

eleições

NÚMERO 11

- AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS E REGIONAIS EM PORTUGAL
- O RECENSEAMENTO ELEITORAL E O CARTÃO DE CIDADÃO
- MUDANÇA SOCIAL EM PORTUGAL: CONTRIBUTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO SUMÁRIA COM RECURSO À BASE DE DADOS DO RECENSEAMENTO ELEITORAL
- O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS
- PARTICIPAÇÃO DOS CABO-VERDIANOS RESIDENTES NO ESTRANGEIRO NAS ELEIÇÕES
- A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL PORTUGÊS
- A IGUALDADE COMO PARÂMETRO ESSENCIAL DE CONTROLO NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS,

revista de assuntos eleitorais

stape

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

eleições

NÚMERO 11

- AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS E REGIONAIS EM PORTUGAL
- O RECENSEAMENTO ELEITORAL E O CARTÃO DE CIDADÃO
- MUDANÇA SOCIAL EM PORTUGAL: CONTRIBUTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO SUMÁRIA COM RECURSO À BASE DE DADOS DO RECENSEAMENTO ELEITORAL
- O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS
- PARTICIPAÇÃO DOS CABO-VERDIANOS RESIDENTES NO ESTRANGEIRO NAS ELEIÇÕES
- A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL PORTUGÊS
- A IGUALDADE COMO PARÂMETRO ESSENCIAL DE CONTROLO NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS,



revista de assuntos eleitorais

ELEIÇÕES

Revista de assuntos eleitorais (*)
Nº 11 - Janeiro de 2007

PROPRIEDADE:

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

DIRECÇÃO E COORDENAÇÃO TÉCNICA:

Jorge Miguéis

REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO:

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

CAPA E ARRANJO GRÁFICO:

Mário Pacheco e Joaquim Ferrada

EXECUÇÃO GRÁFICA:

SOARTES - artes gráficas, lda.

ISSN

0871 - 7451

DEPÓSITO LEGAL:

41658/90

(*) Título anotado pelo Instituto da Comunicação Social

• INTRODUÇÃO	5
• AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS E REGIONAIS EM PORTUGAL <i>Paula Espírito Santo</i>	7
• O RECENSEAMENTO ELEITORAL E O CARTÃO DE CIDADÃO <i>Jorge Silva</i>	25
• MUDANÇA SOCIAL EM PORTUGAL: CONTRIBUTOS PARA UMA INTERPRETAÇÃO SUMÁRIA COM RECURSO À BASE DE DADOS DO RECENSEAMENTO ELEITORAL <i>Paulo Machado e Carla Gomes</i>	35
• O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS <i>Ilda Rodrigues</i>	59
• PARTICIPAÇÃO DOS CABO-VERDIANOS RESIDENTES NO ESTRANGEIRO NAS ELEIÇÕES <i>Cabo Verde</i>	93
• A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL PORTUGÊS <i>José António Monteiro e Patrício Costa</i>	99
• A IGUALDADE COMO PARÂMETRO ESSENCIAL DE CONTROLO NAS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS <i>Francisco Luís Alves</i>	113

Nota de abertura

Este é o último número da revista “Eleições” enquanto veículo oficial do STAPE virado para a divulgação, debate e análise das questões eleitorais.

Com efeito, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o STAPE foi extinto pelo Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro, que veio aprovar a nova Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, sendo objecto de (muito próxima) fusão na novel Direcção Geral da Administração Interna (DGAI), importante estrutura central de suporte do M.A.I. que “tem por missão garantir o apoio técnico à formulação de políticas, ao planeamento estratégico e operacional, à política legislativa e às relações internacionais, bem como *assegurar e coordenar tecnicamente a administração eleitoral*” (artigo 10.º n.º 1 do acima citado diploma).

Isto é, com outro enquadramento orgânico, permanecem no M.A.I. - intocadas e até ampliadas e modernizadas - as atribuições e competências que o STAPE vem desempenhando há mais de 32 anos, no âmbito da organização, execução e apoio técnico geral às eleições, referendos e recenseamento eleitoral.

É neste novo quadro que - sem saudosismos, mas com orgulho do seu passado - a estrutura da administração eleitoral do M.A.I. se perfila para uma nova fase da sua vida, com o optimismo e energia que, juntamente com a necessária e amplamente reconhecida isenção e rigor, sempre foram suas linhas mestras de acção na prestação do importante Serviço Público que é, fundamentalmente, a criação de condições sérias e seguras para a participação política dos cidadãos.

Neste número da nossa revista – que estamos crentes continuará a publicar-se no âmbito da DGAI – aborda-se importante temática relaciona-

da com o actual e com o futuro recenseamento eleitoral (neste caso, na sua relação com a implementação do cartão de cidadão), com as eleições autárquicas, com o financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais incluindo-se ainda um artigo que toca a delicada questão do adequado (?) número de Deputados da Assembleia da República.

Realce-se, ainda e com especial significado, a primeira colaboração de dirigentes de organismo homólogo de um país africano de língua portuguesa, Cabo Verde no caso, que muito nos regozija e atesta a excelência das estreitas e frutuosas relações de fraterna cooperação que ao longo de quase 20 anos temos estabelecido com os novos países lusófonos da África e Ásia.

A todos os que, generosamente, colaboraram com a sua opinião e o seu saber neste número de “Eleições”, o nosso muito obrigado e a garantia de que esta tribuna estará sempre á disposição para o enriquecedor debate em torno das questões eleitorais.

Janeiro de 2007

O Director Geral do STAPE/MAI

(em regime de substituição)



Jorge Miguéis

As eleições autárquicas e regionais em Portugal

- Participação política e eleitoral
- Oferta e procura eleitoral

Paula do Espírito Santo

Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa

Resumo:

No artigo presente analisam-se as principais tendências de sufrágio no que se refere às eleições autárquicas e regionais, tendo por base uma análise descritiva e interpretativa dos dados das estatísticas oficiais. Por outras palavras, analisam-se os padrões de oferta e de procura eleitoral, destacando-se a evolução da caracterização do espectro ideológico-partidário português, naquele contexto de sufrágio. O objectivo central do artigo é o de fazer um levantamento global da importância eleitoral das diversas forças partidárias em causa, no que se refere ao plano autárquico, do ponto de vista comparado e a nível nacional, por um lado. Por outro lado, faz-se levantamento idêntico no que se refere ao plano das eleições regionais portuguesas. Neste artigo destaque-se ainda a análise da evolução da participação eleitoral dos cidadãos, qual fenómeno estruturante em termos de expressão democrática e de soberania assim como em termos de representação da cultura política portuguesa.

1. Introdução

O artigo presente analisa a importância do voto nas eleições autárquicas e regionais, ambas eleições que se qualificam, correntemente, como eleições de segunda ordem, pelos seus efeitos localizados e segmentados geograficamente e autonomizados, em larga medida, do Poder central, em termos de gestão dos projectos político-partidários sufragados. Concretamente, analisa-se a evolução nacional das tendên-

cias da procura eleitoral, evidenciando a caracterização das tendências ideológico-partidárias mais marcantes e o seu enquadramento e papel em termos conjunturais. Analisa-se também a evolução da participação eleitoral nas eleições referidas, sempre num contexto nacional.

Em termos metodológicos, é de salientar que apesar da especificidade local das eleições autárquicas optou-se por uma leitura global ou nacional dos dados dos sufrágios, com base nas estatísticas oficiais tal como estão publicadas em Diário da República, com o objectivo de relevar diferenças político-partidárias genéricas, e não contextuais, relativas a cada um dos 308 concelhos portugueses. Certamente que dados específicos referentes à cultura política destes 308 concelhos ajudariam a fundamentar evoluções e opções político-partidárias locais. Não o fizemos por dois motivos. O primeiro baseia-se na dimensão que a referida análise teria, a qual, a ser realizada com a devida especificidade e exaustividade, seria longa e não caberia no âmbito e extensão do presente artigo. Em segundo lugar é de relevar a escassez de suporte científico, em termos de estudos aprofundados, específicos e sistemáticos, essencialmente, de natureza empírica, referentes à caracterização da participação política em termos de culturas políticas locais. Este aspecto, aliás, deve constituir uma preocupação a colmatar em termos de investigação futura nesta temática, podendo constituir auxílio importante não apenas na análise das escolhas autárquicas como também nacionais. Como tal, e como referido, o presente artigo baseia-se numa análise de âmbito nacional suportada nos resultados oficiais referentes às eleições autárquicas e regionais portuguesas.

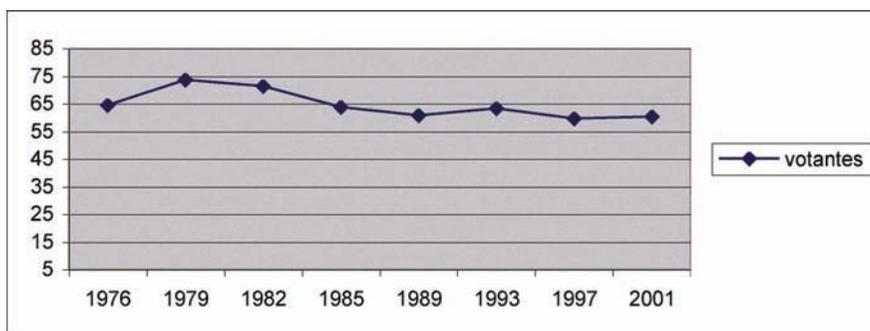
2. Participação eleitoral nas eleições autárquicas portuguesas: 1976-2001

O quadro evolutivo das eleições autárquicas portuguesas entre 1976 e 2001 tem-se pautado por um percurso equilibrado e gradual em termos de procura eleitoral. Neste sentido, podemos afirmar que, em regra, a participação eleitoral dos portugueses tem sido bastante estável desde 1976, com oscilações naturais que levaram a um pico em finais dos anos 70, originado pelo entusiasmo participativo pós revolucionário, aliado a circunstâncias político-legais que promoveram o recenseamento massivo da população. Tal como se pode observar no gráfico 1, a participação eleitoral nas eleições autárquicas portuguesas tem estado acima dos 60 %, valor este que, em média, encontra-se acima dos valores de participação nas eleições europeias mas um pouco abaixo das eleições legislativas e presidenciais em Portugal.

As eleições autárquicas portuguesas têm lugar de quatro em quatro anos, sendo que são três os órgãos autárquicos alvo de sufrágio, ou

sejam, a Câmara Municipal, a Assembleia Municipal e a Assembleia de Freguesia. Na eleição para os órgãos autárquicos, as listas podem ser propostas por partidos políticos, coligações de partidos e por grupos de cidadãos eleitores. Nas eleições autárquicas vigora o sistema de representação proporcional, sendo que a conversão de votos em mandatos é realizada através do método de Hondt. Ao líder do partido ou coligação mais votado cabe a gestão do projecto autárquico em termos de Presidência da Câmara Municipal. Lembre-se que o território nacional encontra-se dividido em 20 Distritos, os quais integram 308 concelhos e estes, por sua vez, 4260 freguesias ¹. Apesar desta repartição territorial bastante segmentada, do ponto de vista político-administrativo, a menor participação eleitoral dos cidadãos, quando comparada com outros sufrágios (caso das, já referidas, eleições legislativas e presidenciais) pode decorrer de os efeitos da gestão autárquica serem menos visíveis e sentidos como menos prementes pelos eleitores. Em termos de proximidade dos eleitores aos eleitos das autárquicas locais verifica-se a necessidade de um maior investimento permanente por parte dos líderes locais em termos de promoção da importância das políticas locais. Reitere-se que, contudo, os valores apresentados devem ser tomados como relevantes em termos de participação eleitoral.

Gráfico 1. Votantes nas eleições autárquicas (continente e regiões autónomas)



FONTE: Dados do STAPE, publicados em Diário da República.

Dos aspectos que consideramos fundamentais para a construção de um quadro democrático estável e livre de participação eleitoral destaque-

¹ Em 1976 o número de freguesias era de 4035.

se a importância do recenseamento eleitoral. Este constitui um fenómeno essencial que reflecte o envolvimento político e eleitoral da população além de permitir aferir da democraticidade do sistema político. Segundo dados que apurámos, em 1973, a proporção de população recenseada face à população residente era de cerca de 21% de (Espírito Santo, 2004: 242). A motivação em relação ao voto não poderia ultrapassar limites legais tais como os impedimentos decorrentes do estatuto de chefe de família, vedado às ‘esposas’, a menos que estas, por contingências de vida, possuíssem esse privilégio, ou como os limites decorrentes da incapacidade ligada à iliteracia e ao analfabetismo. Estes dados permitem aferir acerca da baixa importância do recenseamento eleitoral e, consequentemente, do voto como mecanismo de representação da soberania popular até 1973. Em 1975, a proporção dos votantes em relação à população residente, ou seja, incluindo os indivíduos a partir dos 0 anos passa para cerca de 66%, em 1978 para cerca de 71% e a partir dos anos 90 do século XX passa a ter valores superiores a 80% (Espírito Santo, 2004: 242). Os valores de recenseamento eleitoral têm-se mantido estáveis, desde aquele período, sendo que podem considerar-se valores bastante sustentáveis e relevantes em termos de representação democrática, no que se refere ao recenseamento eleitoral da população portuguesa.

O período após a Revolução de 1974 introduziu, em Portugal, em termos eleitorais, uma cultura política de participação política e eleitoral que marcou, decisivamente, o modo de vivenciar os actos legislativos em Portugal, por parte dos cidadãos. As circunstâncias políticas, logísticas e tecnológicas haveriam de auxiliar na promoção do processo de democratização em Portugal, processo este que fez emergir a importância da liberdade de reconstrução político-eleitoral permanente, assente na representação da vontade popular. A cultura política ² portuguesa do período após 1974 ³ tem sido marcada pela participação política e eleitoral massiva por parte da sociedade civil na condução política do Estado, factor este que constitui um dos pilares estruturantes dos Estados democráticos e o demarca, largamente, do período anterior.

2 No contributo Espírito Santo (2006) tratamos detalhadamente o conceito de cultura política, pelo que recomenda-se o mesmo para desenvolvimentos acerca do mesmo conceito.

3 De entre alguns estudos acerca da cultura política portuguesa ver:

Howard J. Wiarda, Margaret MacLeish Mott (2001), *Catholic Roots and Democratic Flowers – Political Systems in Spain and Portugal*, USA, Praeger.

Franz-Wilhelm Heimer, Jorge Vala, José Manuel Leite Viegas (1990), “Padrões de Cultura Política em Portugal: Atitudes em Relação à Democracia”, *Análise Social*, XXV.

José Manuel Leite Viegas, (1988), “Cultura Política: Intervenção do Estado e Democracia”, *Revista de Ciência Política*, 7 e 8.

Franz-Wilhelm Heimer, (1986), “A Cultura Política em Portugal – Balanço das Pesquisas em Sociologia Política”, *Revista de Ciência Política*, 4.

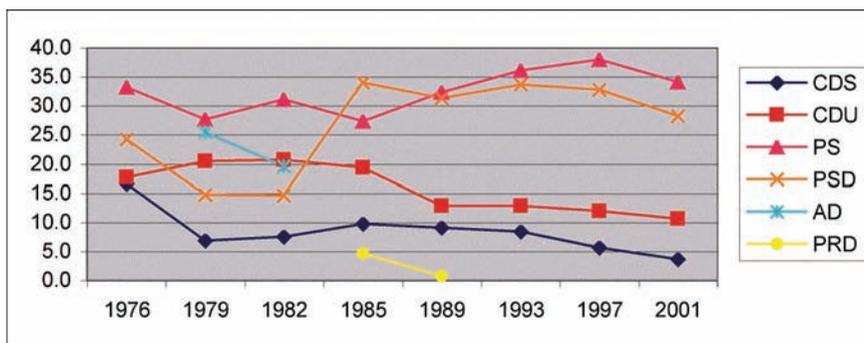
3. Evolução da oferta política nas eleições autárquicas portuguesas: 1976-2001

No que se refere à evolução da oferta política em termos de espectro partidário-ideológico, a nível das eleições autárquicas, nota-se que, ao longo dos 25 anos em revista, houve um conjunto de soluções políticas que mantiveram uma estabilidade política importante⁴. Das duas forças políticas mais representativas, a nível autárquico, o PS e o PSD, verificou-se que este último seria alvo de alguma estabilização a partir de 1985, posterior ao fenómeno da coligação AD que, por sua vez, vê o seu terminus, a nível autárquico, com as eleições de 1982. A adesão eleitoral é maior quanto mais as forças políticas se distanciam dos extremos da escala esquerda direita, tal como é previsível.

Por via de regra, as diferenças, em termos de escolha pelos eleitores não são relevantes entre os três órgãos de gestão autárquica. Contudo, apesar de ínfimas, estas diferenças não deixam de se fazer sentir, aspecto este revelador do valor diferenciado atribuído por uma parcela das populações ao papel destes três órgãos locais. Os gráficos 2, 3 e 4 ilustram essas pequenas diferenças. A título de exemplo refira-se o caso do PSD que, em 1985, obteve um valor de cerca de 34% de escolhas para a Câmara Municipal e para a Assembleia de Freguesia e que em termos de Assembleia Municipal ficou-se pelos 30%, paralelamente a uma subida do CDS. A mesma tendência (apesar da quebra) verifica-se quando se comparam os dados em 2001, com o CDS a obter uma pequena vantagem na Assembleia Municipal, concomitante a uma pequena descida do PSD. Estes dados permitem-nos inferir a importância do voto útil, em particular para os munícipes do CDS. No caso do PS notou-se, em 1997, uma escolha, ligeiramente, menor em termos de Assembleia de Freguesia do que em relação aos dois outros órgãos autárquicos.

⁴ Em termos metodológicos, por motivos de sistematização, optámos por não representar graficamente os partidos ou coligações cuja representação fosse residual (considerámo-la abaixo dos 8%).

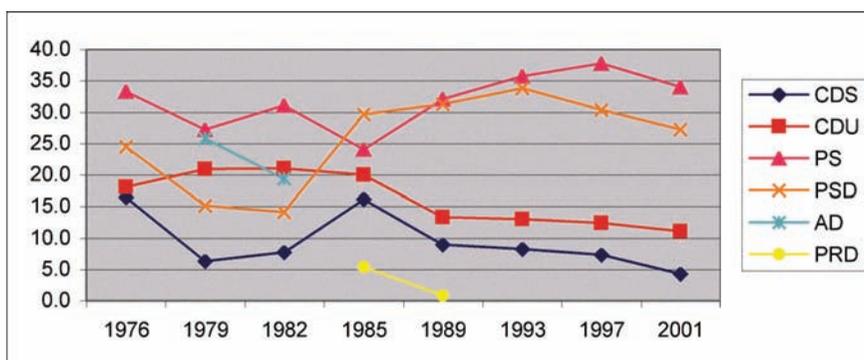
Gráfico 2. Evolução dos resultados eleitorais das maiores forças políticas portuguesas: Câmara Municipal



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

NOTA: Simplificaram-se as siglas utilizadas: caso de PSD em vez de PPD/PSD e de CDS em vez de CDS-PP. A CDU traduz os votos do PC em 1976, da APU em 1980 e 1984, CDU em 1988 e PCP-PEV de 1992 em diante.

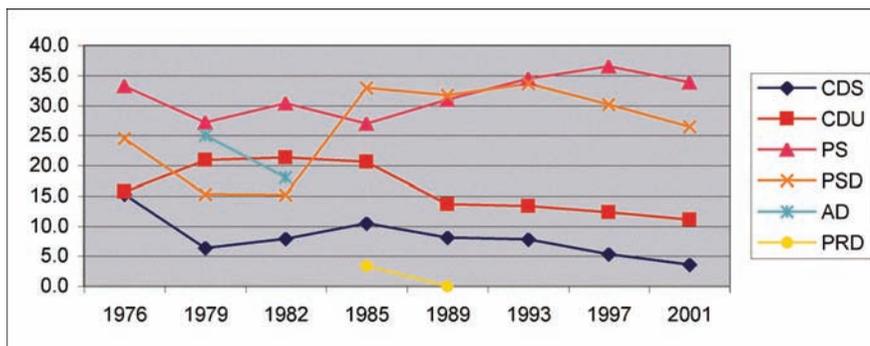
Gráfico 3. Evolução dos resultados eleitorais das maiores forças políticas portuguesas: Assembleia Municipal



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

NOTA: Simplificaram-se as siglas utilizadas: caso de PSD em vez de PPD/PSD e de CDS em vez de CDS-PP. A CDU traduz os votos do PC em 1976, da APU em 1980 e 1984, CDU em 1988 e PCP-PEV de 1992 em diante.

Gráfico 4. Evolução dos resultados eleitorais das maiores forças políticas portuguesas: Assembleia de Freguesia



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

NOTA: Simplificaram-se as siglas utilizadas: caso de PSD em vez de PPD/PSD e de CDS em vez de CDS-PP. A CDU traduz os votos do PCP em 1976, da APU em 1980 e 1984, CDU em 1988 e PCP-PEV de 1992 em diante.

O diferencial em termos de padrão de escolha partidária pode ter relação com aspectos como as estratégias partidárias locais assim com a representação em termos de Assembleias locais, ligada às dinâmicas nacionais associadas à imagem e peso democrático entre os grandes e os pequenos partidos, caso respectivo do PS, PSD, por um lado e CDS, por outro, as quais são reflectidas nas escolhas dos cidadãos eleitores. Por exemplo, o voto útil, facilmente, é canalizado para a Câmara Municipal. Já os outros dois órgãos podem desencadear escolhas diferentes de acordo com as expectativas de assumpção do poder que os eleitores associam aos partidos em competição. Outra possibilidade de explicação das pequenas disparidades de escolha dos eleitores nos órgãos em referência reside no efeito de proximidade que é cultivada pelos autarcas, particularmente em termos de Junta de Freguesia, a qual leva a destaques e personalizações nas actuações dos mesmos e, conseqüentemente, à divergência em termos de voto entre os diferentes órgãos autárquicos.

Quanto ao espectro de evolução em termos partidário-ideológicos notam-se oscilações extremas em determinados ciclos conjunturais da sociedade portuguesa. Em termos autárquicos, o PSD mostrou-se um dos partidos mais susceptível a oscilações acentuadas, em particular, entre 1976⁵ e 1985, tendo a partir daí passado por um processo de estabiliza-

⁵ Sobre as eleições autárquicas de 1976 ver Dossier Eleições – Em que Sentido se Desloca o Eleitorado Português? – 1ª Análise dos Resultados das Eleições para as Autarquias Locais (1977), Lisboa, Editorial Avante.

ção, tal como atrás referido. Os anos de 1979 e 1982 registaram uma quebra significativa no eleitorado PSD. A entrada da AD em 1979 pode explicar a quebra sentida neste ano pelo PSD, em concelhos em que a mesma concorreu sem estar integrada naquela coligação. Em termos autárquicos, a partir de 1985, o PSD passou a deter uma proporção de escolhas por parte do eleitorado acima dos 25%. O partido com oscilações menos significativas, desde 1976, foi o PS, o qual não baixou aos 25%. À semelhança do PSD, o PS encontra-se num ciclo de estabilização em termos de procura eleitoral. Ainda de referir que, os anos de 1979 e de 1985 pautaram-se por quebras sensíveis no eleitorado do PS. O ano de 1979 coincidiu com a formação da AD e 1985 com a entrada do PRD na competição política autárquica. O fenómeno AD, que em 1979 teve um valor exponencial de cerca de 25% das preferências de voto, em termos autárquicos, sofreria uma quebra abrupta em 1982, decorrente, em grande medida, da desmoralização e desmobilização em termos de continuidade daquele projecto político-partidário consequente à morte inesperada de Sá Carneiro em 1980.

O ano de 1985 proporcionaria, eleitoralmente, em termos autárquicos, uma projecção significativa do PSD, do PRD e do CDS. Em termos conjunturais, este seria um ano importante para Portugal, na medida em que seria o ano que antecederia a adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Na altura, Mário Soares, como Primeiro-Ministro de um Governo Socialista, personificaria este processo com a assinatura da adesão de Portugal em 1986. A entrada de Portugal nas Comunidades Europeias abriria as portas a uma revitalização profunda da sociedade portuguesa em termos de valores, ideais, aspirações e concretizações em termos de política económica. Aos ideais, relativamente, recentes da revolução somavam-se agora visões e oportunidades novas de dinamização da cultura política, as quais seriam permeáveis a perspectivas de mercado mais competitivas, mais viradas para valores políticos e económicos renovados.

O final dos anos 80 foi significativo em termos de política internacional. Em 1989, o mundo assiste à queda do muro de Berlim e à reorganização dos valores políticos, económicos e internacionais do Bloco de Leste, personificado pela ex-URSS. A fragilização dos ideários de esquerda torna-se patente e tem reflexos profundos nos valores e opções ideológico-partidárias do Ocidente. Nas eleições em análise, esses reflexos fazem-se notar, ligeiramente, com uma quebra, ainda que pouco significativa, do eleitorado do PCP. Observamos também o desaparecimento do valor político representativo do PRD. Já o PS observou uma continuação da subida do seu eleitorado, eventualmente, beneficiando da transferência de voto destas forças partidárias. É de salientar ainda que os poucos reflexos da conjuntura internacional, a nível autárquico, no eleitorado do

PCP podem decorrer do trabalho desenvolvido por esta força política. Este tem sido pautado por uma aposta e investimentos fortes junto das populações e das suas infraestruturas e tem permitido uma demarcação sócio-política importante dos seus municípios em termos regionais.

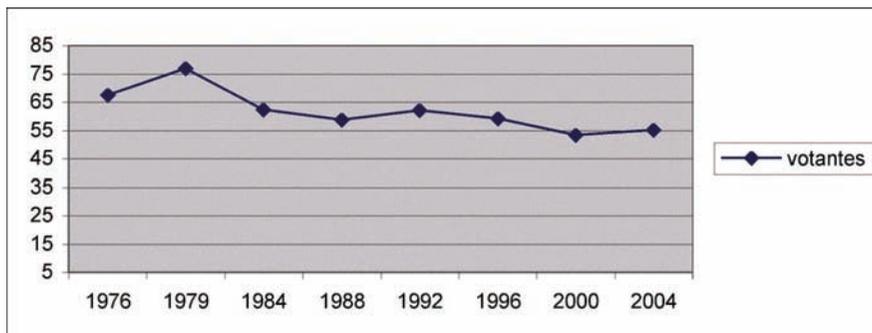
A observação das linhas mais marcantes em termos de evolução das escolhas eleitorais, no plano autárquico, leva-nos a inferir um fenómeno dicotómico que distancia, de modo claro e estável, a adesão eleitoral entre os dois partidos mais votados, a nível autárquico, e os partidos votados em terceiro e quarto lugares, ou sejam, o PCP-PEV e o CDS-PP. Este padrão evolutivo traduz uma divisão assertiva mas equilibrada entre a esquerda e a direita. No que diz respeito a estes quatro partidos nota-se que a estabilidade das suas linhas de procura eleitoral tem uma sustentação que se inicia nos anos 90 e que não é alheia, certamente, ao vigor e à estabilidade económica, política e conjuntural e ao amadurecimento democrático, genericamente, iniciados e vivenciados a partir, sobretudo, desta década em Portugal.

Dos 308 concelhos existentes a nível nacional estamos conscientes da multiplicidade de opções culturais atinentes a múltiplos contextos que podem ser observados como unidades dentro do mapa autárquico nacional. No entanto, tal como referido inicialmente, nesta observação das linhas mais proeminentes de evolução da votação a nível autárquico em Portugal optámos pela não demarcação em termos específicos de qualquer concelho ou área mais abrangente, correspondente a um conjunto de concelhias, por considerarmos que a mesma seria segmentativa e não exaustiva do fenómeno autárquico como um todo. Optámos por isso por manter um nível de observação global, o qual permitiu que as tendências de escolha pudessem ser também evidenciadas em termos de realidade partidária.

4. Participação eleitoral nas eleições regionais portuguesas: 1974-2004

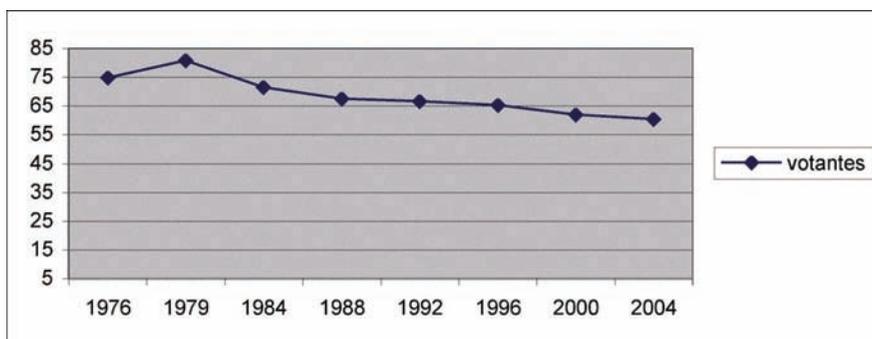
A participação eleitoral nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e da Madeira apresenta, em termos médios, valores de participação acima dos 55%. Estes valores situam-se abaixo dos valores das eleições legislativas e presidenciais, assim como das eleições autárquicas, que como vimos encontram-se, em média, acima dos 60%.

Gráfico 5. Votantes nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

Gráfico 6. Votantes nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

No caso da Região Autónoma da Madeira encontramos 11 círculos eleitorais correspondentes a 11 concelhos, sendo que dez destes situam-se na ilha da Madeira (Calheta, Câmara de Lobos, Funchal, Machico, Ponta do Sol, Porto Moniz, Ribeira Brava e Santa Cruz) e o concelho remanescente (Porto Santo) encontra-se na ilha do Porto Santo. No caso dos Açores encontramos nove ilhas (Corvo, Faial, Flores, Graciosa, Pico,

Santa Maria, São Jorge, São Miguel e Terceira) que correspondem a nove círculos eleitorais. Nas eleições para as Assembleias Legislativas Regionais vigora o sistema de representação proporcional e a conversão dos votos em mandatos realiza-se através do método de Hondt, à semelhança das eleições legislativas e para as autarquias locais ⁶.

A Região Autónoma da Madeira apresenta valores de participação política superiores às da Região Autónoma dos Açores. A explicação para este diferencial pode ser inferida a partir de aspectos inerentes à própria insularidade e à maior dispersão geográfica e cultural entre as ilhas que compõem um e outro arquipélago. A dispersão, e conseqüente distanciamento, em relação ao Governo Regional é mais patente nos Açores e tem reflexos na participação eleitoral dos eleitores deste arquipélago. Em qualquer dos casos verifica-se a tendência, ainda pouco sensível, para a diminuição em termos de participação eleitoral em ambos as regiões autónomas.

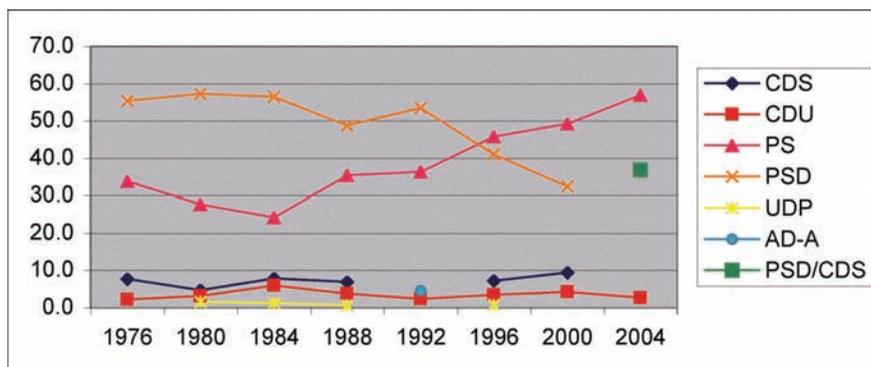
5. Evolução da oferta política nas eleições regionais portuguesas: 1976-2004

Em 1976, na Região Autónoma dos Açores, o Parlamento começou a funcionar assente na representação de três partidos, o PPD, o PS e o CDS, que tinham, respectivamente, 27, 14 e 2 mandatos. A composição da representação parlamentar, em regra, tem-se mantido em torno destes três partidos. As linhas de evolução da procura eleitoral demarcaram o momento de alternância em 1996 entre os dois partidos mais representados, o PS (45,82%; 24 mandatos) e o PSD (41,00%; 24 mandatos), sendo que em 2000 o PS passou a liderar com maioria de deputados a Assembleia Regional.

O ano de 2000 saldou-se pela descida demarcada do PPD/PSD (32,48%) nos Açores, que passaria de 24 mandatos para 18 (41,00%), neste ano. O PS obtinha 30 mandatos e 49,20% dos votos. Em 1996, o PS tinha tido 24 mandatos e 45,82% dos votos. Em 2000, o CDS-PP obtinha 9,56% dos votos (2 mandatos), perdendo um mandato. O BE (1,38%) e o PPM/PDA (0,80%) também concorreram mas não obtiveram qualquer mandato. O mesmo se passou, novamente, em 2004, com o BE (0,97%), o PPM (0,28%) e o PDA (0,23%). Em 2004, o MPT (0,3%) não obteve também mandatos.

⁶ Para mais detalhes sobre o processo eleitoral referente às eleições para as Assembleias Legislativas Regionais ver LO 1/2006, 13 Fevereiro, referente à Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira e Decreto-Lei 267/80, 8 Agosto, referente à Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

Gráfico 7. Resultados da eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

NOTAS:

- 1 Resultados das forças políticas que obtiveram mandatos. Nos diversos actos eleitorais concorreram ainda mas não obtiveram qualquer mandato: MES, PCP, PCTP/MRPP, PDA, PDC, PPM, UDA/PDA e BE.
- 2 Simplificaram-se as siglas utilizadas: caso de PSD em vez de PPD/PSD e de CDS em vez de CDS-PP. A CDU traduz os votos do PCP em 1976, da APU em 1980 e 1984, CDU em 1988 e PCP-PEV de 1992 em diante.

Em 2004, a coligação PPD/PSD/CDS-PP conseguiria 21 mandatos (36,8%). Esta coligação permitiu o reforço de um mandato para este grupo partidário, tendo em conta os resultados em separado das eleições regionais de 2000. O PS ganhou também um mandato em 2004 (56,97%), passando de 30 para 31 mandatos. Em 2004, o PCP-PEV perdeu os dois mandatos que tinha, correspondentes ao Faial e Flores (de 4,83% passou para 2,79%), desaparecendo a sua representação do Parlamento Açoreano. A primeira presença do PCP-PEV, na Assembleia Regional, datava de 1984. Em 2004, o PS passou a governar no Parlamento com maioria absoluta, liderado por Carlos César. O panorama político-partidário açoreano reflecte uma oferta e procura eleitoral diversificadas, apesar da representação parlamentar em 2004 reduzir-se a três partidos. Tal como atrás referido, a participação eleitoral açoreana para as eleições regionais não é elevada, aspecto este que se fosse melhorado ou incentivado poderia traduzir uma configuração mais sustentada do peso parlamentar e político dos partidos e coligações que se apresentam neste contexto sistémico.

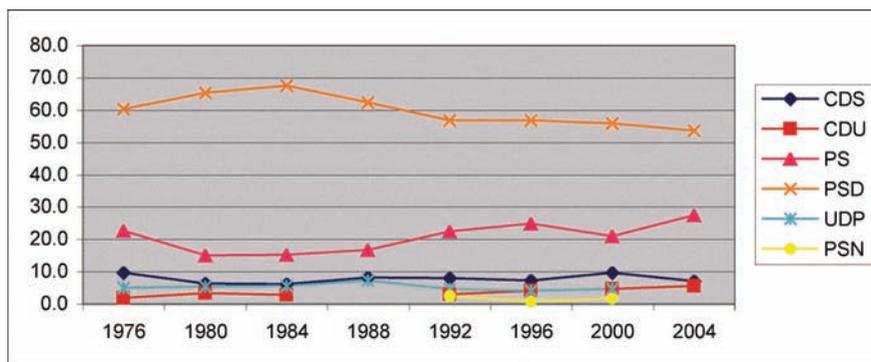
Na Região Autónoma da Madeira, as eleições de 27 de Junho de 1976, permitiram que a representação parlamentar começasse a ser efectuada com base numa composição que enquadrava o PPD (29 mandatos), o PS (8 mandatos), o CDS (2 mandatos) e a UDP (2 mandatos). A liderança do Governo Regional seria, desde então, desempenhada por Alberto João Jardim. Observando o quadro evolutivo das diferentes forças partidárias verifica-se que tem havido, desde 1976, uma estabilidade bastante sólida em termos de representação parlamentar e política, com tendência para manter-se. Este aspecto não obsta a que a distância, ao nível da adesão do eleitorado, em termos de representação parlamentar entre o PSD e as restantes forças políticas seja bastante evidente.

Dos vários actos legislativos para a eleição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira centrar-nos-emos nos anos de 2000 e 2004. Começando pelo partido mais votado, o PPD/PSD, em 2000, este obteve 41 mandatos (55,95%), que subiram para 44 mandatos em 2004 (53,71%). O PS tem sido, desde 1976, a segunda força partidária mais votada. No entanto, em 2000, o PS continuou a distanciar-se muito em relação ao PSD, obtendo 13 mandatos (21,04%) e, em 2004, 19 mandatos (27,41%).

Em 2000, nas eleições para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira, o PSN não obteve qualquer mandato (1,73%), não tendo concorrido em 2004. A UDP não concorreu em 2004, apesar dos dois mandatos obtidos, em 2000, pelo Funchal (4,79%), tendo-lhe sucedido o BE. Em 2004, o BE conseguiria um mandato pelo Funchal (3,66%). O PCP/PEV manteve os dois mandatos (5,51%). O CDS-PP perdeu um mandato, ficando com dois mandatos pelo Funchal. Ao ganhar as eleições regionais, em 2004, Alberto João Jardim conquistou um oitavo mandato como Presidente do Governo Regional da Madeira. É referir que a Madeira elegia 61 deputados e em 2004 passou a eleger 68 nas eleições regionais⁷.

⁷ Para detalhes acerca do perfil dos candidatos e dos representantes regionais ver, Manuel Meirinho Martins, Maria de Fátima Mendes (2004), Eleições para as Assembleias das Regiões Autónomas (1976-2000) – Breve Retrospectiva, Lisboa, CNE.

Gráfico 8. Resultados da eleição para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira



FONTE: Dados de STAPE, publicados em Diário da República.

NOTAS:

- 1 Resultados das forças políticas que obtiveram mandatos. Nos diversos actos eleitorais concorreram ainda mas não obtiveram qualquer mandato: PCP, PCTP-MRPP, PDA E UDA/PDA e BE.
- 2 Simplificaram-se as siglas utilizadas: caso de PSD em vez de PPD/PSD e de CDS em vez de CDS-PP. A CDU traduz os votos do PCP em 1976, da APU em 1980 e 1984, CDU em 1988 e PCP-PEV de 1992 em diante.

Em termos de espectro partidário, a Região Autónoma da Madeira apresenta um quadro evolutivo extremamente estável, o qual decorre, em grande medida da personificação do poder no líder do Governo Regional, Alberto João Jardim. O fenómeno político que se verifica assenta, fortemente, nas qualidades de comunicação e mobilização política e eleitoral daquele líder. Em grande medida, assente nestes aspectos, gera-se o desenvolvimento de um aparelho de Estado forte, coeso e sustentável do ponto de vista político, decorrente da capacidade de gestão e administração do projecto político que é implementado. Este constitui o principal aspecto político positivo em terno da concretização do poder político madeirense. Naturalmente, que as críticas a esta permanência longa do PSD, personificada pelo mesmo líder têm sido uma constante, sendo que um dos principais argumentos críticos consubstancia-se em torno do designado défice democrático, aliado à ideia de alternância democrática, a qual não se tem concretizado neste espaço regional.

Em resumo, os casos de gestão regional portuguesa, concretizados nos Açores e na Madeira, apesar de díspares em termos políticos,

reflectem ambos percursos, fortemente, enraizados nas insulares particulares mas também nas circunstâncias sócio-políticas. Em termos gerais, notam-se os efeitos da insularidade quanto à participação eleitoral, com maior evidência no caso dos Açores, a qual como vimos, é mais baixa do que na Madeira. Comparados os dois contextos podemos inferir, no caso da Madeira, uma vida comunitária mais próxima, mais forte, com maior controlo social e mais ligada à participação eleitoral. Podemos inferir ainda que, decorrente das condições de insularidade, as culturas políticas regionais da Madeira e Açores identificam-se com um registo de proximidade dos cidadãos aos assuntos locais, mais visível na Madeira do que nos Açores, em termos de participação eleitoral.

6. Considerações finais

Em síntese, os cerca de 30 anos pós Revolução de 1974 permitiram, em Portugal, um desenvolvimento rápido e sustentável de uma cultura política democrática que tem assegurado que a alternativa em termos de oferta partidária seja rica e, suficientemente, divergente em termos político-ideológicos, de modo a contemplar soluções complementares. Dos vários tipos de eleições considerámos a análise paralela de duas tipologias – as eleições autárquicas e as eleições regionais – que apesar de não serem centrais, em termos eleitorais nacionais, assumem uma importância significativa no plano local e regional. As duas tipologias em análise apresentam características bastante díspares, sendo que podemos falar de planos paralelos em termos de assumpção da representação política. Ou seja, nas eleições autárquicas é possível uma análise global, em termos nacionais, a qual revelou-se bastante estável apesar de permeável e diversificada, em termos de oferta partidária, ao devir da democracia portuguesa a partir de 1976. No caso regional observamos dois contextos diferenciados de evolução da representação político-partidária. Na Região Autónoma da Madeira, o cenário tem sido bastante polarizado em torno de um partido e sempre de modo regular e estável desde 1976. No caso dos Açores, a oferta partidária apresenta-se diversificada e alternante em termos de poder político.

Concretamente, a nível da oferta partidária autárquica, o período que decorre desde 1976 viu, naturalmente, um ajustamento no espectro de partidos à evolução da cultura política portuguesa, o qual procurou responder às contingências do processo de democratização gradual que se tem consubstanciado, em Portugal, a partir daí. Pode-se afirmar que a nível local, tal como a nível nacional, a influência de novos vectores sócio-políticos e económicos, do ponto de vista extra-sistémico, particularmente, com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, gerou maior conforto do ponto de vista da sustentabilidade política, concomitante com uma

adaptação a soluções mais eficazes de gestão do poder local. Em termos de procura partidária, o quadro português de sufrágio referente às eleições autárquicas, enquadrado de 1976 a 2001, registou um panorama evolutivo que não apresenta, ao fim deste período, uma renovação de fundo em termos de tendências comportamentais por parte do eleitorado.

No que se refere ao plano da oferta e procura eleitoral, a nível de eleições regionais, verifica-se que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira apresentam realidades que se pautam por situações diversificadas em termos de quadros evolutivos, a curto e a médio prazo. À realidade política dos Açores que configura uma cultura política onde, actualmente, quer a participação eleitoral quer a diversidade da representação parlamentar são mais restritas, opõe-se a realidade da Região Autónoma da Madeira onde há maior participação eleitoral e maior diversidade na representação parlamentar, apesar do peso massivo do PPD/PSD, o qual, desde 1976, mantém uma estabilidade de adesão partidária bastante singular.

Em termos de oportunidades de oferta e escolha eleitoral, do ponto de vista evolutivo, os actos de sufrágio em análise apresentam duas realidades não representativas dos demais actos de sufrágio, democraticamente, previstos para a realidade nacional, apesar das similitudes que possam constituir-se em termos de padrões de oferta eleitoral.

Verifica-se que, no caso das eleições autárquicas, a divisão, actual, do território nacional em 308 concelhos fornece uma multiplicidade de situações que no cômputo global não facilita uma divisão válida e fundamentada em realidades regionais mais amplas, cuja caracterização fosse inequívoca do ponto de vista da sua estabilidade em termos de padrões socio-políticos. Essa, aliás, constitui uma das respostas a que o referendo nacional de 1998 sobre a Regionalização não conseguiu dar resposta afirmativa.

Do ponto de vista regional, ou seja, referente às Regiões Autónomas portuguesas, a divisão natural geográfica do território destas duas regiões, aliada a motivos que decorrem da realidade da evolução política em cada contexto, fornece uma maior facilidade em termos de interpretativos quanto à sua homogeneidade evolutiva. Neste momento e após a análise efectuada, podemos afirmar que as homogeneidades regionais, do ponto de vista cultural e político, constituem um dado sólido em termos de inferência das realidades específicas do território nacional.

Paula do Espírito Santo

espsanto@iscsp.utl.pt

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

Referências bibliográficas

- DOSSIER ELEIÇÕES – EM QUE SENTIDO SE DESLOCA O ELEITORADO PORTUGUÊS? – 1ª ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS (1977)*, LISBOA, EDITORIAL AVANTE.
- ESPÍRITO SANTO, PAULA** (2006), *SOCIOLOGIA POLÍTICA E ELEITORAL – MODELOS E EXPLICAÇÕES DE VOTO*, LISBOA, ISCSP.
- ESPÍRITO SANTO, PAULA** (2004), *DECISÕES DE VOTO – UM ESTUDO DE SOCIOLOGIA POLÍTICA ACERCA DAS LEGISLATIVAS DE 2002*, LISBOA, ISCSP. TESE DE DOUTORAMENTO (EDIÇÃO POLICOPIADA).
- ESPÍRITO SANTO, PAULA** (1997), *O PROCESSO DE PERSUAÇÃO POLÍTICA – ABORDAGEM SISTÊMICA DA PERSUAÇÃO COM REFERÊNCIAS AO ACTUAL SISTEMA POLÍTICO PORTUGUÊS*, LISBOA, ISCSP.
- HEIMER, FRANZ-WILHELM** (1986), “A CULTURA POLÍTICA EM PORTUGAL – BALANÇO DAS PESQUISAS EM SOCIOLOGIA POLÍTICA”, *REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 4.
- HEIMER, FRANZ-WILHELM, JORGE VALA, JOSÉ MANUEL LEITE VIEGAS** (1990), “PADRÕES DE CULTURA POLÍTICA EM PORTUGAL: ATITUDES EM RELAÇÃO À DEMOCRACIA”, *ANÁLISE SOCIAL*, XXV.
- LEITE VIEGAS, JOSÉ MANUEL** (1988), “CULTURA POLÍTICA: INTERVENÇÃO DO ESTADO E DEMOCRACIA”, *REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 7 e 8.
- MARTINS, MANUEL MEIRINHO, MARIA DE FÁTIMA MENDES** (2004), *ELEIÇÕES PARA AS ASSEMBLEIAS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS (1976-2000) – BREVE RETROSPECTIVA*, LISBOA, CNE.
- WIARDA, HOWARD J., MARGARET MACLEISH MOTT** (2001), *CATHOLIC ROOTS AND DEMOCRATIC FLOWERS – POLITICAL SYSTEMS IN SPAIN AND PORTUGAL, USA*, PRAEGER.

O Recenseamento Eleitoral e o Cartão de Cidadão

- Subsídios para uma solução simplificadora

Jorge Silva

Subdirector-Geral do STAPE

1. Breve resenha histórica da metodologia de actualização do Recenseamento Eleitoral

A implementação e operacionalização do processo de Recenseamento Eleitoral (R.E.) de 1978 (Lei nº 67/78, de 3 de Novembro) a 1999 foi desenvolvida tendo na freguesia de naturalidade o centro de referência para implementação dos mecanismos de validação e controlo.

Este processo era assim baseado numa estrutura de controlo altamente descentralizada e envolvendo milhares de entidades, nomeadamente as Comissões Recensadoras (C.R.), o STAPE e as Conservatórias de Registo Civil e Central, a quem competia assegurar a correcta e atempada comunicação e processamento da informação, essencialmente baseada em suporte documental e circulando por via postal, relevante para a actualidade e qualidade do Recenseamento Eleitoral.

Como principais características deste processo salientam-se:

- ⊙ A inscrição (nova ou por transferência) era promovida pelo cidadão, junto da C.R. correspondente à sua residência habitual, através do preenchimento de um verbete normalizado;
- ⊙ O verbete de inscrição era constituído por três partes destacáveis a que correspondiam a organização de três arquivos:
 - A parte superior do verbete para o arquivo principal organizado pelo número de inscrição. Este arquivo correspondia aos eleitores da freguesia;
 - O destacável da parte inferior direita para o arquivo alfabético organizado por ordem alfabética do último nome dos eleitores. A existência deste arquivo justificava-se apenas por facilidades operativas uma

vez que correspondia ao mesmo universo do anteriormente descrito;

- O destacável da parte inferior esquerda para o arquivo de naturalidade organizado por ordem alfabética do último nome dos cidadãos eleitores naturais da freguesia (mesmo que recenseados noutra C.R.). Caso a naturalidade do eleitor não correspondesse à da C.R. onde era promovida a inscrição, este destacável era remetido, por via postal, à C.R. correspondente à freguesia de naturalidade. Era essencialmente com base neste arquivo que eram detectadas as eventuais duplas inscrições, comunicados e identificados os óbitos e as percas de capacidade eleitoral;
- ⊙ A possibilidade de os cidadãos promoverem a sua inscrição no recenseamento eleitoral, primeira inscrição ou inscrição por mudança de residência, apenas era possível durante o mês de Maio de cada ano;
- ⊙ Era com base na informação constante dos verbetes de inscrição, recebidos durante o período legal de actualização do recenseamento eleitoral que se efectuava a actualização anual dos cadernos eleitorais.

Esta estrutura altamente descentralizada, burocratizada e sem mecanismos eficientes de controlo conduziu à convicção de que o Recenseamento Eleitoral estaria a sofrer de um empolamento crescente.

Com a criação da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE), nos termos da Lei n.º 130-A/97, de 31 de Dezembro, e posterior aprovação da actual Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 13/99, de 22 de Março), embora a competência da manutenção e gestão do recenseamento eleitoral se mantivesse nas C.R., os mecanismos de controlo passaram a ser assegurados pela BDRE, em oposição à anterior lógica de freguesia de naturalidade.

O processo de criação da BDRE e posterior normalização e implementação dos procedimentos para a sua gestão permitiram a identificação e correcção de inúmeras situações irregulares nomeadamente as de múltipla inscrição e de óbitos ocorridos relativamente aos quais não tinha sido efectuada a respectiva eliminação no recenseamento eleitoral e correspondentes cadernos eleitorais.

Salientam-se agora alguns dos aspectos mais relevantes do actual enquadramento legal do R.E. (Lei n.º 13/99, de 22 de Março):

- ⊙ A institucionalização e operacionalização da BDRE, no STAPE, com funções de regulação do R.E nomeadamente a validação das

inscrições que mensalmente lhe são comunicadas pelas C.R., a detecção, e comunicação às respectivas C.R., de óbitos e eliminações por transferência ou de outro tipo de perda de capacidade eleitoral entretanto ocorridas;

- ⊙ A consignação da morada constante do Bilhete de Identidade (ou a do título válido para a inscrição, voluntária, de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal a quem é reconhecida capacidade eleitoral) como determinante para o local de inscrição no R.E. no território nacional. Para a comprovação da residência na inscrição, voluntária, dos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro é aceite, caso não haja coincidência entre o local de residência constante do Bilhete de Identidade, a indicada no Título de Residência válido apresentado. Outra situação especial é a dos militares dos quadros permanentes dos três ramos das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana, em que é aceite a identificação e prova de residência através do respectivo bilhete de identidade militar para efeitos de inscrição no R.E.;
- ⊙ A possibilidade de promoção da inscrição no R.E. a qualquer momento, anteriormente confinada um único mês. A excepção apenas ocorre em

período que antecede actos eleitorais ou referendários, derivada dos prazos (bastante exíguos) para sua consolidação na BDRE e elaboração dos cadernos eleitorais;

- ⊙ A facilitação da possibilidade, permanente, dos cidadãos consultarem e verificarem a actualidade da sua inscrição no R.E. através da Internet.

A actual operacionalização do R.E. tem permitido contrariar a sua anterior evolução mantendo-se neste momento o total de eleitores em valores próximos dos verificados nos anos de 1995/1996.

Embora os resultados do R.E., referenciados desde 1999, sejam consistentes na confirmação da melhoria operada na sua gestão e manutenção, derivados não só da nova metodologia entretanto legalmente consignada mas também do esforço e colaboração de todas, as muitas, entidades envolvidas neste processo, alguns aspectos relacionados com a qualidade e actualidade da sua informação devem ser objecto de reflexão no âmbito da futura reforma do sistema de recenseamento eleitoral:

- ⊙ O carregamento inicial da BDRE foi efectuado com base na informação do R.E. disponibilizada pelas C.R. tendo, nalguns casos, por razões várias, sido apenas possível a transcrição da informação dos cadernos eleitorais (número de

eleitor e nome), e não dos destacáveis do verbete de inscrição que não foi possível localizar. Também, mesmo no caso de transcrição da informação a partir dos verbetes, a não obrigatoriedade de exibição e anotação do número do Bilhete de Identidade no acto da inscrição (eram aceites outro tipo de documentos para a identificação) aliada a informação incompleta deu origem a registos sem informação suficiente para a sua correcta identificação. Se na grande maioria dos casos tem sido possível completar, cruzar e validar essa informação com a da Base de Dados da Identificação Civil (BDIC) ainda subsistem alguns milhares de casos em que tal validação não foi, ainda, efectuada com sucesso (aqui se incluem casos de Bilhetes de Identidade, vitalícios, emitidos manualmente, e não incorporados na BDIC) mantendo-se os registos sem número de Bilhete de Identidade validado;

- ⊙ Estando definida a norma que inscrição mais recente elimina inscrição anterior, subsistem alguns casos de duplas inscrições, anteriores à entrada em vigor da actual lei do R.E. para as quais não tem sido possível determinar a data de inscrição (já não habitam na morada indicada, ou não existe morada para contacto e, não são do conhecimento das

C.R.) não assim sendo possível determinar a mais recente;

- ⊙ Em várias iniciativas, junto das Conservatórias do Registo Civil e Central, Arquivos Distritais e das C.R. não tem sido possível confirmar da actualidade da totalidade das inscrições de eleitores de 105 ou mais anos mantendo-se, assim, por inexistência de forma de contacto ou confirmação de óbito, estes eleitores no R.E.. Mesmo para eleitores inscritos antes de 1999, com idade inferior a esta, expressamente determinada para a confirmação da actualidade da inscrição, existem indícios de que alguns possam já ter falecido à vários anos (a recuperação de informação em formato electrónico, junto do Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça – ITIJ, relativa a óbitos ocorridos entre 1977 e 1999, para além de não ser tão completa em termos de identificação como a actual, está longe de abranger a totalidade dos óbitos ocorridos);
- ⊙ Se, no ponto anterior, foram focados aspectos que podem contribuir para algum (eventualmente aceitável em termos de comparação internacional) empolamento do R.E. em faixas etárias mais elevadas, também é aceitável a constatação de que nem todos os cidadãos nacionais, residen-

tes no país, ao completarem os 18 anos de idade promovem imediatamente a sua inscrição no R.E. sendo este, portanto, deficitário na estrutura etária mais baixa;

- ⊙ A norma que obriga à coincidência da residência constante do Bilhete de Identidade com a respectiva C.R. (salvo as situações especiais anteriormente descritas), que tem originado múltiplas não validações pela BDRE de inscrições comunicadas pelas C.R. (processo de especial melindre em períodos que antecedem actos eleitorais ou referendários) que implicam o contacto com o cidadão e consequente devolução do cartão de eleitor (entregue no acto da inscrição e anterior à validação pela BDRE) só é passível de ser assegurada no momento da validação de uma nova inscrição, único momento em que é determinante a interconexão com a BDIC. Para inscrições anteriores à actual lei bem como para alterações na morada na Identificação Civil posteriores à inscrição não estão definidos mecanismos que operacionalizem o princípio definido. Assim, não é assegurada uma permanente aferição de todas as inscrições no que respeita à coincidência da residência da Identificação Civil (B.I.) com a do RE.;
- ⊙ A periodicidade legalmente definida de envio da infor-

mação das C.R. para actualização da BDRE no STAPE é mensal. Cerca de 700 C.R. (num total de 4.260 em território nacional) enviam dados mensalmente, e de forma regular, em formato electrónico, correspondendo em média a 40% dos registos mensais aditados à BDRE (novas inscrições e inscrições por transferência). A restante informação é recebida em papel. É de referir que algumas CR enviam a informação, em formato electrónico ou em papel, sem cumprir a periodicidade legalmente definida – só enviam as actualizações na proximidade temporal de algum acto eleitoral/referendário (tornando por vezes impossível a resolução atempada de dúvidas erros ou lacunas entretanto detectadas, face aos exíguos prazos legalmente definidos) ou quando atingem um número de inscrições a comunicar que consideram justificado.

A actual metodologia do R.E., que representou um negável salto qualitativo portador de todas as virtualidades já insuspeitamente realizadas e reconhecidas, até por poder permitir, através da exploração da informação resultante da sua aplicação, a identificação e quantificação das situações acima descritas, mantém ainda diversos pontos potenciadores de falhas, resultantes quer do tipo de suporte à informação e às comunicações (ainda muito baseado na circu-

lação em suporte de papel por via postal) quer do número, dimensão, estabilidade e qualificação das muitas entidades envolvidas, que são factores limitativos da total eficiência do desempenho das exigentes tarefas de gestão e manutenção do R.E..

Existem assim, há que reconhecê-lo, factores inibidores da óptima prossecução do objectivo primordial do R.E. - a reprodução tão fidedigna quanto possível do universo eleitoral real.

2. A iniciativa do Cartão de Cidadão e sua possível interacção com a organização do R.E e dos Cadernos Eleitorais

No programa do XVI Governo Constitucional é apresentado como um dos principais objectivos, enquadrado na necessidade de mobilizar Portugal para a sociedade da informação, a implementação do projecto do Cartão de Cidadão que permita agregar, entre outras, informação de identificação civil e de eleitor.

Também, no âmbito da modernização global do sistema político, é defendida a instituição do recenseamento eleitoral automático dos cidadãos com capacidade eleitoral activa e este objectivo faz parte do conjunto de medidas de simplificação propostas recentemente à consulta pública no programa Simplex 2007.- “Promover a inscrição automática no recenseamento elei-

toral para cidadãos portugueses, através do Cartão de Cidadão”.

A concepção e o desenvolvimento das medidas necessárias à garantia de funcionamento da actual metodologia de recenseamento eleitoral e a sua evolução, sem sobressaltos, para um novo enquadramento que permita evitar a burocracia e actos inúteis envolve e exige, num novo enquadramento legal, a adaptação de competências e procedimentos, sistemas de informação e comunicação, colaboração e cooperação das diferentes entidades a quem, actualmente e no futuro, são cometidas funções na gestão e manutenção do R.E.

3. Breve descrição de um possível novo enquadramento do R.E. derivado do Cartão de Cidadão

A operacionalização da noção de recenseamento automático, entretanto já objecto de alguma reflexão conjunta, nomeadamente envolvendo a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA), a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P., o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ), a Direcção Geral dos Registos e Notariado (DGRN), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE), poderá assentar, sumária e simplificada, nos seguintes princípios:

- **Identificação e atribuição automática do local de voto do cidadão com base na sua morada de residência oficial sendo descontinuado o cartão e número de eleitor;**
 - A organização e caracterização dos Postos/Locais de Voto em cada freguesia será da responsabilidade das respectivas Câmaras Municipais, em colaboração com as Juntas de Freguesia, através do acesso *online* a um novo subsistema de informação a implementar na BDRE. É com base na informação resultante deste processo, conjugada com a da morada oficial do cidadão, que será implementado um mecanismo automático, baseado no Código Postal, de organização do R.E. que permitirá a alocação dos eleitores ao seu local de voto em cada acto eleitoral.

- **Implementação do recenseamento automático sendo descontinuado o processo de inscrição junto das CR.;**
 - A actualização do R.E. – informação constante da BDRE - passa a ser feita automaticamente e com base na informação da identificação civil (BDIC) e no processo entretanto implementado, decorrente da massificação do Cartão de Cidadão a todos os cidadãos nacionais, de determinação e actualização da respectiva morada oficial;
 - A inscrição dos cidadãos nacionais, no momento em que atinjam os 18 anos de idade e desde que residentes no país, é efectuada automaticamente nos termos da alínea anterior;
 - Os cidadãos nacionais residentes no estrangeiro promovem a sua inscrição, voluntária, no R.E. junto dos respectivos consulados que a registam no sistema de informação do Cartão de Cidadão sendo por este comunicado à BDRE;
 - Os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, das nacionalidades a que é reconhecida a possibilidade de, voluntariamente, adquirirem capacidade eleitoral e, de acordo com as respectivas especificidades, promovem a sua inscrição no R.E. junto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) que através dos seus sistemas de informação as comunicará à BDRE. Após a promoção inicial da inscrição no R.E. eventuais alterações de residência comunicadas ao SEF ou a suspensão/caducidade da respectiva autorização serão igualmente reflectidas automaticamente na organização do R.E..

➤ **Emissão centralizada dos cadernos eleitorais;**

- A emissão da informação dos cadernos eleitorais será centralizada e extraída da BDRE, de acordo com o universo eleitoral de cada eleição ou referendo, em que a identificação dos eleitores será efectuada através do nome e do número de identificação civil (ou de outro documento válido de identificação para os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal);
- Serão disponibilizados aos eleitores os meios, nomeadamente os electrónicos, de verificação e reclamação da validade da sua inscrição no R.E. e respectiva caracterização;

Todos os processos anteriormente descritos serão implementados e/ou disponibilizados integrados nos sistemas de informação das entidades envolvidas e serão baseados em procedimentos automáticos normalizados e auditados de comunicação, validação e integração da respectiva informação na BDRE.

4. Outras questões eventualmente a contemplar no novo enquadramento legal do R.E.

- ⊗ Explicitação da forma, e eventualmente prazo, para manutenção nos cadernos eleitorais, de inscrições na BDRE não validadas pela informação relevante dos sistemas da Identificação Civil ou do SEF;
- ⊗ Definição de procedimentos baseados na validade do título utilizado para ser promovida a inscrição, para determinarem a sua manutenção efectiva no R.E.;
- ⊗ Permitir a utilização da morada da identificação civil para a resolução de múltipla inscrição detectada no R.E. em que não seja possível determinar a mais recente;
- ⊗ Prever a possibilidade de eliminação de inscrições do R.E. para eleitores com idade superior a 105 anos (ou outra que se entenda mais adequada) para as quais comprovadamente não for possível determinar a actualidade;
- ⊗ Tendo em atenção a nova forma de organização e identificação dos eleitores nos cadernos eleitorais prever situações da não possibilidade de apresentação do título que determinou a inscrição no R.E. para identificação perante a assembleia de voto e procedimentos para a sua superação.

5. Conclusões

A manutenção e gestão do Recenseamento Eleitoral não se esgotam na correcta promoção de novas inscrições ou de afectação do eleitor a nova circunscrição de recenseamento ou a nova assembleia de voto determinada por alteração da respectiva morada.

Processos de igual importância e relevância convém explicitar, e melhorar a forma como são implementados e comunicadas à BDRE, salientando-se as de alteração de identificação, nacionalidade e de perda ou aquisição de capacidade bem como a necessidade da comunicação de ocorrências de óbito serem exaustivamente identificadas através da BDIC.

Um complexo e árduo trabalho está iniciado. Com o empenhamento e a cooperação de todas as entidades envolvidas, com certeza que se dará mais um significativo passo na desburocratização, simplificação, modernização e melhoria da qualidade do R.E. e, com ela, um assinalável contributo para um melhor serviço público aos cidadãos eleitores.

Mudança social em Portugal: Contributos para uma interpretação sumária com recurso à base de dados do recenseamento eleitoral ¹

Paulo Machado

Sociólogo. Investigador Auxiliar no Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Carla Gomes

Geógrafa. Especialista em Sistemas de Informação Geográfica.

Umhas quantas notas introdutórias

Durante o ano de 2007 valerá a pena sinalizar adequadamente que o instrumento legal que permitiu a criação de uma base de dados nacional do recenseamento eleitoral (RE), a Lei da actualização extraordinária do recenseamento eleitoral (Lei n.º 130-A/97, de 31 de Dezembro), foi concebido e aprovado na Assembleia da República há dez anos. Ainda que o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral date de 1999 (Lei n.º 13/99, de 22 de Março), é evidente que foi a Lei da actualização extraordinária e o trabalho desenvolvido em 1997 e na primeira metade de 1998 que ditou o novo estádio deste recenseamento.

Esta sinalização poderia acolher, entre tantas outras iniciativas, o lançamento de um número desta revista, ou de qualquer outra publicação, sob a égide do Ministério da Administração Interna, inteiramente dedicado a análises descritivas e interpretações dos dados que constam desse ficheiro administrativo de evidente interesse nacional – a base de Dados do Recenseamento Eleitoral (conhecida pelo acrónimo BDRE).

Ao leitor poderá parecer excessivo que se defenda que a idade de um diploma legal e, sobretudo, a criação de uma base de dados sejam factos comemoráveis. A nossa ideia não passa, contudo, por sacralizar a actividade da legislatura de 1995-1999 nem a acção de um Governo (já findo), mas apenas chamar a atenção para uma mudança estrutural na administração eleitoral Portuguesa que reputamos de muito importante, sublinhando o seu potencial em domínios (da investigação científica sobre a realidade social nacional) que não se confundem com o da acção política.

¹ Os autores agradecem ao STAPE, na pessoa do seu Director-Geral, Dr. Jorge Miguéis, a celeridade na disponibilização dos dados da BDRE que foram solicitados para produzir a análise reproduzida no presente artigo. Agradecem igualmente aos colegas Rita Guerra e Alexandre Santos o apoio concedido.

Este artigo tem, por isso, o objectivo de demonstrar o interesse e a importância da BDRE, nomeadamente como auxiliar para a compreensão das transformações sociais que ocorrem na sociedade portuguesa à escala das micro unidades territoriais em que se constituem as freguesias, interpretando a composição do universo eleitoral e a sua evolução. Trata-se, a nosso ver, de um interesse e de uma importância redobradas, se pensarmos que uma das suas características é a actualização permanente dos dados, sempre que um eleitor fixa nova residência (e comunica tal facto), ou que um cidadão se inscreve pela primeira vez como eleitor (reunindo as condições legalmente previstas para o efeito). Sobretudo durante o longo período intercensitário (os censos populacionais realizam-se de dez em dez anos), os dados acumulados pela BDRE podem beneficiar a compreensão de algumas mudanças a uma escala territorial privilegiada, captando a atenção do observador social.

Este nosso entusiasmo não ignora algumas das dificuldades reconhecidas na utilização desta fonte, designadamente pelo facto dos eleitores poderem mudar de residência (no País ou para o estrangeiro) sem comunicarem tal facto à Comissão Recenseadora da sua (nova) área de residência, mantendo uma *inscrição* (por desleixo ou afectiva) na anterior circunscrição de recenseamento, mas também pelo facto de jovens cidadãos optarem por se manterem *outsiders* do instituto do voto (não se inscrevendo no RE), ou ainda pela circunstância do próprio universo de inscritos conter eventuais imprecisões (sobretudo provocadas pela manutenção de inscrições de eleitores falecidos cuja eliminação administrativa a lei impede de consumir, sem algumas garantias). Na questão do desfazamento entre a “realidade demográfica” e o RE, sobretudo depois da sua informatização em 1998 e subsequentes benfeitorias introduzidas na BDRE, cabe adoptar, prudentemente, a atitude de não sacralizar a fonte (esta como outras), procurando olhar para a parte do copo que está cheia. Mas em rigor, a recorrente “acareação” entre RE e recenseamento da população (Censo) deve, na nossa perspectiva, ser feita não para (continuar a) encontrar diferenças (hoje desprezíveis sob uma perspectiva quantitativa), mas para favorecer complementaridades, em particular para a análise de processos de mudança da sociedade portuguesa.

Aliás, importa não perder de vista que alguns dos factos que sabemos “distorcerem a realidade” acabam por ter um significado deveras elevado para a compreensão de outras realidades sociais, quiçá mais significativas do ponto de vista dos interesses da sociografia do eleitorado Português – e como suporte das análises conduzidas pela sociologia eleitoral e pela sociologia política. Atente-se, apenas a título de exemplo, na importância que assume o (re)conhecimento da perda de expressão dos jovens eleitores no colégio eleitoral nacional na última década, ou no significado do crescimento do número de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal (da União Europeia e de fora da União).

Se esta for a perspectiva que nos move, teremos que perceber que os mecanismos do novo regime jurídico do RE (criado com a Lei n.º 13/99, de 22 de Março e com a alteração introduzida pela Lei nº 3/2002, de 8 de Janeiro) têm vindo a desempenhar o seu papel na melhoria contínua do RE, aproximando o domicílio eleitoral ao domicílio de facto, favorecendo uma inscrição ou (re)inscrições a qualquer momento (a actualização é agora contínua), entre outros aspectos² que reforçam a utilidade da BDRE e o valor instrumental de um RE. Não seja esquecido que às Comissões Recenseadoras cabe, em primeira mão, a responsabilidade de contribuir para a qualidade deste registo, podendo, para efeitos de aproximação do ficheiro à realidade do efectivo demográfico residente na freguesia, promover inscrições officiosas em nome da universalidade e da obrigatoriedade da inscrição, mas também para salvaguardar a inscrição única³.

A última nota introdutória respeita à utilidade que se reconhece numa evolução tecnológica que a própria mudança instituída há dez anos agora poderia beneficiar. Com efeito, a BDRE foi concebida como uma base de dados alfanuméricos, mas contém parte dos ingredientes para apoiar o desenvolvimento de um sistema de informação geográfica (SIG), utilíssimo no apoio à gestão central do ficheiro de eleitores e como instrumento incontornável para a investigação científica. Com recurso à codificação universal das freguesias (dado genético da BDRE), a relação de atributos (variáveis) do RE com os atributos do território (demografia, sócio-economia, infra-estruturas e equipamentos, entre tantos outros) pode gerar um potencial de conhecimento do País que cabe otimizar. A própria reestruturação do Ministério da Administração Interna, já anunciada, e que institui a Direcção Geral da Administração Interna com a integração das atribuições do STAPE, e na qual se concentrarão recursos informativos significativos, dispensará o investimento de raiz num produto SIG exclusivo para a administração eleitoral, permitindo que se partilhem recursos e aditem (a um SIG da Administração Interna) as dimensões de análise que favoreçam essa melhor compreensão do País e das suas transformações.

² Entre estes aspectos avultam os que se referem à integração e interconexão de dados da BDRE, designadamente com a Base de Dados de Identificação Civil, do Ministério da Justiça, e com a Base de Dados do Sistema Integrado de Informação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

³ Este papel é de tal modo importante que confessamos a nossa incredulidade ao ler a notícia da Lusa, de 8 de Agosto deste ano de 2006 (Notícia SIR-8056312), pela qual se dava conta de que "muitos dos 4.000 computadores distribuídos pelas juntas de freguesia há oito anos no âmbito de um programa de modernização [REGIFREG] ficaram dentro das caixas por falta de quem soubesse mexer-lhes". Alegadamente, "muitos não foram sequer operacionalizados (...) por falta de conhecimento informático dos autarcas e de pessoal com formação para os manusear". Tamanho desfasamento entre o objectivo proposto e as capacidades de resposta à escala local não impediram, porém, que esses mesmos equipamentos informáticos tenham sido classificados como "fracos já na altura em que foram distribuídos", consideração feita pelo Presidente da ANAFRE, que confirmou que "a maior parte está arrumada". Estranhas formas de vida num País com recursos tão limitados, mas que considera vetusto um equipamento informático que nunca serviu. Muitas instituições públicas, empresas privadas, ONG's, muitos cidadãos (con)vivem com equipamento informático funcional com idêntica e propecta idade, e dificilmente o deixariam empacotado por muitas horas.

Como há dez anos, também em 2007 se joga a possibilidade de uma cartada de renovação procedimental no domínio do conhecimento do universo eleitoral Português. Convém não perder de vista que sem conhecimento e informação não existem boas decisões, e de que a opacidade de certas mudanças é sempre uma circunstância socialmente produzida; não uma fatalidade. As mudanças às quais nos referimos revelam-se por certo associadas a outras (que em grande parte as determinam), mas o RE pode ser uma boa janela de observação de como uma sociedade se transforma, e uma oportunidade para se gizarem estratégias de intervenção para mitigar os efeitos das mudanças consideradas indesejadas e procurar maximizar os efeitos socialmente benignos.

Neste ensaio, assumidamente exploratório, consideram-se indesejadas as mudanças que reforçam o envelhecimento do eleitorado Português, sobretudo pela diminuição do número absoluto e percentual dos eleitores mais jovens (com menos de 25 anos de idade), diminuição que se percebe ser maior do que a esperada em face das mudanças demográficas ocorridas. Consideram-se mudanças positivas, por indiciarem níveis de integração crescentes na sociedade portuguesa, os dados que revelam o aumento do número absoluto e percentual dos estrangeiros com capacidade eleitoral activa, fazendo aumentar a diversidade, contribuindo para renovar o eleitorado, e sugerindo que as agendas políticas não deixarão de reflectir estes mesmos *dados da estrutura social*.

Enquadramento para uma interpretação da mudança social

Há dois enquadramentos breves mas necessários que cabe fazer no presente texto. O primeiro refere-se ao acervo de informação em que o exercício efectuado se baseou. O segundo, ao próprio conceito de mudança social convocado.

Ainda que a BDRE só tivesse iniciado a sua actividade em 1998, foi de facto gizada conceptualmente, e estruturada tecnicamente, algum tempo antes e a partir de estudos preliminares que apoiaram a decisão política de avançar para a actualização extraordinária do RE, nos termos e nos prazos verificados.

Há dois factos históricos que importa sempre lembrar a este propósito, e cujo distanciamento temporal ajuda a perceber melhor:

- ☞ O primeiro deles respeitava à absoluta necessidade de dispor em Maio de 1998 de um universo eleitoral com uma qualidade credível, reconhecida por todas as forças políticas de então, e que garantisse a efectivação do primeiro referendo nacional (para o qual se exigia saber se, pelo menos, 50% + 1 dos eleitores com capacidade eleitoral

activa tinham exercido o seu direito de participação). Lembremos que a Lei n.º 130-A/97 foi publicada a 31 de Dezembro de 1997;

- ☞ O segundo correspondia à inexistência de um ficheiro informatizado e centralizado que conferisse essas garantias, e do reconhecimento (partilhado por todos, ainda que com divergências quanto à dimensão) do erro associado ao velho modelo de recenseamento (com cerca de 20 anos de vida) totalmente descentralizado.

Não sendo adeptos da ideia, segundo a qual havia apenas uma única via para satisfazer a garantia que se impunha e a necessidade que se perfilava – ou seja, reconhecendo que outros métodos poderiam ter sido utilizados⁴ em tão curto intervalo (4 meses) – o facto é que a BDRE nasceu como resultado de um modelo de actualização extraordinária que, em poucos meses, e como então se escreveu, permitiu a eliminação de aproximadamente 443.000 inscrições activas: ou seja, uma redução de 4,9% no universo eleitoral do País. Em termos práticos, resgatou-se a legitimidade do primeiro acto referendário e desferiu-se um golpe duro no argumento da ilegitimidade das decisões populares por falta de elementos credíveis. Posteriormente, já em 2001, novas actualizações extraordinárias, sobretudo dirigidas aos registos de eleitores com idades muito elevadas, e apoiadas em certidões que provavam o seu falecimento, permitiram a eliminação de quase mais uma centena de milhar de registos. Paulatinamente, a melhoria da BDRE tem sido conseguida com recurso aos mecanismos que o novo regime jurídico do RE prevê, e que se têm revelado capazes de eliminar registos “impróprios”.

Os dados disponibilizados pelo STAPE demonstram que a BDRE está viva: processa mensalmente novas inscrições, transferências e eliminações com elevado dinamismo. A 31 de Outubro de 2006, a BDRE registava 8.789.065 inscrições activas (de cidadãos de nacionalidade portuguesa e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos, de cidadãos da UE não nacionais e de outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal). Este efectivo de inscitos não pode ser directamente comparado com um valor estimado e deduzido de uma projecção demográfica para o mesmo momento (disponibilizado pelo INE). Esse efectivo tem que ser escrutinado a partir do movimento de “entradas” e “saídas” ocorridas na BDRE nos últimos anos, procurando perceber-se se são credíveis os valores apurados para esse movimento. Essa análise foi efectuada (mas a sua demonstração não cabe, pelo detalhe técnico e dimensão dos quadros de suporte, neste texto), tendo sido positivos os resultados obtidos globalmente – existindo sempre circunscrições de recenseamento com um volume de processamento estranho, francamente abaixo do esperado.

⁴ Com excepção do chamado recenseamento eleitoral de base zero (Casimiro e Paulino, 2003), porquanto essa metodologia não se compaginava com os prazos então existentes.

Porém, a actual BDRE é por nós entendida como uma fonte credível e relevante para conhecer o sentido e alcance de alguns fenómenos sociais considerados úteis para a compreensão das transformações da sociedade portuguesa, apoiando a observação desta sociedade a meio de um período intercensitário ⁵.

Importa explicar, passando ao segundo enquadramento que definimos, o que se pretende significar quando se recorre ao conceito de mudança social. Os princípios activos dessa mudança são a *transformação observável*, a *afecção durável da organização social* e a modificação do curso da história que tal mudança provoca. Esse conceito e estes princípios activos pressupõem que não confundamos mudança com evolução (esta última entendida como uma ideia metafísica que a associa a necessidade mecânica e/ou a uma finalidade teleológica das sociedades), e menos ainda com uma perturbação do estado de equilíbrio social característico dos sistemas sociais, como foi interpretada pelo funcionalismo estruturalista.

O que realmente interessa, designadamente no exercício que procuramos ensaiar neste contexto, é que a mudança deve ser entendida também como a resultante de um conjunto de acções individuais que ocorrem dentro de um sistema de interdependências, e que este é formado pelas relações que os actores sociais mantêm entre si. Assim entendida, a mudança social não é apenas, ou talvez nem sobretudo, uma consequência directa dos chamados factores demográficos, técnicos e económicos, quando se procura que estes sejam dominantes e determinantes. A mudança ou dinâmica social é, afinal, um produto mesclado da acção individual e das complexidades sociais em que essa acção individual se manifesta e actualiza, tornando relativamente imponderáveis (i.e., não totalmente antecipáveis ou previsíveis) os caminhos que percorre.

A mudança que queremos procurar captar na análise exploratória dos dados da BDRE permite-nos apenas, pelo intervalo escolhido (meia década, de 2001 para 2006) falar de *transformações de composição*, muito embora estas possam indiciar algumas *transformações de estrutura* que se avizinham (ou se consolidam neste período). Em concreto, procuramos com esta análise ⁶ indícios que comprovem:

1. A relativa independência de alguns processos de mudança composicional do universo de eleitores relativamente aos factores

⁵ Estamos a entender (e a presumir) que este período intercensitário é definido pelo Censo de 2001 e por um próximo recenseamento geral a efectuar, em princípio, em 2011.

⁶ Pela necessidade que tivemos em operacionalizar os dados disponibilizados pelo STAPE numa estrutura de SIG que não continha elementos sobre as Regiões Autónomas, esta análise exploratória fica limitada ao território nacional Continental.

demográficos (envelhecimento, distribuição no território e composição dos aglomerados humanos);

2. A associação entre os processos de cosmopolitização das freguesias do Continente português e a modernização dos processos de gestão do recenseamento eleitoral à escala das Comissões Recenseadoras.

Relativamente à primeira hipótese, não queremos com ela significar que as transformações demográficas a que assistimos (e assistiremos nas próximas décadas), motivadas pelo envelhecimento das estruturas populacionais, como consequência da quebra da natalidade, não interfiram com a composição do universo eleitoral português. Queremos apenas perceber se existirão outras interferências com capacidade explicativa. Aliás, tanto ou ainda mais do que noutros domínios da vida social, é aqui pertinente pensar como se organizará politicamente uma sociedade que se expõe a uma *nova ordem demográfica*, cada vez mais desfalcada dos seus elementos jovens e progressivamente constituída por elementos mais velhos.

Elementos do modelo de análise desenvolvido e notas metodológicas

Para a análise que nos propusemos desenvolver, foi necessário solicitar ao STAPE um conjunto de dados, relativamente sintético, para dois cortes temporais distintos: momento recente (que foi reportado a 31 de Outubro de 2006) e momento inicial (30 de Abril de 2001). Pretendia-se que este momento inicial do período pudesse aproximar-se, tanto quanto possível, do momento censitário dos Censos 2001 (que, como se sabe, foi definido como sendo 12 de Março de 2001). Os elementos estatísticos solicitados e recebidos foram os seguintes:

- ☞ Cidadãos de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos), segundo o sexo e a idade, por freguesia do Continente, no momento inicial e no momento recente;
- ☞ Cidadãos da União Europeia, não nacionais (UE), segundo o sexo e a idade, por freguesia do Continente, no momento inicial e no momento recente;
- ☞ Outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal (ER), não nacionais (UE), segundo o sexo e a idade, por freguesia do Continente, no momento inicial e no momento recente.

A variável idade foi dicotomizada entre eleitores jovens e eleitores não jovens, correspondendo os primeiros aos que tinham menos de 25 anos, e os segundos aos que tinham 25 ou mais anos de idade. O recorte desta

configuração informacional foi remetido pelo STAPE nos termos que constam do Quadro 1.

A estes dados referenciámos um conjunto de outros, extraídos do INE, e correspondentes às seguintes variáveis:

☞ **Tipo de freguesia**, operacionalizada a partir de critérios pré-definidos (INE, 1999);

<p>Áreas Predominantemente Urbanas (APU)</p>	<p>Integram as Áreas Predominantemente Urbanas as seguintes situações:</p> <p>a) freguesias urbanas (*);</p> <p>b) freguesias semi-urbanas (**) contíguas às freguesias urbanas (*), incluídas na área urbana, segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento;</p> <p>c) freguesias semi-urbanas (**) constituindo por si só áreas predominantemente urbanas segundo orientações e critérios de funcionalidade/planeamento;</p> <p>d) freguesias sedes de Concelho com população residente superior a 5000 habitantes.</p>
<p>Áreas Medianamente Urbanas (AMU)</p>	<p>Integram as Áreas Medianamente Urbanas as seguintes situações:</p> <p>a) freguesias semi-urbanas (**) não incluídas na área predominantemente urbana;</p> <p>b) freguesias sedes de Concelho não incluídas na área predominantemente urbana.</p>
<p>Áreas Predominantemente Rurais (APR)</p>	<p>Os restantes casos.</p>

Notas:

(*) **Freguesias urbanas** – freguesias com densidade populacional superior a 500 hab./Km² ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 5000 habitantes.

(**) **Freguesias semi-urbanas** – freguesias não urbanas que possuam densidade populacional superior a 100 hab./Km² e inferior ou igual a 500 hab./Km², ou que integrem um lugar com população residente superior ou igual a 2000 habitantes e inferior a 5000 habitantes.

☞ Total de população residente em 2001, por freguesia;

☞ Total de alojamentos de uso sazonal em 2001, por freguesia.

Com estas variáveis foi construído um sistema de indicadores (Quadro 2) para suporte da análise. Recordemos, no entanto, que o ficheiro-síntese do INE, decorrente do Censo de 2001, possui 99 variáveis directamente utilizáveis (e que cobrem os domínios de informação respeitantes ao edifício, alojamento, famílias, núcleos familiares e indivíduos).

Quadro 1 – Estrutura de informação solicitada e apuramentos para o momento inicial e momento recente (Continente)

Número de Eleitores em 30 de Abril de 2001														
Cidadãos de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos) ⁷					Cidadãos da União Europeia, não nacionais (UE)				Outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal (ER)					
TOTAL (a)	Homens		Mulheres		TOTAL	Homens		Mulheres		TOTAL	Homens		Mulheres	
	< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos		< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos		< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos
8.300.809	389.296	3.521.113	386.016	3.890.467	4.944	75	2.495	100	2.274	14.861	247	7.801	350	6.463

Número de Eleitores em 31 de Outubro de 2006														
Cidadãos de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos)					Cidadãos da União Europeia, não nacionais (UE)				Outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal (ER)					
TOTAL (a)	Homens		Mulheres		TOTAL	Homens		Mulheres		TOTAL	Homens		Mulheres	
	< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos		< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos		< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos
8.367.819	306.783	3.658.117	308.745	4.035.538	8.658	93	4.312	112	4.141	19.280	494	9.282	713	8.791

(a) - A coluna de Total inclui registos sem indicação de data de nascimento e/ou sexo não contabilizados nas colunas parciais

Fonte: STAPE, 2006

Quadro 2 – Sistema de indicadores adoptado

Indicador	Observações
Taxa de variação do total de eleitores recenseados (2001-2006), em percentagem	Exprime a variação observada no total de eleitores recenseados, em cada freguesia, entre 2001 e 2006
Taxa de variação do total de eleitores recenseados jovens (2001-2006), em percentagem	Exprime a variação observada no total de eleitores jovens (com menos de 25 anos de idade) recenseados, em cada freguesia, entre 2001 e 2006
Taxa de variação do total de eleitores UE (2006/2001)	Exprime a variação observada no total de eleitores da União Europeia, não nacionais, recenseados em cada freguesia, entre 2001 e 2006
Taxa de variação do total de eleitores ER (2006/2001)	Exprime a variação observada no total de outros eleitores estrangeiros recenseados, em cada freguesia, entre 2001 e 2006
Índice de imobilidade na gestão da circunscrição eleitoral, em percentagem	Exprime o quociente entre o número de eleitores inscritos a 30 de Abril de 2001 e o volume de população adulta recenseada pelo INE em Abril de 2001
Ratio de feminilidade dos eleitores jovens de nacionalidade portuguesa - valor de estabilidade entre 2001-2006	Exprime a estabilidade do valor da <i>ratio</i> de feminilidade (mulheres/homens) entre 2006 e 2001. Valores superiores a 100 significam que a relação entre homens e mulheres se modificou, aumentando a diferença favoravelmente ao número de eleitores jovens do sexo feminino. Inversamente, valores inferiores a 1 indicam que essa relação se reequilibró
Índice de cosmopolitização do eleitorado em 2001	Exprime, em permilagem, a proporção de eleitores não nacionais (excluindo os brasileiros) no total de eleitores recenseados em 2001, por freguesia
Índice de cosmopolitização do eleitorado em 2006	Exprime, em permilagem, a proporção de eleitores não nacionais (excluindo os brasileiros) no total de eleitores recenseados em 2006, por freguesia
Ratio de sazonalidade em 2001	Exprime, em percentagem, o quociente entre o número de alojamentos para uso sazonal e o número de alojamentos familiares de residência habitual

Os dados das variáveis do RE e do Recenseamento Populacional foram integrados num ficheiro único, constituído por 4050 freguesias, e processados através do programa de análise estatística (SPSS 11.5).

⁷ De acordo com dados do STAPE, reportados a Novembro de 2006, encontravam-se registados na BDRE 1285 cidadãos brasileiros (ao abrigo do estatuto de igualdade de direitos políticos).

Finalmente, este mesmo ficheiro migrou para uma ferramenta SIG que serviu de base para a visualização destes dados em termos geográficos. Recorremos à aplicação ArcGis 7.0 que permite, para além da visualização de dados, a sua inquirição e análise. A metodologia utilizada para a produção dos mapas apresentados neste artigo baseou-se na transposição dos valores relativos ao RE (momento inicial e momento recente) para a base geográfica de referenciação nacional, ao nível de freguesia.

Este software possui capacidades técnicas que suportam as tarefas de criação de dados, actualização, inquirição e análise (e que poderão culminar na produção de mapas enquanto produto por excelência para a visualização dos resultados). Neste caso, tratou-se de ilustrar algumas das mudanças que ocorreram no efectivo dos eleitores do Continente.

Com efeito, a partir de algumas variáveis populacionais disponibilizadas pelos Censos 2001 e pelos dados do RE, criaram-se três índices de referência que deram origem aos mapas “Taxa de Variação do Total de Eleitores Recenseados”, “Variação de Eleitores Jovens”, e “Ratio de Feminilidade dos Eleitores Jovens de Nacionalidade Portuguesa – valor de estabilidade de 2001 e 2006”. O método para definição das classes foi o de Natural Breaks (Jenks), considerando-se cinco classes, sendo os valores de quebra definidos automaticamente.

Resultados obtidos

Da exploração estatística da base de dados alfanumérica e do sistema de informação geográfica resultaram um conjunto de apuramentos, a cuja sistematização e interpretação se procede nesta secção.

Referimos anteriormente que, em nosso entender, não interessa tanto esgrimir argumentos sobre as diferenças encontradas entre RE e recenseamento populacional (RP), mas sobretudo explorar as complementaridades que estes acervos de dados permitem. Essa complementaridade e o seu alcance podem ser reconhecidos pelos resultados de alguns dos indicadores captados para esta análise, e pelos testes estatísticos aplicados para compreender a associação entre alguns dos atributos caracterizadores da população residente e do universo de eleitores, à escala das freguesias do Continente.

Porém, cabe apenas sinalizar sobre a modificação da diferença entre os dados do RE e do RP, no período de 2001 a 2005⁸ o seguinte:

1. Essa diferença situava-se na ordem dos 4,8% em 2001, sendo o universo do RE superior ao do RP (considerando naturalmente apenas os residentes com 18 e mais anos de idade);
2. No final de 2005, e recorrendo às últimas estimativas demográficas conhecidas (INE, 2006), essa diferença já era apenas de 2,1% (mantendo-se ainda o RE com um valor superior);
3. Mantendo as reservas sobre a dificuldade de comparar estes dois universos (pelos motivos sobejamente conhecidos), não se pode perder de vista o facto de se encontrar estimado, pelo INE, um crescimento da população residente no Continente na ordem dos 3,3% (entre Março de 2001 e Dezembro de 2005), enquanto que o universo de eleitores inscritos no RE cresceu em igual período 0,6%. Ou seja, foi travado o crescimento do RE acima do crescimento da população, característica que se mantinha, de há muito, em Portugal. É verdade que o crescimento demográfico estimado assentará sobretudo no crescimento da imigração, mas não é menos verdadeiro, e significativo, o facto da taxa de variação do número de eleitores se situar agora dentro dos valores do crescimento natural da população com 18 e mais anos de idade;
4. A população residente com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos de idade representava em 2001 aproximadamente 13% do total de residentes adultos (i.e., com mais de 18 anos de idade). Em apenas 5 anos passou a representar 10,8%. Também no RE se observou uma variação no mesmo sentido: o número de eleitores jovens diminuiu de 9,3% do total de inscritos no RE para 7,4%. A questão é que a intensidade da redução do efectivo de jovens num e noutro universo foi diferente: -13,4% na população residente e -20,5% no RE, e é esta diferença que caberá interpretar posteriormente.

A Figura 1 ilustra os resultados agora apontados. Outros apuramentos são igualmente importantes para caracterizar as mudanças que se vêm registando no RE nacional (cfr. Quadro 3 e Quadros 4a a 4c).

⁸ Neste específico ponto da análise optou-se por utilizar o apuramento do RE relativo a 31 de Dezembro de 2005, para o fazer coincidir com as estimativas demográficas provisórias avançadas pelo INE para a mesma data de 31 de Dezembro de 2005. Na restante análise recorreremos aos dados mais actuais do RE, ou seja ao apuramento para 31 de Outubro de 2006.

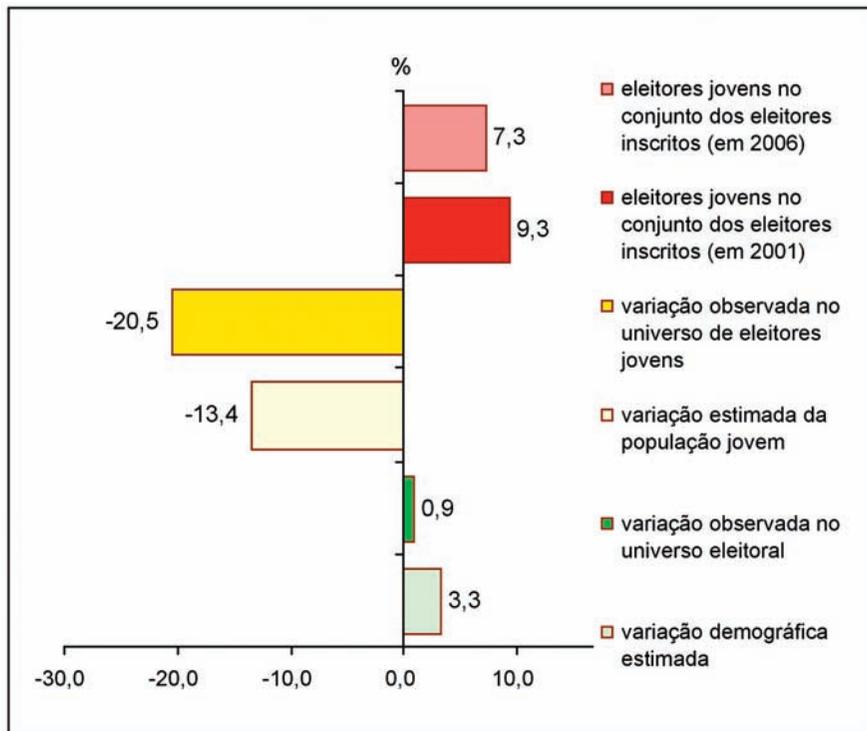


Figura 1 - Indicadores da mudança composicional observada na população residente e no universo de eleitores no Continente português

Quadro 3 – Transformações observadas no Recenseamento Eleitoral, à escala das freguesias do Continente

	ano	Cidadãos eleitores de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos)			Cidadãos eleitores da União Europeia não nacionais (EU)			Outros cidadãos eleitores estrangeiros residentes em Portugal (ER)		
		2001	2006	variação (2001/2006)	2001	2006	variação (2001/2006)	2001	2006	variação (2001/2006)
Indicadores	Total	8300809	8367818	0,8	4944	8658	75,1	14861	19280	29,7
	média	2050	2066	0,8	1	2	75,1	4	5	29,7
	máximo	46193	44744	-3,1	118	185	56,8	827	925	11,9
	mínimo	44	38	-13,6	0	0		0	0	
	mediana	866	866	-0,1	0	0		0	0	
freguesias	4050	4050		4050	4050		4050	4050		

Fonte: STAPE, 2006

Quadro 4a – Transformações observadas no Recenseamento Eleitoral, à escala das freguesias do Continente: análise descritiva por sexo e grupos etários, para o universo dos cidadãos eleitores de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos)

Cidadãos de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos)						
		TOTAL (a)	Homens		Mulheres	
			< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos
Eleitores em 30 de Abril de 2001	média máximo mínimo mediana n	8300809	389296	3521113	386016	3890467
			96	869	95	961
			2201	19929	2310	22734
			0	18	0	20
			39	371	37	399
			4050	4050	4050	4050
Eleitores em 31 de Outubro de 2006	média máximo mínimo mediana n	8367819	306783	3658117	308745	4035538
			76	903	76	996
			1607	19643	1667	22130
			0	17	0	19
			31	382	31	408
			4050	4050	4050	4050
variações observadas no período	no número de eleitores		-21,2%	3,9%	-20,0%	3,7%
	na proporção que representam no total	em 2001	4,7%	42,4%	4,7%	46,9%
	na proporção que representam no total	em 2006	3,7%	43,7%	3,7%	48,2%

(a) - A coluna de Total inclui registos sem indicação de data de nascimento e/ou sexo não contabilizados nas colunas parciais

Fonte: STAPE, 2006

Quadro 4b – Transformações observadas no Recenseamento Eleitoral, à escala das freguesias do Continente: análise descritiva por sexo e grupos etários, para o universo dos cidadãos eleitores da União Europeia, não nacionais (UE)

Cidadãos da União Europeia, não nacionais (UE)						
		TOTAL	Homens		Mulheres	
			< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos
Eleitores em 30 de Abril de 2001	média máximo mínimo mediana n	4944	75	2495	100	2274
			0	1	0	1
			3	66	5	51
			0	0	0	0
			0	0	0	0
			4050	4050	4050	4050
Eleitores em 31 de Outubro de 2006	média máximo mínimo mediana n	8658	93	4312	112	4141
			0	1	0	1
			3	93	5	101
			0	0	0	0
			0	0	0	0
			4050	4050	4050	4050
variações observadas no período	no número de eleitores		24,0%	72,8%	12,0%	82,1%
	na proporção que representam no total	em 2001	1,5%	50,5%	2,0%	46,0%
	na proporção que representam no total	em 2006	1,1%	49,8%	1,3%	47,8%

(a) - A coluna de Total inclui registos sem indicação de data de nascimento e/ou sexo não contabilizados nas colunas parciais

Fonte: STAPE, 2006

Quadro 4c – Transformações observadas no Recenseamento Eleitoral, à escala das freguesias do Continente: análise descritiva por sexo e grupos etários, para o universo dos outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal (ER)

		Outros cidadãos estrangeiros residentes em Portugal (ER)				
		TOTAL	Homens		Mulheres	
			< 25 anos	≥ 25 anos	< 25 anos	≥ 25 anos
Eleitores em 30 de Abril de 2001	média	14861	247	7801	350	6463
	máximo		0	2	0	2
	mínimo		13	435	15	366
	mediana		0	0	0	0
	n		0	0	0	0
			4050	4050	4050	4050
Eleitores em 31 de Outubro de 2006	média	19280	494	9282	713	8791
	máximo		0	2	0	2
	mínimo		33	441	51	400
	mediana		0	0	0	0
	n		0	0	0	0
			4050	4050	4050	4050
variações observadas no período	no número de eleitores		100,0%	19,0%	103,7%	36,0%
	na proporção que representam no total		1,7%	52,5%	2,4%	43,5%
	na proporção que representam no total		2,6%	48,1%	3,7%	45,6%

(a) - A coluna de Total inclui registos sem indicação de data de nascimento e/ou sexo não contabilizados nas colunas parciais

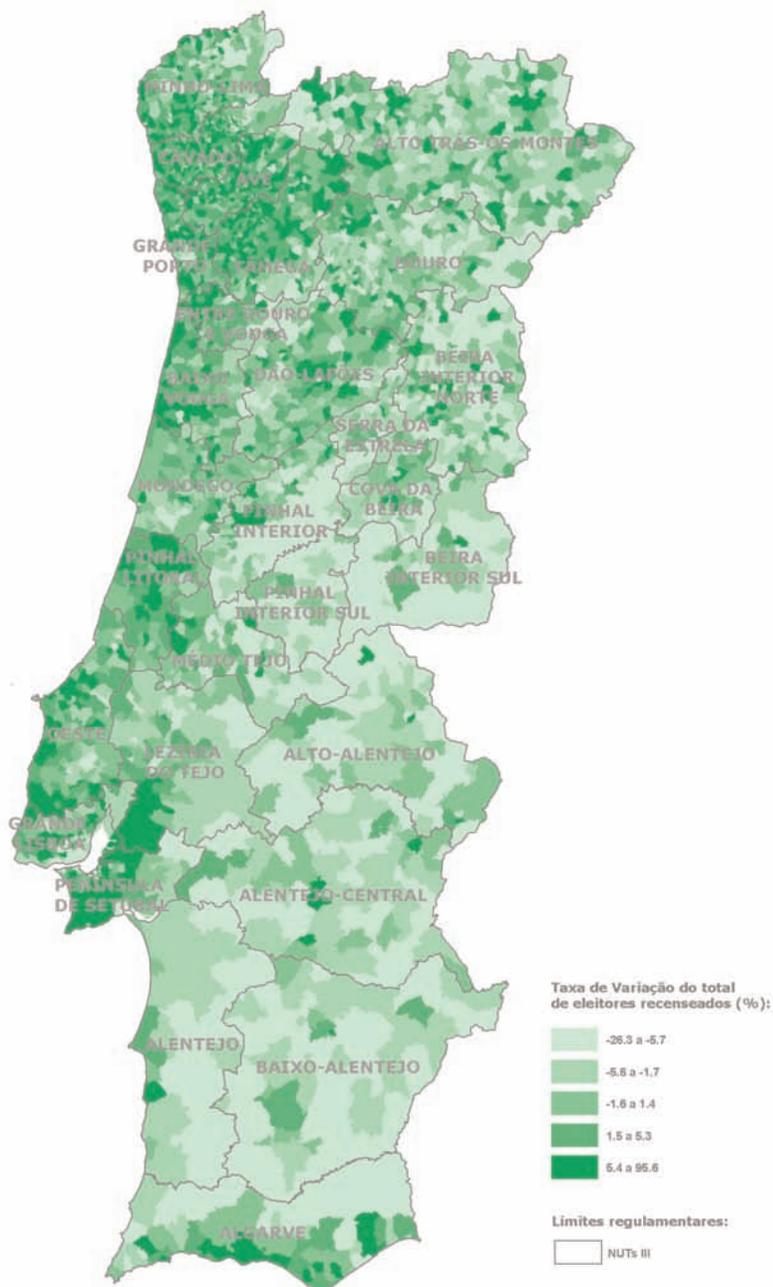
Fonte: STAPE, 2006

Os dados que constam do Quadro 3 sustentam as referências sobre o ténue crescimento do número de eleitores de nacionalidade portuguesa (e brasileira com estatuto de igualdade de direitos políticos). Os cidadãos brasileiros nestas condições não ultrapassam os 1.200 no momento recente (2006), pelo que este universo continua a ser esmagadoramente composto por cidadãos nacionais. A mediana da distribuição dos eleitores nacionais situa-se nos 866 eleitores por freguesia, valor que se manteve inalterado entre 2001 e 2006. Algumas diferenças nos valores máximos (que correspondem às circunscrições eleitorais com maior número de eleitores inscritos) e nos valores mínimos (que correspondem às circunscrições eleitorais com menor número de eleitores inscritos) não alteram a leitura de um mapa de recenseamento profundamente diversificado no território Continental. Convivem no nosso ordenamento administrativo eleitoral circunscrições que possuem um número de eleitores bastante superior à dimensão média das cidades portuguesas, e circunscrições que têm menos eleitores do que uma unidade de vizinhança (edifício moderno) normalmente existente numa cidade. Estes contrastes são uma marca muito impressionante da realidade eleitoral portuguesa (e sabemos como a representação política dos eleitos, nomeadamente nas eleições locais, é afectada por este facto).

Se a leitura macroscópica indicia alterações ligeiras entre o momento inicial (2001) e o momento recente (2006) da análise, o Mapa 1 revela que o País fervilhou em termos de mudanças no universo total de eleitores, quando dirigimos a nossa observação para as freguesias. Algumas circunscrições perderam, em 5 anos, até quase 1/4 dos eleitores que se encontravam inscritos em 2001, quer por falecimento, quer por terem transferido a sua inscrição para outra circunscrição eleitoral. Mais raramente, por dupla inscrição. Em contrapartida, outras houveram em que o número de eleitores duplicou, ou mesmo mais do que duplicou.

O Mapa 1 permite perceber que extensas áreas contíguas a sul de Portugal, quer na Região do Algarve (da montanha), no Alentejo Litoral, Baixo-Alentejo e Alto-Alentejo perderam inscrições no RE, vendo diminuída o seu colégio eleitoral. Mas este fenómeno, que tem uma forte correspondência (associação estatística significativa, com $r = .534$; $p < 0.001$) com o índice de envelhecimento dessas freguesias, ainda se manifesta com alguma expressão em praticamente todo o interior norte do País. São estes resultados que nos levam a recolocar a questão da organização política e da vivência democrática numa sociedade que se expõe a uma nova ordem demográfica recessiva (em que as comunidades perdem gente, perdem eleitores, influência e capacidade de mobilização de recursos para o seu desenvolvimento).

Inversamente, quase toda a fachada atlântica, do Minho-Lima à margem sul da Área Metropolitana de Lisboa (i.e., de Valença à cidade de Setúbal), com uma penetração de 30 a 50 km para o interior, se cobre de freguesias que reforçaram o número de eleitores inscritos. Seria oportuno perceber como se comportam, em termos de participação eleitoral (percentagem de votantes), estes dois Portugais: o Portugal demograficamente deprimido e envelhecido e o Portugal que reforça representação à escala local e nacional. Os atlas eleitorais (STAPE, 2006) não permitem inferir que este Portugal demograficamente mais forte se manifeste através de uma participação superior ao Portugal demograficamente recessivo, mas uma análise a uma escala mais fina poderá revelar algo mais sobre a importância do que definimos ser a resultante de um conjunto de acções individuais que ocorrem dentro de um sistema de interdependências. Eventuais mudanças ou continuidades nos modelos de participação cívica (através do voto e da disponibilidade para se ser sufragado) podem não decorrer directamente de factores demográficos, técnicos e económicos, o que coloca de novo em cima da mesa a escolha da pedagogia democrática e das suas didácticas para devolver os conceitos de eleito e eleitor à estima pública.



Mapa 1 - Variação (em %) no total de eleitores recenseados, por freguesia, no Continente português (2001 a 2006)

Essa renovação da vida democrática na comunidade onde se reside pasará porventura, e entre outras mudanças, pelo próprio reforço do número de eleitores com capacidade eleitoral activa, pela possibilidade (associada ao reforço demográfico) de criação de subculturas políticas, focus de opinião, vontade de participação, renovação de eleitos e de políticas, e pela capacidade (disposição) de agir nesse mesmo sentido. Daí termos procurado desenvolver um indicador (certamente indirecto e falível) de imobilismo das Comissões Recenseadoras (a pensar ainda na nota de rodapé 3, neste texto), e que exprime o quociente entre os eleitores inscritos e a população residente adulta (para o ano de 2001). Presume-se que quanto maior for a diferença, menor a capacidade de mudança operada.

Apuraram-se algumas correlações estatísticas significativas, baseadas nos indicadores criados, que sugerem que a ausência de dinâmica social (ou imobilismo) é acompanhada de uma pior qualidade do RE (operacionalizada pela relação entre eleitores inscritos em 2001 e pessoas com mais de 18 anos e residentes nessa freguesia nesse mesmo ano). Com efeito, quanto mais nos afastamos de valores adequados entre RE em 2001 e o RP de 2001 (nomeadamente por sobre-registo de eleitores inscritos), menor é a população residente da freguesia ($r = -.277$; $p < 0,000$, para $n = 4033$), menor é a proporção de pessoas que não se desloca para trabalhar ($r = -.267$; $p < 0,000$, para $n = 4034$), menor é a variação do número de eleitores ($r = -.341$; $p < 0,000$, para $n = 3987$), menor é a taxa de variação de eleitores da UE ($r = -.098$; $p < 0,03$, para $n = 516$) e da taxa de variação de outros eleitores estrangeiros [ER] ($r = -.107$; $p < 0,03$, para $n = 416$). A associação estatística significativa entre indicador de imobilismo e o índice de sazonalidade ($r = .410$; $p < 0,000$, para $n = 4032$) parece provar, por outro lado, que crescimento económico e expansão urbana (aumento do número de 2^{os} habitações, mais urbanização) não são sinónimos de desenvolvimento social e político.

Regressando à descrição dos resultados obtidos e dos termos das mudanças ocorridas no universo dos eleitores residentes no Continente entre 2001 e 2006 (cfr. ainda Quadro 3), constatou-se que se no universo dos cidadãos nacionais inscritos (globalmente considerados) não houve grandes alterações, já a mesma conclusão não se pode retirar da análise dos dois outros universos – *‘eleitores da União Europeia não nacionais (EU)’* e *‘outros cidadãos eleitores estrangeiros residentes em Portugal’*. Em cinco anos, os primeiros aumentaram o seu número em 75% e os segundos em quase 30%. E, não menos significativo, se se reconhece que, em média, estes eleitores têm uma fraca representação numérica por freguesia – embora tenha aumentado correspondentemente – existem freguesias em que os eleitores estrangeiros começam a revelar algum efeito de massa. Os valores apurados revelam que esse efeito (traduzido

por percentagens superiores a 5% no total de eleitores recenseados na circunscrição eleitoral) se manifesta, sobretudo, em várias freguesias da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve. São, todavia, estrangeiros com estatutos sociais distintos.

Sobre esta recomposição do tecido eleitoral importa perceber que se apurou uma correlação positiva estatisticamente significativa ($r=.112$; $p<0,01$) entre a presença de eleitores da UE e outros estrangeiros (ER), indicando uma cosmopolitização da sociedade portuguesa que se manifesta, agora, também no universo de eleitores inscritos. Esta diversidade do eleitorado, tomando a sua nacionalidade como referência, é ainda marcada pelo facto da presença de '*eleitores de nacionalidade estrangeira não europeus (ER)*' se encontrar positivamente correlacionada com o volume da população residente na freguesia ($r=.13$; $p<0,008$).

Os dados dos Quadros 4a a 4c referem-se às transformações que queremos sinalizar, convocando as variáveis de caracterização dos eleitores inscritos (sexo e a idade). Eles indicam-nos que a redução do número de eleitores jovens, em ambos os sexos, foi muito acentuada nos últimos 5 anos (-21,2% e -20,0%, respectivamente para homens e mulheres), e claramente superior à variação estimada para esta coorte eleitoral (com idades compreendidas entre os 18 e os 24 anos). Já o havíamos referido e identificado (Figura 1)⁹.

Insiste-se muito na relação de dependência entre este envelhecimento na base da pirâmide demográfica dos eleitores portugueses e o próprio envelhecimento demográfico da estrutura social do País, apontando habitualmente para as zonas rurais e para o fenómeno do êxodo para as cidades (espécie de facto social gazua que tudo explica). É certo que essa relação existe, mas os dados agora analisados provam que não existem diferenças estatisticamente significativas entre a diminuição ocorrida nas áreas predominantemente rurais, nas medianamente urbanas e nas predominantemente urbanas (cfr. tipologia apresentada anteriormente). Por conseguinte, os jovens eleitores perdem em termos absolutos e proporcionais no RE e indistintamente em função do tipo de habitat em que vivem. Perdem porque nasceram menos que os das gerações que os precederam. Perdem porque não se inscreveram no RE. Este absentismo cívico geracional não parece ser apenas um problema demográfico ligeiro ou simples, mas antes algo territorialmente endémico e sociologicamente complexo – a exigir uma abordagem bastante interaccionista.

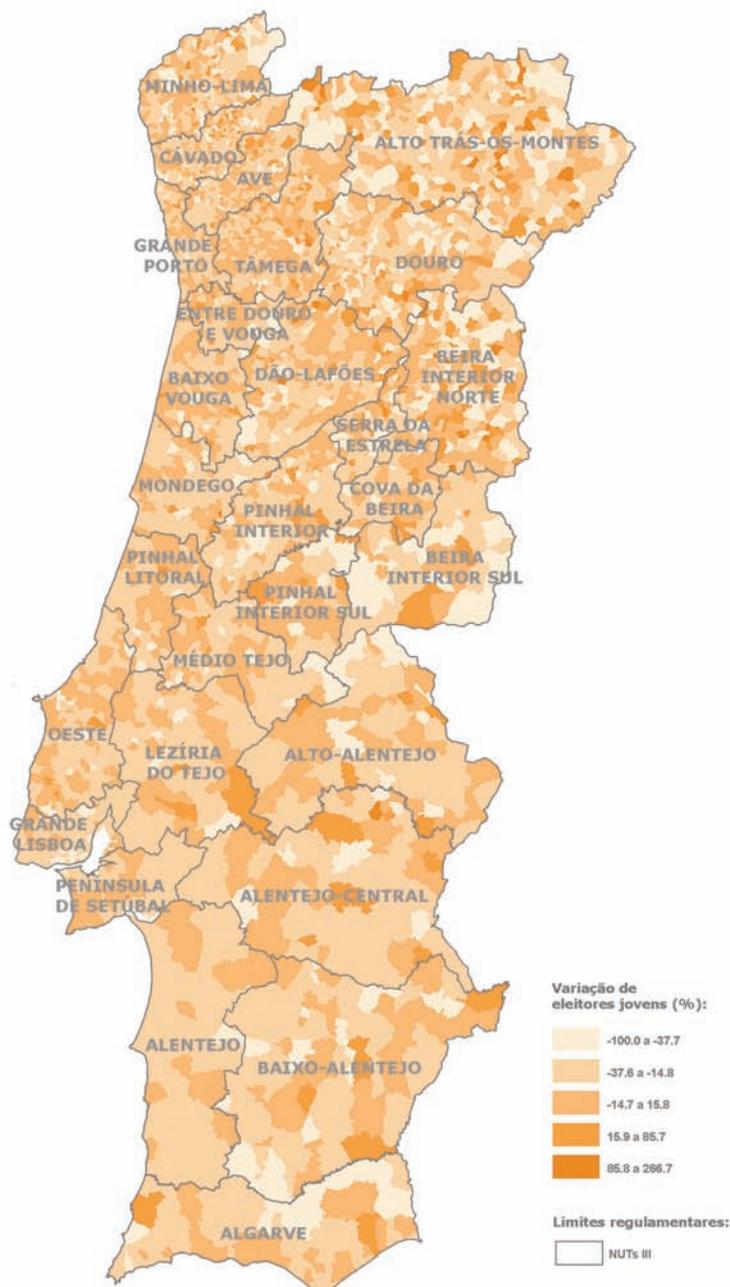
⁹ Verificamos também, e pela primeira vez, que essa diminuição não se verificou no universo dos eleitores estrangeiros (cfr. Quadros 4b e 4c), e que muito pelo contrário os jovens de diferentes nacionalidades viram o seu peso relativo reforçado. O facto de estarmos a referir-nos a umas escassas centenas de jovens não prejudica a sinalização da mudança e do seu significado sociológico.

Repare-se ainda, com recurso à observação do Mapa 2, que praticamente todo o Continente português está sob o efeito da recessão dos jovens no RE, não se devendo esquecer que se trata de uma análise para um período curto de 5 anos. Metade das freguesias perdeu até 20% de eleitores com menos de 24 anos de idade (valor da mediana é de -19%). Só 614 freguesias, das 4051 existentes, ou seja, 15% das circunscrições eleitorais do Continente obtiveram uma variação positiva. A esmagadora maioria destas situa-se no norte do País, e mais próximo do litoral.

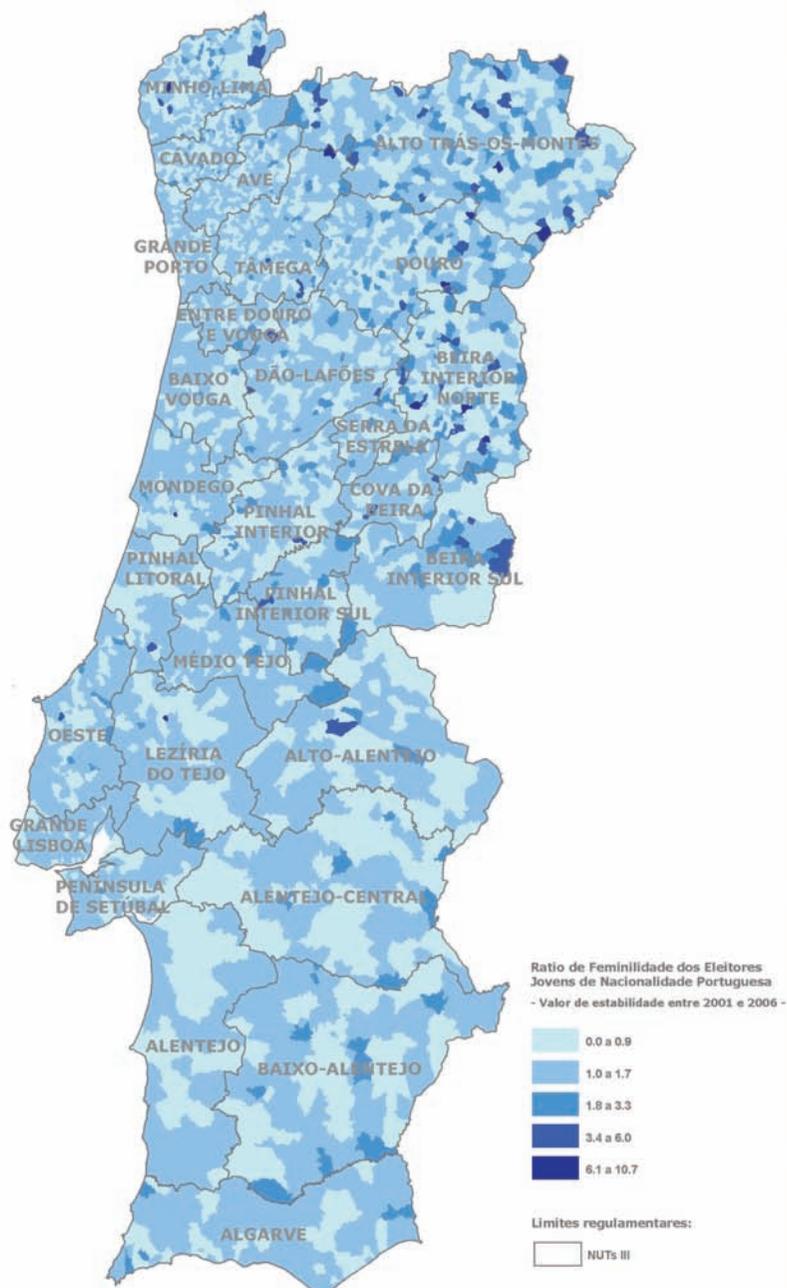
Questionámo-nos sobre se estas transformações teriam afectado de igual modo o sexo masculino e o sexo feminino. Os dados do Quadro 4a, no que à população eleitoral de nacionalidade portuguesa respeita não revelavam grandes diferenças. Contudo, interessaram-nos dois tipos complementares de observação: a estabilidade da relação entre mulheres e homens eleitores jovens (invertendo aqui a tradicional relação de masculinidade) e o comportamento deste indicador no território.

Não surpreendentemente, e com grande alcance interpretativo para uma sociologia do comportamento eleitoral e da explicação sobre a adesão diferenciada pelo género aos valores da cidadania, os resultados obtidos confirmam que neste período de análise o quociente entre mulheres e homens, expectavelmente próximo de 100 (pela ausência esperada, nestas idades, de efeitos de sobremortalidade masculina ou feminina), se agravou em cerca de 15%, significando que a sangria dos jovens inscritos afectou mais o sexo masculino do que o feminino.

A observação do Mapa 3 confirma ainda a expressão territorialmente diferenciada deste fenómeno. Todo o Continente está marcado por um ligeiro a moderado aumento da diferença entre o número de jovens eleitoras e o de jovens eleitores, mas é no País interior que se registam os casos de uma mais acentuada diferenciação. Esta mudança pode vir a determinar alterações importantes na expressão do comportamento eleitoral, e porque não na vida política local, em muitas dessas circunscrições, reanimando a velha questão social do acesso e desempenho da vida política conjugada no feminino.



Mapa 2 - Variação (em %) no total de eleitores jovens, por freguesia, no Continente português (2001 a 2006)



Mapa 3 - Variação na ratio de feminilidade dos eleitores jovens, por freguesia, no Continente português (2001 a 2006)

Conclusões

A análise efectuada, declaradamente com um estatuto apenas exploratório, pôs em evidência o enorme potencial que a BDRE comporta para o estudo da sociedade portuguesa contemporânea e das suas transformações sociais, não apenas composicionais mas (eventualmente) também estruturais.

A metodologia empregue, recorrendo à ligação de atributos provenientes do recenseamento eleitoral e do recenseamento populacional, posteriormente convergindo para um sistema de informação geográfica, provou ser exequível. Há futuramente que procurar encontrar e estabilizar as variáveis que venham a provar o seu elevado poder explicativo e até predictor de algumas mudanças.

Não obstante a opção deliberada por um período de análise curto, de 2001 a 2006, justamente com o objectivo de revelar que é possível durante os períodos intercensitários “contar” com o registo eleitoral, os resultados evidenciaram mudanças que interpelam o significado da mudança social em Portugal.

Provaram-se as duas hipóteses orientadoras desta análise:

1. A relativa independência de alguns processos de mudança composicional do universo de eleitores relativamente aos factores demográficos (envelhecimento, distribuição no território e composição dos aglomerados humanos). Ou seja, o envelhecimento na base da estrutura demográfica do universo de eleitores comporta-se diferentemente do envelhecimento da população residente, embora se encontre associado, e indistintamente das características do *habitat*;
2. A associação entre os processos de cosmopolitização das freguesias do Continente português e a modernização dos processos de gestão do recenseamento eleitoral à escala das Comissões Recenseadoras ficou demonstrado pelas correlações que puseram em evidência a relação entre imobilismo social e menor qualidade do RE.

Referências bibliográficas

Casimiro, F., Paulino, P. (2003) – Censos 2001 versus Recenseamento Eleitoral, Revista de Estudos Demográficos, N.º.34, INE, Lisboa: 27-40.

INE (1999) – Indicadores Urbanos do Continente – tipologia de áreas urbanas, INE, Lisboa

INE (2006) - Estimativas Provisórias de População Residente Intercensitárias - Portugal, NUTS II, NUTS III e Municípios – para 2005, INE, Lisboa

Machado, P. (1999) – O universo eleitoral português em números. Uma velha questão revisitada, Revista Eleições, n.º 5, STAPE, Lisboa.

STAPE (2006) - Atlas Eleitoral “ - Assembleia da República – 2005 e Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira, STAPE/MAI, Lisboa

O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais

- Antecedentes Legislativos - Evolução
- O Actual Regime Jurídico dos Financiamentos Políticos

Ilda Carvalho Rodrigues

Jurista

O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais é uma questão essencial da democracia e tem ocupado crescentemente a atenção do legislador, dos políticos e da opinião pública.

A sua regulação jurídica sofreu várias alterações ao longo dos últimos 30 anos e todas elas envolveram debates políticos centrados no reforço da transparência e credibilidade das contas e na eficácia do controlo e da fiscalização.

Pretende-se, neste breve estudo, dar conta da evolução jurídica ocorrida, descrevendo as várias componentes e caracterizando os diversos ciclos de reforma normativa, terminando com a exposição das actuais regras e procedimentos.

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS – EVOLUÇÃO

A) BREVE ENQUADRAMENTO

Entre 1974 e 1993, o regime jurídico do financiamento político encontrava-se disperso por vários diplomas, nomeadamente na lei dos partidos políticos, no que respeitava às contas correntes dos partidos, e nas várias leis eleitorais que regulavam cada tipo de eleição, no que atendia às contas das campanhas.

Os primeiros diplomas legais que envolveram normas sobre esta matéria foram anteriores à aprovação da própria Constituição da República Portuguesa: o DL n.º 595/74, de 7 de Novembro - Lei dos Partidos Políticos – que incluía apenas uma disposição sobre o respectivo regime financeiro e outras duas relativas a benefícios fiscais ¹; já quanto às campanhas eleitorais os DL's n.ºs 621-C/74, de 15 de Novembro, e 93-C/76, de 29 de Janeiro, respectivamente reguladores da eleição da Assembleia Constituinte e da 1.ª eleição da Assembleia da República ², que dedicavam especificamente um capítulo às finanças eleitorais e, em sede de ilícito eleitoral, previam as correspondentes sanções. ³

A Constituição da República Portuguesa, na sua versão originária, apenas veio a consagrar o princípio da “fiscalização das contas eleitorais” ⁴ como princípio geral das campanhas eleitorais, nada estabelecendo sobre o financiamento da actividade normal dos partidos políticos. Só passados 20 anos, em 1997 com a 4.ª Revisão Constitucional, ficou expressamente previsto que “os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas”, remetendo para a lei ordinária o estabelecimento das “regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.” ⁵

O regime até então definido, caracterizado na sua substância pela instituição de regras mínimas e pela ausência da definição de procedimentos contabilísticos, foi reproduzido nas posteriores leis eleitorais ⁶ e vigorou até 1993.

No escasso debate parlamentar ocorrido neste período relativamente ao financiamento dos partidos e das campanhas, encontramos apenas refe-

¹ Artigos 9.º - “Benefícios e isenções a conceder pelo Estado”, 20.º - “Regime financeiro” e 22.º - “Suspensão de benefícios”.

² Consultar o quadro cronológico dos actos eleitorais, que se encontra no final deste estudo.

³ Artigos 78.º a 81.º e 136.º a 138.º do DL n.º 621-C/74, de 15 de Novembro, e artigos 71.º a 74.º e 129.º a 131.º do DL n.º 93-C/76, de 29 de Janeiro.

⁴ Artigo 116.º, n.º 3, alínea d) da CRP de 1976 (actualmente alínea d) do n.º 3 do artigo 113.º).

⁵ Artigo 51.º, n.ºs 5 e 6 da CRP, aditados pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

⁶ Eleição do Presidente da República: artigos 66.º a 69.º e 131.º a 133.º do DL n.º 319-A/76, 3 Maio (entretanto alterados pela Lei n.º 143/85, 26 Novembro); Eleição da Assembleia da República (segunda eleição e seguintes): artigos 75.º a 78.º e 143.º a 145.º da Lei n.º 14/79, 16 Maio; Eleição da Assembleia Legislativa Regional dos Açores: para a 1.ª eleição, os artigos 69.º a 72.º e 127.º a 129.º do DL n.º 318-C/76, 30 Abril, e para as restantes eleições, os artigos 75.º a 78.º e 143.º a 145.º do DL n.º 267/80, 8 Agosto; Eleição da Assembleia Legislativa Regional da Madeira: artigos 69.º a 72.º e 127.º a 129.º do DL n.º 318-E/76, 30 Abril; Eleição das Autarquias Locais: artigos 62.º a 65.º e 119.º a 121.º do DL n.º 701-B/76, 29 Setembro; Eleição do Parlamento Europeu: artigo 1.º da Lei n.º 14/87, 29 Abril, (remissão para a Lei Eleitoral da Assembleia da República).

rências à questão do financiamento do Estado para as campanhas eleitorais, no âmbito da discussão de propostas apresentadas para o efeito. Apesar de não terem sido aceites pela maioria parlamentar, era opinião de alguns deputados que o Estado deveria cobrir a generalidade das despesas da campanha eleitoral.⁷

Em 1992 dá-se início ao processo legislativo de revisão do regime de financiamento dos partidos e das campanhas, culminando com a entrada em vigor da Lei n.º 72/93, de 30 de Novembro, que passou a codificar toda a matéria, dedicando-se o capítulo II ao financiamento dos partidos políticos e o capítulo III ao financiamento das campanhas eleitorais. Este diploma foi posteriormente alterado pela Lei n.º 27/95, de 18 de Agosto, apenas ao nível de normas relativas às contas dos partidos políticos.

O eixo principal da reforma de 1993 assentou em 2 vectores: quanto às fontes de financiamento, a preocupação global de transparência da vida pública com a previsão de condições para o financiamento privado e a admissão de financiamento público nas campanhas eleitorais; no domínio das despesas, a pretensão de estabelecer limites adequados às necessidades reais.⁸

No ano de 1998, com a publicação da Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto, procede-se a nova reforma do financiamento partidário e eleitoral, com a introdução de regras e formalidades inovadoras. Este diploma começou a produzir efeitos na data da sua publicação, com a ressalva de às contas partidárias do exercício de 1998 ser aplicável o regime anterior fixado na Lei n.º 72/93.

Do debate parlamentar então ocorrido, evidenciou-se a necessidade de colmatar as lacunas e insuficiências constantes da anterior legislação, de forma a evitar uma degradação do sistema e a adequar o funcionamento financeiro e organizacional dos partidos a uma realidade, ao tempo, cada vez mais exigente e competitiva.⁹

A Lei n.º 56/98 foi objecto de alterações operadas pela Lei n.º 23/2000, de 23 de Agosto (cuja aplicação foi diferida para o dia 1 de Janeiro de 2001) e pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

Em 1 de Janeiro de 2005 entrou em vigor a legislação que actualmente regula os financiamentos políticos e que será analisada na 2.ª parte deste

⁷ Cfr. Diário da Assembleia Constituinte n.º 108, de 5 de Fevereiro de 1976, no âmbito da discussão e aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, e Diário da Assembleia da República, n.º 93, de 6 de Setembro de 1978, no seio do processo legislativo que levou à aprovação da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio - Lei Eleitoral da Assembleia da República.

⁸ Cfr. Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, publicado no Diário da Assembleia da República, n.º 44, II Série-A, de 26 de Junho de 1993.

⁹ Cfr. Debate parlamentar publicado no DAR, I Série, n.º 108, de 26 de Setembro de 1997.

estudo - Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, e Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro.

De seguida, procede-se à descrição da evolução normativa do regime do financiamento dos partidos e do regime das campanhas eleitorais, analisando-se, em cada um deles, as seguintes vertentes: Receitas; Despesas; Regime contabilístico e Prestação das contas; e Fiscalização das contas.

B) FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

➤ Receitas - Fontes de financiamento

Em **1974**, a lei dos partidos políticos previa apenas os seguintes comandos:

- Proibição de contribuições pecuniárias de pessoas singulares não nacionais;
- Proibição de contribuições pecuniárias de pessoas colectivas não nacionais e de empresas nacionais;
- Proibição de subsídios ou outro tipo de financiamento oriundos de determinados entes públicos (organismos autónomos do Estado, associações de direito público, institutos e empresas públicas, autarquias locais e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa);
- Concessão de benefícios fiscais e isenção de preparos e custas judiciais (financiamento público indirecto ¹⁰).

Em **1977**, através da Lei n.º 32/77, de 25 de Maio (Lei Orgânica da Assembleia da República), fica estabelecida a atribuição de subvenção anual a cada um dos partidos políticos representados na Assembleia da República em montante equivalente à fracção de 1/225 do salário mínimo nacional mensal (smn) por cada voto obtido na eleição legislativa.

Em **1988**, com a nova Lei Orgânica da Assembleia da República (Lei n.º 77/88, de 1 de Julho), são mantidos os requisitos e o valor da subvenção anual, mas especifica-se, ademais, que no caso de coligação eleitoral a subvenção devida a cada um dos partidos nela integrados é igual à subvenção que corresponder à respectiva coligação, distribuída proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido.

¹⁰ Outras fontes de financiamento público indirecto encontram-se previstas nas leis eleitorais, tais como a atribuição gratuita, em período de campanha eleitoral, de tempos de antena, de edifícios e recintos públicos, de salas de espectáculo e, ainda, em matéria de apresentação de candidaturas e respectivo contencioso e fases do apuramento, as isenções de taxas ou emolumentos e de imposto de justiça.

Em **1993**, o novo regime implementado passou a dispor o seguinte:

- Especificação das fontes de financiamento privado: Quotas e contribuições de filiados; Contribuições dos eleitos; Donativos de pessoas singulares; Donativos de pessoas colectivas; Produto de actividades de angariação de fundos; Rendimentos do património; Produto de empréstimos; e Produto de heranças ou legados;
- Imposição de regras e de limites máximos aos donativos pecuniários de pessoas singulares: limite de 30 smn por doador; titulados por cheque quando excedessem 10 smn, podendo constar de acto anónimo até esse valor; e limite total anual de 500 smn para os donativos anónimos;
- Admissão dos donativos de pessoas colectivas e fixação das respectivas regras e limites máximos: indicação da origem e exigência de deliberação escrita do órgão social competente; limite de 100 smn por doador; e limite total anual de 1.000 smn;
- Proibição de donativos pecuniários de determinadas pessoas colectivas (empresas públicas, sociedades de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos, empresas concessionárias de serviços públicos, pessoas colectivas de utilidade pública ou dedicadas a actividades de beneficência ou de fim religioso, associações profissionais, sindicais ou patronais, fundações e governos ou pessoas colectivas estrangeiras);
- Especificação das fontes de financiamento público directo: subvenções aos partidos e campanhas eleitorais; e subvenção atribuída pelo Parlamento Europeu;
- Inclusão das regras de atribuição da subvenção estatal, idênticas ao regime anterior (quer quanto ao requisito de acesso e valor da subvenção, quer quanto á sua repartição no seio de uma coligação);
- Alargamento dos benefícios fiscais constantes do anterior normativo e manutenção da isenção de preparos ¹¹ e custas judiciais (financiamento público indirecto).

Em **1998**, as novidades resultantes da revisão feita neste ano ao regime do financiamento partidário foram:

- Distinção entre financiamento privado (donativos de pessoas singulares ou colectivas e o produto de heranças ou legados) e receitas próprias dos partidos (as quotas e outras contribuições de filiados, as contribuições de eleitos, o produto de actividades de angariação de fundos, os rendimentos do património e o produto de empréstimos),

¹¹ Actualmente taxas de justiça.

mantendo-se as mesmas regras e limites estipulado para os donativos;

- Quanto aos donativos proibidos, aditamento da interdição de receber ou aceitar quaisquer contribuições ou donativos indirectos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que àqueles aproveitem, fora dos limites consentidos para os donativos admissíveis;
- Alargamento da atribuição da subvenção estatal anual aos partidos que, embora não tendo conseguido representação parlamentar, obtenham um número de votos superior a 50.000;
- Nova ampliação dos benefícios fiscais.¹²

Em **2001**, com a primeira alteração efectuada pela Lei n.º 23/2000 ao regime em vigor desde 1998, verificam-se as seguintes ocorrências:

- Instituição de novas regras e limites aos donativos pecuniários de pessoas singulares: obrigatoriamente titulados por cheque ou transferência bancária quando excedessem 1 smn (mantendo os 30 smn como limite anual por doador) e o limite de 1 smn por doador para os donativos anónimos e no global anual de 400 smn;
- Regulamentação, pela primeira vez, dos donativos em espécie e dos bens cedidos a título de empréstimo, submetendo-os ao limite definido para os donativos pecuniários de pessoas singulares (de 30 smn por doador) tendo por base o seu valor corrente no mercado;
- Sujeição das aquisições de bens a partidos por montantes manifestamente superiores ao respectivo valor de mercado ao regime dos donativos de pessoas singulares, especificamente ao limite de 30 smn por pessoa;
- Proibição expressa dos donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras (salvo a possibilidade de contrair empréstimos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras);
- Imposição do limite anual de 1.500 smn às receitas de acções de angariação de fundos, sem prejuízo da realização de iniciativas especiais de angariação de fundos que envolvam ofertas de bens e serviços (que não contribuem para o limite fixado, devendo contudo ser objecto de contas próprias com registo de receitas e despesas).¹³

¹² Na reforma levada a efeito em 1998, regista-se, ainda, que em matéria de financiamento público, deixa de ser feita referência expressa à subvenção atribuída pelo Parlamento Europeu, substituindo-a por "outras legalmente previstas".

¹³ Além das alterações já mencionadas, a lei passa a fazer referência às subvenções públicas no elenco das receitas próprias dos partidos.

➤ **Despesas**

Só em **1993**, a propósito do regime contabilístico, é feita referência expressa a despesas com o pessoal, despesas com a aquisição de bens e serviços correntes, encargos financeiros com empréstimos e outras despesas com a actividade própria do partido.

Em **2001**, com a Lei n.º 23/2000, registam-se as seguintes alterações:

- Às despesas já elencadas, acrescentaram-se as despesas correspondentes às contribuições para campanhas eleitorais;
- Estipulou-se que os partidos não podem adquirir bens ou serviços a pessoas singulares e colectivas, nacionais ou estrangeiras, a preços inferiores aos praticados no mercado;
- E regulamentou, pela primeira vez, o pagamento das despesas, obrigando a que, no caso de despesas de valor superior a 2 smn, seja efectuado por meio de cheque ou outro meio bancário que permita a identificação do montante e da entidade destinatária.

➤ **Regime contabilístico / Prestação das contas**

Em **1974** apenas se encontrava estabelecido a elaboração de um relatório anual, com discriminação das receitas e despesas e a indicação, respectivamente, da *proveniência* e da *aplicação*, sujeito a parecer do órgão partidário estatutariamente competente para a sua revisão e, ainda, a parecer de três revisores oficiais de contas¹⁴. As contas e pareceres anexos deveriam ser publicados no jornal oficial.

Em **1993**, do novo regime aprovado, passou a constar o seguinte:

- Definição do regime contabilístico: os partidos ficaram obrigados a possuir contabilidade organizada, sujeita aos princípios aplicáveis ao POC com as devidas adaptações;
- Imposição de requisitos especiais: inventário anual do património, discriminação das receitas, discriminação das despesas e discriminação das operações de capital;
- Obrigação de controlo interno da actividade económico-financeira do partido com vista a assegurar o cumprimento da lei do financiamento;
- Apresentação de contas anuais ao Tribunal Constitucional, até ao fim do mês de Março do ano seguinte, em obediência aos critérios definidos para o regime contabilístico e requisitos especiais.

¹⁴ Um designado pelo partido e dois escolhidos por sorteio realizado na Câmara de Revisores Oficiais de Contas.

Em **1995**, com a alteração efectuada pela Lei n.º 27/95, passa também a ser exigida no seio da contabilidade, bem como na efectiva prestação de contas, a junção de listas exaustivamente discriminadas dos donativos concedidos por pessoas colectivas e do património imobiliário do partido.

Em **1998**, a par do que já se encontrava estipulado desde 1993, o novo regime consagrou ainda:

- A obrigação das contas nacionais dos partidos deverem incluir, em anexo, as contas das suas estruturas descentralizadas ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas;
- No que respeita às listas anexas à contabilidade dos partidos e à própria prestação de contas, passou também a exigir-se uma lista discriminada das receitas decorrentes do produto da actividade de angariação de fundos, com identificação do tipo de actividade e data de realização;
- Em sede de controlo interno, acrescentou que os partidos políticos poderão incluir em anexo às suas contas um relatório e parecer de um revisor oficial de contas.
- Por fim, alterou o prazo de prestação de contas, determinando o fim do mês de Maio para o cumprimento dessa obrigação.

Em **2001**, com a alteração feita através da Lei n.º 23/2000, fica estabelecido que:

- Os donativos pecuniários de pessoas singulares são obrigatoriamente depositados em contas bancárias exclusivamente destinadas a esse efeito e nas quais só podem ser efectuados depósitos que tenham essa origem;
- E que os extractos bancários de movimentos das contas e os extractos de conta de cartão de crédito devem ser apensos quer à contabilidade, quer às contas.¹⁵

➤ **Fiscalização das contas**

Em **1974**, conforme já referido, o relatório anual das contas estava apenas sujeito a parecer de três revisores oficiais de contas, o qual era publicado no jornal oficial.

¹⁵ Em conformidade com a proibição de donativos de pessoas colectivas, deixa de estar prevista a lista discriminada dos mesmos como anexo à contabilidade e às contas.

Só em **1993** é atribuída ao Tribunal Constitucional ¹⁶ a apreciação da regularidade e da legalidade das contas e respectiva publicação no Diário da República, revogando-se assim o regime anterior. Fica também prevista possibilidade de o TC requerer esclarecimentos aos partidos políticos.

Em **1995**, a apreciação do Tribunal Constitucional passa a constar de Acórdão (e não de mero parecer), determinando, ainda, que as listas de donativos de pessoas colectivas e do património imobiliário é, juntamente com o Acórdão do TC, publicado no Diário da República.

Desde então e até à entrada em vigor do regime actual, não se registaram mais alterações nesta sede, com a ressalva de que deixa de ser publicada a lista dos donativos de pessoas colectivas, em virtude da proibição desse tipo de receita em 2001.

Pelo que fica exposto e em tom conclusivo, a evolução registada ao nível do financiamento dos partidos políticos, até à entrada em vigor do actual quadro legal, é caracterizada pelos seguintes traços gerais:

- Inalterabilidade do valor da subvenção estatal, inicialmente fixado em 1/225 do smn por cada voto obtido em eleição legislativa (em 1977), registando-se apenas um alargamento do seu âmbito de aplicação subjectiva (em 1998, aos partidos que, apesar de não obterem representação parlamentar, alcançam mais de 50.000 votos);
- Ampliação sucessiva dos benefícios fiscais;
- A instituição de regras aos donativos de pessoas singulares em 1993, mantendo-se intocável o limite máximo à data estipulado por cada doador, assistindo-se apenas a uma diminuição do valor admissível para os donativos anónimos (por doador, de 10 smn passou para 1 smn em 2001, e globalmente, de 500 smn para 400 smn no mesmo ano);
- No que toca aos donativos de pessoas colectivas, inicialmente interditados em 1974, passam a ser admitidos em 1993 com observância de algumas regras e limites e, novamente, proibidos em 2001.
- As receitas de angariação de fundos só são regulamentadas em 2001, com o estabelecimento de um limite global anual;
- Proibição de donativos indirectos em 1998;
- Só em 2001 é regulamentada a realização das despesas e estipulada a proibição de aquisição de bens e serviços a preços inferiores aos praticados no mercado;

¹⁶ O Tribunal Constitucional foi criado em 1982, através da Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, na decorrência da Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, que procedeu à primeira revisão da Constituição.

- O regime contabilístico definido em 1993 não sofre alterações significativas, assinalando-se apenas a obrigação instituída em 1998 de as contas reflectirem as receitas e despesas das estruturas descentralizadas e, posteriormente em 2001, a obrigação de junção dos extractos bancários e a existência de uma conta bancária específica para os donativos de pessoas singulares;
- Em 1993, a fiscalização das contas é atribuída ao Tribunal Constitucional, não se registando alteração ao nível da intervenção que inicialmente foi definida: apreciação da regularidade e legalidade das contas.

C) FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

➤ **Receitas - Fontes de financiamento**

Entre 1974 e 1993, as várias leis eleitorais previam apenas os seguintes comandos:

- As despesas de candidatura e campanha são suportadas pelos respectivos partidos políticos;
- Proibição de contribuições de pessoas colectivas (quer nacionais, quer estrangeiras);
- Proibição de contribuições pecuniárias de pessoas singulares não nacionais;
- A particularidade de, na eleição do Presidente da República e nas eleições autárquicas, só serem permitidas, respectivamente, as contribuições das pessoas singulares que fossem subscritoras das candidaturas presidenciais ou das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos.

Em **1993**, o diploma que codificou o regime jurídico do financiamento das campanhas passou a dispor o seguinte:

- Admissão de novas fontes de receitas: a par das contribuições de pessoas singulares e das contribuições de partidos políticos, passou a admitir as contribuições de pessoas colectivas e a prever a atribuição de subvenção estatal¹⁷ e o produto de actividades de campanha eleitoral;
- Imposição de regras e de limites máximos:

¹⁷ É com a Lei 72/93 que se institucionaliza a comparticipação estatal para as campanhas eleitorais, cuja motivação central foi garantir um mínimo de igualdade de oportunidades entre as candidaturas: "...porque é durante os processos eleitorais que mais se faz sentir a necessidade de o Estado assegurar o princípio de oportunidades e porque é durante as campanhas eleitorais que mais se fazem sentir os custos financeiros, cada vez mais elevados, do acesso dos partidos aos media e, de um modo geral, aos meios de comunicação com os eleitores" (veja-se o debate parlamentar de 24 de Junho de 1993).

- Quanto à subvenção estatal, remete-se para o quadro evolutivo dos requisitos e valores no final deste item;
- Quanto às contribuições de partidos políticos, exige a sua certificação por documento emitido pelo órgão competente;
- As contribuições de pessoas singulares não podem exceder 100 smn por pessoa e são obrigatoriamente tituladas por cheque quando excedam 15 smn, podendo constar de acto anónimo até esse montante;
- As contribuições de pessoas colectivas devem ser precedidas de deliberação escrita do órgão competente e não podem exceder, no total, 1/3 do limite legal das despesas e, por pessoa, 100 smn, devendo ser obrigatoriamente indicada a sua origem;
- Proibição de donativos pecuniários de determinadas pessoas colectivas (empresas públicas, sociedades de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos, empresas concessionárias de serviços públicos, pessoas colectivas de utilidade pública ou dedicadas a actividades de beneficência ou de fim religioso, associações profissionais, sindicais ou patronais, fundações e governos ou pessoas colectivas estrangeiras);
- Discriminação das receitas produzidas por actos de campanha com referência à actividade.

Em **1998**, a revisão feita pela Lei n.º 56/98 manteve o regime anterior, com os seguintes detalhes:

- Fica expressamente previsto o acesso livre, por parte da entidade de controlo, à acta da qual conste a deliberação da pessoa colectiva de concessão de donativos;
- No elenco dos donativos proibidos acrescenta-se a interdição de receber ou aceitar quaisquer contribuições ou donativos indirectos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que àqueles aproveitem, fora dos limites consentidos para os donativos admissíveis.

Em **2001**, as alterações efectuadas pela Lei n.º 23/2000 foram as seguintes:

- Proibição de donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie por parte de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras (salvo a possibilidade de contrair empréstimos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras);
- Na rubrica dos donativos de pessoas singulares, a imposição de novos limites: 80 smn por pessoa e, quando de montante superior a 1 smn, são titulados por cheque. Por sua vez, é fixado um limite total aos

donativos anónimos, inexistente no anterior regime, no valor de 500 smn;

- Manda aplicar, nesta sede, o regime fixado para as contas partidárias, no qual se determina que os donativos em espécie e os bens cedidos a título de empréstimo estão sujeitos ao limite definido para os donativos pecuniários tendo por base o seu valor corrente no mercado e que as aquisições de bens a partidos por montante manifestamente superior ao respectivo valor de mercado, são consideradas como verdadeiros donativos, sujeitando-as ao mesmo regime.¹⁸

• **Quadros evolutivos - Subvenção estatal para as campanhas eleitorais**

1	Requisitos para a atribuição da subvenção estatal			
	1993	1998	Janeiro 2001	Agosto 2001*
PR	Os candidatos que obtenham pelos menos 5% dos votos	<i>Sem alteração</i>	<i>Sem alteração</i>	<i>Sem alteração</i>
AR	Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares e que obtenham no universo a que concorram pelos menos 2% dos lugares	<i>Sem alteração</i>	Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares e que obtenham representação	<i>Sem alteração</i>
ALR	<i>Não previsto**</i>	Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares e que obtenham no universo a que concorram pelos menos 2% dos lugares	Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares e que obtenham representação	<i>Sem alteração</i>
AL	Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares e que obtenham no universo a que concorram pelos menos 2% dos lugares (órgãos municipais)	<i>Sem alteração</i>	<i>Sem alteração</i>	Os partidos, coligações e grupos de cidadãos que concorram simultaneamente aos 2 órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos 1 elemento directamente eleito ou, no mínimo, 2% dos votos em cada sufrágio
PE	<i>Não previsto</i>	<i>Não previsto</i>	<i>Não previsto***</i>	Os partidos que concorram

* A Lei Orgânica n.º 1/2001, 14 de Agosto, entrou em vigor na data da sua publicação, à excepção das alterações com implicações financeiras que entraram em vigor com o Orçamento do Estado para 2002.

** Apesar de genericamente prever as eleições para as Assembleias Legislativas Regionais (no n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 72/93) e de lhe atribuir um valor (no n.º 3 do mesmo artigo, ver quadro seguinte), não determina quais os requisitos que os partidos que se candidatam àquela eleição devem preencher para ter direito à subvenção, o que só veio a ocorrer em 1998. Na prática, essa omissão não impediu que para a

¹⁸ Regista-se, ainda que a anterior designação de “produto de actividades de campanha eleitoral” foi substituída por “produto de actividades de angariação de fundos para campanha eleitoral”.

eleição realizada em 1996 se concedesse subvenção estatal às candidaturas, desconhecendo-se, contudo, quais os requisitos exigidos.

*** Outro dado curioso prende-se com o facto de a Lei n.º 23/2000, de 23 Agosto (com entrada em vigor em Janeiro de 2001) fixar o valor total da subvenção a atribuir na eleição para o Parlamento Europeu, mas só com a alteração efectuada em Agosto de 2001 prever as condições de acesso à subvenção por parte dos partidos candidatos àquela eleição. Contudo, tal circunstância, na prática, não teve qualquer consequência porque não se realizou nenhuma eleição para o PE entre 2000 e 2001 e só em 2004, pela 1.ª vez, foram concedidas subvenções às candidaturas ao PE.

2	Valor da subvenção estatal			
	1993	1998	Janeiro 2001	2001
PR	1.250 smn	Sem alteração	5.000 smn	Sem alteração
AR	2.500 smn	Sem alteração	10.000 smn	Sem alteração
ALR	2.250 smn	250 smn	1.000 smn	Sem alteração
AL	2.500 smn	Sem alteração	10.000 smn	50% do limite de despesas fixado para o município
PE	Não previsto	Não previsto	5.000 smn	Sem alteração

➤ Despesas

Com ressalva da fixação de limites máximos admissíveis para as despesas (consultar quadro evolutivo no final deste item), apenas em **1993** surge um regime específico para as despesas eleitorais, o qual consistia na obrigação de discriminação por categorias e na exigência de junção às contas de documento certificativo em relação a cada acto de despesa de valor superior a 5 smn.

As mesmas regras foram mantidas em **1998** e só foram introduzidas algumas melhorias com a Lei n.º 23/2000, que entrou em vigor em **2001**:

- É definido, pela primeira vez, o conceito de despesas de campanha eleitoral: as que, tendo essa finalidade, se efectuem a partir da publicação do decreto que marca a data das eleições e até à realização do acto eleitoral respectivo;
- A junção de documento certificativo passa a ser obrigatória para cada acto de despesa de valor superior a 3 smn;
- Por outra via, exige-se que o pagamento de qualquer despesa de valor superior a 2 smn seja feita por meio de cheque ou outro meio bancário que permita a identificação do montante e entidade destinatária;
- Estipula, ainda, por remissão para o regime dos partidos, que as candidaturas não podem adquirir bens ou serviços a pessoas

singulares e colectivas, nacionais ou estrangeiras, a preços inferiores aos praticados no mercado.

Quadro evolutivo - Despesas eleitorais

Limites máximos admissíveis – Despesas			
Eleição*	entre 1974 e 1993		
AC	80.000\$ por cada candidato**		
AR (1ª eleição)			
ALRAA (1ª eleição)	40.000\$ por cada candidato**		
ALRAM			
AR (2ª eleição e seg.)			
ALRAA (2ª e seg.)	15 smn por candidato		
PE			
PR (1ª e 2ª eleição)	2.500.000\$**		
PR (3ª eleição e seg.)	25.000.000\$ ¹⁹ , acrescido de 12.500.000\$ em caso de 2ª volta		
AL	500\$ por cada candidato		
Eleição*	Em 1993	Em 1998	Janeiro de 2001
PR	6.000 smn, acrescidos de 2.000 na 2ª volta	5.500 smn, acrescidos de 1.500 na 2ª volta	4.400 smn, acrescidos de 1.200 na 2ª volta
AR	50 smn por candidato	35 smn por candidato	28 smn por candidato
ALR	25 smn por candidato	20 smn por candidato	16 smn por candidato
AL	1/4 smn por candidato	1/5 smn por candidato	<i>Sem alterações</i>
PE	200 smn por candidato	180 smn por candidato	144 smn por candidato
Eleição*	Agosto de 2001 ***		
AL	- 450 smn em Lisboa e Porto - 300 smn nos municípios com 100.000 ou mais eleitores - 150 smn, nos municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores - 100 smn, nos municípios com mais de 10.000 e até 50.000 eleitores - 50 smn, nos municípios com 10.000 ou menos eleitores - 1/3 do smn no caso de candidaturas apenas a assembleias de freguesia		

* Consultar o quadro cronológico dos actos eleitorais, que se encontra no final deste estudo.

** Com excepção das despesas de correio fixadas pela Comissão Nacional de Eleições

*** A alteração operada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, em matéria de limites de despesas, apenas afectou as que dizem respeito às campanhas eleitorais para as autarquias locais.

➤ Regime contabilístico / Prestação das contas

Entre 1974 e 1993 apenas se encontrava prevista a contabilização discriminada de todas as receitas (*sua origem*) e despesas efectuadas (*seu destino*), acrescendo em eleições autárquicas a discriminação por órgão autárquico, e a obrigação de prestação das contas à Comissão Nacional de Eleições e sua publicação na imprensa.

¹⁹ Valor actualizável de acordo com a taxa de inflação anual medida pelo índice de preços no consumidor apurado pelo Instituto Nacional de Estatística.

Em **1993** o novo regime passou a determinar o seguinte:

- As receitas da campanha constam de conta própria (contabilística);
- A responsabilidade pela elaboração e envio das contas é dos candidatos presidenciais, dos partidos políticos, das coligações ou do primeiro proponente do grupo de cidadãos eleitores, consoante os casos;
- No caso de eleições autárquicas, o partido ou coligação, se concorrer a várias autarquias, apresentará contas discriminadas como se de uma só candidatura nacional se tratasse e, no caso de coligação, a imputação das despesas a cada um dos partidos que a formam é feita de acordo com a proporção dos respectivos candidatos;
- As contas discriminadas são prestadas à Comissão Nacional de Eleições.

Em **1998**, a par das duas últimas regras anteriormente assinaladas, fica contemplado que:

- As receitas e despesas devem constar de contas próprias;
- É obrigatória a abertura de conta bancária especificamente constituída para o efeito, onde são depositadas as respectivas receitas de campanha;
- Os partidos políticos devem ter órgãos de fiscalização e controlo interno das contas relativas às campanhas eleitorais em que participem, com vista a assegurar o cumprimento da lei do financiamento e das leis eleitorais a que respeitem;
- É imposta a nomeação de mandatário financeiro por cada conta de campanha, a quem cabe a aceitação de donativos, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas da campanha;
- O mandatário financeiro é responsável pela elaboração e apresentação das respectivas contas de campanha, sendo subsidiariamente responsáveis, consoante os casos, os candidatos presidenciais, os partidos políticos ou coligações ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores.

Em **2001**, com a Lei n.º 23/2000, passou a ser imposta a apresentação de orçamento de campanha junto da CNE e, ao impor a aplicação aos donativos de pessoas singulares do regime estatuído para a mesma rubrica em sede de contas dos partidos, ordenou-se também o depósito dos donativos pecuniários de pessoas singulares em contas bancárias exclusivamente destinadas a esse efeito e nas quais só podem ser efectuados depósitos que tenham essa origem.

➤ **Fiscalização das contas**

Em **1974** incumbia à Comissão Nacional de Eleições apreciar a regularidade das receitas e despesas e notificar as candidaturas, no caso de verificar qualquer irregularidade, para apresentarem novas contas. O relatório de apreciação estava sujeito a publicação na imprensa.

Em **1993**, quanto à intervenção da CNE, fica determinado que este órgão aprecia a legalidade das receitas e despesas e a regularidade das contas,²⁰ sendo-lhe atribuída a competência para aplicar as coimas relacionadas com o financiamento das campanhas, com recurso para o TC.

O relatório de apreciação da CNE passa a ser publicado no Diário da Republica.

Em **2001**, com a Lei Orgânica n.º 1/2001, é acrescentado que, em eleições autárquicas, pode a CNE notificar os partidos ou coligações para que lhe sejam apresentadas contas de âmbito local.

Do exposto e em síntese, os pontos considerados mais significativos na evolução do normativo referente ao financiamento das campanhas eleitorais, até à entrada em vigor do actual regime legal, são os seguintes:

- Entre 1974 e 1993 ressalta-se a ausência de financiamento directo do Estado, o qual só ficou previsto com a Lei n.º 72/93. A partir daí, a variação do valor da contribuição estatal é ainda assim irregular: assistindo-se em 1998 a uma redução no âmbito apenas da eleição regional, posteriormente aumentada em 2001 (2.250 smn → 250 smn → 1.000 smn); em 2001 verifica-se um aumento nas eleições presidenciais, legislativas e autárquicas para o quádruplo do montante inicialmente fixado; e ainda nas autárquicas, em Agosto de 2001, o valor é novamente actualizado e indexado a cada município em função do limite de despesas fixado;
- A criação de regras para os donativos de pessoas singulares a partir de 1993, registando-se em 2001 uma diminuição do limite máximo admissível por cada doador (de 100 smn para 80), bem como do valor aceitável para os donativos anónimos (de 15 smn por pessoa para 1 smn). No que respeita ao valor global por campanha de donativos anónimos, só em 2001 é fixado em 500 smn;

²⁰ Mantendo-se a possibilidade de notificar as candidaturas para apresentar as contas devidamente regularizadas.

- Os donativos de pessoas colectivas, inicialmente vedados em 1974, passam a ser admitidos em 1993 com observância de algumas regras e limites e, novamente, proibidos em 2001;
- Às receitas provenientes de angariação de fundos (previstas desde 1993) nunca foi imposto qualquer limite por campanha;
- Proibição de donativos indirectos em 1998;
- Só em 1993 é exigida a junção de documento certificativo para as despesas (inicialmente aplicável apenas aos actos de despesa superiores a 5 smn, passando este valor para 3 smn em 2001);
- A definição legal de despesas eleitorais surge em 2001 e é, também, nesse ano que o pagamento dessas despesas passa a estar sujeito a determinadas regras, a par da proibição de aquisição de bens e serviços a preços inferiores aos praticados no mercado;
- Sobre o limite máximo admissível de despesas regista-se que, apesar de na primeira revisão legislativa, em 1993, se ter verificado um aumento considerável do respectivo valor, a evolução a que se assistiu a partir de 1998 foi sempre de redução dos limites;
- O regime contabilístico é definido em 1993 e, posteriormente, aperfeiçoado, evidenciando-se a obrigação instituída em 1998 de abertura de conta bancária específica para a campanha e a instituição da figura do mandatário financeiro, e em 2001 a obrigação de apresentação de orçamento da campanha;
- Manutenção do mesmo órgão fiscalizador desde 1974 – Comissão Nacional de Eleições. Contudo, só a partir de 1993 é que lhe é atribuída competência para aplicar as coimas resultantes do incumprimento da lei do financiamento.

II. O ACTUAL REGIME DOS FINANCIAMENTOS POLÍTICOS

Em 2002, no seio da denominada “Reforma do Sistema Político”²¹, para a qual foi constituída uma Comissão Eventual²², deu-se início à última revisão efectuada ao regime do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

O cenário, segundo os vários intervenientes políticos, caracterizava-se pela desconfiança dos cidadãos em relação às instituições e descrença em relação aos partidos políticos, considerando-se que o sistema político estava em crise e que era necessária uma reforma com vista a alterar mentalidades e a tornar a vida pública mais transparente.

As ideias-chave traduziram-se em “maior transparência”, “melhor fiscalização” e “acentuada responsabilização”. Pretendia-se atingir tais objectivos através, designadamente, da extinção dos donativos anónimos, do reforço de meios do Tribunal Constitucional com a criação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, de uma maior publicitação dos valores relativos ao material de propaganda e da aceitação de novos tipos penais.²³

A entrada em vigor da Lei 19/2003, de 20 de Junho, foi diferida para 1 de Janeiro de 2005, à excepção do seu artigo 8.º - “Financiamentos proibidos” - que de imediato passou a ser aplicado por ter sido encarado como um aspecto de moralização necessária e urgente quanto à proibição absoluta do financiamento anónimo.

Na sequência da criação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECPF) pela Lei 19/2003, era indispensável completar o quadro normativo com o diploma regulador da organização e funcionamento daquela Entidade, o que ocorreu com a Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro.²⁴

²¹ A qual visava implementar medidas que contribuíssem para a modernização do sistema político, nomeadamente no âmbito das seguintes matérias: Lei dos partidos políticos; Regime de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais; Leis eleitorais e composição da Assembleia da República; Estatuto dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos e limitação de mandatos; Regime de competências dos executivos autárquicos cessantes, entre o sufrágio e o início dos novos mandatos; e Desenvolvimento dos princípios sobre a participação directa e activa de homens e mulheres na vida política.

²² Criada no início da IX Legislatura, através da Resolução da Assembleia da República n.º 31/2002, de 23 de Maio, cujo mandato foi sendo sucessivamente renovado.

²³ Cfr. os debates parlamentares – discussão na generalidade e votação na especialidade - publicados no DAR, I Série, n.º 113, de 26 de Abril de 2003.

²⁴ Tendo, ainda, sido publicado o DL n.º 102/2006, de 7 de Junho, que determina as formas de identificação dos membros da ECPF e dos seus colaboradores.

O respectivo processo legislativo iniciou-se em 2004 e o objectivo essencial foi criar um conjunto de normas que acautelassem um desempenho eficiente da Entidade e uma adequada articulação com o Tribunal Constitucional. O diploma então aprovado, além de compreender as normas relativas à natureza, composição, estatuto dos membros, funcionamento e atribuições da ECFP, contém também as regras processuais de controlo das contas e a pormenorização de deveres específicos imputados aos partidos políticos e às candidaturas.

Assim, da reforma concluída, evidenciam-se os seguintes aspectos mais significativos e renovadores:

- ❖ **Aumento da contribuição do Estado** aos partidos políticos e às campanhas eleitorais;
- ❖ **Proibição dos financiamentos anónimos e princípio da titulação por instrumento bancário de todas as receitas partidárias e eleitorais;**
- ❖ **Aumento dos limites máximos das despesas eleitorais;**
- ❖ **Alargamento do período de elegibilidade das despesas de campanha eleitoral**, para 6 meses antes do acto eleitoral respectivo;
- ❖ **Criação de uma entidade independente a funcionar junto do Tribunal Constitucional, denominada “Entidade das Contas e Financiamentos Políticos”;**
- ❖ **Ampliação e reforço dos meios de controlo e das atribuições dessa Entidade, que coadjuva o Tribunal Constitucional na apreciação das contas;**
- ❖ **Acréscimo de deveres e obrigações dos partidos políticos e das candidaturas para com o órgão fiscalizador;**
- ❖ **Publicação integral de receitas e despesas.**

Apresenta-se, de imediato, a especificação das regras quanto às contas dos partidos políticos e quanto às contas das campanhas eleitorais.

A) FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

➤ Receitas - Fontes de financiamento

A lista discriminativa das receitas admissíveis manteve-se idêntica à que constava do anterior regime.

Financiamento público	- Subvenções para financiamento dos partidos - Outras legalmente previstas
Financiamento privado	- Quotas e outras contribuições dos seus filiados - Contribuições de representantes eleitos - Produto de actividades de angariação de fundos - Rendimentos provenientes do seu património - Produto de empréstimos - Produto de heranças ou legados - Donativos de pessoas singulares

Quanto ao financiamento público, registam-se as seguintes modificações:

- Aumento do valor da subvenção pública (de 1/225 para 1/135 do smn);
- Admissão de, em caso de coligação, a repartição pelos partidos nela integrados ser efectuada, preferencialmente, em função de acordo da coligação;
- E, ainda, alargamento dos benefícios fiscais.²⁵

Quanto ao financiamento privado - suas regras e limites - assinala-se o seguinte:

Regime da Subvenção pública	
Objectivo	Subvenção anual para financiamento da actividade corrente dos partidos políticos
Condição	Partido político que haja concorrido à eleição da Assembleia da República e que obtenha representação <u>ou</u> que obtenha um número de votos superior a 50.000
Valor	1/135* do smn por cada voto obtido na eleição da Assembleia da República
Repartição em caso de coligação	Proporcionalmente em função dos deputados eleitos por cada partido, salvo* disposição expressa em sentido distinto constante de acordo da coligação

* Alterações/inoações registadas em relação ao regime anterior.

²⁵ São suspensos os benefícios fiscais e as isenções concedidas (i) se o partido se abster de concorrer às eleições gerais; (ii) se as listas de candidatas apresentadas nas eleições gerais alcançar um número de votos inferior a 50.000, excepto se obtiver representação parlamentar; (iii) e se o partido não cumprir a obrigação de apresentação de contas.

- Definição de condições gerais para a percepção de receitas pecuniárias;
- Diminuição do limite máximo dos donativos de pessoas singulares (de 30 smn para 25, por doador);
- Proibição da percepção de donativos anónimos (anteriormente admitidos quando inferiores a 1 smn por doador e a 400 smn no seu cômputo global anual), cuja aplicação ocorreu logo em 2003;
- Não previsão da concessão às pessoas singulares (doadoras) dos benefícios fiscais decorrentes da aplicação do Estatuto do Mecenato;
- Quanto à angariação de fundos e no que se refere à observância do limite anual estipulado, deixa de ressaltar a realização de iniciativas

Regulamentação das receitas próprias	
Regras comuns a todas as receitas pecuniárias* <small>(excepto quanto aos donativos de pessoas singulares que tem regras específicas)</small>	<ul style="list-style-type: none"> - obrigatoriamente tituladas por meio de instrumento bancário (cheque, transferência, depósito ou outro meio) - identificadas quanto à origem e montante - depositadas em contas bancárias exclusivamente destinada a esse efeito <p>Admite uma derrogação a estes princípios para as receitas de montante inferior a 25% do smn e desde que não ultrapassem 50 smn no período de um ano, sem prejuízo da obrigação de discriminação.</p>
Donativos pecuniários de pessoas singulares	<ul style="list-style-type: none"> - identificação da pessoa singular, seja qual for o montante* - limite anual de 25 smn* por doador - obrigatoriamente titulados por cheque ou transferência bancária, independentemente do seu valor*. - depositados em conta bancária específica para este tipo de receita <p>Consideram-se donativos (sujeitos a identificação, titulação por meio bancário e ao limite acima indicado) as aquisições de bens ou serviços a partidos políticos por montante manifestamente superior ao respectivo valor de mercado.</p>
Contribuições em espécie e Cedência de bens a título de empréstimo	<ul style="list-style-type: none"> - consideradas pelo seu valor corrente de mercado - sujeitos ao limite anual de 25 smn* por doador - obrigatoriamente discriminadas em listas anexas à contabilidade - sem prejuízo dos actos e contributos pessoais próprios da actividade militante
Angariação de fundos	<ul style="list-style-type: none"> - limite anual de 1.500 smn - obrigatoriamente discriminados, com identificação do tipo de actividade e data de realização, em listas anexas à contabilidade
Financiamentos proibidos	<ul style="list-style-type: none"> - donativos anónimos* - donativos ou empréstimos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras (com excepção de empréstimos junto de instituições de crédito e sociedades financeiras) - contribuições ou donativos indirectos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que aproveitem aos partidos - aquisição de bens ou serviços a preços inferiores aos praticados no mercado

* Alterações/Inovações registadas em relação ao regime anterior

especiais de angariação que envolvam a oferta de bens e serviços, passando toda e qualquer iniciativa de angariação a concorrer para aquele valor.

➤ **Despesas**

O regime das despesas é o seguinte:

- O pagamento de qualquer despesa é obrigatoriamente efectuado por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e a entidade destinatária do pagamento, à excepção de pagamentos de valor inferior a 1 smn (anteriormente estipulado em 2 smn) e desde que anualmente não ultrapassem 2% da subvenção estatal anual (requisito novo);
- Proibição da aquisição de bens ou serviços a preços inferiores aos praticados no mercado.

Com reflexo nesta área, deve desde já assinalar-se o dever cometido aos partidos políticos de comunicarem à ECFP as acções de propaganda política que realizem e os meios nelas utilizados que envolvam um custo superior a 1 smn.²⁶

➤ **Regime contabilístico / Prestação das contas**

Não se registam alterações na determinação do regime contabilístico dos partidos, mantendo-se as mesmas regras anteriormente existentes:

- Devem possuir contabilidade organizada, sujeita aos princípios aplicáveis ao POC com as devidas adaptações;
- Devem observar os requisitos especiais do regime contabilístico próprio: inventário anual do património imobiliário sujeito a registo, discriminação das receitas, discriminação das despesas e discriminação das operações de capital;
- As contas nacionais dos partidos devem incluir, em anexo, as contas das suas estruturas regionais, distritais ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das suas receitas e despesas, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas;
- É obrigatória a junção, quer à contabilidade, quer às contas, dos

²⁶ Abordado mais à frente, no item "Fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais".

extractos bancários de movimentos das contas e dos extractos de conta de cartão de crédito, de lista discriminada das receitas decorrentes do produto da actividade de angariação de fundos (com identificação do tipo de actividade e data de realização) e de lista discriminada do património imobiliário do partido.

Quanto à fiscalização interna, permanece a obrigação de controlo interno da actividade económico-financeira do partido com vista a assegurar o cumprimento da lei do financiamento, deixando, contudo, de prever expressamente a possibilidade de incluir em anexo às suas contas um relatório e parecer de um revisor oficial de contas.

Com vista à prestação de contas anuais junto do Tribunal Constitucional, os partidos políticos devem elaborar as contas em obediência aos critérios definidos para o regime contabilístico, com discriminação de todas as receitas e despesas, e fazer a sua entrega até ao fim do mês de Maio.

O responsável pelo dever de apresentação de contas (pessoa singular ou órgão interno do partido) deve ser comunicado à ECFP no ano anterior à entrega das contas.

➤ **Fiscalização das contas**

Analisado em conjunto com as contas das campanhas eleitorais.

B) FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

➤ **Receitas – Fontes de financiamento**

As actividades da campanha eleitoral só podem ser financiadas por:

- Subvenção estatal;
- Contribuição de partidos políticos que apresentem ou apoiem candidaturas às eleições;
- Donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas à eleição para Presidente da República e apoiantes dos grupos de cidadãos em eleições autárquicas;
- Produto de actividades de angariação de fundos.

Relativamente ao anterior quadro legal, verifica-se que, no elenco das receitas admissíveis, os donativos de pessoas singulares passam a estar restringidos a campanhas levadas a efeito por candidaturas suportadas

por grupos de cidadãos (o que sucede em eleições presidenciais e eleições autárquicas).

Em sede de regulamentação específica de cada um dos tipos de receitas, ressalta-se o seguinte:

- Ao nível da subvenção estatal, o aumento do valor total da subvenção (em geral para o dobro, em eleições regionais para o quádruplo e em eleições autárquicas para o triplo), a instituição de uma regra de correcção à fórmula geral de repartição e, ainda, a previsão de que a subvenção vence juros de mora no caso de não ser paga no prazo de 90 dias a contar da entrega do requerimento;
- Em relação às restantes receitas, a proibição de donativos anónimos (anteriormente admitidos até ao valor de 1 smn por doador e até 500 smn por campanha) e a diminuição do limite máximo das contribuições individuais de pessoas singulares (de 80 smn para 60 smn).

Subvenção estatal			
	Requisitos	Valor	Repartição
PR	Os candidatos que obtenham pelos menos 5% dos votos	10.000 smn*	20% igualmente distribuídos e 80% na proporção dos resultados eleitorais (entre as 2 Regiões Autónomas, é dividida em função do número de deputados das respectivas Assembleias e, no seio de cada Região, nos termos da regra geral)
AR	Os partidos que concorram no mínimo a 51% dos lugares e que obtenham representação	20.000 smn*	
ALR		4.000 smn*	
PE	Os partidos que concorram ao acto eleitoral	10.000 smn*	
AL	Os partidos, coligações e grupos de cidadãos que concorram simultaneamente aos 2 órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos 1 elemento directamente eleito ou, no mínimo, 2% dos votos em cada sufrágio	150%* do limite das despesas admitidas para o município	25% igualmente distribuídos e 75% na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal
Regra de correcção *	A subvenção não pode, em qualquer caso, ultrapassar o valor das despesas orçamentadas e efectivamente realizadas, deduzido do montante contabilizado como proveniente de acções de angariação de fundos (o excedente resultante da aplicação desta fórmula é repartido proporcionalmente pelas candidaturas em que aquela situação não ocorra)		

* Alterações/inoações registadas em relação ao regime anterior

Financiamento privado	
Regras e limites	
Contribuição de partidos políticos	certificada por documento emitido pelos órgão competente
Donativos de pessoas singulares	- limite máximo de 60 smn* por doador - obrigatoriamente titulados por cheque ou outro meio bancário que identifique o montante e a sua origem, independentemente do seu valor*
Angariação de fundos	
Receitas proibidas	Todas as não previstas expressamente na lei, nomeadamente: - donativos anónimos - donativos de natureza pecuniária ou em espécie de pessoas colectivas nacionais ou estrangeiras - contribuições ou donativos indirectos que se traduzam no pagamento por terceiros de despesas que aproveitem aos partidos - aquisição de bens ou serviços a preços inferiores aos praticados no mercado

* Alterações/inoações registadas em relação ao regime anterior

➤ **Despesas**

Em matéria de despesas destaca-se:

- O alargamento do período de elegibilidade das despesas eleitorais (de 3 meses para os 6 meses anteriores ao acto eleitoral);
- A obrigatoriedade de certificação em relação a cada acto de despesa, independentemente do seu valor (anteriormente exigida apenas para actos superiores a 3 smn);
- A excepção ao princípio do pagamento por instrumento bancário é aplicável apenas a despesas de valor inferior a 1 smn (anteriormente estipulado em 2 smn) e desde que durante o período de elegibilidade não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas (requisito novo);
- E o aumento do limite máximo de despesa admissível (em geral para mais do dobro, em eleições regionais para mais do quádruplo e em eleições autárquicas para o triplo).

Despesas eleitorais		
Definição	as despesas efectuadas pelas candidaturas, com intuito ou benefício eleitoral, dentro dos seis meses* imediatamente anteriores à data do acto eleitoral respectivo.	
Registo documental	documento certificativo em relação a cada acto de despesa*	
Pagamento de despesas	obrigatoriamente por instrumento bancário, com excepção das despesas de montante inferior a 1 smn* e desde que, durante o período de elegibilidade, estas não ultrapassem o valor global de 2% dos limites fixados para as despesas de campanha*.	
Limites máximos*	PR	10.000 smn, acrescidos de 2.500 no caso de segunda volta
	AR	60 smn por cada candidato
	ALR	100 smn por cada candidato
	PE	300 smn por cada candidato
	AL	- 1350 smn em Lisboa e Porto - 900 smn nos municípios com 100.000 ou mais eleitores - 450 smn, nos municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores - 300 smn, nos municípios com mais de 10.000 e até 50.000 eleitores - 150 smn, nos municípios com 10.000 ou menos eleitores - 1/3 do smn para candidaturas apenas a assembleias de freguesia

* Alterações/inoações registadas em relação ao regime anterior

Com incidência nesta área, deve desde já assinalar-se o dever cometido às candidaturas de comunicarem à ECFP as acções de campanha eleitoral que realizem e os meios nelas utilizados que envolvam um custo superior a 1 smn.²⁷

➤ Regime contabilístico / Prestação das contas

As receitas e despesas eleitorais constam de contas próprias restritas à respectiva campanha e passam a obedecer ao mesmo regime contabilístico definido para as contas anuais dos partidos políticos, ou seja:

- Possuir contabilidade organizada, de modo a que seja possível conhecer a situação financeira e verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei;
- A organização contabilística rege-se pelos princípios aplicáveis ao POC, com as devidas adaptações, devendo conter, designadamente, a discriminação das receitas, a discriminação das despesas (por categorias, e dentro destas subdivididas por actos de despesa) e a discriminação das operações de capital;
- Em anexo à contabilidade e às contas devem constar: os extractos bancários de movimentos das contas e a lista discriminada das

²⁷ Abordado mais à frente, no item "Fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais".

receitas decorrentes do produto da actividade de angariação de fundos, com identificação do tipo de actividade e data de realização;

- As contas nacionais devem incluir, em anexo, as contas das estruturas eleitorais regionais, distritais ou autónomas, de forma a permitir o apuramento da totalidade das receitas e despesas de campanha, podendo, em alternativa, apresentar contas consolidadas (à excepção das especificidades impostas para as candidaturas partidárias apresentadas em eleições autárquicas que, de seguida, se expõem).

No domínio das eleições autárquicas e no caso de um partido ou coligação apresentar candidaturas a mais de uma autarquia, o legislador determina em vários preceitos legais²⁸ as regras a que deve obedecer a respectiva prestação de contas (e, evidentemente, a organização contabilística que devem respeitar).

Como princípio geral impõe que a conta tem base municipal, sem prejuízo de o partido/coligação apresentar as várias contas municipais como se de uma só candidatura nacional de tratasse, ou seja, formalmente a prestação de contas é executada num só acto como se fosse uma só candidatura, mas, substancialmente, são apresentadas tantas contas municipais quanto o número de autarquias a que concorre.

Ademais, admite ainda a existência de uma conta respeitante a despesas comuns ou centrais, cujo limite máximo é igual a 10% do limite global admissível para o conjunto das candidaturas autárquicas apresentadas.

No caso de coligação, a imputação das despesas a cada um dos partidos que a formam é feita de acordo com a proporção dos respectivos candidatos.

Às contas de campanha correspondem contas bancárias especificamente constituídas para o efeito, onde são depositadas as respectivas receitas e movimentadas todas as despesas relativas à campanha.

Até ao último dia do prazo para entrega das candidaturas, os candidatos presidenciais, partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores apresentam ao TC o seu orçamento de campanha, obrigatoriamente em suporte informático.

A responsabilidade pela elaboração e apresentação das contas compete ao mandatário financeiro e, subsidiariamente, aos candidatos presidenciais, partidos políticos, coligações, primeiros candidatos de cada lista ou o primeiro proponente de cada grupo de cidadãos eleitores, consoante os casos.

²⁸ Artigos 15.º, n.º 2, e 27.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 19/2003, e 37.º da Lei Orgânica n.º 2/2005.

Assim, por cada conta de campanha é constituído um mandatário financeiro, a quem cabe a respectiva gestão, competindo-lhe especialmente a aceitação dos donativos, o depósito de todas as receitas e a autorização e controlo das despesas da campanha.

O mandatário financeiro nacional pode designar mandatário financeiro de âmbito local, o qual será responsável pelos actos e omissões que no respectivo âmbito lhe sejam imputáveis no cumprimento da lei.

No prazo de 30 dias após o termo do prazo de entrega de listas de candidatura, deve ser promovida a publicação, em dois jornais de circulação nacional (ou, no caso de eleições autárquicas, em jornal de circulação local), da lista completa dos mandatários financeiros nacionais.

A prestação das contas discriminadas da campanha é feita junto do Tribunal Constitucional no prazo de 90 dias após a proclamação oficial dos resultados.

C) FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

Nesta matéria introduziram-se profundas alterações relativamente ao modelo anterior e que de forma sucinta foram as seguintes: na definição do âmbito da acção de fiscalização, deu-se um alargamento dos poderes de controlo e respectivos meios e, reciprocamente, um acréscimo de deveres dos partidos e candidaturas; no aspecto orgânico, a sujeição das contas dos partidos e das contas das campanhas ao mesmo órgão fiscalizador - o Tribunal Constitucional - e a criação de um novo organismo independente junto daquele tribunal; e ao nível funcional e processual, a sujeição a um formalismo mais complexo para a apreciação das contas.

O Tribunal Constitucional assume, assim, a competência de fiscalizar a plenitude dos financiamentos políticos²⁹ (que anteriormente partilhava com a Comissão Nacional de Eleições), passando a ter a exclusividade da apreciação das contas dos partidos e das campanhas eleitorais, pronunciando-se pela sua regularidade e pela legalidade das respectivas receitas e despesas.

No seu seio, foi criado um órgão independente que tem como atribuição genérica coadjuvar tecnicamente o Tribunal Constitucional nas suas funções de apreciação e fiscalização das contas partidárias e eleitorais.

²⁹ Com ressalva das contas relativas às campanhas dos referendos (quer nacional, quer local) que só por lapso do legislador se entende a sua não inclusão nos diplomas reguladores dos financiamentos partidários e eleitorais. Enquanto tal situação legislativa não for revista, a competência para a fiscalização e apreciação das contas das campanhas para os referendos mantém-se a cargo da Comissão Nacional de Eleições.

Em especial, este novo organismo, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, é responsável pela:

- Instrução dos processos relativos às contas;
- Apreciação das contas nas suas várias vertentes;
- Fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efectivamente realizadas, no âmbito das contas dos partidos e das campanhas;
- Realização, a qualquer momento e por sua iniciativa ou a solicitação do TC, de inspecções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos e aspectos da gestão financeira dos partidos e das campanhas.

Para o exercício das suas funções, a ECFP pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações e a cooperação necessárias - trata-se do genericamente denominado **dever de colaboração**.

Com vista à definição das regras necessárias à normalização de procedimentos e à conformação das regras de financiamento e de organização das contas por parte dos partidos políticos e das candidaturas, a ECFP procede à elaboração de **regulamentos**.

Pode, ainda, emitir **recomendações** genéricas sobre aspectos não decorrentes da lei mas considerados relevantes ao exercício de um controlo eficaz e para uma maior transparência das contas.

Para controlo efectivo dos gastos de propaganda e dos preços de aquisição ou venda de bens e serviços, em especial no que diz respeito à averiguação de donativos proibidos, compete à ECFP, após realizar consultas de mercado, elaborar e publicar uma **lista indicativa do valor dos principais meios de propaganda política e de campanha**, até ao dia da publicação do decreto que marca a data das eleições.

Este meio auxiliar da acção de fiscalização é, também, complementado com o correlativo **dever de comunicação de dados** a que os partidos políticos, no âmbito da sua actividade institucional, e as candidaturas (partidos políticos, coligações, candidatos presidenciais e grupos de cidadãos eleitores) estão sujeitos: comunicação à Entidade das acções de propaganda política e das acções de campanha eleitoral que realizem, bem como os meios nelas utilizados, que envolvam um custo superior a 1 smn.

O prazo para o cumprimento deste dever de comunicação de dados termina, no caso das actividades de propaganda política dos partidos, na data de entrega das contas anuais, no caso das acções de campanha eleitoral, na data de entrega das respectivas contas.

Apesar de definido este prazo limite, nada impede que, a solicitação da ECFP, as entidades sujeitas ao seu poder de controlo prestem informações

desse tipo em qualquer altura considerada oportuna por aquela Entidade, só assim se compreendendo a atribuição àquele órgão do poder de fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efectivamente realizadas, pois que apenas um acompanhamento constante e actualizado dessas acções permite efectuar a confrontação legalmente prescrita.

Com as informações obtidas, a ECFP procede à elaboração de uma **base de dados** informatizada, com a descrição das acções e dos meios nelas utilizados, a qual pode ser actualizada *on line*.

O TC/ ECFP **publicitam no *Diário da República* (2ª Série)**: a lista indicativa do valor dos principais meios de campanha; as contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, com as receitas e as despesas devidamente discriminadas; e os acórdãos do TC.

Do **site do TC**, além da informação referida no parágrafo anterior, constam ainda: os orçamentos de campanha (no dia seguinte ao da sua entrega pelas candidaturas); a base de dados de acções e meios de propaganda e campanha; e os relatórios sobre as auditorias efectuadas às contas partidárias e eleitorais.

O processo de apreciação das contas integra, sumariamente, as seguintes etapas:

- Após recepção das contas, o TC remete-as à ECFP, para instrução e apreciação;
- A ECFP inicia os procedimentos de auditoria à contabilidade dos partidos ou às contas das campanhas;
- Face aos resultados da auditoria, a ECFP elabora um relatório, no qual dá conta especificamente da verificação feita à correspondência entre os gastos declarados e as despesas realizadas e do controlo efectuado aos preços de aquisição ou venda de bens e serviços, e procede à notificação dos partidos ou das candidaturas para se pronunciarem sobre o mesmo;
- Tendo em conta as respostas apresentadas, a ECFP elabora o parecer de apreciação das contas, o qual é remetido ao TC;
- O TC aprecia e decide, determinando relativamente a cada partido ou candidatura se considera as *contas prestadas*, se considera as *contas prestadas com irregularidades* ou se considera as *contas não prestadas*.
- Da decisão do TC é dado conhecimento aos partidos ou candidaturas e, nas situações irregulares, é ordenado o envio dos autos ao Ministério Público;

- Após promoção do Ministério Público quanto á aplicação de coimas e da correspondente notificação aos visados, o TC decide da punição ou não, bem como das sanções a aplicar.

No caso de omissão de apresentação das contas, o processo é igualmente instruído e apreciado pela ECFP, nomeadamente emitindo parecer sobre a ocorrência de qualquer circunstância que permita relevar a falta cometida, o qual é remetido ao TC para decisão final e, se for o caso, feita a devida comunicação ao Ministério Público.

NOTAS FINAIS:

Tal como não foi objectivo do presente trabalho efectuar uma análise crítica e valorativa da relatada evolução do quadro legal nesta matéria, tarefa que exorbitaria os limites de tempo e espaço perspectivados, também não se pretende agora apontar exaustivamente os benefícios e as fragilidades do actual regime. Não obstante, não é possível deixar de assinalar alguns dos pontos decisivos que positivamente marcaram a reforma legislativa realizada, bem como algumas das suas lacunas ou deficiências.

O balanço geral da reforma operada com a Lei n.º 19/2003 e, consequentemente, com a Lei Orgânica n.º 2/2005, é largamente positivo comparado com os diplomas antecedentes.

Em proveito de uma maior transparência dos financiamentos políticos sobressai, liminarmente, a *proibição dos donativos anónimos* e a consagração do *princípio da titulação das receitas por instrumento bancário*. Certamente, só um registo certificado e total dos recursos financeiros dos partidos e das candidaturas pode contribuir para a caracterização de um Estado de Direito democrático e conferir a dignidade e seriedade que a matéria merece, face ao papel e missão que cabem aos partidos e às eleições no seio do sistema político e da sociedade em geral.

Do mesmo modo, as razões apontadas são válidas para a imposição legal de *certificação documental de todas as despesas* e, como regra geral, do seu *pagamento por instrumento bancário*, de forma a permitir, entre outros, maior segurança na separação necessária entre as contas partidárias e eleitorais, nomeadamente por força dos limites que são impostos às despesas eleitorais, e uma confrontação mais sólida com as acções de propaganda e de campanha realizadas.

Acrescente-se, ainda, a *sujeição das contas das campanhas eleitorais ao mesmo regime contabilístico* a que os partidos políticos devem obedecer na sua actividade normal, exigindo-se desta forma a implementação de uma estrutura organizacional mais adequada ao conhecimento da situação financeira e dos resultados das operações realizadas pelas candidaturas, de modo a verificar o cumprimento das obrigações previstas na lei.

Como contributo para uma fiscalização mais eficaz e mais apropriada à realidade em causa, além das medidas acima registadas, evidencia-se a

atribuição de novos instrumentos à entidade de controlo e o reforço dos seus poderes de intervenção, garantindo um nível de actuação nunca antes concedido, nesta sede, a um órgão fiscalizador.

Sem dúvida que o Tribunal Constitucional e a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, à semelhança do que ocorria com a Comissão Nacional de Eleições na medida das competências que detinha, são observatórios privilegiados do panorama financeiro dos partidos políticos e das candidaturas e devem-lhes ser assegurados os meios adequados ao cabal exercício das respectivas funções. Só assim não sairá defraudada a *razão de ser* da fiscalização dos financiamentos políticos, nomeadamente quando se visa garantir a adequada utilização dos dinheiros públicos envolvidos e a não ocorrência de financiamentos proibidos.

Mas, como é natural, nunca nada é irrepreensível, e o regime jurídico actual está ainda, de facto, longe de o ser, comportando significativas imperfeições ou lacunas.

Tenha-se em conta, para começar, a ausência de clarificação legal, ou mesmo a sobreposição conceptual que decorre da distinção entre “os donativos de pessoas singulares” e o “produto de actividades de angariação de fundos”, que tem importância esclarecer face aos regimes diferentes a que estão sujeitos, mormente no que se refere à actividade corrente dos partidos políticos.

Note-se, também, a incompreensível desvalorização da figura do “orçamento de campanha” que, apesar de exigido e sujeito a prazo legal, não tem contemplada qualquer punição para o respectivo incumprimento e, por consequência, sai abalada a sua função de enquadramento e contenção dos gastos de campanha e de auto-responsabilização das entidades que o elaboram.

A imprecisão da fórmula expressa no artigo 18.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, relativa à atribuição da subvenção estatal para as campanhas eleitorais, é igualmente problemática. Apesar de pretender garantir uma correcta e justa repartição da subvenção – acautelando que não seja atribuída uma subvenção estatal de valor superior ao “*das despesas orçamentadas e efectivamente realizadas*”, deduzido do montante oriundo de “*acções de angariação de fundos*” – não é claro o sentido que o legislador quis dar aos limites aí estabelecidos para efeitos de aferição da subvenção final. Por um lado, ao invés de prescrever como patamar máximo apenas o valor das despesas reais, a lei condiciona o valor da subvenção a duas realidades distintas em simultâneo - às despesas orçamentais e às despesas efectivas - levando a que as candidaturas apresentem valores previsionais consoante a interpretação que se faça do comando em apreço, desvirtuando a finalidade da apresentação do orçamento (por exemplo, apresentando orçamentos com valores de despesas elevados ao máximo admissível se for entendido que não pode ser subvencionada a diferença entre as duas realidades indicadas). Por outro lado, importa apurar se os “donativos de pessoas singulares” se integram ou não na expressão “acções de angariação de fundos”, já que correspondem a rubricas dife-

rentes no elenco das receitas admissíveis. Contudo, face aos fundamentos da subvenção estatal, seria coerente deduzir todos os donativos privados oriundos de pessoas singulares, independentemente da forma como eles são obtidos.

Ainda na mesma sede (de subvenção estatal para as campanhas eleitorais), deve assinalar-se a inexistência de um comando que confira à entidade de controlo a elegibilidade da subvenção, no sentido de só depois de certificadas as receitas por parte da ECFP/TC, nomeadamente as referentes às acções de angariação de fundos, ser possível determinar o verdadeiro valor da subvenção.

É também pouco compreensível a não integração das contas das campanhas dos referendos, já que a unidade do sistema jurídico de financiamentos políticos, bem como a razão que presidiu à reforma, impunha que à mesma Entidade fosse também cometida a função fiscalizadora dessa realidade.

Entre outras questões, a resolução das problemáticas ora enunciadas a título meramente exemplificativo seria relevante para reforçar a filosofia de fiscalização que se pretendeu implementar.

Importa, como conclusão, mencionar que os diplomas actualmente em vigor comportam de facto um avanço significativo na regulamentação dos financiamentos políticos e são um contributo para que se verifique um aumento do nível de autenticidade, veracidade e credibilidade das contas, quer dos partidos políticos, quer das campanhas eleitorais, do que, em última análise, resulta um acréscimo de transparência e credibilidade do sistema político nacional.

Siglas:

AC – (Eleição da) Assembleia Constituinte

PR – (Eleição do) Presidente da República

AR – (Eleição da) Assembleia da República

ALR – (Eleição das) Assembleias Legislativas Regionais

ALRAA – (Eleição da) Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores

ALRAM – (Eleição da) Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira

PE – (Eleição do) Parlamento Europeu

AL – (Eleição dos Órgãos das) Autarquias Locais

Quadro cronológico Actos Eleitorais	
Entre 1975 e 1992 – leis eleitorais	25 de Abril de 1975 - Assembleia Constituinte
	25 de Abril de 1976 - Assembleia da República
	27 de Junho de 1976 - Presidente da República
	27 de Junho de 1976 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
	12 de Dezembro de 1976 – Órgãos das Autarquias Locais
	2 de Dezembro de 1979 - Assembleia da República (Intercalares)
	16 de Dezembro de 1979 - Órgãos das Autarquias Locais
	5 de Outubro de 1980 - Assembleia da República
	5 de Outubro de 1980 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
	7 de Dezembro de 1980 - Presidente da República
	12 de Dezembro de 1982 - Órgãos das Autarquias Locais
	25 de Abril de 1983 - Assembleia da República
	14 de Outubro de 1984 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
	5 de Outubro de 1985 - Assembleia da República
	15 de Dezembro de 1985 - Órgãos das Autarquias Locais
	26 de Janeiro de 1986 - Presidente da República 1º Sufrágio
	16 de Fevereiro de 1986 - Presidente da República 2º Sufrágio
	19 de Julho de 1987 - Assembleia da República
	19 de Julho de 1987 - Parlamento Europeu
	9 de Outubro de 1988 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
18 de Junho de 1989 - Parlamento Europeu	
17 de Dezembro de 1989 - Órgãos das Autarquias Locais	
13 de Janeiro de 1991 - Presidente da República	
6 de Outubro de 1991 - Assembleia da República	
11 de Outubro de 1992 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira	
Lei 72/93	12 de Dezembro de 1993 - Órgãos das Autarquias Locais
	12 de Junho de 1994 - Parlamento Europeu
	1 de Outubro de 1995 - Assembleia da República
	14 de Janeiro de 1996 - Presidente da República
	13 de Outubro de 1996 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
	14 de Dezembro de 1997 - Órgãos das Autarquias Locais
Lei 56/98	13 de Junho de 1999 - Parlamento Europeu
	10 de Outubro de 1999 - Assembleia da República
	15 de Outubro de 2000 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
	14 de Janeiro de 2001 - Presidente da República
	16 de Dezembro de 2001 - Órgãos das Autarquias Locais
	17 de Março de 2002 - Assembleia da República
Lei 19/2003	13 de Junho de 2004 - Parlamento Europeu
	17 de Outubro de 2004 - Assembleias Legislativas das RA dos Açores e Madeira
	20 de Fevereiro de 2005 - Assembleia da República
	9 de Outubro de 2005 - Órgãos das Autarquias Locais
	22 de Janeiro de 2006 - Presidente da República

Participação dos cabo-verdianos residentes no estrangeiro nas eleições.

Eng.º Nuias da Silva

Director Geral da Administração Eleitoral de Cabo Verde

Dr.ª Arlinda Chantre

Directora de Serviços da Logística Eleitoral de Cabo Verde

Cabo Verde é um pequeno país insular com uma forte tradição de emigração que remonta ao séc. XIX, resultante das difíceis condições de vida no seu território. Apesar da necessidade urgente de emigração por parte dos seus nacionais, estes nunca abandonaram os laços que os unem ao seu país de origem e, através da remessa de divisas contribuem para o desenvolvimento da economia nacional cabo-verdiana.

É face a esta constatação que, logo nas primeiras eleições democráticas realizadas em Cabo Verde, os cabo-verdianos residentes no estrangeiro são chamados a participar. Porém, tratou-se de uma participação restrita às eleições legislativas e com algumas 'condições':

- a) Terem emigrado de Cabo Verde há menos de 5 anos, à data do início do recenseamento;
- b) Terem e sustentarem filho ou filhos menores de 18 anos ou incapazes, cônjuge ou ascendentes a residir habitualmente no território nacional, à data do início do recenseamento;
- c) Residirem fora do território nacional em virtude de missão de Estado ou de serviço público reconhecido como tal pela autoridade competente ou serem cônjuge de quem se encontre nessa situação e com eles residam
- d) Residentes no estrangeiro há mais de 5 anos, à data do recenseamento, desde

que a última visita ao país tenha ocorrido há menos de 3 anos.

Nota-se uma preocupação do legislador em atribuir a capacidade eleitoral apenas aos cabo-verdianos residentes no estrangeiro que mantenham alguma ligação ao país.

A totalidade dos cabo-verdianos residentes no estrangeiro fora dividida em três círculos eleitorais de acordo com a área de residência:

- a) Américas;
- b) África;
- c) Europa e resto do mundo.

Isto é, a comunidade emigrada elege deputados próprios ao Parlamento, sendo que cada círculo eleitoral no estrangeiro elegia um deputado.

Em 1992, com a adopção da nova constituição, a questão da participação dos cabo-verdianos residentes no estrangeiro passa a ter consagração constitucional.

É atribuído a capacidade eleitoral activa aos cidadãos residentes no estrangeiro para a eleição do Presidente da República, constituindo o conjunto dos países onde residem os cabo-verdianos um único círculo eleitoral. Porém, devido à paridade numérica existente entre os cabo-verdianos residentes no estrangeiro e os cabo-verdianos residentes no território nacional optou-se por uma solução que não deveria por em causa a independência nacional, pois de outra forma os votos dos emigrantes

poderiam determinar a eleição de um Presidente da República a despeito da escolha dos residentes no território nacional. Assim, optou-se por uma situação de compromisso mediante ponderação dos votos:

- a) cada cidadão residente no estrangeiro dispõe de um voto, equivalendo o total destes votos, no máximo, a um quinto dos votos apurados no território nacional;
- b) se a soma dos votos dos eleitores recenseados no estrangeiro ultrapassar o limite referido na alínea anterior, será convertido em número igual a esse limite e o conjunto de votos obtidos será convertido na respectiva proporção.

Para a eleição dos deputados da Assembleia Nacional, foi constitucionalmente consagrado o regime de 1991. Porém, aumenta-se o número de deputados eleitos pelos nacionais residentes no estrangeiro atribuindo-se ao conjunto dos recenseados no estrangeiro o direito de fazerem eleger 6 deputados, delegando para a lei a definição dos círculos eleitorais no estrangeiro bem como a distribuição dos mandatos pelos círculos.

A lei eleitoral para a eleição do Presidente da República e a lei eleitoral para a eleição para a Assembleia Nacional (ambas de 1994) vieram dar corpo a estes imperativos constitucionais.

A Lei n.º 116/IV/94, de 30 de Dezembro (Lei Eleitoral para a Assembleia Nacional) manteve a definição dos círculos eleitorais no estrangeiro prevista na legislação eleitoral de 1991:

- a) África;
- b) Américas;
- c) Europa e resto do mundo.

Cada círculo eleitoral no estrangeiro elege dois deputados, e tem por sede a Cidade da Praia – Cabo Verde.

A revisão constitucional extraordinária de 1995 mantém inalterados os princípios estabelecidos, bem como a revisão ordinária de 1999.

Definido o quadro constitucional vigente, analisemos como é que ele é transportado para a prática, nos termos do Código Eleitoral.

Para que o cidadão nacional possa ser eleitor ele tem de se encontrar inscrito nos cadernos de recenseamento, e para os cidadãos residentes no estrangeiro o código eleitoral apresenta disposições específicas.

Durante o período anual de inscrição, que decorre no estrangeiro de Abril a Junho de cada ano (no território nacional o período de actualização decorre de Junho a Julho de cada ano), a inscrição é feita em Comissões de Recenseamento Eleitoral que funcionam junto dos Postos Consulares, Embaixadas ou Missões Diplomáticas de Cabo Verde. Note-se

que durante o período anual de inscrição as Comissões de Recenseamento Eleitoral podem, como acontece no território nacional, constituir brigadas móveis que promovem o recenseamento dos cidadãos nacionais o mais próximo das suas residências.

Fora deste período os Postos Consulares, as Embaixadas ou Missões Diplomáticas assumem por direito próprio a actividade recenseadora, e no cumprimento do princípio da oficiosidade, promovem a inscrição de todos os cidadãos eleitores residentes na unidade geográfica de recenseamento que solicitem qualquer acto consular aos respectivos serviços.

Pode-se afirmar que o cidadão nacional residente no estrangeiro perante o cidadão residente no território nacional encontra-se numa situação de privilégio, na medida em que este tem a “virtualidade” de poder se inscrever no recenseamento eleitoral durante todo o ano, ao invés do cidadão residente no território nacional que apenas poderá fazê-lo de Junho a Julho de cada ano! Embora, nos termos do Código Eleitoral, as inscrições promovidas fora do período anual de inscrição devam ser formalmente inseridas nos cadernos de recenseamento referentes ao período anual de inscrição imediatamente seguinte.

É de se salientar que a lei eleitoral não faz qualquer exigência suplementar ao cidadão nacional de modo a provar a sua ligação ao território nacional. Basta que tenha a

nacionalidade cabo-verdiana, e a este facto não prejudica a dupla ou a múltipla nacionalidade – ainda que a outra nacionalidade seja do país onde reside o cidadão nacional.

A legislação eleitoral cabo-verdiana possui, também, regras específicas para a organização e condução do processo eleitoral no estrangeiro.

São organizadas tantas assembleias de voto quanto as necessárias para que o número de eleitores que devam votar em cada assembleia de voto não ultrapasse os oitocentos eleitores.

Porém, as assembleias de voto não se limitam exclusivamente aos Postos Consulares e Embaixadas, o seu número e local de funcionamento é determinado pelo responsável dos Serviços Consulares, de acordo com regra da maior proximidade ao eleitor.

O processo de votação é em tudo idêntico àquele que decorre no território nacional.

Encerrada a votação, cada mesa de assembleia de voto procede ao apuramento parcial dos resultados. As actas do apuramento parcial, conjuntamente com os demais materiais eleitorais são enviados aos serviços consulares respectivos, que deverão reunir todo o material eleitoral das assembleias de voto sob a sua jurisdição.

Os responsáveis dos serviços consulares enviam à Comissão Nacional de Eleições, sediada na Cidade da Praia, todos os elemen-

tos recebidos para que esta possa proceder ao apuramento geral dos resultados pelos três círculos eleitorais no estrangeiro. Pois, compete à Comissão Nacional de Eleições proceder ao apuramento geral dos resultados eleitorais dos círculos do estrangeiro.

Porém, apesar de todo o esforço no sentido de incluir todos os cidadãos nacionais no estrangeiro nas grandes decisões que afectam o país, poucos são os cabo-verdianos que se encontram recenseados e poucos foram aqueles que participaram nas últimas eleições legislativas e presidenciais de 2001 e de 2006.

Em 2001, estavam aptos a votar um total de 28.004 cidadãos nacionais residentes no estrangeiro, distribuídos da seguinte forma pelos três círculos eleitorais:

- a) África – 5.720 recenseados;
- b) Américas – 8.120 recenseados;
- c) Europa e resto do mundo – 14.182 recenseados.

Destes inscritos apenas 7.558, isto é 26,99 %, exerceram o seu direito de voto nas eleições legislativas de 2001, de acordo com o quadro seguinte:

- a) África – 2.486 votantes;
- b) Américas – 2.812 votantes;
- c) Europa e resto do mundo – 2.260 votantes.

Nas eleições presidenciais ocorridas no mesmo ano, assiste-se na

primeira volta das eleições um ligeiro recuo da participação da comunidade da diáspora, que se traduz na queda de um ponto percentual da taxa de participação.

Situação diferente ocorre na segunda volta das presidenciais de 2001, a taxa de participação passa de 25.99% para 32.7%! Na verdade os resultados da votação no estrangeiro decidiram o pleito presidencial de 2001, o que de certa forma mudou o olhar dos actores políticos em relação aos residentes no estrangeiro.

A preparação das Eleições de 2006 marcou como objectivos o aumento do número de recenseados no estrangeiro e aumento da participação nos actos eleitorais de 2006.

Assim, foi desenvolvida toda uma campanha com vista a informar aos cidadãos residentes no estrangeiro sobre o seu direito ao recenseamento e o modo de exercício do mesmo, tendo para tal os Postos Consulares, Embaixadas ou Missões Diplomáticas de Cabo Verde no estrangeiro assumido um papel preponderante para a persecução deste objectivo.

Pela primeira vez foi desenvolvida uma campanha publicitária dirigida aos cidadãos residentes no estrangeiro, e que contou com a adesão da RTP África e de muitas rádios comunitárias cabo-verdianas espalhadas por vários países.

Como resultado desta nova dinâmica introduzida, foram seguintes os resultados da actualização do

recenseamento 2005 no estrangeiro:

- a) África – 8.428 recenseados;
- b) Américas – 12.104 recenseados;
- c) Europa e resto do mundo – 31.815 recenseados.

Face a estes resultados, esperava-se, também, uma maior adesão aos actos eleitorais de 2006. Porém, verificou-se um agravamento da taxa de abstenção no estrangeiro, ficando esta à volta dos 78%.

Dos cabo-verdianos devidamente recenseados, apenas 22.13% exerceram o seu direito de voto nas eleições legislativas, e 22.01% nas eleições presidenciais, de acordo com o seguinte:

- Legislativas

- a) África – 3.412 votantes;
- b) Américas – 3.093 votantes;
- c) Europa e resto do mundo – 4.902 votantes.

- Presidenciais

- a) África – 3.619 votantes;
- b) Américas – 2.797 votantes;
- c) Europa e resto do mundo – 4.928 votantes.

Apesar da sua fraca participação, os eleitores da diáspora, uma vez mais, mostraram a sua importância no processo eleitoral cabo-verdiano.

Dos factores que podem ter contribuído para o agravamento da abstenção pode ser indicado a falta de posse dos documentos que o Código Eleitoral indica como válidos para efeitos de identificação dos eleitores nas mesas de assembleia de voto – bilhete de identidade, passaporte e cartão de eleitor.

Nas eleições anteriores, foi permitido a apresentação de documento válido emitido pelas autoridades do país de acolhimento que atestasse a nacionalidade cabo-verdiana, entendimento que não vingou para as eleições de 2006.

É facto assente que são poucos os cabo-verdianos residentes no estrangeiro que possuem documentos de identificação nacional, apesar dos esforços das entidades oficiais no sentido de os dotar da documentação necessária para o exercício do direito de voto. Contudo, esta circunstância não justifica por si só a fraca participação da comunidade cabo-verdiana emigrada nos actos eleitorais.

É necessário o aprofundamento desta questão de modo a entender as causas do abstencionismo e traçar estratégias conformes ao objectivo de aumentar a participação da comunidade cabo-verdiana na tomada de decisões fundamentais para o país, como são as eleições legislativas e as eleições presidenciais.

Sem dúvida, este é um dos desafios que cabe à jovem democracia cabo-verdiana ultrapassar.

DGAE – Direcção Geral da Administração Eleitoral – Cabo Verde

url: <http://www.dgae.cv>

A reforma do sistema eleitoral português

A dimensão do Parlamento

José António Monteiro

*Director Geral – Domp – Desenvolvimento Organizacional
Marketing e Publicidade, SA*

Gestão de empresas

Patrício Costa

*Vice-director Geral – Domp – Desenvolvimento Organizacional
Marketing e Publicidade, SA*

Doutorando em Ciência Política

Resumo:

Este artigo visa analisar a dimensão actual do Parlamento e, de forma concreta qual o impacto de uma modificação (aumento e diminuição) do número de deputados da Assembleia da República na proporcionalidade do sistema eleitoral português, mais concretamente no número de eleitores representado por cada deputado.

Segundo o Artigo 148.º da Constituição da República Portuguesa, o número de deputados da Assembleia da República deverá situar-se entre 180 (mínimo) e 230 (máximo). No entanto, e apesar desta limitação, será apresentada uma proposta para 236 deputados. Entre os exercícios efectuados neste artigo, esta revelou-se a alternativa da nossa preferência. Todavia, estamos conscientes que esta proposta implicaria uma revisão no Artigo 148.º supracitado.

Três conclusões sustentam a preferência pela alternativa de aumentar o número de deputados para 236 nos círculos eleitorais do território nacional. Primeiro, atingirmos um maior equilíbrio entre os diferentes círculos eleitorais. Segundo, diminuir o quociente eleitoral global. Terceiro, parece-nos mais útil, porque mais concorrencial e consequentemente mais produtivo, aumentar 10 deputados do que diminuir 32.

Introdução

Muito se tem falado sobre a reforma do sistema eleitoral português, mas qual o conceito de sistema eleitoral? Segundo o Novo Guia sobre a Concepção de Sistemas Eleitorais (2005) do IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, “os sistemas eleitorais expressam os votos de uma eleição geral em lugares conquistados pelos partidos e candidatos”. Ainda segundo este Instituto, os três pontos fundamentais são:

- a fórmula eleitoral utilizada;
- a estrutura do boletim de voto;
- e a magnitude do círculo eleitoral.

Os sistemas eleitorais podem ser divididos em três grandes grupos – sistemas de pluralidade/maioria, cujo princípio básico é, após a realização de eleições, os candidatos ou partido que obtiverem mais votos são declarados vencedores; os sistemas proporcionais, que têm como regra estrutural converterem a proporção correspondente dos votos de um partido numa proporção idêntica de número de mandatos; os sistemas eleitorais mistos, que juntam as características positivas dos sistemas de pluralidade/maioria e proporcionais.

Pippa Norris no seu livro *Electoral Engineering* (2004), demonstra que dos 191 Estados-Nação analisados, 49,7% (91) têm por base o sistema eleitoral maioritário nas eleições para a Câmara baixa do Parlamento, 33,5% (64) o sistema de representação proporcional, 15,2% (29) um sistema misto e 3,7% (7) não têm eleições directas. Outra constatação que consideramos relevante no trabalho do autor é a análise do actual tipo de sistema eleitoral pela história colonial, em que facilmente se verifica que a grande maioria (85,7%) dos Estados colonizados por Portugal utilizam o sistema de representação proporcional e os restantes (14,3%) um sistema eleitoral misto.

O sistema eleitoral português, na sua grande parte idêntico ao utilizado nas eleições para a Assembleia Constituinte (Decreto-Lei n.º 621-C/74), é o da representação proporcional com listas fechadas, isto é, o voto é concedido a listas partidárias fechadas e bloqueadas, em que os lugares no Parlamento são atribuídos aos candidatos dos partidos em função da sua posição na lista do Partido. Isto é, trata-se de um sistema despersonalizado. Os votos dos eleitores determinam qual o número de mandatos que o partido vai usufruir, porém não tem qualquer peso na selecção dos candidatos do Partido (Andrade, 2000).

Para além da despersonalização do voto e, conseqüente despersonalização de responsabilidades, outras críticas são apontadas ao sistema utilizado no nosso país, nomeadamente, a fraca representatividade geográfica, o elevado poder concedido aos partidos, entre outras. No entanto, este sistema apresenta, obviamente, algumas vantagens, designadamente, a proporcionalidade, a representação de minorias e o facto de não existir a necessidade de realizar eleições suplementares.

De facto, várias têm sido as propostas apresentadas quer por investigadores desta área quer por representantes dos diferentes quadrantes políticos. Fundamentalmente as propostas de reforma apresentadas podem ser divididas em três grandes correntes: (1) redução da dimensão dos círculos de apuramento, podendo ser acompanhada por uma redução do número de deputados (2) substituição integral ou parcial do sistema proporcional por um sistema de base maioritária ¹ (3) introdução de círculos uninominais com apuramento proporcional (*Ibidem*, 2000).

A título de exemplo, em 1985, os programas eleitorais do PSD para as eleições legislativas e o programa de candidatura de Freitas do Amaral para a presidência da República, propunham uma alteração profunda no sistema eleitoral português. Isto é, a passagem de um sistema eleitoral de representação proporcional para um sistema maioritário ². No entanto, o apoio a esta mudança foi perdendo força à medida que aumentava a estabilidade política.

Contudo, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 288.º determina que a distribuição dos mandatos, pelos diversos círculos eleitorais no território nacional e pelas diversas famílias políticas, deverá respeitar o princípio da proporcionalidade. Como já foi referido, um dos pontos fundamentais de um sistema eleitoral é a fórmula eleitoral utilizada. Em Portugal ³ o método adoptado para atribuição de mandatos aos diversos círculos, segundo o articulado do n.º 2 do artigo 13.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República (LEAR), deverá ser o da média mais alta de Hondt; bem assim, como na conversão de votos em mandatos em cada círculo eleitoral, como preceituado na LEAR. O método de Hondt é pois utilizado, não só para a distribuição dos mandatos pelos partidos, aquando da eleição, mas também para a distribuição dos mandatos pelos diversos círculos eleitorais.

¹ Este sistema assegura uma forte representação geográfica, é de fácil compreensão, torna a responsabilização mais fácil, etc.. No entanto, os partidos minoritários são excluídos, há desproporcionalidade, muito votos são desperdiçados, há uma necessidade frequente de eleições suplementares, etc.. É utilizado na Austrália, Canadá, Reino Unido e EUA (Norris, 2005).

² Já em 1979, José Miguel Júdice (*Cit in Andrade*, 2000) defendia a adopção de um sistema maioritário a duas voltas. Este sistema fornece aos eleitores uma segunda hipótese para os eleitores fazerem uma escolha. Todavia, o facto de existência de uma segunda volta tem custos e torna o processo eleitoral mais demorado.

³ Espanha, Suíça, Bélgica, Roménia entre outros Países.

A utilização do método de Hont tem como principal objectivo a garantia da proporcionalidade entre o número de votos de um partido e o número de mandatos atribuídos.

Todavia, o método de Hondt, como se sabe, introduz alguns enviesamentos de proporcionalidade. Esta característica acentua-se sempre que se verifiquem diferenças significativas de dimensão entre os círculos eleitorais.

Os movimentos migratórios internos dos últimos anos, do interior para o litoral e, predominantemente para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, atribuíram um peso crescente aos círculos de maior dimensão agravando a discrepância entre grandes e pequenos círculos eleitorais; a actualização extraordinária do recenseamento eleitoral de 1998, que veio tornar patentes estes movimentos; e o efeito de enviesamento intrínseco ao método de Hondt.

Estes efeitos conjugados provocam, como se verá adiante, um desvio à proporcionalidade na distribuição de mandatos por círculos eleitorais, em contradição com o já referido princípio de proporcionalidade a que obriga o artigo 288.º da Constituição.

É através da definição dos principais elementos estruturantes do sistema eleitoral (delimitação dos círculos e método de escrutínio) que se pré determina o nível de proporcionalidade desse sistema.

Objectivos

Este trabalho tem como principal objectivo analisar a dimensão do actual parlamento e, avaliar o impacto de uma modificação, redução ou aumento do número de deputados, na proporcionalidade da base do sistema eleitoral – Distribuição de mandatos pelos círculos eleitorais do território nacional.

Para isso, estimámos o número de deputados para o Parlamento português em função dos Países que compõem a União Europeia, tendo em consideração o número de eleitores recenseados no território nacional.

Como consideramos que uma diferença até 10%, para o valor estimado, não é significativa porque se enquadra no próprio erro da estimação, fizemos variar (+/-) este valor dentro deste limite procurando otimizar a proporcionalidade da base do sistema eleitoral.

A partir dos números encontrados foi efectuada uma análise comparativa no sentido de identificarmos qual o melhor dos panoramas apresentados.

Metodologia

No âmbito do objectivo principal deste trabalho surge, naturalmente, a necessidade de estimar o número de deputados para o Parlamento português em função dos Países que compõem a União Europeia, tendo em consideração o número de eleitores recenseados no território nacional.

Assim, foram analisadas de forma conjunta e comparativa algumas estatísticas dos Países que, com Portugal, formam a União Europeia.

Como se pode constatar no Quadro 1, em Portugal cada deputado representa 39.094 eleitores⁴ o que o torna no 10.º País com maior número de eleitores por deputado.

Quadro 1 – Recenseados por mandato nos países da União Europeia

Ordem	País	N.º de Deputados	Recenseados	Recenseados por deputado
1	Alemanha	614	61.870.195	100.766
2	Espanha	350	33.475.376	95.644
3	Holanda	150	12.076.711	80.511
4	Itália	630	49.358.947	78.348
5	França	577	40.968.484	71.003
6	Reino Unido	646	44.423.440	68.767
7	Polónia	460	30.338.316	65.953
8	Bélgica	150	7.570.580	50.471
9	Republica Checa	200	8.333.305	41.667
10	Portugal 	226	8.935.237	39.094
11	Grécia	300	9.897.626	32.992
12	Áustria	183	6.030.877	32.956
13	Eslováquia	150	4.272.517	28.483
14	Dinamarca	179	4.006.295	22.382
15	Finlândia	200	4.272.537	21.363
16	Suécia	349	6.892.009	19.748
17	Lituânia	141	2.666.196	18.909
18	Eslovénia	90	1.634.402	18.160
19	Irlanda	166	3.002.173	18.085
20	Hungria	386	5.059.002	13.106
21	Letónia	100	997.754	9.978
22	Chipre	56	501.024	8.947
23	Estónia	101	858.505	8.500
24	Malta	65	294.106	4.525
25	Luxemburgo	60	217.869	3.631

Nos extremos temos a Alemanha em que cada deputado representa 100.766 eleitores e o Luxemburgo em que cada um dos seus 60 deputados representa 3.631 eleitores.

⁴ Para esta análise não foram considerados os 4 mandatos atribuídos fora do território nacional (aos círculos da Europa - 2 e fora da Europa - 2).

Efectuando a mesma análise do quadro anterior, mas agora tendo como base a população residente, podemos constatar que cada deputado representa 46.051 portugueses, o que faz com que, mais uma vez, Portugal seja o 10º País na União Europeia com maior número de cidadãos a cargo de um deputado.

Quadro 2 – População por mandato nos países da União Europeia

Ordem	País	N.º de Deputados	População	População por deputado
1	Alemanha	614	82.536.680	134.425
2	Espanha	350	40.409.330	115.455
3	Holanda	150	16.192.572	107.950
4	França	577	59.630.121	103.345
5	Reino Unido	646	59.862.820	92.667
6	Itália	630	57.844.017	91.816
7	Polónia	460	38.218.531	83.084
8	Bélgica	150	10.355.844	69.039
9	Republica Checa	200	10.203.269	51.016
10	Portugal 	226	10.407.465	46.051
11	Áustria	183	8.067.289	44.084
12	Eslováquia	150	5.379.161	35.861
13	Grécia	300	10.554.404	35.181
14	Dinamarca	179	5.383.507	30.075
15	Hungria	386	10.142.362	26.276
16	Finlândia	200	5.206.295	26.031
17	Suécia	349	8.940.788	25.618
18	Lituânia	141	3.462.553	24.557
19	Irlanda	166	3.963.636	23.877
20	Letónia	100	2.331.480	23.315
21	Eslovénia	90	1.995.033	22.167
22	Estónia	101	1.366.045	13.426
23	Chipre	56	715.137	12.770
24	Luxemburgo	60	448.300	7.472
25	Malta	65	394.641	6.071

Mais uma vez, a Alemanha é o País em que cada deputado representa um maior número de cidadãos (134.425). No extremo oposto temos Malta, em que deputados representam 6.071 cidadãos.

Através do diagrama de dispersão (Figura 1) podemos averiguar, pela nuvem de dispersão (conjunto de pontos), que a relação entre o número de eleitores e o número de deputados é linear positiva, isto é, valores mais elevados de número de eleitores associados a elevados números de deputados.

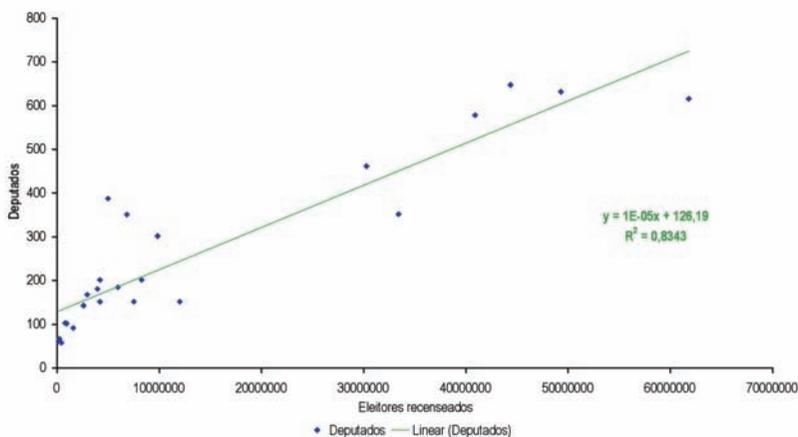


Figura 1 – Número de deputados em função dos eleitores recenseados nos países da U.E. (excluindo Portugal)

No sentido de obtermos uma medida quantitativa para a intensidade da relação entre o número de eleitores e o número de deputados utilizamos o coeficiente de correlação momento-produto de Pearson. Como seria de esperar, verificou-se uma correlação positiva muito alta (Bryman & Cramer, 2003) entre as variáveis [$r = 0,913$, $n=25^5$, $p<0,05$].

Para averiguar qual a variância partilhada pelas duas variáveis, calculamos o coeficiente de determinação (r^2) apresentado na Figura 1 que nos indica que, aproximadamente 83% da variação do número de deputados pode ser associada (compreendida/explicada) à variação do número de eleitores.

A Figura 1 ilustra também, para além da recta de regressão, a equação dessa recta, utilizada para estimar o número de deputados, para os diversos países, em função do número de recenseados ($y = 0,00001 \cdot x + 126,19$)⁶.

Utilizando a equação, estimamos o número de deputados para cada País (Portugal inclusive). A Figura 2 mostra, numa perspectiva comparativa, o valor real do número de deputados e o número de deputados estimados pela equação.

⁵ Portugal foi excluído destas análises, pois não desejávamos que tivesse qualquer influência na nossa avaliação.

⁶ y representa a variável dependente - número de deputados e x a variável independente - número de eleitores.

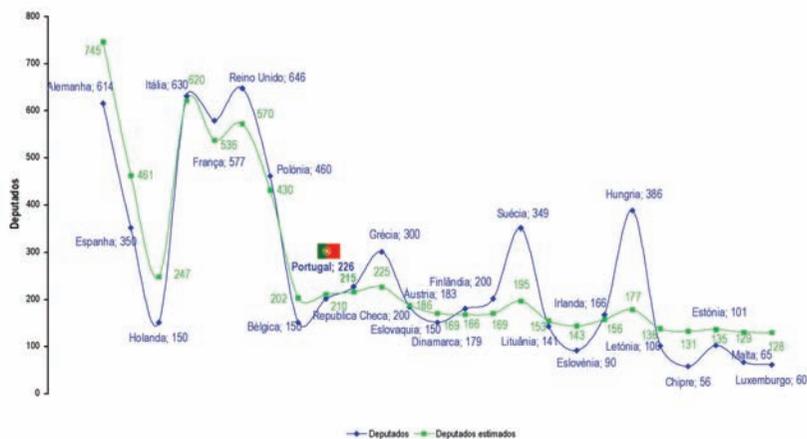


Figura 2 – Número de deputados estimados e reais

Uma análise mais aprofundada relativamente à diferença entre o número de deputados estimados e reais, está expressa na Figura 3, onde salientamos o grupo da Alemanha, Espanha e Holanda, que em função do número de deputados estimados deveriam ter mais 131, 111 e 97 deputados, respectivamente, do que aqueles que possuem. Salientamos também o grupo formado pela Suécia e Hungria, cujas diferenças entre o valor de deputados estimado e o valor real são as mais elevadas, menos 154 deputados para a Suécia e menos 209 para Hungria.

O número estimado de deputados para Portugal é de 215, menos 11 que os actuais 226 que possui em representação dos recenseados em território nacional.

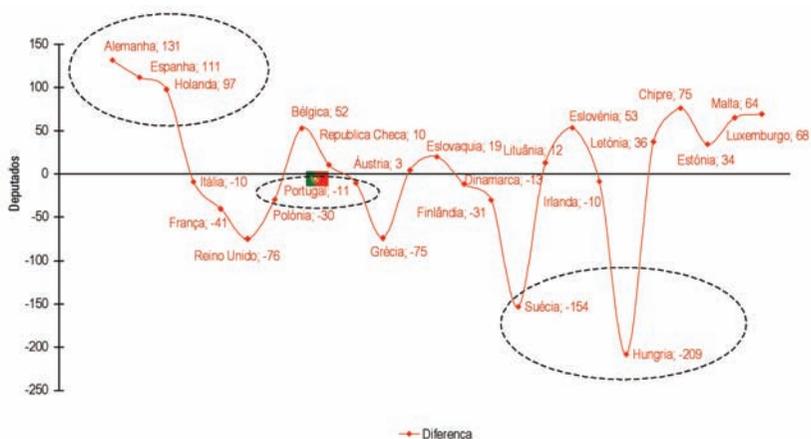


Figura 3 – Número de deputados estimados e o real

Impacto da redução para os 215 deputados estimados

Com base no número de deputados estimado para Portugal, efectuamos a distribuição dos mandatos por círculo eleitoral, utilizando o método de Hondt⁷ – ver Quadro 3.

Quadro 3 – Distribuição de deputados por círculo eleitoral

Código STAPE	Círculos eleitorais	N.º de Concelhos	N.º de Freguesias	Distribuição de deputados (n=226)	N.º de eleitores representado por cada deputado	Distribuição de deputados (n=215)	Dif.	N.º de eleitores representado por cada deputado
110000	Lisboa	16	226	47	38.041	45	-2	39.731
130000	Porto	18	383	39	37.492	37	-2	39.519
030000	Braga	14	515	18	38.866	17	-1	41.152
150000	Setúbal	13	82	17	38.898	17	0	38.898
010000	Aveiro	19	208	15	39.815	15	0	39.815
140000	Santarém	21	193	10	38.893	10	0	38.893
100000	Leiria	16	148	10	38.838	9	-1	43.153
060000	Coimbra	17	209	10	37.868	9	-1	42.075
180000	Viseu	24	372	9	39.939	9	0	39.939
080000	Faro	16	84	8	40.767	8	0	40.767
160000	Viana do Castelo	10	290	6	39.213	6	0	39.213
220000	Madeira	11	54	6	38.608	5	-1	46.330
170000	Vila Real	14	268	5	44.704	5	0	44.704
050000	Castelo Branco	11	160	5	38.366	4	-1	47.957
190000	Açores	19	156	5	37.891	4	-1	47.364
090000	Guarda	14	336	4	42.521	4	0	42.521
040000	Bragança	12	299	4	37.645	3	-1	50.193
070000	Évora	14	91	3	48.834	3	0	48.834
020000	Beja	14	100	3	46.068	3	0	46.068
120000	Portalegre	15	86	2	54.197	2	0	54.197
	Total	308	4260	226		215		

Os Distritos de Lisboa e Porto são os mais penalizados com a redução de deputados, perdendo, cada um, 2 deputados. Os restantes 7 deputados são retirados a diversos distritos. Esta redução de deputados é mais vantajosa, em relação ao número actual de deputados, no que concerne à amplitude do intervalo do número de eleitores representados pelos deputados segundo o círculo eleitoral. Actualmente a amplitude é de 16.705 (54.197 – 37.492). Com 215 deputados esta seria reduzida para 15.304 (54.197 – 38.893), o que mostra um maior equilíbrio nos quocientes eleitorais dos diferentes círculos eleitorais.

⁵ <http://www.stape.pt/hondt/simulacao.htm>

Os próximos quadros (Quadro 4 e Quadro 5) ilustram dois exercícios que tiveram como principal objectivo procurar um maior equilíbrio entre os quocientes eleitorais (QE), patentes em cada círculo eleitoral ou, dito de outra forma, melhorar a proporcionalidade entre os diversos círculos. Uma vertente orientada para a redução de, aproximadamente 10%, ao número de deputados estimado – 194 deputados – e outra visando um aumento de, aproximadamente 10%, ao número de deputados estimado – 236 deputados.

Minimização da diferença máxima dos QE entre círculos eleitorais diminuindo o número de deputados

Quadro 4 – Distribuição de deputados por círculo eleitoral – redução de deputados

Código STAPE	Círculos eleitorais	N.º de Concelhos	N.º de Freguesias	Distribuição de deputados (n=226)	N.º de eleitores representado por cada deputado	Distribuição de deputados (n=194, -9,8% do estimado)	Dif.	N.º de eleitores representado por cada deputado
110000	Lisboa	16	226	47	38.041	41	-6	43.608
130000	Porto	18	383	39	37.492	33	-6	44.309
030000	Braga	14	515	18	38.866	16	-2	43.724
150000	Setúbal	13	82	17	38.898	15	-2	44.084
010000	Aveiro	19	208	15	39.815	13	-2	45.941
140000	Santarém	21	193	10	38.893	8	-2	48.617
100000	Leiria	16	148	10	38.838	8	-2	48.547
060000	Coimbra	17	209	10	37.868	8	-2	47.335
180000	Viseu	24	372	9	39.939	8	-1	44.931
080000	Faro	16	84	8	40.767	7	-1	46.591
160000	Viana do Castelo	10	290	6	39.213	5	-1	47.056
220000	Madeira	11	54	6	38.608	5	-1	46.330
170000	Vila Real	14	268	5	44.704	5	0	44.704
050000	Castelo Branco	11	160	5	38.366	4	-1	47.957
190000	Açores	19	156	5	37.891	4	-1	47.364
090000	Guarda	14	336	4	42.521	3	-1	56.694
040000	Bragança	12	299	4	37.645	3	-1	50.193
070000	Évora	14	91	3	48.834	3	0	48.834
020000	Beja	14	100	3	46.068	3	0	46.068
120000	Portalegre	15	86	2	54.197	2	0	54.197
	Total	308	4260	226		194		

Minimização da diferença máxima dos QE entre círculos eleitorais aumentando o número de deputados

Quadro 5 – Distribuição de deputados por círculo eleitoral – aumento de deputados

Código STAPE	Círculos eleitorais	N.º de Concelhos	N.º de Freguesias	Distribuição de deputados (n=226)	N.º de eleitores representado por cada deputado	Distribuição de deputados (n=236; + 9,8% do estimado)	Dif.	N.º de eleitores representado por cada deputado
110000	Lisboa	16	226	47	38.041	49	2	36.488
130000	Porto	18	383	39	37.492	40	1	36.555
030000	Braga	14	515	18	38.866	19	1	36.820
150000	Setúbal	13	82	17	38.898	18	1	36.737
010000	Aveiro	19	208	15	39.815	16	1	37.327
140000	Santarém	21	193	10	38.893	10	0	38.893
100000	Leiria	16	148	10	38.838	10	0	38.838
060000	Coimbra	17	209	10	37.868	10	0	37.868
180000	Viseu	24	372	9	39.939	9	0	39.939
080000	Faro	16	84	8	40.767	9	1	36.237
160000	Viana do Castelo	10	290	6	39.213	6	0	39.213
220000	Madeira	11	54	6	38.608	6	0	38.608
170000	Vila Real	14	268	5	44.704	6	1	37.253
050000	Castelo Branco	11	160	5	38.366	5	0	38.366
190000	Açores	19	156	5	37.891	5	0	37.891
090000	Guarda	14	336	4	42.521	4	0	42.521
040000	Bragança	12	299	4	37.645	4	0	37.645
070000	Évora	14	91	3	48.834	4	1	36.626
020000	Beja	14	100	3	46.068	3	0	46.068
120000	Portalegre	15	86	2	54.197	3	1	36.131
	Total	308	4260	226		236		

Para a redução de deputados, a sua distribuição pelos círculos eleitorais apresenta um intervalo de quocientes eleitorais que varia entre 46.068 e 56.694, o que implica uma amplitude (10.626) significativamente inferior à actual e à calculada para 215 deputados. No entanto, os resultados optimizam-se quando aumentamos 10 deputados ao número actual. Passamos a ter quocientes eleitorais entre 36.131 e 46.068 (diferença de 9.937). Isto significa que com um aumento de 10 deputados reduzimos em 40,5% a amplitude actual do QE, o que torna o sistema mais equilibrado, no que diz respeito ao número de eleitores representados pelos deputados.

Distribuição de deputados por regiões de planeamento (NUT II)

Sabendo que, geralmente, a diminuição do número de círculos eleitorais favorece a proporcionalidade, optamos por alargar o nosso exercício.

Nos quadros seguintes apresentamos a distribuição de deputados para as alternativas que expusemos. Primeiramente no Quadro 6 ilustramos comparativamente a distribuição segundo o número actual de deputados e o número de deputados estimados pela regressão.

Quadro 6 – Distribuição de deputados por regiões de planeamento (NUT II)

Regiões de planeamento (NUT II)	Eleitores	% Eleitores	Distribuição de deputados (n=226)	%	QE	Distribuição de deputados (n=215)	%	QE
Norte	3.162.057	35,8%	82	36,3%	38.562	78	36,3%	40.539
Centro	2.036.417	23,0%	52	23,0%	39.162	50	23,3%	40.728
Lisboa e Vale do Tejo	2.228.968	25,2%	57	25,2%	39.105	54	25,1%	41.277
Alentejo	658.184	7,4%	17	7,5%	38.717	16	7,4%	41.137
Algarve	326.134	3,7%	8	3,5%	40.767	8	3,7%	40.767
R. A. Açores	191.828	2,2%	4	1,8%	47.957	4	1,9%	47.957
R. A. Madeira	231.649	2,6%	6	2,7%	38.606	5	2,3%	46.330
Total	8.835.237	100,0%	226	100,0%	39.094	215	100,0%	41.094

Na comparação da amplitude dos quocientes eleitorais, constatamos que, tal como o identificado para o actual número de círculos eleitorais do território nacional, esta diminui com a diminuição do número de deputados para 215, isto é, passa de 9.395 para 7. 418 (menos 1.977).

No Quadro 7, à semelhança daquilo que fizemos anteriormente, apresentamos as alternativas para a diminuição/aumento de aproximadamente 10% do número actual de deputados, mais concretamente para 194 e 236 deputados.

Quadro 7 – Distribuição de deputados por regiões de planeamento (NUT II)

Regiões de planeamento (NUT II)	Eleitores	% Eleitores	Distribuição de deputados (n=194)	%	QE	Distribuição de deputados (n=236)	%	QE
Norte	3.162.057	35,8%	70	36,1%	45.172	85	36,0%	37.201
Centro	2.036.417	23,0%	45	23,2%	45.254	55	23,3%	37.026
Lisboa e Vale do Tejo	2.228.968	25,2%	49	25,3%	45.489	60	25,4%	37.149
Alentejo	658.184	7,4%	14	7,2%	47.013	17	7,2%	38.717
Algarve	326.134	3,7%	7	3,6%	46.591	8	3,4%	40.767
R. A. Açores	191.828	2,2%	4	2,1%	47.957	5	2,1%	38.366
R. A. Madeira	231.649	2,6%	5	2,6%	46.330	6	2,5%	38.608
Total	8.835.237	100,0%	194	100,0%	45.542	236	100,0%	37.437

Em consonância com o sucedido na distribuição dos deputados pelos círculos eleitorais actuais, no cenário em que o número deputados é de 194, para as regiões de planeamento NUT II, a amplitude do intervalo de quocientes eleitorais é inferior (2.785), quer em relação ao verificado com o número de deputados actual, quer em relação ao número de deputados

estimado (215). O mesmo também se verifica relativamente ao aumento de deputados para 236, em obtemos uma diferença máxima, entre os quocientes eleitorais das regiões consideradas, de 3.741.

Conclusões

Apesar de, na distribuição de deputados por região de planeamento, a alternativa da diminuição para 194 apresentar uma menor amplitude no intervalo de quocientes eleitorais, julgamos preferível o aumento de deputados, quer para o número actual de círculos eleitorais, quer para as regiões NUT II, essencialmente por 3 factores:

- (1) atingimos um maior equilíbrio entre os diferentes círculos eleitorais (actuais);
- (2) em termos globais o QE aumenta significativamente na redução de 32 deputados .Isto implica que, na redução, cada membro do parlamento represente mais eleitores do que aqueles que representaria, caso aumentássemos o número de deputados para 236;
- (3) parece-nos mais útil, porque mais concorrencial e consequentemente mais produtivo, aumentar 10 (4,4%) deputados do que diminuir 32 (14,2%).

Contudo, estamos conscientes das limitações do exercício que reportamos neste artigo, designadamente no que diz respeito à volatilidade do número de eleitores em cada círculo eleitoral, devido à crescente mobilidade das populações e eventuais limpezas dos cadernos eleitorais, e a sua implicação nos cálculos que apresentamos, bem como, na manutenção da proporcionalidade aquando da distribuição de mandatos pelos partidos pois, como sabemos, grandes concentrações de votos provocam enviesamentos na proporcionalidade.

Todavia, julgamos ter provado que, com alguns acertos, podemos melhorar a base (o tabuleiro da distribuição de mandatos) do nosso sistema eleitoral, procurando torná-lo o mais proporcional possível.

Por último, e para servir de apoio e análise àqueles que propõem uma reforma profunda no sistema eleitoral, citamos parte da lista de verificação de concepção para os sistemas eleitorais propostos no Novo Guia de Concepção de Sistemas Eleitorais (2005, p. 20) do IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral:

- “O sistema é claro e abrangente?;
- Os mecanismos para reformas futuras são claros?;
- O sistema evita subestimar o eleitorado?;
- O Sistema é o mais inclusivo possível?;
- O sistema é financeira e administrativamente sustentável?...”

Bibliografia:

- Andrade, Fernando António Portela Rocha (2000). Tentando a quadratura do círculo – uninominalidade e garantia de proporcionalidade no sistema eleitoral para a Assembleia da República. *Eleições*, n.º 6;
- Bryman, A. & Cramer, D. (2003). *Análise de dados em Ciências Sociais*. Oeiras: Celta Editora.
- Cardoso, António Lopes (1993) – *Os Sistemas Eleitorais*; Lisboa, Salamandra;
- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliveira, Tiago de (1981). O Sistema Eleitoral Português como Forma de Representação. *Análise Social*, vol. XVII (65);
- IDEA (2005) – *Concepção de Sistemas Eleitorais – Uma visão geral do Novo guia do Instituto Internacional IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral*.
- Lei Eleitoral da Assembleia da República (2004) – *Legislação Eleitoral Actualizada*
http://www.stape.pt/data2005/AR2005_lei.pdf

A igualdade como parâmetro essencial de controlo nas eleições autárquicas

Francisco Luís Alves

Advogado e Mestre em Direito

Sumário: Nota prévia; 1. O controlo de uma eleição: enunciação de um problema; 2. Princípios; 2.1. Princípios gerais basilares da Constituição da República Portuguesa de 1976; 2.2. Elencagem dos princípios eleitorais constantes do art.º 113.º, n.º 3 da CRP; 2.3. O princípio da igualdade para a Administração Pública em especial; 2.4. A igualdade na comunicação social; 3. A igualdade na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais; 4. A actuação da Comissão Nacional de Eleições; 4.1. Natureza e competências; 4.2. Deliberações com conexão ao princípio da igualdade; 5. A acção do Supremo Tribunal de Justiça; 5.1. Competência; 5.2. Actuação em relação ao tratamento jornalístico das candidaturas; 5.3. Actuação em matéria de Publicidade Comercial; 6. O Tribunal Constitucional; 6.1. Competência; 6.2. Acórdãos; 7. A interacção entre a CNE e os tribunais: o modelo de controlo da igualdade das eleições; 8. Conclusões; Bibliografia.

Siglas mais utilizadas:

CRP – Constituição da República Portuguesa; CNE – Comissão Nacional de Eleições; TC – Tribunal Constitucional; STJ – Supremo Tribunal de Justiça; LEOAL – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais; LEPR – Lei Eleitoral do Presidente da República; LEAR – Lei Eleitoral para a Assembleia da República; LEALRM – Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira; LEALRA – Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores; LORR – Lei Orgânica do Referendo; STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.

Nota prévia

Uma eleição autárquica tem um conjunto de procedimentos diverso que pretendemos analisar sem ir ao fundo das regras expressas na lei ordinária. Estes procedimentos são próprios de uma democracia e dos seus valores de liberdade e igualdade, reflectida na imparcialidade e neutralidade das instâncias locais.

Por isso, iremos brevemente analisar os princípios constitucionais eleitorais, bem como as concretizações ao nível da Lei Eleitoral das Autarquias Locais, mormente ao nível das principais limitações. Tal dará lógica à acção jurisprudencial das entidades referidas e servirá para identificar os principais problemas ao nível do contencioso eleitoral local. Optou-se por citar passagens da jurisprudência fazendo-se posteriormente o respectivo comentário.

Tendo em conta o espaço em que é possível tratar esta matéria, escolhemos delimitá-la, tanto quanto possível, às maiores concretizações do princípio da igualdade e à forma como essa igualdade é respeitada durante a **propaganda**, que é um momento fulcral para a determinação do vencedor de uma eleição.

Em breves traços vislumbramos a igualdade na Constituição, na lei e para os órgãos que a aplicam sem a preocupação de ir pormenor de todas as concretizações do princípio da igualdade, já que em rigor é um princípio intrínseco de toda a legislação eleitoral.

Dessa análise deve ressaltar o tratamento que a Comissão Nacional de Eleições e os tribunais dão ao controlo eleitoral através do princípio da igualdade, pelo que se pondera, a final, se a igualdade é assim suficiente e eficiente ou se deveria haver um outro sistema de contencioso eleitoral, nomeadamente para as eleições autárquicas, onde a igualdade, como veremos, necessita ainda mais de ser protegida ¹.

1. O controlo de uma eleição: enunciação de um problema

I - O controlo da legalidade de uma eleição tem várias vertentes, seja em tudo o que diz respeito à preparação da própria eleição como da sua execução, para além da validação dos resultados eleitorais.

A existência de controlo sobre os procedimentos é uma garantia que dá legitimidade e torna eficaz a voz dos cidadãos enquanto vontade popular (artigo 1.º da CRP), fazendo a democracia funcionar através de uma eleição que represente o respeito que uma sociedade tem pelos direitos humanos e fundamentais.

Uma sociedade com este tipo de valores assenta no princípio da igualdade, o que significa que todos os cidadãos que exercem a sua cidadania, de forma activa ou passiva, votando ou sendo eleitos, fazendo campanha ou simplesmente interessando-se, estão integrados no processo democrático.

¹ Como exemplo dessa protecção veja-se a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, que tem o seu âmbito de aplicação limitado aos órgãos autárquicos.

II - Podemos até evocando o recente livro de JOSÉ SARAMAGO², retirar consequências de um voto em branco, ou até da abstenção eleitoral³, mas para que daí se retire alguma consequência há que acreditar na verdade das eleições e em tudo o que as rodeia. E para isso é que existem algumas instâncias, que se destinam a garantir que todos os momentos integrantes de uma eleição respeitam os direitos que os cidadãos, activa ou passivamente (elegendo ou sendo eleitos), têm como pré-adquiridos em qualquer regime que pugna pelos princípios de um Estado Democrático, e desta forma com respeito por todos os cidadãos, intervenham a que título for nos procedimentos eleitorais.

III - Surgem, assim, instâncias ao nível do contencioso das eleições locais como a Comissão Nacional de Eleições (adiante CNE), o Supremo Tribunal de Justiça e o Tribunal Constitucional, que o legislador considerou suficientes para evitar o tipo de eleições que se processaram ao abrigo da Constituição de 1933, e sobretudo⁴, do Estado Novo. São entidades com competências diferentes que iremos em seguida analisar, de forma a compreender como é que se garante a legalidade democrática (artigo 3.º, n.º 2 da CRP), em particular no aparelho autárquico.

As eleições autárquicas, devido ao número de candidaturas ao nível de partidos e grupos de cidadãos eleitores, levam a vários problemas.

Em relação aos partidos, apesar de existir uma direcção nacional, cada partido concorre localmente, e os grupos de cidadãos eleitores não têm, na sua maioria, experiência política, o que faz com que não cumpram algumas regras dos procedimentos eleitorais.

Princípios

2.1. Princípios gerais basilares da Constituição da República Portuguesa de 1976

I - A Constituição da República Portuguesa de 1976 vem alicerçar grande parte das suas normas, naquilo que se entende por democracia⁵

² V. Do Autor, *Ensaio sobre a Lucidez*, Editorial Caminho, 2004.

³ Existem diversos estudos ao nível da Ciência Política e Sociologia. V. por exemplo ANDRÉ FREIRE / PEDRO MAGALHÃES, *A abstenção eleitoral em Portugal*, ICS – Instituto de Ciências Sociais, 2002; e dos mesmos autores *A abstenção portuguesa em perspectiva comparativa*, Revista do STAPE, n.º 7, 2003; PEDRO MAGALHÃES, *Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999*, Análise Social, vol. XXXV, tomo 157, 2001. Mais recentemente e sobre vários temas V. com interesse, GOMES CANOTILHO, «*Brancosos*» e *interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Almedina, Coimbra, 2006.

⁴ Porque o problema nem era a Constituição, mas sim a sua execução.

⁵ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Constituições Portuguesas*, 5ª Ed., Verbo, 1981, págs. 146 e 147, que refere que na Constituição de 1976, «encontra-se a afirmação de algumas normas comuns a todas as constituições que pretendem ser democráticas: o poder político pertence ao povo, a participação directa e activa dos cidadãos na vida política é fundamental para a consolidação do sistema democrático, o sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral da designação dos órgãos electivos, com recenseamento officioso e observância do princípio da representação proporcional para a conversão de votos em mandatos, reconhecimento dos partidos políticos e do direito de oposição das minorias.»

representativa, e naturalmente em grandes princípios como os da liberdade e igualdade^{6 7}(art. 13.º da CRP).

A igualdade, como ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, é um princípio inerente à democracia⁸ o que é naturalmente válido entre nós com a presente CRP, pelo que vem CRISTINA QUEIROZ referir que «a Constituição reconhece hoje um grande número de direitos fundamentais de igualdade»⁹.

A igualdade¹⁰ é um dos fundamentos da Constituição, estando intimamente ligado a um Estado de Direito Democrático¹¹ e podendo observar-se os seus reflexos em diversos preceitos da Lei Fundamental. Uma igualdade que terá que ser naturalmente transversal, de forma que cada direito é limitativo e permissivo em relação aos demais, criando um bloco que assegura que não haja perversões e uma Constituição que assegure, apenas em teoria, a igualdade e a liberdade.

Esse foi um dos problemas da Constituição de 1933, que teoricamente seria liberal e garantística dos direitos fundamentais, incluindo o de votar com liberdade de consciência e independência de acção.

⁶ Cfr. Relativamente à liberdade da vontade do povo como essencial para a democracia, CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional, Tomo I – Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, Coimbra Editora, 2002, pág. 26, quando refere: «...a força geradora da Constituição originária é, essencialmente, a legitimidade da decisão constituinte, o qual se caracteriza pelo seu carácter livre, auto-referencial e omnícompetente» e «...assume forma democrática quando a vontade popular aprovatória da Constituição, é expressa de forma livre, competitiva e no respeito de opções alternativas (mormente através de processos representativos e referendários)».

⁷ Sendo também essa a razão pela qual a CRP no artigo 113º, n.º 1 dispõe que, «o sufrágio directo, secreto e periódico constitui a regra geral dos titulares dos órgãos electivos da soberania, da regiões autónomas e do poder local», já que só este tipo de sufrágio garante a igualdade entre os cidadãos.

⁸ Cfr. *Curso de Direito Constitucional*, 23ª edição, Editora Saraiva, 1996, págs. 241 e 242.

⁹ V. *Direitos Fundamentais (Teoria Geral)*, Coimbra Editora, 2002, p. 107. V. A propósito do princípio da igualdade na Constituição Espanhola, que percorre a globalidade das matérias constitucionais, AA.VV, *El Principio de Igualdad*, Dykinson, S.L. Madrid, 2000.

¹⁰ Ver JAIRO GILBERTO SCHÄFER, *Direitos Fundamentais – Protecção e Restrições*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, pág. 67, quando refere : «encontra-se no princípio da igualdade, uma das ideias principais do constitucionalismo moderno, a fonte primária legitimadora das restrições aos direitos fundamentais, uma vez que a convivência harmónica de diversas posições individuais e colectivas, inarredável em uma sociedade democrática, pressupõe o gozo racional impeditivo do aniquilamento dos direitos a cada um assegurados».

¹¹ V. No mesmo sentido, JAIRO GILBERTO SCHÄFER, *Direitos fundamentais: protecção e restrições*, Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2001, pág. 68, quando refere que «Todos os direitos constitucionais devem ser exercidos tendo-se por parâmetro delimitador o princípio da igualdade».

II - A legitimidade não pode vir de pretensas regras ou Constituições aparentemente livres, mas sim do povo, razão pela qual a CRP de 1976 vem dizer que a soberania está no povo¹² e é o povo que legitima os governantes do país, que exercem as suas funções como representantes^{13 14}.

Estes elementos têm um papel central na democracia, razão pela qual GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁵ identificam como elementos constitutivos do princípio democrático, o princípio da soberania popular, o princípio da representação, o princípio da separação de poderes, o princípio do sufrágio, o princípio da representação proporcional, o princípio da democracia semidirecta, e por fim, o pluralismo político e direito de oposição.

Por isso, diz PAULO OTERO que «a verdadeira democracia pressupõe e exige sempre, sob pena de degeneração em totalitarismo, um Estado alicerçado na dignidade da pessoa humana: são a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais dela decorrentes que justificam o Estado e a democracia, e não o Estado ou a democracia que justificam a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais do homem»¹⁶, pelo que é também da dignidade da pessoa humana que ressalta a necessidade de ter eleições justas e isentas.

Nos vários princípios, principalmente quando ganham cariz eleitoral ressalta de forma intrínseca a igualdade, sendo esse um reflexo da dignidade da pessoa humana que abarca necessariamente a protecção e garantia dos que votam e são eleitos¹⁷.

¹² Cfr. Art. 3º da CRP.

¹³ Povo é aqui entendido como população ou conjunto de cidadãos e não no sentido de uma camada social.

¹⁴ Numa análise da incidência da democracia em termos de efectiva ou real expressão da soberania popular e da representação política, V. PAULO OTERO, *A «desconstrução» da democracia constitucional, Perspectivas Constitucionais nos 20 anos da constituição de 1976 (org. JORGE MIRANDA)*, volume II, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, págs. 629 a 641.

¹⁵ V. *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991, pág. 80.

¹⁶ Cfr. PAULO OTERO, *A Democracia Totalitária*, Principia, S. João do Estoril, 2001, pág. 174.

¹⁷ V. DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *Direito da Participação Política*, Renovar, Rio de Janeiro, 1992, pág. 34, quando refere: «a participação política vem a ser a confluência principiológica da liberdade e da igualdade, no aperfeiçoamento democrático do Estado contemporâneo».

2.2. Elencagem dos princípios eleitorais constantes do art. 113.º, n.º 3 da CRP

I - Ao nível das campanhas eleitorais são também de ressaltar os princípios constantes no artigo 113.º n.º 3 da CRP:

- Liberdade de propaganda;
- Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas;
- Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas; e
- Transparência e fiscalização das contas eleitorais.

A liberdade de propaganda surge aqui enquadrada enquanto princípio geral que é limitado pelos outros princípios, pois a propaganda eleitoral deve ser tanto quanto possível igualitária pelo que os órgãos públicos e a comunicação social devem ter esse aspecto em consideração na sua actuação.

Além do que o controlo das contas eleitorais evita, ou tenta evitar, financiamentos obscuros que condicionem a actuação dos eleitos, promovendo a igualdade nos meios de propaganda, razão pela qual, como veremos não é permitida a publicidade comercial a partir do decreto do Presidente da República que marque o dia de eleições.

II - Podemos, então, definir liberdade de propaganda como o «direito de actuação, sem constrangimentos, dos candidatos e partidos políticos, com a finalidade de persuadir o cidadão a votar por uma determinada opção política»¹⁸, significando a “igualdade de oportunidades e de tratamento de candidaturas” que não deverá haver discriminações entre as mesmas, particularmente por parte das entidades públicas que devem ser imparciais e *olhar com os mesmos* olhos todas as candidaturas, para que não haja favorecimentos.

Um outro princípio que podemos invocar é o da justiça, pois o contencioso eleitoral é instrumento de garantia da regularidade e da validade dos actos de processo eleitoral, sendo o julgamento efectuado pelos tribunais (art. 113.º, n.º 7 da CRP)¹⁹.

¹⁸ Cfr. Dicionário de Legislação Eleitoral, Comissão Nacional de Eleições, 1995, pág. 217.

¹⁹ Para maiores desenvolvimentos sobre os princípios, V. a nossa dissertação de mestrado **Direitos Fundamentais Eleitorais**, Lisboa, 2005, disponível para consulta na biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, estando a ser ultimada a sua publicação.

2.3. O princípio da igualdade para a Administração Pública em especial

I - A Administração, embora tenha nos seus órgãos e funcionários diversas cores políticas, deverá ter comportamentos onde não se descortine qualquer favorecimento a uma determinada candidatura.

Não pode haver qualquer favorecimento pois, independentemente de outros princípios, a Administração Pública deve reger-se pelo interesse público (art. 266.º da CRP)²⁰, e aqui o interesse público é respeitar a igualdade entre todas as forças políticas e não ter uma intervenção política que iria constituir um desvio da rota do cidadão enquanto beneficiário de políticas que favorecem o bem comum [art. 113.º, n.º 3, alínea c)]. O dispêndio de qualquer tempo, dinheiro ou decisão para favorecer uma candidatura constitui por isso a antítese do interesse público)²¹.

Razão pela qual MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO considera que «a necessidade de assegurar a independência e a neutralidade política da Administração Pública e dos seus funcionários face aos interesses político-partidários concretos dos sucessivos Governos, encarada como a melhor forma de defender a prossecução exclusiva do interesse público, esteve na origem da afirmação da imparcialidade como regra no âmbito da função administrativa»²².

A candidatura que se encontra no poder pode tirar algumas vantagens desse facto e logo no momento desencadeador do próprio processo eleitoral, já que a demissão do executivo pode dar origem a eleições antecipadas e esse momento pode ser escolhido por conveniências partidárias e não nacionais)²³.

²⁰

MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO refere que «como princípio geral de direito administrativo, o princípio da imparcialidade impõe à Administração Pública cânones enformadores de toda a sua actividade; como princípio constitucional, o princípio da imparcialidade impõe-se com uma especial força normativa e vinculante no ordenamento jurídico português». Cfr. *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996, pág. 90.

²¹

Sobre a noção de interesse público V. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 7ª Edição, Âncora editora, Lisboa, 2003, págs. 60 e segs., MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, PEDRO COSTA GONÇALVES e J. PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo comentado*, 2ª edição (reimpressão), Almedina, Coimbra, 1999, págs. 96 a 98; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 35 e segs. Um desvio perante os fins a prosseguir para atingir o interesse público poderá configurar, assim, um desvio de poder como consequência dos actos que não são imparciais politicamente perante as campanhas eleitorais, podendo também configurarem-se situações de abuso de poder.

²²

Cfr. MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *O Princípio da Imparcialidade...*, pág. 37.

²³

Cfr. VERNON BOGDANOR, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Blackwell, Oxford, 1993, pág. 190, onde é referido que «se o governo actual puder escolher a data, começa com uma importante vantagem táctica. Pode explorar condições económicas favoráveis (ou mesmo manipulá-las) ou aproveitar a vantagem de um conjunto de eventos – um embaraço na oposição ou uma ocasião patriótica nacional – para aumentar os seus próprios apoios».

As sondagens e o momento político do país podem dar uma provável vantagem no facto de existirem novas eleições, podendo o partido ou grupo de cidadãos eleitores reforçar a sua posição.

Este pensamento não valerá naturalmente para a eleição do Presidente da República, mas ganha mais sentido onde o princípio da proporcionalidade actua, como nas eleições para a Assembleia da República, para o Governo ter uma maioria absoluta ou mesmo ao nível dos órgãos autárquicos, onde por vezes se torna difícil fazer coexistir várias opiniões num órgão executivo, razão pela qual seja discutida a hipótese da candidatura vencedora ficar com todos os vereadores, dando-se outro peso à Assembleia Municipal.

II - O *princípio da igualdade* manifesta-se neste âmbito pelo princípio da neutralidade do Estado em matéria eleitoral e partidária.

Como refere M. PIERRE GARRONE «a intervenção do estado ou de qualquer colectividade pública, numa campanha eleitoral, é em geral contrária ao princípio da igualdade. Toda a propaganda feita pelas autoridades é interdita. Mas esta neutralidade não quer significar uma abstenção geral»²⁴. Por um lado, acrescenta o Autor, as autoridades devem organizar o escrutínio e gerar listas eleitorais, papel que em Portugal está reservado ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) do Ministério da Administração Interna. Por outro lado, as autoridades devem tomar decisões sobre a utilização do domínio público e dos *mass media*.

Sobre este último aspecto, são de salientar as regras existentes para *salas de espectáculos* em que a distribuição dos tempos e dias às candidaturas é efectuada pelo critério da igualdade:

- Pelo governador civil ou o Representante da República (arts. 65.º, n.º 3, da LEAR e art. 55.º, n.º 3 da LEPR e art. 68.º, n.º 3 da LEALRM)²⁵) conforme a eleição seja no continente ou regiões autónomas, respectivamente;
- Pelo presidente da câmara municipal (art. 64.º, n.º 4, da LEOAL, art. 66.º, n.º 3 da LEALRA); e
- Pela câmara municipal (art. 66.º, n.º 4, da LORR)²⁶).

²⁴ M. PIERRE GARRONE, *Les Principes constitutionnels du Droit Electoral*, in *Les nouvelles tendances du droit électoral dans la Grande Europe*, Collection Science et technique de la démocratie, n.º 25, Editions du Conseil de l' europe, 1998, pág. 22, onde acrescenta e apresenta uma distinção de igualdade.

²⁵ A LEALRM corresponde à recente Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de Fevereiro.

²⁶ Na lei do referendo é referido "câmara municipal" em vez de "presidente da câmara municipal", sendo que a opção mais natural teria sido manter a última opção, tal como nas outras leis eleitorais. De

Os edifícios públicos, recintos pertencentes ao Estado e de outras pessoas colectivas de direito público são também susceptíveis de utilização pelas candidaturas pelo que deverão ser os governadores civis ou os representantes da república a assegurar a cedência do seu uso (art. 68.º da LEAR, art. 59.º LEPR e art. 72.º da LEALRM), os presidentes da Câmara (art. 63.º da LEOAL e art. 69.º da LEALRA) ou câmaras municipais (art. 65.º LORR).

Relativamente à *propaganda gráfica e fixa* cabe às juntas de freguesia estabelecer, até 3 dias antes do início da campanha eleitoral, espaços especiais em locais certos destinados à afixação de cartazes, fotografias, jornais, murais, manifestos e avisos (art. 66.º da LEAR, art. 62.º da LEOAL, art. 56.º da LEPR, art. 69.º da LEALRM, art. 67.º da LEALRA e art. 52.º LORR).

Estes espaços são meramente adicionais²⁷, pois o princípio da liberdade de expressão permite que as candidaturas usem os espaços públicos desde que respeitem as limitações decorrentes do art. 4.º da Lei n.º 97/88, de 17 de Agosto (afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda), nomeadamente propaganda eleitoral que prejudique terceiros, o trânsito ou edifícios históricos.

As autoridades administrativas podem ainda intervir ao nível do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, sendo que Portugal escolheu, no âmbito da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho (Lei do Financiamento Político e das Campanhas Eleitorais), um modelo que compreende receitas próprias e outras provenientes de financiamento privado e de subvenções públicas.

III - No domínio das subvenções públicas existem regras claras definidas na lei do financiamento e nas leis eleitorais.

O artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho, prevê a subvenção pública para as campanhas eleitorais para todos aqueles que concorram às eleições dentro dos parâmetros mínimos, referindo que «em eleições para as autarquias locais, têm direito à subvenção os partidos,

todo o modo, as decisões nas distribuições dos dias e horas são tomadas pela câmara municipal enquanto órgão executivo e não apenas pelo seu presidente.

De notar, que centrar as decisões numa única pessoa, o presidente da câmara, não coarcta a igualdade, pois a CNE é entidade de recurso, conforme decorre do art. 5º, n.º 1, alínea g) da LCNE, pois apesar de não estarem previstos os actos praticados por câmaras municipais ou presidentes da câmara, entendemos que o preceito apenas tem uma enumeração exemplificativa. Neste sentido V. igualmente MARIA DE FÁTIMA ABRANTES MENDES e JORGE MIGUÉIS, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, Anotada e comentada*, edição dos autores, 2001, pág. 97

²⁷

Esse tem sido o entendimento da CNE, bem como de MARIA DE FÁTIMA ABRANTES MENDES e JORGE MIGUÉIS, *Lei Eleitoral da Assembleia da República*, págs. 101 e 102.

coligações e grupos de cidadãos eleitores que concorram simultaneamente aos dois órgãos municipais e obtenham representação de pelo menos um elemento directamente eleito ou, no mínimo, 2% dos votos em cada sufrágio».

Por sua vez, o artigo 18.º, n.º 3, do mesmo diploma legal vem clarificar as regras de repartição da subvenção)²⁸, dispondo no sentido de que «nas eleições para as autarquias locais, a repartição da subvenção é feita nos seguintes termos: 25% são igualmente distribuídos pelos partidos, coligações e grupos de cidadãos eleitores que preencham os requisitos do n.º 3 do artigo anterior e os restantes 75% são distribuídos na proporção dos resultados eleitorais obtidos para a assembleia municipal».

O preceito consigna dois tipos de igualdade. Uma *igualdade à partida* que faz com que todos os que obtenham representação ou 2% dos votos tenham direito a subvenção e, por outro lado, uma *igualdade proporcional à chegada (não absoluta)* beneficiando quem obteve mais votos.

No entanto, como a subvenção não pode ultrapassar o valor das despesas (art. 18.º, n.º 4 da lei do financiamento), tal pode levar a que as candidaturas arrisquem em gastar mais na campanha eleitoral, pelo que se pode assistir a um círculo vicioso. Quem mais gasta em campanha tem mais votos e se tem mais votos pode financiar a campanha ao contrário daqueles que têm menos votos.

As forças políticas menos votadas acabam por ter sempre maiores dificuldades nos meios que utilizam na campanha da eleição seguinte, precisamente devido a este pormenor.

IV - Um outro aspecto discutido, se bem que apenas a nível local, é o problema da utilização do boletim municipal como forma de propaganda da força política no poder.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA considera que «os boletins municipais são muitas vezes meros instrumentos de propaganda e de voz única (a do presidente)»²⁹.

Tendo em conta que é uma matéria objecto de deliberações da CNE e acórdãos do TC, terá o tratamento devido mais adiante.

²⁸

A lei é clara neste aspecto pelo que remetemos para a sua consulta, caso se desejem mais pormenores. Observamos aqui que se pode chamar de igualdade proporcional, por confronto com a igualdade estrita do direito de antena. Nesta última não interessa os resultados eleitorais, mas apenas colocar em igualdade quem concorre na própria campanha eleitoral.

²⁹

Cfr. *A difícil democracia local e o contributo do direito*, in *Estudos em comemoração do 10º aniversário da licenciatura em direito da Universidade do Minho*, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 110, acrescentando o Autor que a informação do boletim deveria, conforme prevê a lei, ser completa e objectiva. Alude ainda à página de internet, que quando existe apenas exalta os aspectos positivos.

Em conclusão diremos que o princípio da imparcialidade, surge de um ponto de vista eleitoral, indubitavelmente como um princípio concretizador da igualdade que impõe a neutralidade das entidades públicas e dos seus funcionários de um ponto activo e passivo.

Queremos com isto dizer que de um ponto de vista activo devem as entidades públicas respeitar a legalidade imposta pelo princípio da igualdade seguindo critérios nas suas decisões, sempre que chamadas a intervir, onde não se possa identificar qualquer favorecimento, sendo o princípio da igualdade o mais objectivo possível. É a igualdade do respeito da lei que se liga de forma forte à igualdade de oportunidades das candidaturas [art. 113.º, n.º alínea b) e por todos arts. 56.º e 57.º da LEAR].

De um ponto de vista passivo impõe o princípio da igualdade que as entidades públicas se abstenham de qualquer comportamento que interfira na campanha eleitoral, sem que tenha sido chamada a intervir. Aqui entram os casos conflituantes em que o titular do cargo público é também candidato, pelo que não se deve aproveitar dos seus poderes públicos para fins privados, seja utilizando instalações, materiais ou funcionários públicos para desenvolver a sua campanha. Há um dever de não participação (art. 57.º da LEAR)³⁰.

2.4. A igualdade na comunicação social

I - As leis eleitorais têm um conjunto de disposições que tendem a impor³¹ a igualdade entre as candidaturas³², mas de cuja eficácia se duvida (com excepção das publicações noticiosas diárias ou diárias com pe-

³⁰ Em concreto na parte do art. 57º que refere: «...não podem intervir directa ou indirectamente nem praticar quaisquer actos que favoreçam ou prejudiquem uma candidatura em detrimento ou vantagem de outra ou outras...».

³¹ As imposições não são livres, tendo-se que fazer uma conciliação dos direitos fundamentais em causa com proporcionalidade (art. 18º, n.º 2 da CRP), pois como bem refere DOMINGOS SILVA CARVALHO DE SA, «a liberdade de imprensa não é um direito ou valor absoluto, mas, por outro lado, o legislador ordinário não é inteiramente livre ao impor-lhe limitações» Cfr. **Leis da Comunicação Social**, Almedina, Coimbra, 2002, pág. 94.

³² MARIA DE FÁTIMA ABRANTES MENDES e JORGE MIGUÉIS também se pronunciam acerca desta matéria referindo que: «Para prossecução dos direitos de igualdade de oportunidades e de tratamento às diversas candidaturas o legislador procurou, por um lado, conceder a todas elas as mesmas condições de propaganda (acesso aos meios de comunicação social, direito de antena, cedência de recintos e edifícios públicos, etc...) e, por outro lado, impor determinadas restrições ao exercício da liberdade de propaganda (interdição de publicidade comercial, de divulgação de sondagens, determinação de locais para afixação de propaganda, limite de despesas igual para todos os candidatos, etc...)». Cfr. **Lei eleitoral da Assembleia da República**, actualizada, anotada e comentada, 4ª reedição, edição de autor, 2005, pág. 79. Uma palavra para as concessionários de serviço público como a RTP e RDP, para a televisão e rádio, que têm especiais deveres na cobertura da campanha eleitoral, devendo ter como principal missão nesta matéria o pluralismo. Refere por exemplo o art. 47º, n.º 1 da Lei da Televisão (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto) que «os operadores que actuem ao abrigo de concessão do serviço público de televisão devem assegurar uma programação de qualidade, equilibrada e diversificada, que contribua para a formação cultural e cívica dos telespectadores, promovendo o pluralismo político...».

riedicidade inferior a 15 dias que inserem matéria relativa à campanha eleitoral de livre vontade ³³), de todo o modo é no princípio da igualdade que se encontra o fundamento para a proibição de publicidade comercial (V. art. 46.º da LEOAL), pelo que as candidaturas não podem comprar espaços de propaganda que existirão, entre outros, em jornais, televisão, rádio ou Internet.

O art. 49.º, n.º 1 da LEOAL refere que «os órgãos de comunicação social que façam a cobertura da campanha eleitoral devem dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas», mas tal obrigação segue na maioria das situações critérios de audiências ou de representação parlamentar ainda que se trate de eleição diferente.

As punições ao nível contra-ordenacional surgem apenas em momento posterior, pelo que nesse momento já pode uma eleição ter sido viciada por a comunicação social não ter dado o tratamento igualitário que lhe competia (art. 212.º da LEOAL).

A influência dos meios de comunicação social pode, assim, conhecer vários graus, porquanto a nível *nacional* a influência é generalista sobre os grandes problemas do país ³⁴, que é susceptível de atingir um maior número de eleitores, mas que face à diversidade de meios de comunicação poderá perder influência já que a informação divulgada se dilui naquilo que os cidadãos recebem de outros meios de comunicação nacionais.

II - A nível local consideramos que a informação terá uma incidência municipal ou regional, pelo que existem, assim, duas vertentes que merecem especial atenção, a saber:

- a) A dos municípios onde praticamente não existe comunicação, o que é negativo devido à essencialidade da informação para a formação da vontade do eleitor ³⁵;

³³

Estas publicações ficam sujeitas ao tratamento jornalístico não discriminatório em termos bem mais rígidos do que os aplicados às outras publicações, no entanto, dependeu da vontade das próprias publicações, pelo que ao inserirem matéria de um candidato também tem que o fazer em relação aos restantes dando o mesmo tratamento seguindo as regras do Decreto-Lei 85-D/75, de 26 Fevereiro.

³⁴

Embora alguns meios de comunicação social também dediquem parte do seu espaço noticioso a informações de carácter local.

³⁵

Aqui não incluímos os boletins municipais embora a extinta Alta Autoridade para a Comunicação Social os considerasse órgãos de comunicação social. V. Directiva de 17 de Março de 1999, onde é referido que «os boletins autárquicos que contenham informação de carácter geral sobre a vida da autarquia deverão ser considerados, para todos os efeitos legais, como órgãos de comunicação social de informação especializada e âmbito local». Discordamos desta posição, já que o art. 9.º, n.º 2 da Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro), restringe fortemente o género de publicações, elencando diversas que não se devem incluir no conceito.

- b) A dos municípios onde existe comunicação social mas que é condicionada por quem patrocina a publicação, podendo muitas vezes conter publicidade institucional da Câmara Municipal³⁶.

Deste modo, a comunicação social tem uma importância fundamental na cobertura das eleições, com maior ou menor grau conforme existem mais ou menos órgãos de comunicação social a cobrir um determinado acto eleitoral³⁷, sendo provavelmente o mais importante veículo de transmissão das ideias políticas das candidaturas, pelo que é necessário manter o equilíbrio entre a liberdade da comunicação social e a igualdade das candidaturas, pois ambas servem a democracia e o pluralismo³⁸.

3. A igualdade na Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais

A Lei Orgânica 1/2001, de 14 de Agosto (com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação 20-A/2001, 12 Outubro; Lei Orgânica 5-A/2001, 26 Novembro; e Acórdão TC 243/2002, 25 Junho) tem um conjunto de preceitos que cabe enunciar devido à sua pertinência na igualdade entre candidaturas.

Assim, o art. 39.º da referida lei, vem dizer o que é propaganda eleitoral, particularizando os arts. 40.º e 41.º o âmbito de limitação dessa propaganda, já que nos termos do art. 40.º, «os candidatos, os partidos políticos, coligações e grupos proponentes têm direito a efectuar livremente e nas melhores condições a sua propaganda eleitoral, devendo as entidades públicas e privadas proporcionar-lhes igual tratamento...», e do mesmo modo o art. 41.º, n.º 1, vem dizer que as autarquias locais «...não podem intervir directa ou indirectamente na campanha eleitoral nem praticar actos que de algum modo favoreçam ou prejudiquem uma candidatura ou uma entidade proponente em detrimento ou vantagem de outra, devendo assegurar a igualdade de tratamento e a imparcialidade em qualquer intervenção nos procedimentos eleitorais».

³⁶ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA aponta que «os meios de comunicação locais são frequentemente muito débeis, embora neste domínio se venha a notar uma mudança cada vez mais positiva. Registe-se também a existência de uma maior cobertura dada por jornais de âmbito nacional aos problemas locais, através de edições regionais». Cfr. *A difícil democracia local e o contributo do direito*, in *Estudos em comemoração do 10º aniversário da licenciatura em direito da Universidade do Minho*, Almedina, Coimbra, 2004, pág. 110.

³⁷ Existirão mais órgãos de comunicação social em eleições para Assembleia da República ou para Presidente da República do que para uma eleição local. Assim, existindo 2 jornais a cobrir uma campanha eleitoral, os seus poderes de influência serão maiores caso haja um tratamento jornalístico discriminatório do que se existirem 20 jornais a cobrir a campanha eleitoral. A discriminação que um jornal faça dilui-se face à contradição que apresenta com os outros jornais.

³⁸ Sobre a interacção entre o princípio da igualdade e da liberdade na comunicação social V. JÓNATAS MACHADO, *Liberdade de Expressão*, Stvdia Ivrdica 65, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, págs 362 a 370.

Ora, constata-se que o conteúdo é o mesmo que já se encontra na CRP, nada acrescentando os referidos preceitos da lei ordinária.

Optou o legislador por descrever com maior pormenor as situações, pelo que o artigo 41.º, n.ºs 2 e 3, volta a frisar que os funcionários e agentes observam no exercício das suas funções rigorosa neutralidade, estando também vedado aos mesmos, a exibição de qualquer elemento de propaganda enquanto estejam a desempenhar as suas funções³⁹.

Ao nível de ilícito eleitoral, destaca-se para o presente estudo, os arts. 165.º e 167.º relativos à isenção do funcionário ou agente da Administração Pública, e a este conexas o art. 172.º relativo à violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade.

Em matéria de imparcialidade dos entes públicos autárquicos e respectivos funcionários ressaltam os arts 175.º (Dano em material de propaganda), 177.º (Propaganda na véspera e no dia da eleição), 184.º (Abuso de funções), 46.º e 209.º (Publicidade comercial) e o art. 212.º (Violação dos deveres das publicações informativas).

Apenas as violações compreendidas nos arts. 203.º a 219.º abarcam matéria contra-ordenacional.

4. A actuação da Comissão Nacional de Eleições

4.1. Natureza e competências

I - A Comissão Nacional de Eleições⁴⁰ encontra a sua natureza e competências delimitadas pela Lei 71/78, de 27 de Dezembro, esclarecendo o seu art. 1.º, n.º 2 que a CNE “...é um órgão independente e funciona junto da Assembleia da República”. Refere também o n.º 3 do mesmo preceito que a CNE “...exerce a sua competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local”.

³⁹

No Reino Unido esta limitação abrange também a vida particular, já que o funcionário deve ser leal, independentemente da força política que está no poder. Como é referido por ANNE STEVENS, *Ética y Códigos de conducta: Cuestiones actuales en la función pública británica*, em *autonomies*, revista catalana de Derecho Público, n.º 24, Escola d'Administración Pública de Catalunya, 1999, pág. 70, «as normas que impedem a praticamente todos os funcionários participar na maioria das actividades políticas, estão plenamente em vigor. Embora se possam filiar num partido político, não podem falar, escrever ou fazer campanha, nem fazer pública a sua filiação e, no caso de se quererem apresentar como candidatos a umas eleições, locais ou nacionais, devem renunciar ao seu cargo oficial no momento em que a sua candidatura seja pública» (a tradução é nossa).

⁴⁰ Sobre a Comissão Nacional de Eleições, V. JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex, Lisboa, 1995, págs. 155 a 162.

A nível de competência ⁴¹, na matéria que aqui tratamos e circunscrevemos, é de salientar que compete à CNE (nos termos do artigo 5.º da sua lei):

- Assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos de recenseamento e operações eleitorais [alínea b)];
- Assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais [al. d)]; e
- Desempenhar as demais funções que lhe são atribuídas pelas leis eleitorais [al. j)].

É nesta sequência que a CNE, desde as eleições de 2001, teve maiores responsabilidades no controlo das eleições, em particular na punição de determinadas infracções com a abertura de processos de contra-ordenação (art. 203.º da Lei Orgânica 1/2001, de 14 de Agosto – Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).

Existem no entanto, outras infracções que constituindo matéria criminal são remetidas para o Ministério Público.

II - As matérias sobre as quais mais incide a actuação da CNE giram, essencialmente, em volta de três matérias, todas elas naturalmente ligadas ao princípio da igualdade: neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, propaganda eleitoral e tratamento jornalístico discriminatório ⁴².

As eleições autárquicas caracterizando-se por uma maior proximidade entre o candidato e o cidadão, apresentam problemas específicos resultantes dessa circunstância.

Desse modo, surgem problemas ligados à confusão existente entre aquele que é titular de um cargo autárquico e que é simultaneamente candidato nas eleições, o que até motivou que na recente revisão constitucional de 2004 ⁴³ se estipulasse a limitação de mandatos de cargos executivos, para que se evitem os vícios relacionados com aqueles que se mantêm muito tempo no mesmo cargo. Tal foi recentemente concretizado com a publicação da Lei n.º 46/2005, em 29 de Agosto.

⁴¹ 41 Segundo o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 605/89, DR II, 1ª série de 02.05.1990, «as funções da CNE são mistas, activas e consultivas».

⁴² Cfr. COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, *Relatório de Mandato 2000-2003*, CNE, Lisboa, 2003, págs. 167 e segs..

⁴³ A Lei Constitucional 1/2004, de 24 de Julho de 2004, DR n.º 173, I –A Série, págs. 4642 a 4693 (Sexta revisão constitucional). Esta revisão em breves traços é também relatada pela comunicação social. Cfr. GUILHERME SILVA, *Rever a Constituição para mudar o futuro*, Jornal “A Capital”, de 23/04/2003, pág. 17, e Jornal “Público”, edição de 23/04/2004, págs. 12 e 13.

Quanto à propaganda, levantam problemas a sua remoção, as situações de publicidade comercial bem como, actualmente, os novos meios de campanha (mensagens de Internet, telemóvel, etc.).

O tratamento jornalístico discriminatório incide, essencialmente, no facto de certos jornais não darem a mesma cobertura à campanha de todas as candidaturas e por problemas decorrentes de omissões de convites em debates na rádio e televisão.

Para fazer face a estes problemas da campanha, que note-se – abrange todos os dias entre a publicação do decreto que marque a data do acto eleitoral ou do referendo e o dia do acto eleitoral ou referendário (Lei n.º 26/99, de 3 de Maio) –, a CNE, no âmbito das suas competências, formula deliberações vinculativas⁴⁴ abrangendo situações que se relacionam com o tão importante princípio da igualdade, já que é o princípio norteador da campanha que se desenvolve no já pressuposto princípio da liberdade de expressão e de liberdade de campanha eleitoral, mas é uma liberdade constringida pelo princípio da igualdade⁴⁵.

4.2. Deliberações com conexão ao princípio da igualdade

A título exemplificativo escolhemos uma Deliberação, de 04/12/1997, sobre um Boletim municipal⁴⁶ onde referiu a CNE, após a análise do boletim, que a Presidente da Câmara para além do balanço do mandato, «compara a actuação da Câmara com o entendimento de outros partidos e, ainda, com a actuação do anterior Presidente da Câmara Municipal de Sintra, eleito por outro partido»⁴⁷.

⁴⁴ Sobre as deliberações da CNE V. a base de dados actualizada que consta em www.cne.pt e a obra da COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, *Dez anos de deliberações da CNE – 1989/1998*, CNE, Lisboa, 1999. Acrescente-se que das deliberações da CNE cabe recurso contencioso a interpor para o TC, que decide em última instância (art. 102.º-B da LTC).

⁴⁵ Sobre a actuação da CNE em matéria de deliberações e pareceres é relevante a consulta do *Relatório do Mandato 2000-2003*, Lisboa, 2003, e que abrange os vários actos eleitorais.

⁴⁶ Situação recorrente nas eleições autárquicas.

⁴⁷ Este é um caso conhecido até por ter como interveniente uma figura conhecida (Edite Estrela) que viria a ser um exemplo, até por aquilo que aconteceu na campanha do acto eleitoral seguinte, pois a mesma presidente de câmara fez distribuir 180000 exemplares a poucos dias das eleições bem como 170000 exemplares de uma carta ao município. Este é um caso relatado por EDGAR VALLES que refere que: «O PCP apresentou queixa ao Ministério Público, que acusou Edite Estrela do crimes de abuso de poderes e violação dos deveres e neutralidade e imparcialidade, bem como do crime de peculato de uso (afecção do dinheiro público para uso diferente do previsto).

A ex-presidente da câmara foi condenada a uma multa de seis mil euros por crimes de abuso de poderes e violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade». A sentença foi proferida em 06/01/2003 da qual houve recurso para a Relação de Lisboa, que em Fevereiro de 2005 absolveu do crime de abuso de poderes e manteve a condenação relativa à violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade. Cfr. EDGAR VALLES, *Guia do Autarca*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2005, págs. 31 e 32.

Tal actuação levou a que a CNE considerasse «que a distribuição do boletim em apreço durante o período de campanha eleitoral pode representar uma forma indirecta de promover a candidatura da actual Presidente da Câmara», tendo em resultado disso proibido a distribuição do boletim até ao acto eleitoral, até porque apenas haveria um atraso de oito dias na distribuição, o que não representava nenhum prejuízo para a Câmara Municipal.

O entendimento da CNE tem sido no sentido de que as disposições que impõem a neutralidade e imparcialidade da administração visam «garantir, por um lado a igualdade de oportunidades e de tratamento entre as diversas candidaturas, e por outro lado que não existissem interferências exteriores no processo de formação da vontade dos cidadãos para o livre exercício do direito de voto»⁴⁸.

Como durante os procedimentos eleitorais, os órgãos têm que continuar a actuar, a neutralidade não pode ser positiva nem negativa.

Para aqueles que são simultaneamente candidatos e titulares de órgãos autárquicos, não pode ter um conteúdo negativo ao nível de proibição de realizar propaganda eleitoral, pelo que o princípio da neutralidade não limita o princípio da liberdade de propaganda.

Assim, não se tem impedido os titulares das entidades públicas de fazerem declarações sobre os assuntos próprios das suas funções. No entanto, têm que o fazer de forma objectiva.

Quem faz declarações utilizando um boletim informativo (órgão oficial de comunicação de uma autarquia local), terá que o fazer de forma objectiva não criando vantagens nem desvantagens nas candidaturas concorrentes ao acto eleitoral, fazendo uma clara distinção daquilo que é o órgão ou cargo municipal e o cidadão enquanto candidato.

Não se nega a possibilidade de uma autarquia realizar, no final de um mandato, um balanço ou uma demonstração das acções realizadas. Porém, essa enunciação deverá ser a mais objectiva possível, sob pena de se pôr em causa a igualdade das candidaturas.

A não existir esta igualdade, existe aproveitamento de um meio público para fazer propaganda, existindo assim um abuso de funções e dispêndio de dinheiro dos contribuintes. Sendo o meio público utilizado para fins privados, tal comportamento constitui uma clara violação do princípio da igualdade na perspectiva da necessária transparência das contas eleitorais, já que uma determinada força política fará propaganda aproveitando-se de um meio que não está ao dispor das outras candidaturas, tendo dessa forma mais meios financeiros que pode destinar à propaganda eleitoral.

⁴⁸

DICIONÁRIO DE LEGISLAÇÃO ELEITORAL, vol.I, Edição CNE, 1995, pág. 250.

A imparcialidade da Administração e a imposição de neutralidade resulta assim numa garantia para o cidadão de ser bem administrado e uma garantia para as candidaturas concorrentes, ainda que essa igualdade nunca seja absoluta devido à visibilidade dos órgãos autárquicos em funções, que de forma objectiva podem publicitar através de meios públicos a obra feita, bem como inaugurá-la em período de campanha eleitoral⁴⁹.

A Comissão Nacional de Eleições, surge, assim, como a entidade pública que tem garantido ao longo dos anos a igualdade democrática, à semelhança de entidades congéneres em países estrangeiros, fazendo a lei cumprir-se num plano mais próximo das candidaturas e informando o cidadão. Têm também as candidaturas e os cidadãos um meio administrativo que aproxima os procedimentos eleitorais da prática social, através de um acompanhar constante da campanha eleitoral que deriva num exemplo para as restantes entidades públicas.

A CNE tem em si própria, desde a sua génese, um papel que fundamenta a sua própria existência, a igualdade. Enquanto entidade administrativa independente respeita os princípios administrativos, mas não se limita a observar, intervém no processo de fiscalização do processo eleitoral, pelo que impõe a igualdade a todos aqueles que não a respeitam.

A acção do Supremo Tribunal de Justiça

5.1. Competência

O STJ, como decorre do art. 203.º da LEOAL, passou a ter competência em sede de recurso para apreciar as coimas ou sanções aplicadas pela CNE no âmbito de contra-ordenações.

Como a CNE apenas teve essa competência com a Lei Orgânica 1/2001, de 14 de Agosto, o mesmo aconteceu com o STJ, pelo que a sua jurisprudência é relativamente recente⁵⁰.

Mas ficou assim o STJ também afecto às questões da igualdade eleitoral, como se observa pela jurisprudência que, em seguida, transcrevemos e comentamos.

⁴⁹

Algo que não será criticável se a inauguração ocorrer com a frequência de todo o mandato, mas casos se assistem de concentração de inaugurações em período eleitoral ou pré-eleitoral. Apesar de criticável eticamente, poderá sempre ser subsumido ao exercício das funções do órgão em funções, pelo que juridicamente dificilmente terá consequências.

⁵⁰

O que não exclui que o STJ tenha apreciado outras matérias em sede de recurso, nomeadamente as que constituem crime, e que sendo remetidas para o tribunal competente em razão da moldura penal aplicável e entendimento do Ministério Público, são apreciadas, em princípio, no tribunal de 1ª instância.

5.2. Actuação em relação ao tratamento jornalístico das candidaturas

Proc. 142/03, de 06/02/2003

“3 - A afirmação do princípio da igualdade no tratamento das diversas candidaturas, uma vez que o órgão de comunicação social decidiu cobrir a campanha eleitoral - o que não é obrigado a fazer e não deve fazer se não tiver meios para tal - não é meramente formal e de garantia de “igualdade à partida”, pois pretende-se aqui uma igualdade “de chegada”, de resultado no tratamento dado a todas as candidaturas, que manifestamente não aconteceu.

4 - Essa igualdade exigia que, mesmo na ausência de colaboração de alguma das candidaturas em presença, o Jornal tratasse de forma igualitária, e sem discriminações, as candidaturas concorrentes a determinada eleição, dando um relevo jornalístico semelhante às notícias ou reportagens de factos, ou acontecimentos, de idêntica importância, atentos os diversos factores que para esse efeito se devam considerar.

5 - Devendo sublinhar-se que o tratamento igualitário imposto aos órgãos de comunicação social tem também na sua génese necessidade de garantir o esclarecimento do eleitorado, garantia que radica na protecção dos titulares do direito de voto.”

Ora, na situação em apreço, a empresa proprietária do jornal invocou que tinha solicitado elementos a todos os partidos não tendo os mesmos sido fornecidos. Tal situação resultou numa desigualdade na cobertura que foi dada às diversas candidaturas, tendo umas mais destaque que outras.

O princípio da igualdade exige, em matéria eleitoral, diremos, uma maior diligência de todos os intervenientes, incluindo jornais, pois a sua acção pode ser determinante na formação de vontade que se transforma em voto, ainda mais num jornal local que está em grande proximidade com a população e onde as influências políticas de âmbito jornalístico podem ter mais efeitos e, ao mesmo tempo, passar mais despercebidas.

Situações de ilegalidade local têm os seus efeitos circunscritos a uma determinada localidade ou região, sendo os custos de impressão mais diminutos e com menores intenções de lucro, razão pela qual pode ser dada a outro tipo de influências servindo determinados interesses, até porque em certos casos nem existe concorrência entre jornais.

De modo a evitar esse tipo de ocorrências, numa eleição local, é ainda mais importante o respeito pelo princípio da igualdade, pois um jornal nacional auto regula-se pelo lucro, tendo que dar informações da actividade de todos os partidos de modo a manter um maior número de leitores.

Por isso, no âmbito do processo 254/03, de 11/03/2003⁵¹, o STJ veio dizer que:

“VI - Esse dever de dar tratamento jornalístico equivalente a todas as candidaturas legalmente presentes a sufrágio não se compadece com uma actuação passiva segundo a qual o jornal ou publicação só daria publicidade ao material que os concorrentes lhe fornecessem e apenas se o fizessem.

VII - Ao invés, impõe aquele dever, que o jornal ou publicação, se necessário, faça investigação própria, sendo mesmo de exigir-lhe, nessa base, que, se não estiver em condições de garantir informação equivalente da propaganda de todos os candidatos ou partidos, não publique a de qualquer deles, em prejuízo dos demais.”

Assim, sendo o jornal uma entidade independente, e sendo um jornal uma entidade que tem por missão informar o público, deve informar de forma completa procurando a informação e não se bastando com a informação que lhe chega.

Essa é também uma obrigação profissional, já que a Lei 1/99, de 13 de Janeiro (Estatuto dos Jornalistas), no seu artigo 14.º, relativo aos deveres dos jornalistas, refere na alínea a), que constitui dever fundamental do jornalista: «Exercer a actividade com respeito pela ética profissional, informando com rigor e isenção», o que em matéria de eleições só pode ser alcançado com informações relativamente a todos os candidatos, ou pelo menos aos que tenham actividades ou informações a transmitir e desde que o jornalista e o jornal tenham um grau de diligência superior na obtenção dessas informações⁵².

O princípio da igualdade em matéria jornalística e eleitoral tem, por isso, um valor reforçado.

⁵¹ V. em www.dgsi.pt

⁵² Também o art. 1.º, n.º 2 e 3.º da Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro (Lei de Imprensa) referem, respectivamente que: “ A liberdade de imprensa abrange o direito de informar, de se informar e de ser informado, sem impedimentos nem discriminações” (art. 1.º, n.º 2); A liberdade de imprensa tem como únicos limites os que decorrem da Constituição e da lei, de forma a salvaguardar o rigor e a objectividade da informação, a garantir os direitos ao bom nome, à reserva da intimidade da vida privada, à imagem e à palavra dos cidadãos e a defender o interesse público e a ordem democrática (art. 3.º).

5.3. Actuação em matéria de Publicidade Comercial

Proc. 858/03, de 18/06/2003

«Temos para nós que tal “slogan” integra propaganda política, feita através da imprensa, meio de publicidade comercial, o que é abrangido no citado art. 46.º.

Ainda em acórdão muito recente, este S.T.J. considerou “slogan” constituindo propaganda político “Servir Santarém. Ganhar o futuro” e “Santarém pela positiva” - Proc. n. 3090/02-3.º, de 11.6.03. Estamos, pois, perante uma actividade ilícita.»

A publicidade comercial em matéria eleitoral é proibida, a partir do decreto que marca as eleições, para que os partidos mais ricos não dominem os meios de comunicação social, e seja dado aos partidos mais fracos economicamente a possibilidade de debater as suas ideias. É uma forma de salvaguardar a comunicação social e garantir a sua isenção.

Os candidatos, após o decreto, apenas podem publicitar eventos, devendo a informação ser objectiva e dentro de certos limites, ou seja, os que constam no art. 46.º da LEOAL.

Estes são apenas alguns casos demonstrativos de como o princípio da igualdade é importante não só no contencioso de candidaturas, mas sobretudo onde as eleições podem ser mais controladas, através da propaganda política e da formação da vontade do eleitor.

Tanto um contencioso como outro são importantes, mas se no contencioso de candidatura estaremos principalmente perante dados objectivos, no contencioso de propaganda entram outras questões, razão pela qual o princípio da igualdade se subdivide nos princípios constantes no artigo 113.º, n.º 3 da CRP.

Maior controlo é necessário em cenário de eleições autárquicas, pois a influência sobre alguns eleitores tem maior preponderância, tendo em conta o número diminuto de eleitores existentes em algumas freguesias, ou mesmo municípios⁵³.

Nas restantes matérias que não constituem matéria contra-ordenacional, é remetida cópia para o Ministério Público para que proceda ao inquérito e promova a acusação caso haja indícios para tal. Note-se aliás

⁵³ V. os dados mais recentes do recenseamento constantes do site do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, em: <http://www.stape.pt/recensel/resultados.htm> .

que as eleições autárquicas são as únicas onde é dada competência contra-ordenacional à CNE, nas matérias que já referimos (arts. 203.º a 219.º da LEOAL), sendo todas as outras matérias julgadas nos tribunais comuns se houver razão para tal⁵⁴.

O Tribunal Constitucional

6.1. Competência

Compete ao Tribunal Constitucional, nos termos do artigo 223.º, n.º 2, al. c) da CRP, «julgar em última instância a regularidade e a validade dos actos de processo eleitoral, nos termos da lei».

Mas a competência do TC aparece melhor delimitada, no que toca às eleições locais, nos arts. 98.º a 102.º-D, da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Lei do Tribunal Constitucional).

No âmbito das suas competências julgou recursos de actos de administração eleitoral (art. 102.º-B, Lei do TC), e escolhemos dois casos que consideramos importantes para a apreciação do princípio da igualdade enquanto princípio base de actuação de todos os intervenientes, tendo mesmo um papel superior ao princípio da liberdade.

6.2. Acórdãos

a) Imparcialidade da Administração Pública

Acórdão 808/93, de 07/12/1993⁵⁵

“I - A deliberação da Comissão Nacional de Eleições que ordena a uma câmara a remoção de propaganda eleitoral dum candidato a essa câmara, por entender que, na sua mensagem, se confunde a figura do candidato com a de actual presidente da mesma câmara, não viola o artigo 48 do Decreto-Lei n.º 701-B/76, que estabelece o dever de neutralidade e imparcialidade a que todas as entidades publicas estão especialmente obrigadas durante o decurso do processo eleitoral.

II - O facto de, na propaganda em causa, se aludir ao cargo autárquico que o candidato desempenha e de utilizar o símbolo heráldico do município, é gerador de violação da neutralidade referida, pois que a mensagem levada ao eleitorado com tal publicidade coloca-o em posição de possível vantagem em detrimento de outros candidatos.

⁵⁴ Nas restantes eleições deve ser apresentada queixa ao Ministério Público, não tendo a CNE competências contra-ordenacionais.

⁵⁵ In Diário da República n.º 76, II série, de 31/03/94, págs. 2952 e segs.

III - De igual modo, aquela deliberação, ao ordenar à câmara a imediata remoção da propaganda, mostra-se conforme o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas.

IV - Não sofre também uma compressão desmedida o direito fundamental da liberdade de expressão, uma vez que a decisão administrativa em causa se contém nos limites do exercício desse direito, decorrendo esses limites dos princípios da igualdade e da imparcialidade a que está submetida a Administração Pública e, conseqüentemente, um presidente de câmara municipal.”

Este é um caso que gerou divisões no seio do TC, com vários votos contra e declarações de voto, o que se relaciona com o facto de em muitas circunstâncias o Tribunal Constitucional permitir meios auxiliares de identificação do candidato.

A confusão entre quem detém um cargo e quem se candidata deve, para que haja igualdade de oportunidades, ser evitada. Ou se intervém enquanto candidato, ou se intervém enquanto detentor de um cargo público.

A separação destas duas figuras diremos que mais que uma exigência de igualdade, é uma exigência do princípio democrático, que evita, ou tende a evitar o perpetuar de um cidadão num determinado cargo electivo ⁵⁶.

b) Limites à propaganda eleitoral

Ac. 605/89, de 19/12/89 ⁵⁷

“III - Compete ao Tribunal Constitucional conhecer dos recursos dos actos administrativos praticados pela Comissão Nacional de Eleições, desde que definitivos e executórios.

IV - Integra-se na dinamização da competência da Comissão Nacional de Eleições a medida por si decretada que “ordena a suspensão” da distribuição de manifesto de propaganda eleitoral de um partido político susceptível de pôr em crise a igualdade de meios propagandísticos de outros partidos, na eleição local em causa.

V - Na verdade, compete à Comissão a prática de actos condicionantes ou regulamentadores da participação das diversas candidaturas nas campanhas eleitorais.

⁵⁶ Veja-se a recente revisão constitucional nesta matéria.

⁵⁷ In Diário da República n.º 100, II série, de 02/05/90, pág. 4651.

VI - Se em tese geral, não são de aceitar limites ou entraves à livre expressão de propaganda eleitoral, orientando-se esta pelos parâmetros constitucionalmente estabelecidos para a liberdade de expressão e informação (artigo 37.º do texto básico), certo é que, como qualquer outro direito fundamental, o seu exercício esgota-se nos próprios limites naturais deste.

VII - Se esses limites máximos estão expressamente previstos na Constituição e regulados por lei quando, em períodos eleitorais, se trate de recorrer a tempos de antena na rádio e na televisão, como o ilustra o n.º 3 do artigo 40.º e legislação ordinária complementar, nem por isso inexistem nos demais casos, permitindo-se o seu exercício em termos ilimitados.

VIII - Ora, se a mensagem propagandística e susceptível de “seduzir” o cidadão eleitor, determinando-lhe a escolha, por via lateral, inquinando a formação da sua vontade que deve exprimir-se livremente, sem coacção ou vício algum, de modo a votar na lista de quem lhe promete o sorteio de um automóvel, “no caso de vitória nessa lista”, o abuso é evidente, os limites são ultrapassados e cria-se uma situação de desigualdade entre candidaturas, subsumível à norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de Dezembro.

IX - Assim sendo, era a situação em apreço passível da medida decretada, não se tornando necessário apreciar se, com essa situação, foi ou não violado o disposto no n.º 1 do artigo 128.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro.”

Também este acórdão teve vários votos vencido e declarações de voto, o que se compreende, já que o sorteio de um automóvel não condiciona directamente o voto de eleitor, nem tão pouco existe uma garantia expressa de que caso o eleitor vote no partido que faz o sorteio do automóvel, terá direito ao mesmo. Isso poderia significar que o voto era comprado, o que de qualquer forma, sendo o voto secreto, não teria forma de se comprovar.

É razoável, no entanto a decisão do TC, levando o princípio da igualdade ao extremo, ainda para mais, numa eleição autárquica, já que um sorteio deste tipo poderia não ter qualquer efeito numa eleição nacional, mas em municípios diminutos pode representar uma boa possibilidade para o cidadão que deseja um automóvel, levando a que a vontade do eleitor seja condicionada por critérios económicos e não políticos⁵⁸.

⁵⁸

Ainda que os critérios económicos sejam os mais determinantes, pois os cidadãos desejam melhorar a sua vida, mas isso deve-se fazer através de políticas e não de promessas directas como contrapartida da vitória na eleição.

7. A interacção entre a CNE e os tribunais: o modelo de controlo da igualdade das eleições

JORGE MIRANDA chegou a defender que a CNE fosse formalizada constitucionalmente, em dois projectos pessoais, em 1975 e em 1980⁵⁹, mas tal não se veio a verificar e nem é essa a tendência já que também na revisão constitucional de 2004⁶⁰ foi suprimida a referência à Alta Autoridade para a Comunicação Social⁶¹, assistindo-se a uma tendência para a existência de entidades reguladoras administrativas em diferentes áreas, mas flexíveis, pois através de lei ordinária é possível proceder a reformulações orgânicas e institucionais.

No entanto, actualmente, reconhece o mesmo autor, apenas há três caminhos possíveis no que diz respeito ao contencioso eleitoral, a saber:

- «- Atribuição aos tribunais comuns, em moldes próximos do controlo difuso;
- Atribuição ao Tribunal Constitucional (ou a órgão homólogo, jurisdicionalizado);
- Criação de tribunais especializados.»⁶²

O contencioso eleitoral, em Portugal, por si é naturalmente jurisdicional, pois o Tribunal Constitucional é a entidade de recurso por excelência, mas não consegue controlar todos os procedimentos eleitorais, pelo que existe toda uma administração eleitoral que tenta salvaguardar a igualdade como forma de garantir a democracia.⁶³

⁵⁹ Cfr. JORGE MIRANDA, *Estudos de Direito Eleitoral*, Lex, Lisboa, 1995, pág. 158.

⁶⁰ A Lei Constitucional 1/2004, de 24 de Julho de 2004, DR n.º 173, I –A Série (Sexta revisão constitucional).

⁶¹ Que deu lugar, em 17 de Fevereiro de 2006, à actual ERC- Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro.

⁶² Cfr. JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III*, AAFDL, Lisboa, 2001, pág. 179.

⁶³ Sobre a matéria refere, Manuel Freire Barros, *Conceito e Natureza Jurídica do Recurso Contencioso Eleitoral*, Almedina, Coimbra, 1998, págs. 156 e 157, que: «A Administração eleitoral, lato sensu, abrange, na actualidade, o conjunto das entidades e órgãos a quem a lei incumbe a prática dos actos, formalidades e operações necessários à formação e expressão da vontade do corpo eleitoral organizado em colégio inorgânico, destacando-se a comissão nacional de eleições (que exerce funções essencialmente disciplinadoras), as comissões recenseadoras (que garantem a elaboração e actualização do recenseamento eleitoral), os presidentes das câmaras municipais, as juntas de freguesia e os seus presidentes, os governadores civis e os ministros da República (...) e o Tribunal Constitucional e os juizes dos tribunais judiciais, quando exercem funções materialmente de administração eleitoral relativamente ao procedimento da apresentação das candidaturas de certas eleições, reconduzíveis à noção de jurisdição voluntária.»

A ponderação sobre se a actual administração e justiça eleitoral serve a democracia terá sempre que ser aferida por juízos que confrontem o princípio da igualdade e os meios existentes. Essencial, parece-nos, é que haja respeito pelas regras e normas eleitorais e quando não exista esse respeito que haja uma punição consentânea.

Se à partida no contencioso de candidaturas não haverá problemas, pois tudo é aferido pelo tribunal em devido tempo e será sempre possível, *a posteriori*, excluir um candidato que se coloque numa situação de incompatibilidade, diferente será o caso do tratamento que é dado às candidaturas no decurso da campanha ou pré-campanha, ou seja, no período que fica entre o decreto do Presidente da República a marcar eleições e as próprias eleições.

Situações de irregularidades na campanha eleitoral não provocam a nulidade da eleição nem repetição da eleição, provoca tão somente sanções aos prevaricadores.

Haverá então algum défice de actuação da administração eleitoral sobre as campanhas eleitorais, seja por haver violação do princípio da imparcialidade, seja pelo tratamento discriminatório das candidaturas por parte de entes públicos e meios de comunicação social.

A propaganda eleitoral é, na nossa opinião, um dos momentos essenciais da eleição, e a acção da administração eleitoral é sempre *a posteriori*, pelo que deveriam ser dados maiores meios de fiscalização à CNE ou aos tribunais judiciais, para que de facto seja garantida a igualdade.

Por outro lado, as coimas aplicadas, mesmo nos seus máximos e em cúmulo jurídico, resultam em quantias irrisórias⁶⁴ para um partido com representatividade parlamentar, são disso exemplo as coimas aplicadas pela CNE decorrentes de violações dos partidos a nível autárquico.

Assim a administração eleitoral, e na parte que demos maior destaque CNE, STJ e TC, são suficientes para garantir a igualdade entre as candidaturas, faltarão é ainda alguns meios.

⁶⁴ Várias infracções podem dar lugar apenas a uma coima de 15000 euros.

8. Conclusões

De todo o exposto podemos sintetizar os seguintes aspectos e reflexões:

- i) O princípio da igualdade regula o contencioso eleitoral das eleições locais;
- ii) O princípio da igualdade a nível local necessita de apertada vigilância, pois mais facilmente se manipula a vontade do eleitor e a decisão de uma eleição;
- iii) As campanhas eleitorais levam ao extremo o princípio da igualdade;
- iv) A propaganda eleitoral, nos dias de Hoje, e no domínio local tende a ter vícios próprios da proximidade entre o eleitor e o eleito, e entre o candidato e o titular do órgão autárquico;
- v) O reconhecimento desses vícios terá estado na origem do impulso legislativo que veio dar origem à Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto (Limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais);
- vi) A formação da vontade do eleitor é mais facilmente manipulada a nível autárquico, caso uma candidatura se possa confundir com cargos desempenhados na autarquia e fazer mais propaganda eleitoral;
- vii) Já não é apenas o Tribunal Constitucional a ter competências eleitorais em sede de recurso, sendo o Supremo Tribunal de Justiça (secção criminal) também competente em recursos de contra-ordenações;
- viii) Deveriam ser agravadas a nível legislativo as coimas aplicadas pela CNE.

Bibliografia:

- AA.VV, *EL PRINCIPIO DE IGUALDAD*, DYKINSON, S.L. MADRID, 2000.
- BARROS, MANUEL FREIRE, CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO RECURSO CONTENCIOSO ELEITORAL, ALMEDINA, COIMBRA, 1998.
- BOGDANOR, VERNON, *THE BLACKWELL ENCYCLOPAEDIA OF POLITICAL SCIENCE*, BLACKWELL, OXFORD, 1993.
- CAETANO, MARCELLO, *CONSTITUIÇÕES PORTUGUESAS*, 5.ª Ed., VERBO, 1981.
- CANOTILHO, GOMES / MOREIRA, VITAL, *FUNDAMENTOS DA CONSTITUIÇÃO*, COIMBRA EDITORA, 1991.
- GOMES CANOTILHO, «*Brançosos*» e *interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Almedina, Coimbra, 2006.
- CAUPERS, JOÃO, *INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO*, 7.ª EDIÇÃO, ÂNCORA EDITORA, LISBOA, 2003.
- COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, *DEZ ANOS DE DELIBERAÇÕES DA CNE – 1989/1998*, CNE, LISBOA, 1999.
- *RELATÓRIO DE MANDATO 2000-2003*, CNE, LISBOA, 2003.
- FILHO, MANOEL GONÇALVES FERREIRA, *CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL*, 23.ª EDIÇÃO, EDITORA SARAIVA, 1996.
- FRAGA, CARLOS, *CONTENCIOSO ELEITORAL*, LIVRARIA DA UNIVERSIDADE, COIMBRA, 1997.
- FREIRE, ANDRÉ / MAGALHÃES, PEDRO, *A abstenção eleitoral em Portugal*, ICS – Instituto de Ciências Sociais, 2002.
- *A abstenção portuguesa em perspectiva comparativa*, Revista do STAPE, n.º 7, 2003.
- GARRONE, M. PIERRE, *LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DU DROIT ELECTORAL*, IN *LES NOUVELLES TENDANCES DU DROIT ÉLECTORAL DANS LA GRANDE EUROPE*, COLECTION SCIENCE ET TECHNIQUE DE LA DÉMOCRATIE, n.º 25, EDITIONS DU CONSEIL DE L' EUROPE, 1998.
- MACHADO, JÓNATAS, *LIBERDADE DE EXPRESSÃO*, STVDIA IVRIDICA 65, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 2002.
- MAGALHÃES, PEDRO, *Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999*, Análise Social, vol. XXXV, tomo 157, 2001.
- MENDES, MARIA DE FÁTIMA ABRANTES / MIGUÉIS, JORGE, *LEI ELEITORAL DOS ÓRGÃOS DA AUTARQUIAS LOCAIS, ANOTADA E COMENTADA*, EDIÇÃO DE AUTOR, 2001.
- MENDES, ARMINDO RIBEIRO, *A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA ELEITORAL, “ELEIÇÕES”* – REVISTA DE ASSUNTOS ELEITORAIS, STAPE, n.º 4, DEZ. 1997.
- MIRANDA, JORGE, *ESTUDOS DE DIREITO ELEITORAL*, LEX, LISBOA, 1995.
- *DIREITO CONSTITUCIONAL III*, AAFDL, LISBOA, 2001.
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE, *JUSTIÇA CONSTITUCIONAL, TOMO I – GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO E CONTROLO DA CONSTITUCIONALIDADE*, COIMBRA EDITORA, 2002.
- NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA, *DIREITO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA*, RENOVAR, RIO DE JANEIRO, 1992.
- OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO DE , *A DIFÍCIL DEMOCRACIA LOCAL E O CONTRIBUTO DO DIREITO, IN ESTUDOS EM COMEMORAÇÃO DO 10.º ANIVERSÁRIO DA LICENCIATURA EM DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO*, ALMEDINA, COIMBRA, 2004.

- OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO, *A DIFÍCIL DEMOCRACIA LOCAL E O CONTRIBUTO DO DIREITO*, ESTUDOS EM COMEMORAÇÃO DO 10.º ANIVERSÁRIO DA LICENCIATURA EM DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO, ALMEDINA, COIMBRA, 2004.
- OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES / GONÇALVES, PEDRO COSTA / AMORIM, J. PACHECO DE, *CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMENTADO*, 2ª EDIÇÃO (REIMPRESSÃO), ALMEDINA, COIMBRA, 1999.
- OTERO, PAULO, *A «DESCONSTRUÇÃO» DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL, PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS NOS 20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1976 (ORG. JORGE MIRANDA)*, VOLUME II, COIMBRA EDITORA, COIMBRA, 1997.
- *A DEMOCRACIA TOTALITÁRIA*, PRINCÍPIA, S. JOÃO DO ESTORIL, 2001.
- QUEIROZ, CRISTINA, *DIREITOS FUNDAMENTAIS (TEORIA GERAL)*, COIMBRA EDITORA, 2002.
- RIBEIRO, MARIA TERESA DE MELO, *O PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, ALMEDINA, COIMBRA, 1996.
- SÁ, DOMINGOS SILVA CARVALHO DE, *LEIS DA COMUNICAÇÃO SOCIAL*, ALMEDINA, COIMBRA, 2002.
- SARAMAGO, JOSÉ, *ENSAIO SOBRE A LUCIDEZ*, EDITORIAL CAMINHO, 2004.
- SCHÄFER, JAIRO GILBERTO, *DIREITOS FUNDAMENTAIS – PROTECÇÃO E RESTRIÇÕES*, LIVRARIA DO ADVOGADO, PORTO ALEGRE, 2001.
- SILVA, GUILHERME, *REVER A CONSTITUIÇÃO PARA MUDAR O FUTURO*, JORNAL “A CAPITAL”, DE 23/04/2003.
- STEVENS, ANNE, *ÉTICA Y CÓDIGOS DE CONDUCTA: CUESTIONES ACTUALES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA BRITÁNICA*, EM AUTONOMIES, REVISTA CATALANA DE DERECHO PÚBLICO, N.º 24, ESCOLA D’ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CATALUNYA, 1999.
- VALLES, EDGAR, *GUIA DO AUTARCA*, 2.ª EDIÇÃO, ALMEDINA, COIMBRA, 2005.
- DICIONÁRIO DE LEGISLAÇÃO ELEITORAL*, TOMO I, COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES, 1995.

Internet:

<http://www.cne.pt>

<http://www.dgsi.pt>

<http://www.tribunalconstitucional.pt>

<http://www.stape.pt>



Ministério da Administração Interna