Lisboa: Universidade Lusíada, Oração de Sapiência.

Stock, Maria José e Jorge Adriano Carlos (1998). "Direitos Humanos na Sociedade Cibernética", *Economia e Sociologia*, n.º 66. Évora: ISESE.

Street, John (1992). *Politics and Technology*. Londres: MacMillan.

Snellen, Ignace (2000). "Towards Democracy without Politics and ICTs and the Future of Democracy", *International Journal of Communications Law and Policy*, 6, Inverno de 2000/2001.

Trechsel, Alexander H., Raphael Kies, Fernando Mendez e Philippe C. Schmitter (2003). *Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe: Edemocratizing the Parliaments and Parties of Europe*. STOA (Scientific and Technological Option Assessment), European Parliament, Directorate-General for Research.

Valença, José Manuel et al. (Agosto de 2004). *Voto Electrónico – Eleições Europeias 2004: Resultados do Processo de Auditoria*. S/I: Departamento de Informática, Escola de Engenharia, Universidade do Minho.

Zúquete, André Ventura e Paulo Jorge Pires Ferreira (Julho de 2004). *Relatório de Consultadoria (No âmbito do experiência piloto de Votação Electrónica efectuada a 13 de Junho de 2004)*. Aveiro e Lisboa: IEETA/UA e INESC ID/IST.

#### Outras fontes

##### a) Legislação

*Despacho n.º 377/98*, de 9 de Dezembro de 1997, publicado em Diário da República - II Série, a 8 de Janeiro de 1998.

*Lei Eleitoral do Presidente da República*, Decreto-Lei 319-A/76, de 3 de Maio, com as alterações introduzidas pelos diplomas legais seguintes.

*Lei Eleitoral da Assembleia da República*, Lei 14/79, de 16 de Maio, com as alterações introduzidas pelos diplomas legais seguintes.

*Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais*, Lei Orgânica n.º1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pelos diplomas legais seguintes.

*Lei Eleitoral do Parlamento Europeu*, Lei 14/87, de 29 de Abril, com as alterações introduzidas pelos diplomas legais seguintes.

##### b) Imprensa

*A Capital*, 15 de Dezembro de 1997; 17, 18 e 20 de Abril de 1998.

*Ação Socialista* (órgão oficial do Partido Socialista), n.º 1005, 4 de Fevereiro de 1999.

*Correio da Manhã*, 15 de Dezembro de 1997.

*Diário de Notícias*, 15 de Dezembro de 1997; 17, 18, 19 e 20 de Abril de 1998; 7 e 8 de Fevereiro de 1999.

*Grande Reportagem*, 10 de Abril de 2004.

*Jornal de Notícias*, 15 de Dezembro de 1997; 17 de Dezembro de 2001.

*Lusa*, 15 de Maio de 2004, Voto electrónico: Investimento de 500 mil euros na experiência-piloto, Notícia SIR-6034238.

*O Independente*, 24 de Abril de 1998.

*Povo Livre* (órgão oficial do Partido Social Democrata), n.º 1182, 14 de Abril de 1999.

*Público*, 15 de Dezembro de 1997.

*Tek Sapo*, 13 de Junho de 2004, Mais de 9 mil eleitores experimentaram o voto electrónico, <<http://tek.sapo.pt/410/475205.html>> (última visualização em Dezembro de 2004).

*Tek Sapo*, 18 de Março de 2003, Bancários estreiam plataforma de voto electrónico da Multicert, <<http://tek.sapo.pt/4M0/385869.html>> (última visualização em Dezembro de 2004).

#### c) Outras fontes documentais

Instituto Nacional de Estatística (1981). *XII Recenseamento Geral da População*. Lisboa: INE.

Instituto Nacional de Estatística (1991). *XIII Recenseamento Geral da População*. Lisboa: INE.

Partido Social Democrata (Outubro de 1996). *Estatutos do Partido Social Democrata*. XIX Congresso Nacional do PSD, disponível em <<http://www.psd.pt/psd/estatutos.html>> (última visualização em Abril de 1999).

Partido Social Democrata (1998). *Regulamento do XXI Congresso do PSD*. Disponível em <<http://www.psd.pt/xxcong/regulamento.html>> (última visualização em Março de 1999).

Partido Social Democrata (1998a). *Resultados do XXI Congresso do PSD*. Disponível em <<http://www.psd.pt/xxcong/resultados.html>> (última visualização em Março de 1999).

Sousa, Marcelo Rebelo de (1998). *Discurso de Abertura do XX Congresso Nacional do PSD*. Tavira: XX Congresso Nacional do PSD, 17 de Abril, disponível em <<http://www.psd.pt/xxcong/discursomarcelo.html>> (última visualização em Março de 1999).

Vasconcelos, Diogo (2004). *Voto electrónico, uma forma natural de votar*. Lisboa, UMIC, disponível em <[http://www.votoelectronico.pt/diogo\\_vasconcelos.asp](http://www.votoelectronico.pt/diogo_vasconcelos.asp)> (última visualização em Novembro de 2004).

#### d) Sítios na Internet

<http://www.aceproject.org/> – Projecto ACE (Administration and Cost of Elections). Disponibiliza informação sobre opções, procedimentos e alternativas na administração de eleições. O projecto conta, entre os seus parceiros, com instituições como o International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), a International Foundation for Election Systems (IFES) e o United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). Uma das áreas do sítio incide sobre o voto electrónico e outra sobre as relações entre eleições e tecnologia.

<http://www.vote.caltech.edu/> - Voting Technology Project, do California Institute of Technology (Caltech) e do Massachusetts Institute of Technology (MIT). O objectivo do projecto incide sobre o desempenho e segurança de sistemas de voto, disponibilizando muita informação relacionada com sistemas de voto electrónico.

<http://www.e-voting.at> – Apresentação do trabalho realizado pelo grupo de investigação sobre voto electrónico do Departamento de Gestão da Produção da Wirtschafts Universität de Viena.

[http://www.coe.int/t/e/Integrated\\_Projects/democracy/](http://www.coe.int/t/e/Integrated_Projects/democracy/) – Apresentação do projecto Making democratic institutions work, sobre as instituições democráticas, do Conselho da Europa. Uma das partes do projecto incide sobre a definição de normas legais, operacionais e técnicas para o voto electrónico.

<http://www.votoelectronico.pt/> – Apresentação das experiências de utilização de voto electrónico realizadas nas eleições europeias de 2004, resultado de uma parceria entre a UMIC e o Stape, com a supervisão da Comissão Nacional de Eleições.





## Sistemas Eleitorais

- **Maria da Graça Miragaia Archer**

*Directora de Serviços do STAPE*

### I – Introdução

Este trabalho não pretende ser uma revisão exaustiva dos aspectos de todos os sistemas eleitorais, nem tão pouco esgotar aqui uma temática tão alargada e pertinente.

Aquilo que se pretende é, apenas, apresentar aqueles que são os factores estruturantes e os impactos mais importantes, nos principais sistemas eleitorais, ou pelo menos aqueles que estão mais difundidos.

Desta forma, o conceito de sistema eleitoral pode ser entendido em sentido amplo ou restrito.

Num sentido mais amplo, segundo o Professor Jorge Miranda, "... o sistema eleitoral é o conjunto de regras, de procedimentos e de práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que sujeita a eleição em qualquer país e que, condiciona (juntamente com elementos de ordem cultural, económica e política) o exercício do direito de sufrágio"<sup>1</sup>.

Nesta acepção o sistema eleitoral abrangeria, designadamente:

- **a capacidade eleitoral activa** ( quem pode ser eleitor);
- **a capacidade eleitoral passiva** ( quem pode ser eleito);

---

<sup>1</sup> Miranda, Jorge, Estudos de Direito Eleitoral, pag. 135, Edições Jurídicas, Lisboa, 1995

- **o regime do recenseamento eleitoral** (obrigatório, facultativo, oficioso ou a requerimento);
- **a natureza do sufrágio** (universal/restrito; igualitário/não igualitário; directo/indirecto; secreto/público ou aberto; periódico/ocasional; obrigatório/facultativo; individual/lista; uninominal/plurinominal);
- **a dimensão dos círculos eleitorais** (pequenos, médios, grandes ou únicos);
- **as condições de propositura das candidaturas** (quem pode apresentar candidaturas: partidos, indivíduos, listas/fechada e bloqueada ou não bloqueada, lista aberta);
- **o modo como são reguladas as campanhas eleitorais e é assegurada a igualdade entre os candidatos, incluindo o seu financiamento e o controlo das despesas;**
- **o processo de votação** (liberdade de voto, voto pessoal e presencial, não presencial, por representação, número de votos a que cada eleitor tem direito);
- **o modo de apuramento** (regularidade, transparência e fiscalização/controlo das operações, e ainda rapidez no apuramento e sua publicitação);
- **o contencioso eleitoral** (controlo da regularidade do processo eleitoral).

Num sentido mais restrito, o sistema eleitoral refere-se a um conjunto de regras formais segundo as quais os eleitores expressam as suas escolhas numa eleição e a forma como os votos são convertidos em mandatos.

Para além **do critério da eleição** (conversão de votos em mandatos) terá também de ser analisada **a delimitação dos círculos eleitorais**, bem como o regime de apresentação de candidaturas.

É nesta última acepção que a abordagem vai incidir, não podendo, contudo ser dissociada dos factores atrás enunciados.

Antes de passar à caracterização dos sistemas eleitorais algumas notas se impõem:

- Não há sistemas eleitorais ideais que sirvam todas as realidades e a todo o tempo.
- O sistema eleitoral deverá ter em consideração as condições específicas de cada país, atendendo ao seu contexto histórico, social e político.
- Nos casos de países com grupos político-culturais diversos ou relações inter-étnicas conflituosas será essencial assegurar uma justa representação.

A propósito, refere o Professor Jorge Miranda:

*“...A representação proporcional, (...) revela sociedades ideologicamente mais fragmentadas, com maior conflitualidade política e social, a que se procura responder com um espírito compromissório.”(...) ao contrário da representação maioritária que “...de certo, pode adequar-se bem a democracias há muito estabilizadas, sem grandes fracturas ideológicas ou com despolitização generalizada”<sup>2</sup>.*

Deste modo, o sistema eleitoral é apenas um dos vários factores que influenciam o sistema partidário e o processo político em geral.

---

<sup>2</sup> Miranda, Jorge, *idem*, pag. 142

## II – Tipos de Sistemas Eleitorais

### SISTEMAS MAIORITÁRIOS

#### Sistema maioritário simples (ou a uma volta)

O sistema eleitoral maioritário simples, ou a uma volta, é o mais antigo dos sistemas eleitorais, tendo sido, sempre, utilizado na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e países anglo-saxónicos.

Neste sistema, em que o escrutínio é uninominal, é eleito apenas o candidato mais votado, bastando uma maioria relativa dos votos.

É utilizado, na larga maioria dos casos, em círculos de pequena dimensão.

#### Sistema maioritário a duas voltas

O candidato ou lista para ser eleito tem que obter mais de metade dos votos validamente expressos. Se essa maioria não for obtida na primeira volta, tem lugar uma segunda volta (*ballotage*), onde os dois candidatos<sup>3</sup> mais votados se submetem a este segundo sufrágio. Na circunstância de segunda volta, normalmente, verifica-se o reagrupamento dos partidos de acordo com as suas tendências políticas, funcionando aqui o “voto útil”. Daí que, normalmente, se refira que no escrutínio maioritário de duas voltas, na primeira volta escolhe-se, na segunda elimina-se, ou que na primeira volta se vota “por” e na segunda “contra”.

#### Escrutínio

O escrutínio pode ser uninominal ou de lista.

**Círculos uninominais** quando cada circunscrição elege um deputado, normalmente em circunscrições eleitorais pequenas.

---

<sup>3</sup> Apesar de ser o mais utilizado, existem sistemas nos quais passam à segunda volta TODOS os candidatos que atinjam uma determinada percentagem de votos, previamente estabelecida.

A dimensão, em termos do colégio eleitoral, revela-se de importância vital, de forma a respeitar o princípio da igualdade, isto é o sufrágio igualitário, pelo que a cada círculo eleitoral deverá corresponder um número aproximado de eleitores.

**Círculos plurinominais** quando todos os eleitos por uma circunscrição pertencem à lista mais votada (normalmente em grandes circunscrições).

O sistema maioritário é adequado a países onde apenas dois grandes partidos tenham possibilidade de ganhar as eleições. Este sistema exclui em regra a representação de partidos mais pequenos, ou com mais fraca disseminação geográfica. Teoricamente este tipo sistema tende a provocar uma concentração do sistema partidário ou a evitar a sua fragmentação, favorecendo a estabilidade governativa.

Contudo, esta estabilidade governativa nem sempre corresponde a estabilidade política e social, em resultado da fraca representação dos restantes partidos nas instituições políticas, e a final, do seu eleitorado, pela natureza fortemente exclusiva do sistema maioritário.

Acresce, ainda, o facto de os sistemas eleitorais evoluírem de forma mais lenta do que a realidade social de uma nação, podendo levar assim à perpetuação no poder de forças políticas, que já não representam a maioria do eleitorado.

### **Sistema de Representação Proporcional**

No sistema proporcional os deputados são eleitos em listas plurinominais apresentadas por cada colégio eleitoral, dispondo o eleitor de um voto singular de lista.

### **O quociente eleitoral e a distribuição dos restos**

Determina-se o quociente eleitoral (Q.E.), dividindo-se o número total de votos expressos pelo número de mandatos a preencher.

Exemplo:

1. 200 000 votos expressos : 5 mandatos = 40 000 (Q.E.)
2. divide-se o número de votos obtidos por cada lista pelo quociente eleitoral.

Partido	Nº de votos	Q.E.	Mandatos
Partido A	<b>86 000</b>	40 000	2
Partido B	<b>56 000</b>	40 000	1
Partido C	38 000	40 000	0
Partido D	20 000	40 000	0

Neste exemplo, faltam distribuir dois mandatos.

A distribuição de mandatos sobrantes pode-se efectuar pelos **maiores restos** ou pelas **médias mais elevadas**.

No caso **dos maiores restos** procede-se da seguinte forma:

Partido	Nº de votos	Restos	Mandatos
A	86 000	6 000	0
B	56000	16 000	0
C	38 000	<b>38 000</b>	1
D	20 000	<b>20 000</b>	1

Desta forma, a **distribuição final dos mandatos** seria:

Partido	Nº de votos	Mandatos
A	86 000	2
B	56 000	1
C	38 000	1
D	20 000	1

### Distribuição pelas médias mais elevadas

Os mandatos sobranes são atribuídos às listas que obtiveram **as médias mais elevadas** por cada um dos candidatos eleitos.

Para tanto, divide-se o número total de votos obtido por cada lista pelo número de mandatos que ela já obteve, **acrescido de um**.

O mandato obtido é atribuído à lista que atingir a média mais alta. Processo idêntico ao anterior.

Partido	Nº de votos	Nº de votos/ número de mandatos +1	Mandatos
Partido A	<b>86 000</b>	$86000/(2+1) = 28666$	1
Partido B	<b>56 000</b>	$56000/(1+1) = 28000$	0
Partido C	38 000	$38000/(0+1) = 38000$	1
Partido D	20 000	$20000/(0+1) = 20000$	0

Desta forma, a distribuição final dos mandatos seria:

Partido	Nº de votos	Mandatos
A	86 000	3
B	56 000	1
C	38 000	1
D	20 000	0

Como ficou exemplificado, no primeiro caso (distribuição dos mandatos sobrantes pelos maiores restos), são favorecidos os partidos de menor expressão eleitoral, com claro desfavorecimento dos partidos mais votados.

No segundo exemplo, (distribuição dos mandatos sobrantes pelas médias mais elevadas) são favorecidos os partidos mais votados.

## II Métodos da média mais alta

O número de votos expressos obtido por cada lista é sucessivamente dividido por uma série de divisores, sendo os mandatos atribuídos às listas que obtiverem os quocientes mais elevados.

Os métodos da média mais alta variam, consoante a série de divisores adoptada, sendo os seguintes os mais usados:

### Método de Hondt

1 ; 2 ; 3 ; 4 ; 5 ; 6 ; ...

### Método Imperiali

2 ; 3 ; 4 ; 5 ; 6 ; ...

### Método de St. Lague

1 ; 3 ; 5 ; 7 ; 9 ; ...

### Método de St. Lague modificado

1,4 ; 3 ; 5 ; 7 ; 9 ; ...



Feita esta enunciação, será desenvolvido, apenas, o método de Hondt, por ser o mais difundido e o legalmente adoptado na República da Guiné-Bissau.

**Método Hondt** (idêntico ao da média maior)

Divide-se os votos obtidos por 1 , 2 , 3 , 4 ...n,  
sendo n = número de deputados a eleger

Exemplo de distribuição de 7 mandatos:

Partido	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
Divisão por 1 =	12 000 (1)	7 500 (2)	4 500 (4)	<b>3 000 (?)</b>
Divisão por 2 =	6 000 (3)	3 750 (6)	2 250	1 500
Divisão por 3 =	4 000 (5)	2 500	1 500	1 000
Divisão por 4 =	<b>3 000 (?)</b>	1 875	1 125	750

O 7.º mandato pertence ao termo da série com o valor de **3 000**, mas há duas listas ( A e D ), com este valor.

No caso de restar um só mandato para distribuir e de os termos seguintes da série serem iguais e de listas diferentes, o mandato caberá à lista que tiver obtido menor número de votos, que neste exemplo caberia à lista D.

O método de Hondt favorece claramente o partido mais votado, sendo o 2º partido mais votado o mais penalizado, como se pode ver por este exemplo.

## Dimensão dos círculos

A divisão e o tamanho dos círculos eleitorais constitui um elemento técnico primordial, exercendo uma influência enorme nas possibilidades dos partidos políticos alcançarem assentos parlamentares.

De facto a dimensão dos círculos eleitorais afigura-se decisiva na concretização da proporcionalidade. Assim, como refere Douglas Rae (The Political consequences of electoral Laws) "... a relação entre o número de mandatos por circunscrição e o grau de proporcionalidade é curvilínea, isto é, a medida que a dimensão das circunscrições aumenta, a desproporção entre a percentagem de votos e a percentagem de mandatos obtida diminui em termos médios". e, mais adiante, "... a fórmula eleitoral destinada a produzir a proporcionalidade depende em larga medida da dimensão das circunscrições em termos da sua própria eficácia. Dimensões muito pequenas frustram a mais eficaz fórmula de representações proporcional nos seus efeitos"<sup>4</sup>.

Tendo em conta a análise do número de eleitores inscritos por círculo eleitoral e do número de deputados a eleger, poderemos classificar as diversas circunscrições, atendendo a sua dimensão:

- Círculos eleitorais de pequena dimensão – entre 2 e 5 mandatos;
- Círculos eleitorais de média dimensão – entre 6 e 10 mandatos;
- Círculos eleitorais de grande dimensão – acima de 10 mandatos

Quanto maior for o número de assentos do círculo, maior é a representação proporcional, o que permite a representação dos pequenos partidos.

Ao invés, a reduzida dimensão dos círculos eleitorais e o reduzido número de deputados que elegem, não permite que nos Parlamentos esteja espelhada, por cada círculo, a diversidade de representações e orientações políticas.

As distorções à proporcionalidade (que mais não significam que em vários círculos eleitorais, nem todas as correntes políticas, com peso eleitoral significativo, conseguem obter representação parlamentar; e que as várias

<sup>4</sup> Douglas W. Rae, The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, New Haven and London, 1975, pag. 118

correntes políticas obtêm uma representação significativamente deformada, em relação a quota de votos obtida) são maiores nos círculos eleitorais de pequena dimensão, e beneficiam, em regra, os dois partidos mais votados.

Os círculos eleitorais de pequena dimensão apresentam valores, em sede de índice de proporcionalidade, que, como o comprova o direito comparado, são próprios de sistemas eleitorais maioritários.

A delimitação (desenho) dos círculos eleitorais deve tender a que o colégio eleitoral seja, em termos numéricos, o mais uniforme possível, respeitando os seus contornos com base em razões históricas, sociais, administrativas ou geográficas, e não em critérios políticos.

No caso concreto da República da Guiné – Bissau afigura-se-nos que a actual definição geográfica dos círculos eleitorais, por sector, para além de conduzir a alguns entorses da proporcionalidade, conduz igualmente à diminuição da igualdade de valor do resultado do voto.

### **Regime de apresentação de candidaturas**

Como já se referiu, a questão da propositura das candidaturas é de grande importância para a caracterização de um sistema eleitoral. Nos círculos uninominais, normalmente, são os próprios candidatos que apresentam as suas candidaturas – auto-candidatura.

No sufrágio de lista, a propositura de candidaturas pode ser exclusiva ou cumulativamente pelos:

Partidos políticos

Grupos de Cidadãos Eleitores

Certas personalidades<sup>5</sup>

Nas fases de transição e /ou consolidação dos processos democráticos tal prerrogativa é normalmente facultada aos partidos políticos no sentido da consolidação do próprio sistema partidário.

<sup>5</sup> Na Bélgica um número determinado de deputados cessantes pode apresentar candidaturas

## Sistemas mistos ou combinados

A representação proporcional personalizada pretende combinar as vantagens do sistema proporcional com a escolha pessoal dos candidatos, em círculos uninominais, com vista a assegurar a ligação do eleito ao eleitor e a responsabilização deste perante aquele.

Neste sistema cada eleitor dispõe de dois votos:

1. O primeiro para a eleição de deputados pelos círculos eleitorais uninominais, eleitos através do sistema maioritário.
2. O segundo voto para a eleição de deputados por listas plurinominais (voto singular de lista), num círculo nacional, sendo o apuramento efectuado em conformidade com o sistema de representação proporcional.

Cada voto é completamente autónomo do outro. Isto é, o primeiro voto é dado independentemente do segundo voto. O eleitor pode atribuir o primeiro voto a um candidato que num determinado círculo eleitoral uninominal concorre por um partido e, atribuir o segundo voto a uma lista apresentada por outro partido. O eleitor tem a liberdade de atribuir o primeiro e o segundo votos a forças políticas distintas.

Este sistema, com algumas especificidades nacionais, é utilizado em diversos países, como por exemplo a Nova Zelândia e na Alemanha.

Neste último país é, ainda, aplicada a clausula barreira de 5% aos partidos que não tenham obtido aquela percentagem de votos a nível nacional, ou que não tenham conquistado pelo menos três círculos uninominais.

## Conclusão

Como diz Luís Nunes de Almeida:

“...a experiência mostra, por um lado, que a polarização dos sistemas partidários resulta mais de condicionantes de ordem económica e social que do sistemas eleitoral adoptado e que, por outro lado, nos países de sistema partidário polarizado, este antecedeu – ou foi cronologicamente concomitante – com a introdução da representação proporcional, por ocasião do aparecimento dos partidos de massas e de eleitores e da generalização do sufrágio universal, pelo que a respectiva coincidência se deve fundamentalmente ao facto de ser aquele sistema eleitoral o adequado face à existência de um tal sistema partidário, designadamente para assegurar, nesse caso, a manutenção de uma situação democrática. Na verdade, a privação da representação parlamentar aos partidos radicais ou anti-sistema, em sociedades onde estes se apresentam com social e politicamente relevantes, conduziria necessariamente ao reforço do extremismo e à consequente instabilidade política, parecendo evidente que, sem esta, de pouco valeria uma eventual estabilidade governativa.”<sup>6</sup>

Os sistemas eleitorais, enquanto conjunto de regras formais que determinam o lado operativo dos processos eleitorais, têm uma influência bastante considerável no resultado final dos mesmos, ou por outras palavras, na forma como os mandatos são distribuídos pelas forças políticas. Contudo, as suas características não são exactamente iguais e imutáveis em qualquer sociedade. Se o impacto que os sistemas eleitorais têm na vida política e social de uma nação é grande, o impacto que a sociedade, a cultura política e as especificidades nacionais têm no sistema eleitoral é provavelmente ainda maior.

---

<sup>6</sup> Douglas W. Era, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1975, pag. 118

### III – Vantagens teóricas dos sistemas eleitorais<sup>7</sup>

Sistemas de maioria	Sistemas de representação proporcional...
Evitam a fragmentação partidária	Promovem a representação de todas as opiniões e interesses de acordo com a sua força na sociedade
Promovem a concentração do sistema partidário com vista a um sistema bi-partidário	Evitam a criação de maiorias artificiais que não reflectam a relação de forças na sociedade sendo antes consequência de efeitos de desproporção no sistema eleitoral
Promovem a estabilidade governamental	Promovem maiorias negociadas no governo através de compromissos entre diferentes grupos sociais.
Evitam o extremismo político; os partidos têm de orientar-se em direcção aos círculos moderados da sociedade	Evitam mudanças políticas extremas como resultado de distorções
Promovem mudanças políticas. Pequenas mudanças na votação podem provocar grandes mudanças na distribuição de assentos	Promovem a representação de forças emergentes no parlamento
Permitem ao eleitor decidir sobre o governo em vez de se negociar coligações	Evitam sistemas políticos dominados por um ou poucos partidos
Promovem a prestação de contas directa do deputado ao seu eleitorado	

Lisboa, Fevereiro de 2004

<sup>7</sup> Mathias Basedau, Princípios básicos e fórmulas de diferentes sistemas eleitorais: funções e efeitos teóricos e práticos.

# PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

## ENTRE O STAPE E A ANAFRE



Cerimônia da assinatura do protocolo (28.10.2004).

Usa da palavra S, Ex.<sup>a</sup> o Secretário de Estado da Administração Interna, Dr. Nuno Magalhães. Na mesa estão ainda, da esquerda para a direita, o presidente da ANAFRE, dr. Armando Vieira, o Secretário de Estado da Administração Local, Dr. José Cesário e o Director-Geral do STAPE, dr. Andrade Pereira.





## **PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO**

### **ENTRE O SECRETARIADO TÉCNICO DOS ASSUNTOS PARA O PROCESSO ELEITORAL (STAPE) E A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS (ANAFRE)**

Considerando que, nos termos da Lei, compete às Juntas de Freguesia uma importante intervenção nos processos eleitorais, referendos e recenseamento;

Considerando que as Comissões Recenseadoras são constituídas, no seu núcleo central, pelas próprias Juntas de Freguesia e que o Presidente daquelas é sempre o presidente da Junta de Freguesia;

Considerando, ainda, que a intervenção das Comissões Recenseadoras, na promoção do recenseamento dos cidadãos com capacidade eleitoral activa é de avultada relevância;

Considerando, por outro lado, que a gestão e manutenção da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE) competem ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, adiante designado por STAPE;

Considerando que a BDRE é permanentemente actualizada, com base, além do mais, nas comunicações feitas ao STAPE pelas Comissões Recenseadoras, a quem aquele, com periodicidade mensal, envia as actualizações efectuadas no recenseamento da respectiva área geográfica;

Considerando que a comunicação entre as duas partes é permanente e recíproca e adquire reforçada frequência e importância nos períodos pré-eleitorais e eleitorais.

Considerando, finalmente, que ao STAPE compete validar as inscrições e/ou alterações ao recenseamento comunicadas pelas Comissões Recenseadoras,

Conclui-se que as relações entre as Juntas de Freguesia e o STAPE, no âmbito dos processos eleitorais, referendários e de recenseamento, são frequentes e plúrimas e justificam a existência de um instrumento que articule, agilize e facilite essas relações.

Nestes termos,

O Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE), representado pelo seu Director-Geral,

e

A Associação Nacional de Freguesias, representada pelo seu Presidente, celebram o seguinte **Protocolo**:

## **Artigo 1º.**

### **(OBJECTIVOS)**

O presente Protocolo institui os termos e as condições de colaboração e articulação entre o STAPE e a ANAFRE, no âmbito da actuação comum das duas entidades, designadamente no apoio à organização e condução dos processos eleitorais, referendários e de recenseamento eleitoral, em todas as áreas técnicas, ao nível das autarquias locais representadas pela ANAFRE.

## **Artigo 2º.**

### **(ACÇÕES DE COOPERAÇÃO)**

As acções de cooperação a empreender, sem prejuízo de outras que, de futuro, se venham a definir, inserir-se-ão nos domínios que se referem a seguir:

- 1 - Formação de agentes do processo eleitoral;
- 2 - Documentação e informação das freguesias;
- 3 - Assessoria técnica e jurídico-eleitoral;
- 4 - Reciprocidade de informações.

### **Artigo 3º.**

#### **(ÁREAS PRIORITÁRIAS)**

As acções de cooperação a empreender nos domínios acima referidos cobrirão fundamentalmente, nas áreas referidas no artigo anterior:

1. Formação de agentes do processo eleitoral:
  - a) Organização de acções de formação técnica para autarcas e técnicos ao serviço das freguesias;
  - b) Utilização de todos os meios e recursos, nomeadamente, o ensino à distância, para formação dos membros das comissões recenseadoras, das mesas eleitorais e elementos das bolsas de agentes eleitorais, no âmbito do recenseamento e dos actos eleitorais e referendários;
  - c) Preparação técnica para a utilização das novas tecnologias de informação nos processos eleitorais e na gestão do recenseamento eleitorais e referendários e na gestão do recenseamento eleitoral;
  - d) Realização de encontros, seminários e outros eventos de idêntica natureza em que se debata matéria eleitoral.

2. Documentação e informação das freguesias:
  - a) Prestação de informação técnica permanente;
  - b) Conhecimento da legislação eleitoral autárquica e restante legislação eleitoral, referendária e de recenseamento;
  - c) Elaboração de folhetos informativos com resolução de questões suscitadas no âmbito do processo eleitoral, referendário e de recenseamento;
  - d) Publicação de brochuras e outros documentos de carácter técnico e/ou jurídico.
  
3. Assessoria técnica e jurídico-eleitoral:
  - a) Informação permanente e esclarecimento técnico às Juntas de Freguesia no domínio da aplicação da legislação eleitoral;
  - b) Emissão de pareceres e informações quando necessário ou solicitado;

- c) Elaboração de estudos e projectos para propositura de alterações legislativas, no âmbito da modificação das leis eleitorais, dos referendos e do recenseamento.
4. Reciprocidade de informação:
- a) Divulgação, de forma célere e clara, de orientações e recomendações às Juntas de Freguesia e Comissões Recenseadoras, úteis ao bom desenvolvimento do recenseamento e do processo eleitoral / referendário;
  - b) Utilização dos meios informáticos para troca de informações, recomendações e orientações destinadas aos membros das comissões recenseadoras, das mesas eleitorais e elementos das bolsas de agentes eleitorais, no decurso dos processos eleitorais e referendários.

#### **Artigo 4º.**

##### **(APOIO FINANCEIRO)**

As actividades desenvolvidas no âmbito do Protocolo poderão ser apoiadas financeiramente por ambas as partes contratantes em conjunto ou por qualquer delas em exclusivo, admitindo-se ainda o patrocínio de outras entidades.

**Artigo 5º.**

(COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO)

O Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral e a Associação Nacional de Freguesias acordam em constituir uma Comissão de Desenvolvimento do Protocolo, formada por representantes de cada uma das instituições, competindo-lhe definir o Plano de Actividades, o Orçamento e o Acompanhamento das acções que se forem efectivando.

**Artigo 6º.**

(DURAÇÃO)

O presente Protocolo não tem limite de duração, podendo ser dado por findo por comum acordo, ou por denúncia por uma das partes.

**Artigo 7º.**

(ENTRADA EM VIGOR)

O presente Protocolo entra em vigor imediatamente após a sua assinatura por ambas as partes.

Lisboa, 28 de Outubro de 2004

