

ELEIÇÕES

13

REVISTA
DE ASSUNTOS
ELEITORAIS

ARTIGOS

Dalila Araújo

Paulo Machado

Pedro Riera

José Ramón Montero

André Freire

Luís Pita Ameixa

Manuel Meirinho Martins

Valter José Guerreiro

Paula do Espírito Santo

Joaquim Pedro Cardoso da Costa

António E. Duarte Silva

José Fontes



CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA

ELEIÇÕES

13

REVISTA
DE ASSUNTOS
ELEITORAIS

OUTUBRO 2010

ELEIÇÕES

13

REVISTA DE ASSUNTOS ELEITORAIS*

PROPRIEDADE
Ministério da
Administração Interna

Direcção Geral
de Administração

DIRECÇÃO
Paulo Machado

COORDENAÇÃO
TÉCNICA
Jorge Miguéis

REDACÇÃO
E ADMINISTRAÇÃO
DGAJ
Av. D Carlos I, 134
1249-104 Lisboa

DESIGN
silva.designers

IMPRESSÃO
Europress

ISSN
0871-7451

DEPÓSITO LEGAL
41658/90

* TÍTULO ANOTADO PELO INSTITUTO
DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

5

36 anos de Administração
Eleitoral

Dalila Araújo

7

A propósito dos 20 anos da Revista Eleições:
honrar o passado e assumir um
compromisso com o futuro

Paulo Machado

9

La reforma del sistema electoral español:
preferencias y alternativas

Pedro Riera
José Ramón Montero

47

Estudos eleitorais: relevância sociopolítica e
científica, e consolidação institucional

André Freire

91

Qualidades da Representação
Luís Pita Ameixa

105

Desempenho do sistema eleitoral autárquico
português – breve síntese
Manuel Meirinho Martins

117

Sistemas de Governo Local
Valter José Guerreiro

141

Surgimento e condicionantes das
sondagens em Portugal
Paula do Espírito Santo

177

Nota sobre a lei dos partidos políticos
e a exigência de um número mínimo de militantes
Joaquim Pedro Cardoso da Costa

213

Podem os Estrangeiros ser Signatários do
Requerimento de Inscrição de um
Partido Político?
António E. Duarte Silva

229

Da função eleitoral dos partidos políticos no Direito
português e da sua natureza
político-jurídica
José Fontes

36 ANOS DE ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL

Dalila Araújo¹

A existência da revista “*Eleições*” só é possível pelo facto, simples, mas extremamente significativo, de há 36 anos vivermos em regime democrático, tantos quantos tem o órgão executivo da administração eleitoral, responsável mais directo e operacional pela realização plena dos direitos constitucionais fundamentais inerentes ao generoso conceito de Democracia – os direitos de recenseamento e de sufrágio.

Neste percurso, a administração eleitoral acompanhou as próprias exigências do processo democrático, apostando em novas tecnologias, nomeadamente o Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral – SIGRE – um sistema de informação robusto, em permanente actualização, em interoperabilidade com diversas fontes, que elimina as duplas inscrições e o registo dos cidadãos falecidos e que acompanha a mobilidade residencial dos eleitores.

Foi lançado o Portal do Eleitor, reunindo toda a informação necessária para que os cidadãos possam conhecer o que são, para que servem e como funcionam os actos eleitorais em Portugal, fornecendo ainda indicações úteis sobre o exercício do direito de voto e permitindo o acompanhamento do apuramento dos resultados eleitorais.

O Governo continua empenhado no combate à abstenção nos actos eleitorais e em promover a participação política dos cidadãos. Iremos apostar em novas ferramentas interactivas, como os *fora* e espaços co-

¹ Secretária de Estado da Administração Interna.

laborativos, disponibilizados pela Internet, ações de sensibilização junto dos jovens, como formas de reforço da participação dos cidadãos na vida política.

Considero um privilégio, nomeadamente, enquanto primeira mulher que exerce a tutela política do órgão executivo da administração eleitoral portuguesa, poder abrir as páginas de mais um número da Revista que, ao longo de 20 anos, tem prosseguido um caminho de pedagogia e debate em torno das questões sistémicas, umas vezes mais pacíficas outras mais controversas, que conformam o já complexo mundo do direito e da organização e técnica eleitorais.

O presente número traduz, de forma exemplar, o espírito de inovação pretendido para a Revista “Eleições”, abrangendo temáticas variadas de âmbito eleitoral, onde encontramos dois textos de reputados especialistas estrangeiros, os Professores José Ramón Montero e Pedro Riera, de Espanha.

Julho de 2010

A PROPÓSITO DOS 20 ANOS DA REVISTA ELEIÇÕES: HONRAR O PASSADO E ASSUMIR UM COMPROMISSO COM O FUTURO

Paulo Machado¹

A publicação do n.º 13 da Revista Eleições é um facto relevante na vida da entidade responsável pela administração eleitoral Portuguesa. Esta Direcção-Geral de Administração Interna (DGAI) soube interpretar o significado do trabalho que o ex-STAPE vinha realizando, com denodo, desde 1990, ano da publicação do N.º 0 da Revista, dando continuidade ao único título editorial Português exclusivamente dedicado a assuntos eleitorais.

Passaram-se 20 anos sobre o lançamento da Revista Eleições. No tempo social em que vivemos, a continuidade das iniciativas com significado é um atributo essencial para manter vivas e coesas as comunidades de conhecimento, científico, técnico e prático, e de interesse intelectual, sob pena de uma fragmentação e dispersão de capacidades que não servem o País enquanto comunidade cidadã.

O Dr. Duarte Nuno de Vasconcelos, a quem presto aqui devida homenagem, Director-Geral do ex-STAPE aquando da publicação do referido n.º 0 desta Revista, formulou no respectivo editorial de há 20 anos os termos de referência do que esperava que este título viesse a

¹ Director Geral de Administração Interna.

ser: um espaço para a divulgação do estudo sobre o sistema eleitoral, para a informação relevante das matérias eleitorais e para a pedagogia democrática. E finalizava esse texto com o desejo de que tal viesse a acontecer.

É hoje gratificante, e um privilégio para a minha pessoa, poder testemunhar, com mais este Número, que o desejo se concretizou, deixando registado o compromisso público de que, no que depender desta Direcção, assim continuará a ser. A criação dos Cadernos de Administração Interna, iniciativa da minha antecessora, Dr^a Rita Faden, salvaguardou a identidade que este título Eleições merece, porque justificou, ao longo de duas décadas. Felizmente, a DGAI possui agora várias *frentes* de publicações, e que correspondem, no essencial, à diversidade das actividades que nesta Direcção-Geral se desenvolvem.

Há uma palavra de agradecimento muito especial que é devida a todos os colaboradores internos e externos que contribuíram para manter viva a Revista Eleições. É literalmente impossível mencioná-los nominalmente, porque foram muitas dezenas. A republicação dos índices de todos os números anteriores fará justiça ao esforço de cada um. Opto, assim, por identificar aquele que tem sido, diria desde sempre, um dos grandes impulsionadores da Revista. Refiro-me, sem surpresa para o leitor habitual da Eleições, ao Dr. Jorge Miguéis, actualmente Director da Área da Administração Eleitoral. A ele e aos seus colaboradores/as mais próximos de deve a continuidade da Revista e a selecção criteriosa das participações.

Neste N.º 13, e para não fugir à regra, beneficiamos de válidos contributos sobre temas e problemas actuais relacionados com o sistema eleitoral, sobre sistemas de governação local, sobre sondagens, sobre participação eleitoral. Esta parceria entre o saber científico e técnico existente na academia e a responsabilidade institucional de o divulgar demonstra, também, o sentido que queremos emprestar e manter à missão que à DGAI foi confiada.

Ao leitor agradeço a dispensa do interesse por esta publicação, e formulo votos para que desta Revista retire o que de essencial ela tem: vontade de informar com isenção, pluralismo e qualidade.

LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: PREFERENCIAS Y ALTERNATIVAS

Pedro Riera¹
José Ramón Montero²

Las modificaciones del marco institucional de las elecciones son una *rara avis* en la realidad política comparada (Taagepera y Shugart 1989; Lipjhart 1995; Katz 2008). La estabilidad de los sistemas electorales suele explicarse mediante la aporía de que, por regla general, los únicos actores con capacidad para aprobar cambios institucionales son los máximos interesados en evitar que los intentos de reforma lleguen a buen puerto. Y es conocida también la idea de que el sistema electoral, si bien en muchas ocasiones no se encuentra formalmente constitucionalizado, está integrado en lo que ha venido a llamarse la *Constitución material*, por lo que resulta imposible proceder en la práctica a su reforma sin contar con un elevado nivel de consenso.

Pese a ello, tras las elecciones generales de 2008 la reforma del sistema electoral parece haberse instalado en la agenda política españo-

“Las modificaciones del marco institucional de las elecciones son una ‘rara avis’ en la realidad política comparada.”

¹ Instituto Universitario Europeo

² Universidad Autónoma de Madrid

la.³ La considerable desproporcionalidad que produce, que es sin duda una de sus principales características, justificó la creación, en septiembre de aquel mismo año, de una Subcomisión parlamentaria para estudiar las posibles modificaciones a realizar en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), de junio de 1985.

“Pese a ello, tras las elecciones generales de 2008 la reforma del sistema electoral parece haberse instalado en la agenda política española. La considerable desproporcionalidad que produce, que es sin duda una de sus principales características, justificó la creación de una Subcomisión parlamentaria para estudiar las posibles modificaciones.”

“La estabilidad de los sistemas electorales suele explicarse mediante la aporía de que, por regla general, los únicos actores con capacidad para aprobar cambios institucionales son los máximos interesados en evitar que los intentos de reforma lleguen a buen puerto.”

Este capítulo trata de este proceso, de sus protagonistas y de sus posibles consecuencias. Así, en la primera sección repasaremos los elementos del sistema electoral español y sus principales efectos. Expondremos a continuación las propuestas de los partidos para reducir sus altos niveles de desproporcionalidad. En la tercera sección discutiremos esas propuestas mediante la realización de algunas simulaciones que nos permitan apuntar algunos de sus efectos

³ También de Portugal, entre otros países europeos, donde en los últimos años han abundado las iniciativas políticas y académicas para analizar críticamente el funcionamiento del sistema electoral y proponer diversas alternativas. Véanse Freire, Meirinho y Moreira (2008), Freire y Leite Viegas (2009) y el número 12 (noviembre de 2009) de la *Revista de Assuntos Eleitorais*, editado por Manuel Meirinho y André Freire y dedicado “Sistema eleitoral e qualidade da democracia”.

hipotéticos. En la siguiente examinaremos los trabajos de la Subcomisión creada en junio de 2008 para abordar la posible reforma del sistema electoral y el informe sobre esta materia emitido por el Consejo de Estado en febrero de 2009. Por último, en la sección de conclusiones recapitularemos desde una perspectiva comparada las posibilidades de que se produzca un cambio relevante del sistema electoral español.

El sistema electoral español: efectos mayoritarios y también conservadores

Los elementos básicos del sistema electoral se han mantenido constantes desde la transición, hace ya más treinta años.⁴ Algunos de ellos aparecieron en la Ley para la Reforma Política de enero de 1977 y fueron luego recogidos de forma sistemática en el Decreto-ley de Normas Electorales de marzo de 1977; una parte fue consagrada después en el artículo 68 de la Constitución, y finalmente todos ellos fueron ratificados en la LOREG. Aunque resultan ya familiares, conviene sistematizarlos recordando que consisten en (i) el principio de representación proporcional y la fórmula electoral D'Hondt; (ii) un reducido Congreso, compuesto por 350 miembros; (iii) la fijación de las 52 provincias como circunscripciones o distritos electorales; (iv) un prorrateo desviado por medio del cual se asigna un mínimo inicial de dos escaños por distrito (con la excepción de Ceuta y Melilla, a las que corresponde sólo uno) y se distribuyen los 248 restantes por tramos prefijados de población; (v) una barrera legal del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, que no suele tener efecto alguno y (vi) la presentación de listas de candidatos por los partidos para ser votados de forma cerrada y bloqueada.

⁴ Tanto las características de los elementos del sistema electoral como sus efectos se han examinado con mayor amplitud en Lago y Montero (2005) y en Montero y Riera (2009: 396 ss.).

El sistema electoral español pertenece a la categoría de los *fuertes* dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para ejercer un impacto reductor en la vida partidista (Sartori 1994: 37), y sus efectos se han proyectado sobre la desproporcionalidad y el formato del sistema de partidos. Por lo que se refiere a la primera, los elevados niveles que registran los índices de *des-*

proporcionalidad expresan la notable desviación existente entre el porcentaje de votos y de escaños de cada partido. El análisis de los efectos desproporcionales en cada uno de los distritos españoles revela la importancia de la variable relativa a su magnitud. Para comprobarlo, hemos recogido en la tabla 1 los índices de desproporcionalidad de cada uno de los subsistemas que componen el sistema electoral español (Penadés 1999: 293): uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños).⁵ En todos los casos, los índices de desproporcionalidad aumentan sistemáticamente a medida que se reduce el tamaño del distrito; y aunque han ido descendiendo de la mano de la creciente concentración del voto en el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y en el Partido Popular (PP), sus niveles se encuentran todavía entre los más elevados de los países con sistemas de representación proporcional.

“El sistema electoral español pertenece a la categoría de los fuertes dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para ejercer un impacto reductor en la vida partidista.”

⁵ El índice de desproporcionalidad se calcula mediante la siguiente fórmula: $ID = [1/2 \sum (s_i - v_i)^2]^{1/2}$, donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños; cf. Gallagher (1991).

Tabla 1
Índices de desproporcionalidad en las elecciones generales en España según subsistema electoral, 1977-2008^a

Elecciones	Subsistemas electorales ^b			Media ^c
	Mayoritario	Intermedio	Proporcional	
1977	19,4	13,7	7,8	10,6
1979	17,5	11,5	7,3	10,5
1982	17,3	11,4	7,2	8,2
1986	16,5	10,2	6,4	7,3
1989	18,4	11,7	7,3	8,9
1993	16,4	9,5	5,4	6,8
1996	14,7	8,2	3,3	5,3
2000	7,7	5,1	3,4	5,6
2004	5,0	5,4	3,4	4,6
2008	4,8	5,8	3,6	4,4
Media	13,8	10,25	5,5	7,24

^a Se trata del índice de mínimos cuadrados de Gallagher (1991), calculado mediante la siguiente fórmula:

$$ID = [1/2 \sum (s_i - v_i)^2]^{1/2},$$

donde v_i es el porcentaje de votos que consigue cada partido, y s_i es el porcentaje de escaños.

^b El subsistema mayoritario incluye a las circunscripciones que tienen de 1 a 5 escaños; el intermedio, las que tienen de 6 a 9; y el proporcional, aquellas en las que se reparten más de 10.

^c La media de cada una de las elecciones generales está obtenida sobre la base de los resultados agregados en el nivel nacional.

Es cierto que el funcionamiento de la fórmula D'Hondt contribuye por sí mismo a generar una cierta desproporcionalidad. Pero la incidencia específica de la fórmula electoral es relativamente secundaria ante el efecto de la magnitud de las circunscripciones.⁶ Ocurre ade-

⁶ Pese a ello, más adelante comprobaremos cómo la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra más proporcional, como la Hare, propuesta por algunos partidos, podría paliar esos elevados índices de desproporcionalidad.

más que, como consecuencia de las exigencias de un prorrateo que combina un elevado mínimo inicial de diputados por distrito con un Congreso de pequeñas dimensiones, se produce una notable sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas. La desigualdad territorial resultante se refuerza por la distorsión de la proporcionalidad entre los partidos, ya que el pequeño tamaño de muchos distritos provoca que los escaños se repartan sólo entre los dos primeros, dejando a los partidos menores sin representación parlamentaria. El índice de desproporcionalidad para estos distritos es, consecuentemente, mucho más alto que el registrado en las circunscripciones de mayor magnitud. Y este resultado cobra aún mayor importancia si tenemos en cuenta que en estos distritos se eligen 99 diputados, lo que supone cerca de una tercera parte de los del Congreso.⁷

Los sesgos conservadores y mayoritarios del sistema electoral han tenido también un impacto notable sobre el *sistema de partidos*. Mediante los primeros, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el PP, los dos principales partidos conservadores, han recibido una sobrerrepresentación en escaños sistemáticamente superior a la de cualquier otro partido, incrementando sus victorias y amortiguando sus derrotas. Mediante los segundos, la representación parlamentaria ha podido girar alrededor de dos partidos principales desde las elecciones fundacionales de 1977. En este sentido, los dos mayores partidos no han tenido nunca menos del 80 por ciento de los escaños del Congreso de los Diputados. Por el contrario, los partidos menores de ámbito nacional y con apoyos electorales territorialmente dispersos han sido progresivamente desplazados de la Cá-

**“Los sesgos
conservadores y
mayoritarios del
sistema electoral han
tenido también un
impacto notable sobre
el sistema de partidos.”**

⁷ Incidentalmente, es en estos distritos donde puede determinarse que un partido que llegue a la mayoría absoluta de votos alcance, sin embargo, la mayoría absoluta de escaños, esto es, una mayoría *manufacturada o prefabricada*, como las obtenidas por el PSOE en las elecciones de 1982, 1986 y 1989, con proporciones de voto que oscilaban entre el 48,4 y el 39,9 por ciento, y por el PP en 2000, con el 44,5 por ciento.

mara: contaban con 41 escaños distribuidos en tres partidos (Partido Comunista de España [PCE], Alianza Popular [AP] y Partido Socialista Popular [PSP]) en 1977, y con 31 para dos fuerzas políticas (Izquierda Unida [IU] y Centro Democrático y Social [CDS]) en 1989; pero sólo con 3 escaños en 2008, dos de ellos de IU y uno de Unión, Progreso y Democracia (UPyD). En el nivel nacional, el sistema de partidos ha conocido simplificaciones adicionales por las llamadas al *voto útil* efectuadas por los partidos mayoritarios en todas las elecciones, y por la marcada tendencia de los electores a recurrir al *voto estratégico* respecto a los pequeños partidos con escasas o nulas posibilidades de obtener un escaño (Lago 2005 y 2008). Los efectos directos del sistema electoral han llevado así a muchos pequeños partidos a fusionarse o a coaligarse con otros mayores, y a muchos líderes minoritarios a evitar escisiones de partidos ya establecidos, como única alternativa para evitar su segura condición de extraparlamentarios.

Los datos contenidos en la tabla 2, que recoge las diferencias entre las proporciones de votos y escaños de las diez elecciones generales, son sumamente expresivos. Los dos principales partidos (UCD y PSOE hasta los años ochenta, y PSOE y AP/PP desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de los votos; esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PP en 1996 y 2000; y PSOE en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los sesgos mayoritarios del sistema electoral español se refuerzan así con sus sesgos conservadores. La prima de sobrerrepresentación de los dos grandes partidos, muy elevada en las primeras legislaturas por virtud de la acusada fragmentación parlamentaria, ha ido reduciéndose paulatinamente a medida que el voto del electorado se concentraba en torno a ellos. Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con AP en los años setenta, con el CDS en los ochenta y con el PCE/IU en todas las consultas. En cambio, los partidos con electorados concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista o regionalista, han logrado una representación equilibrada; en la tabla 2 sólo están

recogidos los casos de *Convergència i Unió* (CiU) en Cataluña y del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en el País Vasco por su mayor relevancia, pero esa pauta puede aplicarse a muchos otros. En definitiva, y siendo todo lo demás igual, los partidos mayoritarios de centro-derecha resultan más sobrerrepresentados que los de centro-izquierda, mientras que los minoritarios de centro-derecha resultan menos infrarrepresentados que los de centro-izquierda. Y si el sesgo mayoritario se explica fundamentalmente por las magnitudes de los distritos, el sesgo conservador opera gracias a la desviación del prorrateo y el efecto de varianza de la magnitud de las circunscripciones (Lago y Montero 2005: 313 ss.).

Tabla 2

Diferencias entre las proporciones de votos y de escaños en las elecciones españolas, 1977-2008^a

Elecciones	Partidos						CiU	PNV
	PCE/IU	PSOE	CDS	UPyD	UCD	AP/PP		
1977	-3,6	4,4	-	-	12,9	-3,8	-0,6	0,6
1979	-4,2	4,1	-	-	12,9	-3,5	-0,5	0,4
1982	-2,4	10,4	-2,2	-	-3,1	4,7	-0,2	0,5
1986	-2,7	8,5	-3,8	-	-	3,9	0,1	0,2
1989	-4,3	10,4	-3,9	-	-	4,8	0,1	0,2
1993	-4,5	6	-	-	-	5,5	0	0,2
1996	-4,6	2,8	-	-	-	5,7	0	0,1
2000	-3,2	1,6	-	-	-	7,8	0,1	0,5
2004	-3,5	4,2	-	-	-	4,6	-0,4	0,4
2008	-3,2	4,6	-	-0,9	-	3,6	-0,1	0,5
Media	-3,62	+5,7	-3,3	-0,9	+7,6	+3,33	-0,15	+0,36

^a Los signos positivos indican situaciones de sobrerrepresentación, ya que los partidos obtienen porcentajes de escaños superiores a los de voto; los negativos, de infrarrepresentación.

Por su parte, la configuración otorgada a las listas electorales –completas, cerradas y bloqueadas– ha tenido poca incidencia, como cabía esperar, en los resultados electorales. Pero no por ello han dejado de ser criticadas desde diferentes ángulos (Montero y Gunther 1994; Montero 2000). De ahí la aparición de numerosas propuestas para introducir alguna variante del voto preferencial, unas propuestas que, como veremos posteriormente, han sido también consideradas en el Informe del Consejo de Estado.

Las propuestas de los partidos sobre el sistema electoral

En esta sección, recogeremos las principales propuestas formuladas por los partidos políticos sobre la reforma del sistema electoral para el Congreso de los Diputados.⁸ Nos limitaremos para ello a los contenidos en los programas de los cuatro grandes partidos de ámbito nacional.

Partido Socialista Obrero Español

La actitud del PSOE respecto del sistema electoral ha sido considerablemente distinta a la adoptada por AP, aunque parecida a la que su sucesor, el PP, ha acabado asumiendo. Cuando el Gobierno de Adolfo Suárez estaba elaborando la Ley para la Reforma Política, en el verano de 1976, el PSOE parecía decantarse por un sistema proporcional no muy diferente del que defendía el Gobierno de UCD (González y Guerra 1977: 73). Además, el PSOE disfrutó desde las elecciones fundacionales de 1977 de la sobrerrepresentación conferida por el sistema a las gran-

⁸ Para una información mucho más completa de las reformas propuestas por los Grupos parlamentarios y los partidos desde 2004, véase el Anexo I del informe del Consejo de Estado (2009: 283 ss.).

des formaciones políticas: el hecho de aparecer como el primer partido de la oposición, el primer partido de la izquierda y la alternativa real de gobierno a corto plazo le llevó a posponer pragmáticamente las reivindicaciones proporcionalistas de las que había hecho ocasionalmente gala durante la transición democrática.

Esta tendencia se hizo aún más acusada a partir de 1982, al conseguir el PSOE una extraordinaria victoria electoral que lo colocaba no sólo ya como el primer partido, sino que lo hacía a una distancia muy considerable de su inmediato competidor. Durante muchas consultas, sus documentos programáticos carecieron de propuesta alguna sobre el sistema electoral. En el programa de 1996 se recogía la necesidad de profundizar en la democracia mejorando, entre otras cosas, “el nexo de unión entre representantes y representados”, un objetivo que se repetía en el de 2004 (“acercar los representantes a los representados”), proponiendo para ello “un debate con la sociedad y con los demás grupos parlamentarios sobre la mejora del actual sistema electoral” que incluía, entre otras posibilidades, “el desbloqueo de las listas electorales”. Y en el programa de las elecciones de 2008, finalmente, estas propuestas tímidas y parciales dieron paso a otras sobre el régimen electoral en sentido estricto, como el voto de los españoles residentes en el exterior, el voto de las personas con discapacidad, el voto electrónico o los debates electorales. Pero venían todas ellas precedidas por una declaración general inequívoca en la que se decía que dichas propuestas van dirigidas “a mejorar la participación de la ciudadanía, no a cambiar el modelo [de sistema electoral]” y que “las reformas relacionadas con el sistema electoral siempre han de venir avaladas por el consenso”.⁹

Alianza Popular/Partido Popular

Durante los primeros años de la transición, AP defendió el establecimiento de un sistema mayoritario (AP 1976; 1978), una prefe-

.....
⁹ Estos programas están recogidos en la *web* del PSOE (www.psoe.es).

rencia que fue modificando paulatinamente tras las elecciones de 1982, que lo convirtieron en el principal partido de la oposición. Sólo a finales de los años ochenta dejó de criticar al sistema electoral vigente, aceptando su configuración y considerándolo como un elemento más a tener en cuenta a la hora de diseñar la estrategia del partido (AP 1989). Las propuestas de reforma que el PP tras su refundación en 1989 elaboró han estado dictadas por problemas coyunturales sobre todo tras beneficiarse de los efectos mayoritarios del sistema electoral. En 1995, por ejemplo, las únicas referencias al sistema electoral se cifraban en el desbloqueo de las listas electorales.¹⁰ Más recientemente, los programas electorales del PP se han limitado a recoger propuestas generalistas y meramente declarativas. Tanto en el programa de 1996 como en el de 2000 se solicitaba el desbloqueo de las listas electorales para “recoger las preferencias de los votantes”. En el de 2004, el PP decía comprometerse a “la búsqueda de fórmulas para lograr una mayor cercanía entre representante y representado”. Y en el programa de 2008 prometía la creación de una “Comisión de Expertos para el análisis y evaluación de nuestro sistema electoral, que elaborará las propuestas de reforma oportunas a partir de nuestra experiencia a lo largo de los últimos treinta años”.¹¹

Partido Comunista de España/ Izquierda Unida

Las formaciones políticas más críticas con el sistema electoral han sido el PCE y después su coalición IU. De hecho, ambas han sufrido sus consecuencias negativas en todas y cada una de las elecciones generales celebradas hasta la fecha, al haber resultado

¹⁰ Declaraciones de José María Aznar en *El Mundo*, 26 de marzo de 1995, publicada un año antes de ganar las elecciones de 1996.

¹¹ Estos programas están recogidos en la *web* del PP (www.pp.es).

sistemáticamente castigadas a la hora de traducir sus apoyos electorales en escaños.

También el PCE propugnó la adopción de un sistema proporcional desde el momento de la redacción de la Ley para la Reforma Política. Antes que hacia la estabilidad gubernamental, sus preferencias se dirigían a primar la mayor representación posible de las distintas fuerzas presentes en la sociedad. (Carrillo y Sánchez Montero 1977: 72). Durante la elaboración de la Constitución, el PCE defendió igualmente la adopción de un sistema electoral proporcional, pese a que aceptara finalmente el sistema vigente. Aunque no le satisfacía, el resultado se aceptaba con cierta resignación, como una especie de mal menor: “aunque somos conscientes de la existencia de fallos y lagunas considerables [en la regulación del sistema electoral], renunciamos a batallas que, por otra parte, tendríamos perdidas” (PCE 1978: 37).

Desde los años ochenta, la reforma del sistema electoral se convirtió en uno de sus temas programáticos recurrentes. El PCE acogió con similar resignación la continuidad del sistema electoral que supuso la LOREG, a la que no manifestó una oposición cerrada. Pero en prácticamente todos los programas electorales incluyó duras críticas al sistema electoral y adelantó algunas propuestas que al menos redujeran sus peores efectos. En el de 1986, por ejemplo, solicitaba tanto la eliminación de las listas bloqueadas y cerradas como el aumento de 350 a 400 diputados para “evitar la grave penalización actual de las grandes circunscripciones electorales”. En los programas de 1993, 1996 y 2004 se añadía la disminución de la desproporcionalidad mediante la ampliación de la circunscripción electoral de la provincia a la comunidad autónoma y la adopción de una nueva fórmula electoral que contemple la utilización de los restos en el nivel nacional. Y en el de 2008 se proponía de nuevo una “reforma del sistema electoral, encaminada a garantizar la proporcionalidad electoral en el reparto de escaños como mandata la constitución. En primer lugar, modificar aquellos aspectos de la Ley que no precisan reforma constitucional: ampliación a 400 del número de diputados; reducción a uno del número mínimo de diputados por provincia y reparto de los nuevos diputados y los sobrantes de modo que se mejore la ratio población-diputados. En segundo lugar, impul-

sar la modificación constitucional en la dirección de convertir la comunidad autónoma en la circunscripción electoral”.¹²

Unión, Progreso y Democracia

De acuerdo con sus propias declaraciones, UPyD surgió como partido, poco antes de las elecciones de marzo de 2008, con dos objetivos fundamentales. El primero pretendía la “regeneración de la democracia”, y el segundo aspiraba a la modificación del sistema electoral, al que tildaba como “perverso” por el supuesto trato de favor otorgado a los partidos nacionalistas. Consecuentemente, el primer punto del programa electoral planteaba la reforma de la Constitución y de la ley electoral en una línea parecida a la de IU.¹³

La reforma electoral en España: ¿cómo y para qué?

Si se adoptaran algunas de las anteriores propuestas, ¿qué resultados habrían obtenido los partidos? Ofreceremos a continuación los resultados de una serie de simulaciones que hemos realizado a partir de los resultados de las elecciones generales de 2008.¹⁴ Pero conviene explicitar las consabidas cautelas. Debe recordarse que estamos trabajando con datos esencialmente impuros, sobre los que ya ha operado el denominado *voto útil*. Es probable, en consecuencia, que, en presencia de

¹² Como en los otros casos, los programas electorales de IU recientes pueden encontrarse en su *web* (www.izquierda-unida.es).

¹³ Estos documentos se encuentran en la *web* del partido (www.upyd.es).

¹⁴ Otros trabajos que recogen las distribuciones hipotéticas en escaños para los partidos utilizando diferentes combinaciones de las principales dimensiones del sistema electoral español son los de Ruiz-Rufino (2006), Bosch (2008), Ramírez, Martínez y Márquez (2008) y Bastida (2009).

unos sistemas electorales más permisivos como los que aquí discutiremos, las llamadas al voto útil de los partidos mayoritarios hubieran tenido menos éxito, y que la oferta electoral se habría ampliado, produciendo cambios en los porcentajes de voto a las diferentes opciones partidistas. En definitiva, la cláusula *ceteris paribus*, clave en cualquier ejercicio de estática comparativa, no se da en esta ocasión, lo que obliga a redoblar la prudencia a la hora de extraer conclusiones.

Una segunda advertencia gira en torno a algunas de las particularidades que presentan los resultados de las elecciones al Congreso de los Diputados de marzo de 2008.¹⁵ Si bien es cierto que a grandes rasgos se repitió el escenario de las legislaturas que van desde 1993 a 2000, esto es, una gran competitividad entre los dos principales partidos y las ausencias de mayoría absoluta, existieron otras notas peculiares. Por ejemplo, la gran concentración de voto producida en los dos principales partidos (que fue del 83,76 por ciento). Ello se tradujo en el hecho de que PSOE y PP obtuvieran nada menos que 322 de los 350 diputados del Congreso, esto es, un 92 por ciento. Por lo tanto, no está de más adoptar alguna prevención sobre la validez externa de nuestras simulaciones y las posibilidades de extrapolar sus resultados hacia el futuro, puesto que estamos trabajando con unos datos electorales que, aunque cabe la posibilidad de que se conviertan en regla a partir de ahora, constituyeron una cierta anomalía histórica.

El principal criterio que hemos seguido a la hora de realizar las simulaciones ha sido el de respetar los límites marcados por el artículo 68 de la Constitución.¹⁶ Así pues, los ejercicios que aquí proponemos no configuran un Congreso de más de 400 Diputados, consideran la provincia como única circunscripción electoral posible en cualquier fase de distribución de escaños y respetan la asignación de un mínimo inicial de escaños a cada circunscripción, distribuyendo los demás en proporción a la población. El segundo criterio que nos ha inspirado es

.....
¹⁵ Para un amplio estudio de las elecciones parlamentarias de 2008, cf. Montero y Lago (2010).

¹⁶ Este criterio era también el impuesto por el Gobierno tanto al Consejo de Estado cuando le solicitó el dictamen como a la Subcomisión parlamentaria del Congreso de los Diputados cuando permitió su formación.

el de tratar de reducir la desproporcionalidad del sistema electoral. En consecuencia, los hipotéticos sistemas electorales aquí recogidos introducen alguna de las modificaciones siguientes, o todas ellas a la vez: emplean una fórmula electoral más favorable a los intereses de los partidos pequeños; aumentan el tamaño del Congreso de los Diputados hasta el máximo permitido por la Constitución o disminuyen la desviación en el prorrateo al pasar de dos a uno el mínimo de escaños asignado inicialmente a cada circunscripción.¹⁷

Las tablas 3, 4, 5 y 6 recogen los resultados de las simulaciones realizadas. Parece claro que, de acometer las reformas aquí expuestas, descendería el porcentaje de escaños obtenido por los dos grandes partidos. Este efecto

sería especialmente pronunciado en el caso del PSOE, que podría ver menguada su representación parlamentaria hasta en 4 puntos porcentuales. En cambio, los partidos minoritarios de ámbito nacional mejorarían sensiblemente su representación parlamentaria: IU podría llegar incluso a cuadruplicar el número de escaños conseguidos. Y hasta cuatro nuevas formaciones, que actualmente carecen de representación parlamentaria, podrían entrar en el Congreso de los Diputados. Son en todos los casos partidos nacionalistas o regionalistas que aparecerían por primera vez en el hemicycle (como Unitat per les Illes [Baleares] y Nueva Canarias-Centro Canario Nacionalista [NC-CCN]), o que

“Los hipotéticos sistemas electorales aquí recogidos emplean una fórmula electoral más favorable a los intereses de los partidos pequeños; aumentan el tamaño del Congreso de los Diputados hasta el máximo permitido por la Constitución o disminuyen la desviación en el prorrateo al pasar de dos a uno el mínimo de escaños asignado inicialmente a cada circunscripción.”

¹⁷ No se han analizado ni la modificación de la barrera legal, ni los cambios en el método de cálculo del prorrateo respecto a los escaños que corresponden a cada circunscripción por su menor incidencia a la hora de incrementar los niveles de proporcionalidad.

recuperarían el escaño del que disfrutaban en legislaturas anteriores (como los casos de Eusko Alkartasuna [EA] y Chunta Aragonesista [ChA]). Finalmente, y como consecuencia de los cambios anteriores, se acentuaría el carácter minoritario del Gobierno socialista presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, incrementando así sus dificultades legislativas. Los efectos de todos estos cambios están resumidos en la tabla 7, que nos permite concluir que la introducción de la fórmula de restos mayores con cuota Hare sería la reforma con un mayor impacto en la distribución de los escaños entre los partidos. Y es precisamente ese gran potencial proporcionalizador lo que nos lleva a concebir serias dudas sobre la posible modificación en un futuro cercano de la fórmula electoral en ese sentido.

Tabla 3

Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electora ^a

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones		
		350/2 Sainte-Laguë	350/1 D'Hondt	350/1 Sainte-Laguë
PSOE	169 (48,3)	160 (-2,6)	168 (-0,3)	159 (-2,9)
PP	154 (44,0)	153 (-0,3)	153 (-0,3)	151 (-0,8)
IU-ICV	2 (0,6)	8 (+1,7)	4 (+0,6)	8 (+1,7)
UPyD	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	2 (+0,3)
CiU	10 (2,9)	10 (0,0)	11 (+0,3)	11 (+0,3)
PNV	6 (1,7)	6 (0,0)	5 (-0,3)	6 (0,0)
ERC	3 (0,8)	5 (+0,6)	3 (0,0)	6 (+0,8)
BNG	2 (0,6)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)
CC-PNC	2 (0,6)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)
EA	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
ChA	-	-	-	-
NC-CCN	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
Unitat per les Illes	-	-	-	-
Total	350	350	350	350

^a Los resultados de 2008 están recogidos en negrita. Entre paréntesis en la primera columna, figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

Tabla 4

Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral ^a

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		350/2 Droop	350/2 Hare	350/1 Droop	350/1 Hare
PSOE	169 (48,3)	162 (-2,0)	159 (-2,9)	162 (-2,0)	155 (-4,0)
PP	154 (44,0)	156 (+0,6)	151 (-0,8)	153 (-0,3)	150 (-1,1)
IU-ICV	2 (0,6)	5 (+0,8)	9 (+2,0)	6 (+1,1)	10 (+2,3)
UPyD	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)	2 (+0,3)
CiU	10 (2,9)	10 (0,0)	10 (0,0)	11 (+0,3)	12 (+0,6)
PNV	6 (1,7)	6 (0,0)	6 (0,0)	6 (0,0)	6 (0,0)
ERC	3 (0,8)	4 (+0,3)	5 (+0,6)	5 (+0,6)	6 (+0,8)
BNG	2 (0,6)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)	2 (0,0)
CC-PNC	2 (0,6)	2 (0,0)	3 (+0,3)	2 (0,0)	3 (+0,3)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)	1 (0,0)
EA	-	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
ChA	-	-	1 (+0,3)	-	1 (+0,3)
NC-CCN	-	1 (+0,3)	1 (+0,3)	1 (+0,3)	1 (+0,3)
Unitat per les Illes	-	-	-	-	-
Total	350	350	350	350	350

^a Los resultados de 2008 están recogidos en negrita. Entre paréntesis en la primera columna, figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

Tabla 5

Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral ^a

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		400/2 D'Hondt	400/2 Sainte-Laguë	400/1 D'Hondt	400/1 Sainte-Laguë
PSOE	169 (48,3)	191 (-0,6)	181 (-3,1)	191 (-0,6)	181 (-3,1)
PP	154 (44,0)	174 (-0,5)	171 (-1,3)	173 (-0,8)	171 (-1,3)
IU-ICV	2 (0,6)	4 (+0,4)	9 (+1,6)	4 (+0,4)	9 (+1,6)
UPyD	1 (0,3)	1 (-0,1)	2 (+0,2)	1 (-0,1)	2 (+0,2)
CiU	10 (2,9)	14 (+0,6)	13 (+0,3)	14 (+0,6)	14 (+0,6)
PNV	6 (1,7)	7 (0,0)	7 (0,0)	6 (-0,2)	7 (0,0)
ERC	3 (0,8)	3 (-0,1)	6 (+0,7)	5 (+0,4)	6 (+0,7)
BNG	2 (0,6)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)
CC-PNC	2 (0,6)	3 (+0,1)	4 (+0,4)	3 (+0,1)	4 (+0,4)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)
EA	-	-	1 (+0,2)	-	-
ChA	-	-	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
NC-CCN	-	-	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
Unitat per les Illes	-	-	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
Total	350	400	400	400	400

^a Los resultados de 2008 están recogidos en negrita. Entre paréntesis en la primera columna, figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

Tabla 6

Resultados electorales en escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con cambios en el tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral ^a

Partidos	Elecciones 2008 350/2 D'Hondt	Simulaciones			
		400/2 Droop	400/2 Hare	400/1 Droop	400/1 Hare
PSOE	169 (48,3)	186 (-1,8)	182 (-2,8)	182 (-2,8)	178 (-3,8)
PP	154 (44,0)	170 (-1,5)	170 (-1,5)	173 (-0,8)	171 (-1,3)
IU-ICV	2 (0,6)	7 (+1,1)	11 (+2,1)	9 (+1,6)	13 (+2,6)
UPyD	1 (0,3)	2 (+0,2)	2 (+0,2)	2 (+0,2)	2 (+0,2)
CiU	10 (2,9)	13 (+0,3)	13 (+0,3)	14 (+0,6)	14 (+0,6)
PNV	6 (1,7)	6 (-0,2)	6 (-0,2)	6 (-0,2)	6 (-0,2)
ERC	3 (0,8)	6 (+0,7)	6 (+0,7)	5 (+0,4)	6 (+0,7)
BNG	2 (0,6)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)	2 (-0,1)
CC-PNC	2 (0,6)	3 (+0,1)	3 (+0,1)	3 (+0,1)	3 (+0,1)
Na-Bai	1 (0,3)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)	1 (-0,1)
EA	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	-	1 (+0,2)
ChA	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)
NC-CCN	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)
Unitat per les Illes	-	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)	1 (+0,2)
Total	350	400	400	400	400

^a Los resultados de 2008 están recogidos en negrita. Entre paréntesis en la primera columna, figura el porcentaje de escaños obtenido por cada partido en las elecciones de 2008, y en el resto, las diferencias en puntos porcentuales que se derivarían de implementarse las simulaciones correspondientes.

Tabla 7

Tasa de cambio agregado en porcentajes de escaños en las elecciones de 2008 y simulaciones con modificaciones en el tamaño del Congreso de los Diputados, en el número mínimo por circunscripción y en la fórmula electoral ^a

Fórmulas	Combinaciones				Media
	350/2	350/1	400/2	400/1	
De divisor					
D'Hondt	0	0,9	1,5	1,9	1,4
Sainte-Laguë	2,9	3,7	4,6	4,6	3,9
De cuota					
Droop	2	2,3	3,7	4	3
Hare	3,7	5,1	4,7	5,5	4,7
Media	2,9	3	3,6	4	3,3

^a Los resultados de 2008 están recogidos en negrita. La tasa de cambio se expresa mediante el índice de Pedersen (1979), calculado mediante la siguiente fórmula:

$$VT = \sum |pi \Delta|,$$

donde la variación en el porcentaje de escaños de cada partido ($pi \Delta$) es igual a $pi(t + 1) - pi(t)$, $i = 1, \dots, n$. El índice tiene un rango de variación que va de 0 a 100.

Apuntes sobre la reforma electoral: la Subcomisión parlamentaria y el informe del Consejo del Estado

La creación de la Subcomisión parlamentaria

Al comienzo de la novena legislatura, algunas de las propuestas para reformar el sistema electoral del Congreso de los Diputados llegaron finalmente a sede parlamentaria. Entre abril y octubre de 2008, varios Grupos parlamentarios presentaron hasta siete proposiciones

de ley para modificar distintos aspectos de la LOREG;¹⁸ una de ellas proponía, incluso, un cambio sustancial de los elementos del sistema electoral vigente.¹⁹ El día 6 de junio de 2008, la Mesa del Congreso acordó la creación de una Subcomisión parlamentaria, que fue apoyada por unanimidad de todos los Grupos en la sesión de la Comisión Constitucional celebrada el 5 de septiembre y aprobada finalmente por el Pleno el 15 de septiembre.²⁰ Su objetivo radicaba en el examen y discusión de las posibles modificaciones del régimen electoral general, en el entendimiento tácito de que no implicasen a su vez cambios en la Constitución. Los trabajos de esa Subcomisión debían prolongarse por espacio de un año. Sin embargo, el pasado 1 de octubre el Pleno del Congreso acordaba ampliar en seis meses el periodo previsto para la finalización de los mismos.²¹ En el momento en que se escriben estas líneas (julio de 2010), la Subcomisión ha terminado sus trabajos y elevado a la Comisión Constitucional del Congreso sus conclusiones; en ellas se incluye el rechazo explícito a cualquier modificación de los elementos básicos del sistema electoral y se proponen, en cambio, algunas modificaciones relativas al régimen jurídico de las elecciones.²²

Aunque hasta el momento las actividades de dicha Subcomisión han carecido de visibilidad alguna, y no han sido al parecer excesivas, las posiciones de los partidos en su seno se están ajustando a las propuestas recogidas en sus respectivos programas electorales que hemos

.....
¹⁸ Cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Propositiones de ley*, 25-1, 62-1, 95-1, 96-1, 103-1 y 124-1.

¹⁹ Fue presentada por Rosa Díez, de UPyD, integrada en el Grupo Mixto; cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Propositiones de ley*, 99-1.

²⁰ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008; *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General*, 64, 15 de septiembre de 2008.

²¹ Cf. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie D. General*, 268, 8 de octubre de 2009.

²² Entre esas modificaciones se propone la reducción del derecho de voto de los españoles en el extranjero y la inclusión de publicidad electoral en las cadenas privadas de televisión; cf. *El País*, 1 de julio de 2010.

repasado anteriormente. De esta forma, PSOE y PP son los menos interesados en modificar las reglas del sistema electoral, que les ha reportado ventajas considerables en términos de representación parlamentaria. Esta falta de interés quedó bien patente durante las intervenciones de sus respectivos portavoces en el debate en el seno de la Comisión Constitucional para la creación de la mencionada Subcomisión. Mientras que el portavoz del Grupo Socialista, Jesús Quijano, aseguraba que “esta Ley Electoral ha cumplido sobradamente los objetivos de cualquier ley electoral buena”,²³ el del Grupo Popular, Juan Carlos Vera, sostenía que la regulación electoral actual “es un sistema aceptable, porque cumple con los requisitos fundamentales que debe tener todo sistema electoral: ser representativo de la voluntad de los ciudadanos y además ser imparcial”.²⁴ En cualquier caso, ambos portavoces coincidían en señalar que el consenso debía presidir cualquier intento de modificación del sistema electoral vigente. Y en parecidos términos se expresaba asimismo la vicepresidenta primera del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega. Para ella, el sistema electoral vigente es adecuado y permite además la formación de mayorías parlamentarias y de gobiernos. En todo caso, la vicepresidenta defendía la conveniencia de mejorar el modelo siempre y cuando su reforma se abordase desde el consenso entre las fuerzas políticas.²⁵

Los dos partidos que más denodadamente han defendido la necesidad de reformar el sistema electoral han sido IU y UPyD. Tras las elecciones, el primero de ellos lanzó una “Campaña por una ley electoral justa y democrática” que coincidió con la puesta en marcha de la Subcomisión parlamentaria en el Congreso. Su líder, Gaspar Llamazares, formalizó en mayo de 2008 una propuesta a estudiar en la Subcomisión, consistente en aumentar a 400 el número de diputados del Con-

.....
²³ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008, p. 5.

²⁴ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008, p. 4.

²⁵ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 63, 30 de julio de 2008, p. 3.

greso, reducir a uno el mínimo de escaños por circunscripción, sustituir la fórmula D'Hondt por la Sainte-Laguë y crear mediante los restos una bolsa nacional de votos para repartir los 50 nuevos escaños del Congreso. Llamazares entendía que esta reforma resultaba “imprescindible” para mejorar la representatividad de la Cámara y garantizar su pluralidad tanto política como territorial.²⁶ Para IU, una ventaja adicional de esta propuesta radicaba en que no era necesario modificar la Constitución, por lo que no debería pasar más de un año para la reforma. Y añadía que “ninguna formación política, ni estatal ni de ámbito nacionalista, resulta particularmente perjudicada por los cambios planteados, que sólo tienen por objeto adecuar los votos logrados por cada uno a la representación final que obtenga”.²⁷

Por su parte, la principal dirigente y única diputada de UPyD, Rosa Díez, registró en abril de 2008 en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Orgánica de reforma de la LOREG.²⁸ De modo similar a la propuesta de IU, UPyD planteaba la ampliación del Congreso a los 400 diputados y la reducción a un diputado del número mínimo por circunscripción. Pero se separaba de IU al exigir también que se suprimiera el umbral legal del 3 por ciento en cada distrito. De forma un tanto sorprendente, en la proposición de ley no había previsión alguna sobre la fórmula electoral, por lo que en su caso seguiría siendo la D'Hondt.²⁹ A pesar de que UPyD se ha quedado fuera de la Subcomisión parlamentaria (dado que la representación del Grupo

.....
²⁶ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008, p. 3.

²⁷ Cf. en <http://reformaelectoral.blogspot.com/>, 8 de mayo de 2008.

²⁸ En *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B. Propositiones de ley*, 99-1, 25 de abril de 2008.

²⁹ Además, en la misma proposición de ley se instaba al Gobierno a iniciar la tramitación de un proyecto de ley de reforma de la Constitución que modificara su artículo 68.2 y estableciera que la circunscripción electoral fuera la comunidad autónoma para 198 diputados, que las poblaciones de Ceuta y Melilla estuvieran representadas por un diputado cada una de ellas y que los 200 diputados restantes se eligieran en una única circunscripción de carácter nacional entre aquellas candidaturas que hubieran obtenido votos en un conjunto de comunidades autónomas que contengan al menos el 65 por ciento de la población española.

Mixto le ha correspondido al Bloque Nacionalista Galego [BNG]), la cuestión de la reforma electoral fue objeto de una pregunta oral al presidente del Gobierno en septiembre por parte de Rosa Díez. En ella, la portavoz de UPyD interpelaba al jefe del ejecutivo acerca de las acciones que pensaba emprender el Gobierno para promover una nueva ley electoral “más representativa, justa e igualitaria”.³⁰

En fin, los argumentos defendidos por los partidos nacionalistas catalanes, vascos y gallegos estaban centrados en cuestiones diferentes a la reforma del sistema electoral del Congreso. Mientras que CiU y el PNV persiguen sustituir el actual distrito único en las elecciones al Parlamento Europeo por otro de circunscripciones autonómicas, el BNG se muestra especialmente interesado en reformar el procedimiento de voto de los llamados residentes ausentes. Además, tanto la portavoz de CiU, Montserrat Surroca, como el del PNV, Aitor Esteban, reclamaban en el trámite de aprobación de la citada Subcomisión que cualquier reforma de la ley electoral contara con un amplio “consenso”.³¹

El informe del Consejo de Estado

Tras siete meses de trabajo, el texto final del informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral fue aprobado por su Comisión de Estudios el 24 de febrero de 2009 y puesto a disposición del Gobierno pocos días después, dentro del plazo que éste había señalado. A pesar de que el informe aborda otras muchas cuestiones electorales, aquí

³⁰ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. IX Legislatura*, 109. En febrero de 2010, Rosa Díez defendió en el pleno del Congreso una proposición no de ley en la que urgía al gobierno a realizar la reforma del sistema electoral; la proposición fue rechazada por 335 votos en contra frente a sólo 4 a favor, y con la crítica unánime de todos los Grupos por la frivolidad de obligar a la discusión de cuestiones que estaban siendo tratadas en el Subcomisión parlamentaria creada al efecto; cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Pleno y Diputación Permanente*, 142, 23 de febrero de 2010, pp. 24 ss.

³¹ Cf. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. IX Legislatura*, 68, 5 de septiembre de 2008, pp. 3-4.

sólo examinaremos las relativas al incremento de la proporcionalidad del sistema. Son, en síntesis, de tres grandes tipos. En primer lugar, el Consejo de Estado aconseja reducir la representación mínima provincial de dos escaños a uno y elevar el número de diputados del Congreso a 400. Sin duda, se trata de dos modificaciones de perfil relativamente bajo, ya que no requieren reforma constitucional, y podrían gozar del consenso necesario para emprender su modificación. Aunque la reducción del mínimo provincial tendría la oposición de los representantes de las circunscripciones menos pobladas, que verían reducida su presencia en la Cámara, la ampliación en 50 escaños del tamaño del Congreso podría ayudar a vencer esta resistencia. Recordemos que esta cifra ya quedó fijada en 350 por la Ley para la Reforma Política en 1977, y que desde entonces no ha sufrido ningún cambio a pesar del considerable aumento de la población experimentado en nuestro país. En parte como consecuencia de este incremento, se ha alcanzado la segunda *ratio* entre diputados y electores más baja de Europa,³² y se ha configurado un Congreso con diez escaños menos de los que debería tener de acuerdo con la “ley de la raíz cúbica” (Taagepera y Shugart 1989).

El segundo tipo de recomendaciones realizada por el Consejo de Estado en materia de proporcionalidad trata de mejorar la correspondencia entre el número de escaños y el porcentaje de votos mediante la sustitución de la fórmula D’Hondt por otra de efectos más proporcionales. En principio, la cuota Hare con la asignación de restos mayores parecería la candidata ideal, dados los considerables niveles de ajuste que produce entre el número de escaños y el porcentaje de votos.³³ Pero, es precisamente su marcado carácter proporcional lo que hace concebir serias dudas sobre las posibilidades de introducción de este tipo de fórmula.

Por último, y en aras también a reducir las desviaciones respecto a la proporcionalidad, el Consejo de Estado proponía implantar una

.....
³² La más baja es la de Alemania, cuyo Bundestag aumentó considerablemente en 1990 tras el incremento de los electores que supuso la reunificación, pero no lo suficiente.

³³ Cabe recordar que dicha fórmula es aplicada en Alemania, Austria, Eslovenia o Rumanía.

distribución de restos a nivel nacional. Esta propuesta genera dudas constitucionales y presenta ventajas e inconvenientes.³⁴ La existencia de este tipo de niveles compensatorios es relativamente frecuente entre los países europeos, si bien la formulación exacta del Consejo de Estado no coincide con ninguna de las actualmente en vigor.³⁵ Su potencial para reducir la desproporcionalidad del sistema actual es considerable. De hecho, la creación de una “bolsa” nacional de restos coincide con los designios de IU, una de las formaciones políticas habitualmente más perjudicadas por la falta de proporcionalidad de las reglas electorales. Sin embargo, y esto son las malas noticias para este tipo de formaciones minoritarias, esta reforma no tiene muchos visos de prosperar por al menos dos razones. En primer lugar, el modo de cómputo de los restos que propone el Consejo de Estado dañaría seriamente los intereses de los partidos que copan la distribución de escaños en la primera fase de asignación; es decir, del PSOE y del PP, que son también quienes únicamente tienen capacidad para modificar las reglas electorales. Y en segundo lugar, se facilitaría la llegada al Congreso de un numeroso grupo de partidos minoritarios con escaso respaldo popular y que aumentaría considerablemente la fragmentación del sistema de partidos. Es probable que en ese caso resulte necesario establecer algún tipo de barrera electoral que limite el número de partidos concurrentes a la asignación de escaños por vía de los restos.³⁶ Como es sabido, la creación de estos niveles superiores de asignación de escaños suele venir acompañada en el ámbito comparado de algún tipo de cláusula que limite la relación de partidos que pueden beneficiarse de la existencia de este mecanismo compensatorio.

.....

³⁴ Las dudas están basadas en el artículo 68.2 de la Constitución, que establece la provincia como circunscripción electoral, por lo que la introducción de un nivel territorial superior podría estar desconociendo dicho mandato.

³⁵ De acuerdo con la base de datos de Golder (2005), los once países europeos que tienen en vigor un sistema electoral de dos o más niveles conectados son Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Estonia, Grecia, Islandia, Malta, Noruega, Rumanía y Suecia.

³⁶ En este sentido, podría optarse por computar sólo los restos de aquellos partidos que han obtenido representación parlamentaria en la primera fase de la asignación de escaños, o que han conseguido un cierto porcentaje de votos, ya sea a nivel provincial o nacional.

Las listas electorales y las formas de las candidaturas

Las reformas planteadas sobre las listas electorales pueden ser abordadas separadamente. Pese a haber gozado de una cierta popularidad durante los años noventa, esas reformas parecen haber pasado luego a un segundo plano (Montero y Gunther 1994). En realidad, las listas cerradas y bloqueadas llegaron incluso a gozar de una consideración positiva en base a las funciones que cumplieron en los momentos de la transición política. En las primeras elecciones democráticas, la idea de que los electores pudieran dar su voto a una sola lista sin introducir en ella modificación alguna ni alterar en la misma el orden de colocación de los candidatos parecía ajustarse a la perfección a las necesidades de unos ciudadanos que votaban por vez primera tras cuatro décadas de dictadura franquista. Se pensaba también que este tipo de regulación electoral facilitaría el surgimiento de un sistema de partidos fuertemente cohesionados que procuraran la necesaria estabilidad gubernamental. Sin embargo, con el paso del tiempo se hicieron más frecuentes las quejas acerca de la excesiva centralización y ausencia de democracia interna dentro de las formaciones políticas. Y el creciente monolitismo del que hacían gala los partidos facilitó la aparición de propuestas a favor de algún tipo de voto de preferencia para así garantizar a los votantes mayor poder de decisión sobre la identidad final de los candidatos que alcanzaban el acta parlamentaria (Montero 1997; Freire, Meirinho y Moreira, 2008; Freire y Meirinho *in* Freire y Viegas, 2009).

El carácter excepcional que presentan las listas cerradas y bloqueadas en Europa ha llevado al Consejo de Estado a proponer su reforma en base a la conveniencia de ampliar el protagonismo de los votantes cuando designan a sus representantes parlamentarios.³⁷ Su intención

³⁷ Entre los países europeos occidentales, sólo España, Portugal (Freire, Meirinho y Moreira, 2008), Islandia e Italia (tras la reforma de 2005) cuentan con sistemas electorales de carácter proporcional que siguen utilizando listas cerradas y bloqueadas. Los casos en el Este de Europa incluyen a Croacia, Moldavia, Rusia y Ucrania.

básica es la de aumentar el nivel de implicación de los ciudadanos en la vida política mediante un papel activo, no sólo en la elección de un determinado partido político, sino además en la selección de los candidatos. Su opción consiste en proceder a un desbloqueo de las listas electorales, pero manteniendo su carácter cerrado. Es decir, en la posibilidad de alterar por parte del votante el orden de presentación

de los candidatos en las listas electorales de los partidos, pero sin aceptar que puedan combinarse nombres de candidatos de diferentes partidos (como sí puede hacerse, sin embargo, en las elecciones al Senado). Se trata de una propuesta equilibrada que casa perfectamente con las vertidas desde el ámbito académico desde mediados de los años noventa (Hopkin 2008). Para defenderla, el Consejo de Estado se apoya en el hecho de que este tipo de fórmulas intermedias son las más usadas en los países de Europa Occidental. En cambio, se echa en falta una mayor concreción acerca de cómo funcionaría en la práctica

“Sin embargo, con el paso del tiempo se hicieron más frecuentes las quejas acerca de la excesiva centralización y ausencia de democracia interna dentro de las formaciones políticas.”

“En realidad, las listas cerradas y bloqueadas llegaron incluso a gozar de una consideración positiva en base a las funciones que cumplieron en los momentos de la transición política.”

el sistema propuesto, y, fundamentalmente, qué porcentaje de votos preferenciales debería obtener un candidato para ser elegido a pesar de no encontrarse en alguno de los puestos de la lista que en principio le dieran derecho a ello.

El Consejo de Estado aduce tres razones para justificar su propuesta. La primera considera que la introducción de cualquier mecanismo de voto preferencial entraña riesgos por los

casos de corrupción y clientelismo que podría conllevar, unos riesgos que se incrementarían si se permitiera la selección de candidatos de

otros partidos.³⁸ La segunda razón alude al carácter programático de las elecciones generales. De aprobarse el cambio institucional defendido en el Informe del Consejo de Estado, es probable que las características personales de los candidatos pasaran a desempeñar un papel más destacado a la hora de determinar la fortuna electoral de los partidos. Y ello, a su vez, podría incentivar la inclusión en las listas de representantes con mayor preparación y sobre todo más próximos a las preferencias de los votantes. En fin, el tercer motivo para defender la limitación de su propuesta estriba en la mayor complejidad de un voto preferencial que permitiera la selección de candidatos de otros partidos, lo que a su vez podría redundar en su menor utilización y

por lo tanto en su menor efectividad.

“El carácter excepcional que presentan las listas cerradas y bloqueadas en Europa ha llevado al Consejo de Estado a proponer su reforma en base a la conveniencia de ampliar el protagonismo de los votantes cuando designan a sus representantes parlamentarios.”

Además, el Consejo de Estado propone ensayar esta innovación en otros niveles representativos como las elecciones europeas o autonómicas antes de plantearse su extensión a los comicios generales. La idea es sugerente, pero puede encontrar dificultades insalvables. Para empezar, la regulación de las elecciones autonómicas depende de las propias comunidades autónomas. En consecuencia, la introducción de cualquier mecanismo de voto preferencial a nivel autonómico debe contar con el beneplácito del respectivo Parlamento regional, y no del

³⁸ Pese a ello, la literatura sobre sistemas electorales no tiene todavía una respuesta definitiva sobre el impacto de la forma de las candidaturas en la probabilidad de que los cargos electos utilicen el poder público en beneficio propio. Mientras que Persson y Tabellini (2003) estiman que las listas abiertas generan menos oportunidades para que se produzcan casos de corrupción, Kunicová y Rose-Ackerman (2005) sostienen que las listas cerradas previenen con mucha mayor efectividad dichos episodios. Y Chang y Golden (2006) han demostrado que la incidencia de la forma de las candidaturas sobre el nivel de corrupción depende en último extremo de la magnitud media de las circunscripciones. Sobre esta misma discusión y propuestas de reforma en el sentido de las listas cerradas pero no bloqueadas en Portugal: Freire, Meirinho y Moreira, 2008,

Congreso de los Diputados. Y por lo que se refiere en segundo lugar a las elecciones europeas, habrá que estar a la espera del sistema electoral unificado que prepara desde hace tiempo el Parlamento Europeo. Mientras tanto, no parece recomendable combinar algún tipo de lista desbloqueada con una circunscripción de cincuenta escaños, máxime cuando esta es de tipo nacional: dados los costes de información de los votantes, sus niveles de efectividad corren el riesgo de ser mínimos. De ahí que quepa ser escépticos acerca de las enseñanzas que se extraerían de un voto preferencial con listas desbloqueadas para las elecciones europeas cuando la magnitud media de los distritos en el Congreso de los Diputados es inferior a siete escaños.

En todo caso, no creemos probable que las listas electorales puedan ser modificadas en un futuro próximo. A juzgar por todas las apariencias, las elites políticas no están interesadas en aprobar una reforma que permitiría la selección de diputados al margen del orden decidido por ellas mismas en el seno de los partidos; es decir, una reforma que debilitaría su poder. Como ocurre con la hipotética reducción de la desproporcionalidad del sistema electoral, ninguno de los dos grandes partidos, los únicos con capacidad para reformar las normas electorales, cuentan con incentivos para desbloquear las listas. Por lo demás, la designación de candidatos impopulares o en mayor o menor medida inadecuados no parece ser actualmente un problema para los votantes españoles: sus preferencias acerca de la reforma electoral son débiles, cuando no inexistentes. Y, como ha señalado Matthew S. Shugart (2008), ambas motivaciones deben estar presentes a la hora de promover con una cierta probabilidad de éxito una reforma del sistema electoral.

Conclusiones: reformar o no reformar en perspectiva comparada

■ Por qué se reforman los sistemas electorales? Más concretamente, ¿cómo se resuelve la aporía por medio de la cual los gobernantes se deciden a cambiar las reglas que les han permitido ganar las elecciones? Richard Katz (2008) ha sistematizado las seis razones más comunes por las que los gobernantes deciden modificar las reglas electorales que les han permitido llegar al poder. Van desde el intento de evitar una segura derrota electoral, la relevancia adquirida por actores no partidistas o las concesiones de partidos mayoritarios a otros menores para asegurarse su continuidad en el poder, hasta la miopía de los partidos gobernantes sobre las consecuencias de las reformas electorales, la consecución de objetivos a medio plazo como la modificación del sistema de partidos o el aseguramiento del apoyo parlamentario de otras fuerzas políticas para conseguir así la aprobación de algunas medidas legislativas. Existe, pues, un nutrido catálogo de situaciones en las que se produce una reforma de los sistemas electorales. Pero no parece que el sistema político español esté incurso en ninguna de ellas. Una eventual reforma del sistema electoral actual necesitaría contar en España con el apoyo de al menos uno de los dos principales partidos; y esto es extremadamente difícil que ocurra dadas las primas en términos de escaños que el sistema electoral les ha venido otorgando desde 1977. Los terceros partidos de ámbito nacional carecen actualmente de la fuerza parlamentaria necesaria para forzar algún tipo de modificación institucional en este sentido, y las iniciativas ciudadanas al respecto son tan débiles como variadas. A pesar de los sesgos conservadores del sistema electoral, un PSOE hipotéticamente en la oposición a partir de 2012 sabe que sería difícil encontrar un sistema electoral que resultara más favorable a sus intereses. Y sabe también que la regulación actual no le impediría volver al gobierno a medio plazo. Además, este tipo de sesgos parecen haberse reducido en estos mo-

mentos, por lo que el PSOE se encuentra más cómodo aún si cabe con el sistema actual. Por último, y como ya hemos señalado, las reglas electorales actualmente vigentes han funcionado razonablemente bien al propiciar una moderada fragmentación partidista y al favorecer la formación de gobiernos estables y duraderos.

Las *luces* del sistema electoral español no ocultan algunas de sus *sombras*. Entre estas últimas merecen una especial atención sus considerables niveles de desproporcionalidad y de votos malgastados. Según ya hemos comprobado con anterioridad, el sistema electoral español sólo tiene de proporcional el nombre: podría ser caracterizado indistintamente como un sistema proporcional atenuado o como un sistema mayoritario corregido. Y es este desajuste entre el porcentaje de votos y de escaños conseguidos por cada candidatura el que late en muchas de las propuestas de reforma que tratan de acercar el sistema español al polo de la proporcionalidad.

En otros países, ¿ha sido la desproporcionalidad un factor decisivo para que las propuestas de reforma del sistema electoral llegaran a buen puerto? La respuesta a esta pregunta es fundamentalmente negativa. Es cierto que las reformas en Islandia, en vísperas de las elecciones de 1959 y de 1987, y en Nueva Zelanda, en 1993, no pueden entenderse sin el importante componente desproporcional que presentaban los sistemas electorales anteriores. Pero también es cierto que para que finalmente se aprobaran fue necesaria la presencia de una coalición de partidos con el peso parlamentario suficiente. De ahí que se haya sostenido que el funcionamiento deficiente de un sistema electoral no es razón suficiente para que se emprenda su reforma (Shugart 2008). Y de ahí también que Kenneth Benoit (2007: 387) haya podido escribir que

los sistemas electorales permanecerán estables cuando ningún partido o coalición de partidos con la capacidad para adoptar un sistema electoral alternativo logre mejorar sus objetivos (ya sea en escaños o en políticas) mediante un cambio de reglas. (...) Los sistemas electorales permanecerán intocables cuando las reglas restrictivas que gobiernan su modificación hagan difícil, demasiado costoso o prácticamente imposible el cambio de esas reglas

[electorales] por los partidos interesados. (...) [Sólo] en casos excepcionales, el cambio del sistema electoral puede provenir de acontecimientos políticos inesperados como cambios de régimen, movimientos populares, realineamientos electorales o acontecimientos externos.

Existen dos motivaciones para incentivar la decisión de reformar un sistema electoral: las directas, que beben de las consecuencias mecánicas que se derivan del funcionamiento del nuevo sistema; y las indirectas, que consisten en el premio que los votantes otorgan a la fuerza o fuerzas políticas que abanderan el cambio de sistema. Dado que el sistema electoral actual en España es muy favorable para los intereses de PSOE y PP, que la opinión pública no valora negativamente su funcionamiento y que, además, no se entreven a corto plazo acontecimientos políticos excepcionales, no parece que su reforma tenga demasiadas posibilidades.

Este equilibrio relativo podría romperse en un hipotético futuro si se produjeran situaciones de las que los partidos o/y amplios sectores del electorado culpen al sistema electoral. La primera de ellas radica en la existencia de gobiernos minoritarios dependientes de partidos nacionalistas o regionalistas para la obtención de una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. Se trata de la forma de gobierno dominante desde los años noventa, puesto que ha sido la adoptada tanto por el PSOE entre 1993 y 1996 como por el PP entre 1996 y 2000, y de nuevo por el PSOE desde 2004. Hasta el momento, parece existir un acuerdo implícito por medio del cual se aceptaba la desproporcionalidad del sistema electoral a cambio de que produjera mayorías parlamentarias suficientes, casi siempre relativas (con proporciones que han oscilado entre el 45 y el 50 por ciento del Congreso) y excepcionalmente absolutas (y siempre manufacturadas). Pero ese acuerdo podría romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Es decir, si se agravasen las condiciones de gobiernos minoritarios que no pueden coaligarse con partidos nacionales menores y que deben basar sus apoyos parlamentarios en partidos nacionalistas o regionalistas. Un agravamiento de esta dinámica, que afectaría a uno de los supuestos

básicos de la denominada *governabilidad*, podría contribuir a una reconsideración del sistema electoral (Santamaría 1996). Pero entonces la discusión sobre su desproporcionalidad quedaría postergada ante la búsqueda de mecanismos que arrojen mayorías estables y en la medida de lo posible absolutas.

La segunda situación que queremos señalar tampoco ha ocurrido todavía. Se trata de la posibilidad de que se produzca en España un resultado no monótono en próximas contiendas electorales por medio del cual el primer partido en número de votos no sea el que obtenga el mayor número de escaños. En verdad, no cabe descartar que se den este tipo de resultados en un futuro cercano a la vista del creciente nivel de competitividad entre los dos grandes partidos. La existencia de resultados no monótonos se aparta, asimismo, de lo que cabría esperar de un sistema proporcional que con mayor o menor fidelidad refleje en el Parlamento los porcentajes de votos obtenidos por cada partido; de hecho, nunca se han dado en países con fórmulas de representación proporcional. Además, y como demuestra el caso de Nueva Zelanda, entre otros, estos episodios anómalos tienen como víctima a uno de los dos partidos con capacidad para cambiar las normas, lo que naturalmente puede reforzar su estrategia para hacerlo (Shugart 2008). En el ámbito español se han producido ya resultados no monótonos en dos ocasiones con motivo de las elecciones al Parlamento de Cataluña. Si ocurriera algo similar en el Congreso de los Diputados, es probable que pudiera salir adelante alguna propuesta de reforma electoral que favorezca mediante primas adicionales al partido que gana en porcentaje de votos, pero queda segundo en términos de escaños.³⁹ Además, es también posible que un episodio de estas características contribuya a reforzar las habitualmente desinformadas preferencias de los ciudadanos, cuando existen, para cambiar las reglas electorales. Los resultados no monótonos tienden a ser considerados injustos por los ciudadanos, y una reforma electoral que intentara acabar con ellos sería bien valorada por los votantes.

.....
³⁹ Afectaría seguramente al PSOE, dada la combinación de los sesgos mayoritarios y conservadores del sistema electoral.

Ya hemos señalado que España presenta unos niveles de desproporcionalidad sumamente elevados para un país que utiliza una fórmula de representación proporcional. Y también hemos apuntado que la escasa correspondencia entre los porcentajes de escaños y de votos obtenidos por los partidos no suele conllevar *per se* la modificación de las reglas electorales. Aun así, las simulaciones que hemos realizado introducen cambios en sentido proporcional en la actual regulación electoral, siempre moviéndose en los estrechos márgenes previstos por el artículo 68 de la Constitución. En todas ellas, la reducción en alguna medida del nivel de desproporcionalidad del sistema electoral se hace a costa de incrementar el índice de fragmentación partidista en el Congreso de los Diputados. La sustitución de la fórmula D'Hondt por la cuota Hare es el cambio con un mayor impacto. Por fuerzas políticas, IU sería la gran beneficiada de este tipo de reformas, y aumentaría su presencia en el Congreso a costa de PSOE y PP. La distancia en número de escaños entre los partidos mayoritarios menguaría en casi todos los escenarios institucionales diseñados. A ello hay que añadir que el PSOE se quedaría más lejos de la mayoría absoluta en todas las simulaciones realizadas; o, dicho en otros términos, que sus gobiernos minoritarios lo serían todavía en mayor medida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AP [ALIANZA POPULAR]. 1976. *Manifiesto de Alianza Popular*. Madrid.

AP [ALIANZA POPULAR]. 1978. *II Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid.

AP [ALIANZA POPULAR]. 1989. *IX Congreso Nacional de Alianza Popular*. Madrid.

BASTIDA, FRANCISCO J. "Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma", en Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino, eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

BENOIT, KENNETH. 2007. "Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions". *Annual Review of Political Science* 10: 363-390.

Bosch, Agustí. 2008. "La problemática de la ley electoral vigente". Ponencia presentada en las XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Mérida.

Carrillo, Santiago, y Simón Sánchez Montero. 1977. *Partido Comunista de España*. Madrid: Albia.

CHANG, ERIC C., Y MIRIAM A. GOLDEN. 2006. "Electoral systems, district magnitude and corruption". *British Journal of Political Science* 37: 115-137.

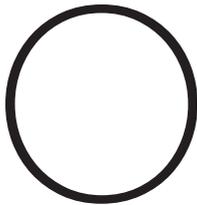
- CONSEJO DE ESTADO. 2009. "El informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General", en Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino, eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- FREIRE, ANDRÉ, MANUEL MEIRINHO Y DIOGO MOREIRA. 2008. *Para una melhoria da representação política. A reforma do sistema eleitoral*. Lisboa: Sextante Editora.
- FREIRE, ANDRÉ, MANUEL MEIRINHO. 2009 "Reforma institucional em Portugal: a perspectiva dos deputados e dos eleitores" in Freire, André, y José Manuel Leite Viegas. 2009. *Representação política. O caso português em perspective comparada*. Lisboa: Sextante Editora: 341-374.
- FREIRE, ANDRÉ, Y JOSÉ MANUEL LEITE VIEGAS. 2009. *Representação política. O caso português em perspective comparada*. Lisboa: Sextante Editora.
- GALLAGHER, MICHAEL. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies* 10: 33-51.
- GOLDER, MATT. 2005. "Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2000". *Electoral Studies* 24: 103-121.
- GONZÁLEZ, FELIPE, Y ALFONSO GUERRA. 1977. *P.S.O.E*. Bilbao: Albia.
- KATZ, RICHARD. 2008. "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?", en Michael Gallagher y Paul Mitchell, eds., *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- KUNICOVÁ, JANA, Y SUSAN ROSE-ACKERMAN. 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption". *British Journal of Political Science* 35: 573-606.
- LAGO, IGNACIO. 2005. *El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000). Efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LAGO, IGNACIO. 2008. "Rational Expectations or Heuristics? Strategic Voting in Proportional Representation Systems". *Party Politics* 14 (1): 31-49.
- LAGO, IGNACIO, Y JOSÉ RAMÓN MONTERO. 2005. "'Todavía no sé quiénes, pero ganaremos': manipulación política del sistema electoral español", en *Zona Abierta*, número monográfico dedicado a los *Sistemas electorales*, editado por J. R. Montero e I. Lago. Madrid: Zona Abierta.
- LJPHART, AREND. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN. 1997. "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma". *Revista de Estudios Políticos* 95: 9-46.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN, Y RICHARD GUNTHER. 1994. "Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral español", en J. R. Montero, R. Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN, Y PEDRO RIERA. 2009. "Informe sobre la reforma del sistema electoral (Presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008)", en Francisco Rubio Llorente y Paloma Biglino, eds., *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MONTERO, JOSÉ RAMÓN, E IGNACIO LAGO, EDS. 2010. *Elecciones generales 2008*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- PCE [PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA]. 1978. *Noveno Congreso del PCE*. Crítica: Barcelona.
- PENADÉS, ALBERTO. 1999. “El sistema electoral español (1977-1996)”, en Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Editorial Tecnos.
- PERSSON, TORSTEN, Y GUIDO E. TABELLINI. 2003. *The economic effects of Constitutions*. Cambridge: Massachussets Institute of Tecnology Press.
- RAMÍREZ, VICTORIANO, JOSÉ MARTÍNEZ Y MARÍA LUISA MÁRQUEZ. 2008. “Representatividad y gobernabilidad. Propuesta de modificación de la ley electoral”. Manuscrito, Universidad de Granada.
- RUIZ-RUFINO, RUBÉN. 2006. “La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados”. Documentos de Trabajo-Estudios de Progreso, 19. Madrid: Fundación Alternativas.
- Santamaría, Julián. 1996. “El debate sobre las listas electorales”, en Antonio J. Porras Nadales, ed., *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.
- SARTORI, GIOVANNI. 1994. *Comparative and Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Londres: Macmillan.
- SHUGART, MATTHEW S. 2008. “Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems”, en André Blais, ed., *To Keep or To Change First Past the Post?* Oxford: Oxford University Press.
- TAAGEPERA, REIN, Y MATTHEW SOBERG SHUGART. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

ESTUDOS ELEITORAIS: RELEVÂNCIA SOCIOPOLÍTICA E CIENTÍFICA, E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL¹

André Freire²

Introdução



presente estudo representa uma pequena parte (adaptada e revista) do relatório da unidade curricular que suportou a minha candidatura ao título de Professor Agregado em Ciência Política, defendida no ISCSP-UTL em 15 e 16 de Julho de 2010 – para mais detalhes, ver nota 1 atrás. Esta versão adaptada e revista do refe-

¹ Este texto, agora publicado na revista Eleições, foi extraído do relatório da unidade curricular “Sistemas e Comportamentos Eleitorais”, do 2º ano da Licenciatura em Ciência Política do ISCTE-IUL, coordenada pelo autor do presente texto e realizado para as provas de Agregação em “Ciências Sociais – Especialidade Ciência Política”, apresentadas e concluídas (com a menção de “Aprovado por unanimidade”) no ISCSP-UTL (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa) em 15 e 16 de Julho de 2010. O júri das provas era composto pelos seguintes professores: Helena Margarida Nunes Pereira (vice-reitora, presidente do júri), José Adelino Maltez, Fernando Condesso, Marcelo Rebelo de Sousa, Juan Mozzicafredo, Fernando Farelo Lopes, Manuel Villaverde Cabral e António Costa Pinto. Sobre o conjunto dos documentos apresentados pelo candidato no âmbito das referidas provas, ver Freire, 2010a, 2010b, 2010c.

² Professor auxiliar com Agregação (em Ciência Política) do ISCTE-IUL, coordenador da Licenciatura de Ciência Política do ISCTE-IUL, membro da Comissão Executiva do Mestrado em Ciência Política do ISCTE-IUL, e investigador sénior do CIES-ISCTE-IUL. Contactos: ISCTE-IUL, Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa; email: andre.freire@iscte.pt

rido relatório, que agora se publica na revista *Eleições*, tem um objectivo genérico, englobante, e quatro objectivos específicos. Globalmente, pretende-se com este texto reflectir sobre a relevância (social, política e científica/académica) dos estudos eleitorais, bem como sobre a sua consolidação institucional ao nível do ensino (e investigação) da Ciência Política nas universidades portuguesas. Já os objectivos espe-

cíficos, eles são os seguintes. Em primeiro lugar, pretende-se apresentar a área ou áreas científicas a que estão predominantemente associados os estudos eleitorais. Defenderemos que, embora este

“Pretende-se reflectir sobre a relevância dos estudos eleitorais, bem como sobre a sua consolidação institucional ao nível do ensino e investigação da Ciência Política em Portugal”

domínio de análise seja estudado por várias disciplinas científicas, todas elas indispensáveis à sua plena compreensão, é na área da Ciência Política e, embora em menor medida, da Sociologia Política, que tal domínio está preferencialmente ancorado. Segundo, pretende-se dar conta da inserção da unidade curricular “Sistemas e comportamentos eleitorais” (SCE) no plano de estudos da Licenciatura em Ciência Política do ISCTE-IUL (o que pode ser considerado como um exemplo, naturalmente adaptado às condições específicas dos cursos do ISCTE-IUL, de outras realidades congéneres em universidades). Terceiro, até para justificar a inserção desta unidade curricular (SCE) no plano de estudos da Licenciatura em Ciência Política do ISCTE-IUL, pretendemos ainda dar um breve relance do relevo institucional (nos planos curriculares de estudos) que é dado à área dos estudos eleitorais nas licenciaturas (e,

“O presente estudo é uma versão adaptada e revista do relatório da cadeira «Sistemas e Comportamentos Eleitorais» que suportou a candidatura ao título de Professor Agregado em Ciência Política”

“Embora este domínio de análise seja estudado por várias disciplinas científicas, todas elas indispensáveis à sua plena compreensão, é na área da Ciência Política e, embora em menor medida, da Sociologia Política, que tal domínio está preferencialmente ancorado”

embora mais residualmente, também mestrados e doutoramentos) de Ciência Política, em Portugal (e, embora mais acessoriamente, também no estrangeiro). Finalizamos com o quarto objectivo: apresentar com algum detalhe os conteúdos, programação e práticas pedagógicas da unidade curricular (SCE), do plano de estudos da Licenciatura em Ciência Política do ISCTE-IUL.

1.

Domínios científicos associados aos “Estudos eleitorais”

Cientificamente, a unidade curricular em causa, “Sistemas e Comportamentos Eleitorais”, do 2º ano da Licenciatura em Ciência Política, tal como a área dos estudos eleitorais, em geral, tanto poderiam ser enquadradas na área da Sociologia Política como na área de Ciência Política propriamente dita. Por exemplo, o *Research Committee (RC) on Political Sociology* pertence simultaneamente à Associação Internacional de Sociologia (ISA: *International Sociological Association*), RC18, e à Associação Internacional de Ciência Política (IPSA: *International Political Science Association*), RC6, sendo dirigido por um eminente politólogo, o Professor Piero Ignazi (Universidade da Calábria, Itália). Mais, também as temáticas centrais definidas como “suas” pelo *Research Committee on Political Sociology (CPS)* incluem muito claramente as temáticas abrangidas pela cadeira de “Sistemas e Comportamentos Eleitorais” (SCE):

“The areas of study for the CPS and the aims of the CPS are: political institutions, political attitudes and behaviour, power and violence, classics of political sociology, theories of political sociology, political participation, political culture, civil society, political stratification, the social bases of politics, political parties, social movements, interest groups, elites and democracy, the politics of poverty, the political sociology of public policy, methodology and theory. Much of the work of the CPS is carried out by specialist Workgroups, such as the Workgroup on Political Parties and Elections. Political Sociology is about the nexus between social and political life. Our focus is on actors who seek, via organizations or by individual acts, to take or influence political power.”^{3/4}

Todavia, por um lado, tendo em atenção a crescente autonomização e afirmação independente da Ciência Política, face à Sociologia e não só, pareceu-nos que o domínio da Ciência Política era (e é) o mais adequado para a dita Agregação, em particular, e para a inserção desta área de estudos (“estudos eleitorais: sistemas e comportamentos eleitorais”), em geral. Assim também nos parece que, embora a área dos “estudos eleitorais” mantenha ligações estreitas com várias disciplinas científicas (filosofia e história das ideias políticas, história, geografia, direito, economia, sociologia, psicologia, ciência política, etc.), a disciplina científica em que este tipo de estudos tem mais relevo, sobretudo nos tempos que correm, é porventura a Ciência Política (e também, embora secundariamente, a Sociologia Política).

Aliás, antes de prosseguir, vale a pena fornecer uma breve perspectiva sobre o contributo decisivo que várias disciplinas científicas, que não a Ciência Política (ou a Sociologia Política), têm dado para a investigação e ensino da temática dos estudos eleitorais em Portugal. Ao nível do direito (ciências juridico-políticas e direito constitucional), tem especial relevo os trabalhos dos Professores Jorge Mi-

.....
³ Citado retirada da *Newsletter CPS News – March 2007*, disponível no seguinte sítio da rede: http://www2.spbo.unibo.it/cps/les-man-ac-uk_CPS/NewsMarch07.pdf

⁴ Sobre a IPSA e os seus comités de pesquisa, vejam-se os seguintes sítios da rede: <http://www2.spbo.unibo.it/cps/newsletter.htm>; <http://www.ipsa.org/site/content/category/6/25/57/lang/en/>

randa (1995 e 2007) e Marcelo Rebelo de Sousa (1983)⁵, entre vários outros⁶, e que tão importante contributo tem dado a este domínio de análise. Estes trabalhos reflectem, aliás, o ensino sobre esta temática que os autores vêm ministrando na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Outra área que deu um contributo crucial para a análise empírica dos sistemas e comportamentos eleitorais, até pelo seu pioneirismo em Portugal, foi a área da Geografia Eleitoral, em larga medida pela mão do Professor Jorge Gaspar e da sua equipa (Gaspar e André, 1990; Gaspar et al, 1990). Estes trabalhos reflectem, aliás, não o ensino sobre esta temática que os autores vem ministrando (ou ministraram) na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, mas também a investigação desenvolvida ao nível do Centro de Estudos Geográficos da mesma universidade. Nesta linha, muito embora combinando uma abordagem da Ciência Política com uma abordagem mais específica da geografia eleitoral, ver Freire, 2001b, fruto de estudos desenvolvidos ao nível do ensino e investigação no ISCTE-IUL e no ICS-UL.

Outra área científica que muito tem contribuído para o estudo dos sistemas e comportamentos eleitorais, em Portugal, é naturalmente a História. Aqui vale a relevar os trabalhos dos Professores: Pedro Tavares de Almeida (1991) e Fernando Rosas (Rosas e Brito, 1996), com estudos desenvolvidos ao nível do ensino e investigação na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova Lisboa; Fernando Farelo Lopes (1994 e 2010) e André Freire (2010d), com estudos desenvolvidos ao nível do ensino e investigação no ISCTE-IUL; Fátima Bonifácio (2007), Filomena Mónica (1996) e Manuel Braga da Cruz (1987), entre outros (como José Manuel Sobral), com estudos desenvolvidos ao nível do ensino e investigação no ICS-UL; Maria Antonieta Cruz (2009) e Manuel Loff (1998 e 2010), com estudos desenvolvidos ao nível do ensino e in-

⁵ Embora, neste último caso, de uma forma um pouco mais indirecta.

⁶ O trabalho de alguns constitucionalistas de Coimbra, designadamente Gomes Canotilho e Vital Moreira, tem também dado alguns contributos relevantes nesta área, embora mais numa perspectiva do direito constitucional. Ver AA.VV., 1998; e Canotilho, 2010; Canotilho e Moreira, 2007; ver ainda estudos desta escola e/ou destes autores em AA.VV, 1998a e 1998b.

investigação na Faculdade de Letras da Universidade do Porto; José Maria Brandão de Brito (Rosas e Brito, 2007), com estudos desenvolvidos ao nível do ensino e investigação no ISEG-UTL; Adelino Maltez (2005a e 2005b)⁷, com estudos desenvolvidos ao nível do ensino e investigação no ISCSP-UTL. Neste domínio, ver ainda o estudo seminal de Schmitter, 1978, sobre as eleições no Estado Novo.

Uma terceira área forte, embora mais recente, tem sido a da Economia com estudos sobre o seu impacto, seja sobre o comportamento das elites políticas (em termos da chamada “gestão eleitoral do ciclo económico”), seja sobre o comportamento dos eleitores. Aqui ganham relevo os trabalhos dos Professores: Paulo Trigo Pereira (2008 e 2010; Pereira e Silva, 2009⁸), do ISEG-UTL; Linda Veiga e Francisco Veiga (Veiga, 1998; Veiga e Veiga, 2004a, 2004b, 2007), ao nível da Universidade do Minho; Rodrigo Caldeira Martins (2001 e 2010), ao nível da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

2.

A inserção da unidade curricular “Sistemas e comportamentos eleitorais” no plano de estudos da Licenciatura em Ciência Política do ISCTE-IUL

Estando assim justificada a escolha do domínio científica desta candidatura ao título de Professor Agregado, em particular, e da área dos estudos eleitorais, em geral, para elaborarmos sobre a inserção da unidade curricular “Sistemas e Comportamentos Eleitorais” (SCE) na estrutura curricular da Licenciatura em Ciência Política (CP) do

⁷ Embora, neste último caso, de uma forma um pouco mais indirecta.

⁸ Na verdade, estes dois últimos trabalhos (Pereira, 2010; Pereira e Silva, 2009) são feitos por economistas mas a perspectiva utilizada é mais a da Ciência Política.

ISCTE-IUL convém, em primeiro lugar, dizer que este primeiro ciclo de estudos em CP foi pela primeira vez implementado no ano lectivo de 2007-2008, apesar de as tentativas de introduzir uma licenciatura nesta área, no ISCTE, terem já um longo historial.⁹ Por isso, embora o ensino das temáticas abordadas nesta cadeira tenha já algum lastro histórico no ISCTE, seja em cadeiras genéricas (designadamente “Sociologia Política”), seja nalgumas cadeiras específicas (por exemplo: “Instituições Políticas”, “Sistemas Eleitorais e Representação política”, “Sociologia Eleitoral”, “Partidos Políticos e Sistemas eleitorais”, “Cultura Política”, etc.), algumas delas leccionadas (e por vezes também coordenadas) pelo coordenador de SCE (e candidato a esta Agregação, agora titular da mesma), a verdade é que a sua integração no plano de estudos e na estrutura curricular de uma licenciatura em CP é algo completamente novo nesta instituição. Daí que se justifique que passemos de imediato à inserção da UC SCE na estrutura curricular da Licenciatura em CP.

Mas, em segundo lugar, antes de passarmos a essa questão propriamente dita, vale a pena começar por descrever em traços gerais os objectivos, a estrutura curricular e o plano de estudos desta licenciatura em CP, no ISCTE-IUL (uma descrição pormenorizada destas últimas matérias, bem como a documentação de base, pode ser encontrada no Anexo 1). Para este efeito deve ter-se em conta que esta licenciatura insere-se numa fileira de formação universitária em CP com a estrutura 3+2+3 (licenciatura, mestrado e doutoramento), embora o mestrado só vá avançar no ano lectivo 2010-2011 e o doutoramento tenha ainda de ser aprovado internamente e depois submetido à nova Agência de Acreditação de Cursos do MCTES¹⁰. A estrutura e organização

.....

⁹ A Licenciatura de CP foi criada com a implementação do sistema de Bolonha no ISCTE-IUL. Embora a proposta da sua criação tenha sido apresentada no ano lectivo de 2006/2007, em 2007/2008 foram introduzidas algumas alterações, com a introdução de um ramo opcional em “Políticas públicas”. Adicionalmente, introduziram-se pequenas correcções da distribuição de horas de contacto para facilitar as trocas disciplinares entre cursos. Quando começou a funcionar, a estrutura e organização curricular da licenciatura de CP seguia já as orientações traçadas pelo modelo de Bolonha (ver Anexo 1).

¹⁰ O terceiro ciclo, que ainda se encontra em estudo (embora numa fase muito avançada), será muito provavelmente em “Ciência Política e Relações Internacionais”, juntando as valências e os recursos humanos e logísticos do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (onde a licenciatura

da licenciatura foram pensadas, desde o início, não só em convergência com o processo de Bolonha mas também em articulação com os ciclos seguintes. Consequentemente, a formação em CP é distribuída pelos 3 ciclos de maneira gradual e faseada, fornecendo no 1º ciclo uma boa formação de base em ciência política, no 2º ciclo um aprofundamento e uma especialização com capacidade de profissionalização de nível mais elevado e no 3º ciclo uma formação científica avançada através da investigação.

Em matéria de objectivos da licenciatura em CP do ISCTE-IUL, eles foram definidos tendo em conta o tipo de competências que a DGES, MCTES (Decreto-Lei n.º 74/2006) considera que o ensino superior deve desenvolver: competências genéricas e específicas. Assim, em termos genéricos a Licenciatura em CP visa preparar diplomados que:

- a) demonstrem possuir uma **compreensão** geral da Ciência Política e **conhecimento** dos seus principais conceitos, teorias e métodos, e de alguns dos seus domínios especializados, compreensão e conhecimentos esses adquiridos com suporte em manuais avançados e actualizados desta área de conhecimento (ou em textos de base equivalentes) e, em alguns aspectos, informados por avanços recentes da disciplina;
- b) sejam capazes de **aplicar** esses conhecimentos e essa compreensão de modo que evidencie uma abordagem profissional ao trabalho politológico, e tenham competências para **sustentar argumentos** e **resolver problemas** nesta área de estudo e de trabalho;
- c) tenham capacidade de recolher, seleccionar e interpretar informação relevante, em particular na área da Ciência Política, que os habilite a **fundamentarem as soluções preconizadas e os juízos emitidos**, tomando em consideração as questões científicas, técnicas, sociais e éticas relevantes;

.....

e o mestrado em CP estão alocados), e do centro de investigação CIES-ISCTE-IUL, e do Departamento de História (onde os mestrados e doutoramentos em História e Relações Internacionais estão sediados), e do centro de investigação CEHC-ISCTE-IUL. Note-se que, com a recente reorganização institucional no ISCTE-IUL todas estas unidades orgânicas estão associadas na “Escola de Sociologia e Políticas Públicas”.

- d) consigam **comunicar** informação, ideias, problemas e soluções, tanto entre politólogos como a públicos constituídos por não especialistas nesta área;
- e) tenham desenvolvido competências que lhes permitam continuar a **aprendizagem ao longo da vida** com elevado grau de autonomia;
- f) tenham adquirido conhecimentos e competências que constituam uma base sólida para o prosseguimento mais aprofundado e especializado de estudos na fileira de formação universitária em Ciência Política, nomeadamente no “**Mestrado em Ciência Política**” e no “**Doutoramento em Ciência Política & Relações Internacionais**” ou afins (nomeadamente em “Sociologia”, em “Administração Pública” ou em “Políticas Públicas”).”¹¹

Para concretizar estes objectivos são fornecidas vários conjuntos de unidades curriculares (ver Anexo 1 para uma perspectiva exaustiva sobre as UCs da Licenciatura de CP), cuja estrutura e organização definiremos de imediato, e é definido um paradigma de ensino-aprendizagem, que apresentaremos no ponto seguinte. A licenciatura em CP está estruturada em 3 tipos básicos de unidades curriculares:

- UCs “teórico-metodológicas”;
- UCs de “análise de dados”;
- UCs de “laboratórios de Ciência Política”.

As UCs “**teórico-metodológicas**” incluem uma cadeira de “Introdução à Ciência Política”, duas cadeiras de introdução à Teoria Política (Clássicos e Modernos; Contemporâneos), duas de métodos e técnicas de investigação (em ciências sociais), as várias cadeiras especializadas na área da CP (Instituições Políticas, Sistemas Políticos Comparados, Sistemas e Comportamentos eleitorais, Partidos Políticos e Grupos de Pressão, Comunicação Política, Cidadania e Cultura política, etc.), as várias introduções a outras ciências sociais (Direito Constitucional e Administrativo, História Política Contemporânea,

¹¹ Informação contida no seguinte documento: Departamento de Sociologia & GAQE – *Concretização do Processo de Bolonha – Relatório 1º de Ciência Política – Ano Lectivo 2008-2009*, ISCTE-IUL, Outubro de 2009”.

Introdução à Economia, etc.) e as várias das cadeiras *ramo de especialização* em “Políticas Públicas” (ver Anexo 1, nomeadamente a Tabela A1.1). Neste domínio, as alterações feitas para vigorar a partir do ano lectivo 2009-2010 afectaram sobretudo a designação de algumas cadeiras de CP, embora nenhuma das referidas acima. Como se pode ver, é precisamente neste conjunto que se integra a cadeira de “Sistemas e Comportamentos Eleitorais” cuja inserção e pertinência neste conjunto de cadeiras, em particular, e no conjunto da licenciatura, em geral, será abordada no final desta secção. Estas UCs, como o próprio nome do conjunto indica, são essencialmente cadeiras teórico-práticas (ou metodológicas), com proporções equivalentes das componentes teóricas e teórico-práticas, contemplando aulas para exposição e discussão dos conteúdos fundamentais dos seus programas, orientação tutorial (aos alunos) e trabalho independente dos discentes. Voltaremos a este ponto na secção seguinte.

As UCs de “**análise de dados**” consubstanciam basicamente a aplicação da estatística à análise de dados em ciências sociais, nomeadamente usando o *software* estatístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*). Estas UCs têm um tempo de contacto maior do que as anteriores e, em contrapartida, um pouco menos de trabalho independente (dos alunos) do que as anteriores. Este formato justifica-se pela importância que assumem neste caso as aulas teórico-práticas, dedicadas à exploração de exemplos e à realização de exercícios. A natureza das aprendizagens aqui implicadas requer uma progressão gradual acompanhada, com a apresentação e treino de muitos exemplos e o esclarecimento de dúvidas na altura.

Por último, as UCs de “**laboratórios de Ciência Política**” foram concebidas com um terceiro tipo de formato. São fundamentalmente cadeiras práticas, com vista ao treino da aplicação e integração de conhecimentos e ao desenvolvimento de competências, tanto competências básicas (sobretudo Laboratórios do primeiro ano) como avançadas (sobretudo Laboratórios do segundo e terceiro anos) do trabalho politológico. Neste domínio, as alterações feitas para vigorar a partir do ano lectivo 2009-2010 afectaram sobretudo a designação de alguns Laboratórios (ver Tabela A1.1 no Anexo 1).

3.

Relevo institucional dos “estudos eleitorais” nas licenciaturas em Ciência Política

A inserção da cadeira de SCE no núcleo duro das UCs teórico-metodológicas justifica-se, desde logo, pela centralidade do tema das instituições eleitorais (sistemas eleitorais) e dos comportamentos dos eleitores (participação versus abstenção; sentido de voto) no funcionamento dos regimes políticos modernos, sobretudo os de carácter democrático. Como demonstramos na Lição associada a esta candidatura ao título de Agregado (“Eleições, sistemas eleitorais e democratização”)¹² as eleições livres, justas e frequentes são uma instituição central das modernas democracias representativas, condição *sine qua non* dos regimes democráticos modernos (naturalmente a par de várias outras condições a montante e a jusante) (Katz, 1997; Dahl, 1998; Beethem, 2005). Mais, a governação baseada no consentimento dos governados face aos governantes é um traço extensível a inúmeros regimes políticos modernos não democráticos, sejam os regimes liberais representativos, sejam até muitos regimes autoritários e totalitários (Almeida, 1991; Lopes, 1994 e 2010; Hermet, Rose, Rouquié, 1978; Schmitter, 1978; Cruz, 1987; Loff, 1998 e 2010). Portan-

“A inserção da cadeira de «Sistemas e Comportamentos Eleitorais” no plano de estudos justifica-se pela centralidade do tema das instituições eleitorais e dos comportamentos dos eleitores no funcionamento das democracias (e outros regimes modernos).”

¹² Em vias de publicação em Freire, 2010d.

to, o estudo das eleições, das regras de transformação de votos em mandatos (sistemas eleitorais) e dos comportamentos de voto é fundamental para compreender a natureza e o funcionamento dos regimes políticos modernos, sobretudo os sistemas democráticos. Esta centralidade justifica pois uma cadeira autónoma sobre esta temática no primeiro ciclo de estudos em CP, até porque esta temática ou não é de todo abordada nas outras cadeiras da licenciatura em CP, ou a sua abordagem é muito introdutória e apenas secundariamente relacionada com as temáticas das eleições, do sistemas eleitorais e do voto.

A centralidade destas temáticas é também visível pela sua inserção nos planos de estudo das licenciaturas ao nível internacional e nacional.

No primeiro caso, embora pudéssemos multiplicar os exemplos, vejamos em primeiro lugar duas das licenciaturas em CP que mais de perto inspiraram a proposta de licenciatura de CP do ISCTE.¹³ Primeiro, na Universidade Complutense de Madrid há duas cadeiras que cobrem estas temáticas: “*Ciencia Política II: Instituciones y Estructuras de Decisión*” e “*Análisis del Comportamiento Político y Electoral*”.¹⁴ Segundo, na *Université Libré de Bruxelles* estas temáticas estão subsumidas em várias cadeiras, com menor grau de autonomia do que no caso anterior.¹⁵ Uma terceira universidade estrangeira, agora do universo anglo-saxónico, a prestigiada *University of Strathclyde* tem também várias cadeiras sobre regras eleitorais

“A centralidade destas temáticas é também visível pela sua inserção nos planos de estudo das licenciaturas ao nível internacional e nacional.”

.....

¹³ A terceira delas (da Universidade de Birmingham) não tem actualmente o plano de estudos facilmente acessível: http://aweb.bham.ac.uk/POLISIS/undergraduate/degree_programmes/pol_sci.htm Decidimos, por isso, utilizar em vez uma outra em língua inglesa, tão ou até mais prestigiada.

¹⁴ Ver <http://www.ucm.es/info/ucmp/pags.php?tp=Grados&a=estudios&d=muestragrado3.php&idgr=13>

¹⁵ Ver <http://www.ulb.ac.be/catalogue/soco/BA-POLI.html>

e comportamentos de voto na sua licenciatura em Ciência Política, ainda que muito centradas no sistema político do Reino Unido: “*Contemporary British Governance*”, “*Elections and Voting in Britain*”, entre outras.¹⁶

Ao nível das duas universidades públicas portuguesas onde há cursos de 1º ciclo de Ciência Política há mais tempo, verifica-se que as questões das instituições eleitorais e dos comportamentos de voto têm um relevo importante, embora por vezes não estejam autonomizadas em cadeiras próprias. Por exemplo, na licenciatura em “Ciência Política e Relações Internacionais” da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) estas temáticas são abordadas nas cadeiras de “Sociologia Política”, “Teorias da Democracia” e “Partidos Políticos e Grupos de Pressão”, mas não recebem tratamento autónomo.¹⁷ Porém, tal deve-se à passagem da UC “Estudos Eleitorais”¹⁸ para o 2º ciclo, aquando da adaptação ao processo de Bolonha.¹⁹ Pelo contrário, na licenciatura de “Ciência Política” do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL) estas temáticas adquirem grande centralidade e tratamento autónomo: há várias cadeiras obrigatórias que abordam explicitamente estas temáticas: “Sociologia Política e

¹⁶ Ver <http://www.strath.ac.uk/government/courses/politicsundergraduate/>

¹⁷ Ver <http://www.fcsh.unl.pt/cursos/guia/c-4057>

¹⁸ Cadeira esta cujo docente coordenador produziu aliás bastante material científico e pedagógico usado na nossa cadeira de SCE da Licenciatura de CP do ISCTE-IUL, designadamente Almeida, 1991.

¹⁹ No caso do ISCTE-IUL, além da cadeira SCE (em análise aprofundada no presente texto), que constitui uma introdução ao estudo dos sistemas e comportamentos eleitorais no primeiro ciclo, fazemos ainda dois aprofundamentos sobre estas matérias (e conteúdos conexos) ao nível do 2º ciclo (Mestrado em Ciência Política): respectivamente nas cadeiras “Eleições, Partidos e Representação Política” (leccionada por Fernando Farello Lopes, André Freire e Ana Belchior) e “Atitudes e Comportamentos Políticos” (leccionada por José Ramon Montero e André Freire). Embora estas cadeiras não foquem apenas as temáticas eleitorais, dão-lhe um grande relevo, constituindo (em certa medida) um aprofundamento de algumas temáticas apenas incipientemente afloradas em SCE. Portanto, face à FCSH-UNL, podemos dizer que o ISCTE-IUL dá hoje uma maior relevo à área dos estudos eleitorais, pelo menos no 1º e 2º ciclo de estudos universitários. Sobre o Mestrado em Ciência Política do ISCTE-IUL, designadamente a sua estrutura curricular, ver www.iscte.pt

Eleitoral”, “Representação Política e Sistemas Eleitorais”²⁰, “Opinião Pública” e “Cidadania e Participação Política”.²¹ Além do ISCTE-IUL e das duas universidades anteriores, há ainda uma licenciatura em “Ciência Política e Relações Internacionais” na Universidade da Beira Interior (UBI).²² Também no “Ramo de Ciência Política” desta licenciatura da UBI as questões eleitorais merecem tratamento autónomo na UC “Sistemas e Comportamentos Eleitorais”. Finalmente, também uma das instituições privadas mais prestigiadas do país, a Universidade Católica Portuguesa (campus de Lisboa), tem na sua licenciatura de CP uma cadeira chamada “Sistemas e Comportamentos Eleitorais”.²³

/ ²⁴ Esta análise institucional justificaria por si só a inserção e o tratamento autónomo desta temática na licenciatura de CP do ISCTE-IUL.

Uma última forma de olharmos para a centralidade do estudo das instituições eleitorais e dos comportamentos de voto para uma formação básica (e avançada) em Ciência Política é olharmos para alguns manuais da disciplina. Por exemplo, na obra do prestigiado politólogo italiano, Gianfranco Pasquino (2002, reeditada em 2010), traduzida em Português (“Curso de Ciência Política”), encontramos vários capítulos onde estas temáticas são abordadas

“A centralidade do estudo das instituições eleitorais e dos comportamentos de voto para uma formação em Ciência Política é também evidenciada pelos manuais da disciplina: estas temáticas estão sempre presentes.”

²⁰ Cadeira esta cujo docente coordenador produziu aliás material científico e pedagógico usado na nossa cadeira de SCE da Licenciatura de CP do ISCTE-IUL, designadamente Martins, 2008.

²¹ Ver <http://www.iscsp.utl.pt/index.php%3Fidc=11&idi=12292.html>

²² Ver <http://www.ubi.pt/Curso.aspx?CodigoCurso=893>

²³ Ver <http://www.ucp.pt/site/custom/template/ucptplfac.asp?SSPAGEID=4297&lang=1&artigoID=1899>

²⁴ Cadeira esta cujo docente coordenador produziu aliás material científico e pedagógico usado na nossa cadeira de SCE da Licenciatura de CP do ISCTE-IUL, designadamente Cruz, 1998.

tais como “A Participação Política” ou “Eleições e Sistemas Eleitorais”. Na colectânea “*Diez Textos Básicos de Ciência Política*”, organizada por Albert Batlle (AAVV, 1992), há pelo menos três textos clássicos que abordam estas temáticas com grande centralidade: o texto de Maurice Duverger sobre a influência dos sistemas eleitorais na vida política, o trabalho de Anthony Downs sobre a sua “teoria económica da democracia” ou, ainda, o estudo de Seymour M. Lipset e Stein Rokkan sobre as estruturas de clivagem, os sistemas partidários e os alinhamentos dos eleitores.

Em língua inglesa encontramos no “*New Handbook of Political Science*” (Klingemann e Goodin, 2000) várias partes do livro que abordam as temáticas eleitorais, integralmente ou parcialmente: Parte I (“*Political Institutions*”), Parte II (“*Political Behaviour*”) e Parte III (“*Comparative Politics*”). Mais recentemente saíram três *Handbooks* da *Oxford University Press* que dão grande centralidade a estas questões, sobretudo o primeiro sobre “*Political Behaviour*” (Dalton e Klingemann, 2007) – com inúmeros capítulos sobre estas temáticas –, mas também o segundo sobre “*Comparative Politics*” (Boix e Stokes, 2007) – um capítulo sobre sistemas eleitorais; mais cerca de três sobre eleitores e partidos – e o terceiro sobre “*Political Institutions*” (Rhodes, Binder e Rockman, 2006) – um capítulo autónomo sobre sistemas eleitorais. Outro manual (Larsen, 2006), agora sobre teoria e métodos em ciência política, tem vários capítulos sobre as questões eleitorais, seja do ponto de vista comportamental (a tese sobre o congelamento das clivagens de Lipset e Rokkan, o modelo do funil de causalidade, do modelo sociopsicológico do voto, etc.), seja do ponto de vista institucional (o impacto dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários, de Duverger, a lei do cubo, etc.).

Finalmente, para não nos alongarmos mais sobre esta temática, recordemos ainda, em português (onde este tipo de manuais são ainda escassos), o volume III da colectânea sobre “*Introdução à Política*”, de Armando Marques Bessa e Jaime Nogueira Pinto (2002), com capítulos como “*O Sistema Eleitoral e Partidário*” e “*Formação e Viciação da Vontade dos Eleitores*”. Portanto, também por aqui fica ilustrada à exaustão a centralidade das temáticas eleitorais (instituições e

comportamentos) e, assim, fica inteiramente justificada a cadeira de SCE na licenciatura de CP do ISCTE-IUL.

4.

Conteúdos, programação e práticas pedagógicas da unidade curricular “Sistemas e Comportamentos Eleitorais” da Licenciatura em Ciência Política do ISCTE-IUL

4.1

Objectivos e metodologia de aprendizagem da Unidade Curricular

Antes de definir os objectivos e a metodologia de aprendizagem da UC “Sistemas e Comportamentos Eleitorais”, integrada na Licenciatura de CP do ISCTE-IUL, vale a pena, em primeiro lugar, recordar o perfil do conjunto de cadeiras em que SCE se integra em termos das linhas de força do processo de ensino-aprendizagem que guiam as UCs deste conjunto e, em segundo lugar, apresentar o paradigma de ensino-aprendizagem vigente no ISCTE-IUL, nomeadamente no Departamento de Sociologia, hoje (após a recente reorganização institucional do ISCTE-IUL, realizada em 2010) sucedido pela “Escola de Sociologia e Políticas Públicas” com 4 Departamentos (Sociologia; Ciência Política e Políticas Públicas, onde está alocada institucionalmente a Licenciatura, Mestrado e Doutoramento²⁵ em Ciência Política; Métodos de Pesquisa Social; História) e 3 Centros de Investigação

²⁵ No caso do Doutoramento em Ciência Política & Relações Internacionais, trata-se de uma realização conjunta de 2 Departamentos (Ciência Política e Políticas Públicas e História) e 3 Centros de Investigação (CIES, CEHC, CEA).

(CIES: Centro de Investigação e Estudos em Sociologia; CEHC: Centro de Estudos de História Contemporânea; CEA: Centro de Estudos Africanos).

Em linhas gerais, as UCs “teórico-metodológicas”, onde SCE se integra, caracterizam-se por um processo de ensino-aprendizagem que se subdivide entre aulas com uma carga horária relativamente reduzida (para exposição e discussão dos conteúdos fundamentais do seu programa, e envolvendo sempre ensino teórico e teórico-prático, em proporções equivalentes), 1h20m para cada sessão, orientação tutorial (visando apoiar o processo individualizado de progressão de cada aluno) e trabalho independente dos discentes (dividido em estudo individual e trabalho de grupo, combinação que é já de há muito uma “imagem de marca” do Departamento de Sociologia do ISCTE-IUL (hoje Escola de Sociologia e Políticas Públicas/ Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas), com claras vantagens e provas dadas nas aprendizagens e no desenvolvimento de competências).

Quanto ao paradigma do processo de ensino-aprendizagem vigente no ISCTE-IUL, nomeadamente no Departamento de Sociologia (hoje Escola de Sociologia e Políticas Públicas/ Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas), e que tem dado tantos frutos na qualidade do ensino ministrado, as suas linhas gerais são as seguintes. Em termos pedagógicos, este paradigma tem apostado numa relação simbiótica entre a teoria e a metodologia, entre a teoria e a investigação empírica, e almeja ser igualmente um trunfo para a inserção profissional dos futuros licenciados, no sentido em que lhes fornece competências que podem ser mobilizadas de forma criativa nos mais diversos domínios, tornando-os, por isso, mais aptos e capacitados para desempenharem funções em variados contextos institucionais e para responderem a solicitações e exigências muito diferenciadas.

Definido o perfil da UC SCE, no conjunto das UCs teórico-metodológicas, e o paradigma de ensino-aprendizagem vigente no ISCTE-IUL, cabe agora definir os objectivos da cadeira e a forma como eles são concretizados em termos da metodologia de aprendizagem. Os objectivos são sempre apresentados na FUC (Ficha de Unidade Curricular) fornecida aos alunos antes do início das aulas

em cada semestre (versões sintética e detalhada), e disponibilizada também em linha no sítio do ISCTE-IUL (apenas na sua versão mais sintética) – um exemplo completo das versões sintética e detalhada da FUC, fornecidas ambas aos alunos no ano lectivo 2009-2010, pode ser encontrada em Freire, 2010a, Anexo 2 (não incluída no presente texto devido a limitações de espaço). Na FUC, os objectivos da UC SCE são assim referidos:

“As eleições têm um lugar central nos regimes democráticos: é sobretudo através delas que se processam as funções de representação e de responsabilização. Em regimes não democráticos cumprem outras funções. Daí que estas temáticas tenham tanto relevo na Ciência Política.

Primeiro, pretende-se fornecer os conhecimentos fundamentais sobre o que são e como funcionam os sistemas eleitorais. Segundo, fornecer os conhecimentos fundamentais sobre como se articulam os diversos sistemas eleitorais com os diferentes tipos de sociedade e quais os seus efeitos não só sobre outros elementos do sistema político mas também sobre os comportamentos dos eleitores. Terceiro, apresentar os vários modelos explicativos dos comportamentos dos eleitores, compaginando cada um deles com as grandes tendências dos comportamentos eleitorais nas democracias modernas. Quarto, capacitar os alunos para que sejam capazes de estruturar e apresentar oralmente uma pesquisa (comparativa) sobre as temáticas em foco.” Portanto, em congruência com os objectivos gerais definidos na secção anterior para a licenciatura de CP do ISCTE-IUL, pretende-se que, no final da cadeira, os discentes sejam capazes de reconhecer, criticar e formular problemas relevantes na área dos estudos eleitorais (instituições eleitorais e comportamentos de voto). Além disso, pretende-se que os alunos sejam capazes de estruturar e concretizar uma pequena investigação comparativa sobre estas temáticas, e fiquem ainda capacitados para apresentar os respectivos resultados em público.

Para atingir tais objectivos, o processo de ensino aprendizagem em SCE é apresentado aos alunos na FUC (ver Freire, 2010a, Anexo 2) do seguinte modo: “As aulas consistem sobretudo em aulas de exposição da matéria pelo docente (aulas teóricas e teórico-práticas) e em dis-

cussão e apresentação de trabalhos pelos alunos (aulas teórico-práticas / seminários). Durante as aulas (sessões de orientação tutorial) e o acompanhamento tutorial *tout court* serão dadas orientações teóricas e metodológicas sobre como estruturar e desenvolver um projecto de investigação (comparativo) sobre as temáticas leccionadas na cadeira.

Nas aulas, há várias actividades a desenvolver, as quais são sempre enquadradas pelo docente, requerendo-se dos alunos sobretudo leitura prévia dos materiais, atenção e questionamento crítico, bem como participação activa nas discussões dos textos e na realização de outras das tarefas previamente acordadas com o docente. As orientações sobre como desenvolver um projecto de investigação deverão ser prosseguidas e concretizadas ao nível do trabalho de campo a realizar pelos estudantes, bem como nos exercícios a realizar na aula.”

No Departamento de Sociologia (hoje Escola de Sociologia e Políticas Públicas/ Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas) do ISCTE-IUL, cada UC em cada semestre deve contemplar 12 semanas de aulas que, no caso de SCE, correspondem a 12 semanas vezes duas aulas de 1h20m cada. Na FUC supra-referida é apresentado aos alunos no início de cada semestre o planeamento integral de todas e cada uma das aulas – ver Freire, 2010a, Anexo 2, Ponto III – Programação das Aulas e respectiva calendarização. Portanto, os alunos ficam a saber, para cada dia, quais as matérias que serão leccionadas e discutidas e qual o tipo de aulas nas duas sessões em causa. Como pode ver-se, das 12 semanas previstas, a primeira foi ocupada com orientação tutorial (apresentação da cadeira, dos objectivos e do sistema de avaliação; e ainda a organização pedagógica das aulas, nomeadamente a distribuição dos textos a apresentar e discutir oralmente pelos alunos).²⁶ Das restantes 11 semanas, em 6 delas as aulas (12) foram essencialmente de exposição da matéria pelo docente (ver à frente os conteúdos programáticos). As restantes 5 semanas (10 sessões) são geralmente preenchidas com aulas em que, para cada sessão, dois grupos de alunos ficam encarregues de apresentar oralmente

.....
²⁶ Note-se que esta estrutura tem sido seguida nos vários anos (2) em que a cadeira vigorou e só por comodidade apresentamos o ano lectivo 2008-2009 como exemplo.

dois textos (ou dois conjuntos de textos) e os restantes discentes são, no final, convocados aleatoriamente para comentarem e/ou questionarem a exposição dos colegas (a lista completa dos textos a apresentar, em cada sessão, é fornecida aos alunos com a FUC – ver Freire, 2010a, Anexo 2; para facilitar a logística, também uma sebenta com estes textos – todos de leitura obrigatória – é fornecida aos alunos no início do semestre).²⁷ Assim, se pretende, em primeiro lugar, que os alunos treinem a comunicação oral de resultados de pesquisas/textos. Em segundo lugar, almeja-se que desenvolvam o sentido crítico ao serem convocados a discutir as apresentações dos colegas. Em terceiro lugar, este modelo de aulas pretende ainda estimular uma participação mais activa dos alunos.

Nesta cadeira de SCE, em estreita articulação com a cadeira de “Laboratório de Pesquisa Comparativa” (LabPC), pretende-se ainda que os alunos aprendam a estruturar uma pesquisa comparativa na área dos estudos eleitorais (instituições eleitorais e/ou comportamentos de voto). Para tal, organizados em grupos, os alunos têm de estruturar e realizar uma pesquisa, nomeadamente mobilizando os conhecimentos teóricos adquiridos na cadeira, mas também os conhecimentos teórico-metodológicos ad-

**“Nesta cadeira de
«Sistemas e
Comportamentos
Eleitorais”, e em estreita
articulação com
“Laboratório de Pesquisa
Comparativa”, há uma
forte aposta na simbiose
entre a teoria e a prática,
entre o ensino teórico e a
investigação empírica.”**

²⁷ Dizemos geralmente porque no ano lectivo 2008-2009 uma destas 5 semanas foi integralmente ocupada com a frequência, a título inteiramente gratuito (e com direito a diploma), do X Curso Livre em História Contemporânea do IHC-FCSH-UNL e da FMS (Fundação Mário Soares), que versou sobre a temática em estudo nesta cadeira (“Eleições e sistemas eleitorais no século XX Portugueses”) e foi organizado cientificamente pelo docente e coordenador de SCE. Mais, durante toda a semana (sábado incluído, onde a sessão foi feita com a apresentação das propostas de reforma do sistema que os cinco partidos com representação parlamentar pensam desejáveis, por deputados da Assembleia da República) os alunos foram liberados de todas as restantes aulas para poderem assistir ao curso, o que fizeram com proveito. Pensamos que o ensino universitário deve acomodar, de forma flexível e dentro de limites razoáveis, este tipo de iniciativas, caso elas estejam relacionadas com as matérias leccionadas, como era manifestamente o caso.

quiridos noutras cadeiras. A orientação tutorial, feita em articulação com LabPC, visa precisamente orientar os alunos na estruturação de uma tal pesquisa; naturalmente, uma tal pesquisa exige também bastante trabalho autónomo dos alunos.

Para ajudar os alunos nesta e noutras tarefas, é-lhes fornecido com a FUC no início do semestre (ver Freire, 2010a, Anexo 2) não só uma bibliografia básica, com indicação dos elementos de leitura obrigatória em cada ponto do programa, mas também uma bibliografia complementar. Note-se que, muitos destes textos (sobretudo os que estão em português), são obras de referência (mais ao estilo de manual introdutório ou não) elaboradas e/ou dirigidas pelo autor do presente relatório, seja na área das instituições eleitorais (Lopes e Freire, 2002, Parte II; Freire, Meirinho e Moreira, 2008), seja na área dos comportamentos de voto (Freire, 2001a e 2001b; Freire, 2006; Freire e Magalhães, 2002; Freire, Lobo e Magalhães, 2004, Freire, Lobo e Magalhães, 2007).

Além disso, como para essa pesquisa os alunos terão não só de fazer uma revisão de literatura e desenvolver um quadro teórico, mas também recolher os dados relevantes para a pesquisa, tratá-los e analisá-los, é-lhes fornecido com a FUC um conjunto de moradas de sítios da rede e de fontes impressas onde podem encontrar informação útil (dados empíricos) para a realização de pesquisas comparativas em Ciência Política, nomeadamente na área dos estudos eleitorais (ver Freire, 2010a, Anexo 2). A este respeito refira-se designadamente o acesso ao banco de dados do ICPSR (*Inter University Consortium for Political and Social Research*), *Michigan University*, Ann Arbor, EUA, de que o autor do presente relatório é o professor responsável e *official representative* (no ISCTE-IUL) desde 2000.²⁸ Note-se ainda que alguns dos dados úteis para tais pesquisas, sobretudo respeitantes a

²⁸ O ICPSR é o maior banco de dados do mundo e fornece variadíssimos estudos baseados em amostras representativas das populações dos diferentes países, sobretudo de tipo *survey* comparativo (Eurobarómetros, *European Social Survey*, *European Election Study*, *Comparative Study of Electoral Systems*, *International Social Survey Programme*, *World Values Survey*, *European Values Study*, etc., etc.). Trata-se, portanto, de uma infra-estrutura fundamental para a promoção de um ensino universitário aplicado e ligado à investigação (nos vários ciclos, 1º, 2º e 3º).

Portugal, foram compilados e publicados em *booklet* pelo autor deste relatório (ver Freire, Lobo, Magalhães e Espírito-Santo, 2003 e 2005; Freire, Viegas e Seiceira, 2009). Para este mesmo fim, é-lhes ainda fornecida uma pequena lista de revistas académicas de referência (nacionais e internacionais) na área da CP, as quais deverão ser consultadas para a realização do trabalho.

4. 2

Avaliação da aprendizagem

Já se definiram atrás os tipos de aulas na UC e de que modo elas permitem atingir os diferentes tipos de objectivos definidos, quer para a licenciatura de CP, em geral, quer para a cadeira de SCE, em particular. Nessa apresentação, já remetemos para alguns dos elementos sobre a forma como os alunos são avaliados. Cabe agora especificá-los com precisão, começando por descrever o sistema de avaliação tal qual é apresentado aos alunos no início de cada semestre na FUC (ver Freire, 2010a, Anexo 2):

“A avaliação visa aferir em que grau o estudante atingiu os resultados de aprendizagem previstos nos objectivos e tem cinco componentes.

Primeiro, a assiduidade e a participação nas aulas (15% da média final).

Segundo, uma exposição oral (25%) e um comentário (10%) de (diferentes) textos programados para as aulas práticas.

Terceiro, em articulação com a cadeira “Laboratório de Pesquisa Comparativa” e organizados em grupos, os discentes terão de estruturar uma pequena pesquisa empírica comparativa baseada em dados secundários e versando sobre as temáticas leccionadas na cadeira (50%). A pesquisa será acompanhada regularmente pelo docente e terá discussão obrigatória com o mesmo.

Os alunos que não obtiverem aproveitamento na avaliação contínua poderão sempre recorrer ao exame escrito nas condições legais usuais.”

Em primeiro lugar, desta descrição podemos verificar que a assiduidade e a participação dos alunos, em geral, e nas aulas teórico-práticas (seminariais), em particular, é bastante valorizada e incentivada. Primei-

ro, como uma nota (de 0 a 20) ponderada em 15% para a média final pela “assiduidade e participação” nas aulas em geral. Segundo, através de uma exposição oral (preparada em grupo mas apresentada e classificada individualmente), com uma nota (de 0 a 20) ponderada a 25% para a média final, e de um comentário oral (individual) a pelo menos um dos textos apresentados pelos colegas nas aulas teórico-práticas (seminariais), com uma nota (de 0 a 20) ponderada a 10% para a média final. Fica pois evidente a valorização, com consequências na classificação, da assiduidade, da participação nas aulas, do treino da exposição em público e do exercício do espírito crítico. Note-se que estas práticas do treino da exposição e comentário de resultados (e textos), em público, são já uma tradição (no ISCTE-IUL) com provas dadas e reconhecidas pelos alunos.

Em segundo lugar, nesta cadeira de SCE, e em estreita articulação com a UC “Laboratório de Pesquisa Comparativa”/LabPC (também leccionada e coordenada pelo autor deste relatório no mesmo primeiro semestre do 2º ano da Licenciatura em CP do ISCTE-IUL), leva-se muito a sério e concretiza-se um dos elementos chave do paradigma de ensino-aprendizagem do ISCTE-IUL, já referido atrás: a aposta numa relação simbiótica entre a teoria e a metodologia, entre a teoria e a prática, em suma, entre o ensino teórico e a investigação empírica. Para tanto, aos alunos deste primeiro semestre do 2º ano da licenciatura em CP é-lhes pedido que estruturem uma pequena pesquisa empírica comparativa usando para tanto as ferramentas teóricas dos estudos eleitorais (lecionadas em SCE) e aplicando simultaneamente a metodologia comparativa (um metodologia emblemática da Ciência Política, como é sabido), que lhes é ensinada em LabPC. O mesmo ensaio de investigação é pois realizado e avaliado com diferentes perspectivas, uma mais teórico-prática, associada a SCE, e outra mais metodológica, associada a LabPC.

Para se perceber melhor como é concretizada a simbiose entre a teoria e a prática de investigação empírica em SCE (articulada com LabPC), recorde-se o perfil das UCs “laboratórios de CP” da Licenciatura de CP do ISCTE-IUL: “as unidades curriculares de **“laboratórios de Ciência Política”** foram concebidas com um terceiro tipo de formato pedagógico. São unidades curriculares essencialmente práticas, destinadas ao treino da aplicação e integração de conhecimentos e ao desenvolvimen-

to de competências, tanto competências básicas do trabalho politológico como competências mais avançadas, essencialmente de projecto politológico.²⁹” Portanto, nesta articulação é pedido aos alunos que, usando as temáticas dos estudos eleitorais como área de trabalho, estruturarem um projecto de pesquisa definindo uma (ou mais) questão(ões) de pesquisa, os objectivos da mesma, uma revisão de literatura (estado da arte) e um quadro teórico (com as ferramentas dos estudos eleitorais). Neste projecto, os alunos deverão ainda formular hipóteses, definir os casos (países) a estudar e a metodologia de selecção dos mesmos, recolher dados e testar as hipóteses com os métodos e as técnicas que considerarem adequados à natureza dos problemas e ao tipo de dados disponíveis. Portanto, trata-se de levar a cabo uma pequena pesquisa empírica comparativa na área dos estudos eleitorais. Note-se que o trabalho é desenvolvido em grupo (não só por causa da dimensão das turmas, mas também pelas significativas exigências de trabalho que uma pesquisa deste género sempre comporta), mas a avaliação é individual, seja através do acompanhamento tutorial (fora das aulas), seja através dos exercícios práticos semanais (executados em LabPC), seja através da discussão final dos trabalhos com os alunos.

Descrito o processo de avaliação e aprendizagem em SCE (em articulação com LabPC), bem como a forma como ele se ajusta plenamente ao paradigma de ensino-aprendizagem do ISCTE-IUL, designadamente da Licenciatura em CP, cumpre passar a uma breve análise dos resultados. Porém, por limitações de espaço na revista Eleições, apenas apresentamos uma breve síntese dos resultados dos alunos, bem como das

“Os resultados dos alunos têm sido francamente positivos; as avaliações do professor feitas pelos discentes revelam também resultados bastante positivos, geralmente acima da média na Licenciatura de Ciência Política do ISCTE-IUL”

²⁹ Citação retirada de ISCTE-IUL (2009), *Concretização do Processo de Bolonha – Relatório – 1º Ciclo de Ciência Política, 2008-2009*, Lisboa, ISCTE-IUL.

avaliações do docente pelos discentes; os interessados em mais detalhes deverão consultar Freire, 2010a e 2010b. Neste domínio, é apenas possível sintetizar aqui três conjuntos de dados fundamentais. Primeiro, os resultados dos alunos têm sido francamente positivos nos dois anos lectivos já concretizados (2008-2009 e 2009-2010). Segundo, as avaliações do professor feitas pelos discentes (com base em inquéritos regulares passados junto dos alunos) revelam também resultados bastante positivos, geralmente acima da média na Licenciatura de CP do ISCTE-IUL (e do conjunto das Licenciaturas do próprio ISCTE-IUL). Terceiro, estes resultados são congruentes com os de outras UCs (unidades curriculares) leccionados pelo docente em outras licenciaturas e mestrados do ISCTE-IUL. Os dados empíricos que documentam esta síntese são apresentados, como já se referiu, em Freire, 2010a e 2010b.

4. 3

Duração e planeamento da Unidade Curricular

No início, isto é, nos anos lectivos 2007-2008 e 2008-2009, foi possível atribuir igualmente 6 ECTS (168 horas) a todas as unidades curriculares da Licenciatura em CP do ISCTE-IUL, embora haja entre as UCs três conjuntos diferenciados (como vimos acima) e com um perfil de actividades bastante diverso. Em concreto, correspondiam a 80 horas de contacto, com o conteúdo descrito acima, a que acresciam, no caso dos laboratórios de competências politológicas básicas, 40 horas de estudo individual e 40 horas de trabalho de grupo, e, no caso dos laboratórios de projecto e relatório, 20 horas de estudo individual, 20 horas de trabalho de grupo e 40 horas de trabalho de projecto (em ambos os casos, com mais 8 horas de avaliação). Para vigorar a partir do ano lectivo 2009-2010 em diante, e tendo em conta a experiência adquirida com a aplicação do processo de Bolonha no Departamento de Sociologia do ISCTE, foi mantido o número créditos ECTS (6) igual para todas as ca-

deiras, mas baixou-se o número total de horas de trabalho (contacto e trabalho autónomo), o qual passou a ser de 150 horas (ver Anexo 1, designadamente tabelas A1.4 e seguintes). No caso das UCs teórico-metodológicas (onde se inclui SCE) essas horas são distribuídas por 37 de contacto e as restantes 113 de trabalho autónomo (individual ou de grupo). Nas UCs de análise de dados, bem como de laboratórios em CP, a distribuição passou a ser de 55 e 95, respectivamente.

No Departamento de Sociologia do ISCTE-IUL, hoje Escola de Sociologia e Políticas Públicas/ Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, cada UC em cada semestre deve contemplar 12 semanas de aulas que, no caso de SCE, correspondem a 12 semanas vezes duas aulas de 1h20m cada. Na FUC supra-referida é apresentado aos alunos no início de cada semestre o planeamento integral de todas e cada uma das aulas – ver Freire, 2010a, Anexo 2, Ponto III – “Programação das Aulas” e respectiva calendarização”. Portanto, os alunos ficam a saber logo no início do semestre, para cada dia, quais as matérias que serão leccionadas e discutidas e qual o tipo de aulas nas duas sessões em causa.

4. 4

Conteúdos programáticos:

A cadeira de SCE da Licenciatura de CP do ISCTE-IUL está estruturada em três grandes conjuntos programáticos, cada um deles por sua vez subdividido em vários pontos mais específicos. Esses grandes pontos são 1) “Eleições e democracia”; 2) “Sistemas eleitorais”; 3) “Comportamentos eleitorais”. Para cada ponto é proposto na FUC um conjunto de aulas que lhe é dedicado (ver Freire, 2010a, Anexo 2: “Programação das aulas”). Além disso, na versão detalhada do programa, para cada ponto são definidos subpontos e é apresentada uma bibliografia específica (desejavelmente reduzida, até porque a bibliografia básica – de leitura obrigatória – e a bibliografia complementar – mais extensa e cujo objectivo é fornecer instrumentos para traba-

lhos específicos, actuais e futuros – foram já fornecidos na versão sintética da FUC: ver Freire, 2010a, Anexo 2). Na bibliografia específica que acompanha cada um dos pontos específicos do programa são ainda referenciados os elementos de leitura obrigatória, assinalados com 2 asteriscos (**), e os elementos de leitura (não obrigatória mas) especialmente recomendada, assinalados com 1 asterisco (*). Seguidamente, para cada um dos três conjuntos de conteúdos programáticos, começamos por os apresentar tal como eles são definidos na FUC (versão detalhada: Freire, 2010a, Anexo 2). Em segundo lugar, explicitamos as matérias específicas a que se reportam. Em terceiro lugar, explicitamos o número de aulas que lhes são dedicadas, sejam de exposição pelo docente, sejam aulas práticas de apresentação e discussão de textos pelos alunos.

4. 4. 1

Eleições e democracia

“1 – Eleições e Democracia

1. 1 – As funções das eleições nos diferentes regimes políticos

1. 2 – Eleições e democratização à escala mundial

1. 3 – Eleições e regimes políticos em Portugal: séculos XIX-XXI

BIBLIOGRAFIA:

ALMEIDA, P.T. DE (1991), *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel.

CRUZ, MANUEL BRAGA DA (1988), “A União Nacional e a Oposição: As Eleições do Estado Novo” in *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Presença, pp. 194-227.

DAHL, ROBERT (1998), “What political institutions does large-scale democracy require?”, in *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, pp. 83-99.³⁰ / (*)³¹

LOPES, FERNANDO FARELO (1994), *Poder Político e Caciquismo na 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Estampa.

³⁰ Há tradução portuguesa da Editorial Presença.

³¹ (*) = Leitura recomendada.

NOHLEN, D. (1995), “Concepto, importancia y función de las elecciones”, in *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 9-18. (**)³²

SCHMITTER, P. (1999), “Impacte e Significado das Eleições «Não Concorrenciais, Não Livres e Não Significativas» no Regime Autoritário Português, 1933-1974” in *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, ICS, pp. 71-102.”

Este primeiro ponto é introdutório e serve fundamentalmente para se perceber o porquê da importância de estudar as eleições e os processos eleitorais em Ciência Política. Começamos pela natureza e funções das eleições nos diferentes regimes políticos: autoritários, totalitários, liberais mas não democráticos e demoliberais, ou seja, liberais e democráticos. Seguidamente, apresenta-se um breve relance dos processos de democratização à escala mundial (vagas de democratização; parlamentarização dos regimes políticos; expansão dos direitos de voto e das condições para um exercício dos mesmos em condições de igualdade e liberdade; principais tendências na evolução dos sistemas eleitorais). Um especial realce é ainda dado à natureza e funções dos processos eleitorais nos diferentes regimes políticos portugueses desde a transição liberal (1820) até à actualidade, designadamente dando conta da investigação feita sobre o tema em cada um desses regimes políticos (Monarquia Constitucional, I República, Estado Novo, Democracia). Este ponto ocupa geralmente duas aulas, exclusivamente dedicadas à exposição da matéria pelo docente, como se pode ver na “Programação das aulas” constante na FUC detalhada (Freire, 2010a, Anexo 2).

4. 4. 2

Sistemas eleitorais

“2 – Sistemas eleitorais

2.1 – Principais elementos dos sistemas eleitorais

2.2 – Consequências políticas dos diferentes tipos de sistemas eleitorais

.....
³² (**) = Leitura obrigatória.

- 2.3 – O sistema eleitoral português numa perspectiva comparada
- 2.4 – Tendências actuais de reforma dos sistemas eleitorais: o caso português em perspectiva comparada
- 2.5 – Sistemas sociais, sistemas eleitorais, sistemas de partidos e modelos de democracia

BIBLIOGRAFIA:

-
- ANDRÉ, JOSÉ GOMES (2008), “Sistema político e eleitoral norte-americano. Um roteiro”, in Soromenho-Marques, Viriato, *O Regresso da América. Que Futuro depois do Império, Lisboa, Esfera do Caos*, pp. 155-169 e 173-180 e 195-236. (*)
- CURTICE, J., E SHIVELY, P. (2003). “Quem nos representa melhor? Um deputado ou vários?”, in *Análise Social*, n.º 167, pp. 361-386. (*)
- CRUZ, MANUEL BRAGA DA (ORG.), (1998). *Sistemas Eleitorais: o Debate Científico*, Lisboa, ICS. (**)
- FREIRE, ANDRÉ, E MARTINS, MEIRINHO, E MOREIRA, DIOGO (2008), “O sistema eleitoral em perspectiva comparada”, in *Para uma melhoria da qualidade da representação política. A reforma do sistema eleitoral*, Lisboa, Sextante, capítulo 1. (**)
- GALLAGHER, M., E MITCHELL, P. (EDS.) (2008), “Introduction to electoral systems” e “Conclusion”, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, pp. 3-24 e 535-578.
- KLINGEMANN, H., E WESSELS, B. (2000). “The political consequences of Germany’s mixed member system: personalization at the grass roots?”, in Shugart, M.S., e Wattenberg, M. P., orgs., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press, pp. 279-296. (*)
- LOPES, F. F., E FREIRE, A. (2002), “Sistemas eleitorais”, in *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta: II Parte. (**)
- MOSER, R. G. (2000). “The consequences of Russia’s mixed-member electoral system”, in Shugart, M.S., e Wattenberg, M. P., orgs., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press, pp. 494-520. (*)
- OÑATE, PABLO, E OCAÑA, FRANCISCO A. (1999), *Análisis de datos electorales*, Cuadernos Metodológicos, 27, Madrid, CIS. (*)
- TAAGEPERA, REIN (2007), “Electoral systems”, in Boix, Carles, e Stokes, Susan (editors), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 678-702. (*)

Este é um dos pontos com mais peso no programa da cadeira e, por isso, ocupa 6 sessões de exposição pelo docente (aulas teóricas e teórico-práticas) onde são apresentados quatro conjuntos de tópicos. Primeiro, as definições sobre o que é o sistema eleitoral e que importância tem para a representação política, sobretudo liberal e/ou demoliberal.

ral. Segundo, ainda neste ponto são abordados os vários elementos que configuram as instituições eleitorais e as diferentes classificações existentes para diferentes tipos de regras (designadamente, são apresentadas, comparadas e discutidas as classificações propostas por Nohlen, 1994; Lijphart, 1995; Shugart e Wattenberg, 2000; e outras revistas em Freire, Meirinho e Moreira, 2008: Capítulo 1; Martins, 2008: especialmente pp. 183 e seguintes). Quanto aos vários elementos dos sistemas eleitorais e à sua importância relativa, são considerados fundamentalmente os seguintes: fórmulas eleitorais; sistemas de representação; círculos eleitorais (desenho, distribuição população e magnitude; cláusulas barreiras legais e efectivas, “limiares efectivos”); as patologias dos sistemas eleitorais (*gerrymandering*, *maltaportionment* e vitórias em número de lugares de forças políticas que não são as mais votadas); tipos de sufrágio e procedimentos de votação; dimensão do órgão a eleger.

Neste domínio os alunos são confrontados com vários indicadores usados na CP para medir as características e os efeitos dos sistemas eleitorais sobre a competição política, nomeadamente o “limiar efectivo”, a “representação desigual”, a “desproporcionalidade”, etc. As obras de referência usadas são aqui os trabalhos de Lijphart (1994) e Gallagher e Mitchell (2008); obras de referência com revisões de literatura são Oñate e Ocaña (1999) e Freire, Meirinho e Freire (2008).

Além disso, aprofunda-se e discute-se a importância de cada um destes elementos para o funcionamento dos sistemas de representação política e para os efeitos das instituições eleitorais sobre a competição partidária.

Terceiro, são apresentadas o perfil, as consequências políticas e as principais tendências de reforma dos principais tipos de sistemas eleitorais existentes, nomeadamente colocando o sistema eleitoral português em perspectiva comparativa. Neste domínio, são apresentadas as teses de vários autores consagrados sobre as relações entre os sistemas eleitorais e os sistemas partidários, designadamente Maurice Duverger, Douglas Rae, Giovanni Sartori e Arend Lijphart, as quais são apresentadas e discutidas em Lopes e Freire (2002: II Parte), e cujos textos base foram compilados por Cruz (1998).

Por último, são analisadas não só as relações entre os sistemas eleitorais e as sociedades em que se inserem, mas também as relações entre as regras eleitorais e outros tipos de instituições políticas. Aqui analisa-se não só a integração dos diferentes conjuntos de instituições políticas em diferentes modelos de democracia, mas também a sua maior ou menor adequação a diferentes tipos de sociedades (plurais versus homogéneas, etc.) e as sua performance em termos de desempenho macroeconómico, gestão dos conflitos e da violência, e qualidade da democracia. Neste domínio, especial atenção é dada aos trabalhos de Lijphart (1999) e Powell (2000).

Além das 6 sessões teóricas já referidas há ainda outras 6 dedicadas à apresentação e à discussão de textos (sobre estes tópicos) pelos alunos. No ano lectivo de 2009-2010, estas foram apenas reduzidas a duas (ver textos 1 a 8 para apresentação e discussão pelos alunos: Freire, 2010a, Anexo 2, “Aulas práticas – seminários”). A terceira sessão foi este ano ocupada pela frequência do X Curso Livre da Fundação Mário Soares e do Instituto de História Contemporânea da FCSH-UNL (cientificamente dirigido pelo autor do presente relatório), pois este curso versava matérias de especial interesse para os alunos de SCE (“Eleições e sistemas eleitorais no século XX português: um balanço”).

4. 4. 3

Comportamentos eleitorais

- “3 – Comportamentos eleitorais
- 3.1 – Modelo sociológico: estruturas sociais, eleitores e partidos
- 3.2 – Modelo sociopsicológico: bases atitudinais da ligação dos cidadãos aos partidos
- 3.3 – Modelo económico: cálculo estratégico, conjuntura económica e voto nos partidos
- 3.4 – Modelos das novas clivagens: novas clivagens, nova esquerda e nova direita
- 3.5 – Efeitos contextuais no comportamento dos eleitores

3.6 – O modelo das eleições de segunda ordem (e afins)

3.7 – Tendências recentes dos comportamentos e atitudes dos eleitores nas democracias modernas

BIBLIOGRAFIA:

DALTON, RUSSEL J. (2002), “Political cleavages, issues and electoral change”, in LeDuc, Lawrence, e Niemi, Richard G., e Norris, Pippa (orgs.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 189-209. (*)

BARTLE, JOHN, AND BELLUCI, PAOLO (2009), “Introduction: Partisanship, social identity and individual identity”, in Bartle, John, and Belluci, Paolo (eds.), *Political Parties and Partisanship. Social Identity and Political Attitudes*, London, Routledge, pp. 1-25.

ESMER, YILMAZ, E PETTERSON, THORLEIF (2007), “The effects of religion and religiosity on voting behavior” in Dalton, Russell J., e Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 481-503.

FRANKLIN, MARK (1992), “The decline of cleavage politics”, in Franklin, Mark N. et al (eds.), *Electoral change – responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 383-405. (**)

FRANKLIN, MARK (2002), “The dynamics of electoral participation”, in LeDuc, Lawrence, e Niemi, Richard G., e Norris, Pippa (orgs.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 148-168. (**)

FRANKLIN, MARK ET AL (1992), “Introduction”, in Franklin, Mark N. et al (eds.), *Electoral change – responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*, Cambridge, CUP, pp. 3-32. (*)

FREIRE, ANDRÉ (2001), *Modelos do Comportamento Eleitoral. Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras, Celta. (**)

FREIRE, ANDRÉ, E LOBO, MARINA C. (2005), “Economics, Ideology and Vote: Southern Europe, 1985-2000”, *European Journal of Political Research*, Volume 44 (4), pp. 493-518. (*)

FREIRE, ANDRÉ E MAGALHÃES, PEDRO (2002), “Indicadores da abstenção eleitoral: vantagens e desvantagens relativas para a análise comparativa” e “A evolução da abstenção nas eleições legislativas, presidenciais e europeias nas democracias industrializadas”, in *A Abstenção eleitoral em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 21-40 e 41-70.

FREIRE, ANDRÉ, AND TEPEROGLOU, EFTICHIA (2007), “Eleições Europeias e Política Nacional: Lições das «Novas» Democracias do Sul da Europa”, *Perspectivas*, 02, pp. 29-54. (**)³³

GUNTHER, RICHARD (2004), “As eleições portuguesas em perspectiva comparada: partidos e comportamento eleitoral na Europa do Sul”, Freire, André, M.C. Lobo, P.C. Magalhães (editors) (2004), *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais, pp. 35-86. (**)

³³ Versão inglesa em *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 17 (1), pp. 101-122.

HOLMBERG, SOREN (2007), "Partisanship reconsidered", in Dalton, Russell J., e Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 557-570.

INGLEHART, RONALD (2007), "Postmaterialist values and the shift from survival to self-expression values" in Dalton, Russell J., e Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 223-239. (**)

KNUTSEN, ODDBJORN (2007), "The decline of social class?" in Dalton, Russell J., e Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 457-480.

LEWIS-BECK, MICHAEL, E STEGMATTER (2007), "Economic models of voting", in Dalton, Russell J., e Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 518-537.

LIPSET, S.M., & S. ROKKAN (1992 [1967]), "Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos dos eleitores" in Lipset, S., *Consenso e conflito*, Lisboa, Gradiva, pp. 161-259.³⁴ (**)

LOBO, MARINA C. (2007), "Partidos e líderes: organização partidária e voto no contexto Europeu", em Freire, André, M. C. Lobo e P. Magalhães (eds.) (2007), *Eleições e Cultura Política: Portugal no Contexto Europeu*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, ICS, pp. 253-274.³⁵ (*)

MCALLISTER, IAN (2007), "The personalization of politics", in Dalton, Russell J., e Klingemann, Hans-Dieter (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press, pp. 571-588.

MILLER, WILLIAM L., E NIEMI, RICHARD G. (2002), "Voting: choice, conditioning and constraint", in LeDuc, Lawrence, e Niemi, Richard G., e Norris, Pippa (orgs.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 169-188. (**)

No terceiro conjunto de conteúdos programáticos de SCE são estudados os comportamentos dos eleitores (participação versus abstenção; sentido de voto), os principais enfoques teóricos no seu estudo e as principais tendências nesta matéria, fundamentalmente desde o fim da segunda guerra até à actualidade. A estas temáticas são dedicadas 4 aulas de exposição pelo docente e mais 4 aulas de exposição e discussão de textos pelos alunos (ver os textos em Freire, 2010a, Anexo 2 – "Aulas práticas – seminários" – textos 9 a 16).

Num primeiro momento, depois de definido de que é que se ocupa e porque é que é relevante o estudo dos comportamentos dos eleitores, são abordados os principais modelos explicativos do voto (isto é, da participação versus abstenção e do sentido de voto). Designadamente, são referidos os trabalhos de Lazarsfeld et al, 1948; Campbell

³⁴ Versão original em Lipset, S. M., and Rokkan, S. (eds), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, NY: Free Press, pp. 1-64.

³⁵ Há versão inglesa na revista *Party Politics*.

et al, 1980; Downs, 1957; Lewis-Beck, 1998; Inglehart, 1997) Estes diferentes modelos são apresentados seja do ponto de vista da sua contextualização histórico-institucional, seja do ponto de vista de se perceber como é que a relevância dos diferentes modelos (e o seu aparecimento) foi a respostas as condições políticas efectivamente encontradas pelos investigadores. Do ponto de vistas dos modelos, especial ênfase é dada aos seguintes: modelo sociológico, modelo sociopsicológico, modelo económico e modelo das novas clivagens.

Quer estes modelos, quer a sua proeminência relativa na academia através dos tempos, são apresentados em articulação com o estudo de algumas das principais tendências do comportamento eleitoral em Portugal e nas democracias da nossa área geocultural: declínio da participação eleitoral e crescimento da participação política extra-eleitoral; declínio do impacto das clivagens sociais e das identidades partidárias no voto; crescimento da volalitude eleitoral; crescimento do voto estruturado por factores de curto-prazo (temas, economia, candidatos, campanha). Várias obras de referência e colectâneas são usadas neste domínio, designadamente Franklin et al, 1992; Clark e Lipset, 2002; Norris, 1998; Niemi, 1993a e 1993b; Freire, 2001a.

Um último tópico analisado e discutido no âmbito deste terceiro conjunto programático é o do impacto do contexto (isto é, das instituições políticas, nomeadamente eleitorais, dos tipos de eleições, etc.) sobre os comportamentos dos eleitores. Além das obras de referência e colectâneas referidas atrás, o trabalho de Miller e Niemi (2002) é também referenciado para uma revisão de literatura sobre este ponto.

Globalmente, portanto, a UC de SCE fornece não só um conjunto de conhecimentos básicos e avançados sobre a importância das eleições para se perceber o funcionamento dos regimes e sistemas políticos, sobretudo os de carácter democrático, mas também um conjunto de instrumentos conceptuais e operacionais para se perceber e estudar a importância das regras eleitorais e dos comportamentos dos actores políticos (partidos, candidatos e eleitores) na estruturação da competição político-partidária e na performance dos sistemas políticos modernos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (COMPILAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE ALBERT BATLLE) (1992), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.
- AA.VV. (1998A). *Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, Coimbra, PCM/MCT/FDUC.
- AA.VV. (1998B). *Direitos dos Eleitores, Seminário Internacional 1998*, Lisboa, Universidade Moderna.
- ALMEIDA, PEDROTAVARES. DE (1991), *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel.
- BEETHEM, DAVID (2005), *Democracy. A Beginner's Guide*, Oxford, Oneworld Publications.
- BESSA, ANTÓNIO MARQUES, E PINTO, JAIME NOGUEIRA (2002), *Introdução à Política, Volume III Ideologias, Regimes Políticos e Ordem Internacional*, Lisboa, Verbo.
- BOIX, CARLES, E STOKES, SUSAN (ORGS.) (2007), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- BONIFÁCIO, MARIA DE FÁTIMA (2007), “O Parlamento Português no século XIX” e “O maior patrono de Portugal”, in *Estudos de História Contemporânea de Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 151-164 e 165-208.
- CAMPBELL, ANGUS ET AL (1980 [1960]), *The American Voter*, Chicago, Chicago University Press
- CANOTILHO, JOAQUIM GOMES (2010), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina.
- CANOTILHO, JOAQUIM GOMES, E MOREIRA (2007), *Constituição da República Portuguesa – Anotada*, Volume 1, Coimbra, Coimbra Editora.
- CLARK, TERRY, E LIPSET, SEYMOUR M. (ORGS.) (2002), *The Breakdown of Class Politics. A Debate on Post-Industrial Stratification*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 39-54.
- CRUZ, MANUEL BRAGA DA (1987), “A União Nacional e a Oposição: As Eleições no Estado Novo”, in *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Presença, pp. 194-250.
- CRUZ, MANUEL BRAGA DA (ORG.), (1998). *Sistemas Eleitorais: o Debate Científico*, Lisboa, ICS.
- CRUZ, MARIA ANTONIETA (ORG.) (2009), *Eleições e Sistemas Eleitorais – Perspectivas Históricas e Políticas*, Porto, Universidade do Porto Editorial.
- DAHL, ROBERT (1998), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- DALTON, RUSSELL J, E KLINGEMANN, HANS-DIETER (ORGS.) (2007), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford, Oxford University Press.
- DOWNS, ANTHONY (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper Collins Publishers.
- FRANKLIN, MARK ET AL (EDS.) (1992), *Electoral change – responses to evolving social and attitudinal structures in western countries*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-32 e 383-405.

FREIRE, ANDRÉ (2001A), *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras, Celta.

FREIRE, ANDRÉ (2001B), *Mudança Eleitoral em Portugal Continental: Clivagens, Economia e Voto em Eleições Legislativas, 1983-1999*, Oeiras, Celta.

FREIRE, ANDRÉ (2006), *Esquerda e Direita na Política Europeia. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

FREIRE, ANDRÉ (2010A), *Relatório da Unidade Curricular “Sistemas eleitorais e comportamentos eleitorais” (SCE) – do 2º ano do 1º ciclo (Licenciatura) em Ciência Política do ISCTE-IUL*, para efeitos de candidatura à Agregação na área das Ciências Sociais – Especialidade em Ciência Política no Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, ISCSP-UTL, 12 Fevereiro de 2010 (Provas públicas em 15 e 16 Julho de 2010) – disponível também na Biblioteca do ISCTE-IUL.

FREIRE, ANDRÉ (2010B), *CURRICULUM VITAE (Versão completa) – André Renato Leonardo Neves dos Santos Freire (André Freire)*, Para efeitos de candidatura à Agregação na área das Ciências Sociais – Especialidade em “Ciência Política” no Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL) Lisboa, ISCSP-UTL, 12 Fevereiro de 2010 (Provas públicas em 15 e 16 Julho de 2010) – disponível também na Biblioteca do ISCTE-IUL.

FREIRE, ANDRÉ (2010C), *Lição: Eleições, sistemas eleitorais e democratização – o caso português em perspectiva histórica e comparativa*, Para efeitos de candidatura à Agregação na área das Ciências Sociais – Especialidade em “Ciência Política” no Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL) Lisboa, ISCSP-UTL, 12 Fevereiro de 2010 (Provas públicas em 15 e 16 Julho de 2010) – disponível também na Biblioteca do ISCTE-IUL.

FREIRE, ANDRÉ (2010D), *“Eleições, sistemas eleitorais e democratização”*, in Freire, André (organizador), *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português – Um Balanço Histórico e Comparativo*, no prelo.

FREIRE, ANDRÉ E MAGALHÃES, PEDRO (2002), *A Abstenção eleitoral em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

FREIRE, ANDRÉ, M.C. LOBO, P.C. MAGALHÃES (EDITORS) (2004), *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais.

FREIRE, ANDRÉ, M. C. LOBO E P. MAGALHÃES (ORGS.) (2007), *Eleições e Cultura Política: Portugal no Contexto Europeu*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, ICS.

FREIRE, ANDRÉ, E MARTINS, MEIRINHO, E MOREIRA, DIOGO (2008), *Para uma melhoria da qualidade da representação política. A reforma do sistema eleitoral*, Lisboa, Sextante.

FREIRE, ANDRÉ, E VIEGAS, JOSÉ MANUEL, E SEICEIRA, FILIPA (2009), *A Representação Política em Portugal. Inquéritos e Bases de Dados*, Lisboa, Sextante.

FREIRE, ANDRÉ, MARINA C. LOBO, PEDRO MAGALHÃES, E ANA ESPÍRITO-SANTO (2003), *As Eleições Legislativas de 2002. Inquérito Pós-Eleitoral*, Lisboa, ICS.

FREIRE, ANDRÉ, MARINA C. LOBO, PEDRO MAGALHÃES, E ANA ESPÍRITO-SANTO (2005), *Comportamentos e Atitudes Políticas: Inquéritos e Bases de Dados, 1973 – 2002*, Lisboa, ICS.

GALLAGHER, M., E MITCHELL, P. (EDS.) (2008), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press.

GASPAR, JORGE, & ANDRÉ, ISABEL (1990), *Geografia Eleitoral I: Colectânea de Artigos*, Lisboa, INIC.

- GASPAR, JORGE, ET AL (1990), *Geografia Eleitoral II: Colectânea de Artigos*, Lisboa, INIC, pp. 83-170.
- GOODIN, ROBERT E., E KLINGEMANN, HANS-DIETER (2000), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Hermet, Guy, Rose, Richard, e Rouquié, Alain (eds.), *Elections Without Choice*, London.
- KATZ, RICHARD S. (1997), *Democracy and Elections*, Oxford, Oxford University Press.
- LARSEN, STEIN UGELVIK (2006), *Theory and Methods in Political Science: First Steps to Synthesize a Discipline*, New York, Columbia University Press.
- LAZARSELD, P.F., BERELSON, B.R., AND GAUDET, H. (1948), *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*, 2nd. Edition, New York, Columbia University Press.
- LEWIS-BECK, M. (1988), *Economics and Elections: the Major European Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- LIJPHART, AREND (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LIJPHART, AREND (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press.
- LIPSET, S. M., AND ROKKAN, S. (EDS.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, NY: Free Press.
- LOFF, MANUEL (1998), "Electoral proceedings in Salazarist Portugal (1926-1974): Formalism and Fraud", in Romanelli, Raffaele (ed.), *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 227-250.
- LOFF, MANUEL (2010), "Natureza, funções e efeitos das eleições em regimes ditatoriais: o Estado Novo em perspectiva comparada", in Freire, André (organizador), *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português – Um Balanço Histórico e Comparativo*, no prelo.
- LOPES, FERNANDO FARELO (1994), *Poder Político e Caciquismo na 1ª República Portuguesa*, Lisboa, Estampa.
- Lopes, Fernando Farelo (2010), "Direito de voto, regime de escrutínio e eleições feitas na I República Portuguesa", in Freire, André (organizador), *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português – Um Balanço Histórico e Comparativo*, no prelo.
- LOPES, FERNANDO F., E FREIRE, ANDRÉ (2002), *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta: II Parte.
- MACMILLAN LARSEN, STEIN U. (ORG.) (2005), *Theory and Methods in Political Science*, New York, Columbia University Press.
- MALTEZ, ADELINO (2005A), *Tradição e Revolução – Uma Biografia do Portugal Político do século XIX ao século XXI*, Volume II, Lisboa, Tribuna da História.
- MALTEZ, ADELINO (2005B), *Tradição e Revolução – Uma Biografia do Portugal Político do século XIX ao século XXI*, Volume I (1820-1910), Lisboa, Tribuna da História.
- MARTINS, MANUEL MEIRINHO (2008), *Representação Política. Eleições e Sistemas Eleitorais – Uma Introdução*, Lisboa, ISCSP-UTL.

MARTINS, RODRIGO CALDEIRA (2001), *Votos, Eleitores e Ciclos Políticos: Uma Análise Político-Económica*, Tese de Mestrado em Economia Aplicada, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

MARTINS, RODRIGO CALDEIRA (2010), *Análise Económica do Comportamento Eleitoral em Portugal*, Tese de Doutoramento em Economia, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

MILLER, WILLIAM L., E NIEMI, RICHARD G. (2002), "Voting: choice, conditioning and constraint", in LeDuc, Lawrence, e Niemi, Richard G., e Norris, Pippa (orgs.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage, pp. 169-188.

MIRANDA, JORGE (1995), *Estudos de Direito Eleitoral*, Lisboa, Lex Editora.

MIRANDA, JORGE (2007), *Manual de Direito Constitucional, Tomo VII – Estrutura Constitucional da Democracia*, Coimbra, Coimbra Editora.

MÓNICA, MARIA FILOMENA (1996), "As reformas eleitorais no Constitucionalismo Monárquico, 1852-1910", *Análise Social*, Volume XXXI, 139, pp. 1039-1084.

NIEMI, R. & WEISBERG, H. (DIR.) (1993A), *Classics in voting behavior*, Congressional Quarterly.

NIEMI, R. & WEISBERG, H. (DIR.) (1993B), *Controversies in voting behavior*, Congressional Quarterly.

NOHLEN, D. (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

NORRIS, PIPPA (ED.) (1998), *Elections and voting behaviour: new challenges, new perspectives*, Dartmouth, Ashgate.

OÑATE, PABLO, E OCAÑA, FRANCISCO A. (1999), *Análisis de datos electorales*, Cuadernos Metodológicos, 27, Madrid, CIS.

PASQUINO, GIANFRANCO (2002), *Curso de Ciência Política*, Estoril, Principia.

PEREIRA, PAULO TRIGO (2008), *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: Instituições Económicas Políticas e Cidadania*, Coimbra, Almedina.

PEREIRA, PAULO TRIGO (2010), "Boletins de voto, Fórmulas Eleitorais e Liberdade de Escolha: uma Análise Comparativa de Sistemas Eleitorais, in Freire, André (organizador), *Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português – Um Balanço Histórico e Comparativo*, no prelo.

PEREIRA, PAULO TRIGO, E SILVA, JOÃO ANDRADE (2009), "Citizens' freedom to choose representatives: ballot structure, proportionality and «fragmented»' parliaments", *Electoral Studies*, 28, pp. 101-110.

POWELL, G. B. (2000), *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.

RHODES, R.A.W., BINDER, SARA A., E ROCKMAN, BERT A. (ORGS.) (2006), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

ROSAS, FERNANDO, E BRITO, JOSÉ MARIA BRANDÃO DE (DIR.) (1996), "Eleições para a Assembleia Nacional", "Eleições para a Presidência da República", in *Diccionario de História do Estado Novo*, Volume I, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 198-205 e 289-293,

SCHMITTER, PHILIPPE (1978), “The Impact and Meaning of «Non-Competitive, Non-Free and Insignificant» Elections in Authoritarian Portugal, 1933-1974”, Hermet, Guy, Rose, Richard, e Rouquié, Alain (eds.), *Elections Without Choice*, London, Macmillan, pp. 145-168.

SHUGART, MATTHEW S., E WATTENBERG, MARTIN P. (ORGS.) (2000). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*, Oxford, Oxford University Press.

SOUSA, MARCELO REBELO DE (1983), *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, Livraria Cruz.

VEIGA, LINDA (1998), “Popularity Functions for the Portuguese Prime Minister, Government and President”, *European Journal of Political Research*, 33, pp. 347-361.

VEIGA, FRANCISCO, E VEIGA, LINDA (2004A), “The determinants of Vote Intentions in Portugal”, *Public Choice*, 118, pp. 341-364.

VEIGA, FRANCISCO, E VEIGA, LINDA (2004B), “Popularity Functions, Partisan Effects, and Support for Parliament”, *Economics & Politics*, 16 (1), pp. 101-115.

VEIGA, FRANCISCO, E VEIGA, LINDA (2007), “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131, pp. 45-64.

Anexo 1

Estrutura curricular e plano de estudos da Licenciatura em Ciência Política

1. 1. Estrutura Curricular da Licenciatura em Ciência Política

Licenciatura em Ciência Política			
Área científica	Sigla	Créditos	
		Obrigatórios	Optativos
Ciência Política.....	CP	72	
Estatística e Análise de Dados	EAD	24	
Ciências Sociais.....	CS	48	
História	His	6	
Economia.....	Econ	6	
Direito	Dir	6	
Relações Internacionais	RI	6	
Qualquer área científica.....			(*) 12
Total.....		168	12

(*) Os créditos opcionais livres são obtidos em unidades curriculares oferecidas em qualquer área científica do ISCTE de acordo com os critérios fixados anualmente pela Comissão Científica de Sociologia.

Licenciatura em Ciência Política, ramo de Políticas Públicas

Área científica	Sigla	Créditos	
		Obrigatórios	Optativos
Ciência Política.....	CP	54	
Ciências Sociais.....	CS	48	
Sociologia	Soc	12	
Estatística e Análise de Dados	EAD	24	
Ciências da Administração	CA	12	
Planeamento	Pla	18	
Economia.....	Econ	6	
Direito	Dir	6	
Total.....		180	

1. 2. Plano de Estudos

Licenciatura em Ciência Política, ramo de Ciência Política

Unidades Curriculares	Área científica	Tipo	Total	Tempo de trabalho (horas)	Créditos	Observações
				Contacto		
1.º Ano – 1.º Semestre						
Laboratório de pesquisa bibliográfica e fontes documentais.	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)	6	
Análise de dados em ciências sociais: descritiva..	EAD	Semestral	168	60(TP=19,5; TP=39; OT=1,5)	6	
Instituições políticas.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Introdução à ciência política.....	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Teoria política: clássicos e modernos.....	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
1.º Ano – 2.º Semestre						
Laboratório de indicadores e fontes estatísticas ..	CS	Semestral	168	60(TP13; PL=39; TC=6; OT=2)	6	
Análise de dados em ciências sociais: inferencial	EAD	Semestral	168	60(T=19,5; TP=39; OT=1,5)	6	
Métodos e técnicas de investigação: extensivos...	CS	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Sistemas políticos comparados.....	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Teoria política: contemporâneos	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
2.º Ano – 1.º Semestre						
Laboratório de pesquisa comparativa	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)	6	
Análise de dados em ciências sociais: multivariada.	EAD	Semestral	168	60(T=19,5; TP=39; OT=15)	6	
Métodos e técnicas de investigação: intensivos....	CS	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Partidos políticos e grupos de pressão.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Sistemas e comportamentos eleitorais	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
2.º Ano – 2.º Semestre						
Laboratório de ética e profissão.....	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)	6	
Análise de dados em ciências sociais: modelos de dependência.	EAD	Semestral	168	60(T=19,5; TP=39; OT=1,5)	6	
Direito constitucional e administrativo.....	Dir	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Introdução à economia.....	Econ	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
História política contemporânea.....	His	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
3.º Ano – 1.º Semestre						
Laboratório de elaboração de projectos.....	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC= 6; OT=2)	6	
Optativa.....	n.e.	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Relações internacionais.....	RI	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Comunicação política	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Cidadania e cultura política.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
3.º Ano – 2.º Semestre						
Laboratório de relatório de projecto.....	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)	6	
Optativa.....	n.e.	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Estado e políticas públicas	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Instituições e políticas europeias.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	
Movimentos sociais e acção colectiva.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)	6	

1. 3.

Estrutura Curricular da Licenciatura em Ciência Política – alterações aplicadas a partir do ano lectivo de 2009-2010

Licenciatura em Ciência Política, ramo de Ciência Política

Unidades Curriculares	Área científica	Tipo	Total	Tempo de trabalho (horas)		Créditos	Observações
				Contacto			
1.º Ano – 1.º Semestre							
Laboratório de pesquisa bibliográfica e fontes documentais.	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)		6	
Análise de dados em ciências sociais: descritiva..	EAD	Semestral	168	60(TP=19,5; TP=39; OT=1,5)		6	
Instituições políticas.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Introdução à ciência política.....	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Teoria política: clássicos e modernos.....	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
1.º Ano – 2.º Semestre							
Laboratório de indicadores e fontes estatísticas ..	CS	Semestral	168	60(TP13; PL=39; TC=6; OT=2)		6	
Análise de dados em ciências sociais: inferencial	EAD	Semestral	168	60(T=19,5; TP=39; OT=1,5)		6	
Métodos e técnicas de investigação: extensivos...	CS	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Sistemas políticos comparados.....	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Teoria política: contemporâneos	CP	Semestral	168	44 (T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
2.º Ano – 1.º Semestre							
Laboratório de pesquisa comparativa	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)		6	
Análise de dados em ciências sociais: multivariada.	EAD	Semestral	168	60(T=19,5; TP=39; OT=1,5)		6	
Métodos e técnicas de investigação: intensivos....	CS	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Partidos políticos e grupos de pressão.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Sistemas e comportamentos eleitorais	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
2.º Ano – 2.º Semestre							
Laboratório de ética e profissão	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)		6	
Análise de dados em ciências sociais: modelos de dependência.	EAD	Semestral	168	60(T=19,5; TP=39; OT=1,5)		6	
Estado e políticas públicas	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Metodologias de planeamento.....	Pla	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Modernidade e questão social	Soc	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
3.º Ano – 1.º Semestre							
Laboratório de elaboração de projectos	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)		6	
Direito constitucional e administrativo.....	Dir	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Ciência da administração.....	CA	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Metodologias de avaliação.....	Pla	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Sociedade e políticas sociais	Soc	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
3.º Ano – 2.º Semestre							
Laboratório de relatório de projecto.....	CS	Semestral	168	60(TP=13; PL=39; TC=6; OT=2)		6	
Introdução à economia.....	Econ	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Administração Pública comparada.....	CA	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
Instituições e instrumentos de	Pla	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	
planeamento comparados							
Políticas sociais comparadas.....	CP	Semestral	168	44(T=19,5; TP=19,5; OT=5)		6	

Tabela A1.1

de equivalências (E) ou substituições (S) entre o antigo (anos lectivos 2007-2008 e 2008-2009) e o novo (2009-2010 e seguintes) plano de estudos

Anterior plano de estudos		Novo plano de estudos		E ou S
Unidade curricular	Créditos	Unidade curricular	Créditos	
Laboratório de pesquisa bibliográfica e fontes documentais	6	Optativas em competências transversais	6	E
Laboratório de ética e profissão	6	Laboratório de ética e profissão em ciência política	6	E
Laboratório de elaboração de projectos	6	Laboratório de elaboração de projectos em ciência política	6	E
Laboratório de relatório de projecto	6	Laboratório de relatório de projecto em ciência política	6	E
Comunicação política	6	Esfera política e opinião pública	6	E
Relações internacionais	6	Política e relações internacionais	6	E

Tabela A1.2

Áreas científicas e créditos, obrigatórios e optativos, que devem ser reunidos para a obtenção do grau no novo plano de estudos (ano lectivo 2009-2010 e seguintes) – Ramo “Ciência Política”

Área científica	Sigla	Créditos	
		Obrigatórios	Optativos
Ciência política	CP	90	—
Estatística e análise de dados	EAD	24	—
Métodos de pesquisa social	MPS	24	—
Ciências jurídicas políticas	CJP	6	—
Economia	Econ	6	—
História	Hist	6	—
Políticas públicas	PP	6	—
Competências transversais	CT	—	6
Não especificada	n.e.	—	12
Total		162	18

Tabela A1.3

Áreas científicas e créditos, obrigatórios e optativos, que devem ser reunidos para a obtenção do grau no novo plano de estudos (ano lectivo 2009-2010 e seguintes) – Ramo “Políticas Públicas”

Área científica	Sigla	Créditos	
		Obrigatórios	Optativos
Ciência política	CP	60	—
Políticas públicas	PP	36	—
Estatística e análise de dados	EAD	24	—
Métodos de pesquisa social	MPS	24	—
Ciências jurídicas políticas	CJP	6	—
Economia	Econ	6	—
História	Hist	6	—
Competências transversais	CT	—	6
Não especificada	n.e.	—	12
Total		162	18

QUALIDADES DA REPRESENTAÇÃO

Luís Pita Ameixa¹

Comentários por causa do livro: Representação Política – O Caso Português em Perspectiva Comparada ^{2/3}

1 – Após a conquista, instauração e consolidação da Democracia, em Portugal, alavancada pelo 25 de Abril, é muito azado que agora se abra uma nova fase e que o País queira investir numa **Democracia de Qualidade.**

E, aí, tem sentido rever as condições ou qualidades da representação democrática.

A outorga de poderes – que são conferidos, por delegação, aos representantes do Povo, e que estes juram *”solenemente, por sua honra, cumprir com lealdade”* – implica sempre uma congruência entre mandantes e mandatários.

¹ Deputado do Partido Socialista (PS) à Assembleia da República, na XI Legislatura.

² Organização de André Freire e de José Manuel Leite Viegas. Este livro foi editado pela Sextante Editora, 1ª Edição, Dezembro de 2009.

³ Nota dos organizadores do livro: A presente recensão foi realizada na sequência de um debate (organizado pelos organizadores do livro) que teve lugar na Assembleia da República (AR), a 24/2/2010, e que contou o comentário oral ao livro de deputados dos cinco maiores partidos representados na AR: PS, Luís Pita Ameixa; PSD, Mota Amaral; CDS-PP, João Almeida; BE, Ana Drago; PCP, António Filipe. Porque até à data apenas o deputado Luís Pita Ameixa mandou a recensão escrita, apesar de idêntico pedido ter sido feito aos outros quatro deputados, optou-se por considerar apenas este texto para publicação na revista *Eleições*, a cuja direcção editorial (especialmente ao Dr. Jorge Miguéis) os organizadores do livro agradecem o pronto acolhimento da ideia de publicar aqui esta recensão.

Uma harmonia em certo grau que, teoricamente, podemos estender entre a absoluta liberdade e a mais estrita vinculação.

Qual a natureza e extensão dessa congruência é o ponto essencial do trabalho dado à estampa que se baseou, precisamente, em audições, justapostas, dos constituintes daquela relação – os eleitores, e dos mandatários constituídos – os eleitos (no caso os Deputados à Assembleia da República).

Os Autores e as equipas envolvidas fizeram um bom trabalho, muito adequado e útil porque, para se poder pensar em qualificar a representação, é necessário dispor de bases e dados que permitam conhecê-la melhor pelos dois prismas do seu percepcionamento – dos representados e dos representantes.

2 – As notas seguintes partem da reflexão sobre o que se contém no livro, genericamente sobre a matéria que enforma o mesmo, e louva-se em muitos dos dados que ele apresenta.

Porém, não sem procurar tocar pontos novos, ou convocar diferentes e próprios ângulos de abordagem à informação e à teoria valiosíssima dos estudos ali incluídos.

Estas notas, focadas sobre a congruência do mandato, terminarão com uma referência ao sistema eleitoral, porque é este o elemento fundador da relação mandatária e porque também esse debate vem à baila no livro.

3 – Para abordar um tema destes é bom começar pelo princípio: as **razões de escolha** do eleitorado. É aqui que tudo começa.

3.1 – A motivação da escolha, e o modelo aplicável à congruência do mandato, divide-se muito entre a personalidade do representante ou os temas do seu compromisso.

Isto é: vota-se no candidato ou no programa?

Essa motivação tem muito a ver com a inserção de cada constituinte na Sociedade.

Aliás, em coincidência com esta ideia, os autores deste trabalho, que baseia a nossa reflexão, sentiram a necessidade de contar com isso e chamam bem a atenção que aplicaram uma ponderação aos dados dos inquéritos segundo critérios da inserção social dos entrevistados – idade, género e educação (vd. pág. 32).

Mark Penn (de quem, na Era, Clinton, foi dito que era “*provavelmente o mais poderoso homem em Washington de quem ninguém ouviu falar*”) tem estudos e opinião sobre este assunto.⁴

Segundo ele os estratos da população mais providos de meios, informação e formação têm evoluído (ao contrário do que se poderia, talvez, pensar), no sentido de aceitar mandatos de representação política menos vinculados.

Falando do caso americano, aponta: “*algo de engraçado aconteceu ao eleitorado... virou-se de cabeça para baixo*”.

Isto porque, dos estudos empíricos efectuados, conclui que as elites (de quem *a priori* se esperava melhor formação e informação para se decidirem na escolha, com profundidade, segundo temas e programas) estão mais interessadas nos traços de **personalidade** dos candidatos (e, logo, abertos a conceder um mandato mais livre) porque, segundo Penn, uma vida mais desafogada lhes trouxe frivolidade, ao passo que, aqueles que enfrentam as preocupações com o sistema de saúde, os custos da educação ou a precariedade dos postos de trabalho, valorizam mais os **temas e os programas eleitorais** (pretendendo conferir um mandato mais imperativo).

3.2 – E, para escolher, *rectius* para eleger, os representantes políticos é preciso formar uma opinião sobre eles e sobre o que deles se esperará que façam.

É aqui decisivo o fenómeno da **comunicação**.

Já, em tempos, alguém disse que “**os eleitores têm a opinião do seu jornal**”, o que nos ajuda a destacar que a fundação da relação de mandato depende muito da tradicional relação comunicacional e informativa dos constituintes – sobretudo na posição de receptores, e dos mandatários – sobretudo na posição de emissores.⁵

Mas, deixando agora de lado a questão, ainda importante, da comunicação de massas tradicional, salientemos que o este estudo, diante

⁴ Vd.: Mark J. Penn, com Kinney Zalesne. *Microtendências*,. Ed. Lua de Papel, 1ª Edição, Setembro de 2008.

⁵ Em idêntico sentido, António de Almeida Santos, no prefácio ao livro de Alcídio Torres e Maria Amélia Antunes, *O Regresso dos Partidos*, Âncora Editora, 1ª Edição, Outubro de 2007, p. 15.

da hodierna **Era da Sociedade Mediática**, foca-se também especificamente sobre o tema das novas **tecnologias de informação e comunicação (TIC)**.

Neste campo, em arroteamento, há muito a fazer e um grande espaço a utilizar na comunicação, designadamente entre constituintes e mandatários, quer na fase de escolha e constituição do mandato quer durante todo o exercício do mesmo.

E essa comunicação será cada vez menos uma relação unilateral de receptor-emissor, antes evoluirá fortemente para uma conexão biunívoca, que está a introduzir o que podemos chamar uma **Democracia 2.0**, baseada na INTERNET – a plataforma Web dos *sites* interactivos e das redes sociais.⁶

Este novo inter-relacionamento e essa ligação, agora e cada vez mais constantes no decorrer de todo o tempo do mandato, vão marcar muito significativamente as questões da congruência, que passam de uma aferição tradicional, focada ou decidida sobretudo num momento, de eleição ou de reeleição, para uma relação mais permanente e, digamos, mais íntima entre os constituintes e os seus procuradores políticos – enveredando por uma **Democracia Íntima**.⁷

Este novo inter-relacionamento e essa ligação, agora e cada vez mais constantes no decorrer de todo o tempo do mandato, vão marcar muito significativamente as questões da congruência, que passam de uma aferição tradicional, focada ou decidida sobretudo num momento, de eleição ou de reeleição, para uma relação mais permanente e, digamos, mais íntima entre os constituintes e os seus procuradores políticos

⁶ Vd.: Tim O'Reilly. "What is Web 2.0", <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>
É possível encontrar tradução em língua portuguesa em <http://www.cipedya.com/doc/102010>

⁷ Vd.: David Weinberger, "Intimate Democracy", in JOHO *the blog* – *Journal of the Hyperlinked Organization*, <http://www.hyperorg.com/blogger/2009/01/23/intimate-democracy/>.

Esta aproximação entre as duas partes da relação de representação pode atingir mesmo veios de um grande abeiramento a uma Democracia directa.

Por vezes como que uma Democracia directa exercida com representantes (**mixdemocracy**).

O que, para os conceitos tradicionais, tem o sabor de uma contradição.

Existem experiências interessantes neste pioneirismo como o Partido **Demoex (Democracia experimental)**, na Suécia, e a **Lista Partecipata** – com o lema: “Il controllo del Governo nelle mani dei cittadini (e non solo al momento delle elezioni)”⁸ – em Itália.

Em Vallentuna, na Suécia, os representantes do Demoex (*Demokratiexperimentet, em sueco*), no exercício do seu mandato (autárquico, no caso) votam, no órgão político para que foram eleitos, não segundo a indicação do Partido ou a sua opinião pessoal, mas de acordo com a orientação dos seus constituintes, apurada caso a caso, numa votação *on line* no respectivo *website*.

Estas novas formas de mandato e de aferição da congruência trazem à colação novos conceitos como os de **Democracia líquida** (em que se pode delegar a representação em um ou mais delegados de modo a providenciar o voto ao melhor especialista de um determinado e concreto assunto, em que o constituinte não se sente competente para decidir e podendo permitir que, em cascata, o delegado continue a delegar, em termos temporários e bem definidos) ou de **amplitude da Democracia**⁹ (medida pelo maior número de votos mandantes que cobrem a acção do representante na decisão política).¹⁰

⁸ Trad.: “O controlo do Governo nas mãos dos cidadãos (e não somente no dia das eleições)”.

⁹ “**vad är graden av demokrati**” (em sueco); “**extent of democracy**” (em inglês); “**profundidade da democracia**” (expressão encontrada em português, que nos parece indesejável pois pode estabelecer confusão com o conceito de ‘deep democracy’, em Arnold Mindell, mais ligado ao campo da psicologia).

¹⁰ Se, por hipótese, 12.000 constituintes elegem 20 representantes, para 4 anos, os quais, num dado ano, votam 100 decisões, temos uma amplitude democrática avaliada em **5.000** votos – $(12.000:4) + (20 \times 100) = 3.000 + 2.000 = 5.000$. Mas, se as mesmas 100 decisões forem objecto de votação, cada uma, por 500 participantes no *website*, teremos uma amplitude democrática avaliada em **53.000**. Ou seja mais do que decuplica – $(12.000:4) + (500 \times 100) = 3.000 + 50.000 = 53.000$.

4 – No caldo de cultura da Democracia representativa surge um dos aspectos mais interessantes e decisivos da evolutiva eleitoral – **a flutuação do eleitorado.**

A flutuação das escolhas resulta de uma mudança face ao que se fez no passado, uma alteração das escolhas, uma descontinuação da congruência do eleitor com o eleito.

Segundo as conclusões de Mark J. Penn, “*O acto de votar é baseado na História – os eleitores mais prováveis são os que votaram na última vez*”.¹¹

Estes ‘eleitores históricos’ estão cada vez mais apetrechados com informação, seja através dos ‘*mass media*’ tradicionais, seja pelas novas TIC.

Isto leva-os a decidir com base num conhecimento cada vez mais esmiuçado sobre os candidatos e/ou programas concretos, o que secundariza a pura ideologia enquanto motivo de escolha.

Essa massa histórica é muito decisiva nos actos de escolha eleitoral, em função da sua consonância ou não com os candidatos, ou seja da sua flutuação ou, se quisermos, da evolução, aí, da congruência/descongruência entre representantes e constituintes.

Isto é de tal forma importante que cada eleitor histórico, que flutua, só pode ser compensado com dois e superado com três novos eleitores que entrem a favor da opção alternativa.

Esta **regra 3 por 1**, que se afere bem na simplicidade entre duas candidaturas, tem uma demonstração matemática que é referida por, Mark J. Penn, na sua obra atrás citada (vd. pág. 185).

É assim: Se tivermos, em hipótese teórica, 10 eleitores, em que cada cinco votaram, anteriormente, em igualdade, em dois representantes diferentes, e se um desses constituintes flutuar para o representante oposto, o resultado final da escolha evoluirá de 5 – 5 para 6 – 4.

Um abalo que crie uma descontinuidade na congruência entre constituintes e representantes pode ser mais decisivo do que a conquista de novos aderentes

.....
¹¹ Vd.: pág. 185 da obra cit. supra na nota 2.

Logo, mantendo todos os outros a sua coerência histórica, aquele resultado de 6, só será superado com a adesão de três novos eleitores do lado contrário, de modo a obter-se 6 – 7.

Assim se vê como um abalo que crie uma descontinuidade na congruência entre constituintes e representantes pode ser mais decisivo do que a conquista de novos aderentes, e como o eleitorado histórico e a sua flutuação são tão importantes no fenómeno da escolha política.

5 – O factor tempo também influi na caracterização do mandato. E de forma dupla.

5.1 – Quanto **mais tempo** dura o mandato **menos imperativo** tende a ser, porque não é viável uma definição rigorosa do mesmo que abarque largos períodos de tempo – há uma dificuldade de previsão e, portanto, de definição, desde logo.

A alteração permanente das circunstâncias vai convocando a necessidade de novas definições, de encontrar respostas, ao momento, para novas questões que surgem e confrontam imediatamente o representante.

Pela inversa, um mandato com **menos tempo** de duração é (ou, pode ser) facilmente impregnado de um pendor **mais imperativo**.

5.2 – Por outro lado a congruência da representação também se afina ao longo dos tempos.

A congruência não deve ser vista isoladamente, por uma eleição, por um momento singular de definição.

A **constância**, a sequência, contribui para que os representados vão consolidando uma percepção dos seus representantes e da lealdade dessa representação.

Já no séc. XIX, Alexandre Herculano, convocava este traço da qualidade da representação, quando interpelou assim os eleitores: “*Não haverá no meio de vós (...) um homem de cuja probidade e bom juízo o*

***A constância, a
sequência, contribui para
que os representados vão
consolidando uma
percepção dos seus
representantes e da
lealdade dessa
representação.***

trato de muitos anos vos tenha certificado? Há, sem dúvida. Porque, pois, não haveis de escolhê-lo para vosso mandatário?”¹²

Esta **avaliação pela sequência** leva anos e é um processo permanente.

Aqui também se baseia, em parte importante, a natureza do mandato, num traço de confiança, e – é isso que queria chamar a atenção – alguns dos seus aspectos menos vinculados.

6 – Por outro lado, há um outro aspecto que questiona a visão mandatária ou imperativa do mandato: Que é a **congruência interna** dos constituintes.

Uma mole imensa de constituintes tem uma congruência interna algo lata e muito relativa, o que milita a favor de um mandato relativamente livre para os seus procuradores.

Estes, no fundo, têm de representar uma idiosincrasia, de bissectriz ou mediana, com os seus ‘*degradés*’, referente à mole de um largo número de representados com percepçionamentos relativos sobre a programática e a base ideológica que funda o mandato.

7 – Mas, não tenhamos a falta de congruência, entre representados e representantes, como algo absolutamente negativo.

Em determinada medida, a **descongruência da representação deve ou pode ser vista como positiva**, já onde tem a ver com a dinâmica progressista da Sociedade.

O papel dos Partidos ou dos agentes políticos – como especialistas, ao contrário dos representados – também deve ser o de trazer novas ideias, outros caminhos, nova informação.

Os Partidos devem ter na Sociedade um papel liderante e formativo. Podemos dizer, sem más interpretações, um papel de vanguarda política.

Os Partidos devem ter na Sociedade um papel liderante e formativo. Podemos dizer, sem más interpretações, um papel de vanguarda política.

¹² Alexandre Herculano, “Carta aos Eleitores do Círculo Eleitoral de Sintra”, *Jornal do Commercio, Industria e Agricultura*, de 23 de Maio de 1858.

O Estudo aqui em comentário, uma das coisas que mostra expressivamente é como os Deputados, em geral, estão mais avante do que os seus eleitores, designadamente em temas como a integração europeia, o liberalismo sociocultural, etc., o que confirma o paradigma progressista que aqui se pretende apontar.¹³

***Se bem observarmos,
veremos, talvez
surpreendentemente,
que grande dose do
debate político gira em
torno dos mandatos
alheios***

8 – Há ainda um fenómeno, ligado à problemática da congruência, que, na democracia proporcional e pluralista, contribui para qualidade da representação: o que podemos chamar **a acção dos mandatários sem mandato**.

Ou seja, na representação parlamentar está sobremodo presente a fiscalização da congruência feita pelos adversários, uns aos outros.

Quer dizer, aqueles que têm um mandato dos seus eleitores (livre ou imperativo, agora não interessa) positivo, investem também em controlar a congruência dos outros representantes, assacando-lhes amiúde, que estão a exceder o seu programa ou que, pelo contrário o estão a postergar, não cumprindo o compromisso representativo.

Se bem observarmos, veremos, talvez surpreendentemente, que grande dose do debate político gira em torno dos mandatos alheios, de uma espécie de fiscalização da fidelidade do adversário face ao mandato que lhes foi outorgado pelos respectivos constituintes, ao fim e ao cabo sobre a congruência dos mandatos alheios.

Há aqui uma acção negativa, que contribui para a congruência da representação, aplicada ao outro. Ao fazê-lo, os críticos, que estão a defender a congruência da representação alheia, e não a sua, acabam por agir a favor da qualidade daquela! E não foram mandatados para tanto!

9 – No estudo também se não olvidou que, no nosso sistema, os Deputados não dependem de uma representação directa ou singela apenas relacionada com os seus directos eleitores.

.....
¹³ Vd.: pg. 225 sgs., e, de genérico, a figura da pg. 274.

A Constituição da República expressamente estabelece que os Deputados representam todo o País e não os Círculos por que são eleitos (CRP 152º, n.º 2).

Não cabendo agora explicar a ‘*ratio legis*’ deste preceito, o que interessa sublinhar é que ele aponta, muito claramente, para uma concepção de um mandato com uma vinculação relativamente fraca.

10 – A representação funda-se numa relação de **confiança**.

Este conceito comum é o alicerce principal onde se enxertam as traves mestras de uma construção humana que tem de comportar fidedúcia e segurança.

No mandato político-parlamentar em vigor entre nós nem há uma imperatividade absoluta, nem uma total independência entre constituintes e representantes.

A representação tem a ver com uma espécie de **navegação**, na qual o representante goza de certa latitude de movimentos.

Mas, desde logo, ela que tem de ser feita **nas águas do representante**, e não fora delas.

Estas águas são as que o representante entende que são as suas e, concomitantemente, as que os representados percebem como sendo as do representante.

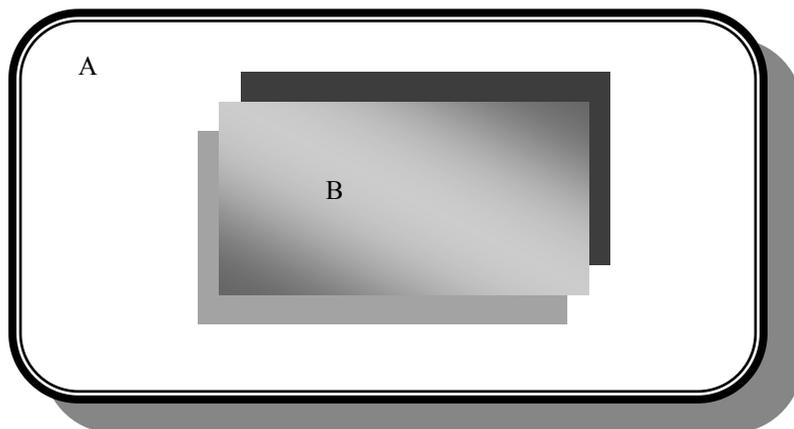
É uma espécie de mar interior, que, não só é duplamente matizado como é definido duplamente.

Há aqui um esquema **2 x 2** (dois vezes dois).

Duplamente matizado porque a amplitude de actuação do representante há-de cingir-se, por um lado, a um **programa** eleitoral conjuntural e temporário (usualmente mais concreto, colocado no plano das acções – **B**, na figura infra) e, por outro lado a um **ideário** estrutural e intemporal (normalmente mais abstracto, colocado no plano dos princípios – **A**, na figura).

E **duplamente definido** porque, esses espaços de navegação – programático e ideológico – são o que forem

No mandato político-parlamentar em vigor entre nós nem há uma imperatividade absoluta, nem uma total independência entre constituintes e representantes.



definidos pelo entendimento ou percepção conjugados do **representante** e dos **representados**.

Ou seja, daquilo que o representante percebe ou **entende que é** o programa conjuntural com que se propôs e, concomitantemente, o ideário estrutural por ele próprio assumido.

E, por outro lado, essas águas onde pode navegar serão, correlativamente, as que a ele sejam **efectivamente assacadas** pelos representados, tanto na percepção programática específica como na percepção ideológica mais geral.

É na zona dessas coincidências que o mandato se exerce com congruência.

É claro que depois, nas fronteiras, temos zonas de sombra, evoluindo em *'degradé'*, nas quais, tanto no plano programático como na matriz ideológica, a congruência se vai esbatendo até se romper e deixar de existir de um todo.

É essa dessintonia entre a percepção de uns e outros, de representados e de representantes, que faz entrar em crise a relação de confiança e, por conseguinte, o mandato.

A consonância ou **congruência** entre a percepção de ambos é que funda e mantém a representação, é que a caracteriza e a mensura.

11 – Esta ideia entronca muito fortemente na **conjugação dos modelos-guia** referenciadores do estudo apresentado no livro sob comentário.

Desde logo o **‘Modelo do Partido Responsável’**, apresentado como aquele em que os eleitores conferem e aferem a representação na base de pacotes de políticas, portanto com maior liberdade para o representante.

Mas que, em muitas circunstâncias, só sobrevive convocando o **‘Modelo da Congruência Entre Eleitores e Eleitos’**, caracterizado por uma mais estrita imperatividade do mandato.

Entre nós temos uma situação recente que pode servir como um bom **exemplo**: O casamento entre pessoas do mesmo sexo.

Na X Legislatura o PS recusou-o, com alegação de falta de mandato e, na XI Legislatura, propôs, e liderou mesmo, essa reforma com base em que a mesma já constava agora do seu programa eleitoral. (Mas não contemplando a adopção de infantes por esses casais, com igual argumento – tal não constou do programa submetido às eleições).

12 – Recentemente já introduzimos no nosso ordenamento jurídico a **limitação de mandatos** e a **paridade** para qualificar a representação, e fizemos uma **Reforma do Parlamento**.

Isto mostra que o legislador está atento às questões da qualidade da representação e disponível para agir sobre ela.

De algum modo estes três aspectos também se ligam à questão da congruência (posto que não cabe aqui abordar outros traços do seu valor).

A **limitação de mandatos** (por enquanto aprovada para os Presidentes das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesia) vem impor um corte na relação mandatária **quando protraída no tempo**, pois vem estabelecer uma descontinuidade que obriga a romper essa relação ou, pelo menos, impede a sua renovação imediata e, consequente-

A Reforma do Parlamento, de 2007, contém diversas medidas no sentido de qualificar a representação, de a tornar mais próxima dos eleitores, mais transparente e mais aberta à participação cidadã

mente, convoca uma novação da escolha e a inauguração de outra relação de mandato.

Por outro lado a **paridade**, obrigando que os géneros masculino e feminino, tenham nas listas eleitorais (para a Assembleia da República, Parlamento Europeu e Autarquias Locais) um mínimo de representação, mais não faz do que promover e regular, *rectius* impor, essa congruência entre constituintes e procuradores. *Voilà!*

Isto é, os/as representantes têm agora de corresponder (minimamente, paritariamente) à composição social dos/das representados, quanto ao género.

Por seu lado, a **Reforma do Parlamento**, de 2007, contém diversas medidas no sentido de qualificar a representação, de a tornar mais próxima dos eleitores, mais transparente e mais aberta à participação cidadã.

13 – Quanto ao sistema político e eleitoral.

O momento e o contexto político em que se procedeu aos inquéritos estavam muito marcados por um Governo de maioria e, aparentemente, muito contestado enquanto tal – aspecto condicionante que deve ser tido em conta em toda análise dos resultados.

Apesar disso o estudo mostra que a grande maioria dos eleitos e dos eleitores, ambos, preferem que o Governo não dependa apenas de uma minoria (tabela da pg. 364, em, Todos – “**O Governo necessita de uma maioria própria**”).

Por outro lado mostra que se deseja manter o **actual sistema eleitoral** proporcional, ainda que com a introdução de melhorias (tabela da pg. 367, em, Todos – “**Manter o actual sistema com pequenos ajustamentos**”).

A conclusão que se pode extrair, muito directa e óbvia, é que é preciso conjugar melhor **governabilidade** e **proporcionalidade**, dentro do actual sistema político e eleitoral.

Desde logo criar melhores condições de governabilidade, de que destacaria a minha ideia da introdução de um **catálogo de governa-**

***É preciso conjugar
melhor governabilidade
e proporcionalidade,
dentro do actual sistema
político e eleitoral***

bilidade, constituído por um conjunto de matérias em que o Governo estivesse especialmente defendido, através de uma exigência maior, negativa, para o impedir de actuar nessas áreas, ou ainda introduzindo-se outras regras defensivas como a moção de censura construtiva e o orçamento positivo.¹⁴

Na lei eleitoral também se deve rever a facilitação do exercício do voto por parte dos eleitores (alargar o voto antecipado, introduzir o voto em mobilidade), ou, eventualmente, a partição de círculos eleitorais grandes.

Certo é que, se não se derem melhores condições de governabilidade, a vontade de alterar o actual sistema eleitoral tende a crescer em direcção a estabelecer outras soluções, como a introdução de esquemas de distorção da proporcionalidade, soluções maioritárias e de eleição uninominal, etc..

Para me dar razão basta ver como os eleitores reagem ao problema nas tabelas das páginas 363 e 364 deste excelente estudo sobre a ‘representação política – o caso português em perspectiva comparada’.

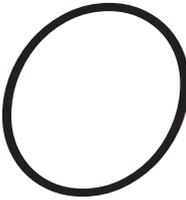
2010.02.24

¹⁴ Ver melhor neste sentido o meu artigo “Catálogo da Governabilidade”, *Público*, de 19 de Dezembro de 2009.

DESEMPENHO DO SISTEMA ELEITORAL AUTÁRQUICO PORTUGUÊS – BREVE SÍNTESE

Manuel Meirinho Martins¹

Sumário

 *s dois maiores partidos portugueses, rejeitando a tese do assemblearismo, não têm chegado a acordo sobre a reforma do sistema eleitoral autárquico que, em síntese, tem visado a introdução de um sistema “ígnoto”, talvez uma espécie híbrida ainda não objecto de classificação nas tipologias dos sistemas eleitorais. A reforma tem sido oficialmente apresentada como instrumento curativo para alguns pseudo-malefícios do sistema, com destaque para a ingovernabilidade e, menos oficialmente, para algumas verdadeiras insuficiências a que dificilmente respondem alguns partidos com fortes aparelhos autárquicos.*

Este artigo não analisa a conturbada gestão política do insucesso das recentes tentativas de reforma do sistema eleitoral autárquico, objecto de pacto, pelo menos em 2008, entre o PS e o PSD. De forma muito sintética, apresentamos uma análise do desempenho deste sistema (considerando a eleição para a câmara municipal)² em algumas das variáveis chave, com o objectivo de ajudar a compreender o seu funcionamento no quadro da democracia portuguesa.

¹ Professor Associado com Agregação (Ciência Política) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

² A fonte é o ex-Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, a partir das publicações dos resultados eleitorais para as autarquias locais (escrutínio provisório). A análise engloba as eleições realizadas entre 1979 e 2009.

1. Estrutura eleitoral dos municípios portugueses

A estrutura eleitoral dos nossos municípios (magnitude eleitoral) é importante para compreender alguns dos aspectos fundamentais do funcionamento do sistema eleitoral autárquico, nomeadamente em termos dos seus principais efeitos mecânicos³.

Globalmente, a estrutura eleitoral é caracterizada por um peso significativo de municípios de baixa magnitude. Com efeito, em termos médios, 40% das autarquias não ultrapassam os 10 mil eleitores e 48% delas registam entre os 10 mil e os 50 mil eleitores. Em suma, agregando estas duas categorias, conclui-se que quase 90% dos municípios se caracterizam por uma baixa, ou mesmo muito baixa, magnitude eleitoral. Este facto, antecipa que os efeitos mecânicos do sistema eleitoral decorrentes da magnitude dos círculos tenham especial incidência nos governos locais.

Tabela 1
Evolução da estrutura eleitoral dos municípios (em %)

Eleições	Até 10 mil eleitores	Mais de 10 mil – até 50 mil eleitores	Mais de 50 mil – até 100 mil eleitores	Mais de 100 mil eleitores
1979	45	46	7	2
1982	43	47	6	4
1985	40	51	6	3
1989	40	49	7	4

³ A influência da competitividade das eleições, da magnitude dos círculos, da expressão eleitoral do maior partido e do grau de bipartidarização na abstenção foram já abordados noutro trabalho. Cf. Manuel Meirinho Martins, “Competitividade das eleições e participação política, o caso das eleições autárquicas (1797-2005)”, in Maria Antonieta Cruz (Org.), *Eleições e Sistemas Eleitorais: Perspectivas Históricas e Políticas*, Porto, Universidade do Porto Editorial, 2009.

1993	39	48	8	5
1997	39	48	8	5
2001	39	49	7	5
2005	38	49	7	6
2009	37	47	8	8
Média	40	48	7	5

2. Competitividade das eleições

A competitividade das eleições mede o grau de concorrência entre as principais forças políticas, sendo obtido a partir do cálculo da diferença entre a percentagem de votos do partido/coligação mais votado e a percentagem de votos do segundo partido/coligação mais votado, em cada eleição e em cada concelho. A competitividade das eleições é muito baixa já que, em termos médios das nove eleições, este indicador situa-se em 21%. Os resultados permitem estabelecer dois períodos distintos: entre 1979 e 1985, no qual as diferenças entre o partido mais votado e o segundo partido mais votado foram maiores, sendo um período menos competitivo e a partir das eleições de 1989, onde é clara, para além do aumento da competitividade, a tendência para a estabilização do indicador, sobretudo entre 1997 e 2005, ainda que nas últimas eleições a competitividade tenha diminuído.

Tabela 2.

Evolução da competitividade das eleições (em%)

1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	Média
27	22	25	17	18	19	19	20	22	21

Quanto aos graus de competitividade, como se demonstra na tabela seguinte, em média, em 57% dos municípios o indicador é muito baixo e baixo e só em 29% se verifica o inverso: elevado e muito elevado.

Note-se ainda a existência de uma estabilização deste indicador, que é quebrado nas eleições de 1989 e de 1993 onde se registam desvios significativos. Eventualmente, factores conjunturais (que aqui não cabe abordar) associados a estas eleições poderão explicar os desvios. Apesar disso, a variação do indicador entre a primeira e a última eleição é bastante modesta, facto que é revelador da estabilização referida.

Tabela 3.

Evolução dos graus de competitividade (em % de municípios)

Eleições	Muito elevado	Elevado	Intermédio	Baixo	Muito Baixo
1979	12	10	10	12	56
1982	12	16	13	13	47
1985	12	13	13	15	47
1989	21	15	14	16	35
1993	20	17	14	12	37
1997	16	16	15	10	43
2001	17	15	14	10	45
2005	15	15	16	12	42
2009	13	12	14	12	50
Média	15	14	14	12	45

Legenda: Muito elevado (0-5%); Elevado (>5-10%); Intermédio (>10-15%); Baixo (>15-20%); Muito baixo(>20%)

3.

Participação eleitoral

Abstenção oficial nas eleições autárquicas tem vindo a aumentar, nomeadamente a partir de 1979, altura em que se registou a maior participação (73,8%). Em termos comparativos, estas eleições registam a terceira maior taxa de abstenção média (36,5%), só ultrapassada pela taxa da Região Autónoma dos Açores (39,9%) e pela do Parlamento Europeu (54,3%). Considerando a variação entre este indica-

dor na última e na primeira eleição (nas legislativas considera-se 1976) é de salientar que as eleições autárquicas apresentam a menor variação da abstenção (25%), facto que revela um padrão estruturante, bastante estável a um nível elevado, da adesão dos eleitores às urnas.

Este facto não deixa de ser relevante, uma vez que contribui para a desmistificação comumente associada à indução de maior envolvimento político dos cidadãos em eleições onde as relações de proximidade e de contacto são maiores. Ainda que esta análise seja feita em termos globais (considera o sistema na sua globalidade), de facto, as eleições autárquicas não têm sido apelativas em termos de adesão dos eleitores, quando comparadas com eleições de âmbito nacional.

Tabela 4

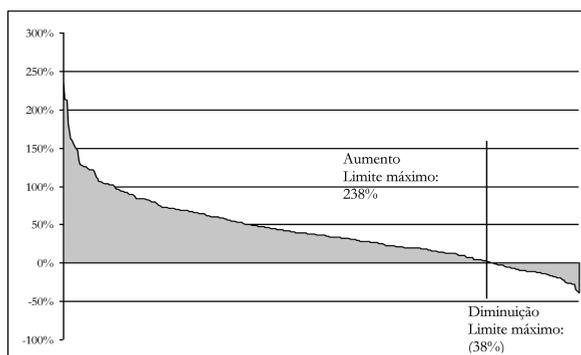
Evolução da abstenção oficial por tipo de eleição

Eleições autárquicas									
1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009
35,3	28,2	28,9	36,9	39,1	36,6	39,9	39,9	39,0	41,1
Abstenção média por tipo de eleição									
Legisl.	Pres.	ALR Madeira	Autárq.	ALR Açores			P. Europeu		
27,4	30,9	32,3	36,5	39,9			54,3		
Varição entre a última e a primeira eleição (em %)									
245	57	56	25	61			129		

Importa ainda salientar que o aumento da abstenção e a sua manutenção nos valores indicados na tabela anterior se fica a dever muito ao facto de em 83% dos municípios se registar um aumento da taxa, considerando a variação entre 2009 e 1979. Com efeito, em 10% das autarquias esta variação é igual ou superior a 100%; em 27% situa-se entre os 50% e os 100% e em 31% situa-se entre os 20% e os 50%. Note-se ainda que só em 17% dos municípios é que se regista um au-

mento da participação, sendo que deste total, em 80% das autarquias a variação não ultrapassa os 20%. Resulta, pois, que o número de municípios onde se regista um padrão estável da abstenção, que equivale a diminuições ou aumentos até 10%, é muito reduzido (13,7%).

Varição da abstenção (2009 face a 1979). Base: todos os municípios



4.

Governabilidade

O tema da governabilidade tem sido recorrente em muitos dos projectos de tentativa de reforma do sistema eleitoral autárquico. Trata-se de um argumento que, em regra, surge associado à questão da eficácia dos executivos municipais e largamente defendido no sentido de reforçar as condições formais de governabilidade⁴. Para a análise deste indicador é útil, primeiro, verificar a evolução da expressão eleitoral dos partidos mais votados, indicador que ilustra não só a capacidade de atracção das candidaturas junto do eleitorado e o grau de concentra-

⁴ Este indicador não deve ser confundido com as “condições informais de governabilidade” que não depende de maiorias naturais ou artificiais mas da capacidade de entendimento entre as forças políticas, em circunstâncias em que nenhuma delas obtém maiorias. Quer isto dizer que a governabilidade não depende, necessariamente, de maiorias.

ção do sistema de partidos (embora não se analise aqui), como o seu efeito nas condições formais de governabilidade dos executivos municipais, quer estas se estruturam em maiorias naturais ou em maiorias artificiais.

Como se constata na tabela seguinte, o partido mais votado recebe, em média, percentagens de votos muito significativas: sempre iguais ou superiores a 50% (à excepção das eleições de 1989). O maior partido recebe, em termos médios, 52% dos votos, enquanto o segundo fica-se pelos 31%. Estes dados revelam que, para além do reduzido nível de competitividade, as eleições autárquicas potenciam o reforço da votação no maior partido (i.e., o mais votado) que, assim, assume uma posição dominante no contexto local. Note-se, ainda, que os valores agregados para os dois partidos mais votados traduzem uma clara bipartidarização do sistema, reflectindo a concentração dos executivos municipais nos dois principais partidos (PSD e PS), facto que tem vindo a ser reforçado nos três últimos actos eleitorais.

O sistema eleitoral autárquico favorece a governabilidade e a bipartidarização. Contrariamente não favorece a participação dos cidadãos, como não tem gerado verdadeira competição entre alternativas políticas.

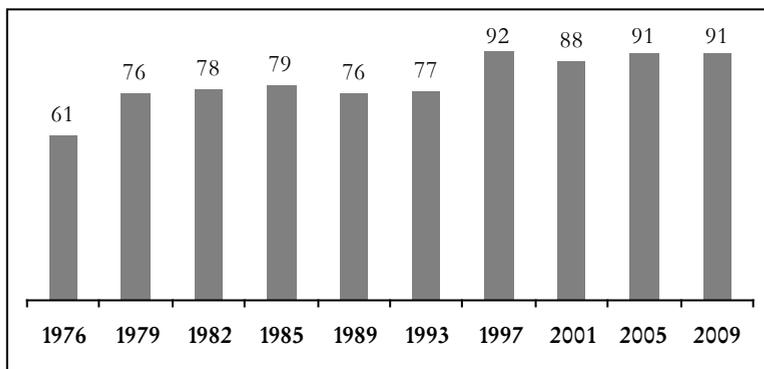
Tabela 5.

Evolução da votação nos dois partidos mais votados (em%)

	Partido mais votado	Segundo partido mais votado	Total
1979	54	28	82
1982	51	29	80
1985	52	29	81
1989	49	32	81
1993	50	32	82
1997	52	33	85
2001	53	33	86
2005	53	33	86
2009	54	31	85
Média	52	31	83

Considerando estes resultados e sem medir aqui o efeito concreto do sistema eleitoral em termos de conversão de maiorias não naturais em maiorias artificiais, é de esperar que se registre, mesmo sem um sistema eleitoral maioritário, um peso significativo de executivos com condições de governabilidade formal (maiorias naturais+maiorias artificiais). Os resultados divulgados pelo Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (agora Administração Eleitoral) reforçam ainda mais esta tese. Com efeito, considerando todos os municípios (Continente e Ilhas), a percentagem de maiorias absolutas⁵ atinge, em termos médios, 81%. Como se verifica no quadro seguinte, este indicador, depois de apresentar um padrão relativamente estável (entre 1979 e 1993), tem sido reforçado nas últimas quatro eleições: o valor médio é superior a 90%, contra 77% no período anteriormente referido. Em suma, os dados não deixam dúvidas quanto ao peso determinante dos dois partidos mais votados, sobretudo do primeiro partido, e quanto à generalização de condições formais de governabilidade dos executivos municipais.

Tabela 6.

Maiorias absolutas (dados nacionais - em %)

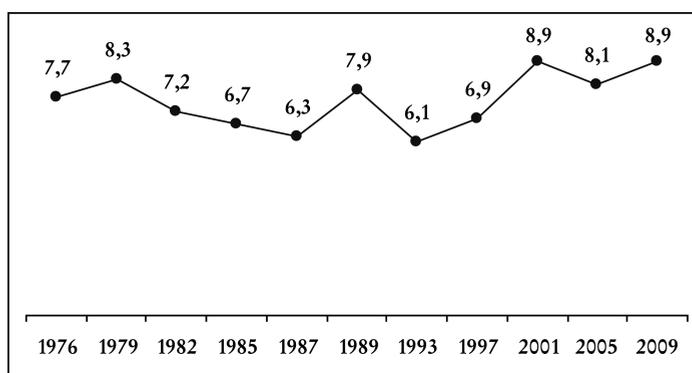
⁵ Esta percentagem inclui as maiorias absolutas de votos e as maiorias relativas de votos convertidas em maiorias absolutas de mandatos, por efeito do sistema eleitoral.

5. Proporcionalidade

Recorrendo ao índice de desproporcionalidade de Michael Gallagher (índice dos mínimos quadrados)⁶ para aferir os desvios médios, para o conjunto dos partidos/coligações, entre a percentagem de votos e a correspondente percentagem de mandatos verifica-se que o sistema eleitoral autárquico é bastante desproporcional, ultrapassando claramente os valores registados no sistema eleitoral para a Assembleia da República. O valor médio do índice para o sistema autárquico é de 7,5% comparativamente a 4,6% para a Assembleia da República.

Isto significa que os partidos vencedores tendem a ter uma sobre-representação significativa, aliás já esperada em função da competitividade das eleições mas, em particular, em função da magnitude dos círculos (cfr. tabela 1). Paralelamente, a evolução deste indicador reflecte claramente o reforço da bipartidarização, uma vez o índice tende a ser maior à medida que a concentração de votos nos dois partidos mais votados é também maior.

Evolução da desproporcionalidade do sistema eleitoral autárquico



⁶ Índice = $\sqrt{\frac{\sum (L_i - V_i)^2}{2}}$. Para cada partido, calcula-se a diferença entre a percentagem de lugares (L_i) e a percentagem de votos (V_i), sendo, depois, elevada ao quadrado $(L_i - V_i)^2$. Soma-se o quadrado das diferenças para todos os partidos e, depois, divide-se por dois $(\sum (L_i - V_i)^2 / 2)$. No final, calcula-se a raiz quadrada do somatório: $\sqrt{\frac{\sum (L_i - V_i)^2}{2}}$. Quanto mais elevado o valor do índice, maior o nível de desproporcionalidade do sistema.

6. Síntese conclusiva

A análise destes indicadores permite fazer um balanço do desempenho do sistema eleitoral autárquico ao nível global. Como efeito, prova-se, que até à data o sistema tem favorecido a governabilidade e contribuído para o reforço da bipartidarização. Embora o sistema seja proporcional, a sua combinação com a natureza destas eleições e com a reconfiguração dos municípios (em termos de número de eleitores) que decorre das transformações sociais (nomeadamente os movimentos de populações) tem originado uma significativa proporção de governos maioritários. Deste ponto de vista, o funcionamento concreto do sistema contraria o princípio subscrito pelos sistemas de representação proporcional, especialmente nos municípios de menor dimensão eleitoral, o que prova a importância da magnitude dos círculos na proporcionalidade e na representação política.

Contrariamente, o sistema eleitoral autárquico não tem favorecido a participação dos cidadãos, como não tem gerado verdadeira competição entre alternativas políticas. No primeiro caso, não se comprova (em termos globais) o contributo das relações de proximidade entre eleitos e eleitores para o envolvimento cívico. No segundo caso, o reforço da bipartidarização não tem contribuído para a dinamização da concorrência entre candidaturas, com efeitos naturais na desproporcionalidade dos resultados eleitorais.

Tabela 7

Síntese do desempenho do sistema eleitoral autárquico

FAVORECE	DESAVORECE
Governabilidade	Participação
Bipartidarização	Competitividade
	Proporcionalidade

Em suma, querendo manter o actual sistema, eventuais alterações ao mesmo, em termos substantivos, deveriam considerar o seu desempenho nas suas variáveis-chave. Mas sabemos que raramente as reformas se fazem em nome das patologias substantivas dos sistemas eleitorais, já que estas perdem sistematicamente perante os interesses dos aparelhos partidários. Têm razão, por isso, os teóricos que afirmam que os sistemas eleitorais são mais um reflexo do sistema de partidos do que o inverso.

***Raramente as reformas
se fazem em nome das
patologias substantivas
dos sistemas eleitorais.
Estas perdem
sistematicamente
perante os interesses
dos aparelhos
partidários.***

SISTEMAS DE GOVERNO LOCAL

Valter José Guerreiro¹

Uma explicação

Este texto foi escrito em Abril de 2000 sob a forma de uma “Informação Técnica” solicitada pela hierarquia no âmbito da Administração Pública. Foi-me pedido que reflectisse a-ideologicamente sobre as virtualidades de um modelo de poder autárquico construído sob uma lógica homóloga à do poder central.

Desconhecedor do afecto que o tema merece hoje aos poderes constituídos penso que a sua actualidade não merece quaisquer reservas e é, naturalmente, indiferente à valia dos textos que dele cuidem: julgo ser este o motivo da sua publicação pelo STAPE .

Introdução

Devo admitir que a matéria em apreço nunca suscitou em mim mais do que uma vulgar curiosidade. As questões eleitorais pareceram-me sempre pouco substantivas para a definição da natureza das formações sociais e não decisivas para a construção de futuros verdadeiramente novos.

¹ Sociólogo
Técnico superior do STAPE (1974/76)

Contudo, a investigação que desenvolvi na área da ciência política no decurso das minhas actividades académicas e na sequência de cursos de formação que ministrei na estrutura tecno-administrativa da Assembleia da República, conduziram-me aos terrenos do direito eleitoral. Aí chegado, a percepção do papel dos sistemas eleitorais na reinvenção e aprofundamento da democracia, ficando mais clara, não revogou os elementos substantivos da minha representação inicial mas mostrou-me a indispensável influência que têm na participação activa dos cidadãos e nos graus de fiabilidade das pessoas e processos de representação política.

Indicadores das estruturas e conjunturas de cada formação social, os sistemas eleitorais jogam uma função interessante na arquitectura e funcionamento do poder e contribuem para a definição dos tipos de relação entre a instância política e a sociedade civil. Uma análise fidedigna dos efeitos que produz, impõe a sua inserção no espectro de outros sistemas e variáveis decisivamente operantes no mundo político.

Os sistemas eleitorais são engenharias muito dependentes de considerações ideológicas e interesses conjunturais. Bastará lembrar a resistência dos detentores do poder às mudanças de critérios eleitorais e a insistência da oposição nas reformas dos sistemas, quando a alternância funciona mal. As normas, as técnicas e os processos que pautam a estrutura e o funcionamento dos sistemas eleitorais assentam em valores e princípios de eficácia variável no plano dos indivíduos e grupos.

Nos sistemas eleitorais, as tradições e os tempos pesam como chumbo. Em suma: a opção por um dos modelos clássicos ou a escolha de variantes, não é um problema técnico. Poderá afirmar-se: diz-me como concebes a sociedade e a democracia e dir-te-ei que sistema eleitoral preferes. Ou, mais ironicamente: diz-me o resultado da simulação feita pelo teu partido e dir-te-ei qual o sistema eleitoral que te convém.

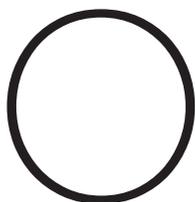
Como as decisões políticas sobre a instituição dos sistemas eleitorais autárquicos e sobre as formas de governo local são tributárias dos ambientes políticos nacionais e como a teorização dos processos de acesso ao poder central e das modalidades do seu exercício são

aplicáveis aos espaços autárquicos segue-se uma breve síntese do panorama teórico e experiencial que envolve a elaboração e a operação dos sistemas eleitorais.

A tónica será posta nas relações entre os sistemas eleitorais, os sistemas de partidos e os sistemas de governo.

1.

Considerações Gerais



princípio da contingência governa os fenómenos sociais, relativizando-os. Os sistemas eleitorais são por isso contingentes: variam no espaço-tempo e reclamam, para serem eficazes, ajustamentos à história de cada povo. A contingência é solidamente teste-

munhada na experiência das várias culturas e tem um alcance simples: cada formação social vive um percurso singular e assimila as mesmas estruturas, processos, estratégias e práticas de modo adequado à sua identidade. Valores e práticas submetem-se ao cunho de cada lugar. Assim:

– O que é eficaz num tempo pode ser inoperante noutro.

– O que resulta num ambiente pode fracassar noutro .

– Os conceitos e práticas de uso generalizado, são funcionais se encaixados nas lógicas identitárias de cada realidade.

A contingência revela, apenas, o que é comum saber-se: não há absolutos nas coisas do homem. Somando

A contingência revela, apenas, o que é comum saber-se: não há absolutos nas coisas do homem. Somando esta relativização dos fenómenos humanos com a natureza aproximativa e revogável de todos os códigos de leitura que produzimos, teremos uma ideia da fragilidade e da transitoriedade dos esquemas de intervenção no domínio do social.

esta relativização dos fenómenos humanos com a natureza aproximativa e revogável de todos os códigos de leitura que produzimos, teremos uma ideia da fragilidade e da transitoriedade dos esquemas de intervenção no domínio do social.

Outra constatação deve fazer-se presente: os fenómenos sociais são totais e dialécticos. Significa isto, que em cada compartimento ou produto sociais estão inscritos todos os outros e que cada ente social se articula reciprocamente com os restantes.

Convém sublinhar a relativa lentidão com que se movem os padrões, os complexos culturais e os institutos políticos mais enraizados.

Finalmente, chamo a atenção para os fenómenos que a corrente funcionalista cobriu com a denominação de funções manifestas e de funções latentes e hoje constituem conceitos instrumentais inestimáveis da análise sociológica geral. Reportam-se as categorias referidas ao facto de as decisões impulsionadas por motivações e objectivos conscientes, formalizados ou não, redundarem, frequentemente, na produção de consequências diferentes e até opostas das pretendidas pelo naipe de actores que nelas participaram.

Pode produzir-se legislação com o fito manifesto de produzir certos efeitos, desejados, e pode constatar-se que, latentemente, os resultados

Na sua condição de instrumentos reprodutores de sistemas e regimes políticos, os vários modelos eleitorais obedecem a interesses de fundo periodicamente ritualizados. Os sistemas eleitorais são as pontas de icebergues de valores, sensibilidades e privilégios em que é delicado mexer. A vocação para a estabilidade dos sistemas eleitorais assenta justamente nestes pressupostos e, corolariamente, admite-se que as alterações a introduzir nos modelos aplicados se devem guiar pelo consenso, pela razoabilidade e pelo gradualismo.

são perversos. É conveniente ter esta discrepância em conta na elaboração normativa dos sistemas eleitorais e dos sistemas de governo.

Na sua condição de instrumentos reprodutores de sistemas e regimes políticos, os vários modelos eleitorais obedecem a interesses de fundo periodicamente ritualizados. Os sistemas eleitorais são as pontas de icebergues de valores, sensibilidades e privilégios em que é delicado mexer. A vocação para a estabilidade dos sistemas eleitorais assenta justamente nestes pressupostos e, corolariamente, admite-se que as alterações a introduzir nos modelos aplicados se devem guiar pelo consenso, pela razoabilidade e pelo gradualismo.

A condição de engenharias políticas que os sistemas eleitorais satisfazem, conferem-lhes as propriedades seguintes:

- 1) Os sistemas eleitorais devem adaptar-se aos sistemas de partidos.
- 2) Os sistemas eleitorais devem ajustar-se aos sistemas de poder pretendidos.
- 3) Os sistemas eleitorais sofrem os efeitos decisivos de múltiplas variáveis do meio sócio-cultural.
- 4) Os sistemas eleitorais são, simultaneamente, causa e efeito.
- 5) Os mesmos modelos sistémicos produzem resultados diferentes em países diferentes.
- 6) Os sistemas eleitorais reflectem o peso identitário das tradições.
- 7) Os sistemas eleitorais são tendencialmente estáveis.
- 8) Os sistemas maioritários, proporcionais e mistos que o mundo conhece, revelam um conjunto de conexões com o real, ilustrativo das propriedades que deixei enunciadas.

Assim:

- 1) É notória a força dos sistemas maioritários nos países de fragmentação partidária inferior à média daqueles que usam o sistema de representação proporcional.
- 2) É visível a dominância dos sistemas de representação proporcional nos ambientes sócio-políticos fracturados e complexos.
- 3) Salvo raras excepções, as mudanças nos sistemas eleitorais não procedem por descontinuidade. As roturas ocorrem, tendencialmente, em paralelo com eventos políticos de grande monta (25 de Abril, p. ex)

- 4) Os sistemas maioritários são instrumentalmente eficazes na consolidação do bipartidismo e do pluripartidismo bipolarizado. Os que operam em uma volta, favorecem a alternância de dois grandes partidos em contextos marcados pela rarefacção dos grupos políticos, como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos confirmam. Os que instituem as duas voltas, alimentam a variedade partidária e favorecem tipos de negociação pré-eleitoral na segunda volta: desaguam na formação de blocos em torno de duas formações partidárias eleitoralmente significativas que a história da V República, em França, emblematisa.
- 5) Os sistemas proporcionais estão vocacionados para assegurar a permanência e a representação da heterogeneidade ideopartidária e para dar voz parlamentar às minorias, desempenhando, ao mesmo tempo, papéis de mediação entre os grupos que directamente competem no mercado político.
- 6) Os sistemas maioritários garantem melhor a relação entre eleitores e eleitos.
- 7) Os sistemas proporcionais favorecem a hegemonia dos partidos e perturbam a alternância democrática.
- 8) Todos os sistemas eleitorais dão vantagem aos grandes partidos.
- 9) Os sistemas maioritários oferecem estabilidade aos executivos e os sistemas proporcionais instabilizam os executivos porque geram, frequentemente, governos de coligação ou minoritários.

Esta amostra das articulações possíveis entre os sistemas eleitorais, sistemas partidários e sistemas de governo, por um lado, e entre os comportamentos dos instrumentos eleitorais, as sociedades, os eleitores e os eleitos, por outro lado, foi classicamente formulada por Duverger.

Desde então, vários autores a reinterpretaram e enriqueceram com resultados diversos e até opostos. No entanto, a soberania dos factos e o volume do material empírico disponível atestam a natureza probabilística das sequências interactivas apontadas: Douglas Rae e Sartori, entre outros, infirmaram supostas causações fixas e universais entre variáveis do meio político. Com efeito, pode sustentar-se que, nem

sempre, os sistemas maioritários segregam o bipartidismo e, casos há, em que o fragmentarismo partidário não aparece associado aos sistemas proporcionais. Ilustrando:

– No Canadá, o critério maioritário não conduz ao bipartidismo e, na Áustria, o uso da proporcionalidade não desemboca no multipartidismo.

Num outro plano das dialécticas entre sistemas do ambiente político, o das relações entre os sistemas eleitorais e os sistemas de governo, igualmente se não vislumbram leis de bronze. As últimas eleições na Península Ibérica criaram governos monopartidários apoiados em sólidas maiorias eleitorais. Os sistemas de representação proporcional não segregam, necessariamente, governos frágeis.

Estas considerações e exemplos sobre os múltiplos efeitos que os mesmos sistemas podem provocar no fluxo do tempo e diversidade dos espaços, não revogam a substância das proposições de Duverger: mostram que as conceptualizações a-históricas não são teoricamente consistentes e que as suas aplicações não contingencializadas podem ser politicamente inviáveis. É, por conseguinte, aconselhável, observarem-se extremas cautelas:

- Na elaboração de princípios gerais sobre os modelos de eleição.
- Na importação de sistemas bem sucedidos no exterior.

2.

Breves Considerações Sobre O Sistema Eleitoral Português

No caso português, o sistema eleitoral é simbolicamente expressivo das condições históricas e sociais em que a revolução de Abril ocorreu e propõe-se objectivos políticos logicamente decorrentes das motivações ideológicas que animaram o movimento dos capitães. Pode dizer-se que o sistema eleitoral português é:

- 1) Pré-constitucional.

- 2) Causal, porque antecede e infra-estrutura o regime democrático saído da revolução.
- 3) Descontínuo, porque nasce da rotura com o sistema maioritário de lista, vigente no Estado Novo.
- 4) Barométrico, porque o uso da proporcionalidade cumpriu, entre outros desideratos, a função de explicitar a composição e as fracturas políticas da sociedade, abrindo-as aos escrutínios e co-adjuvando a sua emergência, após décadas de submersão nas malhas repressivas do regime anterior.
- 5) Tributário da democracia partidária, porque consagra o monopólio dos partidos na apresentação de candidaturas às eleições nacionais.
- 6) Devedor e formatador da democracia pluralista, porque concebe o parlamento como uma miniaturização da sociedade política que retrata no essencial, ao acolher as correntes mais significativas do ponto de vista eleitoral.
- 7) Igualitário, porque assenta na igual eficácia dos votos individuais.
- 8) Consensualizador, porque estimula os jogos de negociação e valoriza a figura da coligação no processo político. Os modelos de consenso estão menos presentes nos géneros de democracia competitiva, que prevalecem nos sistemas de representação maioritários.
- 9) Equilibrante, porque premeia os partidos mais fortes, ao desproporcionar a relação votos/mandatos em favor das forças políticas dominantes (critério da média mais alta de (Hondt)) e porque alimenta a representação parlamentar de partidos com peso eleitoral pouco robusto, ao dispensar cláusulas barreiras (2%, e uma boa concentração de votos, normalmente chega).

Sabemos que este somatório de qualidades, abstractas e probabilísticas, não se traduziu em realidades políticas incriticáveis ou em resultados democráticos insusceptíveis de reparos. São conhecidas e muito partilhadas as acusações que se fazem à despersonalização das relações eleitores-eleitos e à conseqüente desresponsabilização dos deputados, refugiados num anonimato tanto maior quanto mais fre-

quentes forem as substituições temporárias ou definitivas dos eleitos. De outra parte, a opção pelo sistema de representação proporcional, gerou períodos de volatilidade política intensa, no percurso do regime.

A aproximação crítica ao problema geral dos sistemas eleitorais e aos valores instrumentais dos diferentes modelos, pode fazer-se pela via do “tipo ideal” weberiano, aplicado à abstracção de um modelo capaz de gerar os melhores efeitos de cada um dos sistemas clássicos.

Nesta perspectiva, um modelo deveria, teoricamente, satisfazer as condições e objectivos seguintes:

- 1) Simplicidade processual.
- 2) Clareza de objectivos.
- 3) Interactividade personalizada entre eleitores e eleitos.
- 4) Garantia de estabilidade dos executivos.
- 5) Governos de legislatura.
- 6) Maiorias parlamentares sólidas.
- 7) Reprodução parlamentar das componentes mais significativas do espectro partidário.

Os sistemas puros, maioritários e proporcionais, não dispõem de todas as propriedades descritas no tipo ideal e não admira, por isso, que em países como a Alemanha se realizem compromissos sistémicos por meio de fórmulas mistas, com o fito de alcançar os máximos da combinação democracia/eficácia. Não cabe na economia desta IT a minuciosa exploração técnica das variantes dos sistemas puros (sistemas predominantemente maioritários ou predominantemente proporcionais) e dos sistemas mistos. Uma excursão pormenorizada pelas modalidades precedentemente enunciadas, levar-me-ia a pormenores teóricos irrelevantes para o escopo desta análise e para a indagação

São conhecidas e muito partilhadas as acusações que se fazem à despersonalização das relações eleitores-eleitos e à conseqüente desresponsabilização dos deputados, refugiados num anonimato tanto maior quanto mais frequentes forem as substituições temporárias ou definitivas dos eleitos.

sobre o rigor com que se classificam alguns dos sistemas eleitorais vigentes no mundo. A título de passagem, direi que a atribuição da categoria mista ao sistema alemão é contestada por quantos afirmam tratar-se de um sistema predominantemente proporcional.

A escolha de um dos sistemas eleitorais em curso no mundo democrático é função da valoração a que cada sociedade procede dos objectivos atrás expostos e da hierarquia de prioridades que institui. Como é óbvio, tais escolhas e a adopção dos modelos respectivos dependem de variáveis complexas e heterogéneas dos domínios do económico, do cultural e do político.

Deste ângulo, os tipos de economia e os seus estadios de evolução, a cultura política mais ou menos democrática, a natureza dos processos políticos, a amplitude da fragmentação partidária e a natureza dos partidos, determinam os valores essenciais a prosseguir e os sistemas eleitorais consentâneos.

Nesta perspectiva, se:

- A intenção maior é pluralizar o poder e dar corpo a um parlamento tradutor da variedade partidária com peso eleitoral mínimo, o sistema de representação proporcional com cláusulas barreiras baixas ou sem elas, é ajustado.

- O desígnio nuclear é a produção de governos estáveis, o sistema maioritário é mais seguro.

- A relação entre o eleitor e o eleito for secundarizada e o papel dos partidos hipervalorizado, o esquema de representação pertinente é o de lista.

- A personalização das relações entre o eleitor e o eleito é encarada como objectivo fundamental, a representação uninominal com forte componente maioritária é indispensável.

O escalonamento social dos valores e a adopção do modelo compatível obedecem, naturalmente, a considerações mais vastas, despididas aos propósitos deste texto.

Como anteriormente escrevi, o sistema eleitoral português assumiu radicalmente a expressão parlamentar do polimorfismo político que caracteriza a sociedade portuguesa e admitiu a figura da coligação como forma natural de gestão do executivo, a par da

possibilidade de constituição de governos minoritários e monopartidários. O critério da representação proporcional, sem limites de fixação percentual de votos para a conquista de mandatos, satisfaz tais propósitos.

Estas apostas substantivas elevaram o consenso à categoria formadora dos órgãos do poder, esperando-se que estabilizasse coligações governamentais e alianças parlamentares pelo exercício das negociações. A centração exagerada da morfologia e da fisiologia políticas nos entes partidários e a sufragação de listas de nomes exteriores à intimidade mínima dos que elegem, retiram legitimidade representativa aos deputados e afrouxam, até à ausência, as ligações dos mandatários com os mandatados: em causa, ficam, a genuinidade da representação e da participação, iminentes ao conceito de democracia. A este nível, convém reafirmar que os efeitos (outputs) dos sistemas eleitorais são, nestas como noutras maté-

rias, coadjuvantes, dado que outras variáveis causais se intrometem na produção e ampliação dos mesmos efeitos. Exemplificando: a recorrente observação do divórcio dos cidadãos da actividade política, pode ser facilmente imputada à combinação dos efeitos de elementos jurídicos, morfológicos e processuais do nosso modelo eleitoral (exclusão de agrupamentos não partidários, sistema de listas partidárias) com a natureza dos partidos que temos e com os mecanismos e resultados da acção política. Variáveis históricas, sociais e culturais de

O sistema eleitoral português assumiu radicalmente a expressão parlamentar do polimorfismo político que caracteriza a sociedade portuguesa e admitiu a figura da coligação como forma natural de gestão do executivo, a par da possibilidade de constituição de governos minoritários e monopartidários.

O critério da representação proporcional, sem limites de fixação percentual de votos para a conquista de mandatos, satisfaz tais propósitos.

fundo podem, igualmente, ser implicadas na explicação do demissionismo político constatável no país: duração e natureza do trabalho, tempos de deslocação, educação média, alienação etc.

Refira-se, no entanto, a extensão do fenómeno no mundo ocidental: as maiorias silenciosas são hoje um dado fundamental da teoria política porque o crescimento da abstenção atinge cifras inquietantes. As eleições nacionais reflectem o mesmo fenómeno.

Afirma-se, em todos os quadrantes, a solidez dos ingredientes formais da nossa democracia e exalta-se a estabilidade do regime, fixados no espírito dos cidadãos e provados em vicissitudes da nossa história recente. Mas está muito mais longe a unanimidade dos juízos de valor sobre os resultados políticos e institucionais da dialéctica entre os subsistemas eleitoral, de governo e partidário, que frequentemente se entende não serem brilhantes.

É portanto, razoável, pensar-se a criação dos modelos eleitorais, em função:

- 1) Dos valores e objectivos a salvaguardar em primeira linha
- 2) Das consequências da sua aplicação, contextualizadas nos ambientes próprios de cada superestrutura política.

Na actualidade política portuguesa, questionam-se as alterações a inculcar no sistema eleitoral e elabora-se legislação eleitoral na esfera das eleições autárquicas. A manutenção do sistema proporcional alinha o grosso das opiniões e as maiorias silenciosas preocupam uma boa parte dos espíritos. As sugestões espalham-se por todas as peças do sistema eleitoral e por todas as etapas do seu funcionamento.

Na inspecção sincrónica e diacrónica do sistema, para além da defesa comum da sua miscigenação, com enxertias de elementos oriundos do modelo maioritário, duas correntes se defrontam: uma, com superior número de adeptos, é defensora do sistema de representação proporcional e a outra, menos acolitada, pronuncia-se a favor do sistema de representação maioritária. Alguns grandes temas dominam as controvérsias: a definição das circunscrições eleitorais, a apresentação de candidaturas e as regras para a apresentação de mandatos.

Com algum pormenor, podem enumerar-se os principais objectos e conteúdos das propostas de inovação:

- Redução do tamanho dos círculos eleitorais, embora se saiba que a diminuição dos círculos distorce o princípio da proporcionalidade.
- Criação de um círculo nacional.
- Quebra do monopólio partidário e defesa da apresentação de candidaturas por forças independentes e por agrupamentos políticos de âmbito local e regional. Alteração assumida no Projecto de Lei nº 39/VIII.
- Personalização de candidaturas, introduzindo listas uninominais que operariam em paralelo com listas plurinominais de partidos.
- Alteração nas regras de substituição temporária ou definitiva dos eleitos.

Nos antípodas dos adeptos do princípio da proporcionalidade, perfilam-se os que severamente lhe assacam efeitos muito negativos nas múltiplas vertentes da vida política. Esta severidade no julgamento do sistema eleitoral instituído no nosso país é organicamente acompanhada por uma fieira de críticas ao estado da nação que, aceites e expressas por largos sectores da opinião pública e dos círculos das elites, ganham uma especial intensidade nas hostes das correntes que propugnam o sistema de representação maioritária.

O sistema de representação proporcional é aqui assumido, em conjugação com o sistema de partidos e o sistema de governo, como uma das causas das perversões e entorses dos múltiplos patamares da acção política.

Constam, as críticas, de uma lista de reparos conhecida, que sintomatizariam a débil saúde política do país. Eis os elementos mais notórios da lista:

- 1) Períodos de forte instabilidade política com tendência para a queda prematura dos executivos.

O sistema de representação proporcional é aqui assumido, em conjugação com o sistema de partidos e o sistema de governo, como uma das causas das perversões e entorses dos múltiplos patamares da acção política.

- 2) Partidarização do estado e invasão da vida privada.
- 3) Impunidade, incompetência e corrupção.
- 4) Impessoalização do voto.
- 5) Subalternização da ideia da política como serviço e hipervalorização do lado espectacular da política.
- 6) Excesso de conflitualidade no plano institucional.
- 7) Nepotismo e partidarismo.
- 8) Divórcio da vida política.
- 9) Tibieza nas acções de fundo, com entropia na educação, saúde, justiça e função pública.

A admissão de que o sistema eleitoral em vigor tem uma forte responsabilidade no estado de coisas que acabei de listar determina, nos que se não inclinam pela adopção de sistemas mistos, a apologia dos sistemas de representação maioritária. Estes sistemas provocariam:

- Mudanças nas regras do jogo dos partidos.
- Alterações positivas na natureza dos partidos.
- Melhorias na qualidade do pessoal político.

Os prosélitos dos sistemas de representação maioritária sustentam, frequentemente, a ideia da necessidade de imprimir coerência ao universo político pela coincidência entre as maiorias parlamentar e presidencial, defendendo alguns (Freitas do Amaral, p. ex.), a figura de um semi-presidencialismo racionalizado que, combinado com poderes constituídos pela operação de um sistema maioritário em duas voltas, permitiria:

- 1) Bipolarizar o sistema político.
- 2) Dar a conhecer ao eleitorado o verdadeiro destino dos seus votos, uma vez que votaria em blocos formados na segunda volta que antecipadamente conheceria, evitando coligações pós-eleitorais não escolhidas pelo cidadão e decididas pelos directórios partidários.
- 3) Garantir a autonomia dos deputados face aos directórios partidários.
- 4) Personalizar as relações entre os eleitores e os eleitos.
- 5) Definir claramente os vencedores e os vencidos.
- 6) Harmonizar o exercício do presidente, do governo e do parlamento, pela sintonia das maiorias.

Estas conclusões sobre os efeitos dos sistemas de representação maioritária não negam a possibilidade, porque traduzida nos factos, de o sistema proporcional os alcançar a título excepcional, quando um partido consegue clara hegemonia sobre os outros. É também admitido, que alguns dos efeitos desencadeados pelos sistemas “ puros” podem coexistir na aplicação dos sistemas mistos (tipo alemão) que, nomeadamente, conciliará uma maior estabilidade governativa com uma adequada interacção eleitor/eleito: metade das pessoas fisicamente eleitas são escolhidas por votação uninominal e a repartição dos mandatos no plano nacional é comandada pela regra da proporcionalidade.

A generalizada proscricção dos sistemas maioritários em uma volta, prende-se com o facto da sua aplicação implicar a existência de apenas dois grandes partidos em alternância e com a sua vocação trituradora de partidos, somando-se, em certas ocasiões, a forma perversa como o sistema trata a relação entre o número de votos e o número de mandatos: pode acontecer que 20% dos votos se convertam em 5% dos mandatos.(Na Inglaterra, acontece)

3.

O Sistema de Governo Local

E neste ambiente político geral e no âmbito das controvérsias teóricas sobre as propriedades sistemicas dos vários modelos olhados no seu interior e em interacção com o meio, que se inscreve o debate sobre as modalidades de governo local e sobre os mecanismos eleitorais que os geram.

É uma evidência, postular-se que os quadros normativos do poder autárquico, tanto quanto os conteúdos e modos de exercício dos poderes fácticos aí instalados, devem corresponder às singularidades da vida local. Embora a dinâmica global do devir tenda a dissolver os traços emblemáticos dos agregados a que Ferdinand Tönnies, em 1887, chamava de comunidades, para assinalar as suas diferenças do mundo urbano que a indústria segregou, são ainda visíveis em grande parte

dos concelhos portugueses os fenómenos de vizinhança, afectividade, pessoalidade e intimidade com os problemas colectivos que imprimem um tónus especial ao tecido de relações locais, incluindo as relações de poder.

Destas categorias relacionais germinam valores e práticas que a sociologia capta e interpreta, para compreender as especificidades das múltiplas vertentes da vida autárquica. Não é difícil correlacionar variáveis atitudinais e comportamentais directamente implicadas no mercado político autárquico com os teores do mundo local acima aflo-
rados. São nítidas as raízes sociológicas do papel muito impressivo dos carismas e da percepção das competências pessoais nos jogos locais de poder. Nota-se, igualmente, a força do pragmatismo nas escolhas locais e uma maior segurança na eficácia

de um voto que se baseia no conhecimento mais próximo dos candidatos. Esta articulação da fulanização e do pragmatismo na determinação das preferências do eleitorado local, ocorre, em paralelo, com a atenuação do império das ideologias e dos partidos nos actos eleitorais autárquicos.

Estando fora de causa afirmar que o carisma e o pragmatismo são irrelevantes a nível nacional e que as ideologias, as afinidades e pertenças partidárias são realidades menores da competição local pelo poder, é lógica e empiricamente demonstrável a diferencial intensidade de tais fenómenos nos palcos nacional e local.

Estando fora de causa afirmar que o carisma e o pragmatismo são irrelevantes a nível nacional e que as ideologias, as afinidades e pertenças partidárias são realidades menores da competição local pelo poder, é lógica e empiricamente demonstrável a diferencial intensidade de tais fenómenos nos palcos nacional e local. Outra coisa não seria de esperar de um universo onde as relações face a face ainda ocorrem com relevância e, de outro, onde o indivíduo tende para a abstracção, ainda que:

Outra coisa não seria de esperar de um universo onde as relações face a face ainda ocorrem com relevância e, de outro, onde o indivíduo tende para a abstracção, ainda que:

- A invasão da província pela cultura e práticas das metrópoles nacionais e do estrangeiro dominante, descaracterizem e urbanizem as estruturas locais.
- A diluição das fronteiras ideológicas partidárias e o progressivo materialismo consumista, tecnocratizem dramaticamente o mundo global.

Estes dois factos constatáveis, não alteraram decisivamente o facto de que:

- 1) Nos municípios pequenos e médios, as mudanças nas redes interactivas e nas práticas do quotidiano não impedem a emergência significativa do sentido da utilidade do voto e da confiança pessoal como motivações colectivas.
- 2) Nas eleições nacionais, a perda de impacto das ideologias e a percepção da tendência para uma aproximação das práticas governamentais, não afectaram decisivamente o valor motivacional da filiação e da “simpatia” partidárias nas escolhas eleitorais, nem desentronizaram as sensibilidades doutrinárias do lugar de relevo que ocupam nas decisões dos eleitores.

A desideologização relativa das eleições locais, que assenta nos factores distintuais das formações comunitárias que acima toquei, tem também fundamento na ideia de que os grandes valores se decidem ao nível da nação.

A concepção de uma forma de governo local e a definição de um sistema eleitoral tecnicamente ajustado à sua morfologia e à sua fisiologia, são indissociáveis das características

A concepção de uma forma de governo local e a definição de um sistema eleitoral tecnicamente ajustado à sua morfologia e à sua fisiologia, são indissociáveis das características sócio-culturais dos pequenos e médios universos societários e das conjunturas políticas nacionais.

sócio-culturais dos pequenos e médios universos societários e das conjunturas políticas nacionais.

Os cenários que foram traçados e decorrem da legislação aprovada, exibem um traço comum: a manutenção dos critérios da proporcionalidade na formação dos legislativos. Com efeito, as assembleias municipais são concebidas como os órgãos que assumem a figuração política do município.

Resolvido o problema da arquitectura da assembleia, as questões que se levantam, polarizam-se:

- 1) Nas modalidades de eleição do presidente da câmara.
- 2) No processo de composição do executivo.
- 3) Nas relações entre a assembleia e o executivo:
 - a) Quais os poderes da assembleia.
 - b) Quais as regras que pautam as relações formais entre o presidente e a assembleia.
 - c) Quais os processos de destituição e de recomposição dos executivos municipais.

Nos normativos em vigor, vislumbra-se a intenção de: conferir ao legislador a possibilidade de optar entre:

- Dois sufrágios directos e universais, um para o executivo e outro para o legislativo
- Um sufrágio único, alvejando o legislativo e o presidente da câmara.

As metas maiores parecem situar-se no incremento da eficácia/eficiência dos executivos municipais e na diminuição das conflitualidades que bloqueiem ou perturbem seriamente a tomada de decisões. Na experiência da gestão das autarquias, a distribuição e

***As metas maiores
parecem situar-se no
incremento da eficácia/
eficiência dos
executivos municipais e
na diminuição das
conflitualidades que
bloqueiem ou
perturbem seriamente a
tomada de decisões.
Na experiência da
gestão das autarquias,
a distribuição e
d direcção dos pelouros
inscrevem-se no rol das
questões mais
candentes.***

direcção dos pelouros inscrevem-se no rol das questões mais candentes.

A combinação dos traços sociológicos que fazem das autarquias mundos personalizados e espaços onde são maiores o culto e o controle social da eficácia, explicam a actual relação de forças no poder autárquico.

Com efeito, a distribuição de competências e atribuições privilegia acentuadamente a figura do presidente da câmara e minoriza o papel da assembleia municipal. Presidente e primeiro ministro, o chefe do executivo consubstancia poderes que são a projecção formal dos atributos das sociedades locais e dos sentimentos que lhe estão associados: exige-se clareza e rapidez decisional, depositando-se tais exigências na figura de um homem que se conhece e em que se acredita.

A assembleia municipal paga o preço da desideologização relativa da representação do poder autárquico: carece de capacidade de intervenção sensível nos assuntos da autarquia e está destituída da faculdade de interferir com eficácia na vida do executivo. A lateralização do legislativo, expressa nos fracos poderes da assembleia municipal, traduz a ideia de que a agilização das acções camarárias supõe um quantum de omissão do legislativo. A composição plural do executivo representa, em nome do princípio da proporcionalidade, um elemento:

- 1) De distorção do desejo de integral coerência e operacionalidade do executivo.
- 2) De equilíbrio no executivo e de contenção da força partidária dominante, na falta de competências da assembleia para o efeito.
- 3) De parlamentarização do executivo.
- 4) De coabitação forçada entre a maioria e a oposição.

***As disfunções políticas
criadas pelo actual
modelo presidencialista
terão que ser
transcendidas pela
introdução de inovações
que preservem o núcleo
dos valores críticos que
alimentam as
expectativas do eleitor
local médio e mantenham
o princípio da
pluralidade eficaz, com
ganhos:***

- 5) De formação de uma dualidade parlamentar: o executivo é um parlamento forte e o legislativo um parlamento fraco.

Desta conjugação de reflexos formais da fenomenologia sociológica local e do princípio da proporcionalidade, resulta um quadro de poder desequilibrado que muitos se não escusam de classificar de péssimo, salientando-se a sua excepcionalidade no concerto europeu.

As disfunções políticas criadas pelo actual modelo presidencialista terão que ser transcendidas pela introdução de inovações que preservem o núcleo dos valores críticos que alimentam as expectativas do eleitor local médio e mantenham o princípio da pluralidade eficaz, com ganhos:

- De operacionalidade.
- De transparência.
- De racionalidade na repartição de competências.
- De clareza e flexibilidade nas articulações entre o executivo e o legislativo.

A opção parlamentar violentaria a importância que a figura e a acção do presidente da câmara assumem, no ideário colectivo da hierarquia de poderes. Do conjunto de análises e argumentos que desenvolvi, emerge a convicção de que um sistema misto responderá melhor às circunstâncias da vida local e encaixará mais harmonicamente nas lógicas substantiva e funcional do sistema eleitoral nacional e das fórmulas de governo dele decorrentes.

Assim:

- 1) O alto valor que o conceito de eficácia assume na mobilização do eleitorado local é melhor protagonizado por executivos sem fracturas ideológicas. A composição monolítica, parece a fórmula adequada .

Do conjunto de análises e argumentos que desenvolvi, emerge a convicção de que um sistema misto responderá melhor às circunstâncias da vida local e encaixará mais harmonicamente nas lógicas substantiva e funcional do sistema eleitoral nacional e das fórmulas de governo dele decorrentes.

- 2) A integração de competências no elenco camarário, sugere que os vereadores devem poder ser recrutados na sociedade civil, sem embargo de o presidente eleito dispor da faculdade de os subtrair à assembleia municipal, municiando-se nestas duas fontes.
- 3) O impacto motivador das propriedades que se atribuem às personalidades candidatas (competência, honestidade, carisma), a necessidade de garantir agilidade e firmeza nas decisões e a importância que a figura do presidente tem no imaginário político local, implicam que o chefe do executivo continue a ocupar um lugar de destaque no universo autárquico.
- 4) A desparlamentarização dos actuais executivos municipais, que deixariam de ser corpos plurais sem travões internos de oposição, o princípio do equilíbrio de poderes e o princípio da responsabilização do executivo perante o legislativo, suscitam a ideia do aumento sensível das competências das assembleias municipais.
- 5) O balanço ajustado à defesa dos novos equilíbrios entre o presidente e a assembleia, deve concretizar-se na possibilidade de o presidente poder escolher o elenco governativo, sem interferências da assembleia e na faculdade de a assembleia poder destituir o executivo, em caso de incumprimento do programa eleitoral.
- 6) As novas articulações entre o executivo, o presidente da câmara e a assembleia municipal poderão passar pela frequência periódica da assembleia pelos vereadores e pelo presidente, com os mesmos desígnios das idas do governo central aos parlamentos nacionais, e pela prática das moções de censura à acção do executivo municipal, como forma extrema de controlo a executar nos tempos próprios (tempos que medeiam entre o tempo de afirmação do executivo e o tempo final do mandato).
- 7) A defesa dos valores democráticos, a transparência dos propósitos presidenciais, a marcação de fronteiras doutrinárias, a responsabilização dos executivos, o esclarecimento dos eleitores, a qualificação dos seus votos e a eficácia/legitimidade da acção dos legislativos, tendem a exigir a figura do programa como pivot da acção dos órgãos autárquicos.

8) O poder de destituição dos executivos pela assembleia municipal, sendo um corolário lógico da valorização dos poderes legislativos do município, cumpre várias funções importantes:

- a) Trava o despotismo presidencial
- b) Aproxima o sistema eleitoral local e o sistema eleitoral nacional, na esfera das interações dos dois poderes.
- c) Racionaliza o estatuto presidencial, primo ministerializando o chefe do executivo camarário.
- d) Aumenta, indirectamente, a intervenção das sociedades locais no exercício da gestão municipal.

- e) Realiza vantagens do sistema proporcional e do sistema maioritário, ao combinar a pluralidade da assembleia com a estabilidade do executivo.

O sistema eleitoral que se perfila como o mais apropriado à realização do sistema de governo que equacionei, supõe um único sufrágio directo e universal dirigido à eleição simultânea da assembleia municipal e do presidente da câmara: o chefe do executivo municipal seria o cabeça da lista mais votada. A estrutura deste sistema e os elementos processuais que o operacionalizam, não serão decisivos para reinventar a democracia local mas oferecem um inestimável contributo para:

- 1) Simplificar a mecânica das eleições autárquicas.
- 2) Valorizar de forma mais equilibrada as figuras do presidente e da assembleia.
- 3) Manter a dignidade da figura presidencial e a sua génese personalizada.

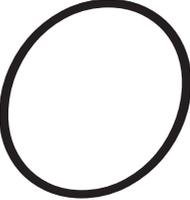
A ênfase nos efeitos da acção política personalizada, o protagonismo dos carismas, a vivificação da democracia e a descompressão do sistema pela introdução de novos concorrentes políticos, serão significativamente materializadas na abertura do mercado eleitoral aos grupos de cidadãos independentes, caso seja aprovado o Projecto de Lei nº 39/VIII./*-98.

A ênfase nos efeitos da acção política personalizada, o protagonismo dos carismas, a vivificação da democracia e a descompressão do sistema pela introdução de novos concorrentes políticos, serão significativamente materializadas na abertura do mercado eleitoral aos grupos de cidadãos independentes, caso seja aprovado o Projecto de Lei nº 39/VIII./*-98.

SURGIMENTO E CONDICIONANTES DAS SONDAGENS EM PORTUGAL

Paula do Espírito Santo¹

Resumo

 *contributo presente tem como objectivo central o de analisar o panorama de surgimento e condicionantes de ordem política e legal das sondagens políticas, em Portugal. Para a concretização deste objectivo ter-se-á em consideração a relação desta técnica com o contexto político e, concretamente, a importância do regime político no desenvolvimento das sondagens. Ressalta-se como argumento principal que as sondagens são um produto dos regimes democráticos, sendo que, neste sentido, analisar-se-á a evolução política e legal das sondagens em Portugal, como dois elementos fundamentais no devir desta técnica.*

¹ Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), da Universidade Técnica de Lisboa (UTL).

1. Apresentação

A análise do surgimento das sondagens, em Portugal, constitui um tópico da maior relevância quando se considera o atraso significativo português de aplicação desta técnica no âmbito quer da imprensa quer da investigação académica. Ciente da importância deste levantamento, este contributo centra-se nas circunstâncias de surgimento e desenvolvimento das sondagens políticas em Portugal.

Os objectivos específicos desta análise são o de apresentar um levantamento dos primeiros contributos, em termos de entidades de realização e divulgação de sondagens políticas, por um lado, assim como o levantamento e análise das condicionantes de ordem política e de ordem legislativa ao surgimento e desenvolvimento das sondagens em Portugal, por outro. Este contributo baseia-se na sistematização de um conjunto de dados recolhidos, os quais considerámos essenciais de relevar, em termos de compreensão do percurso desenvolvido e estado actual das sondagens em Portugal. Estes dados remetem para a importância de contextualizar o desenvolvimento desta técnica, em termos políticos e legais e, com base nestes, melhor compreender o presente e perspectivar o futuro.

No que se refere ao estudo da evolução das sondagens, em Portugal, e à sua relação entre o estado do sistema político e a formação da opinião pública, a bibliografia é escassa. O artigo presente procura colmatar essa escassez, centrando-se, como referido, nas condicionantes de natureza sistémica ao surgimento e desenvolvimento das sondagens realizadas em Portugal.

2. Surgimento das Sondagens em Portugal

Política, ciência e comunicação constituem um trinómio chave, cujos expoentes estão, intrinsecamente, ligados. O sistema político constitui o átrio de desenvolvimento da ciência, da técnica, da comunicação, da informação e do conhecimento. É por este motivo que a natureza do

sistema político não é de todo indiferente no investimento e incentivo ao desenvolvimento de técnicas de investigação científica e estudo da opinião pública como é o caso das sondagens políticas. O argumento central deste artigo reside na fundamentação do quanto o sistema político, ou mais concretamente, o regime político pode influenciar o estado do desenvolvimento da técnica e da ciência e, por inerência, motivar o seu desenvolvimento ou a sua desaceleração. Ou seja, não é alheio ao regime político que ciência e técnica promovem o conhecimento, a informação, a comunicação e como tal, podem ter possíveis impactos sobre o esclarecimento e formação da opinião pública. Neste artigo centrar-nos-emos no contexto político português e procuraremos atender às condicionantes políticas ao desenvolvimento das sondagens políticas, fazendo um percurso até à actualidade e aos seus, consequentes, contornos legais e práticos de aplicação.

A divulgação das sondagens através dos meios de comunicação social constitui-se como um factor incontornável e sintoma importante acerca da democratização do sistema político. Os meios de comunicação constituem um elemento-chave nas pontes e na relação que pode estabelecer-se entre a opinião pública e o conhecimento desta acerca da sua própria relação de identificação com os motivos motores do sistema político. Neste sentido, como lembra Cayrol (1997: 13), “a democracia dá sinais de vitalidade quando a informação é livre e plural e a comunicação se efectua bem, e nos dois sentidos, entre governantes (ou aspirantes a governantes) e governados”.

No que se refere, em concreto, à televisão diversos contributos têm relevado a importância e impactos dos meios de comunicação na construção e revisão da participação cívica, com realce dos naturais efeitos

As sondagens à opinião pública constituem um dos ingredientes fundamentais à auscultação do estado do sistema político e da relação entre governantes e governados e, consequentemente, constituem um importante reflexo do Estado da Nação.

de revitalização do sistema e da democracia (Lecomte, 1993; Huckfeldt, Sprague, 1995; Page, 1996). No entanto, no que se refere aos efeitos da televisão, em termos dos efeitos de identificação e participação cívica, não podemos deixar de pontuar algumas visões mais críticas demarcantes como sejam as de Noelle-Newmann (1984), Kellner (1990), Popper, Condry (1993), Ramonet (1999) ou Norris (2000), as quais relevam consequências nem sempre previsíveis ou desejáveis da televisão sobre a democracia. No entanto, independentemente dos possíveis efeitos da comunicação sobre o sistema político democrático, ou mesmo quando a desejada proximidade entre governados e governantes não assume os contornos desejados pelo sistema político, a importância da comunicação social é incontestável e incontornável como condição de liberdade, desenvolvimento, democraticidade. No que se refere à realidade Portuguesa é, de facto, com um panorama de escassez, em termos de oferta de empresas e institutos de realização de sondagens políticas, que nos deparamos, até finais dos anos 70, do século XX, revelador de um cenário onde pontificou o pouco investimento institucional e do Estado, por esta área.

No cenário político democrático, os meios de comunicação aliam-se às sondagens de modo a fornecer elementos de reflexão, mas também elementos de identificação e crítica sobre o estado da democracia.

Tabela 1

Empresas portuguesas pioneiras de sondagens políticas (até 1975)

Nome da empresa	Data de constituição	Data do termo/falência
1. Norma	1963	1998
2. IPOPE	1967	1985
3. Teor	1970	1995
4. SERTE	1971	*
5. Contagem	1972	*
6. Antopos	1975	Em actividade

NOTAS:

- * Não conhecida. Não publicada em Diário da República.
1. SOCIEDADE DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE EMPRESAS -, NORMA SARL (designação ao momento da sua constituição). Constituída por escritura a 26 de Junho de 1963. Publicado in D.R. n.º 149, de 26 de Junho de 1963.
 - NORMA - SOCIEDADE DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE EMPRESAS -, SARL Estado de falência declarado a 28 de Julho de 1998, III série. Publicado in D.R. n.º 172 a 28 de Julho de 1998, III série.
 2. IPOPE - Instituto Português de Opinião Pública e de Estudos de Mercado, Lda.: Constituído por escritura a 17 de Agosto de 1967. Publicado in D.R. n.º 240, 14 de Outubro de 1967, III série. Estado de falência declarado a 14 de Fevereiro de 1985. Publicado in D.R., n.º 70, de 2 de Abril de 1985. III série.
 3. TEOR - CENTRO DE ESTUDOS E ORGANIZAÇÃO CIENTÍFICA DO TRABALHO, LDA: Constituída por escritura a 1 de Maio de 1970. Publicado in D.R. n.º 186, de 12 de Agosto de 1970, III série. Estado de falência declarado a 31 de Março de 1995. Publicado in D.R. n.º 77, de 31 de Março de 1995. III série.
 4. SERTE - SADO - SOCIEDADE DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO DE EMPRESAS, SARL: Constituída por escritura a 19 de Janeiro de 1971. Publicado in D.R. n.º 15, de 19 de Janeiro de 1971, III série.
 5. CONTAGEM - GABINETE DE ESTUDOS DE MERCADO, OPINIÃO E ANÁLISE PUBLICITÁRIA, LDA: Constituída por escritura a 24 de Janeiro de 1972. Publicado in D.R. n.º 76, de 30 de Março de 1972, III série.
 6. ANTROPOS - SOCIEDADE DE ESTUDOS DE SOCIOLOGIA E ANTROPOLOGIA, LDA: Constituída por escritura a 25 de Janeiro de 1975. Publicado in D.R. n.º 58, 8 de Março de 1975, III série.

As empresas que aplicavam sondagens à opinião pública até 1975, em Portugal, eram, de facto, muito poucas, tal como se pode observar na tabela 1. Destas empresas destaque-se o *Instituto Português de Opinião Pública e Estudos de Mercado (IPOPE)*² e a *Antropos*³, as quais realizariam várias sondagens políticas. Em relação a estas duas empresas, os estudos realizados sobre política, com base em sondagens, eram referentes à previsão eleitoral, à caracterização do eleitorado, à popularidade de personalidades políticas, de entre outros aspectos.

² A título de exemplo refiram-se os seguintes contributos: IPOPE (1973), *Estudos sobre Liberdade e Religião em Portugal*, Lisboa, Moraes. IPOPE (1973), *Os Portugueses e a Política*, Lisboa, Moraes. Para mais desenvolvimentos ver, por exemplo, arquivo do Centro de Documentação 25 de Abril, da Universidade de Coimbra.

³ A título de exemplo refira-se que nos cerca de dois anos previamente à constituição da coligação Aliança Democrática (AD), que surgiu em 1979, a *Antropos* realizou uma sondagem a nível nacional com uma amostra de 2400 inquiridos, com vista à caracterização do eleitorado e receptividade deste relativamente à criação daquela coligação. Em 1980, ano de eleições para a Assembleia da República, a *Antropos* realizou outra sondagem de previsão eleitoral, a pedido daquela coligação. Estes dados foram recolhidos pela autora nos arquivos da *Antropos*, bem como junto de dois dos fundadores da empresa, João B. N. Pereira Neto e Fausto Amaro.

A evolução, em pouco mais de trinta anos, mostra-nos, em 2007, um panorama onde, neste ano, rondavam 20 as empresas e entidades públicas Portuguesas (onde se incluem universidades), credenciadas e reconhecidas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), para a realização de sondagens políticas⁴. Estas entidades têm credenciação para a elaboração e publicação de sondagens políticas, de acordo com os requisitos legais introduzidos com a Lei 10/2000, de 21 de Junho.

Para além daquelas empresas e instituições, credenciadas pela ERC, existem, obviamente, outras que realizam estudos de mercado, inquéritos e sondagens políticas. De facto, se as sondagens políticas não forem divulgadas junto dos meios de comunicação social, as entidades que as realizem não incorrem em infracção, de acordo com a Lei das sondagens em vigor. Esta não fiscalização decorrente do não acompanhamento legal da actividade de todo um conjunto de entidades que trabalha em estudos de mercado, inquéritos e sondagens políticas facilita a utilização de procedimentos metodológicos não regulados e como tal não controlados pela ERC. Nestas situações, a única disciplina empregue é a das regras de oferta e procura no mercado, à mercê de uma qualidade técnica que nem todos os clientes estão habilitados para aferir.

O título pioneiro na utilização de uma sondagem política foi o jornal *Expresso*, na sua primeira edição⁵, a 6 de Janeiro de 1973. Com o título

A utilização e divulgação dos recursos das sondagens políticas, através da comunicação social, em Portugal, começou de forma incipiente e pouco notória, sendo que o seu recurso ao longo dos anos 70 foi bastante escasso na imprensa.

⁴ A partir da entrada em vigor da Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro foi criada a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) e extinta a Alta Autoridade para a Comunicação Social (constituída, por sua vez, de acordo com a Lei n.º 15/90, de 30 de Junho). Os cinco membros do Conselho Regulador da ERC tomaram posse a 17 de Fevereiro de 2006.

⁵ Antes desta edição, o jornal *Expresso* lançou duas edições 'maqueta', experimentais, de distribuição gratuita, a 18 e 30 de Dezembro de 1972. Estas duas edições do *Expresso* foram distribuídas juntamente com outro jornal – *Época*.

“63 por cento dos portugueses nunca votaram”, esta sondagem, da responsabilidade da *SERTE*, fazia parte de um *plano do Expresso que [visava] fazer uma cobertura, o mais completa possível sobre as eleições para deputados, que [nesse ano se iriam] realizar no nosso país e cujo significado não [podia ser ignorado]* por este jornal⁶. É de referir que os moldes de realização desta sondagem são desconhecidos, pois não há referência aos procedimentos metodológicos empregues. No entanto, apesar de, tecnicamente, haver lacunas e até imprecisões na expressão daquela sondagem, a apresentação desta na comunicação social, ainda em tempo político de condicionamento da imprensa, constitui um marco, de grande simbolismo, para a história das sondagens em Portugal.

No que diz respeito à divulgação de sondagens políticas em televisão, a RTP1 fez a divulgação dos primeiros resultados de projecções eleitorais referentes às eleições intercalares de 2 de Dezembro de 1979, para a Assembleia da República⁷, no próprio dia do sufrágio, após o fecho das urnas. Estas primeiras projecções seriam o que mais se aproximaria do que se designa por ‘sondagem política’, apenas pelo facto de se estimarem valores globais a partir de valores parcelares referentes a actos eleitorais. Para esta projecção entrava-se em linha de conta também com as tendências das eleições de 1975 para a Assembleia Constituinte⁸. A partir das 23h00 do dia do referido sufrágio, a RTP1 forneceria projecções de hora a hora sobre o mesmo. Refira-se que os resultados acerca dos votos apurados eram fornecidos pelo Ministério da Justiça (entidade na altura responsável pelo apuramento dos resultados das eleições) à RTP. Aquela antecipação aos resultados do sufrágio era importante, pois naquele acto eleitoral

⁶ “63 por cento dos portugueses nunca votaram”, jornal *Expresso*, Lisboa, 6 de Janeiro de 1973, p.1. Na apresentação desta sondagem não constavam referências técnicas.

⁷ Tratava-se de eleições intercalares para a Assembleia da República, já que o acto legislativo anterior para o mesmo órgão foi a 25 de Abril de 1976 e o seguinte seria a 5 de Outubro de 1980.

⁸ A Assembleia Constituinte vigorou desde as eleições de 25 de Abril de 1975 até 2 de Abril de 1976. As eleições de 25 de Abril de 1975 contaram com a participação de 91,2% dos portugueses com direito a voto. In www.debatesparlamentares.pt

apenas às 5h00 da manhã, do dia seguinte às eleições, o Ministério da Justiça pôde fornecer os primeiros resultados definitivos extensivos ao território nacional. A partir deste primeiro interesse na divulgação de previsões eleitorais viria a constituição de um departamento na RTP relativo a assuntos de sondagens eleitorais, que teria actividade até 1992 (Hipólito, 1997: 28)⁹. A partir de 1992, a RTP passou a encomendar as sondagens de opinião a empresas e instituições exteriores.

As projecções televisivas referentes a actos de sufrágio eram já realizadas após o fecho das urnas, no próprio dia do sufrágio até 1991 (momento da entrada em vigor da, então, nova Lei das sondagens). Até este período não eram publicadas sondagens sobre intenções de voto porque a legislação não deixava margem para a sua publicação prévia aos actos de sufrágio. Apesar de os órgãos de comunicação social não poderem divulgar previsões de resultados eleitorais (em período que podia ascender aos 80 dias prévios ao acto eleitoral, como era o caso das eleições legislativas) refira-se que os partidos e coligações encomendavam sondagens políticas. Os resultados a que os partidos políticos e coligações políticas tinham acesso funcionavam como orientadores de estratégia partidária, não podendo, como referido, ser divulgados.

Com o início dos anos 90, as mudanças sociais, económicas, culturais, tecnológicas sentidas em Portugal e na União Europeia foram profundas e obrigavam a reestruturações significativas no acompanhamento normativo. Em Portugal, apenas a partir da reformulação legal de 1991 pôde começar a publicar-se sondagens preditivas de intenções de voto. A nova Lei (Lei 31/91, de 20 de Julho) viria a introduzir parâmetros legais mais estimulantes de realização de sondagens como, por exemplo, o período de publicação de resultados, cuja proibição baixava de 80 para sete dias.

Para além de legislação mais propiciadora da realização e publicação de sondagens políticas, outro aspecto que contribuiu para um grande impulso na realização das sondagens políticas foi o surgimento dos ca-

.....
⁹ Este departamento era constituído por Paulo Bolina, Serras Gago, Francisco Soares e Paulo Godinho.

nais privados em Portugal, a partir de 1992. Neste âmbito, a SIC, logo a partir da sua constituição¹⁰, passou a encomendar sondagens a empresas para tal vocacionadas. Data de 1997 a constituição de centro próprio de sondagens neste canal. A TVI¹¹ registou também um interesse na divulgação de sondagens a partir dos primórdios da sua constituição como canal, encomendando estudos de sondagens a entidades exteriores.

A partir destas referências entende-se que os estudos sobre o comportamento e atitudes eleitorais tivessem um desenvolvimento relativamente tardio no que diz respeito à sua divulgação junto da opinião pública. Aspectos de ordem natureza política, em função do regime vigente em Portugal até 1974 e, conseqüentemente, legal (por exemplo, o período de divulgação das sondagens) contribuiriam para uma utilização limitada dos resultados de sondagens, relativos à auscultação política e eleitoral. Somente, a partir de meados da década de 70 surgiram, em Portugal, alguns contributos referentes a estudos acerca das decisões de voto, os quais nem sempre utilizaram padrões de análise e variáveis estatísticas que permitissem continuidade ou maior aprofundamento, mas que constituem também referência nesta área, a nível da investigação académica¹². Pode afirmar-se que a partir de meados da década de 90 começou-se, em Portugal, uma nova fase na publicação das sondagens nos meios de comunicação social bem como na investigação acerca das decisões de voto, aliada à necessária abertura política na investigação deste tipo de matérias assim como a uma

¹⁰ A SIC deu início às suas emissões regulares a 6 de Outubro de 1992, liderada por Francisco Pinto Balsemão.

¹¹ Inserida num projecto de inspiração católica, criado a 25 de Março de 1991, a TVI iniciou as suas emissões regulares a 20 de Fevereiro de 1993 e seria liderada por Roberto Carneiro. Para mais detalhes ver Paula do Espírito Santo (1997), *O Processo de Persuasão Política – Abordagem Sistémica da Persuasão com Referências ao Actual Sistema Político Português*, Lisboa, ISCSP.

¹² A título ilustrativo refiram-se os seguintes contributos: Mário Bacalhau (1975), “Eleições: a Luta pelo Poder”, Lisboa, *Vida Mundial*, 1961; – *Dossier Eleições – Em que Sentido se Desloca o Eleitorado Português? – 1ª Análise dos Resultados das Eleições para as Autarquias Locais* (1977), Lisboa, Editorial Avante; *As Eleições Legislativas – Algumas Perspectivas Regionais* (s.d.), Lisboa, Livros Horizonte; Mário Bacalhau (1978), *Os Portugueses e a Política Quatro Anos Depois do 25 de Abril: Sondagem à Opinião Pública*, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Lisboa, Ed. Meseta.

legislação mais ajustada acerca da matéria (a supracitada Lei 31/91, de 20 de Julho).

3. Condicionantes de ordem política ao desenvolvimento das sondagens

A cerca da relação entre política, democracia e sondagens, Cayrol é paradigmático quando afirma que “a sondagem é o produto da sociedade democrática; foi sempre interdita nos regimes totalitários. Nem a URSS, a de Estaline ou aquela que se lhe seguiu, nem o Chile de Pinochet, nem a Argentina de Videla, nem a China, a da grande revolução cultural ou aquela que se lhe seguiu, nem o Vietname nem Cuba, nem nenhum dos regimes despóticos do Terceiro Mundo ou do Leste Europeu, nem Franco nem Salazar toleraram jamais as sondagens de opinião” (Cayrol, 2000: 11). É sobre este contexto de relação entre democracia e sondagens que a cultura, o conhecimento, a informação e a comunicação se produzem. Investigar os contornos daquela relação e fundamentar os seus pontos essenciais, no plano político e legal, constitui uma base de reflexão quando se procura salientar o papel das sondagens políticas no conhecimento científico e no esclarecimento da opinião pública.

Os efeitos do regime sobre a investigação científica, sobre a técnica e sobre as sondagens, em concreto, são indeléveis. Estes efeitos foram sensíveis no que se refere ao atraso na aplicação e desenvolvimento das sondagens em Portugal. O atraso relativo na aplicação de sondagens, em Portugal, é confrontável com as aplicações de sondagens nos EUA, desde finais do século XIX, a nível de *straw-pools*, ou num formato, tecnicamente, válido a partir dos anos 30 do século XX, à semelhança do que se passava em França, com Stoezel e Max e a aplicação das primeiras sondagens de opinião, ou, sucessivamente, em Inglaterra, sobretudo desde os anos 60, com o contributo de referência de Butler e Stokes, para referir os mais eminentes.

No caso português, existem, de facto, duas ordens de aspectos essenciais que estão na origem do seu atraso relativo quer no que diz

respeito ao desenvolvimento de sondagens políticas quer no consequente impacto sobre estudos de ordem quantitativa referentes à caracterização das decisões de voto. São estes os aspectos de ordem política estrutural e os aspectos de ordem legislativa. Detenhamo-nos, por ora, no primeiro aspecto.

Até ao início da década de 70 pode afirmar-se que o valor do recenseamento eleitoral em Portugal era baixo. Se se considerar o período até 1969, a demonstrá-lo está a proporção de população que tinha capacidade de eleger face ao total de indivíduos maiores de idade. Tal como constava na separata de 1959 do *Código Administrativo* referente ao recenseamento eleitoral, a inscrição dos funcionários públicos no recenseamento eleitoral era providenciada quando ingressavam na função pública. Não havia, no entanto, divulgação e incentivo acerca dos procedimentos formais para o recenseamento eleitoral relativamente aos restantes cidadãos, o que não facilitava o incremento do recenseamento eleitoral. Acerca dos trâmites para a inscrição no recenseamento eleitoral a separata do *Código Administrativo* com o título “Recenseamento Eleitoral dos Chefes de Família e Eleição das Juntas de Freguesia” (1959), na secção com o título ‘eleitores e elegíveis’, artigo 200.º, definia chefe de família: 1.º “O cidadão português com família legítima constituída que com ele viva em comunhão de mesa e habitação e sob a sua autoridade; 2.º A mulher portuguesa, viúva, divorciada ou judicialmente separada de pessoas e bens, ou solteira, maior ou emancipada, quando de reconhecida idoneidade moral, que viva inteiramente sobre e si e tenha a seu cargo ascendentes, descendentes ou colaterais”.

Dos dados apresentados junto destaque-se o ligeiro aumento de recenseados em 1969. O aumento deveu-se, em grande medida, à mudança implementada pela Lei n.º 2137, de 26 de Dezembro de 1968 que conferiu às mulheres o direito de voto, entenda-se, desde que soubessem ler e escrever (Sá, 1992). Até aqui apenas as mulheres que tivessem estudos secundários, superiores ou fossem ‘chefes de família’ podiam votar¹³. A tabela 2 apresenta a proporção dos eleitores relativamente à população total.

¹³ Sobre a representação política ver Paula do Espírito Santo (1997), *O Processo de Persuasão Política – Abordagem Sistémica da Persuasão com Referências ao Actual Sistema Político Português*, pp. 157-161.

A viragem política das eleições legislativas de 1969 foi sensível. O poder executivo passaria a ser liderado por Marcello Caetano e as listas do único partido a concorrer – a União Nacional (UN)¹⁴ – procuravam revelar um maior pluralismo, se bem que condicionado à direcção política vigente. A noção de partido, por seu lado, era vista de forma bastante peculiar na sociedade portuguesa da época. A propósito, F. Pinto Balsemão apresentava as impressões que, ao longo da sua vida, lhe despertava a noção de partido. Ao terminar o seu mandato como deputado da União Nacional, onde integrava a ala liberal (1969-1973), Pinto Balsemão proferia o seguinte: “tenho 35 anos. Nasci e vivi até agora, sem saber o que são e como são, na prática os partidos políticos (...). Onde havia dois portugueses, diziam, nasciam duas correntes políticas e, pouco depois, dois partidos. A pulverização proliferava e dela resultava a indecisão, a má resolução e a falência do progresso” (Pinto Balsemão, cit. in Sá, 1992: 228). Este quadro político-eleitoral levava a que a importância do voto e da situação de eleitor não fosse considerada, por grande parte dos indivíduos, como profícua em termos de cidadania, daí os valores baixos do recenseamento eleitoral e os valores elevados em termos de abstenção.

Tabela 2

População residente e população recenseada em Portugal entre 1938 e 1969

Ano	População residente	População recenseada	Proporção (%)
1938	6 985 000	743 930	10,6
1945	7 563 000	909 456	12,0
1949	7 956 147	1 140 000	14,6
1953	8 024 853	1 161 932	14,4
1958	8 360 760	1 213 381	14,5
1961	8 362 271	1 236 000	14,5
1965	8 610 200	1 278 387	14,8
1969	8 700 000	1 700 548	19,5

FONTE: Sá (1992: 222).

¹⁴ Este partido viria a ser designado por Acção Nacional Popular (ANP) durante a vigência do Executivo chefiado por Marcello Caetano, a partir de 1970.

Em 1973, segundo a referência *Recenseamento Eleitoral* (1974) estavam recenseados cerca 1 800 000 indivíduos, sendo que destes cerca de 300 000 correspondiam a indivíduos já falecidos e a duplicações de inscritos. Ainda, segundo a mesma referência, o nível de analfabetismo em 1973 atingia cerca de 700 000 homens e 1 200 000 mulheres com mais de 21 anos. Este aspecto constituía um importante óbice ao recenseamento, sendo que no caso das mulheres era completamente impeditivo e no caso dos homens um desincentivo importante à inscrição eleitoral.

Tal como se pode observar, através do tabela 3, foi bastante notória a diferença do número de recenseados entre 1973 e 1975, sendo que neste período a proporção de recenseados mais que triplicou, passando de cerca de 21% para cerca de 66%. A acompanhar a mudança de regime esteve a aprovação da nova Lei eleitoral (Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, art. 14º). De acordo com os seus trâmites, todos os indivíduos com mais de 18 anos, com nacionalidade portuguesa, deviam inscrever-se nos cadernos eleitorais da sua Junta de Freguesia e adquirir assim capacidade de serem eleitores. Devido à Lei eleitoral, a idade mínima dos eleitores e da maioridade, baixaram de 21 para 18 anos. Apesar da importância desta medida o seu impacto não foi significativo no aumento do número de inscritos nos cadernos eleitorais, já que os jovens nestas condições eram cerca de 10% (*Recenseamento Eleitoral*, 1974). A acompanhar a nova Lei eleitoral estiveram apelos constantes, pós-revolução de 1974, para a inscrição eleitoral, por parte de intervenientes diversos ligados ao novo regime, através de acções de rua, folhetos, opúsculos (*Recenseamento Eleitoral*, 1974) e informação divulgada nos meios de comunicação. Estes apelos foram feitos, sobretudo, com vista às eleições para a Assembleia Constituinte, de 25 de Abril de 1975 e estes sim teriam tido, certamente, bastante impacto no aumento exponencial do número de inscritos, paralelamente às circunstâncias de mudança de regime que então se viviam.

A partir de 1976, o número de recenseados em Portugal ultrapassou os 6 milhões de indivíduos, correspondente, neste ano, a cerca de 69% da população residente em território português. Em 2005, a população portuguesa recenseada corresponderia a 83% da população residente. Verifica-se, assim, uma proporção de indivíduos recenseados ele-

vada, bastante próxima da totalidade de indivíduos com mais de 18 anos, requisito etário mínimo para o recenseamento da população portuguesa.

Podemos ainda deduzir que desde finais dos anos 80, em Portugal, a proporção de recenseados que toma a iniciativa de se inscrever nos cadernos eleitorais tem tido valores próximos da quase totalidade da população residente maior de 18 anos. A verificar-se a referida baixa proporção de não inscritos nos cadernos eleitorais deve atender-se que os contornos deste fenómeno dista de outros contextos próximos do português, como o caso francês, onde a não inscrição eleitoral, apesar de residual, tem valores próximos dos 10% (Morin, 1990) e uma concentração em termos etários até aos 35 anos. Pode-se afirmar que no cenário português actual existe uma predisposição forte por parte da população maior de 18 anos em termos de inscrição eleitoral, apesar da evolução do distanciamento político entre os eleitores, e sobretudo os jovens, e as elites políticas e apesar de a posse do cartão de eleitor ter como objectivo único a possibilidade de exercício do direito de voto¹⁵.

Tabela 3

Relação população residente, população recenseada, dados para Portugal, a partir de 1973

Ano	População residente	População recenseada	Proporção (%)
1973	8 629 600	1 809 780	20,9%
1975	9 307 810	6 177 698	66,3%
1976	9 403 810	6 457 440	68,6%
1978	9 608 960	6 870 880	70,8%
1983	9 969 940	7 450 108	74,7%
1988	9 955 050	8 263 218	83,0%
1993	9 982 809	8 745 529	87,6%
1996	10 069 761	8 999 464	89,3%
2002	10 356 117	8 670 378	83,7%
2005	10 585 400	8 791 097	83,0%

¹⁵ No entanto podem existir utilizações residuais e pontuais do cartão de eleitor para outros fins que não o voto (ex. caso da obrigatoriedade da sua posse em determinadas áreas profissionais e para fins específicos, como a PSP).

FONTE:

- Dados da população residente a partir de 1973 em www.ine.pt
- Dados da população residente de 2002, segundo *XIV Recenseamento Geral da População*, em www.ine.pt
- Dados da população recenseada de 1973 (*Eleições Legislativas: Subsídios para a História da ida Portuguesa*, 1973: 151); Estimativa dos dados do recenseamento eleitoral de 1975 (*Recenseamento Eleitoral*, 1974).
- Dados do recenseamento eleitoral de 1975 (STAPE, 1975, *Eleição para a Assembleia Constituinte - 1975*).
- Dados da população recenseada de 1976 (STAPE, s.d., *Eleições Autárquicas 1976/93*: 204).
- Dados da população recenseada de 1978 em diante em www.stape.pt

NOTAS:

- A partir de 1978, os dados do recenseamento eleitoral incluem além do total nacional também o total dos círculos eleitorais da Europa e de fora da Europa.
- De 1978 a 1999, o recenseamento eleitoral deu-se sob a vigência das Leis n.º 69/78, de 3 de Novembro, 72/73, de 28 de Dezembro, 4/79, de 10 de Janeiro, 15/80 de 30 de Junho, 81/88, de 20 de Julho, 3/94, de 28 de Fevereiro, 50/96, de 4 de Setembro e 19/97, de 19 de Junho.
- A Lei n.º 13/99, de 22 de Março revogou as citadas, passando a estabelecer o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral, com aplicação a partir do recenseamento eleitoral de 26 de Abril de 1999. A Lei n.º 3/2002 de 8 de Janeiro estabeleceu a primeira alteração à Lei anterior.

Genericamente, do ponto de vista da sociologia eleitoral, o fenómeno da não inscrição nos cadernos eleitorais tem sido, escassamente, investigado, em termos da sua importância em democracia. Referimo-nos ao perfil dos não inscritos e ao contexto evolutivo por via de estudos aprofundados de natureza sociológica (Espírito Santo, 2006: 239-240). No caso português, desconhecemos a existência de estudos daquela natureza sobre a não inscrição eleitoral. A avaliar pela proporção de jovens com idade até aos 17 anos que, de acordo com os dados do recenseamento de 2001 do INE, rondará os 17%, pode-se inferir que, em Portugal, os valores de não inscrição nos cadernos eleitorais não ultrapassem os 3%. Lembre-se a importância do fenómeno dos óbitos cuja baixa não é dada, em termos de recenseamento eleitoral, o que leva a que o número de efectivo de recenseados seja menor do que o registado.

Apesar da fraca importância da não inscrição eleitoral também em Portugal, a natural evolução dos fenómenos de participação política e eleitoral levam a prever que aquele fenómeno venha a ter contornos progressivos a prazo, que quanto mais, precocemente, forem diagnosticados do ponto de vista não só estatístico mas também sociológico

mais efectivos serão a investigação e a prática políticas. No entanto, o problema da não inscrição eleitoral tem contornos pouco definidos, em termos de evolução futura, uma vez que a prevista atribuição de um cartão de cidadão, em Portugal, que incluía o recenseamento eleitoral automático, virá a eliminar, a prazo, aquela situação.

Em relação aos dados referentes ao recenseamento eleitoral anteriores a 1974 é importante referir a dificuldade na sua obtenção. Esta dificuldade merece-nos a seguinte explanação. Em Portugal, o organismo responsável por organizar os dados do recenseamento eleitoral é o Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (STAPE), o qual foi constituído em 1974¹⁶. Os dados do recenseamento eleitoral anteriores a esta data eram recolhidos pelas Juntas de Freguesia as quais deviam enviá-los às Câmaras Municipais que, por sua vez, os deviam enviar aos Governos Civis e estes ao Ministério do Interior. Esta longa cadeia de entidades levava a que a operação de sistematização dos dados do recenseamento eleitoral fosse morosa. Além do mais nem sempre todas as Juntas de Freguesia, assim como Governos Civis, eram suficientemente diligentes no envio dos dados do recenseamento eleitoral ao Ministério do Interior.

No que se refere aos dados do recenseamento eleitoral, de acordo a separata do Código Administrativo *Recenseamento Eleitoral dos Chefes de Família e Eleição das Juntas de Freguesia* (1959), artigo 204.º, competia às Juntas de Freguesia “elaborar, conservar e rever anualmente o recenseamento eleitoral dos chefes de família da freguesia”. No entanto, na prática esta actualização anual nem sempre era possível. Os dados do recenseamento eleitoral eram actualizados, normal-

¹⁶ Na sequência da constituição da Junta de Salvação Nacional foi publicada a Lei n.º 3/74, de 14 de Maio, consagrando no art. 14º (da lei eleitoral) a “criação, no seio da Administração Interna, de uma estrutura organizativa permanente apta a conduzir do ponto de vista técnico-jurídico, logístico e financeiro os processos eleitorais do recenseamento”. A partir daqui em Agosto/Setembro de 1974 foi constituído o então designado ‘departamento político eleitoral’ que trabalhou como estrutura *ad hoc* até à publicação do DL n.º 746/74, de 27 de Dezembro, que consagrou a constituição da Direcção-Geral do Secretariado Técnico dos Assuntos Políticos (STAP). Este organismo passaria a designar-se Secretariado Técnico para os Assuntos dos Assuntos Políticos e Eleitorais (STAPE), com o DL n.º 329/76, de 7 de Maio e no ano seguinte com a nova Lei orgânica do MAI como Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (STAPE, 1995, *STAPE – XX anos*, Lisboa, STAPE).

mente, nos meses anteriores à realização dos actos eleitorais (por exemplo, a propósito das eleições para a Assembleia Nacional de 26 de Outubro de 1973). Já após a revolução de 1974, a realização das eleições para a Assembleia Constituinte de 25 de Abril de 1975 levou a nova actualização dos dados¹⁷. No ano seguinte, em 1976, haveria outra actualização dos dados do recenseamento eleitoral a propósito das eleições para a Assembleia da República (25 de Abril), das eleições presidenciais (27 de Junho) e das eleições autárquicas (12 de Dezembro).

A informação acerca dos dados do recenseamento eleitoral anterior a 1974 não se encontra, actualmente, acessível de forma sistemática através de nenhum organismo público, sendo que a sua consulta é possível de forma dispersa através de obras publicadas na altura que remetem para estes dados. Em termos de acessibilidade aos dados, esta foi a conclusão da autora depois de ter acedido a organismos públicos como o STAPE, a Comissão Nacional de Eleições (CNE), o Ministério da Administração Interna (Arquivo Histórico), a Torre do Tombo e a Biblioteca Nacional, na procura desta informação.

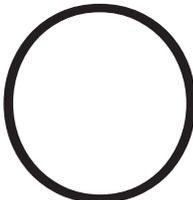
A partir de 1974/75, o STAPE organizou dois recenseamentos eleitorais *ab initio* (1974/75 e 1978/79), sendo que, para além destes, este organismo realizou e publicou, anualmente, actualizações do recenseamento eleitoral (STAPE, 1995, *STAPE – XX anos*). A partir de 1974, os dados acerca dos eleitores inscritos passaram a ser comunicados pelas Câmaras Municipais ao STAPE (naturalmente, antes recolhidos pelas Juntas de Freguesia), sendo que a partir de 1978, esta operação passou a ser regulada nos termos do art. 37 do DL n.º 69/78, de 3 de Novembro, estando previsto que além das Câmaras Municipais também o Ministério dos Negócios Estrangeiros o fizesse. Neste período, as dificuldades e a morosidade deste processo continuavam grandes. A partir sobretudo de 1990/91, a continuação dos esforços por parte do STAPE e das comissões recenseadoras no sentido da melhoria da

¹⁷ Neste caso a actualização do recenseamento eleitoral decorreu de 9 a 29 de Dezembro de 1974, com vista à realização das eleições de 25 de Abril do ano seguinte para a Assembleia Constituinte (*Recenseamento Eleitoral, 1974*).

eficácia das operações inerentes ao recenseamento eleitoral assim como a informatização massiva dos dados vieram a alterar de forma drástica o processo da sua sistematização. Hoje em dia é patente a simplificação e facilitação dos processos de recolha, sistematização e consulta dos dados do recenseamento eleitoral português.

4.

Condicionantes de ordem legislativa ao desenvolvimento das sondagens

enquadramento legal acerca da publicação de sondagens, em Portugal, constitui um importante motivo de reflexão, com particular relevo, quando se alia ao seu percurso substancial uma funcionalidade prática nem sempre visível, nos seus propósitos de enquadramento e aplicação.

Em seguida consideraremos dois períodos, que contemplam, primeiramente, a fase de 1974 até aos anos 90, e após 2000, numa segunda fase. Considerarmos que ambos reflectem duas etapas decisivas na implementação das sondagens, em Portugal, etapas estas distintas, em particular, pelas condições de contexto, no plano político, mas sobretudo, em termos de panorama comunicacional e, particularmente, audiovisual.

Em complemento faremos breve revisão do código deontológico ESOMAR, carta de referência fundamental nos estudos de mercado e na aplicação de técnicas como as sondagens e os inquéritos de opinião. Porque Lei e Deontologia devem ser faces de um mesmo objecto, ambas devem ter pontos de afinidade nos seus princípios fundamentais e, sobretudo, nos seus conceitos básicos de entendimento e concretização. Infelizmente, como verificaremos adiante, existe um desencontro importante entre a deontologia e a legislação nacional acerca das sondagens, que pode ter como consequência permanente a gestação de problemas de implementação, interpretação e comunicação nas sondagens.

4. 1. A legislação até aos anos 90

Em Portugal data de 1974 o início das iniciativas de regulamentação de sondagens. A legislação sobre sondagens começou por ser consagrada na Lei eleitoral para a Assembleia Constituinte através do Decreto-lei n.º 621/C/74, de 15 de Novembro. Este Decreto-lei regulou as sondagens a realizar sobre as eleições legislativas que ocorreriam no ano seguinte, a 25 de Abril de 1975. Segundo o previsto nos artigos 55.º e 23.º daquele Decreto-lei, o período de proibição de divulgação de sondagens começava com ‘o termo de apresentação de candidaturas’, o que perfazia cerca de dois meses até à realização do acto eleitoral. Dado o intervalo de tempo longo entre a publicação de sondagens de previsão eleitoral e a realização do sufrágio pode afirmar-se que no que se refere a sondagens publicadas e divulgadas através dos órgãos de comunicação social, em 1975, em Portugal, a precisão de previsão dos resultados de sufrágio era muito baixa. Tal não impediria que se realizassem estudos de previsão eleitoral, a pedido dos partidos políticos, os quais não eram publicados.

Com a mudança de designação da Assembleia Constituinte para a Assembleia da República, outro Decreto-lei viria a regulamentar a utilização de sondagens (neste caso este último órgão) – o Decreto-lei n.º 93-C/76, de 29 de Janeiro – sendo que também neste se mantinha a proibição de divulgação de sondagens desde o início da campanha eleitoral até ao dia imediato ao da eleição. Na sequência daquela legislação viriam a ser também reguladas as eleições para a Presidência da República (Decreto-lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio) e para as autarquias locais (Decreto-lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro), ambas com períodos extensos de proibição de publicação de sondagens desde o início da campanha eleitoral (que era de 15 dias no caso das eleições presidenciais e 12 dias nas eleições autárquicas). Mais tarde, a Lei n.º 14/79, de 16 de Maio veio a revogar a anterior Lei eleitoral para a Assembleia da República, sendo que o período de proibição seria contado a partir ‘da data da marcação de eleições [pelo Presidente da República] até ao dia

imediatamente da sua realização', o que perfazia 80 dias, aumentando o período de proibição de publicação de sondagens.

O período de proibição de publicação de sondagens era longo e afastava a comunidade civil do conhecimento dos seus resultados. A contestação sobre o regime jurídico de regulamentação de sondagens em Portugal fez-se ouvir por personalidades várias como o Provedor de Justiça, Mário Raposo, académicos como António Barreto ou Jorge Miranda (Sá, 1992). Os argumentos giravam em torno do direito à informação e à exposição de resultados de previsão eleitoral que afinal eram conhecidos pelos grupos políticos que os tinham encomendado mas não pela opinião pública, sendo que tal procedimento, certamente, promovia a desinformação, através da circulação de boatos. Para mais, em países cultural e socialmente próximos, como a Espanha, desde 1980 que a legislação sobre sondagens proibia a sua publicação apenas nos cinco dias anteriores ao dia da eleição.

A Lei 31/91, de 20 de Julho viria a estabelecer um período de sete dias de proibição de divulgação de sondagens. A entidade fiscalizadora passaria a ser a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) que viria a substituir o Conselho de Imprensa. Aquela Lei baixou o período de proibição de publicação de sondagens de 80 para sete dias até ao dia de realização das eleições (no caso das eleições legislativas). Refira-se que com a legislação anterior, no caso das eleições para a Presidência da República, o período de proibição de publicação de sondagens era de 15 dias e nas eleições autárquicas era de 12 até ao dia de realização das eleições. Refira-se que, actualmente, com a nova Lei (lei 10/2000 de 21 de Junho), é possível realizar-se "(...) sondagens ou inquéritos junto dos locais de voto em dia de acto eleitoral ou referendário (...)" (art. 11º). O período de proibição de divulgação de sondagens vai desde "o final da campanha relativa à realização do acto eleitoral ou referendário até ao encerramento das urnas em todo o país" (art.10.º), o que perfaz dois dias.

Tabela 4

Legislação sobre sondagens em Portugal

<i>Diploma</i>	<i>Tempo de proibição até ao acto eleitoral</i>
DL n.º 621-C/74, de 15 de Novembro	Eleições legislativas – Dois meses (desde o termo de apresentação das candidaturas)
DL n.º 93-C/76, de 29 de Janeiro	Igual
DL n.º 319-A/76, de 3 de Maio	Eleições para PR – 15 dias (desde o início da campanha eleitoral)
DL n.º 701-B/76, de 29 de Setembro	Eleições autárquicas – 12 dias (desde o início da campanha eleitoral)
Lei n.º 14/79, de 16 de Maio	Eleições para a AR – 80 dias (a partir da data da marcação eleições pelo PR)
Lei n.º 31/91, de 20 de Julho	Sete dias
Lei n.º 10/2000, de 21 de Junho	Dois dias

Quanto aos prazos de proibição de publicação de resultados de sondagens, em outros países, refira-se que as realidades são, actualmente, muito diversas mesmo em contexto europeu comunitário. Por exemplo, enquanto que em Espanha¹⁸ e França são cinco os dias de proibição de divulgação de sondagens previstos na regulamentação, na Bélgica, Luxemburgo e Grécia o prazo previsto é de 30 dias. Fora da Europa, por exemplo, nos EUA não existe condicionante legal à publicação de sondagens. Neste contexto existe, contudo, um mercado, fortemente, concorrencial que descredibiliza os institutos ou meios de comunicação que divulgam resultados que não se aproximam dos valores reais após as eleições.

Em Portugal, os anos 90 trouxeram o recrudescimento de novos canais de televisão (SIC e TVI) que contribuíram, grandemente, para a transformação do panorama dos meios de comunicação português. Nesta área, o processo das fusões de grandes grupos económicos, no

¹⁸ Acerca da aplicação das sondagens em Espanha ver José Ignacio Wert (2003), “Sondagens de Opinião Pública em Espanha e em Portugal”, *Análise Social*, XXXIII.

que diz respeito à presente área, ligados à indústria dos *media* contribuiu para promover uma crescente atracção e necessidade de utilização de estudos de mercado, inquéritos, sondagens, que permitissem um melhor conhecimento do mercado nas mais diversas áreas, quer ligadas ao audiovisual e imprensa quer ligadas às áreas políticas. Aquela necessidade levou à proliferação destas técnicas, elaboradas com os mais diversos procedimentos. De entre as diversas áreas políticas, saliente-se a da previsão de voto na área eleitoral, onde a capacidade técnica é, facilmente, confrontável com os resultados posteriores dos escrutínios eleitorais.

Ao longo dos anos de 90, após a Lei 31/91, de 20 de Julho, considerou-se de novo a necessidade de uma melhor adaptação da legislação existente sobre inquéritos e, especialmente, sobre sondagens. A reformulação legislativa foi sendo reclamada por responsáveis ligados à realização de estudos de mercado, por decisores políticos e sociais bem como por personalidades públicas e do mundo académico, implicadas e preocupadas com a forma de execução e controlo deste tipo de estudos, as quais pressionariam a reformulação da legislação existente em Portugal.

4. 2. A legislação após 2000

Em Portugal, a Lei 10/2000, de 21 de Junho regula o ‘regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião’. Esta Lei veio revogar a de 31/91, de 20 de Julho. Àquela acrescente-se ainda a Lei orgânica da Assembleia da República 1/2001, de 14 de Agosto, cujo artigo 126.º diz respeito aos deveres dos profissionais de comunicação social e de empresas de sondagens¹⁹.

A Lei 10/2000, de 21 de Junho (à semelhança da Lei 31/91, de 20 de Julho) regula a aplicação de sondagens e inquéritos a temáticas

¹⁹ A destacar a alínea 2, desta Lei, que dispõe o seguinte: “a execução de sondagens ou inquéritos de opinião e a recolha de dados estatísticos no dia da eleição devem observar procedimentos que salvaguardem o segredo de voto (...).”

referentes a assuntos de carácter político, em particular eleitoral, envolvendo órgãos constitucionais, referendos, associações ou partidos políticos. O artigo n.º 1, alínea 1, da Lei 10/2000, de 21 de Junho dispõe que esta Lei regula a “realização e a publicação ou difusão pública de sondagens e inquéritos de opinião produzidos com a finalidade de divulgação pública, cujo objecto se relacione, directa ou indirectamente, com:

- a) Órgãos constitucionais (...) bem como (...) a eleição, nomeação ou cooptação, actuação e demissão ou exoneração dos respectivos titulares;
- b) Convocação, realização e objecto de referendos nacionais, regionais ou locais;
- c) Associações políticas ou partidos políticos (...).

Na alínea 2 do mesmo artigo refere-se que “é abrangida pelo disposto no número anterior a publicação ou difusão pública de previsões ou simulações de voto que se baseiem nas sondagens de opinião nele referidas, bem como de dados de sondagens de opinião que, não se destinando inicialmente a divulgação pública, sejam difundidas em órgãos de comunicação social”.

Com a nova Lei das sondagens verificaram-se, contudo, alguns desajustamentos de diversa ordem. Podem identificar-se duas ordens de problemas. Por um lado, verificou-se que alguns dos preceitos da nova Lei das sondagens não se ajustaram, desde logo, às características das entidades que a mesma visava regulamentar. Esta situação acabou por ser colmatada. Por outro lado, alguns dos princípios da nova Lei continuaram a acarretar ambiguidade quanto aos termos da sua aplicação, devido a um uso conceptual pouco ou ambiguamente clarificado de termos fundamentais da sua aplicação, caso da noção de inquérito e de sondagem, por exemplo.

Quanto ao primeiro tipo de problemas, isto é, quanto aos requisitos de credenciação das entidades que passam a ser capazes de ‘realizar’ e ‘publicar’ estudos referidos na Lei, refiram-se as especificidades que importam.

Segundo a Lei, no artigo 3.º:

1. Apenas as “entidades credenciadas para o exercício desta actividade junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social”²⁰ podem realizar sondagens;
2. A credenciação deve ser instruída com os seguintes elementos:
 - a) Denominação e sede (...) da entidade; b) Cópia autenticada do respectivo acto de constituição; c) Identificação do responsável técnico.

No sentido de clarificar a presente, a Portaria n.º 118/2001, de 23 de Fevereiro, veio a exigir na alínea b) do seu n.º 2 ‘que as entidades a credenciar para a realização de sondagens de opinião tenham um capital social mínimo de 5000 contos’ o que levou à restrição da credenciação da actividade a pessoas colectivas com fins lucrativos. Esta restrição tornava-se penosa para entidades como, por exemplo, as universidades da área das ciências sociais que têm como prática a realização de sondagens e inquéritos para as mais diversas entidades (ou a realização das mesmas no âmbito curricular das suas licenciaturas, mestrados e projectos de investigação, trabalhos com base naquelas técnicas, eventualmente, aptos a serem publicados).

Para ultrapassar mais uma restrição legislativa que impedia que as universidades e pessoas colectivas sem fins lucrativos se regularizassem de acordo com a Lei e como tal publicassem sondagens e inquéritos foi emitida a Portaria n.º 731/2001, de 17 de Julho. Nesta diz-se que, apesar do artigo 2.º alínea b) da Portaria n.º 118/2001, de 23 de Fevereiro, ‘não é intenção do Governo’ restringir o exercício daquela actividade a pessoas colectivas com fim lucrativo. Assim, segundo o artigo 1º da Portaria n.º 731/2001 de 17 de Julho, a redacção do artigo 2.º, alínea b) daquela primeira Portaria, ‘passa a ter a seguinte redacção’:

- que aquelas entidades “tenham um capital social mínimo de 5000 contos, tratando-se de sociedades comerciais, ou dois anos de exercício efectivo de actividade, nos restantes casos”.

.....
²⁰ A partir da entrada em vigor da Lei n.º 53/2005, estas incumbências da AACS passariam a ser concretizadas pela ERC, tal como referido.

Por outro lado, a alínea d) do n.º 3 da Portaria n.º 118/2001, de 23 de Fevereiro, ‘passa a ter a seguinte redacção’, de forma a complementar o princípio anterior:

- “documentos curriculares do responsável e pessoal técnico (...), documentos que comprovem a realização de inquéritos ou estudos de opinião nos dois anos anteriores ao pedido’.

Tal como se pode verificar houve necessidade de acrescentar duas Portarias à redacção da nova Lei das sondagens pois esta, tal como estava formulada, à partida, não conseguia satisfazer as necessidades de credenciação quer dos antigos quer dos novos institutos de mercado, que não fossem pessoas colectivas com fins lucrativos. Devido àqueles trâmites, o processo de credenciação foi complexo e mais longo do que o desejável, para as Universidades. Na situação acima referida encontravam-se, por exemplo, o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade Católica Portuguesa. No caso do ISCSP foi solicitado um parecer ao Secretário de Estado da Comunicação Social, a 29 de Outubro de 2001, para que esclarecesse ‘o entendimento do legislador quanto à exigência de dois anos de exercício efectivo de actividade’. Aquele referiu tratar-se de ‘entidades sem fins lucrativos que, no seu objecto social, incluem inquéritos ou estudos de opinião (em sentido lato, portanto) e que tenham dois anos de exercício efectivo dessa actividade (...), sendo que não se vislumbravam ‘razões para impedir a credenciação às entidades referidas no ofício (...). Desta forma, apesar dos esforços desenvolvidos para credenciação, desde Abril de 2001, pelo ISCSP, apenas a 16 de Janeiro de 2002, aquela instituição de ensino superior conseguiu a credenciação solicitada, por deliberação em plenário da AACCS.

Um segundo tipo de problemas, já enunciado, tem a ver com a formulação de alguns dos princípios da referida Lei, que parecem não ser claros ou sistemáticos quanto ao seu alcance. Neste âmbito comece-se por referir as definições de inquérito, sondagem e amostra. No artigo 2.º da Lei das sondagens diz-se o seguinte:

“Definições. Para os efeitos da presente Lei, entende-se por:

- a) Inquérito de opinião, a notação dos fenómenos relacionados com o disposto no artigo anterior, através de um mero processo de recolha de informação junto de todo ou de parte do universo estatísticos;
- b) Sondagem de opinião, a notação dos fenómenos relacionados com o disposto no artigo anterior, cujo estudo se efectua através do método estatístico quando o número de casos observados não integra todo o universo estatístico, representando apenas uma amostra;
- c) Amostra, o subconjunto de população inquirido através de uma técnica estatística que consiste em apresentar um universo estatístico por meio de uma operação de generalização quantitativa praticada sobre os fenómenos seleccionados”.

Sobre estas definições convém referir o seguinte:

- a) O inquérito de opinião é entendido como referido, na presente Lei, como “a notação dos fenómenos (...) através de um mero processo de recolha de informação (...) junto de ‘parte da população”.

Quanto à noção de inquérito, este compreende um conjunto de etapas de investigação, onde se inclui a concepção do questionário, a recolha de dados, o processamento e tratamento dos mesmos e a análise e interpretação dos resultados, para referir as mais importantes. Destaque-se que na análise e interpretação dos resultados podem utilizar-se procedimentos de estatística quer a um nível descritivo, com extrapolação de resultados de uma amostra para a população ou universo, quer procedimentos de estatística indutiva, com inferências sobre a própria amostra, o que já não é tão útil a nível das sondagens e que, na essência distingue os dois procedimentos (inquérito e sondagem). Em relação à expressão ‘mero’ provavelmente quer-se significar que o mesmo não é importante o que para o efeito do disposto no artigo não tem razão de ser classificado. Por outro lado, se se quer referir ‘parte da população’ e, certamente, se quer que esta seja representativa da população ou universo a ser inquirido, aquela expressão é mais rigorosa se se utilizar o conceito de ‘amostra’, o que não vem expresso nesta alínea. Quanto à sondagem de opinião, esta é caracterizada na presente Lei como:

b) A notação dos fenómenos (...) cujo estudo se efectua através do método estatístico, quando o número de casos observados não integra todo o universo estatístico, representando apenas uma amostra.

A presente Lei sustenta que o inquérito pode incluir o ‘todo ou parte’ da população enquanto a sondagem inclui ‘apenas amostra’. Quanto à noção de amostra *versus* recenseamento lembre-se que são muito poucos os estudos que usam a totalidade da população (ou um recenseamento) como base de recolha de dados, sobretudo quando se tem um âmbito nacional, ou de distrito pois as bases de dados tão abrangentes além de onerosas não são facilmente acessíveis. No caso de instituições pode-se utilizar a totalidade da população como base de recolha de dados mas estes estudos não representam a opinião pública num sentido abrangente mas a opinião de determinados grupos profissionais, institucionais, etc. A noção de ‘notação dos fenómenos’ além de ambígua é insuficiente já que a noção de sondagem, do ponto de vista estatístico, é idêntica à de inquérito.

Quanto à utilização do ‘método estatístico’ refira-se que a considerar essa área (a estatística) como ‘método’ é preciso ter em conta que a mesma está presente também na técnica do ‘inquérito’ e não apenas na ‘sondagem’, caso contrário a utilidade desta técnica não seria evidente no estudo dos problemas sociais, culturais, políticos.

No respeitante à noção de amostra refere-se que esta é ‘o subconjunto da população inquirido através de uma técnica estatística’. Refere-se o termo ‘inquirido’ e não ‘seleccionado’. O texto parece sugerir uma nova ‘técnica estatística’ paralela ao inquérito e à sondagem e não uma técnica que deve ser vista como parte integrante destas últimas. Refere-se também que esta ‘técnica’ visa ‘apresentar um universo estatístico por meio de uma operação de generalização quantitativa praticada sobre os fenómenos seleccionados’. Não se entende se se está a fazer referência à selecção das pessoas que vão compor a amostra e às suas características sócio-demográficas, políticas ou culturais que permitem a sua segmentação ou se se está a fazer referência aos fenómenos que se quer estudar expressos através das atitudes, comportamentos ou crenças dessas pessoas.

No artigo 5.º da Lei das sondagens refere-se que “a publicação ou difusão pública de qualquer sondagem de opinião apenas é permitida após o depósito desta, junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social (...)”. Neste caso não se incluiu a necessidade de depositar os inquéritos à opinião pública que sejam realizados junto daquela entidade. A mesma referência é omissa na alínea 2 do artigo 6.º onde se voltam a referir apenas as sondagens de opinião. Em contrapartida no artigo 8.º, que se refere às “regras a observar na divulgação ou interpretação de inquéritos” apenas se faz referência aos inquéritos à opinião pública dizendo-se que os seus resultados devem ser “insusceptíveis de ser tomados como representativos de um universo mais abrangente do que o das pessoas questionadas”. No artigo 9.º que versa sobre a “primeira divulgação de sondagem” a referência volta a ser apenas a ‘sondagens’ e no artigo 10.º referem-se outra vez as duas técnicas, dizendo-se que “é proibida a publicação e a difusão bem como o comentário, a análise e a projecção de resultados de qualquer sondagem ou inquérito de opinião (...) desde o final da campanha (...) até ao encerramento das urnas em todo o país”.

O artigo 11.º, que trata da “realização de sondagens ou inquéritos de opinião em dia de acto eleitoral ou referendário”, na alínea 1, volta a referir a sondagens e inquéritos, enquanto que na alínea 2, se referem ‘técnicas de inquirição’. O artigo 17.º que trata das contra-ordenações indica que será alvo de coima na sua alínea 1 b) “quem publicar ou difundir inquéritos de opinião ou informação recolhida através de televoto, apresentando-os como se tratando de sondagem de opinião”. Neste caso não se entende em que medida os resultados de um inquérito não serão, igualmente, susceptíveis de representarem um universo por recurso à amostragem e tratarem de assuntos de carácter político e, como tal, tão susceptíveis de incorrer em problemas de falta de validade técnica e de falta de fidelidade dos resultados tal como uma sondagem.

Outro aspecto que gostaríamos de referir é que a presente Lei apenas se aplica ao caso de temas relacionados com o exposto no já referido artigo 1, o que, resumidamente, tem a ver com actos eleitorais ou relacionados directa ou indirectamente com órgãos constitucionais ou as-

sociações políticas, partidos e afins. Parece-nos que, independentemente do tema, todas as utilizações das técnicas do inquérito à opinião ou da sondagem com objectivos de divulgação nos meios de comunicação social deveriam ser reguladas por Lei. Tal como no caso das temáticas políticas referidas quaisquer outros estudos que utilizem o questionário e a amostragem além de informarem a opinião pública também a formam e a serem realizados sem que uma entidade discipline a sua credenciação correm-se riscos idênticos de desinformação.

A especificidade nacional em matéria política, legal e comunicacional ditou um percurso que se encontra, neste momento, mais operacional e adequado às necessidades de comunicação política, informação e conhecimento da opinião pública portuguesa. No entanto, no plano do enquadramento legal de aplicação das sondagens consideramos que existem aspectos que devem ser melhorados ou melhor aferidos, com vista ao mais eficaz ajustamento dos recursos legais às necessidades de investigação, por um lado, e de esclarecimento da opinião pública, por outro.

4. 3

O Código deontológico ICC/ESOMAR

O valor da deontologia deve ser aferido pela sua letra mas também pelo modo como a mesma é reflectida na prática que procura regular. É sobre essa importância que julgamos pertinente reflectir, ainda que com brevidade, quando se aborda o contexto de aplicação e fomento das sondagens à opinião pública.

É importante lembrar que, apesar de não ter carácter normativo, o código deontológico europeu da ICC/ESOMAR²¹ tem sido uma referência fundamental ao nível das actividades de estudos de mercado. Sobre a ESOMAR é conveniente referir que compreende cerca de

.....
²¹ *European Society for Opinion and Marketing Research/International Chambre of Commerce.*

1500 organizações de pesquisa, 4000 membros, em cerca de 100 países, sendo que apesar de, inicialmente, ser uma organização composta por países europeus, actualmente integra organizações, suas associadas, de países dos quatro cantos do mundo. Em Portugal são 22 as organizações que lhe estão adstritas²².

Para entender o alcance de qualquer conjunto normativo, quer de carácter deontológico quer de carácter legal, é fundamental começar por fazer um levantamento e descrição dos conceitos-chave, para que o seu uso tenha uma base comum de análise e pragmatização. O código ICC/ESOMAR define vários conceitos.

O código começa por definir ‘investigação (*research*) de marketing’, que é considerada um ‘elemento chave no campo mais abrangente da informação de marketing’. Aquela ‘inclui actividades como as pesquisas (*survey*) quantitativas; a pesquisa qualitativa; a pesquisa em *media* e publicidade; a pesquisa comercial (*business-to-business*) e industrial; a pesquisa entre minorias e grupos minoritários; as pesquisas à opinião pública; e a investigação de gabinete’ (*desk research*). O ‘investigador’, outro dos conceitos definidos no código, compreende ‘qualquer indivíduo, agência de investigação (*research agency*), organização, departamento ou divisão que conduza acções como consultor de um projecto em investigação de marketing ou ofereça os seus serviços para tal’. ‘Cliente’ constitui “qualquer indivíduo, organização, departamento ou divisão (...) que pede, comissiona ou subscreve toda ou

.....

²² Este código resultou do esforço da ESOMAR que, em 1948, publicou a primeira versão do código de conduta em *marketing* e prática da investigação social. A necessidade de formular códigos de conduta era já sentida com o impacto do desenvolvimento destas áreas, sendo que também esta iniciativa inspirou diversos códigos em vários países a partir de sociedades de pesquisa em *marketing*. Em 1971, a *International Chamber of Commerce* (ICC), entidade com papel a nível da comunidade internacional de *marketing*, reuniu e organizou os princípios fundamentais dos códigos existentes e lançou um código de conduta. Em 1976, as duas entidades ESOMAR e ICC decidiram conceber um único código, surgindo então o código ICC/ESOMAR em 1977. Este sofreu revisões significativas em 1986 e 1994. A ICC continua a produzir códigos internacionais de conduta, separados para actividades específicas, caso do *marketing* directo e da publicidade.

Em termos de códigos deontológicos refira-se, a título ilustrativo, que o Brasil segue, desde 1978, o código de ética dos institutos de pesquisa de mercado. Nos Estados Unidos da América, a *American Association for Opinion Research* (AAPOR) recomenda, desde 1991, o código de ética e prática profissional que regula (deontologicamente) as investigações relativas a assuntos da opinião pública. Portugal não tem nenhum código de ética específico, seguindo as orientações do código ICC/ESOMAR.

qualquer parte de um projecto de investigação de marketing”. ‘Inquirido’ é definido como “qualquer indivíduo ou organização acerca da qual o investigador procura informação para objectivos de um projecto de investigação de marketing (...)”. Quanto à ‘entrevista’ é conveniente referir que esta é definida no presente código num sentido lato. Naquela noção incluem-se não apenas os guiões usados nos estudos qualitativos e em profundidade mas também os questionários associados a estudos quantitativos, com uma componente, fortemente, estatística. Assim, segundo o código, a entrevista é definida como “qualquer forma de contacto directo ou indirecto, usando qualquer dos métodos referidos acima, com inquiridos onde o objectivo é adquirir dados ou informação que possa ser usada no todo ou em parte para objectivos de um projecto de investigação de marketing”. Na parte inicial do código também se define ‘registo’. Este traduz-se como ‘qualquer apanhado, proposta, questionário, identificação de inquirido, *check-list*, folha de registo de informação, gravação audio, audio-visual ou filme, tabela ou *print-out* de computador, CD ou outro meio de registo e armazenamento da informação, fórmula, diagrama, registo, etc., referente a qualquer projecto de investigação de marketing’.

A definição de conceitos anterior é fundamental quando está em causa a operacionalização conceptual dos princípios enunciados pelo código e que regulam, deontologicamente, as actividades de estudos de mercado de cerca de 100 países. O quadro conceptual de base apresentado é uma referência muito prática, já que após um longo período de desenvolvimento e aplicação permite disciplinar diversos entendimentos e conceptualizações para que a partilha de soluções de investigação entre investigadores quer a nível nacional quer internacional possa melhor fluir. É desta forma que a interpretação dos preceitos do código pode ter uma base explícita e comum de reflexão entre todos os seus visados, ou sejam, investigadores, clientes e entrevistados.

Quanto à articulação entre o código ICC/ESOMAR e a presente Lei das sondagens é de referir que: No art. 4.º, alínea 3, desta Lei refere-se que

“as entidades credenciadas devem garantir que os técnicos que, sob a sua responsabilidade ou por sua conta, realizem sondagens de opinião ou in-

quérios e interpretem tecnicamente os resultados obtidos observam os códigos de conduta da profissão internacionalmente reconhecidos”.

Daqui pode interpretar-se uma recomendação para que se siga, em Portugal, os preceitos constantes no código deontológico de conduta ICC/ESOMAR. Este código refere nas suas regras gerais que “1. A investigação de marketing deve sempre ser levada em diante objectivamente de acordo com princípios científicos” e que “2. A investigação de marketing deve sempre conformar-se com a legislação internacional e nacional que se aplica naqueles países envolvidos num determinado projecto de pesquisa”. Este princípio mesmo que não estivesse expresso seria, obviamente, implícito. Consideramos fundamental que as recomendações do código deontológico ESOMAR têm fundamentos teóricos válidos que se devem tomar em consideração quer nas legislações nacionais quer no desenvolvimento dos trabalhos de cada investigador ou entidade de investigação. Ao confrontarmos os princípios legais e deontológicos das sondagens encontramos uma distância que deve ser revista e reflectida pelo Legislador, de modo a que Lei e deontologia tenham afinidades e possa haver um melhor aproveitamento das sondagens pelo sistema democrático, e em especial, em proveito da opinião pública.

5. Problemas das sondagens telefónicas

Para terminar gostaríamos de fazer um breve apontamento acerca de alguns problemas de concepção das sondagens telefónicas, pela sua vulgarizada utilização mas também pelas implicações metodológicas aliadas ao processo de recolha de dados, no que se refere ao contexto português.

A rapidez e menores custos na aplicação e tratamento na sondagem, ou no inquérito por telefone, são as suas principais vantagens. No entanto, no caso deste tipo de técnicas colocam-se alguns problemas de concepção de amostra os quais, raramente, são tidos em conta

na análise de resultados. Estes problemas podem enviesar, em grau desconhecido, os resultados dos estudos.

Em Portugal, um dos problemas de concepção da amostra em sondagens e inquéritos telefónicos tem a ver com a proporção de lares com telefone, a qual tem vindo a diminuir, e pode variar em função de se tratar de áreas urbanas, rurais e das ilhas adjacentes, sendo que nestes dois últimos contextos a tendência é para a baixa da proporção dos telefones nas residências. Em consequência, nas sondagens e inquéritos telefónicos existe um diferencial entre os eleitores em residências ou lares com telefone e os eleitores a residir na freguesia onde estão recenseados, resultado este, normalmente, ignorado quer na ficha técnica quer na análise de resultados de sondagens políticas, já que o mesmo, dificilmente, pode ser contabilizado. Desta forma, é importante ter em conta que no caso de uma sondagem ou inquérito realizados pelo telefone não se está a considerar a totalidade dos recenseados em determinada área geográfica mas o conjunto dos Outro problema que se coloca à aplicação das sondagens e inquéritos tem a ver com a forma de concepção das amostras telefónicas. Este problema é tanto mais importante quanto a concepção da amostra tem impacto nos resultados dos estudos. A relação entre a unidade mínima de recenseamento que é a freguesia e a delimitação das zonas de divisão territorial dos operadores telefónicos fixos não é coincidente. Os critérios de selecção da amostra a ser recolhida pelo telefone podem basear-se na lista telefónica, no uso aleatório de dígitos para seleccionar uma área ou numa amostra pré-concebida (a qual, normalmente, é elaborada pela própria empresa ou é comprada a outra empresa vocacionada para este tipo de produto). Não há forma de se obter uma relação entre os recenseados em cada freguesia e os indivíduos auscultados através das amostras telefónicas. Apenas se pode esperar que os indivíduos inquiridos sejam recenseados em território nacional, caso esta pergunta seja concretizada logo no início do questionário, pergunta esta que funcionará como filtro e a partir da qual deverá ser cancelado o questionário.

Refira-se ainda que o número de indivíduos contactados e não recenseados na área que se quer segmentar na amostra, raramente, é referido, provavelmente, porque também esta informação não é recolhida. Nas

sondagens e inquéritos telefónicos corre-se o risco de incluir, na ‘amostra’, de recenseados nacionais, indivíduos imigrantes, indivíduos recenseados em áreas bastante distantes da área onde residem, trabalhadores sazonais, estudantes fora da sua área de residência, etc. Apesar daquelas condicionantes de construção das amostras, nos casos de sondagens telefónicas, a extrapolação de resultados, correntemente, é realizada para o conjunto dos ‘eleitores’ nacionais. Do ponto de vista técnico é fundamental a precisão, de forma adequada, dos recursos metodológicos utilizados na concepção das sondagens telefónicas (à semelhança de outros tipos de sondagem), ainda que com a necessária brevidade, pois o alcance dos resultados apenas pode ser aferido com o acesso mais rigoroso aos detalhes técnicos de implementação das mesmas.

6.

Considerações finais

Pelo exposto reforçamos o argumento da estrita relação entre política, ciência e comunicação. Neste sentido, o diagnóstico acerca do atraso relativo de Portugal no desenvolvimento das sondagens é essencial ao entendimento do seu percurso, evolução e impactos na investigação científica, o qual é concomitante, com a evolução acerca da importância da opinião pública como um elemento decisor, ou pelo menos, decisivo, no sistema político. Deste modo, reafirmámos a importância do regime, e em particular o relevo do Estado democrático na consumação da ciência e da técnica. Confirmámos o quanto o espaço político esteve, estritamente, relacionado com o interesse institucional e, conseqüentemente, público pela aplicação das sondagens.

Aliada do regime político está a legislação bem como o espaço do mercado de produção da comunicação. O percurso legislativo das sondagens, em Portugal, começou de forma incipiente mas restritiva quanto a prazos de publicação, como vimos, em 1974. Entre a Lei de 1974 e a de 2000, houve uma evolução que detalhou os moldes de aplicação das sondagens mas nem sempre foi eficaz no esclarecimento dos conteúdos dessa aplicação. Atrás enunciámos alguns dos múltiplos aspectos

críticos que ressaltam da aplicação de sondagens no actual panorama nacional e que devem ser reflectidos e discutidos, publicamente²³, de modo a que a sua produção seja, cada vez mais, adaptada aos recursos e expectativas de exigência dos diversos públicos das sondagens assim como aos requisitos de rigor e qualidade cada vez mais prementes. Ou seja, do enunciado saliente-se a importância dos aspectos que se prendem com a legislação das sondagens e de cuja clarificação resultará uma compreensão mais unívoca dos objectivos do legislador bem como uma mais fácil aplicação para a entidade que fiscaliza esta matéria em Portugal. Deve procurar-se que o entendimento prático que se deve ter na aplicação da presente Lei das sondagens seja claro e consequente para todas as entidades credenciadas e a credenciar no futuro. Deve procurar-se também linearidade entre deontologia e legislação sobre sondagens, sob pena de ignorar princípios técnicos válidos no plano conceptual e técnico, já definidos de modo reconhecido no plano deontológico. É, por isso, fundamental continuar a aferir da concepção e aplicabilidade da legislação sobre sondagens (e inquéritos) e da salvaguarda dos direitos a uma informação rigorosa pela via destas técnicas. Por outras palavras, a reflexão acerca dos condicionalismos legais ao surgimento e desenvolvimento das sondagens permite a esperança de que o trabalho de adequação legislativo possa vir a ser mais consentâneo com as necessidades de rigor na informação e de formação da opinião pública mas também, seja natural e saudavelmente, sempre inacabado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

.....

BUTLER, DAVID, DONALD STOKES (1969), *Political Change in Britain*, New York, Saint Martin's Press.

CAYROL, ROLAND (2000), *Sondages – Modes d'Emploi*, Paris, Presses de Sciences Po.

CAYROL, ROLAND (1997), *Médias et Démocratie La Dérive*, Paris, Presses de Sciences Po.

Código Administrativo (1959), "Recenseamento Eleitoral dos Chefes de Família e Eleição das Juntas de Freguesia", Separata do *Código Administrativo*, Lisboa.

Eleições Legislativas: Subsídios para a História da Vida Portuguesa, (1973), Lisboa, Ed. Delfos.

.....

²³ A este propósito a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) tem promovido diversos eventos neste sentido. Cite-se a título de exemplo a Conferência que teve lugar em 14 e 15 de Novembro de 2007, a qual centrou-se na revisão e reflexão crítica do papel, importância, cenários de implementação e regulação das sondagens de opinião.

- ESPÍRITO SANTO, PAULA DO (2006), *Sociologia Política e Eleitoral – Modelos e Explicações de Voto*, Lisboa, ISCSP.
- ESPÍRITO SANTO, PAULA DO (1997), *O Processo de Persuasão Política – Abordagem Sistémica da Persuasão com Referências ao Actual Sistema Político Português*, Lisboa, ISCSP.
- HUCKFELDT, ROBERT, JOHN SPRAGUE (1995), *Citizens, Politics and Social Communication – Information and Influence in an Election Campaign*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- HIPÓLITO, M. LÚCIA (1997), *Sondagens – A Evolução das Sondagens de Opinião na Televisão em Portugal*, Lisboa, Universidade Moderna (edição policopiada).
- KELLNER, DOUGLAS (1990), *Television and the Crisis of Democracy*, Boulder, Westview Press.
- LECOMTE, PATRICK (1993), *Communication Télévision et Démocratie*, Paris, Presses Universitaires de Lyon.
- MORIN, JEAN (1990), “La Participation Électorale d’Avril 1988 à Mars 1989”, *Données Sociales*.
- NOELLE-NEUMANN, ELISABETH (1984), *The Spiral of Silence – Public Opinion – Our Social Skin*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1993.
- NORRIS, PIPPA (2000), “The Impact of Television on Civic Malaise” in Robert D. Putnam, Susan J. Pharr (ed.), *Disaffected Democracies – What’s Troubling the Trilateral Countries?*, USA, Princeton University Press, pp 231-251.
- PAGE, BENJAMIN I. (1996), *Who deliberates? Mass Media in Modern Society*, Chicago, Chicago University Press.
- POPPER, KARL R., JOHN CONDRY (1993), *La Télévision: Un Danger pour la Démocratie*, France, Anatolia Editions.
- RAMONET, IGNACIO (1999), *La Tyrannie de la Communication*, Paris, Gallimard, 2001.
- Recenseamento Eleitoral (1974)*, Lisboa, Ministério da Comunicação Social.
- SÁ, LUÍS (1992), *Eleições e Igualdade de Oportunidades*, Lisboa, Caminho.
- STAPE (1975), *Eleição para a Assembleia Constituinte – 1975*, Lisboa, STAPE.
- STAPE (s.d.), *Eleições Autárquicas 1976/93*, Lisboa, STAPE.
- STAPE (1995), *STAPE – XX anos*, Lisboa, STAPE.
- WERT, JOSÉ IGNACIO (2003), “Sondagens de Opinião Pública em Espanha e em Portugal”, *Análise Social*, XXXIII, pp. 573-598.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 3/74, de 14 de Maio
 DL n.º 621-C/74, de 15 de Novembro
 DL n.º 93-C/76, de 29 de Janeiro
 DL n.º 319-A/76, de 3 de Maio
 DL n.º 701-B/76, de 29 de Setembro
 Lei n.º 14/79, de 16 de Maio
 Lei n.º 31/91, de 20 de Julho
 Lei n.º 10/2000, de 21 de Junho
 Portaria n.º 118/2001, de 23 de Fevereiro
 Portaria n.º 731/2001, de 17 de Julho

NOTA SOBRE A LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A EXIGÊNCIA DE UM NÚMERO MÍNIMO DE MILITANTES

Joaquim Pedro Cardoso da Costa¹

1 A Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de Agosto (Lei dos Partidos Políticos – LPP), prescreve, no seu artigo 18º, nº 1, b), que “O *Tribunal Constitucional decreta, a requerimento do Ministério Público, a extinção de partidos políticos nos seguintes casos: ... b) Redução do número de filiados a menos de 5000; ...*”. Por seu lado, no artigo 19º (“Verificação do número de filiados”), determina-se que “o *Tribunal Constitucional verifica regularmente, com a periodicidade máxima de cinco anos, o cumprimento do requisito do número mínimo de filiados previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo anterior*”.

Nesta matéria, a LPP não inovou muito relativamente ao direito anterior (ao contrário do que a leitura da imprensa poderia dar a entender). Na verdade, o artigo 21º, a), da anterior LPP (Decreto-Lei nº 595/74, de 7 de Novembro) determinava, desde a sua versão original, o seguinte: “*os partidos políticos devem ser extintos por decisão do competente tribunal comum de jurisdição ordinária quando o número dos seus filiados se tornar inferior a quatro mil*”.

As novidades da LPP de 2003 consistem apenas, assim, na actualização do número de filiados de 4000 para 5000 (consequente

¹ Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

com a subida do número necessário de eleitores para a constituição de partido político de 5000 para 7500 – cfr., respectivamente, artigos 5º, nº 3, da LPP de 1974 e 15º, nº 1, da LPP de 2003) e na atribuição expressa, ao Tribunal Constitucional, da incumbência da verificação regular do número de filiados dos partidos.

2. A LPP de 2003 teve origem, formalmente, no Projecto de Lei 202/IX/1, do Partido Socialista, do qual não constavam as normas acima transcritas. Esse projecto de lei “baixou” à Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político, foi aí discutido, e foi o texto de substituição apresentado por essa Comissão o que veio a ser votado no plenário da Assembleia da República, na generalidade, especialidade e votação final global, em 24/4/2003. Desse texto de substituição constavam já as referidas normas, que tiveram a seguinte votação, na especialidade: **o artigo 18º, nº 1, b), foi aprovado por unanimidade; o artigo 19º foi aprovado por PSD, PS e CDS-PP e teve a abstenção de PCP, BE e PEV.** A lei, em votação final global, foi aprovada por PSD, PS e CDS-PP, com os votos contra do PCP, BE e PEV.

3. A Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político, para a elaboração do referido texto de substituição, não teve apenas como ponto de partida, no entanto, o citado projecto de lei do PS. Com efeito, foi nela também discutido um (ante-)projecto de lei do PSD, que não chegou a ser entregue formalmente na Mesa da Assembleia da República, do qual constavam normas parecidas com as que aqui estão em causa. Segundo resulta do relato feito em audições promovidas por essa Comissão com várias personalidades do mundo político, académico e judicial², nesse (ante-)projecto de lei do PSD previa-se que os partidos tivessem que manter um número mínimo de 6000 filiados para poderem continuar legitimamente inscritos como tais, e determinava-se, instrumentalmente, a obrigação de todos os partidos entregarem, periodicamente, uma lista de filiados.

4. Por outro lado, como fonte mais longínqua da LPP de 2003, que também foi expressamente tida em conta por aquela Comissão, não pode deixar de se fazer referência ao anteprojecto de lei de partidos políticos elaborado por Jorge Miranda, em nome da Faculdade de Di-

.....
² Cujas actas não se encontram ainda publicadas.

reito da Universidade de Lisboa, sob “encomenda” da própria Assembleia da República, em 1998³.

Nesse anteprojecto, aumentava-se o número mínimo de requerentes para a constituição de partidos para 15.000 cidadãos eleitores, justificando-se essa opção por razões de “credibilidade na formação de qualquer partido” e de “congruência com o número de proponentes de candidaturas à Presidência da República (entre 7.500 e 15.000, segundo o art. 124, n^o 1, da Constituição) e sendo estas candidaturas destinadas a um único procedimento temporalmente marcado, ao contrário dos partidos”⁴.

Concomitantemente, actualizava-se a cláusula de extinção por redução do número de militantes para 10.000, e previa-se, inovadoramente, o dever de os partidos entregarem ao TC, de cinco em cinco anos, a lista actualizada dos seus militantes (sancionando-se inclusivamente o incumprimento deste dever com a extinção do partido), a qual, no entanto, não poderia ser objecto de tratamento informático e só poderia ser acedida pelos próprios militantes, para certificar de que aí figuravam. Estas propostas eram assim justificadas: “não é necessário que todos os requerentes da inscrição de um partido sejam ou permaneçam militantes, mas não é razoável que um partido continue legalmente a existir (como tem acontecido com vários desde 1974, por falta de mecanismos de execução da lei) quando o número de militantes desça abaixo de certo patamar; nem se diga que a regra é desnecessária em face das outras causas de extinção, visto que a experiência mostra ser relativamente fácil satisfazer os requisitos por elas pressupostos; ... não se vislumbra outra forma de verificação do número de militantes senão a que aqui se preconiza; reconhecem-se, no entanto, os melindres e os riscos do preceito e, por isso, estabelecem-se a regra do sigilo e, em cumprimento do art. 35^o, n^o 3, da Constituição, a vedação de tratamento informático”⁵.

³ Cfr. Jorge Miranda, *Estudo com vista a uma nova lei dos partidos políticos*, in “Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa”, vol. XL, 1999, pp. 541-571.

⁴ Jorge Miranda, *cit.*, p. 555.

⁵ Jorge Miranda, *cit.*, pp. 557-558.

Diga-se ainda que também nesse anteprojecto se previa a obrigatoriedade de apresentação de candidaturas eleitorais, adiante abordada: os partidos políticos, segundo esse anteprojecto, seriam extintos se não apresentassem “candidaturas em eleição geral para a Assembleia da República a mais de metade dos mandatos de Deputados”. A justificação dessa exigência prendia-se com a “função político-constitucional dos partidos: se um partido não apresenta candidaturas em número suficiente, na eleição por excelência em que se manifestam o pluralismo e a competitividade partidária, ele não tem razão de continuar a existir; o funcionamento normal das instituições democráticas assim o impõe”⁶.

Em compensação, esse projecto previa a possibilidade, dependente de solicitação expressa, de conversão automática em associação política do partido político ameaçado de extinção por redução do número de militantes ou por não candidatura à Assembleia da República: “em nome do pluralismo democrático e por razões de economia jurídica, abre-se aqui a possibilidade de conversão dos partidos políticos em associações políticas, quando se verificarem causas objectivas de extinção e não situações de incumprimento da Constituição ou da lei”⁷.

5. Na doutrina, há ainda que referir a forma como Marcelo Rebelo de Sousa, na sua dissertação de doutoramento, analisava criticamente o sistema legal então em vigor (semelhante ao actual), propondo algumas alternativas:

“a extinção por redução do número de filiados a menos de 4000 visa acautelar a representatividade mínima dos partidos políticos, tendo em conta a relevância constitucional dos fins que prosseguem e das funções que exercem; o facto de não se exigir que os requerentes da inscrição de um partido político sejam seus filiados e a inexistência de dever legal de comunicação periódica pelos partidos do número dos seus filiados acaba por esvaziar praticamente de conteúdo esta causa de extinção; ... a prática política revela que a lei deverá ser alterada no futuro, se se considerar que deve ser mantida a exigência do mínimo de representatividade dos parti-

.....
⁶ Jorge Miranda, *cit.*, p. 557.

⁷ Jorge Miranda, *cit.*, p. 558.

dos políticos, que é, aliás, a mesma que motiva o requisito formal da subscrição do requerimento de registo por 5000 cidadãos; para garantir este princípio seria mais eficaz o critério da não apresentação de candidaturas nas eleições para a Assembleia da República ou da não obtenção de um limite mínimo de votos”⁸.

6. A questão da extinção dos partidos com um número de militantes abaixo de um determinado patamar, definido legalmente, não foi objecto de qualquer referência na discussão no plenário da Assembleia da República, em Abril de 2003.

Já no decurso das várias audições que a Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político levou a cabo, houve algumas, embora escassas, menções a essa questão, que se deixam registadas:

9/9/2002 – Miguel Galvão Teles – “Bem sei que a Lei dos Partidos Políticos que temos é de 1974 e que tem os seus defeitos. Dou um exemplo, que é o do PRD. Nunca se extinguiu formalmente; desapareceu. Depois, houve uma organização de extrema-direita que tomou conta das estruturas do partido, provavelmente por não ter os 5000 cidadãos eleitores necessários para fundar um partido, e que terá agora de reestruturar pragmaticamente o partido que ‘ocupou’. Não há controlo nenhum do número mínimo de eleitores filiados necessários para o partido se manter que, se bem me recordo, é de 4000. As coisas precisam, concerteza, de ser retocadas. Mas era capaz de deixar ver como é que as coisas corriam, como é que se passavam”.

10/9/2002 – Diogo Freitas do Amaral – “Por outro lado, há um problema que, creio, se deveria resolver: é o dos partidos ‘virtuais’. Há, hoje em dia, talvez mais de uma dezena de partidos, que figuram no registo do Tribunal Constitucional, os quais não têm qualquer vida activa nos períodos entre eleições e que, depois, nas eleições, aparecem a apresentar listas aqui ou além e a tirar alguns votos aos partidos que verdadeiramente existem e representam o povo português. Não está esclarecido quem é que tem competência para promover o processo de extinção desses partidos ‘virtuais’. Será o Ministério Público? Será qualquer dos outros partidos concorrentes? Não sei, mas penso que este assunto deveria ser esclarecido, por me parecer que nada ganha-

⁸ Cfr. *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Livraria Cruz, Braga, 1983, pp. 433-434.

mos com o facto de termos esses partidos, que só funcionam de uma forma mais ou menos perversa no momento das eleições. A questão é simples: basta fazer-se uma averiguação sobre se têm ou não – como a lei exige – 5000 ou 6000 associados que cumpram o seu dever elementar de pagar as quotas.”

4/2/2003 – Deputado Luís Marques Guedes (PSD): — “As regras inovadoras de extinção dos partidos políticos que são colocadas nos projectos, mormente no projecto de lei subscrito pelo PSD, têm muito que ver com uma filosofia de responsabilização daquilo que os partidos políticos representam no próprio sistema político nacional, um sistema que está constitucionalmente definido para o sistema político, lembrando ... que há uma diferença entre aquilo que são associações de natureza política e aquilo que são partidos políticos e essa distinção tem que ter alguma relevância, porque aos partidos políticos está constitucionalmente reservado um papel muito importante na própria formação da organização política do Estado, que não está à liberdade de associação política que qualquer grupo de cidadãos, quaisquer cidadãos individualmente considerados, a todo o tempo, podem exercer livremente”.

4/2/2003 – Deputado António Filipe (PCP): — “A segunda questão diz respeito às regras de extinção dos partidos. Quer parecer-me que, designadamente no projecto de lei rejeitado pelo PSD, talvez haja um rigor excessivo nos requisitos. Que a questão é real é. Todos nós temos consciência de que existem partidos registados que não têm existência real ou, quando muito, terão uma existência meramente pontual oportunística, que não terá que ver com uma actividade partidária séria. Todos nos lembramos daqueles casos de inscrição num partido que foi utilizada para que oficiais da Força Aérea – creio que foi uma situação dessas – concorressem, por razões de conveniência pessoal, e, portanto, temos consciência de que há aqui um problema que é o de prevenir ou impedir a existência de realidades que não são, de facto, partidos políticos mas que se utilizam do facto de haver uma inscrição como partido político.

Agora a questão que deve ser colocada é se deveremos criar um regime que permita declarar a inexistência de partidos de facto inexistentes ou se deveremos criar uma espécie de cláusula de exigência de representatividade para a existência de um partido político. E é aí que me

parece que, exigir que um partido tenha que concorrer a mais de metade dos círculos à Assembleia da República ou que tenha de ter mais de 15 000 votos, pode ser excessivo e levar à declaração de inexistência de partidos que, de facto, existam, embora sejam pequenos. E, portanto, tenho esta preocupação e gostaria de ouvir a sensibilidade do Sr. Presidente do Tribunal Constitucional acerca do grau de exigência que é colocado numa das iniciativas legislativas, pelo menos, relativamente à existência de um partido”.

4/2/2003 – J. M. Cardoso da Costa (Presidente do Tribunal Constitucional) : – “Quanto – agora – à extinção dos partidos e, em particular, à não subsistência de partidos que são ou se tornaram apenas num ‘nome’, (susceptível de se utilizar ‘oportunisticamente’), acho que é uma preocupação legítima e inteiramente justificada. Não devem manter-se, no registo do Tribunal Constitucional, denominações, siglas e símbolos de partidos que, pura e simplesmente, e de facto, não existem. Estou de acordo com isso.

Por isso, a minha posição é a de considerar razoável e legítimo que se possam utilizar determinados índices para decretar a extinção de um partido político que, na verdade, não é senão uma realidade virtual; penso é que se deve ser particularmente cuidadoso na definição desses índices ou condições.

Parece-me claro, por exemplo, que, se não se conseguem encontrar os dirigentes, se não se conseguem notificar os responsáveis (é uma situação que está prevista na Lei do Tribunal Constitucional), ou se se passam anos e não há manifestação visível de nenhuma actividade do partido ao nível eleitoral (não apresenta candidaturas em parte nenhuma), ou se não apresenta contas durante anos sucessivos – parece-me claro que estes sinais externos são perfeitamente óbvios no sentido da inexistência de uma actividade de tal organismo e sinais, portanto, que se justifica que possam servir de base para a sua extinção.

Mas já tenho dúvidas – e é mesmo o ponto que me suscita mais dúvidas nesta matéria – quanto à exigência de um resultado eleitoral mínimo. Confesso que aí receio que estejamos a ir um pouco longe. E, de modo semelhante, quanto à exigência da apresentação de candidaturas num certo número mínimo de circunscrições eleitorais. Porventura qualquer das soluções não estará constitucionalmente vedada – mas são aspectos que devem ser debatidos. Claro que também estou a ex-

primir aqui a minha sensibilidade, no fundo, política, a respeito dessa matéria – pelo que não me devo alongar mais.

Um outro critério ou fundamento para determinar a extinção dos partidos políticos é o da redução do número de filiados abaixo de certo número – o qual é retomado pelo projecto do PSD.

Trata-se de algo que já está na lei. Só que, algumas vezes nos temos interrogado no Tribunal Constitucional sobre como é que essa norma opera. Como é que se vai saber que o número de filiados baixou aquém do mínimo legal?

No projecto do PSD, obriga-se agora a que os partidos, periodicamente, entreguem uma lista de filiados. Realmente, é um caminho, e parece uma solução. Mas não posso deixar de dizer que temo que tal implique uma grande dificuldade e sobrecarga para o Tribunal Constitucional, se daí decorrer a necessidade de ele examinar todas essas listas de filiados. Mas reconheço que, de facto, a solução tem lógica: se o abaixamento do número de filiados é causa determinativa de extinção, então tem que haver um mecanismo qualquer que permita tornar isso operativo. Atenta a dificuldade que refiro, a pergunta é, no entanto, se não bastarão, para a extinção de um partido, aqueles outros índices indirectos de falta de actividade”.

7. A não abordagem da questão do número mínimo de militantes, no plenário da Assembleia da República, terá resultado, por um lado, de aí se ter discutido, ao mesmo tempo, a lei de financiamento dos partidos, a qual continha muito maiores inovações; por outro lado, da circunstância de a principal alteração da LPP de 2003, mesmo no que diz respeito às exigências legais para a constituição e manutenção de partidos políticos, não ter que ver com um número mínimo de militantes (existente, como já se viu, desde 1974), mas sim com a introdução de uma obrigação de candidatura às eleições (aprovada com votos a favor de PSD e CDS-PP e votos contra de PS, PCP, BE e PEV).

8. Na medida em que essa obrigação toca em questões, de certa forma, similares (embora não totalmente idênticas) às envolvidas na exigência de um número mínimo de militantes – em ambos os casos, se está perante requisitos legais que visam assegurar, mal ou bem, que os partidos políticos tenham uma real vivência política e/ou uma di-

menção mínima, e não se transformem em organizações “virtuais” –, vale a pena atentar nalguns excertos da discussão parlamentar então travada:

Jorge Lacão (PS): – “Para nós, faz pouco sentido, depois da reflexão maturada que foi feita, que a não apresentação de candidaturas a duas eleições gerais sucessivas para a Assembleia da República possa determinar a extinção judicial de um partido político. Evidentemente, os partidos políticos devem respeitar princípios de democraticidade, como já referi, devem salvaguardar a prescrição constitucional de não prosseguirem ideologias fascistas ou racistas, ou de terem atitudes belicistas enquanto organizações armadas, mas, para além disso, estabelecer-lhes outros deveres vai além daquilo que a Constituição confere, e cremos que há aqui, pontualmente, um risco de inconstitucionalidade que, porventura, mais dia menos dia, por via de fiscalização abstracta ou incidental concreta, há-de vir à tona, e, do nosso ponto de vista, ainda estávamos perfeitamente em tempo de evitar que tal sucedesse”

Luís Fazenda (BE): – “Parece-nos que não é constitucional, apesar da opinião de alguns constitucionalistas em sentido, eventualmente, contrário, que seja obrigatório que um partido se candidate a eleições para a Assembleia da República. Alguma doutrina constitucional, e julgo que, neste aspecto, a melhor, considera que os partidos são titulares de um direito de candidatura, não têm o dever de se candidatar. Aliás, esta é a leitura e a interpretação que se pode ter daquilo que é a liberdade de organização de um partido político. Um partido político, na sua função político-constitucional, organiza a vontade popular e concorre aos órgãos de poder. Tem duas funções admitidas na Constituição, as quais são, aliás, vertidas para este projecto de lei. Portanto, não faz qualquer sentido querer obrigar um partido político a cumprir simultaneamente as duas funções político-constitucionais que lhe estão cometidas.

Admitamos que um partido libertário, um partido municipalista ou com qualquer outro tipo de organização não deseje candidatar-se à Assembleia da República. Por que razão há-de ser extinto? Nós entendemos que isto fere frontalmente o direito de livre organização e estabelecimento dos partidos políticos.”

Isabel Castro (PEV): – “O primeiro aspecto tem a ver com o número de cidadãos necessário para a constituição de um partido político.

Parece-me que se trata de um número elevado e que a definição deste patamar dificulta a criação futura de partidos políticos, o que, do nosso ponto de vista, é um entrave, é um obstáculo e é, ou pode vir a ser, razão impeditiva da diversificação e do alargamento de partidos políticos na sociedade portuguesa. Gostava ainda de me pronunciar em relação a uma alínea que também foi objecto de algum debate em sede de Comissão e que se prende com a possibilidade de extinção de partidos que não concorram à Assembleia da República. É nosso entendimento que – e não dizemos isto com a pretensão de debater a constitucionalidade, ou não, desta norma –, cada vez mais, numa sociedade em evolução, emergem novos fenómenos, emergem partidos em torno de causas concretas (e são partidos com dinâmicas que aliam os procedimentos dos partidos tradicionais a uma componente de movimento), que não têm de ter necessariamente como objectivo ou como propósito último, na opinião de Os Verdes, concorrer a eleições e ter representação institucional. São vozes, são factores de pressão, são elementos, são novas causas que emergem e justificam a constituição de partidos, mas estes partidos não têm necessariamente de ter, de uma qualquer forma que se considere normalizada, como é, porventura, o caso da maioria, voz neste espaço”.

Bernardino Soares (PCP): “Consideramos excessiva a possibilidade de extinção de um partido, mesmo que ele efectivamente exista, apenas porque decide não candidatar-se a duas eleições gerais para a Assembleia da República. É uma norma excessiva, que não respeita a Constituição, nem o direito de os partidos conformarem a sua vida política conforme entenderem”.

9. Foi também aquela obrigação de candidatura (a par de duas outras razões) que levou o Presidente da República Jorge Sampaio a solicitar ao Tribunal Constitucional (TC) a fiscalização preventiva da nova LPP, por considerar que ela poderia configurar uma violação dos artigos 46º, nº 2, e 51º, nº 1, da Constituição. Em seu entender, se a Constituição dá aos partidos políticos a competência exclusiva de apresentação de candidaturas à Assembleia da República, é também certo que, “em lado algum, os obriga à apresentação de candidaturas”.

O TC, no Acórdão nº 304/2003, veio a pronunciar-se, por unanimidade, pela inconstitucionalidade da referida exigência, na versão

então aprovada (extinção do partido que não se apresentasse “a duas eleições gerais sucessivas para a Assembleia da República”), por violação dos artigos 46º, nº 2, e 51º, nº 1, da Constituição, tendo, a esse propósito, ocasião de afirmar:

“Não será efectivamente excessivo que se preveja a sanção extintiva sem qualquer ligação a um determinado período de tempo, mas apenas a duas eleições que – ocorrendo normalmente de quatro em quatro anos – podem no entanto ter lugar num período muito mais curto, conforme o determinarem os imprevisíveis sucessos da vida política e as crises que a podem abalar?

Com efeito, apesar de uma aparente semelhança, é totalmente diverso admitir como causa de extinção de um partido a não apresentação de candidaturas a quaisquer eleições durante, por exemplo, seis anos – como chegou a ser proposto –, ou impor a extinção quando o partido não apresente candidaturas ‘a duas eleições gerais sucessivas para a Assembleia da República’. No primeiro caso, ainda será possível vislumbrar-se que a lei presumiria (bem ou mal) que o partido deixara de ter existência, visto que abandonara, durante um período significativo de tempo, a sua actividade. Mas, no segundo caso, é perfeitamente possível que o partido tenha efectivamente manifestado intensa actividade política e, ainda assim, fica sujeito a uma extinção forçada.

A norma provoca, como bem detectou o Requerente, uma dificuldade acrescida aos pequenos partidos, cuja rarefacção dificulta o exercício continuado da apresentação de candidaturas nacionais e que, portanto, se tornam alvo privilegiado da sanção, circunstância que poderá irremediavelmente agravar-se com a antecipação de eleições gerais, decisão que esses partidos não podem, evidentemente, controlar.

É assim certo que a norma em questão pode criar um constrangimento excessivo e, portanto, inadmissível, à liberdade de actuação dos partidos. Isto é: perante a regra constitucional de liberdade de associação e de autoconformação partidária, o legislador ordinário, que deve mover-se dentro de limites que respeitem a proporcionalidade das soluções propostas sempre que estas condicionem aquela regra, ultrapassou, neste caso, aquela fronteira pois estabeleceu uma compressão desrazoável e, portanto, intolerável do direito em causa.

É, na verdade, de julgar que a extinção do partido prevista no artigo 18º n.1 alínea c) do Decreto da Assembleia da República n.º 50/IX de-

sequilibra desrazoavelmente a ponderação meio-fim ínsita na vertente do princípio da proporcionalidade e determina a violação do direito de liberdade partidária previsto no disposto nos artigos 46º n. 2 e 51º n. 1 da Constituição.

Por esta razão se deve concluir pela inconstitucionalidade da norma da alínea c) do n. 1 do artigo 18º”.

10. Devolvido o diploma ao Parlamento, este aprovou, e o Presidente da República então promulgou, a sua nova versão (a actual LPP), na qual [cfr. artigo 18º, nº 1, c)] se prevê como factor de extinção dos partidos políticos – de acordo, aliás, com a sugestão feita, de alguma maneira, pelo próprio TC – o caso da *“não apresentação de candidaturas em quaisquer eleições gerais e durante um período de seis anos consecutivos, em pelo menos um terço dos círculos eleitorais, ou um quinto das assembleias municipais, no caso de eleições para as autarquias locais”*. Esta norma foi, de novo, aprovada apenas com os votos a favor de PSD e CDS-PP, e os votos contra de todos os outros grupos parlamentares, tendo, em segunda votação final global, o diploma obtido, também, votação idêntica à da primeira (votos a favor de PSD, PS e CDS-PP, e votos contra de PCP, BE e PEV).

Da segunda discussão parlamentar, vale a pena reter os seguintes trechos:

Deputado Alberto Martins (PS): – “O partido político tem funções diversas, as mais diversas, que não se esgotam numa tempestividade de participação nos actos eleitorais. O partido político tem funções que, independentemente da participação tempestiva e limitada no tempo, podem conduzir àquilo que é essencial à vida dos partidos políticos, ou seja, a formação da vontade popular, a elucidação dos cidadãos na participação democrática e a pedagogia cívica a que um partido deve corresponder”

Deputado Luís Fazenda (BE): – “Acerca da extinção de partidos políticos pelo facto de não se candidatarem em determinadas condições a eleições gerais, expôs o Tribunal Constitucional o seu entendimento no sentido de que isso seria uma inconstitucionalidade. Não podemos acompanhar a proposta da maioria, que entende por esta via expurgar essa inconstitucionalidade, porque a mesma, a nosso ver, nem expurga a inconstitucionalidade nem sequer segue aquilo que seria a melhor

intenção do Tribunal Constitucional. Repare-se que não resulta da Constituição, como dado adquirido, que um partido político tenha de se candidatar obrigatoriamente. Ou seja, um partido político tem um direito de candidatura, não tem um dever de candidatura. Assim, não cremos que tenha sido alterada a inconstitucionalidade base. A este propósito, o acórdão não é substancialmente taxativo nem garantístico da posição que a maioria adoptou. Mas há algo que é verdadeiramente, quase que diria, surreal, porque, atendendo o Tribunal ao facto de relativamente a duas eleições gerais consecutivas possa haver um lapso de tempo excessivamente curto para que, em particular, pequenos partidos possam decidir candidaturas, fixa-se numa ideia de seis anos (que teve guarida na proposta da maioria). Curiosamente, não cuidando aqui de saber das boas intenções e da boa fé do acórdão, o efeito prático é pior do que aquele que estava na proposta original. Isto porque se nos ativermos, não em abstracto mas em concreto, ao calendário eleitoral, os partidos que não concorressem a duas eleições gerais consecutivas teriam, pelo menos, sete ou oito anos de tempo de intervalo, sendo que a proposta é mais redutora agora do que era a proposta originária. Por isso, se o Tribunal Constitucional, neste aspecto, quis atender a uma preocupação expressa do Sr. Presidente da República, temos que a proposta da maioria é ainda mais redutora do que a proposta original. Além disso, a proposta tem também uma imprecisão extraordinária, porque, quando a maioria propõe que seja obrigatória a candidatura a 1/5 das autarquias locais, ficamos sem saber que autarquias locais são. São todas? São as assembleias de freguesia? São as assembleias municipais? São as câmaras municipais? É apenas uma categoria de autarquias? Quais são as autarquias? A norma é completamente imprecisa e vaga”.

Deputado Bernardino Soares (PCP): – “Em relação à norma do artigo 18.º, n.º 1, continua a estar presente o mesmo problema que, em nossa opinião, existia quando também invocámos a sua inconstitucionalidade. É que o problema não é concorrer ou não em determinado tempo, o problema é que temos de admitir na nossa concepção que a liberdade de associação e de organização partidária e de governo próprio de cada partido deve incluir a opção por não concorrer a eleições e que não há qualquer justificação do ponto de vista constitucional para que ela seja ignorada. Isto é, não aceitamos que um partido

que tenha actividade e existência seja extinto pela via legal só porque entendeu não concorrer a algumas eleições legislativas. Desse ponto de vista, a proposta da maioria, impondo um prazo e outras condições, não resolve o problema e mantém as mesmas características da norma original naquilo que é o cerne da sua fundamentação, e, por isso, não estamos de acordo com essa alteração”.

Deputada Isabel Castro (PEV): – “Gostaria de me pronunciar sobre as inconstitucionalidades que o Acórdão do Tribunal Constitucional suscitou e que estão na origem das duas alterações que a maioria apresenta. E retomo uma delas, que me parece particularmente grave, que é a possibilidade de um partido político deixar de ter existência legal porque, pura e simplesmente, opta, como é seu direito poder fazer livremente, por não concorrer a actos eleitorais. É a incompreensão total das transformações que estão a acontecer no mundo e de que os partidos não têm como vocação única a participação em actos eleitorais, sendo também espaços de afirmação política e de veiculação de ideias e causas que justificam plenamente a sua existência, sem terem de ficar reféns de uma qualquer regra única que determine a obrigatoriedade de concorrerem. Ora, é essa incompreensão, já manifestada, que a maioria mantém nesta alteração, que, seguramente, não resolve coisíssima nenhuma. Vai manter, no essencial, uma lei que, em nosso entendimento, é totalmente dispensável e que, mais do que acrescentar, vem, de algum modo, na forma cerceadora como é concebida, impor uma limitação no modo de cada um se organizar livremente numa sociedade adulta, numa sociedade democrática, que penso que, neste momento, não estamos, manifestamente, a dar sinais de ser”.

Deputado Luís Marques Guedes (PSD): – “O Tribunal Constitucional foi chamado pelo Sr. Presidente da República a pronunciar-se sobre se é ou não permitido que a lei estipule a possibilidade de extinção de um partido político pelo facto de ele se alhear sucessivamente, durante um determinado período de tempo, de apresentar candidaturas e de, através delas, dar voz à expressão da vontade popular, porque é esse o seu grande objectivo, nos termos da Constituição da República. E quanto a isso, Srs. Deputados, o Tribunal Constitucional foi claro ao dizer que é possível a lei decretar a extinção de partidos políticos pela não apresentação de candidaturas. O que o Tribunal Constitucional veio dizer foi que entendia que a formulação inicialmente aprovada

pela Assembleia da República provocava um desrazoável desequilíbrio no princípio da proporcionalidade entre, por um lado, a liberdade de actuação política por parte dos partidos políticos e, por outro, a sua função constitucional de apresentação de candidaturas. É evidente, portanto, que a opção da maioria, em coerência total com aqueles que eram os propósitos iniciais da lei, não podia ser outra senão a apresentação das propostas que foram colocadas sobre a mesa. No fundo e em síntese, ... o que o Tribunal Constitucional veio dizer foi que, substantivamente, a matéria não era inconstitucional, carecia era de uma modulação diferente. É para isso que a Assembleia da República está hoje aqui reunida, neste debate, para introduzir na lei as modulações necessárias para que possa continuar a ser possível a lei dos partidos políticos determinar a extinção dos partidos que ‘virem as costas’ à sua função de apresentação de candidaturas e, através delas, a dar expressão à voz do soberano, que é o povo”.

Deputado Luís Fazenda (BE): – “A proposta do PSD e do CDS contém um conjunto de imprecisões que mostram, a nosso ver, a manifesta inabilidade da solução. Propõe a maioria que possa ser motivo de extinção de um partido político a não apresentação de candidaturas em quaisquer ‘eleições gerais’, sendo que esta expressão não tem guarida constitucional. Nós sabemos que, politicamente, isso significa eleições para a Assembleia da República, mas o que são eleições gerais?! É uma expressão que não tem guarida constitucional. Quanto ao período de seis anos consecutivos, embora ‘apanhado na onda’ de um prévio debate parlamentar e algures no Acórdão do Tribunal Constitucional, não tem, manifestamente, qualquer atinência jurídica, porque, em circunstâncias de estabilidade e de normalidade, o prazo de duas eleições gerais não é de seis anos. Portanto, em nosso entender, esta proposta não tem intencionalidade e consequência. Além disso, ‘1/5 das autarquias locais’ também não tem expressão directa. Quais são as autarquias locais? Câmaras municipais? Assembleias municipais? Assembleias de freguesias? Todas em conjunto? É 1/5 de tudo isso? É 1/5 de cada uma dessas categorias? Creio que esta norma está mal formulada, é vaga e imprecisa e pode ter as mais variadas leituras. Mas, no nosso entender, a questão de fundo nem é a da manifesta inabilidade da proposta, é a de que não supre aquela que nos parece ser a inconstitucionalidade de raiz e que corresponde à solicitação do Sr. Presidente

da República ao Tribunal Constitucional, dizendo que não encontrava no texto constitucional razões para obrigar os partidos políticos a candidatarem-se a eleições”.

Deputado Luís Marques Guedes (PSD): – “O Tribunal Constitucional disse que não era inconstitucional a lei estatuir a possibilidade de extinção dos partidos políticos. A única coisa que o Tribunal Constitucional veio dizer foi que entendia que, como estava formulada, a norma introduzia um desequilíbrio desrazoável em termos de princípio da proporcionalidade. E o Tribunal Constitucional disse mais: diferentemente dessa formulação, havia uma outra, apresentada também neste processo legislativo – o que demonstra que o Tribunal Constitucional estava atento, como deve estar, aos trabalhos legislativos da Assembleia da República -, que apontava para a não apresentação de candidaturas durante seis anos, essa, sim, considerada razoável, segundo o Tribunal dá a entender. Todos sabemos que essa era a proposta do Partido Socialista e que o Partido Socialista, à última da hora, retirou-a. O Partido Socialista deixou de se rever na sua própria proposta e está no seu direito. A solução agora apresentada pela maioria, respeitando, obviamente, como não podia deixar de ser, a decisão do Tribunal Constitucional, vai ao encontro das preocupações de desequilíbrio, em termos de princípio da proporcionalidade, para as quais o Tribunal Constitucional chamou a atenção, introduzindo dois mecanismos. Do nosso ponto de vista, precisávamos de introduzir apenas um mecanismo mas, atendendo à natureza estruturante desta legislação, aproximamo-nos da solução por duas vias: por um lado, estipulando os tais seis anos que o Tribunal Constitucional, no seu parecer, com clareza, diz entender que seria o razoável, em termos de proporcionalidade; por outro lado, alargando da mera eleição para a Assembleia da República a quaisquer eleições gerais. E, Sr. Deputado Luís Fazenda, permita-me referir que, diferentemente daquilo que diz, me parece que toda a gente sabe o que são eleições gerais. Eleições gerais são as eleições para a Assembleia da República, as eleições para o Parlamento Europeu e as eleições gerais para as autarquias locais. Há eleições intercalares, quando se referem ao município A, B ou C, e há eleições gerais autárquicas, quando se referem a todo o País. E o que se faz, ainda neste caso, é não só alargar a quaisquer eleições gerais – leia-se, eleições para a Assembleia da República, eleições para o Parlamento Europeu e eleições gerais para

as autarquias locais -, mas, além disso, não exigir candidaturas universais, ou seja, a todos os cargos, a todos os mandatos postos em eleição. Exigem-se candidaturas apenas a 1/3 dos círculos – no caso do Parlamento Europeu, como é de círculo único, tem de ser, evidentemente, ao círculo apresentado – e, para as autarquias locais, a 1/5 das autarquias, entendendo nós que, razoavelmente, à semelhança do que acontece já em outro tipo de legislação, mas o tribunal será soberano, se devem considerar as eleições para as assembleias municipais, que são, de facto, aquelas que no mundo autárquico são, hoje em dia, na ordem jurídica portuguesa, representativas para um certo número de efeitos. Portanto, Sr. Deputado Luís Fazenda, com toda a franqueza, há uma aproximação clara das propostas da maioria relativamente àquela que foi a decisão do Tribunal Constitucional e, nesse sentido, sentimo-nos perfeitamente confortados com as soluções apresentadas, que, naturalmente, vamos votar favoravelmente”.

Deputado Diogo Feio (CDS-PP): – “O Tribunal Constitucional não fez um juízo crítico sobre a solução mas apenas sobre o princípio da proporcionalidade, isto é, sobre a relação entre os meios e os fins da norma. Nada é referido, no Acórdão do Tribunal Constitucional, que, com toda a certeza, os Srs. Deputados tiveram oportunidade de ler, em relação à solução da extinção, apenas se faz uma referência à necessidade de melhorar a norma no sentido da concordância constitucional em relação ao princípio da proporcionalidade. Portanto, grande parte daquelas críticas que aqui foram feitas não tem o mínimo de razão de ser e é isto que importa ter em atenção. Mais: a maioria, na proposta que apresenta, vai além do texto do próprio acórdão, que se refere, fundamentalmente, à questão temporal, à questão de ser necessário estabelecer um período de tempo quanto ao aparecimento de candidaturas para se aferir da extinção ou não de um partido. Pela nossa parte, decidimos ir mais longe e fomos mais longe, já agora, Sr. Deputado Luís Fazenda, na sequência de uma reunião da Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político, em que estavam presentes vários partidos e em que, desde logo, numa discussão com representantes do Partido Socialista, a questão das eleições gerais foi suscitada. Não vou entrar nos pormenores de natureza técnica, que já foram explicados pelo Sr. Deputado Luís Marques Guedes, vou apenas salientar algo que é fundamental, e para que não existam dúvidas, como, há

pouco, pareceu transparecer em algumas intervenções. Esta Comissão Eventual é uma comissão que está a modificar e irá modificar alguns dos diplomas legislativos fundamentais relativos ao sistema político, e é esse o sentido da reforma. Com toda a certeza, os próprios partidos também têm um papel essencial nessa mesma reforma e é por isso que se considera muito importante alterar uma legislação que, quanto aos partidos, data de 1974 e em relação à qual existiu uma enormíssima evolução. É preciso que os documentos legislativos estejam relacionados com a realidade que existe, sendo certo que a realidade de hoje é completamente distinta da que existia em 1974, é por isso mesmo que surge esta solução e é por isso mesmo que também votaremos favoravelmente estas propostas, porque são melhores para o nosso sistema partidário”.

Deputado Luís Fazenda (BE): – “Creio que devo assinalar a enorme trapalhada que é a proposta de alteração apresentada pela maioria, com o devido respeito. Pela intervenção do Sr. Deputado Luís Marques Guedes, ficámos a saber que eleições gerais tanto são as eleições para a Assembleia da República, como para o Parlamento Europeu, como para as autarquias locais. Não sei se as eleições regionais são parte integrante das eleições gerais... Serão gerais regionais, mas o Sr. Deputado não fez a referência disso! De facto, o que estava na mente dos autores da proposta é que eleições gerais significasse eleições para a Assembleia da República – é a única lógica que pode deduzir-se da proposta –, permitindo que um partido, para se manter legal, concorresse a pelo menos 1/3 dos círculos eleitorais. Não tem qualquer sentido que, por exemplo, nas eleições para o Parlamento Europeu, que tem um círculo único nacional, se possa concorrer a 1/3 de uma coisa que não existe. Portanto, esta proposta é uma enorme trapalhada. Para além do que referi, argumenta o Sr. Deputado Luís Marques Guedes que é possível os partidos candidatarem-se a 1/5 das autarquias locais, mas não se diz quais. É às mais de 2000 freguesias? Não! Diz o Sr. Deputado, na sua intervenção, que se refere às assembleias municipais, mas isso não consta da proposta! Não está cá! Como tal, não sei como pode ler-se esta norma. Esta norma não tem aplicação razoável, não tem qualquer consequência directa, não tem um entendimento positivo e expresso, donde penso que, para além de não expurgar a inconstitucionalidade, esta proposta é uma enorme trapalhada, que virá

introduzir a maior das confusões. Como último apontamento, gostaria de dizer que, independentemente da opinião do Tribunal Constitucional, o Sr. Presidente da República poderá ter o seu entendimento próprio numa leitura razoável do texto constitucional. Pode ser entendível que um partido não seja obrigado a apresentar candidaturas, nem sequer em *low profile*, a algumas das eleições. Podem existir partidos que entendam que a sua função não é a de apresentar candidaturas, que têm uma outra função. Devo recordar que o texto constitucional e a Lei dos Partidos Políticos, que estamos agora a apreciar, dizem que os partidos têm duas funções: uma delas é a de concorrer para a organização de vontade popular e a outra é a de formar a opinião pública, as ideias e o debate contraditório. Podemos perfeitamente aceitar que haja um partido anarquista, libertário ou monárquico que não queira candidatar-se a nenhuma eleição, mas que, no entanto, tem o direito a existir no nosso ordenamento constitucional. Esta questão, Srs. Deputados da maioria, não está dirimida. Não só não está dirimida a inconstitucionalidade patente nesta norma como muito menos está dirimida a enorme trapalhada que é a proposta que a maioria apresenta para ultrapassar a situação”.

11. Analisada a origem, mais directa ou mais remota, das normas em causa, importa agora perceber os exactos contornos do actual regime de extinção de partidos políticos.

Nos termos da LPP de 2003, os partidos políticos serão extintos nos seguintes casos:

- a) redução do número de filiados a menos de 5000 (= LPP 1974; em 2003 apenas se actualizou o número, de 4000 para 5000);
- b) não comunicação de lista actualizada dos titulares dos órgãos nacionais por um período superior a seis anos (motivo acrescentado pelo diploma que alterou a Lei do Tribunal Constitucional, em 1998);
- c) impossibilidade de citar ou notificar, de forma reiterada, na pessoa de qualquer dos titulares dos seus órgãos nacionais, conforme a anotação constante do registo (*idem*);
- d) não apresentação de contas em três anos consecutivos (*idem*; na LPP 1974 previa-se como causa de extinção a declaração de “insolvência”);

- e) qualificação como partido armado ou de tipo militar, militarizado ou paramilitar, ou como organização racista ou que perfilha a ideologia fascista (semelhante à LPP 1974: “fim real ilícito ou contrário à moral ou à ordem públicas” ou “sistematicamente prosseguido por meios ilícitos, contrários à moral ou à ordem públicas ou que perturbem a disciplina das forças armadas”);
- f) não apresentação de candidaturas em quaisquer eleições gerais e durante um período de seis anos consecutivos, em pelo menos um terço dos círculos eleitorais, ou um quinto das assembleias municipais, no caso de eleições para as autarquias locais (única verdadeira “novidade” da LPP 2003).

12. Consta-se, assim, que os partidos podem ser extintos por terem uma natureza ilícita [e)], por falta de dimensão mínima [a)], por incumprimento de deveres legais [b) e d)] (que também pode indiciar uma extinção “de facto” do partido) ou por falta de uma real actividade política, indiciada por factos de natureza objectiva [c) e f)], de diversa natureza. No primeiro caso, a extinção será também, provavelmente, a mera confirmação de uma extinção “de facto”; mas, no outro caso (não candidatura às eleições), o requisito legal confunde-se com uma “sanção política”, revelando a visão exigente que a lei tem do papel político dos partidos: aquilo que, em abstracto, poderia configurar uma opção política legítima, em determinado momento da vida política de um dado partido, é fulminado pela lei com a extinção desse partido.

A verdade é que, face à importância dos partidos no sistema político-constitucional, e aos privilégios políticos que lhes são reconhecidos (maxime, o do exclusivo de candidatura às eleições legislati-

Face à importância dos partidos no sistema político-constitucional, e aos privilégios políticos que lhes são reconhecidos (maxime, o do exclusivo de candidatura às eleições legislativas, europeias e regionais), a lei pretende claramente que não se mantenham no registo oficial dos partidos políticos os partidos puramente “virtuais”, os “partidos-fantasma”, sem real actividade.

vas, europeias e regionais), a lei pretende claramente que não se mantenham no registo oficial dos partidos políticos os partidos puramente “virtuais”, os “partidos-fantasma”, sem real actividade.

Ora, este objectivo tem sido atingido, e foi facilitado com a entrada em vigor das alterações à Lei do Tribunal Constitucional, em 1998.

A maioria dos pequenos partidos com pouca ou nenhuma actividade política, nomeadamente os formados a seguir ao *25 de Abril*, já foram extintos pelo TC (nalguns casos, a partir de uma comunicação de auto-dissolução dos próprios partidos):

1988: OCMLP;

1997: UEDS, PUP, MES, GDUP's e MIRN-PDP;

1998: PPRegiões;

1999: PGente;

2000: Ptrabalhista (antiga AOC);

2002: PC®;

2004: FUP, FSP e PDC;

2005: FER e UDP;

2006: PSN;

2007: Mdoente.

E assim, para além dos seis partidos com representação parlamentar, constam hoje do registo oficial do TC apenas os seguintes 10 partidos (arrumados pela data da sua inscrição):

Política XXI (1975) [ex-MDP/CDE] (mas integrado no Bloco de Esquerda)

PCTP/MRPP (1975)

PPM (1975)

PSR (1979) [ex-LCI e PRT] (mas integrado no Bloco de Esquerda)

POUS (1979) [ex-MUT]

PDA (1979)

PNR (1985) [ex-PRD]

MPT (1993)

PH (1999)

PND (2003)

13. Dos casos acima apontados, apenas num foi aplicada a norma que previa a extinção dos partidos por redução abaixo de 4000 filia-

dos: no Acórdão n.º 238/2000, o TC decidiu, por unanimidade, decretar, a pedido do Ministério Público, a extinção do Partido Trabalhista – PT (antiga AOC – Aliança Operária-Camponesa), pelo fundamento previsto na alínea *a*) do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro (justamente o que se referia à redução do número de filiados a menos de 4000).

Nesse processo, o TC deu como provado a seguinte matéria de facto, que “aponta decisivamente para o preenchimento da previsão do artigo 21.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro”:

- o PT não desenvolve qualquer actividade, pelo menos desde 1983;
- não conserva sede, pelo menos desde o início dos anos 80;
- não conserva património, pelo menos desde 1983;
- presentemente, não se conhece qualquer pessoa que seja filiado ou membro do PT;
- o PT não efectuou quaisquer diligências no sentido de alterar o registo relativo à composição dos seus órgãos centrais, posteriormente a 30 de Julho de 1980;
- os membros da comissão política do PT referenciados no processo apenso, cujo paradeiro foi possível apurar, invocaram desvinculação do partido”.

Daqui, tirou o TC a seguinte conclusão:

“perante tais factos, apenas resta concluir que, não só é certo que o PT possui menos de quatro mil filiados, como é muitíssimo duvidoso que possua sequer algum filiado. Justifica-se, pois, a sua extinção com fundamento na circunstância de o número dos seus filiados ser inferior a quatro mil, ao abrigo do artigo 21.º, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro”.

Esta decisão é importante, não só por ser um exemplo de aplicação prática da norma, em vigor desde 1974, que agora tem sofrido tão grande contestação, mas, principalmente, porque o TC a aplicou sem ter sido levantada por ninguém, nem suscitada oficiosamente, qualquer sombra de dúvida sobre a sua constitucionalidade.

A não aplicação da referida norma em mais casos ter-se-á devido, por um lado, à ausência de uma norma que expressamente incumbisse o TC de uma verificação regular do número de militantes; e, por outro lado, à aparente inércia do Ministério Público, a quem sempre caberia a

promoção da extinção, por esse motivo (sendo certo que, em vários outros casos, era também pública e notória a extinção “de facto” de vários partidos, com total ausência de actividade e de militantes, e a sua extinção judicial só foi requerida, com base noutros motivos, ao fim de muitos anos, nomeadamente após as referidas alterações à Lei do TC).

Em 4 de Dezembro de 2007, ao abrigo da nova lei, o TC resolveu, contudo, controlar ele próprio, pela primeira vez, o número de filiados dos partidos: o Presidente do TC notificou todos os partidos políticos registados nesse Tribunal para apresentarem, no prazo de 90 dias, os elementos necessários à comprovação do número mínimo de filiados exigido na LPP de 2003. Ora, face ao teor dos artigos 19º e 40º, nº 2, da LPP e à incumbência de verificação periódica aí atribuída directamente ao TC, essa questão, mais cedo ou mais tarde, haveria de se colocar (no máximo, em Agosto de 2008, ou a partir de Agosto de 2008, quando se completam 5 anos sobre a entrada em vigor da LPP de 2003).

14. Alguns dos pequenos partidos reagiram à iniciativa do TC pedindo que este esclarecesse melhor o sentido do despacho do seu Presidente (nomeadamente quanto a saber quais os meios de prova admissíveis, a fim de comprovarem o número mínimo de filiados), ou invocando mesmo a inconstitucionalidade das normas legais aqui em causa, por violação dos artigos 18º, nº 2, 46º, nº 1, e 51º da Constituição.

O TC, no recente Acórdão 1/2008, de 3 de Janeiro, tirado por unanimidade, respondeu a estes pedidos, decidindo, por um lado, que, não fixando a lei os meios a utilizar pelos partidos – mas “sendo certo que, a propósito da constituição de partidos políticos, e no que toca ao requerimento de inscrição que precede o registo de cada um deles neste Tribunal, se exige, em relação a todos os signatários (nesse caso, pelo menos 7.500), o nome completo, o número do bilhete de identidade e o número do cartão de eleitor – artigo 15º, nº 2 da LPP de 2003)” –, serão “considerados todos os elementos que, respeitando naturalmente os preceitos constitucionais e legais, sejam adequados a habilitar o TC a verificar o cumprimento do requisito referido na lei”

(acrescentando-se que “os elementos em apreço se não destinam a qualquer tratamento ou utilização que exceda a referida finalidade”).

E, por outro, que o pedido de apreciação da constitucionalidade da exigência legal de um número mínimo de filiados era extemporâneo, só podendo e devendo ser apreciado se, e quando, o Ministério Público requeresse, em concreto, a extinção de algum partido político, em aplicação dessa exigência: segundo o TC, o despacho do seu Presidente

“não determina ... a extinção de qualquer partido político por falta de um número mínimo de filiados, nem dá início a um processo destinado a esse fim, ... mas apenas a um procedimento autónomo de verificação da existência de um número mínimo de filiados; ... o procedimento exigido pela imposição legal do artigo 19.º da LPP visa a mera constatação de um facto legalmente relevante; o TC certifica um facto relativo aos partidos nele registados; não se trata de dar início a um qualquer processo de extinção de partido político; um tal processo de extinção de partido político só poderá, nos termos da lei ser iniciados, pelo Ministério Público (artigos 18.º da LPP e 103.º-F da LTC); esse processo tem todas as garantias de imparcialidade próprias de um processo contraditório; quem produz o requerimento inicial é o Ministério Público; o partido político que possa ser parte num tal processo pode, então, apresentar contestação nos termos gerais; e, nesse momento, caso o entenda pertinente, pode suscitar a questão de inconstitucionalidade da norma que determina a extinção judicial dos partidos políticos cujo número de filiados se tenha reduzido a menos de 5000; só no final irá o Tribunal Constitucional tomar a decisão relativa à extinção ou não do partido político, em plenário (artigo 103.º, n.º 3, alínea b) da LTC); e, só nesse momento uma eventual análise da questão de constitucionalidade do artigo 18.º, n.º 1, alínea b) será pertinente”.

15. O TC eximiu-se, assim, a pronunciar-se neste momento sobre a constitucionalidade da exigência de um número mínimo de filiados. Mas, provavelmente, virá a ter que se confrontar com essa questão, mais cedo ou mais tarde. Nesse momento futuro, contudo, não será provável que o TC venha a considerar tal exigência como inconstitucional. Na verdade, para além de, como acima se viu, já ter, no passado, aplicado “pacificamente” norma idêntica, o TC já teve que decidir expressamen-

te, no Acórdão nº 145/85 (cujas palavras foram retomadas nos acórdãos nºs 367/91 e 368/91), a questão da constitucionalidade da exigência de um número mínimo de requerentes para a constituição de um partido político, tendo concluído positivamente e afirmado o seguinte:

“na filosofia do nosso sistema constitucional, ao mesmo tempo que é garantida a existência dos partidos políticos, não pode deixar de considerar-se desconforme a sua multiplicação sem a exigência de uma razoável dimensão do apoio social ou político que transportam, o que justifica a imposição de um número de proponentes que reflita um mínimo de representatividade do partido a constituir, sendo certo que a concretização desse número já se localiza em sede de discricionariedade legislativa, limitada pelos princípios constitucionais (proibição do excesso). Ora, havendo que funcionar aqui regras de bom senso e de razoabilidade, a verdade é que, tendo em conta o número total de eleitores recenseados, havemos de convir em que, no quadro descrito e na ponderação dos interesses que a exigência de 5 000 requerentes pretende salvaguardar, este número não limita, em termos desrazoáveis, o direito de constituição de partidos”.

16. O paralelismo, porém, não pode ser totalmente tido em conta, e terá que ser analisado com cautela. É que, tanto na LPP de 1974 como na LPP de 2003, o acto de proposição da constituição de um partido político não se confunde necessariamente com o da militância ou filiação nesse partido (quem requer a inscrição de um partido político não é, apenas por esse facto, filiado nesse partido). Foi essa a prática geralmente observada pelos partidos, ao que se julga saber, e o entendimento genérico da doutrina: como acima se viu, tanto Jorge Miranda como Marcelo Rebelo de Sousa defendiam esta interpretação, com a particularidade de este último criticar mesmo a solução legal, justamente por ela ser pouco consentânea com a exigência de um número mínimo de filiados⁹.

O acto de proposição da constituição de um partido político não se confunde necessariamente com o da militância ou filiação nesse partido

.....
⁹ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *cit.*, p. 420.

Refira-se que Jorge Miranda, tendo em conta a proibição constitucional (cfr. artigo 51º, nº 2, da Constituição) de inscrição simultânea em mais do que um partido (ao contrário do que acontece com as associações políticas), e por razões de “moralidade política”, propunha, no citado anteprojecto, que só fosse admitida a cada pessoa a proposição de constituição de um partido em cada ano¹⁰. Porém, em vão se procurará uma norma correspondente no regime em vigor.

E realce-se que, de acordo com esta interpretação da lei, um filiado num partido pode, sem violar o princípio constitucional e legal da filiação única, requerer a constituição de outro partido, desde que não se filie neste último.

17. Um outro ponto ainda.

A dimensão dos partidos, ou a sua real actividade política, é também um critério com relevância, de certa forma, noutra âmbito normativo. Na verdade, o regime do financiamento partidário liga a atribuição de subvenções públicas (bem como o reconhecimento de benefícios fiscais) à candidatura às eleições legislativas e à obtenção, aí, de um mínimo de votos ou de representação parlamentar.

Na verdade, de acordo com o artigo 5º da Lei de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (LFPP – Lei nº 19/2003, de 20 de Junho), os partidos políticos que concorram nas eleições legislativas têm direito a uma subvenção pública anual (proporcional ao número de votos obtidos), desde que nelas obtenham representação parlamentar ou um número de votos superior a 50.000.

Por outro lado, nos termos do artigo 10º da LFPP, os partidos políticos não estão sujeitos a IRC e estão isentos de taxas de justiça e de custas judiciais, bem como dos seguintes impostos: imposto do selo, IMI (“sobre o valor tributável dos imóveis ou de parte de imóveis de sua propriedade e destinados à sua actividade”), demais impostos sobre o património, imposto automóvel (“nos veículos que adquiram para a sua actividade”) e IVA (“na aquisição e transmissão de bens e serviços que visem difundir a sua mensagem política ou identidade

.....
¹⁰ Cfr. Jorge Miranda, *cit.*, pp. 556 e 560.

própria, através de quaisquer suportes, impressos, áudio-visuais ou multimedia, incluindo os usados como material de propaganda e meios de comunicação e transporte, sendo a isenção efectivada através do exercício do direito à restituição do imposto” ou “nas transmissões de bens e serviços em iniciativas especiais de angariação de fundos em seu proveito exclusivo, desde que esta isenção não provoque distorções de concorrência”).

Estes benefícios fiscais são, no entanto, suspensos (cfr. artigo 11º da LFPP), “se o partido se abster de concorrer às eleições gerais” ou “se as listas de candidatos apresentados pelo partido nessas eleições obtiverem um número de votos inferior a 50.000 votos, excepto se obtiver representação parlamentar” (bem como “se o partido não cumprir a obrigação de apresentação de contas”).

Pode dizer-se que estas últimas normas (tanto as isenções fiscais como a “cláusula de suspensão”) já constam do nosso ordenamento jurídico, com ligeiras modificações, desde a LPP de 1974. Para além da actualização dos impostos em causa, e da restrição dos benefícios aos bens ou factos directamente ligados à actividade política dos partidos, pode resumir-se da seguinte forma a evolução verificada nesta matéria:

- da LPP de 1974 à primeira LFPP (Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro), só beneficiavam das isenções fiscais os partidos com mais de 100.000 votos;
- da LFPP de 1993 à LFPP de 1998 (Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto), passaram a beneficiar dessas isenções, para além dos partidos com mais de 100.000 votos, aqueles que obtivessem representação parlamentar, independentemente do número de votos;
- a partir da LFPP de 1998 o regime ficou idêntico ao actual, diminuindo-se o limite mínimo para a suspensão dos benefícios fiscais para 50.000 votos.

Quanto à subvenção estatal, ela foi prevista, pela primeira vez, na LFPP de 1993, mas restrita aos partidos com representação parlamentar. A LFPP de 1998 acrescentou os partidos acima dos 50.000 votos.

Realce-se, no entanto, que os partidos sem representação parlamentar nem um mínimo de 50.000 votos não estão, por esse facto, dis-

Em 1975, o MDP teve 5 deputados (com 236.318 votos). A UDP teve 1 deputado em 1975, 1976, 1979 e 1980 (com, respectivamente, 44.877, 91.690, 130.842 e 83.204 votos). Em 1985, o PRD teve 45 Deputados, com 1.038.893 votos, e, em 1987, 7 Deputados, com 278.561. O PSN, em 1991, teve 1 Deputado, com 96.096 votos. Em 1999, 2002 e 2005, o Bloco de Esquerda teve, respectivamente, 2 Deputados e 132.333 votos, 3 Deputados e 149.966 votos e 8 Deputados e 364.971 votos.

19. Note-se que o PPM e o MPT não concorreram às eleições legislativas, em 2005, tendo alguns dos seus dirigentes integrado, como independentes, as listas do PSD (e sido, inclusivamente, eleitos). No entanto, a uma das próximas eleições de 2009 (autárquicas ou legislativas) já terão obrigatoriamente que concorrer, nem que seja em coligação “formal” com outro partido, sob pena de extinção (a não ser que tenham concorrido a pelo menos um quinto das assembleias municipais, nas últimas eleições autárquicas, de 2005). É que, em Agosto de 2009, completar-se-ão 6 anos sobre a entrada em vigor da LPP de 2003, pelo que será ocasião de “aplicar” o disposto no seu artigo 18º, nº 1, c).

Na mesma situação se encontrarão, aliás, a Política XXI e o PSR, que ainda subsistem formalmente no registo de partidos do TC, mas que se encontram integrados no Bloco de Esquerda.

20. Por último, refira-se a questão da suposta impossibilidade de o TC poder controlar o número de militantes, pelo facto de a filiação num partido político ser um dado confidencial, e de, assim, estarem os partidos legalmente proibidos de fornecer esses dados ao TC.

De acordo com o artigo 35º, nº 3, da Constituição, “a informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a ... filiação partidária ..., salvo mediante consentimento expresso do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis”. Por outro lado, o nº 7 do mesmo artigo dispõe que “os dados pessoais constantes de ficheiros manuais gozam de protecção idêntica à prevista nos números anteriores, nos termos da lei” e o nº 2 remete para a lei a definição do “conceito de dados pessoais, bem como as condições aplicáveis ao seu tratamento automatizado, conexão, trans-

missão e utilização” bem como a garantia da protecção desses dados, “designadamente através de entidade administrativa independente”.

A lei em causa é a Lei da Protecção de Dados Pessoais (LPDP – Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro) que dispõe, no seu artigo 7.º, n.º 1, que “é proibido o tratamento de dados pessoais referentes a ... filiação partidária”. No entanto, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, pode ser permitido o tratamento desses dados, “mediante disposição legal ou autorização da CNPD”, “quando por motivos de interesse público importante esse tratamento for indispensável ao exercício das atribuições legais ou estatutárias do seu responsável, ou quando o titular dos dados tiver dado o seu consentimento expresso para esse tratamento, em ambos os casos com garantias de não discriminação e com as medidas de segurança previstas no artigo 15.º “. E o n.º 3 permite também o tratamento desses dados nomeadamente nas seguintes condições: “ser efectuado, com o consentimento do titular, por fundação, associação ou organismo sem fins lucrativos de carácter político, filosófico, religioso ou sindical, no âmbito das suas actividades legítimas, sob condição de o tratamento respeitar apenas aos membros desse organismo ou às pessoas que com ele mantenham contactos periódicos ligados às suas finalidades, e de os dados não serem comunicados a terceiros sem consentimento dos seus titulares”; “dizer respeito a dados manifestamente tornados públicos pelo seu titular, desde que se possa legitimamente deduzir das suas declarações o consentimento para o tratamento dos mesmos”; “ser necessário à declaração, exercício ou defesa de um direito em processo judicial e for efectuado exclusivamente com essa finalidade”.

De acordo com estes preceitos, várias coisas parecem claras:

- os partidos políticos podem “tratar” os dados relativos aos seus filiados (nomeadamente, através de uma base de dados informática), porque a filiação no partido vale, desde logo, como consentimento dos interessados;
- os partidos políticos, se solicitados pelo TC, podem (e devem) entregar-lhe cópia dos ficheiros de filiados, ou dar-lhe acesso à sua base de dados de filiados, na medida em que isso seja necessário para cumprir disposições legais [no caso, os artigos 18.º,

nº 1, *b*), e 19º da LPP de 2003], as quais valem, nesse caso, para ultrapassar a proibição (não absoluta) de acesso aos dados de filiação partidária, nos termos do disposto nos citados artigos 35º, nº 3, da Constituição e 7º, nº 2, da LPDP;

- a autorização legal torna dispensável qualquer suposta necessidade seja de autorização da Comissão Nacional de Protecção de Dados (cfr. artigo 28º, nº 2, da LPDP), seja de consentimento do titular dos dados;
- apenas o TC, e não os partidos em causa, será o juiz da necessidade daquela entrega ou daquele acesso (nos termos do artigo 205º, nº 2, da Constituição: “as decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades”).

Num plano mais geral, a possibilidade de acesso do TC aos dados dos filiados nos partidos resultaria sempre, de todo o modo, da lógica de um sistema em que ao TC cabem todas as competências públicas de registo e controlo da actividade desses partidos (incluindo, desde logo, um controlo prévio dos proponentes da sua constituição, e, nomeadamente, da sua qualidade de cidadãos eleitores – cfr. o artigo 15º da LPP de 2003). Mas ela resulta também, em concreto, do disposto no nº 3 do artigo 7º da LPDP, na medida em que o tratamento desses dados é manifestamente necessário para o “exercício ou defesa de um direito [o de constituição e manutenção de um partido político] em processo judicial [perante o TC] e é efectuada exclusivamente com essa finalidade”. E poderia mesmo sustentar-se, embora com dúvidas, que a situação de filiação num partido configura um dado, em certa medida, público (com a consequente presunção de consentimento dos seus titulares para o acesso a esses dados).

Refira-se, no entanto, que o próprio TC sugeriu que talvez não seja necessário provar o número de militantes com a identificação destes (serão pensáveis outros meios de prova, como, por exemplo, os dados contabilísticos relativos ao número e montante de quotas pagas).

Claro está que o TC, no caso de exigir o acesso aos dados dos filiados, e como ele próprio teve ocasião de salientar, estará vinculado ao

princípio da finalidade [cfr. artigo 5º, nº 1, *b*), da LPDP] e ao sigilo profissional (artigo 17º). É assim completamente abusivo pretender sustentar a não entrega dos dados dos filiados com base na necessidade de evitar a “devassa” da sua privacidade: sendo duvidoso que resulte da Constituição um direito a não ser divulgada a filiação partidária (a qual, em muitos casos, será, por natureza, pública), a verdade é que, seja como for, a identificação dos militantes partidários junto do TC nunca configuraria uma tal “divulgação”, já que este sempre estará também vinculado a sigilo (e estará também obrigado a aplicar as medidas especiais de segurança previstas no artigo 15º da LPDP: controlos da entrada nas instalações, dos suportes de dados, da inserção, da utilização, de acesso, da transmissão, da introdução e do transporte).

21. Apreciação e conclusão.

A exigência de os partidos terem um número mínimo de filiados para poderem subsistir existe em Portugal desde 1974, mas foi aplicada apenas uma vez (e, pelos vistos, era em geral desconhecida).

No momento da revisão da lei, em 2003, manteve-se essa exigência (com voto unânime parlamentar), e agora acompanhada de um mecanismo prático de verificação do número de filiados (que, estranhamente, não mereceu a unanimidade dos Deputados) para poder ser realmente aplicada. Isto significa que essa manutenção não se terá devido apenas a mera “inércia” legislativa, mas terá correspondido antes a uma verdadeira opção consciente do legislador, apoiado em clara doutrina nesse sentido e conhecedor da “prática” passada. Como se verá a seguir, esta “consciência” não terá sido acompanhada, no entanto, de uma ponderação cuidada de todas as consequências dessa opção.

No momento em que, pela primeira vez, se promoveu de forma sistematizada aquela aplicação, os destinatários reagiram invocando o seu carácter intrinsecamente anti-democrático e restritivo dos direitos políticos dos cidadãos.

O que dizer desta acusação?

Não deixando de assinalar o seu carácter “tardio”, revelador, desde logo, de grande “distracção” política, a verdade é que, numa análise global dos regimes jurídicos que acima ficaram traçados (incluindo o

do financiamento partidário), não pode deixar de se reconhecer que o legislador de 2003 se revelou muito exigente para com os pequenos partidos: se, com tal grau de exigência, o legislador restringiu ilegítimamente os direitos de participação política (e, em, última análise, “empobreceu” a nossa democracia) já é mais discutível.

Na verdade, se o requisito de um número mínimo de filiados, visto em si mesmo, não se afigura exagerado ou desrazoável – tendo em conta o prazo temporal de verificação (5 anos) e a dimensão legalmente requerida (5000 filiados), até em comparação com os proponentes exigidos (7500) –, ele não deixa de poder suscitar algumas perplexidades (não resolvidas pelo legislador de 2003) quando analisado no contexto dos regimes jurídicos que acima ficaram traçados (incluindo o do financiamento partidário),

Por um lado, nada na lei obriga a que os partidos se apresentem às eleições com listas compostas pelos seus filiados (cfr. neste sentido, por exemplo, o artigo 21º, nº 1, da Lei Eleitoral da Assembleia da República – Lei nº 14/79, de 16 Maio: “as candidaturas são apresentadas pelos partidos políticos, isoladamente ou em coligação, desde que registados até ao início do prazo de apresentação de candidaturas e as listas podem integrar cidadãos não inscritos nos respectivos partidos”). Donde resulta que, em tese, um partido pode ter poucos filiados e uma grande actividade política, incluindo a mais nobre e responsável, a de se apresentar às urnas (dir-se-ia até que, hoje em dia, porventura a filiação partidária não será o indício mais evidente de uma actividade política profícua, que é o que a lei pretende).

Por outro lado, a impossibilidade de cumprir a exigência de um número mínimo de militantes não significa que não se possa obter uma votação razoável (veja-se, nas eleições de 2005, os casos do PCTP-MRPP e do PND, que obtiveram mais de 40.000 votos, um número muito acima dos 5.000 militantes requeridos). Ou que não se consiga eleger representantes (note-se que o PND e o MPT têm, desde 2007, representantes eleitos na Assembleia Legislativa Regional da Madeira e que vários pequenos partidos têm representantes eleitos em eleições autárquicas, nomeadamente em Assembleias Municipais e de Freguesia). Para evitar estas incongruências, o legislador poderia ter

pensado, mesmo mantendo a exigência de filiação mínima, em dispensar dessa prova os partidos que obtivessem um determinado número de votos (José Carlos de Vasconcelos, na *Visão* de 27/12/2007, sugeriu 1%) ou representação política (parlamentar, ou a outros níveis de poder político).

Mas, se se juntar àquele requisito a nova cláusula de extinção dos partidos (a verdadeira novidade da LPP de 2003), traduzida numa obrigação de candidatura às eleições, percebe-se que a lei duplicou os meios para atingir os mesmos objectivos: se os partidos, desde 2003, têm obrigatoriamente que exercer a actividade política significativa consistente na apresentação às eleições, o que é que acrescentará a exigência de um número mínimo de filiados? Nada, aparentemente, o que levaria a inverter o juízo de não desrazoabilidade da medida acima traçado.

Porém, dir-se-á, os direitos e privilégios de que os partidos beneficiam (incluindo os pequenos partidos) justificarão, de todo o modo, o carácter rigoroso dos requisitos legais da LPP de 2003.

A verdade, descendo ao concreto, é que os partidos (todos eles) estão hoje sujeitos a um complexo de deveres muito exigentes em matéria de financiamento partidário, o que se traduz, desde logo, em dificuldades acrescidas para os pequenos partidos (nomeadamente, durante as eleições, atendendo às regras específicas que regulam o financiamento das campanhas eleitorais). E que aqueles deveres são acompanhados de um regime de subvenções públicas e benefícios fiscais (incluindo as subvenções específicas para pagamento das despesas de campanha eleitoral, que não foram atrás abordadas). Mas este generoso regime (contrapartida, de certa maneira, dos rigorosos deveres em matéria de financiamento) é exclusivo dos partidos com representação parlamentar (ou com mais de 50.000 votos, o que, na prática, é quase a mesma coisa).

Isto significa que os pequenos partidos, para sermos precisos, estão sujeitos ao regime dos demais partidos para efeitos de deveres, mas a um regime privativo (e limitado) em matéria de direitos. Os direitos que lhes são reconhecidos, enquanto subsistirem como partidos, serão essencialmente, para além do exclusivo de candidatura às eleições le-

gislativas, regionais e europeias, o de tratamento igual pelos órgãos de comunicação social (pelo menos, os públicos), durante as campanhas eleitorais (tratamento igual esse, aliás, que nem sempre “dá bons resultados”, como se viu com o debate televisivo “a 12”, nas eleições intercalares para a Câmara Municipal de Lisboa, em 2007) e o direito de antena.

Note-se que o direito de antena não é exclusivo dos partidos, e, fora do período eleitoral, também aí se verifica uma distinção entre partidos com e sem representação parlamentar, sendo certo que os partidos representados na Assembleia da República que não façam parte do Governo beneficiam ainda de um específico direito de réplica política – cfr. o artigo 40º, nºs 1 e 2, da Constituição, cuja mais recente regulamentação consta do artigo 59º, nº 2, a) a c), da Lei da Televisão (Lei n.º 27/2007, de 30 de Julho), nos termos do qual cada partido representado na Assembleia da República tem direito, anualmente, a 10 minutos de tempo de antena, acrescidos de trinta segundos por cada deputado eleito, enquanto que cada partido não representado na Assembleia da República tem direito, desde que tenha participado nas mais recentes eleições legislativas, a 5 minutos, acrescidos

Em matéria de partidos, e depois de anos de “laxismo”, a lei revela claramente, desde 2003, a sua vontade de que só “sobrevivam” no sistema os partidos que consigam representação parlamentar, ou uma certa dimensão eleitoral

Os pequenos partidos, para sermos precisos, estão sujeitos ao regime dos demais partidos para efeitos de deveres, mas a um regime privativo (e limitado) em matéria de direitos

de 30 segundos por cada 15.000 votos nelas obtidos. Para além disso, o Governo tem direito a 60 minutos anuais, e os partidos representados na Assembleia da República que não façam parte do Governo também têm direito a aos mesmos 60 minutos, a ratear segundo a sua representatividade.

O mínimo que se pode dizer é que, em matéria de partidos, e depois de anos de “laxismo”, a lei reve-

la claramente, desde 2003, a sua vontade de que só “sobrevivam” no sistema os partidos que consigam representação parlamentar, ou uma certa dimensão eleitoral. E a conclusão sai reforçada se, a estes constrangimentos formais e institucionais, se somarem os naturais constrangimentos informais decorrentes da lógica que preside à “agenda” dos *media*.

Restaria apreciar se o objectivo que assim se “descobriu” na lei – a redução do sistema de partidos aos partidos “clássicos”, com representação parlamentar ou alguma dimensão, bem como o concomitante desincentivo a que nasçam novas experiências partidárias, necessariamente temerárias, em tal quadro legal – traduz uma boa ou má opção política, tendo em conta o tipo de democracia que se pretenda desenvolver e o grau de participação política que se pretenda fomentar: mas tal escapa já, naturalmente, ao âmbito da presente nota.

Lisboa, Outubro de 2008

PODEM OS ESTRANGEIROS SER SIGNATÁRIOS DO REQUERIMENTO DE INSCRIÇÃO DE UM PARTIDO POLITICO?

António E. Duarte Silva¹

Sumário:

1. O impulso para a revisão da lei dos partidos políticos (de 1974)
2. O Projecto de Lei n.º 74/VIII, de Janeiro de 2000
3. A nova Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto)
4. Os artigos 15.º e 51.º da Constituição da República Portuguesa
5. O que dizem os Estatutos dos partidos políticos
6. A jurisprudência constitucional portuguesa
7. Direito comparado: regime espanhol
8. Os estrangeiros no recenseamento eleitoral português
9. Conclusões

¹ Tribunal Constitucional/FCSH-UNL

1.

O impulso para a revisão da lei dos partidos políticos (de 1974)

Foi uma diligência da Assembleia da República que originou, em 1998, um aprofundado estudo do Prof. Doutor Jorge Miranda com vista a uma nova Lei dos Partidos Políticos e consequente revogação do Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro ².

Salientam-se, quanto à questão da participação dos estrangeiros nos partidos políticos, os seguintes tópicos:

- a) no artigo 4.º do *Articulado Sugerido* contemplava-se o “princípio da cidadania”, estipulando que «[s]ó cidadãos portugueses podem integrar os partidos políticos». Na anotação correspondente, destacava Jorge Miranda, que, por um lado, o artigo 15.º, n.º 3, da Constituição não postulava que aos cidadãos dos países de língua portuguesa com estatuto de igualdade fossem atribuídos todos os direitos políticos para além dos excluídos na sua parte final nem que a cidadania europeia abrangesse o direito de filiação em partidos políticos do Estado de que não se seja cidadão; por outro lado, este “princípio da cidadania” não seria totalmente rígido pois que, em norma subsequente, admitia-se certo grau de participação dos estrangeiros em organizações especializadas constituídas no interior dos partidos;
- b) quanto à constituição de um partido político previa-se, no artigo 15.º, que deveria ser requerida por, pelo menos, quinze mil cidadãos eleitores, acrescentando o artigo 16.º, quanto à forma, que o requerimento seria acompanhado de certidões de inscrição dos requerentes no recenseamento eleitoral;
- c) quanto à admissibilidade de participação de estrangeiros (e tratava-se de uma inovação perante a legislação vigente) previa-

² Jorge Miranda, “Estudo com vista a uma nova lei dos Partidos Políticos”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume XI – n.ºs 1 e 2, 1999, pp. 541 e segs.

- se apenas, no artigo 11.º, n.º 3, relativo às organizações internas dos partidos políticos, que estrangeiros e apátridas residentes em território português, embora sem capacidade eleitoral activa e passiva, poderiam participar em organizações especializadas criadas no interior dos partidos, acrescentando a “Nota” correspondente que assim se traduzia «um princípio de abertura a estrangeiros a apátridas residentes em território português»;
- d) em conclusão, para Jorge Miranda, em caso algum, os estrangeiros poderiam participar da inscrição de partidos políticos, mesmo que fossem cidadãos dos países de língua portuguesa com estatuto de igualdade (podendo, por isso, estar inscritos no recenseamento eleitoral) ou beneficiassem de cidadania europeia (dotados de capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições para o Parlamento Europeu).

2. O Projecto de Lei n.º 74/VIII, de Janeiro de 2000

Este estudo realizado pelo Prof. Doutor Jorge Miranda serviu de base para o *Projecto de Lei n.º 72/VIII (Lei dos Partidos Políticos)*, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD, em 12 de Janeiro de 2000³.

Quanto ao tema em estudo, destacavam-se, na sua “Exposição de motivos”, enquanto aspectos principais das inovações apresentadas, primeiro, a «consagração de um princípio de cidadania que abra a vida partidária, nomeadamente à realidade europeia e à reciprocidade de direitos políticos, em particular com os países lusófonos» e, depois, também a actualização das regras de constituição dos partidos políticos.

Assim, no articulado, previam-se:

³ Publicado no *Diário da Assembleia da República (DAR)*, série A, n.º 17/VII/1, de 1/2/2002, pp. 327-334.

- a) um princípio da cidadania (artigo 8.º), segundo o qual os partidos políticos são integrados por quaisquer cidadãos titulares de direitos políticos;
- b) um artigo 12.º, relativos às “Organizações internas”, donde já não constava a disposição destinada aos estrangeiros e apátridas residentes de Portugal, sugerida no citado estudo de Jorge Miranda;
- c) quanto ao requerimento com vista à inscrição de um partido político no Tribunal Constitucional exigia-se agora que dele constasse «em relação a todos os signatários, o nome completo e o número de bilhete de identidade» (artigo 14.º, n.º 2), sem qualquer referência à inscrição no recenseamento eleitoral;
- d) porém, nada se previa quanto aos estrangeiros, na Capítulo III, relativo aos “Filiados”.

Em resumo, o referido projecto de lei, apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD, em 2000, não reservava a participação nos partidos políticos a cidadãos portugueses, mas também não fazia, expressamente referência a quaisquer estrangeiros e, por outro lado, não exigia a qualidade de eleitor no requerimento de constituição de um partido político.

Esta iniciativa legislativa viria a caducar em 4 de Abril de 2002, aquando da demissão do XIV Governo Constitucional (António Guterres).

3.

A nova Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto)

Em 22 de Janeiro de 2003, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou um novo *Projecto de Lei n.º 202/IX (Lei dos Partidos Políticos)* 4.

Destacam-se os seguintes aspectos:

.....

⁴ Publicado no *Diário da Assembleia da República (DAR)*, II série A, n.º 60/IX/1, de 23/1/2003, pp. 2423-2428.

- a) não há, no Capítulo I, dedicado aos “Princípios fundamentais” qualquer referência a cidadania;
- b) quanto ao requerimento para inscrição no Tribunal Constitucional basta-se com a exigência do nome completo e número do bilhete de identidade de todos os signatários (artigo 7.º, n.º 4);
- c) quanto à liberdade de filiação (artigo 10.º, n.º 2) passou a garantir-se «aos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal o direito de filiação em partido político».

O projecto baixou à Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político (onde seria apreciado conjuntamente com os projectos de lei relativos ao financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais).

Na reunião da Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político (CERSP) realizada em 23 de Abril de 2003, foi apreciado e votado o texto de substituição apresentado por esta CERSP relativo ao Projecto de Lei n.º 202/IX, do PS – Lei dos Partidos Políticos⁵.

Interessam os seguintes artigos do texto de substituição (todos aprovados por unanimidade):

- a) passou a prever-se um artigo 7.º, sobre o “Princípio da cidadania”, segundo o qual «[o]s partidos políticos são integrados por cidadãos titulares de direitos políticos» (disposição recuperada do anterior Projecto de Lei n.º 74/VIII);
- b) no requerimento de inscrição de um partido político no Tribunal Constitucional passou a exigir-se, além do nome completo e número do bilhete de identidade, também inclusão do número do cartão de eleitor (trata-se, quanto a esta última exigência, de uma novidade relativa, pois, embora aventada no estudo de Jorge Miranda, nenhum dos referidos projectos de lei – quer o do PSD, quer o do PS – a exigiam);
- c) o n.º 4 do artigo 20.º, sobre a liberdade de filiação, prevê, inovatoriamente, que «[o]s estrangeiros e os apátridas legalmente residentes em Portugal e que se filiem em partido político gozam

⁵ Cfr. DAR, II série A, n.º 88/IX/1, de 26/4/2003, pp. 3580-3585.

dos direitos de participação compatíveis com o estatuto de direitos políticos que lhe [sic] estiver reconhecido».

Este texto de substituição apresentado pela CERSP foi discutido, votado e aprovado (em 24 de Abril de 2003) pelo Plenário da Assembleia da República. Foi sujeito a fiscalização preventiva, apreciada no Acórdão n.º 304/03⁶. Depois do expurgo das normas inconstitucionais, foi, finalmente, publicado como Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto⁷.

Os artigos relevantes para apreciar a relação entre estrangeiros e inscrição partidária não levantaram quaisquer dúvidas na discussão, votação e fiscalização preventiva, e são os seguintes:

- a) artigo 7.º (Princípio da cidadania): «Os partidos políticos são integrados por cidadãos titulares de direitos políticos»;
- b) artigo 15.º (Requerimento): 1. «A inscrição de um partido político tem de ser requerida por, pelo menos, 7500 cidadãos eleitores»; 2. «O requerimento de inscrição de um partido político é feito por escrito, acompanhado do projecto de estatutos, da declaração de princípios ou programa político e da denominação, sigla e símbolo do partido e inclui, em relação a todos os signatários, o nome completo, o número do bilhete de identidade e o número do cartão de eleitor»;
- c) artigo 20.º (Liberdade de filiação), n.º 4: «Os estrangeiros e os apátridas legalmente residentes em Portugal e que se filiem em partido político gozam dos direitos de participação compatíveis com o estatuto de direitos políticos que lhe [sic] estiver reconhecido».

.....

⁶ Nele, por uma banda o TC não se pronunciou pela inconstitucionalidade da norma que determina que as eleições partidárias se realizem por sufrágio pessoal e secreto mas, por outra, pronunciou-se pela inconstitucionalidade da norma que determinava a extinção de partido político que não apresente candidaturas “a duas eleições gerais sucessivas” para a Assembleia da República e, ainda, das normas que determinavam a destituição dos titulares dos órgãos partidários por efeito da condenação em crimes de responsabilidade ou por efeito de condenação por participação em associações constitucionalmente proibidas.

⁷ In *Diário da República*, n.º 193, I Série-A.

4. Os artigos 15.º e 51.º da Constituição da República Portuguesa

Há divergências quanto ao sentido e alcance das normas constitucionais relevantes para a questão.

Assim, na anotação ao artigo 15.º, Jorge Miranda, sublinha que, para lá do princípio geral da equiparação, se distinguem os seguintes três regimes ⁸:

- a) o regime aplicável aos cidadãos dos países de língua portuguesa (aos quais é possível, embora não necessário, atribuir direitos políticos);
- b) o regime aplicável aos cidadãos de Estados membros da União Europeia (aos quais, diferentemente do que sugere Jorge Miranda nessa anotação, não só é possível como é mesmo necessário atribuir capacidade eleitoral activa e passiva na eleição para o Parlamento Europeu, nos termos da Directiva 93/109, de 6 de Dezembro de 1993⁹);
- c) regime aplicável aos cidadãos de quaisquer outros países e aos apátridas (aos quais é possível, embora não necessário, atribuir capacidade eleitoral activa e passiva na eleição dos titulares dos órgãos do poder local e ainda, por identidade de razão, direito de participação em referendos locais).

Depois, ao anotar o artigo 51.º, Jorge Miranda sustenta que, como direito político que é, «o direito de constituir e participar em partidos políticos está vedado aos estrangeiros, salvo aos cidadãos dos países de língua portuguesa que beneficiem do estatuto de igualdade de direitos políticos»¹⁰.

⁸ Cfr. Jorge Miranda-Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005, p. 134.

⁹ Trata-se da Directiva que regula o sistema de exercício do direito de voto e de elegibilidade nas eleições para o Parlamento Europeu dos cidadãos da União Europeia residentes num Estado-Membro de que não tenham a nacionalidade.

¹⁰ Jorge Miranda-Rui Medeiros, *op.cit.*, p. 491,

Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho têm um entendimento diverso, sobretudo quanto a este último aspecto. Começam por destacar que a CRP não fornece quaisquer elementos para a caracterização da categoria «estrangeiros» e que, embora na orientação clássica, seja estrangeiro todo aquele que tem cidadania diferente da portuguesa, actualmente pode justificar-se a tese de que os cidadãos dos Estados-membros da UE não são “tão estrangeiros” como os demais. Por outro lado, anotam que também o conceito de «direitos políticos» não é precisado pela CRP, embora nele se tenham de incluir, além de outros, os direitos eleitorais e o direito de fundar ou participar em partidos políticos¹¹.

Quanto ao estatuto do “cidadão lusófono” não opera automaticamente e, ao direito de eleger e ser eleito, devem considerar-se conexos outros direitos «como os de formação de associações políticas e de liberdade eleitoral. Já o mesmo não deve valer quanto à admissibilidade de formação de partidos políticos com base na origem territorial ou étnica e a apresentação de candidaturas com suportes partidários que não sejam de partidos políticos nacionais do Estado de residência, por isso ir, desde logo, contra o princípio da universalidade dos partidos políticos (cfr. nota ao art. 51.º). Não está excluído, porém, o exercício de direitos políticos desta natureza no âmbito de candidaturas independentes, quando admitidos em termos de lei interna»¹².

Quanto aos restantes estrangeiros, coloca-se a questão de saber se lhes podem ser concedidos outros direitos políticos, além dos direitos eleitorais. Ora, parece que «não se vê razão para distinguir, podendo a lei estender esses outros direitos [onde se incluem o direito de criar e participar em partidos políticos] a todos os estrangeiros que gozem de direitos eleitorais, no âmbito em que deles usufruem (por exemplo, quem pode participar em eleições locais deve poder participar nas estruturas locais dos partidos e nos refe-

¹¹ Vital Moreira e J. J. Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pp. 357/358.

¹² *Idem, op. cit.*, p. 360.

rendos locais da sua área de residência). Quem pode o mais, deve poder o menos»¹³.

A propósito do artigo 51.º da CRP, e quanto à questão de saber se a liberdade de criação de criação e participação em partidos políticos cabe também aos estrangeiros que beneficiam de direitos políticos, nomeadamente de direitos eleitorais, Vital Moreira e Gomes Canotilho, por um lado, excluem liminarmente a hipótese de «criação de um partido reservado aos estrangeiros ou a uma parte deles» mas, em contrapartida, entendem que «não faria sentido que um estrangeiro pudesse ser candidato e ser eleito por um partido e não pudesse inscrever-se e militar nesse mesmo partido. No caso dos cidadãos de outros Estados-membros da UE, pode mesmo considerar-se que o direito à filiação e à actividade partidária faz parte integrante da noção de ‘cidadania europeia’»¹⁴.

5.

O que dizem os Estatutos dos partidos políticos

Perante os estatutos dos cinco mais importantes partidos com representação parlamentar é possível distinguir três situações.

A primeira situação respeita ao Partido Popular CDS-PP que só admite como filiados «os cidadãos portugueses, maiores de 18 anos, no pleno gozo dos direitos civis e políticos, nos termos do Regulamento de Admissões, aprovado em Conselho Nacional» (artigo 5.º).

Já o Partido Social Democrata (PPD/PSD) e o Partido Socialista (PS) admitem estrangeiros como membros ou militantes, mas em ter-

¹³ *Idem, op. cit.*, p. 363.

¹⁴ *Idem, op. cit.*, p. 690.

mos diferentes. Assim, para o PPD/PSD, além dos cidadãos portugueses, no pleno gozo dos seus direitos políticos que adiram ao Programa e aos Estatutos do Partido, podem «igualmente inscrever-se no Partido os cidadãos estrangeiros residentes em território nacional a quem tenha sido reconhecido, por lei, direito de voto» (artigo 5.º, n.º 2). Relativamente ao PS, a disposição geral quanto aos membros do Partido é logo o artigo 1.º dos Estatutos, o qual – depois de dizer ser «membro do Partido Socialista quem, aceitando o Programa, a Declaração de Princípios, os Estatutos e a disciplina do Partido, se inscreva como militante e seja aceite pelos competentes órgãos» (n.º 1) – prevê expressamente que, para «além dos cidadãos portugueses, podem também requerer a inscrição os cidadãos dos Estados membros da União Europeia e da CPLP – Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa, residindo legalmente em Portugal» (n.º 2).

Finalmente, quer o Partido Comunista Português (PCP), quer Bloco de Esquerda não fazem qualquer referência específica à cidadania ou nacionalidade, portuguesa ou estrangeira, dos seus membros. Assim, o artigo 9.º dos Estatutos do PCP limita-se a prever que «[p]ode ser membro do Partido Comunista Português todo aquele que aceite o Programa e os Estatutos, sendo seus deveres fundamentais a militância numa das suas organizações e o pagamento da sua quotização», acrescentando o artigo 10.º que a filiação é individual (n.º 1) e que a «proposta de filiação de um novo membro deve ser avalizada pelo menos por um membro do Partido que o conheça e abone da sua seriedade (n.º 2). Quanto aos Estatutos do Bloco de Esquerda, depois de o definir no artigo 1.º, n.º 1, como «um movimento político de cidadãs e cidadãos que assume a forma legal de partido político», prevê, no artigo 3.º, que haja “Aderentes” e considera serem «aderentes do Bloco de Esquerda todas e todos os que manifestem o desejo de aderir ao Movimento e estejam no pleno gozo dos seus direitos políticos, devendo a adesão ser ratificada pelos órgãos competentes, no prazo máximo de 30 dias» (n.º 1).

6. A jurisprudência constitucional portuguesa

Pode sintetizar-se a jurisprudência do Tribunal Constitucional referente à questão da inscrição no registo dos partidos políticos nos seguintes tópicos (cfr., nomeadamente, os Acórdãos n.ºs 126/85, 145/85, 255/90, 367/91, 368/91 e 455/93):

- a) pertence ao Tribunal Constitucional, em secção, a competência para apreciar e decidir o pedido de inscrição no registo próprio dos partidos políticos;
- b) no caso do Acórdão n.º 126/85, aquando da distribuição já constava do processo «a informação do Sr. Secretário do Tribunal de que procedera a minucioso exame de toda a documentação apresentada com o pedido de inscrição no registo, tendo verificado que é de 6 750 o número de requerimentos individuais, todos com assinatura dos requerentes reconhecida por notário; que as relações nominais estão conformes com os requerimentos, e que todos os requerentes fizeram prova da sua inscrição no recenseamento eleitoral, assim dando cumprimento ao disposto nos n.ºs 3 e 4 do citado artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 595/74»;
- c) exercendo os partidos políticos direitos que não são atribuídos a quaisquer outras formas de associação, é compreensível o estabelecimento de requisitos mais exigentes para a sua constituição, designadamente a demonstração da existência de um número de proponentes que reflecta um mínimo de representatividade social.

7.

Direito comparado: regime espanhol

Em Espanha, as normas constitucionais relevantes quanto à questão da criação de partidos políticos são os artigos 6.º e 22.º. Convém conhecer o articulado do artigo 6.º: «*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental de la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*». Quanto ao artigo 22.º, define, em cinco números, o estatuto do direito de associação.

Em resumo, o tratamento jurídico específico de que beneficiam, em Espanha, os partidos políticos impõe uma série de vantagens, mas não os exclui do regime comum do direito de associação¹⁵.

O Tribunal Constitucional Espanhol sistematizou em quatro dimensões a interpretação conjugada daquelas normas: a primeira dimensão é a liberdade de criação de partidos políticos; a segunda é o direito à não filiação em qualquer partido; a terceira, consiste no poder de auto-organização; e a quarta dimensão é constituída pelos direitos de participação democrática interna dos membros. Poderá, eventualmente, acrescentar-se uma quinta dimensão: o direito a inscrever-se num partido já existente. Por sua vez, quanto à criação do partido político (ou seja, o exercício do direito a criá-lo) consubstancia-se num negócio jurídico privado, mas, segundo o Tribunal Constitucional, é algo distinto, mais complexo e amplo, que um mero contrato. Tal diferença decorre do significado institucional do partido político (e das associações, em geral), pelo que há que atender ao que o legislador dispôs sobre o modo desse acordo fundacional do partido.

¹⁵ Cfr. Raul Morodo e Pablo Lucas Murillo de la Cueva, “La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en España (I)”, in *Estado & Direito – Revista Semestral Luso-Espanhola de Direito Público*, nº 17-18, 1996, em especial, pp. 38-56.

Por sua vez, o artigo 1.º da Ley 54/1978 (Partidos Políticos) estabelece que «*los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación*». Ora, sustenta-se que um entendimento literal da palavra «españoles» excluiria os estrangeiros da titularidade de tal direito (sobretudo, de serem membros). Mas é certo que os estrangeiros em Espanha podem associar-se e, em geral, exercer todos os direitos e liberdades reconhecidos legal e constitucionalmente aos espanhóis. Por outro lado, também é certo que estão excluídos do gozo de direitos políticos e, em particular, a Constituição espanhola (artigo 13.º) reserva aos cidadãos os direitos de participação política e de acesso aos cargos públicos enquanto o legislador ordinário exclui expressamente os estrangeiros do direito de sufrágio.

Há que atender, ainda, a outros aspectos. Primeiro, não existe qualquer limitação expressa ao direito de associar-se em partidos. Antes pelo contrário, foram ampliados os direitos dos cidadãos da União Europeia e a distinção nacional/estrangeiro tem vindo a perder, de forma acelerada, os seus contornos em consequência das transformações da realidade internacional e do alargamento da protecção dos direitos fundamentais. Nestas circunstâncias, considera-se inadequada uma interpretação restritiva da palavra «españoles». Por isso, propôs-se cingir os seus efeitos impeditivos ao momento da criação, de maneira que seja juridicamente possível aos estrangeiros filiarem-se em partidos políticos. E há a perspectiva de que talvez seja possível avançar mais um passo e franquear-lhes até o acesso à formação de partidos, numa interpretação semelhante à que cabe ao princípio da igualdade (artigo 14.º), que, literalmente, também o limita aos «españoles».

8. Os estrangeiros no recenseamento eleitoral português

Importa destacar algumas regras e modelos do recenseamento eleitoral ¹⁶.

O recenseamento de estrangeiros começa por estar previsto no artigo 4.º, devendo distinguir-se os seguintes regimes:

- a) quanto aos cidadãos residentes em Portugal e nacionais de países da UE, a sua inscrição não carece de tempo mínimo de residência, pelo que podem promover a sua inscrição desde que provem a sua residência habitual no país, através do respectivo título de residência; os nacionais dos novos Estados membros acederão ao mesmo direito desde que se verifique reciprocidade, obtida através da transposição da pertinente legislação comunitária;
- b) relativamente aos cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa, residentes em Portugal (há mais de dois anos), só são, actualmente, abrangidos os nacionais do Brasil e de Cabo Verde, únicos países que oferecem reciprocidade de direitos políticos, sendo que no caso de Cabo Verde ela se restringe à participação nas eleições autárquicas;
- c) os outros cidadãos estrangeiros residentes (tendo de provar que residem em Portugal há mais de três anos) que se podem recensear são, actualmente, os nacionais dos seguintes países que oferecem reciprocidade no que respeita á capacidade eleitoral activa nas eleições autárquicas: Argentina, Chile, Israel, Noruega, Peru, Uruguai e Venezuela.

As operações de inscrição no recenseamento distinguem estes diferentes regimes. Assim, em conclusão, o artigo 103.º (Modelos de recenseamento) enumera os diferentes impressos em causa, distinguindo, quanto aos cidadãos estrangeiros:

¹⁶ Cfr., em especial, Jorge Miguéis, *Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 13/99, de 22 de Março)*, Actualizada e Anotada, Lisboa, 2002.

- Verbete de inscrição – Cidadãos da União Europeia;
- Cartão de eleitor – EU;
- Modelo dos cadernos de recenseamento – Cidadãos da União Europeia;
- Verbete de inscrição – Cidadãos estrangeiros;
- Cartão de eleitor – ER;
- Modelo dos cadernos de recenseamento – Cidadãos estrangeiros.

9. Conclusões

- a) a Constituição de 1976 e a Lei dos Partidos Políticos (de 1974) não previam qualquer tipo de participação dos estrangeiros nos partidos políticos portugueses;
- b) os termos da questão têm-se alterado, progressiva e significativamente, quer com as revisões constitucionais (artigos 15.º e 51.º), quer com a alteração da legislação sobre os partidos políticos;
- c) o sentido geral dessas alterações favorece o reconhecimento dos direitos de participação política dos estrangeiros, estando em causa três direitos políticos conexos: a liberdade de associação, o direito de sufrágio e o direito de filiação;
- d) a Constituição e a lei distinguem, quanto à concessão de direitos políticos, três regimes diferentes (cidadãos dos países de língua portuguesa, cidadãos de Estados membros da União Europeia e cidadãos de quaisquer outros países ou apátridas) e o cartão de eleitor é um meio cabal para comprovar esses diferentes regimes;

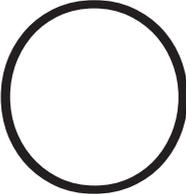
***o desenvolvimento
constitucional e legal
parece levar à conclusão
de que os estrangeiros
inscritos no
recenseamento eleitoral
podem gozar também do
direito de criar e
participar em partidos
políticos portugueses.***

- e) o desenvolvimento constitucional e legal parece levar à conclusão de que os estrangeiros inscritos no recenseamento eleitoral podem gozar também do direito de criar e participar em partidos políticos portugueses.

DA FUNÇÃO ELEITORAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO PORTUGUÊS E DA SUA NATUREZA POLÍTICO-JURÍDICA

José Fontes¹

Introdução

 estudo da função eleitoral dos partidos políticos exige necessariamente uma análise rigorosa de todo um regime disperso por normas constitucionais² e por vários diplomas legais, já que no nosso ordenamento jurídico não existe um Código de Direito Eleitoral³ que reúna toda a legislação nesta matéria.

¹ Doutor em Ciências Políticas; Mestre em Ciências Jurídico-Políticas; Professor do Departamento de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Aberta e da Academia Militar

² A Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada em 2 de Abril de 1976 pela Assembleia Constituinte e que entrou em vigor em 25 de Abril de 1976, desde logo consagrou os grandes princípios definidores de Direito Eleitoral português.

³ De salientar que foi, pela primeira vez, nomeada pelo X Governo Constitucional (por despacho de 3 de Março de 1986 do Ministro da Administração Interna, publicado no *Diário da República*, II Série, n.º 71, de 26 de Março de 1986) uma comissão de juristas independentes presidida pelo Prof. Doutor JORGE MIRANDA, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, incumbida de proceder à elaboração de um projecto de Código Eleitoral que codificasse toda a legislação nesta matéria. Esta comissão apresentou o seu trabalho em relatório apresentado ao Governo sob a forma de um projecto de Código Eleitoral, publicado no *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 364 de 1987. Com

O quadro jurídico que regula o Direito Eleitoral português integra, para além de normas constitucionais, uma série de legislação ordinária, que está dispersa por muitos diplomas e que necessita de uma interpretação correcta e exhaustiva para uma melhor compreensão da função eleitoral dos partidos políticos.

Assim, exigir-se-á uma análise cuidada de toda a legislação eleitoral vigente, nomeadamente da que visa regular a eleição dos órgãos colegiais⁴:

- Assembleia da República;
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira;
- Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores;
- Órgãos das autarquias locais; e
- Parlamento Europeu.

Não existe um estudo doutrinal sistemático sobre esta função específica dos partidos políticos, embora muitos autores se tenham debruçado já sobre esta figura em geral, quer em termos de Ciência Política quer em termos de Direito Constitucional ou Político⁵. Por conseguinte, existiu em Portugal, como facilmente podemos verificar, um défice de trabalhos de investigação sobre questões eleitorais, tornando a tarefa mais difícil, mas ao mesmo tempo mais aliciante.

Parece assim interessante fazer esta análise sistemática e, tanto quanto possível, exhaustiva do Direito eleitoral português⁶, que nos pode levar para além de um estudo meramente descritivo de regime jurídico à compreensão de uma matéria que tem sido algo controvertida na Doutrina — a natureza político-jurídica de uma entidade que é por si só um dos elementos estruturantes do regime democrático em que vivemos: os partidos políticos.

base neste estudo, foi presente a Conselho de Ministros em 20 de Dezembro de 1990 uma ante-proposta de lei de Código Eleitoral para ser apresentada à Assembleia da República. Esta ante-proposta não chegou, no entanto, a ser aprovada.

⁴ Eleições onde é, directa e imediatamente, patente a intervenção dos partidos políticos.

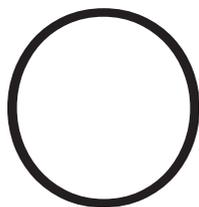
⁵ Na expressão de ARMANDO M. MARQUES GUEDES, *in Ciência Política*, II – Teoria Geral do Estado, 1982, página 3.

⁶ Direito que teve, segundo JORGE MIRANDA, de ser todo erguido desde a base, *in O Direito*, III Volume, 1992, Sobre a Comissão Nacional de Eleições, página 329.

Surge-nos de imediato, muitas vezes em regime de monopólio, o poder de apresentação de candidaturas como o principal papel ou função eleitoral dos partidos políticos. Contudo, um estudo mais aprofundado de toda a legislação e de todo o processo eleitoral demonstram-nos que as suas intervenção e participação se estendem muito para além da apresentação de listas partidárias de candidaturas aos órgãos políticos electivos. Tanto assim é que somos levados a concluir, nos termos da Constituição e da lei, que a função eleitoral dos partidos políticos assume relevância em todo o Direito Eleitoral muito para além do poder de apresentação de listas de candidatos.

Desta forma, entendemos tecer algumas considerações abrangentes sobre os partidos políticos por entendermos ser o estudo da sua função eleitoral capaz de contribuir para uma melhor visão e análise da problemática.

1. Considerações gerais sobre os partidos políticos



objecto central do nosso estudo não é o partido político enquanto realidade político-jurídica mas a sua função eleitoral, que é uma das suas múltiplas tarefas. Não queremos, no entanto, deixar, ainda que de forma breve, de nos referir a ele e de o fazermos com um breve enquadramento doutrinal.

Os partidos políticos são organizações estruturadas de pessoas, com uma duração razoável de organização, com uma implantação local generalizada e que lutam pela aquisição, manutenção e exercício do poder. A sua vocação é a ocupação do poder político⁷, o que desde

⁷ Neste sentido JORGE MIRANDA, *in Ciência Política*, Lições ao curso do 1.º ano, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1983/1984, página 233; MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Portugal – O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, coordenação de MÁRIO BAPTISTA COELHO, Instituto de

logo os distingue de outras formas de organização ou associativismo político, como é o caso das meras associações políticas.

A Revolução Francesa influenciou muitos dos movimentos e das famílias constitucionais bem como o constitucionalismo democrático existente nos nossos dias, assente essencialmente no conceito de representação política⁸, e contribuiu em grande parte para o surgimento e o desenvolvimento de estruturas subjectivas que se organizaram como forma de atingir as sedes do poder político e serem as representantes das «divisões» e das diferentes clivagens existentes nas sociedades.

Este conjunto de clivagens societárias⁹, que surgem entre «Estado vs. Igreja», entre «mundo urbano vs. mundo rural» e entre «proprietários vs. trabalhadores» fez desenvolver partidos políticos que tentaram corresponder a alguns destes vectores, procurando o apoio popular pela defesa de cada um desses aspectos.

Muitas são as delimitações e as classificações tipológicas que os diversos autores apresentam para os partidos políticos, procurando sistematizá-los e identificá-los consoante as suas semelhanças e características¹⁰.

Cada uma das tipologias assenta em critérios distintos e permite identificar as principais funções dos partidos políticos intimamente relacionadas com a sua natureza e dependentes de cada sistema político concreto.

Mas, para além de estas funções terem uma tradução em termos de Ciência Política, têm também uma tradução em termos de Direito Político e estão consagradas normas, quer constitucionais quer legais, que em cada sistema jurídico-constitucional orientam, regulam e de-

Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, II — O Sistema Constitucional, 2. Antecedentes e enquadramento, A Constituição e os Partidos Políticos, página 667.

⁸ Vide, por todos, JORGE MIRANDA, *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1977, Cap. IX. «O quadro de direitos políticos da Constituição», página 177.

⁹ Ou segundo alguns autores, dentre os quais se destaca JORGE MIRANDA, *in Ciência Política*, ob. cit., página 234, tensões ideológicas e sociais.

¹⁰ Cfr. autores como MAURICE DUVERGER, *Les parties politiques* e do mesmo autor *Os Grandes Sistemas Políticos*, Livraria Almedina, Coimbra, 1987, tradução revista por FERNANDO RUIVO e FERNANDO AUGUSTO FERREIRA PINTO, páginas 72 e seguintes.

limitam as funções, a estrutura e a organização dos partidos políticos, como é o caso entre nós da Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto¹¹), que regula a actividade dos mesmos.

Como é sabido, só em meados do século passado é que os partidos políticos começam a ser incorporados formalmente nas Constituições políticas dos Estados e nas respectivas leis eleitorais, reconhecendo-se, assim, apenas um facto político já definido havia longos anos, que era o funcionamento regular dos partidos e a sua consequente participação no exercício efectivo do poder político.

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974 e com a entrada em vigor da nova Constituição da República Portuguesa, os partidos políticos, enquanto instituições, são formalmente incorporados na Lei Fundamental¹². O legislador constituinte português atribuiu aos partidos políticos uma relevância que, no entender de MARCELO REBELO DE SOUSA¹³, não se verifica em outros textos constitucionais estrangeiros.

Não esquecendo, por isso, que a própria natureza programática e ideológica das eleições exige a participação dos partidos políticos como formas de associação que melhor permitem e servem este objectivo, consideramos os partidos políticos, como entidades de grande importância, insubstituíveis nos actuais sistemas políticos, devendo, no entanto, exigir-se-lhes amplas garantias de liberdade e de democraticidade internas¹⁴.

¹¹ O disposto no artigo 41.º desta Lei Orgânica revoga o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro, e as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 126/75, de 13 de Março, pelo Decreto-Lei n.º 195/76, de 16 de Março, e pela Lei n.º 110/97, de 16 de Setembro, bem como o Decreto-Lei n.º 692/74, de 5 de Dezembro, e a Lei n.º 5/89, de 17 de Março.

¹² Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA, A Constituição e os partidos políticos, páginas 665 e 666, *in Portugal – O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit. e página 670 em que este autor refere: «Como efeito da reacção contra o regime político deposto em 1974 (...) e contra a experiência de 1974-75 (...), a Constituição da República Portuguesa teve a preocupação de consagrar profundamente o estatuto dos partidos políticos.»

¹³ Vide, *Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, Livraria Petrony, Lisboa, 1978, Cap. III, «Os Partidos Políticos na Constituição», página 61.

¹⁴ Estabeleceram-se, por exemplo, regras para as eleições que decorram no interior dos partidos políticos não se devendo afectar, no entanto, as autonomias programática e ideológica, ou seja, dever-se-iam consagrar regras que permitissem a flexibilidade, mas com amplas garantias de legalidade e de democraticidade interna.

Contudo, não deixamos de considerar que existe um excesso de poderes e participação por parte destes em todo o processo eleitoral, embora todos conheçamos os motivos que levaram o legislador ordinário a optar por este caminho.

2.

A função eleitoral dos partidos políticos

1 Considerações gerais sobre a intervenção partidária e a função eleitoral dos partidos políticos

Jorge Miranda autonomiza a função eleitoral como tarefa dos partidos políticos, que se traduziria por excelência, entre outros¹⁵, nos actos de promoção do recenseamento, propaganda das candidaturas e dos candidatos e fiscalização do escrutínio.

O partido político é assim, em nosso entender, uma das mais importantes¹⁶, se não a mais importante, entidade com funções eleitorais, como se pode comprovar pelo estudo e análise efectuados.

Independentemente do que atrás é referido, a nossa Constituição não deixa de consagrar¹⁷ que a participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, ao mesmo tempo que consagra uma ampla reserva de participação exclusiva para os partidos políticos legalmente constituídos. Como exemplo, o n.º 2 do artigo 10.º

¹⁵ *In Ciência Política*, ob. cit., páginas 243 e 244.

¹⁶ Ao lado de outros órgãos e entidades que integram a Administração eleitoral independente, pois não está sujeita a qualquer tipo de poder organizatório-hierárquico por parte do Governo, quer de direcção, de superintendência ou de tutela. Assim v.g. a natureza jurídica da Comissão Nacional de Eleições (CNE), como órgão independente que, funcionando junto da Assembleia da República, exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local nos termos do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 4/2000, de 12 de Abril.

¹⁷ *Vide* o disposto no artigo 109.º da Lei Fundamental.

da Lei Fundamental consagra que «Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular (...)», termos em que se consagra uma espécie de «monopólio» de actuação dos partidos ao abrigo da sua função eleitoral.

1. 1. A intervenção nas diferentes fases

Para maior facilidade de estudo do papel eleitoral dos partidos políticos devemos atender no processo eleitoral, em sentido amplo, a dois momentos específicos:

1.^a fase — recenseamento eleitoral dos cidadãos; e

2.^a fase — processo eleitoral *stricto sensu*.

É nosso desejo apresentar quanto possível uma análise e enumeração exaustivas de toda a intervenção dos partidos políticos nas várias fases do processo eleitoral ou, pelo menos, nas mais significativas. Contudo, é igualmente importante, não se limitar este estudo a uma simples enumeração de artigos constitucionais ou legais, sem a necessária interpretação e sem o seu estudo aprofundado para assim concluirmos pelo verdadeiro alcance da função eleitoral destas instituições de Ciência Política e de Direito Constitucional que são os partidos políticos.

1. 1. 1. O recenseamento eleitoral dos cidadãos

O acto de recenseamento eleitoral é condicionante do exercício do direito de sufrágio¹⁸.

A lei que vigora nesta matéria é a Lei n.º 13/99, de 22 de Março (LRE) — regime jurídico do recenseamento eleitoral —, aprovada ao

.....
¹⁸ Cfr. *Informação CNE*, Folheto Informativo da Comissão Nacional de Eleições, n.º 3/94, Julho/Setembro, página 3, parecer do Gabinete Jurídico e *IV Anos de Mandato-1988/1991*, CNE, *O Direito Eleitoral*, página 50.

abrigo do artigo 161.º, alínea c), da CRP¹⁹ e actualizada pela Lei n.º 3/2002, de 8 de Janeiro, pela Lei Orgânica n.º 4/2005, de 8 de Setembro, pela Lei Orgânica n.º 5/2005, de 8 de Setembro e pela Lei Orgânica n.º 47/2008, de 27 de Agosto²⁰.

Os partidos políticos podem acompanhar muito de perto todas as operações de recenseamento eleitoral. Assim, os partidos políticos que tenham tido assento na última sessão da Assembleia da República²¹, bem como outros partidos representados na respectiva assembleia de freguesia, podem nomear delegados²² para constituírem as comissões recenseadoras, atento o disposto nas alíneas a) e b) dos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do referido diploma.

De acordo com o disposto na lei, podemos verificar que estas comissões recenseadoras são órgãos de composição híbrida, ou seja, delas fazem parte, nos termos da alínea a) do n.º 1 do referido artigo 22.º, os membros das juntas de freguesia e os delegados nomeados pelos partidos políticos, isto no que concerne ao continente e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

No estrangeiro, embora tendo uma composição diferente, os partidos políticos, com assento parlamentar têm prerrogativa semelhante e podem nomear delegados para integrarem as comissões recenseadoras²³.

Não podemos deixar de salientar o que, em nosso entender, é consequência de vigorar nesta fase um princípio de participação activa dos partidos políticos, já que podem nomear delegados para integrarem as comissões recenseadoras e estas são, como vimos, compostas

.....
¹⁹ Anteriormente esta matéria estava afectada à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República.

²⁰ Vide Declaração de Rectificação n.º 54/2008, de 1 de Outubro.

²¹ Antes da revisão da legislação sobre recenseamento eleitoral somente os partidos com representação parlamentar podiam designar delegados.

²² Caso não procedam à indicação dos nomeados nos prazos previstos no n.º 1 do artigo 22.º da LRE, então, presume-se que os partidos políticos prescindem da presença dos seus delegados, isto atento o disposto na parte final do mesmo normativo.

²³ Atento o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º da LRE.

pelos membros das juntas de freguesia que resultam das eleições para as assembleias de freguesia e que são, regra geral, eleitos em listas partidárias.

Ora, nestes termos, podemos concluir pela qualidade exclusiva ou quase exclusivamente partidária dos membros que integram estas comissões. As únicas excepções resultam do facto de poderem ser integradas por delegados de grupos de cidadãos eleitores representados nas respectivas assembleias de freguesia e por funcionários consulares de carreira ou por funcionários diplomáticos, nos termos, respectivamente, do disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 do artigo 22.º da LRE. Como vimos, depois de analisados os respectivos suportes legais, que regulam a organização e a composição destas comissões, podemos facilmente verificar que grande número dos seus membros resulta, directa ou indirectamente da designação dos partidos políticos.

O artigo 29.º da LRE refere-se em epígrafe aos «Direitos dos partidos políticos (...)» na organização geral do recenseamento. Este articulado alarga já o seu âmbito e possibilita a colaboração não só dos partidos políticos que tenham tido assento na última sessão da Assembleia da República, mas de todos aqueles que se encontrem legalizados²⁴.

No entanto, a definição do âmbito do direito de colaboração daqueles partidos nas comissões recenseadoras compete a estas, vigorando sempre o princípio da não discriminação. Esta colaboração, à semelhança da participação referida no artigo 22.º da LRE, é também realizada através de delegados partidários, nos termos do disposto no artigo 29.º, n.º 2, da referida Lei.

Releva ainda notar nesta matéria que é expressivo o disposto na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 29.º da LRE ao dizer que os partidos, ao abrigo da sua função eleitoral e no exercício das suas competências fiscalizadoras, têm o «Direito de pedir informações e de apresentar por escrito reclamações, protestos e contraprotostos (...)».

Não esquecendo nunca a composição político-partidária das comissões recenseadoras, sabemos, no entanto, que é a este órgão que

.....
²⁴ O que desde logo nos parece mais de acordo com o princípio de igualdade de tratamento entre os diferentes partidos políticos.

cabe dar resposta a todas as pretensões dos partidos políticos e mesmo assim, após deliberação que lhes não seja favorável, podem os partidos recorrer, nos termos do disposto no artigo 61.º da LRE, para os tribunais competentes.

Em nosso entender, não é demais realçar a importância que assume toda esta fase do recenseamento eleitoral, bem como a participação dos partidos políticos nela, para a vigência de um efectivo regime democrático, que, para além de assumir um papel integrativo de todo o sistema, assume também carácter fiscalizador com a inerente importância que, por isso, a sua participação acarreta para o acto eleitoral. O facto de podermos considerar aquela excessiva é outra questão. O legislador, como facilmente resulta de uma leitura atenta do regime jurídico do recenseamento eleitoral, dá uma relevância especial à participação dos partidos políticos em todo o desenrolar do acto eleitoral.

Como temos verificado até agora, os próprios partidos políticos integram e participam de forma activa em todo o processo de recenseamento eleitoral, directamente por via dos seus delegados ou de forma indirecta através dos eleitos locais, já que estes fazem parte das comissões recenseadoras, por via de serem membros das juntas de freguesia.

Não podemos esquecer que as comissões recenseadoras assumem, como é de fácil entendimento, um papel importante em todo este processo e, por via disso, os próprios partidos políticos, já que estas comissões mais não são do que órgãos colegiais com uma composição político-partidária, atenta a qualidade de grande número dos membros que as integram.

Podemos verificar que a Lei atribui legitimidade processual activa aos próprios partidos políticos, pois estes podem ser parte em juízo nestes processos, de acordo com o disposto no artigo 63.º da LRE. Ainda no âmbito do contencioso, podemos referir a possibilidade de os partidos políticos legalmente existentes poderem constituir-se como assistentes nos processos por infracções criminais relativas ao recenseamento, nos termos e verificados os pressupostos previstos no artigo 82.º da LRE.

A função dos partidos políticos, no âmbito eleitoral, assume, assim, uma grande relevância.

Analisada que está a participação dos partidos políticos em grande parte do processo de recenseamento eleitoral, podemos concluir que o legislador pretendeu ver respeitado o princípio da igualdade de oportunidades entre os vários partidos políticos. Este princípio não é, no entanto, imposto de forma rígida e, por conseguinte, a Lei atende, nalgumas circunstâncias, ao facto de os partidos políticos terem assento parlamentar ou terem apresentado candidaturas a determinadas eleições. Estamos, em nosso entender, perante uma visão mais ténue ou relativa deste princípio²⁵.

1. 1. 2. O processo eleitoral

Optámos por tratar, por ora, apenas de dois momentos que assumem mais significado para o estudo da função eleitoral dos partidos políticos: a organização do processo eleitoral e a campanha eleitoral.

1. 1. 2. 1. Organização do processo eleitoral

Nesta fase podemos englobar vários momentos como sejam: o da marcação da data da realização do acto eleitoral, o da apresentação de candidaturas e o da constituição das assembleias de voto.

a) Marcação da data da realização do acto eleitoral

Compete ao Presidente da República marcar, «de harmonia com a lei eleitoral, o dia das eleições (...) dos Deputados à Assembleia da República (...)», de acordo com o disposto no artigo 133.º, alínea b), da Constituição e no artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, da Lei Eleitoral para a Assembleia da República²⁶ (LEAR).

²⁵ Assim também MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Portugal O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit., página 668.

²⁶ Consta do disposto na Lei n.º 14/79, de 16 Maio, actualizada com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 8/81, de 15 Junho; Lei n.º 28/82, de 15 Novembro; Lei n.º 14-A/85, de 10 Julho; Decreto-Lei n.º 55/88, de 26 Fevereiro; Lei n.º 5/89, de 17 Março; Lei n.º 18/90, de 24 Julho; Lei n.º 31/91, de 20 Julho; Lei n.º 55/91, de 10 Agosto; Lei n.º 72/93, de 30 Novembro; Lei n.º 10/95, de 7 Abril; Lei n.º 35/95, de 18 Agosto; Lei Orgânica n.º 1/99, de 22 Junho; e pela Lei

No que diz respeito às eleições para os órgãos das autarquias locais e atento o disposto no artigo 15.º, n.º 1, da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais²⁷, cabe ao Governo da República, mediante decreto, a marcação do dia para a realização do acto eleitoral.

Os partidos políticos são antecipadamente, em regra, ouvidos pelo Presidente da República e pelo Governo, respectivamente, o que mais uma vez demonstra a sua importância no processo eleitoral.

b) Apresentação de candidaturas

Nas eleições para a Assembleia da República as candidaturas são apresentadas nos termos da Constituição²⁸ e da Lei²⁹ pelos partidos políticos, sendo os Deputados eleitos por listas plurinominais, nos termos do artigo 14.º da LEAR. Embora se estabeleça uma reserva no que diz respeito à apresentação das listas, estas podem, no entanto, integrar cidadãos que sejam independentes.

Nos termos do n.º 1 do referido artigo 21.º da LEAR, os partidos podem apresentar as candidaturas isoladamente ou em coligação, cabendo neste último caso aos órgãos competentes dos partidos³⁰ a obrigação de comunicação ao Tribunal Constitucional, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio, para respectiva anotação.

No caso de a lista ser apresentada por coligação de partidos, exige-se a indicação do partido que propõe cada candidato, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, *in fine*, da LEAR.

Ainda nesta fase, podem os partidos políticos concorrentes às eleições no respectivo círculo reclamar para o juiz que recebeu as candida-

.....
Orgânica 2/2001, de 25 Agosto.

²⁷ Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 5-A/2001, de 26 de Novembro, e pela Lei Orgânica n.º 3/2005, de 29 de Agosto. *Vide* Declaração de rectificação n.º 20-A/2001, de 12 de Outubro, e Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 243/2002, de 25 de Junho.

²⁸ *Vide* artigo 151.º, n.º 1.

²⁹ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 21.º da LEAR.

³⁰ *Vide* igualmente o n.º 1 do artigo 23.º da LEAR.

turas³¹ das decisões relativas à apresentação destas, nos termos do n.º 1 do artigo 30.º da LEAR, legitimidade que, como vimos, lhe advém da própria Lei Eleitoral. Podem reclamar enquanto entidades interventoras no processo eleitoral independentemente de terem igualmente legitimidade para tal os candidatos e os respectivos mandatários³².

No dia seguinte ao termo do prazo para apresentação de candidaturas, deve o mesmo juiz proceder ao sorteio das listas apresentadas, para lhes atribuir uma ordem nos boletins de voto, de acordo com o n.º 1 do artigo 31.º da LEAR. Para este efeito devem os partidos fazer-se representar pelos seus candidatos ou mandatários da lista.

No que diz respeito ao contencioso da apresentação de candidaturas duas linhas apenas para referir que as entidades agora estudadas — partidos políticos —, no âmbito da sua função eleitoral, são dotados de legitimidade para, querendo, interporem recurso contencioso para o Tribunal Constitucional³³ das decisões finais do juiz relativas à apresentação de candidaturas, atento o disposto no artigo 33.º da LEAR.

Tratando-se de recurso contra a admissão de candidatura, podem os partidos políticos respectivos responder nos termos do n.º 2 do artigo 34.º da referida Lei Eleitoral.

De salientar que é lícita a desistência da lista que deve ser comunicada pelo partido proponente ao juiz respectivo verificadas as exigências dos n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º da LEAR.

Releva neste momento notar que não se cria a possibilidade de apresentação de listas por cidadãos independentes ou por entidades não partidárias, sendo nesta fase que a função eleitoral dos partidos políticos mais significado assume porque se consubstancia num «monopólio» de intervenção. É, nestes termos, exigência constitucional que a mediação entre o poder e o cidadão seja feita através de entidades partidárias. Na opinião de Marcelo Rebelo de Sousa, esta intermediação é

.....
³¹ De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 23.º da LEAR, compete ao juiz do círculo judicial com sede na capital do círculo eleitoral receber as listas de candidaturas, competindo-lhe igualmente verificar, nos termos do n.º 2 do artigo 26.º, a regularidade do processo, a autenticidade dos documentos que o integram e a ilegitimidade dos candidatos.

³² De acordo com o disposto na 1.ª parte do n.º 1 do artigo 30.º da LEAR.

³³ Tribunal competente, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da referida Lei Eleitoral.

crescente³⁴, com o respectivo *apagamento* dos candidatos e o seu *afastamento* dos eleitores. Alguns autores referem-se a este «monopólio»³⁵ dos partidos políticos como uma característica estruturante do Estado de partidos em que vivemos. Em nosso entender, este «monopólio» é uma das mais relevantes manifestações e consequências do importante papel ou função eleitoral desempenhado pelos partidos políticos.

O legislador constituinte, como é fácil de entender, *adoptou* deliberadamente o partido político, verdadeira instituição jurídico-política, como instrumento exclusivo de captação do sufrágio à excepção da eleição para o Presidente da República³⁶ e das eleições para os órgãos das autarquias locais³⁷.

Atento o que atrás se referiu e segundo Manuel Braga da Cruz e Miguel Lobo Antunes³⁸, «O Parlamento unicameral não é um conjunto inorgânico de deputados, mas um conjunto estruturado de grupos parlamentares.» Talvez esta afirmação seja significativa do estado actual da nossa democracia representativa e da prevalência dos partidos no nosso sistema de governo.

No âmbito da apresentação das candidaturas à Assembleia da República, os candidatos a Deputados são escolhidos pelos directórios partidários, que os submetem à escolha do eleitorado ou, no dizer dos autores acima citados numa expressão por certo mais significativa, submetidos a *ratificação do eleitorado*³⁹.

A influência das direcções partidárias, muitas das vezes consideradas como verdadeiras sedes do poder político, é visível nesta fase, ou

.....
³⁴ Cfr. *Nos dez anos da Constituição*, ob. cit., Cap. XII, A revisão constitucional e partidarização do sistema de governo, página 207.

³⁵ Ou no dizer de MARCELO REBELO DE SOUSA «(...) o quase exclusivo partidário (...)», in *Nos dez anos da Constituição*, ob. cit. Capítulo XII, A revisão constitucional e a partidarização do sistema de governo, página 206.

³⁶ Atenta a natureza da eleição em causa.

³⁷ Nomeadamente de acordo com o disposto no artigo 239.º, n.º 4, da CRP.

³⁸ *In Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit., Parlamento, partidos e governo — acerca da institucionalização política, página 352.

³⁹ *Idem*.

seja, ela existe hoje de forma inequívoca na elaboração das listas, mas não é exclusiva desta, bem pelo contrário, como podemos constatar pelo presente estudo.

A função eleitoral dos partidos políticos abrange uma ampla reserva de actuação em que se possibilita a exclusiva participação dos partidos, esquecendo a Constituição e a Lei outras formas de associativismo e de intervenção políticas.

Este «monopólio» não abrange, como vimos, as eleições para os órgãos das autarquias locais, já que se permite a apresentação de candidaturas não só pelos partidos políticos mas por outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos do artigo 239.º, n.º 4, da Constituição e nos termos legalmente prescritos.

Para além desta situação que podemos considerar como excepcional, a Constituição prevê que, no caso da eleição do Presidente da República, os partidos políticos não sejam detentores do poder de apresentação de candidaturas, atentas a natureza do órgão e da eleição em causa e as funções que aquele visa desempenhar.

É de salientar, no entanto, o facto de que a maior parte, se não a totalidade, das candidaturas à Presidência da República teve, até agora, apoio partidário ou surgiu mesmo no interior dos diversos partidos políticos⁴⁰.

Quanto às eleições para os órgãos das Regiões Autónomas — as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira —, a Lei Fundamental nada refere, podendo concluir-se, contudo, que se aplica, por analogia, a reserva constitucional de apresentação de candidaturas por parte dos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral⁴¹.

⁴⁰ Neste sentido MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Nos dez anos da Constituição*, ob. cit., Capítulo XII, *A revisão constitucional e a partidarização do sistema de governo*, página 210, em que claramente refere: «A prática constitucional posterior a 1982 confirmaria esta tendência (n/ n. de alargamento notório do papel dos partidos políticos), culminando no *patrocínio partidário «de facto»* (itálico nosso) em relação às próprias candidaturas presidenciais, concebidas pela Constituição como realidade autónoma da actuação do sistema de partidos.

⁴¹ Posição idêntica tem JORGE MIRANDA, *in Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, ob. cit., Capítulo XIII cit., pág. 490, considerando este autor que, atenta a função constitucionalmente definida, não seria possível, sem inconstitucionalidade, subtrair-lhes o poder de apresentação de candidaturas. Neste sentido MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Estudos sobre a Constituição*, ob. cit. «Os Partidos Políticos na Constituição», página 63, em que refere que o direito de apresentação de candidaturas como princípio geral se aplica igualmente aos órgãos do poder político não soberanos de base

A abrangência desta reserva de actuação e «monopólio» dos partidos políticos pode colocar em causa, em nosso entender, um princípio que consideramos estruturante de um Estado de Direito democrático — o princípio da participação política directa dos cidadãos, atento o disposto nos artigos 48.º e 109.º da CRP⁴². Contudo, não deixamos de considerar que a solução consagrada pelo legislador assume contornos mais pragmáticos do que aqueles que em tese poderemos defender. A estabilidade política e governativa passa também pela intermediação político-partidária e pela disciplina que esta acarreta.

c) A constituição das assembleias de voto

A cada freguesia corresponde uma assembleia de voto que pode ser dividida em secções de voto se o número de cidadãos eleitores assim o exigir, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º da LEAR.

Em cada uma das assembleias ou secções de voto é constituída uma mesa para promover e dirigir as operações eleitorais, de acordo com o estipulado no artigo 44.º n.º 1 do mesmo diploma. É neste quadro que nos surge a possibilidade de, nos termos do disposto no artigo 45.º, existir em cada assembleia ou secção de voto um delegado e respectivo suplente de cada lista de candidatos às eleições, apresentada obrigatoriamente e por imposição constitucional por partidos políticos. Assim, estes delegados também são político-partidários porque são indicados directamente pelos candidatos ou pelos mandatários partidários⁴³ das respectivas listas. Podem aqueles ser indicados até ao dé-

electiva, v.g. as Assembleias Legislativas Regionais (n/ n. antigas Assembleias Regionais e actualmente Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas) e, página 64, em que claramente refere «Ainda como reflexo do mesmo princípio, deve entender-se que a Constituição veda que a lei ordinária impeça a apresentação de candidaturas pelos partidos às eleições para os órgãos do poder local baseados no sufrágio universal e directo.».

⁴² Posição contrária, aliás, à de JORGE MIRANDA, a propósito da anotação feita ao artigo 47.º, n.º 2, da CRP (versão originária), in *Estudos sobre a Constituição*, Volume 1.º, ob. cit., página 375, em que afirma que «O relevo dado pela Constituição aos partidos políticos na estrutura do Estado (artigos 3.º, n.º 3, e 117.º, entre outros) *não prejudica* (itálico nosso) o princípio da participação política directa dos cidadãos (artigos 49.º, n.º 1, e 112.º).».

⁴³ De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 46.º da LEAR; o n.º 2 do mesmo artigo exige que com a indicação seja entregue uma credencial (entregue antecipadamente) e que deve ser preenchida pelo partido político ou coligação.

cimo oitavo dia anterior às eleições⁴⁴. Caso a indicação não seja efectuada, não é lícito aos partidos políticos impugnarem as eleições, como bem refere o n.º 3 do artigo 46.º da LEAR.

Estes delegados gozam de amplos poderes de participação e fiscalização dos diversos actos. Assim, compete-lhes participarem na designação dos membros da mesa das assembleias ou das secções de voto, de acordo com o preceituado no n.º 1 do artigo 47.º da LEAR. Na falta de acordo, tem o delegado partidário a faculdade de nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, propor por escrito dois cidadãos por cada lugar ainda vago, procedendo-se à escolha na presença dos delegados das listas concorrentes à eleição. Se algum cidadão eleitor reclamar contra a escolha efectuada e se esta reclamação for atendida procede-se a nova designação na presença dos delegados dos partidos⁴⁵.

Atento o n.º 4 do artigo 48.º da LEAR, se for impossível a constituição da mesa, o presidente da junta de freguesia designa, mediante acordo unânime dos delegados de listas, outros membros para integrarem a mesma.

A transparência de todo o processo eleitoral exige sempre a presença e a participação activa dos partidos políticos e seus delegados.

Os partidos políticos assumem, através da sua função eleitoral, um papel interventor activo que permite a todos os intervenientes no processo eleitoral a confiança nos resultados desse mesmo processo e actos eleitorais.

O artigo 50.º, n.º 1, da LEAR estabelece nas suas várias alíneas os poderes e os direitos de que são titulares os delegados das listas e que são os seguintes:

i) Poder de fiscalização das operações eleitorais — consagrado na alínea *a)*, vem expressamente prever a possibilidade de os delegados partidários poderem ocupar os lugares mais próximos da mesa para que possam exercer de forma conveniente os respectivos poderes de fiscalização atribuídos por lei;

⁴⁴ Atento o disposto na 1.ª parte do n.º 1 do artigo 46.º da LEAR.

⁴⁵ Como se pode constatar pelo disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 47.º da LEAR.

ii) Direito de audição — tem suporte legal na alínea *c*) e prevê que os delegados devam ser ouvidos em todas as questões e problemas que ocorram durante o funcionamento da mesa da assembleia de voto, surgindo como consequência do princípio da audição dos interessados, pois os partidos são também os *destinatários* do acto eleitoral;

iii) Poder de certificação — nos termos da alínea *e*), podem os delegados das listas «assinar as actas, rubricar, selar e lacrar todos os documentos respeitantes às operações eleitorais», ou seja, podem atestar da veracidade dos actos que presenciaram;

iv) Direito de informação e de consulta — que permite aos delegados obter as certidões que entenderem durante o decurso das operações de votação e apuramento. De acordo com o disposto nas alíneas *f*) e *b*), podem aqueles a todo o momento consultar as cópias dos cadernos de recenseamento; e

v) Imunidade criminal — já que, nos termos do n.º 1 do disposto no artigo 50.º-A, os delegados das listas não podem ser detidos durante o funcionamento das assembleias a não ser nas condições estipuladas por lei.

1. 1. 2. 2. A campanha eleitoral

As campanhas eleitorais têm um período próprio determinado pela Lei⁴⁶, mas na prática os períodos de propaganda são bem mais alargados, porque os partidos políticos, ou os candidatos, lançam verdadeiras vagas de pré-campanha de acordo com as disponibilidades financeiras.

A campanha eleitoral pode ser levada a cabo livremente em todo o território nacional, sendo realizada pelos partidos políticos e respectivos candidatos de acordo com o preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 54.º da LEAR.

Durante a campanha eleitoral é mais notória a exigência legal de observância de determinados princípios que são os orientadores de toda a intervenção partidária nesta fase.

.....
⁴⁶ O período de campanha eleitoral para a eleição dos Deputados da Assembleia da República inicia-se no 14.º dia e termina às 24 horas da antevéspera do dia designado para as eleições, nos termos do artigo 53.º da LEAR.

Assim, os artigos 56.º, 57.º e 58.º da LEAR consagram respectivamente a igualdade de oportunidades das diferentes candidaturas em presença; a neutralidade e a imparcialidade das entidades públicas; e as liberdades de expressão e de informação.

As entidades públicas e privadas estão obrigadas a dar igual tratamento às diversas candidaturas em presença, estando ainda as primeiras impedidas de intervir na campanha eleitoral ou de praticar actos que, directa ou indirectamente, afectem as candidaturas em presença. Devem as entidades públicas assumir uma posição passiva em relação a todos os candidatos de forma a assumirem, atenta a sua natureza colectiva, a neutralidade e a imparcialidade exigidas pela lei.

Durante a campanha estão ainda os órgãos competentes dos partidos políticos vinculados à entrega do aviso previsto no alínea *a*) do artigo 59.º da LEAR, caso entendam promover reuniões, comícios ou similares em lugares públicos. Esta norma estabelece disposições sobre o direito de reunião para fins eleitorais e no período da campanha eleitoral, as alíneas *c*) e *d*) prevêm situações específicas em que os órgãos partidários devem ser informados e a alínea *e*) mais não é do que uma consequência dos princípios da igualdade e da não discriminação, nela se prevendo que a utilização dos lugares públicos deva ser repartida igualmente pelos diferentes concorrentes.

Durante este período podem os partidos políticos e as coligações aceder a espaços gratuitos para propaganda eleitoral na televisão e nas estações de rádio, tanto públicas como privadas⁴⁷, segundo o n.º 1 do artigo 62.º da LEAR. A este direito de acesso chama a lei «direito de antena». As diversas alíneas do n.º 2 do mesmo artigo consagram os tempos de emissão que estes órgãos de comunicação social devem reservar aos partidos políticos para exercício do seu direito de antena consagrado legalmente.

Quanto à distribuição dos tempos de emissão reservados aos partidos políticos é claro o disposto no artigo 63.º da LEAR no que diz respeito aos critérios a que deve presidir esta atribuição.

.....
⁴⁷ Em tempos chegou a discutir-se se as televisões privadas estão também obrigadas a este ónus.

A própria LEAR prevê a existência de espaços cedidos pelas autarquias locais, destinados à afixação de cartazes e afins, não carecendo, no entanto, de qualquer autorização e nem sequer é necessária qualquer comunicação às autoridades administrativas conforme o disposto no n.º 3 do artigo 66.º da LEAR.

Nos termos do artigo 69.º, n.º 1, do mesmo diploma a utilização dos tempos de antena, das salas e restantes espaços para reuniões e comícios e dos espaços para afixação de propaganda política é gratuita, cabendo inteiramente ao Estado o encargo de indemnizar as entidades privadas dos eventuais lucros cessantes, de acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo.

Prosseguindo a nossa análise, podemos verificar que os partidos políticos podem requerer a instalação de telefone a partir da data de apresentação das candidaturas e deve ser este instalado no prazo de 8 dias, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 73.º da LEAR.

Os partidos políticos, embora entidades de natureza privada, são titulares, quando actuam ao abrigo da sua função eleitoral, de um conjunto de direitos que o Estado lhes reconhece e que, no entanto, lhes não alteram a natureza. Mais uma vez os partidos políticos aparecem revestidos de direitos e privilégios que, atenta a sua natureza jurídica privada, somente são justificáveis atentos os importantes fins públicos que prosseguem ao abrigo da sua função eleitoral.

Todos os direitos e poderes de que os partidos políticos são hoje em dia destinatários por excelência, e que temos analisado até aqui, suportam estas nossas afirmações.

A análise que efectuámos ao enquadramento normativo existente e regulador de alguns dos momentos mais significativos e demonstrativos da função eleitoral dos partidos políticos pode levar-nos a concluir que se à primeira vista a sua intervenção é considerada excessiva não a podemos considerar como totalmente desnecessária.

A função eleitoral dos partidos políticos, que se traduz em inúmeras intervenções eleitorais, é disso o melhor exemplo.

1. 2. A Comissão Nacional de Eleições

Seja-nos permitida, agora, uma breve referência a uma entidade relevante para o desenrolar do processo eleitoral e onde se faz sentir a presença e a intervenção dos partidos políticos — a Comissão Nacional de Eleições (CNE).

A CNE é o órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais para órgãos electivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, bem como no âmbito do instituto do referendo, não sendo, no entanto, um órgão executivo⁴⁸.

Atento o disposto na alínea *b*) do artigo 2.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro, a CNE é composta por cidadãos de reconhecido mérito, a designar pela Assembleia da República, integrados em lista e propostos um por cada grupo parlamentar. Desta forma, a CNE, embora órgão independente da Administração, não deixa de ter uma composição em parte político-partidária, o que mais uma vez demonstra um considerável peso da máquina partidária na Administração eleitoral que somente encontra uma justificação plausível no passado político do Estado Novo e na falta de confiança que, porventura, ainda possa existir na Administração eleitoral.

O Tribunal Constitucional referiu-se à CNE como um órgão *sui generis* da Administração eleitoral, mas independente do Governo e não integrando a Administração deste dependente⁴⁹.

1. 3. Os princípios orientadores

Analizadas que estão as diferentes fases do processo eleitoral, em que assume particular relevo a participação dos partidos políticos e o

⁴⁸ A estrutura executiva do processo eleitoral foi até há bem pouco tempo exercida pelo Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE), que veio a ser extinto por fusão. As atribuições encontram-se hoje na Direcção-Geral da Administração Interna.

⁴⁹ No Acórdão n.º 165/85, de 24 de Setembro de 1985, in *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 233, de 10 de Outubro de 1985.

respectivo enquadramento normativo, podemos sistematizar e concluir pelos princípios que regem a intervenção destes no exercício da função eleitoral e que em nosso entender são os seguintes:

1. 3. 1. O princípio da participação activa

Este princípio está patente na intervenção dos partidos políticos ao longo de todo o processo eleitoral e é estruturante do mesmo. Para além da participação activa dos partidos políticos, estes integram algumas das estruturas essenciais para a realização do acto eleitoral. Por isso, tudo isto traduz manifestações do princípio da participação política, que é tão cara ao actual Estado de Direito democrático.

Podemos assim afirmar, sem reservas, que os partidos políticos, mais do que participarem activamente ao abrigo do seu papel ou função eleitoral, integram, como vimos, o próprio sistema e a sua ausência pode bloquear a eficácia e a própria existência digna de todo processo eleitoral.

Os partidos políticos são sujeitos interventores e detêm, como vimos, um monopólio de apresentação de candidaturas, à excepção da eleição presidencial e da eleição dos órgãos das autarquias locais.

Este princípio, que norteia a intervenção partidária em todo o processo eleitoral e que assume alguma relevância no estudo do papel eleitoral dos partidos políticos, está, como podemos verificar, consagrado nos diversos diplomas legais que regulam a matéria do Direito Eleitoral. O próprio projecto do Código Eleitoral, elaborado por uma comissão de juristas independentes, ressalva a participação e a intervenção dos partidos em todo o processo⁵⁰.

.....
⁵⁰ Vide a propósito, entre outros, o disposto no artigo 52.º, n.º 1, alínea a), e n.º 2, quanto à composição das comissões recenseadoras; artigo 60.º, quanto aos direitos dos partidos políticos, e artigo 89.º, n.º 1, quanto à possibilidade de os partidos políticos reclamarem dos cadernos eleitorais.

1. 3. 2. O princípio da fiscalização

As leis eleitorais atribuem importantes mecanismos de controlo aos partidos políticos através dos candidatos e delegados partidários legitimando-os a intervirem activamente em variados momentos do processo e acto eleitorais, conforme se pode ver pelos amplos poderes que neste campo são atribuídos aos partidos políticos quer, pela Lei do Recenseamento Eleitoral quer pelas várias Leis Eleitorais.

1. 3. 3. Os princípios da igualdade e da não discriminação.

Na sua intervenção, os partidos políticos e respectivas candidaturas devem ser tratados de forma não discriminatória durante todo o processo eleitoral como garantia de verdadeira e também plena democracia política.

As poucas diferenças de tratamento que a lei estabelece atendem ao facto de os partidos estarem ou não representados na Assembleia da República.

1. 4. O exercício privado de funções públicas

Jorge Miranda e Marcelo Rebelo de Sousa concordam que os partidos políticos desempenham, ao abrigo do seu papel eleitoral, funções de natureza constitucional, logo facilmente caracterizáveis como públicas. Quanto a isto não surgem dúvidas ou querelas doutrinárias, existindo um consenso nesta matéria.

De igual forma, não podemos negar que os partidos políticos no nosso ordenamento jurídico-constitucional são entidades privadas.

Em nosso entender, destas duas premissas podemos partir para uma conclusão que de verdadeiramente inovadora tem o facto de conciliar ambas as posições. É a consagração do exercício privado de funções públicas constitucionais, figura essa estudada mais aprofundada-

mente pelos administrativistas, mas que aqui assume pleno significado, corrigido com as necessárias adaptações.

Esta nossa conclusão levar-nos-á a considerar que o exercício privado de funções público-constitucionais, demonstrado pela função eleitoral dos partidos políticos, permite integrar os partidos políticos na Administração eleitoral independente do Estado quando e apenas na medida do exercício daquelas funções.

3.

A natureza político-jurídica dos partidos políticos

1 A natureza privada dos partidos políticos

Não pretendemos efectuar aqui uma descrição exhaustiva de todas as teses e dos diferentes autores que as elaboram, explicativas da natureza jurídica dos partidos políticos. Optamos, no entanto, por analisá-las e retirar daí algumas conclusões que mais de perto beneficiam este estudo sobre a função eleitoral dos partidos políticos.

A primeira ideia com que devemos partir para esta análise é a de que os partidos políticos são, nos termos da Lei, entidades de tipo associativo dotadas de personalidade jurídica⁵¹ e regem-se pelas normas estabelecidas na Lei dos Partidos Políticos.

A Lei dos Partidos Políticos refere no seu artigo 1.º que estas instituições «(...) concorrem para a livre formação e o pluralismo de expressão da vontade popular e para a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.»

⁵¹ O reconhecimento, com atribuição da personalidade jurídica, e o início das actividades dos partidos políticos dependem de inscrição no registo existente no Tribunal Constitucional, de acordo com o disposto no artigo 14.º da Lei dos Partidos Políticos; exige-se igualmente que o requerimento seja apresentado por pelo menos 7500 cidadãos eleitores, de acordo com o n.º 1 do artigo 15.º do mesmo diploma.

Os partidos são entidades privadas, mas cada vez mais regidos pelo Direito Público⁵², atenta a natureza específica das suas funções.

2. Os partidos políticos entidades da Administração eleitoral independente do Estado?

Atenta a análise efectuada e concluindo que os partidos políticos mais do que participarem activamente em todo o processo eleitoral integram-no e são indispensáveis nas tomadas de decisão, poderemos concluir que são eles mesmos órgãos ou entidades do Estado? Serão eles entidades integrantes de uma Administração eleitoral independente do Estado? Algumas destas questões já foram respondidas.

JORGE MIRANDA considerou exagerado realçar dessa forma a sua posição na *democracia liberal*⁵³, a não ser em caso de partido único, embora o mesmo autor refira que muito se discute na Doutrina, devido «(...) à participação indispensável na tomada de decisões (...)».

Contra a doutrina que os considera como órgãos do Estado está MARCELO REBELO DE SOUSA, que classifica os partidos políticos como associações de Direito Privado, embora de regime especial⁵⁴.

Contra esta tese⁵⁵ está igualmente José Joaquim Gomes Canotilho que afirma taxativamente que «(...) os partidos políticos, embora tenham relevância constitucional, não são instituições constitucionais, (...) e muito menos *órgãos do Estado*, (...) mas sim associações privadas a quem são reconhecidas funções constitucionais (...)»⁵⁶.

⁵² Neste sentido, JORGE MIRANDA, in *Ciência Política*, ob. cit., página 249, «(...) por consciência das suas funções na ordem política e imperativo de moralidade, liberdade e igualdade entre eles.»

⁵³ Cfr. *Ciência Política*, ob. cit., página 251.

⁵⁴ In *Portugal O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, ob. cit. página 671, onde diz que estes «(...) não são entidades públicas e muito menos órgãos ou estruturas do Estado (...)».

⁵⁵ De considerar os partidos políticos órgãos do Estado.

⁵⁶ In *Nação e Defesa*, Revista de assuntos políticos, económicos, científicos e militares, Instituto de Defesa Nacional, Ano IV, n.º 10, Abril-Junho de 1979, Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais

Analisados todos os suportes legais, releva, em nosso entender, que os partidos políticos são entidades com tutela constitucional incumbidas de altos encargos políticos, dos quais se destacam as eleições pela importância que assumem num regime e num Estado de Direito democrático.

São os partidos políticos que o mais das vezes são directamente, enquanto tais, ou indirectamente, através dos seus representantes ou delegados, designados para o exercício de funções públicas, situando-nos, assim, em nosso entender, no quadro de exercício privado de funções públicas, atenta a natureza privada dos partidos políticos que aqui não discutimos e com a qual concordamos.

Não é de estranhar, pois, que o Estado assegure eficácia e qualidade às funções destas entidades constitucionalmente previstas e que alguns autores chegam mesmo a considerar como «órgãos estatais», através (entre outras formas) de um financiamento específico aos partidos políticos e cuja fonte é o Orçamento do Estado. Aliás, a questão do financiamento dos partidos serve para alguns autores argumentarem que estes são órgãos do Estado.

Em nosso entender, não podemos afastar a natureza privada destas instituições político-jurídicas que são os partidos políticos, mas não podemos ignorar que nos encontramos no âmbito específico do exercício privado de funções públicas, logo podemos considerar que estes integram, de forma *sui generis*, uma Administração eleitoral independente do Estado da qual não é o Governo o órgão de topo, ou seja, uma Administração que, pela sua natureza, pelas entidades que a integram e pelos fins que prosseguem, é obrigatoriamente independente de qualquer outro poder, sindicável pelo poder jurisdicional, como é usual em qualquer Estado de Direito democrático.

Releva ainda notar que a Constituição e a Lei lhe atribuem uma ampla margem de poderes, bem como um amplo leque de benefícios e privilégios, sendo assim legítimo, em nosso entender, que o Estado possa intervir através dos seus órgãos de fiscalização da legalidade que são, por excelência, os Tribunais.

A organização administrativa está vinculada ao princípio da descentralização, nos termos do disposto no artigo 267.º, n.º 2, da CRP, que é justificativo das Administrações indirecta institucional ou associativa e autónoma do Estado. Segundo Jorge Miran-

da⁵⁷, o princípio democrático representativo fundamenta a Administração eleitoral.

A CNE é o órgão de topo⁵⁸ desta Administração, que é independente do Governo embora as suas deliberações e os seus actos estejam sujeitos à sindicabilidade pelos órgãos jurisdicionais, mas entre este órgão e os partidos políticos não existe qualquer vínculo administrativo, designadamente de natureza hierárquica.

Cada vez mais a Administração eleitoral deve ser analisada como um corpo único⁵⁹ que integra entidades e órgãos de diferentes naturezas, mas que têm um único objectivo comum: a realização da verdadeira democracia.

Conclusões finais

1 Os partidos políticos assumem na fase do recenseamento um papel de participação activa e de controlo, integrando todo o sistema, que se traduz por excelência no seguinte:

- 1.1. Susceptibilidade de indicação de delegados às comissões recenseadoras e possibilidade de colaboração de todos os partidos, desde que legalmente constituídos, com as entidades recenseadoras;
- 1.2. Fortes poderes de fiscalização de todo o recenseamento eleitoral; e
- 1.3. Susceptibilidade de se constituírem como assistentes nos processos por infracções criminais relativos ao recenseamento eleitoral.

⁵⁷ *In O Direito*, Ano 124.º, III Volume, (Julho-Setembro), 1992, página 336.

⁵⁸ No dizer de JOSÉ MAGALHÃES é o órgão superior da administração eleitoral, *in Dicionário da Revisão Constitucional*, Publicações Europa-América, 1989, página 35.

⁵⁹ Neste sentido *vide IV Anos de Mandato – 1988/1991*, ob. cit., página 55.

2. Os partidos políticos desempenham um papel específico, pois estabelecem a mediação entre os cidadãos e o poder político e são, no entender de JORGE MIRANDA, «(...) os veículos de participação por excelência dos cidadãos na vida pública.»⁶⁰.

3. Portugal é hoje, em consequência da larga reserva eleitoral atribuída aos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral, um Estado democrático de partidos⁶¹, onde se verifica uma partidarização de todo o processo eleitoral em sentido amplo.

3. 1. A reserva dos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral engloba, entre outras, a susceptibilidade de organização do poder político.

4. Os partidos políticos, atenta a sua representatividade eleitoral, participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, atento o disposto no n.º 1 do artigo 114.º da Constituição⁶².

5. Podemos concluir que existe uma hiperpartidarização da vida política e do processo eleitoral, em grande parte consequência da ampla margem de participação (quase exclusiva) dos partidos em todo o decorrer do processo eleitoral, directamente relacionada com a desconfiança gerada por 50 anos de regime de partido único⁶³,

Portugal é hoje, em consequência da larga reserva eleitoral atribuída aos partidos políticos no âmbito da sua função eleitoral, um Estado democrático de partidos, onde se verifica uma partidarização de todo o processo eleitoral em sentido amplo.

⁶⁰ Cfr. *Ciência Política*, ob. cit., pág. 253.

⁶¹ Cfr. Marcelo Rebelo de Sousa, *in Nos dez anos da Constituição*, ob. cit., Cap. XII, cit., página 210.

⁶² Cfr. JORGE MIRANDA, *in Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, ob. cit., Cap. XIII, «O Direito Eleitoral na Constituição», Livraria Petrony, 1978; *in Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, ob. cit., Cap. IX, cit., página 179.

⁶³ Neste sentido, JORGE MIRANDA, *in Estudos sobre a Constituição*, 1.º Volume, ob. cit., Cap. IX, cit., página 177 e MARCELO REBELO DE SOUSA, *in Estudos sobre a Constituição*, 2.º Volume, ob. cit., «Os partidos Políticos na Constituição», página 61 no que diz respeito ao texto constitucional originário de 1976. O mesmo autor faz uma análise semelhante, mas actualizada a propósito do texto constitucional que resultou da revisão constitucional de 1982, cfr. *Nos dez anos da Constituição*, organização de JORGE MIRANDA, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1986, «A revisão constitucional e a partidarização do sistema de governo».

em que se desvalorizaram os partidos políticos e os direitos da oposição⁶⁴.

5. 1. Podemos concluir pela partidarização integral de todo o processo eleitoral desde o recenseamento até ao escrutínio e possíveis litígios eleitorais, passando pela fiscalização de todo o processo.

6. A exigência do regime democrático em ver consagrada constitucionalmente a faculdade de apresentação de candidaturas por parte de cidadãos ou entidades não partidárias, embora com consequências talvez nefastas no funcionamento das instituições⁶⁵, não se pretendendo, contudo, uma subalternização do papel dos partidos políticos.

6. 1. Necessidade de reforçar os direitos dos cidadãos e abrir o sistema político à intervenção destes, regulando por lei a forma da sua intervenção e mesmo de fiscalização do processo eleitoral.

7. As considerações que atrás fizemos levam-nos a concluir por uma importância notória do papel eleitoral dos partidos políticos, com destaque no campo da fiscalização e do acompanhamento do recenseamento eleitoral⁶⁶, do acto eleitoral e respectivo escrutínio, complementarmente, assumindo-se como partes em tribunal ou constituindo-se como assistentes em determinados processos.

***Existe uma
hiperpartidarização da
vida política e do processo
eleitoral, em grande parte
consequência da ampla
margem de participação
(quase exclusiva) dos
partidos em todo o decorrer
do processo eleitoral,
directamente relacionada
com a desconfiança gerada
por 50 anos de regime de
partido único, em que se
desvalorizaram os partidos
políticos e os direitos da
oposição.***

⁶⁴ Segundo JORGE MIRANDA, «Um «mau passado» (...) de fraudes sucessivas e de descrédito dos actos eleitorais (...)\», in *O Direito*, Ano 124.º, 1992, III, (Julho - Setembro), página 329.

⁶⁵ Não seriam fáceis os consensos numa Assembleia em que cada Deputado defendesse interesses diferentes e sem que existisse uma disciplina partidária.

⁶⁶ Integrando mesmo o sistema, v.g. a composição das comissões recenseadoras.

8. O papel eleitoral dos partidos políticos contempla a possibilidade de estes *integrarem* órgãos, como a CNE, que desempenham funções importantes em matéria eleitoral, principal campo de actuação destes mesmos partidos no âmbito da função em estudo.

9. A Constituição e a Lei continuam a acentuar a partidarização de todo o processo eleitoral em consequência da ampla reserva de actuação que está atribuída (em exclusivo) aos partidos políticos, reconhecendo a Constituição o monopólio político destes e o seu carácter nacional como peças integrantes do nosso Direito Eleitoral.

10. Os partidos políticos são entidades constitucionais incumbidas de grandes e altos encargos, entre os quais as eleições.

11. Em termos *jus constituendo*, dever-se-ia administrativizar todo o processo de recenseamento eleitoral, como, aliás, acontece em outros Estados da União. Passados que estão 30 anos após o nascimento da Democracia em Portugal, não faz sentido continuar a existir um excessivo peso político-partidário que era apenas, temporal e conjunturalmente, justificável por motivos de desconfiança vindos do anterior regime.

12. Os partidos políticos podem, em nosso entender, ser considerados entidades privadas integrantes da Administração eleitoral independente do Estado, pois exercem funções de natureza pública sem em nada alterarem a sua natureza privada.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, DIOGO FREITAS DO — *Curso de Direito Administrativo*. Volume I. 2.^a edição. Livraria Almedina. Coimbra. 1994.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO — *Direito Administrativo*. Volume IV. Lições aos alunos do curso de Direito, em 1987/1988. Lisboa.

CAETANO, MARCELLO — *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Tomo I. 6.^a edição revista e ampliada por Miguel Galvão Teles. Reimpressão. Livraria Almedina. Coimbra. 1989.

CANOTILHO, J. J. GOMES — *Direito Constitucional*. 6.^a edição revista. Livraria Almedina. Coimbra. 1993.

CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES — *Ordem Constitucional, Direitos Fundamentais e Partidos Políticos*. Nação e Defesa. Ano IV. N.º 10. Abril-Junho de 1979.

CANOTILHO, J. J. GOMES; MOREIRA, VITAL — *Fundamentos da Constituição*. Coimbra Editora. 1991.

COELHO, MÁRIO BAPTISTA (coordenação de) — *Portugal — O Sistema Político e Constitucional 1974 — 1987*. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. 1989.

FRANCO, AFONSO ARINOS DE MELO — *Estudos de Direito Constitucional*. Edição Revista Forense. 1957.

MAGALHÃES, JOSÉ — *Dicionário da Revisão Constitucional* Publicações Europa-América. 1989.

MIRANDA, JORGE — *Ciência Política*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. 1983/1984.

MIRANDA, JORGE — *Estudos sobre a Constituição*. 1.º Volume. Livraria Petrony. 1977. Cap. X, «O quadro de direitos políticos da Constituição», Anotações diversas.

MIRANDA, JORGE — *Estudos sobre a Constituição*. 2.º Volume. Livraria Petrony. 1978. Cap. XIII, «O Direito Eleitoral na Constituição».

MIRANDA, JORGE — *Sobre a Comissão Nacional de Eleições*. O Direito. Ano 124.º. 1992. III. Páginas 329 a 336.

MIRANDA, JORGE (coordenação) — *Nos dez anos de Constituição*. Imprensa Nacional Casa da Moeda. 1986.

SOUSA, MARCELO REBELO DE — «*Os partidos políticos na Constituição*». Estudos sobre a Constituição. 2.º Volume. Livraria Petrony. 1978. Cap. III.

SOUSA, MARCELO REBELO DE — *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Livraria Cruz. Braga. 1983.

VITORINO, ANTÓNIO — *Constituição da República Portuguesa*. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. 1989.

OUTROS RECURSOS

CNE — *IV Anos de Mandato — 1988/1991*

CNE — *20 anos*. Edição da Comissão Nacional de Eleições

CADERNOS DE
ADMINISTRAÇÃO
INTERNA

ELEIÇÕES
REVISTA DE ASSUNTOS
ELEITORAIS

SETEMBRO 2010

:DGA DIRECÇÃO GERAL
DE ADMINISTRAÇÃO
INTERNA
