

ABSTENÇÃO E PARTICIPAÇÃO ELEITORAL EM PORTUGAL:

DIAGNÓSTICO E HIPÓTESES DE REFORMA

João Cancela & Marta Vicente

ABSTENÇÃO E PARTICIPAÇÃO ELEITORAL EM PORTUGAL:

DIAGNÓSTICO E HIPÓTESES DE REFORMA

João Cancela (coord.) & Marta Vicente

COMISSÃO CIENTÍFICA:

Nuno Garoupa (presidente), Catarina Santos Botelho, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães

EDITOR: Câmara Municipal de Cascais

CASCAIS

ISBN: 978-972-637-303-2

TÍTULO: Abstenção e Participação Eleitoral
em Portugal: Diagnóstico e Hipóteses de Reforma

AUTOR: João Cancela

CO-AUTOR: Marta Vicente

DESIGN E PAGINAÇÃO: Ana Filipa Ferreira

REFORMAR A DEMOCRACIA

O governo representativo está em crise. Com a erosão da participação eleitoral, os governos continuam a ser governos, mas representam cada vez menos cidadãos.

Ao contrário dos autores deste estudo, a minha ciência política baseia-se tão só na observação e na experiência.

Estou na política desde os meus 14 anos. Perdi a conta ao número de eleições que disputei. E ao longo da minha vida constatei que as pessoas têm muitas - e algumas vezes boas - razões para se absterem de ir às urnas.

Não votam porque não confiam no sistema, nos partidos e nos seus representantes. Não votam porque não identificam projetos políticos alternativos e estão cansadas da acrimónia estéril entre os protagonistas. Porque o sistema não está desenhado para facilitar a vida ao eleitor e, por isso, não admira que este encare o voto como um custo. Porque as pessoas sentem que o seu voto não conta para nada. Não votam porque se sentem incapazes de escrutinar ou, sequer, estabelecer uma ligação direta com os seus representantes. Ou porque, por último, há muita gente que encara a abstenção como uma manifestação de protesto.

Em sentido contrário, percebi ao longo dos anos que a abstenção tende a baixar sempre em três situações. Primeiro: sempre que o resultado da eleição se afigura incerto; segundo: sempre que há uma

real e contrastada oferta de propostas políticas; terceiro: sempre que as pessoas sentem que o seu voto conta e que a sua escolha é valorizada pelo sistema.

Até parece fácil fazer com que a participação eleitoral resulte. Bastaria garantir que a eleição é uma corrida renhida, que os protagonistas são capazes de marcar clivagens e que as pessoas têm confiança no sistema. A questão é que vivemos precisamente em Democracia. Nenhuma destas coisas se pode alcançar por decreto.

Como é que se ultrapassa este impasse?

Com mais, não menos, aprofundamento democrático. À partida isso obriga-nos, junto das pessoas, a clarificar a ideia de Democracia. A democracia produz melhores resultados económicos do que outros sistemas - mas em si mesma, a democracia não é um sistema económico. Muita gente tem confundido a democracia com sistema económico, com garantia de bom governo, com pleno emprego ou com a garantia de uma vida confortável.

Essa é uma visão que só apraz aos detratores da democracia. Porquê? Porque é fácil deslegitimar o regime sempre que o governo representativo não alcance os resultados prometidos.

É pois essencial que todos compreendam o seguinte: a democracia é o único sistema político feito à medida da dignidade de todas as pessoas precisamente porque cada pessoa vale o mesmo perante a lei.

A democracia é, na feliz expressão de Lincoln, o governo do povo, pelo povo e para o povo. E, sendo isto, é o único regime que nos garante que a Lei é soberana, e não que o soberano é a lei.

O problema é que cada vez menos o povo faz parte desta equação democrática.

As pessoas colocaram-se à margem do processo de decisão. Dividiram o mundo entre “eles” (a elite que governa) e “nós”, o povo a quem viraram as costas. Não há nada que cause mais dano à liberdade e aos direitos.

Como é que se restaura esta relação?

Procuremos pistas para reflexão nas páginas que se seguem. Ele é o contributo de Cascais para a discussão necessária, mas nem sempre fácil, de (re)democratização da nossa Democracia.



Carlos Carreiras
Presidente da Câmara Municipal de Cascais

ÍNDICE

Índice de figuras	8	A geografia da abstenção noutras eleições	38	Alterações ao sistema eleitoral	72
Índice de tabelas	8	Discrepâncias entre recenseados e estimativas da população ao nível municipal	39	Eleições simultâneas	73
Lista de abreviaturas	9	A abstenção eleitoral dos portugueses residentes no estrangeiro	40	Dia da votação	74
Prefácio		Diferenças de participação ao nível individual	41	Voto antecipado e em mobilidade	75
Miguel Pinto Luz - Conselho Estratégico PT Talks	11	Evolução da capacidade explicativa de diferentes fatores nas eleições legislativas	42	Voto por antecipado por correspondência	76
Sumário executivo	12	Variações individuais da participação em outras eleições	48	Voto electrónico presencial	78
Introdução	14	Em síntese	49	Voto electrónico não presencial	78
1. Como tem evoluído a abstenção eleitoral em Portugal?		4. Direitos políticos e legislação eleitoral		Eleições escolares simuladas	79
A definição de abstenção	16	Nota introdutória	50	Qualidade dos dados e divulgação ao público	81
A evolução da abstenção eleitoral entre os eleitores recenseados	16	Recenseamento eleitoral	50	Em síntese	81
As insuficiências do cálculo da abstenção a partir do número de recenseados	18	Voto universal	52	Bibliografia	82
Em síntese	25	Voto livre	55	Jurisprudência	87
2. A abstenção eleitoral em Portugal em contexto comparado		Voto pessoal e secreto	56	Documentos oficiais consultados	88
A evolução da participação portuguesa no contexto global	26	Voto igual	60	Agradecimentos dos autores	90
Eleições legislativas	29	Em síntese	61	Anexo	
Eleições presidenciais	29	5. O debate sobre a abstenção		Programa da conferência “A abstenção em Portugal”, 19 de outubro de 2019	91
Eleições para o Parlamento Europeu	30	O tratamento jornalístico da abstenção	62		
Eleições para o poder local	31	Administração eleitoral e abstenção	64		
Explicando a diminuição da participação eleitoral	32	Propostas de combate à abstenção	66		
Explicando as variações de níveis de participação eleitoral	33	Em síntese	68		
Em síntese	35	6. Medidas de combate à abstenção			
3. Variações da abstenção em Portugal		O que influencia a participação?	69		
A geografia da abstenção nas eleições legislativas	36	Obrigatoriedade do voto	71		

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1. Evolução da taxa de participação oficial (votantes/recenseados) nos diferentes tipos de eleição	17
FIGURA 2. Evolução de diferentes estimativas do eleitorado para as eleições para a Assembleia da República	21
FIGURA 3. Taxa de participação nos vários tipos de eleição com diferentes denominadores	23
FIGURA 4. Evolução das taxas de participação em eleições realizadas em regimes democráticos. As eleições realizadas em Portugal encontram-se assinaladas a vermelho.	27
FIGURA 5. Evolução das taxas de participação em eleições legislativas realizadas em regimes democráticos por bloco geográfico.	28
FIGURA 6. Evolução das taxas de participação em eleições legislativas realizadas em países europeus.	29
FIGURA 7. Evolução das taxas de participação em eleições presidenciais realizadas em países europeus.	30
FIGURA 8. Evolução das taxas de participação em eleições para o Parlamento Europeu.	31
FIGURA 9. Evolução das taxas de participação em eleições para órgãos locais.	32
FIGURA 10. Escolaridade e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas	43
FIGURA 11. Nível de rendimento e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas	44
FIGURA 12. Género e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas	45
FIGURA 13. Escalão etário e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas	46
FIGURA 14. Identificação partidária e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas	47
FIGURA 15. Probabilidade de participação nas eleições legislativas de 2015 face ao estado civil, religiosidade e situação laboral	47

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1. Diferenças de participação consoante a metodologia de cálculo empregue	24
TABELA 2. Níveis de participação médios nas eleições legislativas de 2009, 2011 e 2015 (apenas círculos eleitorais em território nacional)	37
TABELA 3. Dados de participação nas eleições legislativas de 2015 em alguns dos principais países de residência	41
TABELA 4. Calendário das diferentes eleições realizadas em Portugal	74

LISTA DE ABREVIATURAS

ACAPO - Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal
ALRM - Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
BDRE - Base de Dados do Recenseamento Eleitoral
CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CEDH - Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CNE - Comissão Nacional de Eleições
CNPD - Comissão Nacional de Proteção de Dados
CRP - Constituição da República Portuguesa
DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos
EPARAM - Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira
IDEA - Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
LEALRAA - Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
LEALRAM - Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira
LEAR - Lei Eleitoral da Assembleia da República
LEOAL - Lei Eleitoral dos órgãos das Autarquias Locais
LEPE - Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu
LEPR - Lei Eleitoral do Presidente da República
LOREG - Ley Orgánica del Regimen Electoral General
LTC - Lei do Tribunal Constitucional
RAM - Região Autónoma da Madeira
RJRE - Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral
SIGRE - Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral
TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

PREFÁCIO

Um país que tem perto de metade da sua população a ficar em casa, quando pode votar, não pode ficar indiferente. Nem pode desistir. Foi isso que fizemos, em Cascais, ao lançar o Portugal Talks e ao escolhermos o tema da abstenção. Não desistimos do país. Quando metade das pessoas não querem votar, algo está errado no actual sistema político. E é obrigação dos políticos perceberem o motivo. Não podemos continuar a fazer o mesmo quando as pessoas pouco ligam aos actos eleitorais. Foi isso que nos guiou neste trabalho. Fomos estudar, fomos pesquisar, fomos debater. Juntámos académicos, ouvimos políticos e procurámos apontar caminhos. Envolver as pessoas no processo de decisão é cuidar da nossa Democracia. E nós queremos viver em Democracia. Queremos que as pessoas se envolvam, que digam o que querem para o seu futuro.

Aproximar os políticos dos eleitores é uma missão que nos guia. Estudar formas de efectivar essa aproximação é também uma exigência dos tempos de hoje. Podemos e devemos falar sobre o voto electrónico. Podemos reflectir sobre o voto obrigatório. Podemos falar do dia de eleições. Podemos ponderar se faz ou não sentido avançar para eleições no mesmo dia. São decisões que devemos encarar com naturalidade e sem dogmas. Aliás, se há algo de relevante neste estudo, para lá da fase de diagnóstico até ao apontar de soluções, é a vontade de criar discussão e agitar águas. Perdemos muito tempo entre lamentos e críticas. O país precisa de ser mais eficaz, até nas decisões que tem pela frente. Ser produtivo. Os políticos não podem exigir sempre mais produtividade às empresas e aos trabalhadores e não darem o exemplo, ficando em discussões estéreis. É por isso que este contributo, que junta estudo, planeamento e ousa apresentar soluções é um contributo que deixamos aos decisores políticos. É bom entender que lá fora está um país que faz da abstenção a sua maior escolha.

Miguel Pinto Luz

Conselho Estratégico | PT Talks

Este relatório analisa várias facetas da abstenção em Portugal a partir de uma série de questões interligadas: qual é a magnitude da abstenção em Portugal, e como se posiciona o país num contexto comparativo mais amplo? Quais são os fatores associados à abstenção e à participação nas eleições em Portugal? Como se fundamenta o direito ao voto na legislação portuguesa? E que soluções poderiam levar a que mais portugueses exercessem o seu direito de voto? Para responder a estas perguntas procede-se à sistematização de resultados de investigação já publicada bem como ao desenvolvimento de análises originais. O documento está estruturado em seis capítulos, resumindo-se aqui as principais conclusões de cada um deles.

O primeiro capítulo traça o retrato da evolução da abstenção em Portugal discutindo as implicações de diferentes metodologias para a sua medição. Independentemente do método escolhido, a abstenção tem vindo a aumentar de forma expressiva desde as eleições fundadoras de 1975. Este aumento é visível nas eleições para todos os órgãos, com a exceção parcial das eleições autárquicas. Por outro lado, é também possível concluir que em função da opção que tomemos para medir a participação e a abstenção, a magnitude dessa evolução varia de forma significativa. Restringindo-nos às últimas eleições legislativas, em 2015, há uma diferença de praticamente dez pontos percentuais entre a taxa de participação calculada através do método “clássico” e outra que se baseie nos votos expressos em território nacional e nas estimativas da população residente. Os valores da abstenção em cada eleição devem ser assim devidamente contextualizados, apresentando-se de forma clara as metodologias associadas ao seu cálculo.

O segundo capítulo enquadra a evolução da abstenção no caso português num âmbito comparado mais amplo. Se nos primeiros anos do regime democrático as eleições portuguesas apresentavam valores de participação que se inscreviam entre os mais altos em contextos competitivos, nos últimos anos essa posição inverteu-se, encontrando-se Portugal num plano de baixa participação semelhante ao das novas democracias que emergiram no antigo espaço de influência soviética. A queda é especialmente pronunciada se tivermos em conta a participação entre os eleitores recenseados, mas também é assinalável se tomarmos em consideração a proporção da população com idade de voto. Por outro lado, o declínio comparado da participação eleitoral é muito vincado nas eleições para a Assembleia da República, Parlamento Europeu e presidenciais, sendo mais modesto nas eleições para o poder local.

No terceiro capítulo analisam-se as diferenças de participação recorrendo a dados ao nível agregado (geográfico) e individual. Relativamente à dimensão geográfica da participação, as taxas oficiais de participação nas eleições legislativas (bem como nas presidenciais e eleições para o Parlamento Europeu) são mais elevadas nos grandes centros urbanos do que nas áreas menos povoadas do território, ao passo que nas eleições autárquicas este quadro se inverte. Contudo, a discrepância entre as inscrições nos cadernos eleitorais e as estimativas de população residente afeta em particular os municípios rurais, pelo que os níveis oficiais de abstenção podem estar especialmente inflacionados nestas zonas. No que toca aos dados de natureza individual, há três resultados a destacar relativamente à propensão para a participação nas eleições legislativas realizadas entre 1985 e 2015. O primeiro resultado prende-se com o aumento das assimetrias de participação eleitoral entre eleitores em diferentes escalões de rendimento. O segundo elemento passa pela progressiva expansão de uma maior tendência para a abstenção, não apenas entre os mais jovens, mas também entre o segmento da população com idades entre os 30 e os 44 anos. O terceiro dado a destacar é o aumento progressivo da proporção de portugueses que afirmam não se identificar com qualquer partido político, sendo este grupo bastante menos propenso a participar nas eleições legislativas.

O quarto capítulo centra-se na regulação constitucional e legal do recenseamento eleitoral e dos princípios fundamentais do sufrágio, dando particular ênfase ao modo como as exigências constitucionais de universalidade, liberdade, pessoalidade, secretismo e a igualdade são suscetíveis de influenciar o efetivo exercício do direito de voto e, por conseguinte, a abstenção. O capítulo percorre alguns dos principais eixos dos debates jurídico-constitucionais relacionados com o recenseamento eleitoral, as exclusões de capacidade eleitoral ativa, a natureza obrigatória do voto e o seu modo de exercício.

O quinto capítulo mapeia a evolução que o tema da abstenção tem tido na esfera pública portuguesa, bem como no domínio institucional, recorrendo-se a um levantamento de imprensa e aos arquivos da Comissão Nacional de Eleições, do Ministério da Administração Interna e dos debates parlamentares. A principal conclusão é que apesar da maior saliência pública que a problemática da abstenção adquiriu em décadas mais recentes, os esforços institucionais para a enfrentar têm sido relativamente modestos.

No último capítulo apresenta-se um leque de soluções

que têm sido adotadas em outros países com vista a fomentar a participação eleitoral. O espectro de reformas consideradas abrange desde medidas estruturais cuja adoção se afigura pouco plausível a curto prazo no contexto português, como a institucionalização do voto obrigatório ou a possibilidade do voto remoto via internet, até medidas de alcance mais modesto, mas cujos efeitos podem assim ser significativos. Entre estas incluem-se o aumento do número de dias da eleição, a realização de eleições para diferentes órgãos em simultâneo e intervenções junto das camadas mais jovens da população.

A realização de eleições livres, inclusivas e justas é um traço definidor da democracia. Ao contrário do que sucede nos regimes autoritários, os cidadãos das democracias estão investidos do direito de expressar periodicamente preferências vinculativas quanto à ocupação dos cargos de tomada de decisão política. É através dos atos eleitorais que os líderes são selecionados e que os cidadãos podem exprimir as suas escolhas face à diversidade de alternativas programáticas apresentadas. Em democracia, as eleições são o mecanismo fundamental para responsabilizar os governantes pelas suas ações e omissões.

Para que as democracias funcionem, não basta que se realizem eleições: é necessário que os cidadãos nelas participem e desse modo legitimem os seus resultados. Contudo, sabemos que uma parte da população se mantém à margem do processo eleitoral, abstendo-se de exercer o seu direito de voto. De facto, um certo grau de abstenção é omnipresente nas eleições democráticas que se realizam à escala nacional. Níveis de participação na ordem de 99,8%, que foi o valor oficialmente reportado pelas autoridades do Turquemenistão na eleição presidencial de 1992, são mais típicos das “pseudoeleições” conduzidas em regimes autoritários do que das eleições livres realizadas em democracia (Przeworski 2018, cap. 5). Seja por desconhecimento, impossibilidade prática, ausência de motivação, protesto ou por qualquer outro motivo, a persistência da abstenção é indissociável dos processos eleitorais democráticos.

Se a abstenção é um dado adquirido nas democracias modernas, o que justifica que ela seja hoje objeto de reflexão e até de preocupação? Embora existam múltiplas formas de fundamentar esta apreensão, duas delas sobressaem. Em primeiro lugar, ainda que a existência de abstenção seja uma constante nas democracias, a sua expressão é altamente variável (Blais 2007). Nas eleições para o Parlamento Europeu celebradas em maio de 2014, só 13% dos eslovacos recenseados compareceram às urnas; na mesma eleição, quase 90% dos belgas com direito a voto o exerceram.

Este caso extremo de amplitude nas taxas de participação eleitoral numa eleição para o mesmo órgão representativo indicia que há fatores que conduzem a níveis de participação muito distintos. Alguns destes fatores têm uma natureza estrutural e revestem-se de pouca relevância para decisores políticos: saber que a abstenção é tendencialmente mais baixa em países nos quais a maioria da população professa uma determinada religião não é muito relevante enquanto linha orientadora

de ação política. Todavia, tal como as próximas secções do relatório documentam, certas normas institucionais estão associadas a níveis de participação mais elevados.

Por outro lado, a variância da abstenção não é observável apenas entre países ou entre regiões de um mesmo país, mas também ao longo do tempo. Como atestam os próximos capítulos, as eleições são, pelo menos na Europa, genericamente menos participadas na atualidade do que em décadas anteriores (Hooghe e Kern 2016). Portugal oferece um dos principais exemplos de crescimento substancial nas taxas de abstenção desde a transição para a democracia. Em 1975, nas eleições para a Assembleia Constituinte, votaram 91,7% dos eleitores recenseados. Quatro décadas mais tarde, nas eleições para a Assembleia da República de 2015, a taxa de participação saldou-se em 55,8% dos recenseados. Invertendo os termos, entre 1975 e 2015, a taxa oficial de abstenção galopou de 8,3% para 44,2%, ou cerca de nove pontos percentuais (pp) por década. Desvendar as raízes deste declínio progressivo e disseminado da participação eleitoral é uma tarefa indispensável para compreender como se relacionam hoje os cidadãos com os regimes democráticos, quais as suas expectativas em relação a estes e o grau de satisfação em relação ao modo como funcionam.

A segunda justificação para que a abstenção seja alvo de análise prende-se com as suas implicações substantivas para a vitalidade da democracia. Se a qualidade distintiva da democracia face a outros regimes radica na ponderação equitativa das preferências de todos os cidadãos (Dahl 1989, 130), em que medida é que a abstenção de fatias cada vez maiores do eleitorado fere a legitimidade deste regime político? Além disso, se há grupos na sociedade que têm uma menor propensão a votar, podem daqui decorrer assimetrias na ponderação das suas preferências. Importa assim apurar se o facto de eleitores de faixas etárias específicas, pertencentes a determinados estratos socioeconómicos ou a certas categorias profissionais votarem menos acarreta consequências substantivas. Mais concretamente, é crucial aferir se desigualdades de participação geram assimetrias de representação política e, como tal, políticas públicas que privilegiem de forma desproporcionada determinadas camadas da sociedade em detrimento de outras.

Partindo deste conjunto de preocupações, o objetivo do presente relatório é apresentar uma caracterização fidedigna da abstenção em Portugal bem como um conjunto de possíveis intervenções que possam levar

a um aumento dos níveis participação. Assim, o relatório parte de uma série de interrogações de partida: qual a magnitude da abstenção em Portugal, e como se posiciona o país num quadro comparativo mais amplo? Quais são os fatores associados à abstenção e à participação nas eleições em Portugal? Como se fundamenta o direito ao voto na legislação portuguesa? E que soluções podem levar mais portugueses a exercer o seu direito de voto? Estas são algumas das perguntas a que este documento procura responder. No próximo capítulo discutem-se várias metodologias de medição da participação e abstenção eleitoral, e apresenta-se a evolução da participação em várias eleições realizadas em Portugal.

1. Como tem evoluído a abstenção eleitoral em Portugal?

JOÃO CANCELA

A DEFINIÇÃO DE ABSTENÇÃO

A medição dos níveis de participação e abstenção eleitoral é uma tarefa aparentemente simples e até intuitiva. Contudo, responder à pergunta que encabeça este capítulo pode revelar-se mais complexo se tivermos em consideração alguns dos recentes contributos na literatura comparada sobre a melhor forma de medir a participação eleitoral, bem como algumas especificidades do caso português.

Existem duas capacidades elementares associadas a cada eleição: a capacidade de eleger (capacidade eleitoral ativa) e a capacidade de ser eleito (capacidade eleitoral passiva). A abstenção pode definir-se como o não exercício, voluntário ou não, do direito de voto que decorre da capacidade eleitoral ativa. Assim, a taxa de participação eleitoral pode ser conceptualizada como uma fração em que o numerador corresponde ao número de indivíduos que votaram efetivamente e o denominador ao total dos indivíduos que poderiam ter votado, independentemente de o terem feito ou não. A taxa de abstenção eleitoral corresponde, então, à diferença entre aquele que seria o hipotético valor máximo de participação se todos votassem (100%) e a taxa de participação factual.

Se nos detivermos separadamente sobre cada um dos dois termos da fração a que corresponde a taxa de participação eleitoral, o numerador é geralmente considerado como sendo simples de aferir, bastando contabilizar os votos depositados nas urnas¹. Esta contabilização pode ser limitada por critérios diversos, por exemplo de índole geográfica: se estivermos interessados na taxa de abstenção em Portalegre, ou se quisermos medir a taxa de participação apenas dos eleitores residentes em território nacional (excluindo da contabilização os portugueses que residem fora do país), temos consequentemente de restringir o numerador (bem como o denominador) a um determinado segmento do universo geral da eleição. Já o denominador das taxas de participação e abstenção refere-se à extensão do eleitorado que dispõe à partida da possibilidade de votar. É este o termo da fração que gera maiores implicações na perceção pública da magnitude da abstenção.

A EVOLUÇÃO DA ABSTENÇÃO ELEITORAL ENTRE OS ELEITORES RECENSEADOS

A opção mais habitual no que toca à medição da abstenção passa por calculá-la assumindo que a extensão do eleitorado corresponde ao número de eleitores recenseados. É através deste método que são calculadas as taxas de abstenção em Portugal pelo Ministério da Administração Interna e pela Comissão Nacional de Eleições. A título de exemplo, na eleição presidencial de 2016, estavam recenseados 9.751.398 eleitores; desses, votaram 4.744.597, o que corresponde a uma taxa de participação de 48,7% (e uma abstenção de 51,3%).

¹ Ainda assim, tem suscitado algum debate o estatuto dos votos nulos e em branco nesta contabilização (Dejaeghere e Vanhoutte 2016). Remetendo o étimo latino de “eleição” para “escolha”, poderá a ausência efetiva de expressão de escolha entre as alternativas disponíveis, tal como atestada por um voto em branco ou nulo, ser equiparada à abstenção? A opção mais frequente passa por medir a abstenção usando como numerador a proporção daqueles que se deslocam às mesas de voto e depositam um boletim de voto na urna – ainda que esse boletim possa ser nulo ou deixado em branco. Desta forma distingue-se a abstenção do voto inválido (em branco ou nulo).

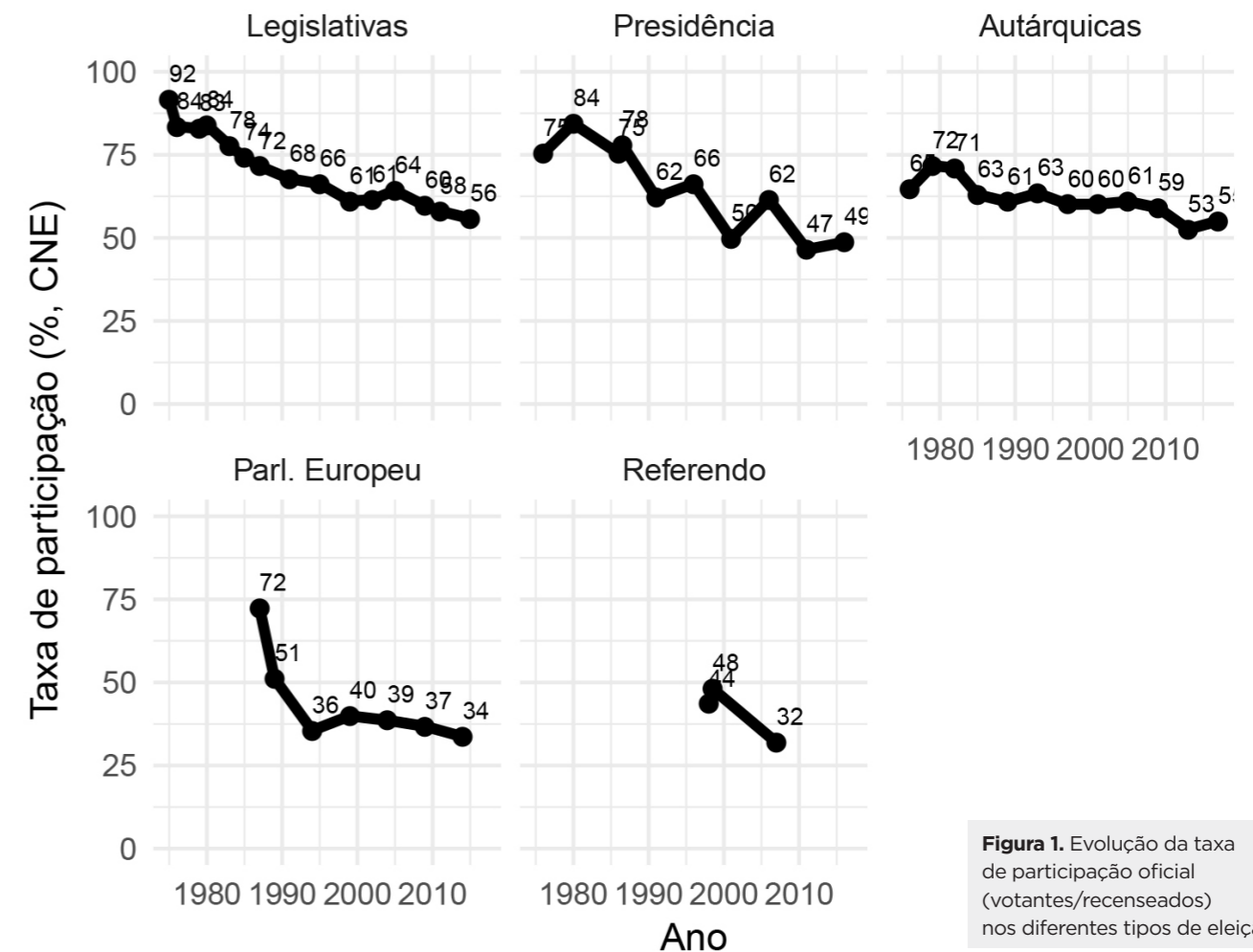


Figura 1. Evolução da taxa de participação oficial (votantes/recenseados) nos diferentes tipos de eleição

Dado que a generalidade dos diagnósticos e reflexões sobre a abstenção em Portugal partem desta metodologia de cálculo, importa avaliar a progressão das taxas de participação que dela resultam. Assim, a **Figura 1** retrata a evolução das taxas de participação oficiais divulgadas pela Comissão Nacional de Eleições nos cinco tipos de atos eleitorais realizados ao nível nacional em Portugal: eleições para a Assembleia da República, eleições presidenciais, eleições autárquicas, eleições para o Parlamento Europeu e referendos². Um primeiro contacto com os dados em observação revela alguns elementos comuns à evolução destes vários tipos de eleição, mas também traços específicos a cada eleição. Mais concretamente, observa-se uma tendência generalizada de queda dos níveis de participação, embora esse declínio se pautar por magnitudes e cadências distintas para os vários tipos de eleição.

Como já foi referido, nas eleições de 1975 para a Assembleia Constituinte votaram 92% dos recenseados, naquela que foi a afluência às urnas mais expressiva entre todos os atos eleitorais já realizados no país. O ato eleitoral foi antecedido de complexas operações de recenseamento conduzidas num curto intervalo de tempo, dado que nas eleições “não concorrenciais, não livres e não significativas” (Schmitter 1999, 71) do Estado Novo o “voto” era concedido a uma estreita fatia da população, sendo as mulheres especialmente marginalizadas. Em 1973, o número de eleitores registados era apenas 2.096.020, ao passo que na eleição de 1975 dispuseram de direito de voto 6.231.372 cidadãos (Tavares de Almeida 2010, 1545). Os altos níveis de participação nas eleições fundadoras da democracia portuguesa foram à época, e ainda hoje, interpretados como um sinal de clara adesão da população ao regime democrático em todo o território nacional. Assim, estas eleições estabeleceram para a nova democracia portuguesa uma elevada fasquia de respaldo popular, não mais superada no que à participação eleitoral diz respeito.

² Não se desenvolve aqui a análise relativamente às eleições para as assembleias legislativas regionais Açores e da Madeira. Nestas eleições as taxas de participação têm também atravessado uma queda expressiva desde 1976, especialmente nos Açores. Os referendos locais também não são considerados.

Nas eleições legislativas subsequentes, a evolução da participação tem sido pautada pelo declínio; salvo em três ocasiões (1980, 2002 e 2005), a taxa de participação oficial desceu sempre face à eleição imediatamente anterior. Entre 1975 e 2015, a taxa oficial de participação baixou dos 92% para os 55%, o que equivale a um aumento da abstenção de 9 pontos percentuais por cada década de vida do regime democrático.

Em contraponto com as eleições legislativas, a evolução da taxa oficial de participação nas eleições para a Presidência da República tem sido pautada por subidas e descidas. Nas últimas três décadas, as eleições para um segundo mandato (que até hoje foram sempre disputadas e vencidas pelos incumbentes) têm sido menos participadas, ao passo que as eleições em que os presidentes não se recandidatam são marcadas por um aumento da participação. Apesar deste padrão genérico, foi em 1981 – na reeleição de Ramalho Eanes – que a taxa de participação foi mais elevada: 84%, um valor em linha com o das legislativas realizadas dois meses antes. De resto, na eleição presidencial mais recente, em 2016, um pouco menos de metade dos recenseados exerceu o seu direito de voto, o que constitui o valor mais baixo de participação nas eleições em que o incumbente estava impedido de se recandidatar.

Tal como em vários outros países da União Europeia, são as eleições para o Parlamento Europeu que menos têm mobilizado os cidadãos portugueses para as urnas. Na primeira oportunidade para votar para esta assembleia legislativa supranacional, em 1987, a taxa de participação oficial atingiu os 72%. Em 1989, a participação ficou-se pelos 51%, e daí em diante não mais ultrapassou os 40%, tendo-se cifrado nos 34% dos eleitores recenseados na última eleição, em 2014. A explicação mais verosímil para a discrepância tão grande entre os valores de participação de 1987 e os que se lhe seguiram prende-se com a circunstância de o primeiro ato eleitoral se ter realizado em simultâneo com as eleições para a Assembleia da República.

As eleições autárquicas apresentam aquela que será, porventura, a evolução menos condizente com o padrão geral retratado até aqui. Como nas primeiras eleições para as autarquias locais em 1976 apenas se deslocaram às urnas aproximadamente dois terços dos eleitores, o valor mais recente na ordem dos 55% não constitui uma evolução tão negativa como noutros casos. Na verdade, as eleições autárquicas atingem hoje níveis de participação semelhantes aos das legislativas mais próximas.

Por fim, os três referendos realizados até hoje (dois em 1998, um em 2007) ficaram marcados por taxas oficiais de participação especialmente baixas, todos eles abaixo do limiar de 50% da participação para que fossem considerados formalmente vinculativos³. Ainda assim, o nível de participação foi especialmente baixo no mais recente referendo relativo à despenalização da interrupção voluntária da gravidez, em que votaram um pouco menos de um terço dos eleitores recenseados.

AS INSUFICIÊNCIAS DO CÁLCULO DA ABSTENÇÃO

A PARTIR DO NÚMERO DE RECENSEADOS

Antes de aprofundar a análise dos dados já apresentados, há que escrutinar a opção metodológica que está na sua base. De facto, várias críticas têm sido formuladas – tanto no caso concreto português, como num contexto comparado mais amplo – a propósito do modo como esta metodologia “clássica” de medição da participação eleitoral pode conduzir a análises imprecisas da abstenção e a conclusões erróneas. A raiz das críticas prende-se com o facto de o recenseamento eleitoral poder tanto subestimar como sobrestimar o número “real” de eleitores que efetivamente dispõem de direito de voto, enviesando assim o denominador usado para o cálculo da abstenção.

No que toca à sobrestimação do tamanho do eleitorado, se os dados do recenseamento não forem devidamente atualizados, podem acumular-se no registo eleitoral inscrições de eleitores entretanto falecidos⁴ ou que tenham saído do

³ Esta circunstância motivou já apelos à revisão do artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa, que determina a existência do limiar de participação (Magalhães 2011)

⁴ A expressão “eleitores-fantasmas” é frequentemente usada para designar os eleitores já falecidos, mas cuja inscrição no recenseamento eleitoral se conserva ativa.

país de forma permanente. O desvio entre o número de eleitores registados e aqueles de facto capazes de votar pode ser suficientemente amplo para alterar de forma significativa a nossa perceção sobre a abstenção num determinado ato eleitoral. Esta circunstância agrava-se em particular em países como o Reino Unido ou os Estados Unidos da América, onde a ausência de um registo nacional centralizado abre a porta a que uma mesma pessoa possa ter associadas a si múltiplas inscrições em diferentes circunscrições – mesmo que apenas vote numa delas (Mellon et al. 2018). Esta possibilidade, associada à ausência de um cruzamento sistemático de dados, conduz também a uma inflação dos números de eleitores constantes nos cadernos eleitorais e, como tal, a uma estimativa excessiva do valor da abstenção. Numa eleição em que o voto seja presencial e estejam recenseados cem eleitores, mas em que cinco destes correspondam a óbitos ainda não registados e outros cinco a cidadãos que se tenham fixado de forma permanente noutro país, só noventa eleitores poderão de facto votar; ainda assim, a taxa oficial de abstenção, calculada a partir do número de eleitores recenseados, estaria inflacionada à partida em dez pontos percentuais.

Calcular a abstenção a partir dos números oficiais de recenseados no registo eleitoral pode também resultar numa subestimação do número de potenciais eleitores. Nos países em que o recenseamento não é automático – por exemplo, por ser voluntário ou por depender de atos de discricionariedade administrativa – a taxa de abstenção pode ser subestimada em comparação com os países em que o recenseamento seja oficioso e automático. Ao incidir apenas sobre a proporção de recenseados ficam excluídos da contabilização todos aqueles que não tenham pretendido recensear-se ou que tenham sido impedidos de fazê-lo. Em regimes (semi)autoritários as autoridades dispõem de uma ampla margem de discricionariedade no exercício do recenseamento, podendo dessa forma definir o acesso ao eleitorado e condicionar a competitividade das eleições. No Sul dos Estados Unidos, ainda na segunda metade do século XX, as autoridades impediam de forma sistemática a inscrição eleitoral de afro-americanos, pelo que as taxas de participação oficiais se baseavam num recenseamento que não oferecia condições de igualdade de acesso (Mickey 2015).

As discrepâncias entre o número de recenseados e as estimativas da população em Portugal

A combinação dos efeitos de sobrestimação e subestimação pode resultar num recenseamento com desvios significativos face à realidade. A este respeito, é frequente em Portugal o uso da expressão “abstenção técnica” como sinónimo da parcela da abstenção oficial que é sobreavaliada devido à existência de inscrições espúrias no recenseamento eleitoral (Freire e Magalhães 2002, 23). Em contraponto à “abstenção técnica”, a “abstenção real” contabiliza os que não votaram entre aqueles que efetivamente o poderiam ter feito.

Perante as inconsistências da metodologia clássica de cálculo da abstenção eleitoral, uma metodologia alternativa para tentar reduzir o peso da abstenção técnica passa por calcular a taxa de participação recorrendo aos números da população residente em idade de voto. Esta opção leva a que a contabilização da abstenção parta de uma estimativa da população que é independente das operações de recenseamento eleitoral, sendo os censos demográficos da população a fonte de informação mais frequente.

Confrontando os dados do recenseamento eleitoral em Portugal com a evolução das estimativas da população com idade de voto residente no país constata-se a existência de disparidades significativas. Num estudo publicado em 2002, André Freire e Pedro Magalhães (2002) estimam que a abstenção técnica terá atingido valores especialmente altos em meados da década de 1990. Nessa altura, o número de recenseados era superior à população em idade de voto em cerca de 20%. Desde então concretizaram-se várias reformas na gestão do recenseamento eleitoral com vista ao aperfeiçoamento dos cadernos e à redução da “abstenção técnica”.

As iniciativas mais significativas foram a atualização dos cadernos em 1997 e a correspondente criação de um ficheiro central informatizado (Lei n.º 130-A/97 de 31 de dezembro). Seguiu-se a aprovação da Lei n.º 13/99, de 22 de março (Regime jurídico do recenseamento eleitoral), que procurou agilizar o processo de atualização desta base de dados. Com as sucessivas “limpezas” dos cadernos, nomeadamente em 1997, foi possível expurgá-los de uma parte dos registos de falecidos e de inscrições múltiplas, mas ainda assim conservaram-se inconsistências. De facto, até à reforma do recenseamento eleitoral promovida em 2008, o controlo de qualidade da base de dados era uma tarefa árdua e a probabilidade de eleitores já falecidos se conservarem nos cadernos não era negligenciável (Soares e Evaristo 2000).

Em 2008 foi então assegurada a interoperabilidade entre o Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE) e a plataforma de serviços do Cartão de Cidadão, o que permitiu a inscrição automática dos eleitores e a atualização imediata dos seus dados de recenseamento, que passavam obrigatoriamente a coincidir com a residência civil e fiscal. Esta alteração conduziu à inscrição automática de indivíduos não recenseados, o que terá provocado um aumento no número de novas inscrições, mas também um aumento da fidedignidade dos dados e da sua correspondência à realidade demográfica e geográfica do país.

As reformas legislativas e administrativas conduzidas desde então poderiam sugerir que este era um problema já ultrapassado; ainda assim, as disparidades conservam-se. Num estudo divulgado em 2013, Luís Humberto Teixeira e José António Bourdain (2013) argumentam que nas eleições legislativas de 2011 constavam um milhão de inscrições a mais nos cadernos eleitorais. Em 2011, o recenseamento geral da população contabilizou 10.542.398 indivíduos a residir no território nacional. Para as eleições legislativas do mesmo ano, constavam do recenseamento eleitoral 9.429.243 eleitores inscritos no território nacional, sem contar com os residentes no estrangeiro. Segundo o Instituto Nacional da Estatística, o número de residentes com vinte anos ou mais ascendia a 8.410.608, estando aqui incluídos os estrangeiros. A partir desta comparação, facilmente se depreende que em Portugal o número de inscritos nos cadernos eleitorais supera largamente o número de residentes em idade de voto, o que implica elevados níveis de “abstenção técnica”. Esta disparidade não foi superada nas mais recentes eleições legislativas. De acordo com os dados mais recentes recolhidos e trabalhados pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA), a população em idade de voto ascendia nas eleições legislativas de 2015 a 8.757.878 indivíduos, em oposição aos 9.442.073 inscritos em território nacional (9.684.922 era o número total de recenseados contando com os registos fora de Portugal). Assim, a taxa de participação eleitoral “real” ou “efetiva” calculada pelo IDEA para as legislativas de 2015 foi de 61,8%, cinco pontos acima dos 55,8% da taxa oficial.

O que explica a persistência e acuidade desta discrepância, não obstante as sucessivas reformas administrativas levadas a cabo? Seria legítimo esperar que após a associação entre as bases de dados de identificação civil e do recenseamento se reduzisse a disparidade entre a estimativa de residentes e o número de recenseados. No entanto, na análise do caso português há que ter em conta o impacto da emigração e o modo como a administração pública lidava com a situação dos portugueses residentes no estrangeiro até à recente entrada em vigor da Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto, que será tratada adiante. De facto, a saída definitiva do território nacional não implicava uma alteração da residência associada à base de dados de identificação civil, o que permitia que pessoas que tivessem emigrado conservassem a sua inscrição no recenseamento eleitoral mesmo que já não pudessem (ou quisessem) votar em Portugal. Dado que os fluxos de emigração atingem em Portugal um volume considerável, e que os seus níveis se intensificaram especialmente no início da presente década, a comparação entre a população residente e o número de eleitores recenseados reflete uma disparidade difícil de sanar. Entre 2008 e 2016, o INE estima que tenham saído do território de forma permanente cerca de 320.000 cidadãos portugueses⁵. Mesmo que alguns destes não estivessem ainda recenseados (por não terem ainda atingido os 18 anos) e que outros tenham oficializado a sua mudança da residência, há indícios de que uma fatia considerável estaria ainda recenseada nos cadernos eleitorais nacionais.

A Figura 2 retrata a evolução de vários destes indicadores. Em 1975, nas primeiras eleições livres, estimava-se que residissem em Portugal 9.307.810 indivíduos, tendo sido recenseados para a eleição constituinte de 1975, só no território nacional, 6.209.462 eleitores. Quarenta anos depois, em 2015, a população residente aumentou em pouco mais de um milhão (10.341.330), mas o número de recenseados com direito a voto nas legislativas desse ano aumentou em três milhões (9.442.073). Uma parte desta discrepância pode justificar-se pela alteração da estrutura etária da população, com a redução do número de crianças e jovens, mas a Figura 2 também atesta que a evolução da população adulta fica bastante aquém da do número de recenseados.

Face aos avanços administrativos que contiveram a incidência de novos “eleitores-fantasmas” correspondentes a óbitos não incorporados na base de dados do recenseamento eleitoral, conclui-se que o número total de registos incluiu

⁵ Dados recolhidos e processados pelo Observatório da Emigração e disponíveis em <http://observatorioemigracao.pt/np4/1315/> [consultado a 20 de junho de 2018].

nos últimos anos uma quantidade apreciável de inscrições correspondentes a cidadãos que não residem de facto no território nacional. Como veremos no quarto capítulo, a Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto, que alterou o Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral (RJRE), procurou dar resposta a esta disparidade ao reestruturar o processo de recenseamento eleitoral dos residentes no estrangeiro. É de esperar que este procedimento remova das listas de recenseamento em território nacional uma parte considerável dos eleitores residentes no estrangeiro e, dessa forma, faça aproximar o número de recenseados em território português das estimativas de população residente⁶.

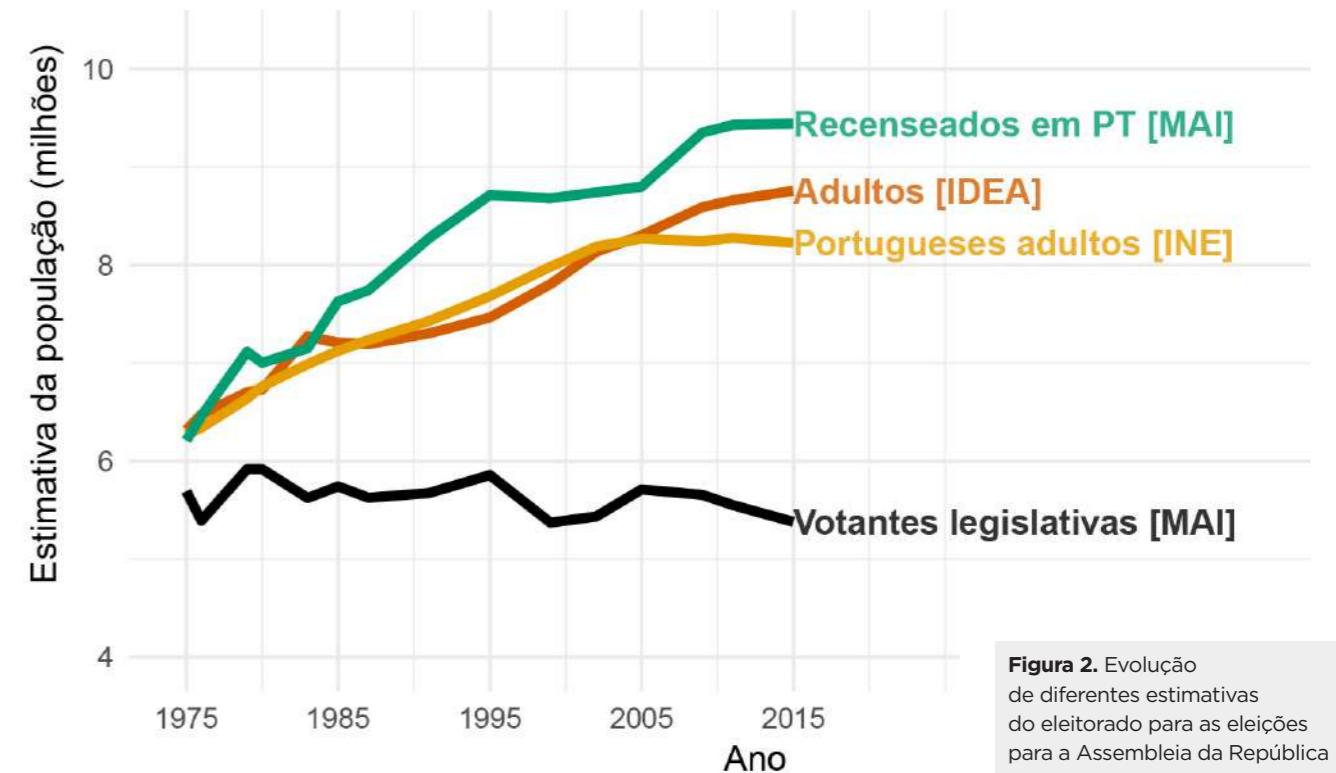


Figura 2. Evolução de diferentes estimativas do eleitorado para as eleições para a Assembleia da República

Metodologias alternativas para o cálculo da abstenção

Na sequência dos desenvolvimentos expostos na secção anterior, o cálculo da abstenção a partir de uma estimativa da população residente afigura-se uma alternativa legítima à abordagem clássica baseada no total de eleitores recenseados. Contudo, também esta metodologia não tem passado incólume a críticas. O principal argumento é que a intensificação dos fluxos migratórios internacionais ao longo das últimas décadas tem conduzido a uma divergência entre os números da população adulta residente num país e o número de cidadãos que efetivamente dispõem de direito de voto nas eleições nacionais. No caso português, e tal como a figura 2 atesta, este efeito fez-se notar sobretudo a partir do início do século XXI, quando se intensificaram os fluxos de imigração para o país. O crescimento do número de estrangeiros a residir no país conduziu a um aumento da população residente sem uma correspondente ampliação da base de eleitores, exceto em circunstâncias específicas que são tratadas numa próxima secção do relatório.

Uma proposta metodológica avançada por Daniel Stockemer (2016b) consiste em extrair à população com idade de voto residente no país a fatia correspondente aos estrangeiros residentes no território e adicionar os nacionais residentes no estrangeiro. Se a opção de retirar os estrangeiros do denominador é relativamente consensual, a in-

⁶ A magnitude do efeito desta alteração legislativa não pôde ser determinada dado que, à data da conclusão deste relatório, o mais recente mapa com o número de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral ainda não dava conta da eliminação de eventuais registos em território nacional de eleitores entretanto registados como eleitores no estrangeiro. Os dados oficiais mais recentes foram publicados no Mapa n.º 1-A/2019 (Diário da República, 2.ª série — N.º 43 — 1 de março de 2019) relativos a 31 de dezembro de 2018. Contudo, o período transitório do novo regime de recenseamento decorreu até 10 de fevereiro de 2019, pelo que as correspondentes atualizações e eliminações de inscrições em território nacional só produzirão efeitos após essa data.

clusão dos nacionais residentes fora do país é mais problemática. Desde logo, essa inclusão pressupõe a existência de uma plena equivalência entre um cidadão residente no território nacional e outro no estrangeiro, quando há uma diferença objetiva no modo como cada um destes é afetado diretamente pelos resultados das eleições. Em segundo lugar, os residentes no estrangeiro estão enquadrados em contextos sociais distintos que poderão reduzir as pressões de mobilização para o voto face aos cidadãos que residem em território nacional. Finalmente, não se dá o caso de os residentes no estrangeiro poderem votar em todas as eleições independentemente do país de origem. Cingindo-nos ao caso português, se é verdade que os residentes fora do território nacional votam para círculos específicos desde a constituinte de 1975, no que toca à eleição para o Presidente da República só a partir de 2001 é que passaram a dispor do direito a votar. Também nas eleições autárquicas e nos referendos não há direito ao voto por parte dos residentes no estrangeiro.

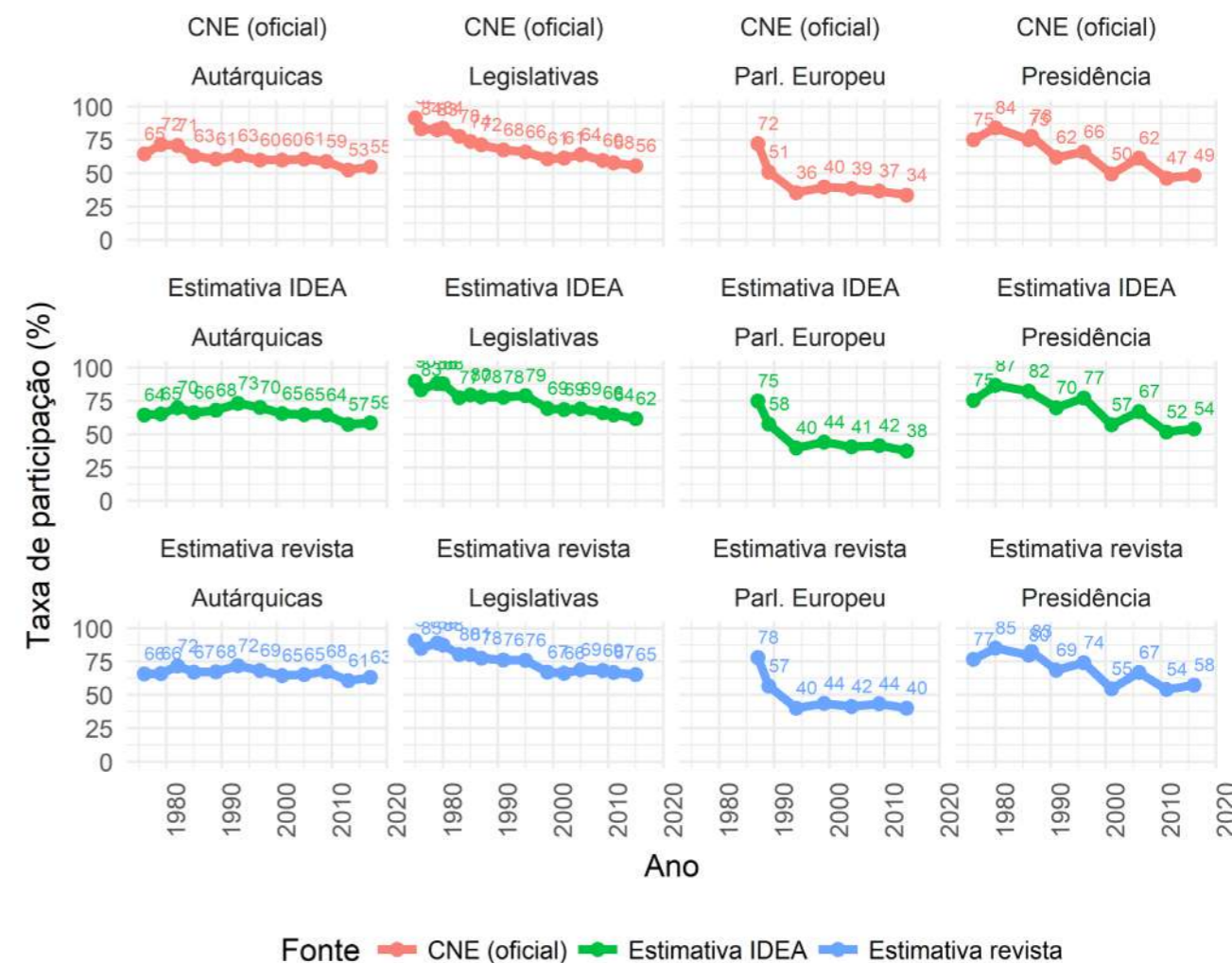
A partir das insuficiências aqui assinaladas, pode justificar-se o recurso a um denominador alternativo: a totalidade dos portugueses com idade de voto residentes em território nacional. Para tal é possível usar como ponto de partida os dados sobre a população adulta residente no território e daí descontar o contingente de cidadãos estrangeiros residentes. Como podemos verificar na figura 2, esta metodologia resulta em estimativas do volume da população muito semelhantes aos avançados pelo IDEA até ao final do século XX. A partir desse ponto, com a intensificação da imigração para Portugal e o correspondente aumento da população residente sem direito a voto, a estimativa revista torna-se mais conservadora. De acordo com este método, o total de indivíduos com direito a voto nas legislativas 2015 ficava-se pelos 8.227.208, cerca de um milhão abaixo do número total de eleitores recenseados (segundo os dados do MAI) e meio milhão abaixo da população adulta residente (segundo os dados do IDEA). Dado que a magnitude dos desvios entre a população recenseada e as estimativas da população não é homogénea ao longo de todo o território, decorreria daqui uma distribuição de deputados diferente para a Assembleia da República. Assim, os círculos da Guarda, Madeira, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu perderiam cada um deles um deputado; o círculo eleitoral do Porto ganharia dois deputados, e Lisboa, Setúbal e Santarém um cada.

Adotando como denominador esta estimativa do tamanho “real” do eleitorado e como numerador o total de votos depositados em território nacional, chegamos a uma hipotética taxa de participação de 65,4% nas últimas legislativas. Assim, de acordo com esta estimativa, terão votado praticamente dois terços dos eleitores de facto residentes em território português, dez pontos percentuais acima dos 55% plasmados na taxa de participação oficial.

A Figura 3 apresenta a evolução das taxas de participação calculadas de acordo com as diferentes metodologias aqui propostas: os dados oficiais da CNE, a estimativa do IDEA (população com idade de voto) e uma revisão dessa estimativa à qual são descontados os estrangeiros. Para simplificar a interpretação e o contraste das diferentes taxas, a Tabela 1 reproduz parte da informação constante no gráfico noutra formato: para todas as eleições realizadas desde 2001 mostram-se a taxa de participação oficial da CNE bem como a estimativa de participação no território nacional a partir das estimativas de população residente, após descontar os estrangeiros.

A mensagem essencial do gráfico e da tabela é fácil de resumir: as diferentes metodologias de cálculo convergem em detetar um declínio da participação em todas as eleições. No entanto, este é mais acentuado se a base do cálculo for o número de recenseados do que a estimativa da população adulta ou a estimativa da população adulta sem contar com os cidadãos estrangeiros sem direito a voto. As diferenças entre a taxa de participação oficial e a taxa “revista” são suficientemente amplas para gerar diferenças de participação de 6 pontos percentuais (pp) nas eleições para o Parlamento Europeu de 2014, 9 pp nas eleições legislativas de 2015, 9 pp na eleição presidencial de 2016 e 8 pp nas eleições autárquicas de 2017. Estas são diferenças significativas e devem ser tidas em conta na interpretação do volume da abstenção em Portugal.

⁷ Esta subtração é corrigida, no caso das eleições que admitem a participação e não-nacionais, pela inclusão do número de recenseados estrangeiros na respetiva estimativa.



Fonte: CNE (oficial) - Estimativa IDEA - Estimativa revista

Figura 3. Taxa de participação nos vários tipos de eleição com diferentes denominadores

Tabela 1. Diferenças de participação consoante a metodologia de cálculo empregue

Ano	Órgão em eleição	Taxa oficial (CNE, %)	Estimativa revista (cidadãos nacionais residentes, %)	Diferença (pp)
2001	Presidência	49,7	54,7	5,0
2001	Autárquicas	60,1	64,7	4,6
2002	Legislativas	61,5	66,4	4,9
2004	Parlamento Europeu	38,6	41,5	2,9
2005	Legislativas	64,3	69,1	4,8
2005	Autárquicas	60,9	65,4	4,4
2006	Presidência	61,5	67,0	5,5
2009	Parlamento Europeu	36,8	43,6	6,8
2009	Legislativas	59,7	68,6	8,9
2009	Autárquicas	59,0	67,6	8,6
2011	Presidência	46,5	54,1	7,6
2011	Legislativas	58,0	67,1	9,0
2013	Autárquicas	52,6	60,9	8,3
2014	Parlamento Europeu	33,7	40,2	6,5
2015	Legislativas	55,8	65,4	9,5
2016	Presidência	48,7	57,6	8,9
2017	Autárquicas	55,1	63,5	8,4

EM SÍNTESE

Qualquer que seja a metodologia de medição empregue, a abstenção tem vindo a aumentar de forma expressiva desde as eleições fundadoras de 1975. Este aumento é visível em todas as eleições, com a exceção parcial das eleições autárquicas. Por outro lado, é também possível concluir que a magnitude dessa evolução varia de forma bastante significativa, consoante a opção que se tome para medir a participação e a abstenção. Restringindo-nos às eleições legislativas de 2015, há uma diferença de praticamente dez pontos percentuais entre a medição resultante do método “clássico” e um cálculo que se restrinja aos votos em território nacional e às estimativas da população residente.

Para quem encare com apreensão o aumento da abstenção, as implicações práticas que decorrem daqui são que a magnitude do problema varia em função da metodologia usada. Não estando em causa que a proporção dos cidadãos que hoje vota é inferior à das primeiras décadas da democracia, há ainda assim uma margem considerável na potencial dimensão da abstenção, que varia em função daquilo que consideremos ser a base do eleitorado.

Os debates sobre a participação e a abstenção serão tanto mais esclarecedores na medida em que a leitura dos seus valores seja contextualizada de forma cuidadosa. Nas reflexões e tomadas de posição sobre a abstenção, deve ser claramente definido se está em causa a abstenção dos recenseados como um todo, dos recenseados em território nacional, ou de uma determinada estimativa da população residente no país. A apresentação de estimativas da abstenção calculadas a partir de metodologias alternativas pode ser uma forma de contextualizar os dados, permitindo ao público em geral uma compreensão mais ampla da escala a que participam os portugueses nas eleições. Na próxima secção os dados sobre a participação são enquadrados numa perspetiva comparada mais ampla, de modo a compreender de que forma é que o envolvimento eleitoral dos portugueses se distingue ou aproxima das tendências observadas noutras democracias.

2. A abstenção eleitoral em Portugal em contexto comparado

JOÃO CANCELA

Este capítulo enquadra a evolução da abstenção no caso português num âmbito comparado mais amplo. Em primeiro lugar, examina-se em que medida é que os níveis de participação atualmente registados em Portugal, assim como a sua tendência de declínio ao longo das últimas décadas, se registam também noutras democracias. Em segundo lugar, sintetizam-se as principais hipóteses explicativas para a expansão da abstenção eleitoral, que afeta em particular vários países europeus. Finalmente, apresentam-se alguns dos principais fatores políticos e institucionais que têm sido associados na literatura a diferentes padrões de participação eleitoral entre países. Esta abordagem comparativa constitui um passo indispensável na identificação de possíveis medidas a adotar com vista a fomentar a participação, pois permite sinalizar algumas das opções institucionais tomadas em países em que o aumento da abstenção tem sido contido. A aplicabilidade de algumas destas reformas e o seu possível impacto no contexto português são objeto de atenção no capítulo final deste relatório.

A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NO CONTEXTO GLOBAL

Sabemos que em Portugal os níveis de participação eleitoral nos vários tipos de eleições são hoje consideravelmente mais baixos do que em décadas anteriores. O próximo passo é perceber se este declínio se insere numa dinâmica mais alargada – ao nível europeu ou global – ou se, pelo contrário, constitui uma especificidade do caso português. Para a concretização deste objetivo examinamos a evolução dos níveis de participação em eleições legislativas, presidenciais, para o poder local e para o Parlamento Europeu.

A maioria dos dados aqui analisados foi recolhida no sítio do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEA)⁸. Restringiu-se o universo de análise às eleições realizadas desde 1975 em regimes que possam ser classificados como minimamente democráticos⁹. Desta forma estão fora do espectro de comparação regimes autoritários ou híbridos em que as (pseudo)eleições não oferecem garantias de imparcialidade e de plena competição, e cujos dados relativos à participação não sejam fidedignos. A este respeito, importa referir que o número de países incluídos na análise não é constante ao longo dos anos: com a passagem do tempo, processos bem-sucedidos de democratização levaram à inclusão de novos casos, ao passo que reversões autoritárias reduzem o número de eleições em análise. Conforme se explica no capítulo anterior, diferentes metodologias de medição das taxas de participação podem revelar padrões de participação distintos. Por este motivo, assim como pela disponibilidade e comparabilidade dos dados recolhidos, recorre-se aos dois indicadores mais frequentemente utilizados na literatura: a taxa de participação entre os eleitores recenseados e entre a população com idade de voto. No capítulo anterior discutem-se as vantagens e as limitações de cada um destes indicadores.

⁸ <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

⁹ Para classificar os países como democráticos recorreu-se à base de dados do projecto "Varieties of Democracy". Foram contemplados todos os países com uma classificação num dado ano superior a 0,5 no indicador "v2polyarchy" (0 – mais autoritário – a 1 – mais democrático). Para os países não contemplados na base de dados V-Dem (sobretudo estados insulares e outros microestados), recorreu-se à classificação do índice "Freedom in the World" da Freedom House, apurando-se os países com uma pontuação de pelo menos 3 numa escala de 1 (mais democrático) a 7 (mais autoritário).

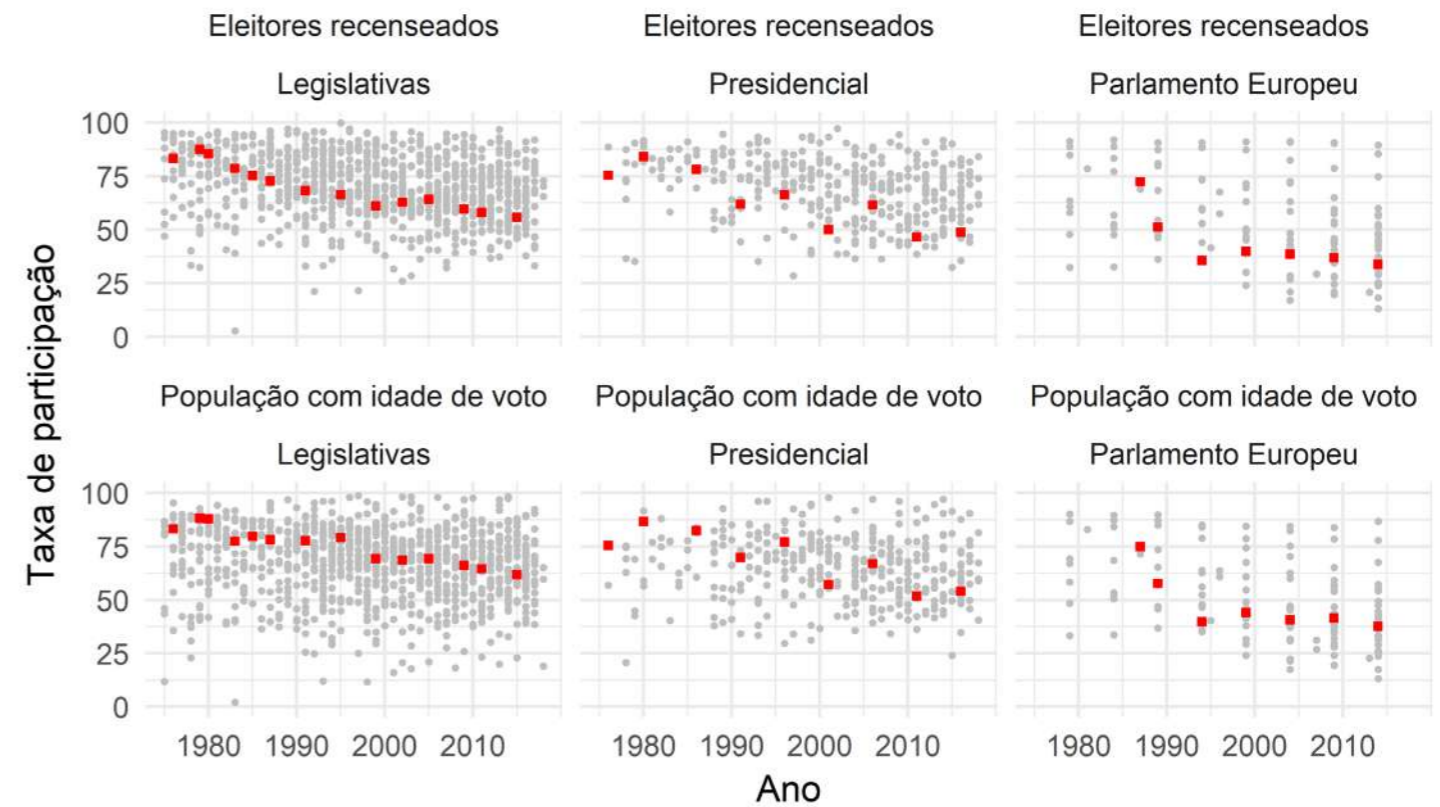


Figura 4. Evolução das taxas de participação em eleições realizadas em regimes democráticos. As eleições realizadas em Portugal encontram-se assinaladas a vermelho. Fonte: IDEA

A Figura 4 apresenta as duas distribuições (uma para cada um dos indicadores) dos níveis de participação nas eleições realizadas num dado ano, assinalando a vermelho as eleições realizadas em Portugal. Os três gráficos no plano superior apresentam a distribuição dos níveis de participação como proporção do número de recenseados nas eleições de cada tipo celebradas em cada ano. As representações do plano inferior reportam-se às mesmas eleições, mas empregam como indicador o rácio de votantes face à população residente com idade de voto.

Em termos sumários, os gráficos da Figura 4 revelam uma acentuada queda da posição ocupada por Portugal no ranking dos países com eleições mais participadas. Independentemente do tipo de medição utilizada, as eleições legislativas celebradas em Portugal até aproximadamente meados da década de 1980 contavam-se entre aquelas em que mais cidadãos votavam no conjunto de todas as democracias. Já quanto à comparação entre eleições presidenciais, ainda que o número anual de casos seja inferior, a leitura é fundamentalmente semelhante: até às eleições de 1986, a posição relativa dos níveis de participação em Portugal era alta. Daí para cá, este posicionamento desceu de modo considerável, especialmente se tivermos em conta a participação entre os eleitores recenseados. No que toca às eleições para o Parlamento Europeu, após a eleição de 1987 (que foi realizada em simultâneo com as legislativas) a posição relativa da participação em Portugal tem ficado abaixo da mediana.

Assim, o primeiro balanço das eleições realizadas em Portugal numa perspetiva comparada é de descida significativa da participação. Os níveis de participação desceram mais do que no conjunto de democracias, pelo que o aumento da abstenção registada no país não é um mero reflexo de uma tendência global mais ampla. Uma possível explicação para esta descida mais acentuada em Portugal do que na totalidade dos países passa pelo espectro de comparação. É sabido que os níveis de participação eleitoral não estão a diminuir em todas as democracias de forma homogénea, e que o declínio mais acentuado se concentra em zonas mais específicas, nomeadamente na Europa (Solijonov 2016, 23). Dessa forma, importa perceber se Portugal está em linha com essa tendência regional ou se a supera.

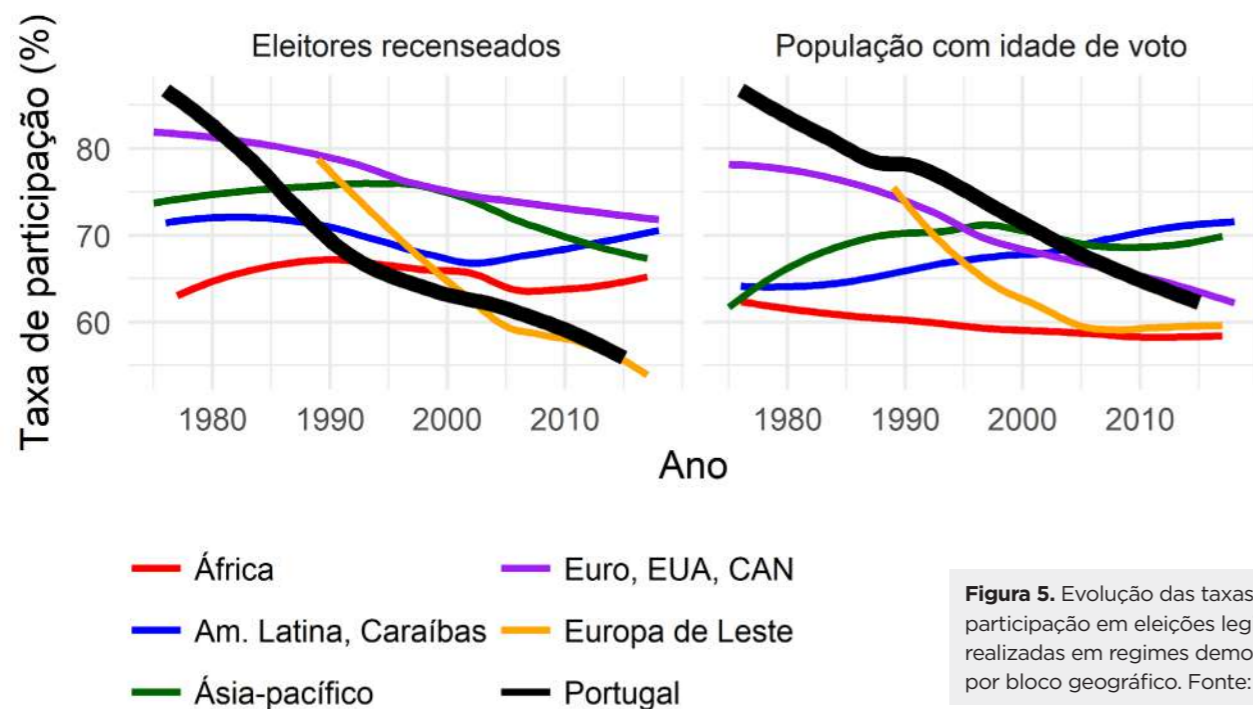


Figura 5. Evolução das taxas de participação em eleições legislativas realizadas em regimes democráticos por bloco geográfico. Fonte: IDEA

A Figura 5 representa a evolução dos dados relativos à participação em eleições legislativas, desagregando esta evolução em cinco grandes blocos geográficos: África; Ásia e Pacífico; América Latina e Caraíbas; Europa de Leste; e Europa Ocidental, Canadá e EUA. A estes conjuntos de países soma-se o caso português considerado de forma individual. Cada um dos dois gráficos apresenta a evolução agregada da participação ao longo dos anos utilizando os mesmos denominadores do gráfico anterior: eleitores recenseados e população em idade de voto.

A representação dos dados corrobora que o declínio de participação tem sido assimétrico, não afetando todas as regiões de forma homogénea. De facto, na América Latina e Caraíbas é até patente um ligeiro aumento nos níveis de participação. Já nos dois blocos que contemplam as democracias europeias (o conjunto de países da Europa de Leste e o lote de democracias da Europa ocidental e da América do Norte), a participação tem descido consideravelmente. Contudo, também aqui as conclusões a retirar dependem em parte do tipo de taxa analisada. No que toca à evolução da participação entre os recenseados, a dinâmica de expansão da abstenção em Portugal apresenta uma trajetória semelhante à das democracias da Europa de Leste. Nestes países, à semelhança do que ocorreu em Portugal, as eleições fundadoras realizadas em inícios da década de 1990 ficaram marcadas por altos níveis de participação, aos quais se sucederam quedas acentuadas que culminam em níveis oficiais médios em torno dos 50%. Por outro lado, se o termo de referência for a evolução da participação em proporção da população com idade de voto, a situação em Portugal está já em linha com o quadro geral dos países da Europa e América do Norte.

Lidos no seu conjunto, os dados sugerem portanto que a evolução da participação eleitoral em Portugal apresenta alguns pontos de contacto com o contexto geográfico em que o país se insere, mas que o declínio registado no país é mais acentuado. Ainda assim, também estas agregações regionais omitem variações importantes entre diferentes contextos nacionais. De seguida examinamos de forma mais detalhada a evolução longitudinal da participação em vários países europeus em diversos tipos de eleição. Para cada tipo de eleição, apresenta-se um leque diversificado de democracias europeias, tanto em termos geográficos como de dimensão populacional e de época de transição para a democracia. O outro critério que preside à escolha dos países apresentados relaciona-se com a disponibilidade de dados.

ELEIÇÕES LEGISLATIVAS

A Figura 6 retrata a evolução da participação em eleições legislativas num leque de dezoito democracias europeias. Independentemente do tipo de medida em causa (participação entre recenseados ou entre população com idade de voto), a tendência geral é de descida ao longo das últimas décadas. Contudo, importa assinalar que existem variações regionais importantes.

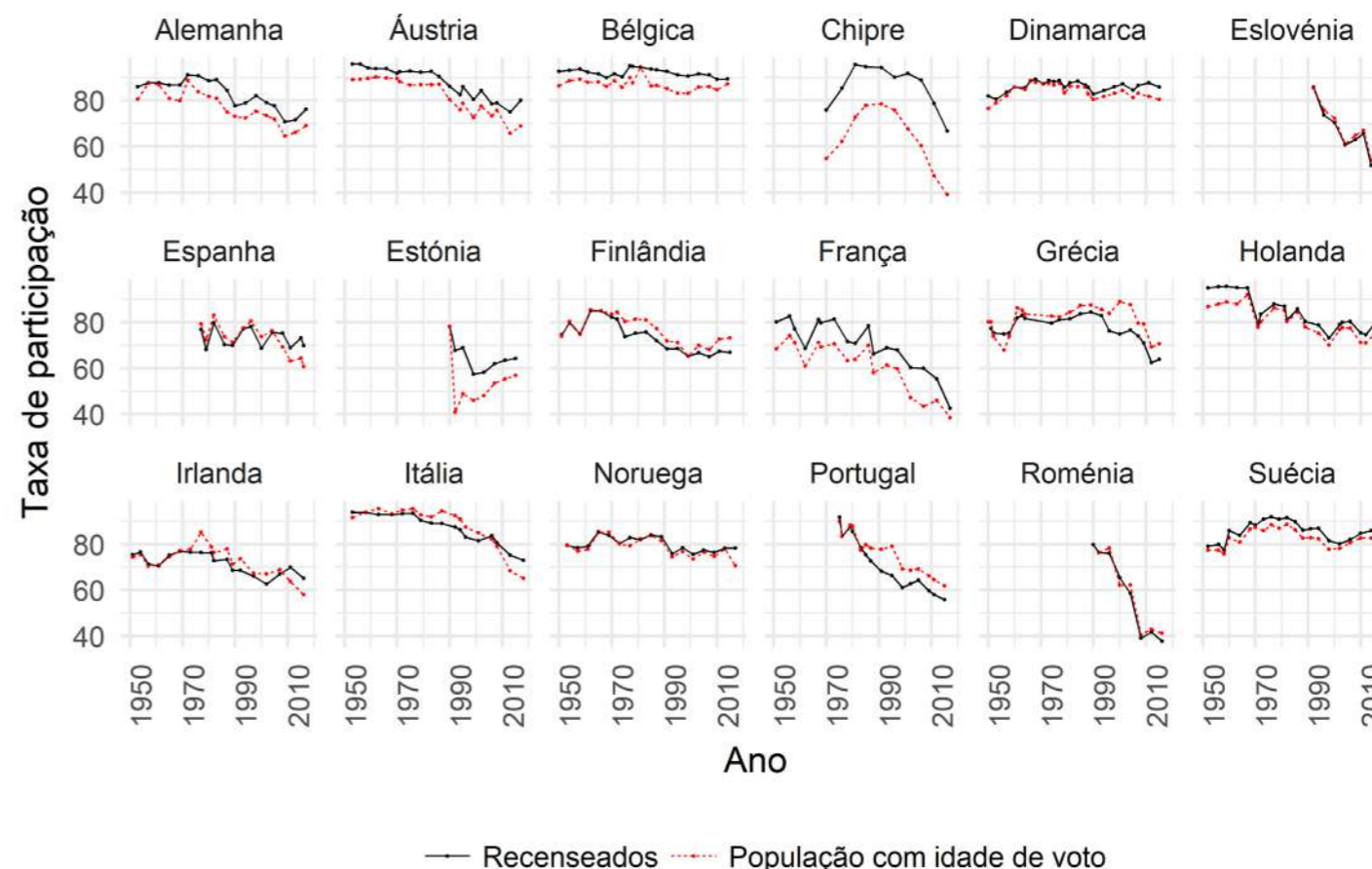


Figura 6. Evolução das taxas de participação em eleições legislativas realizadas em países europeus. Fonte: IDEA

Genericamente, e com as exceções parciais de Espanha e da Estónia, é nos países da Europa do Sul, Central e de Leste que as descidas são mais acentuadas. Em dois dos países que só se democratizaram no início da década de 1990 – Roménia e Eslovénia – a queda dos valores de participação registados nas eleições fundadoras foi especialmente brusco, mais ainda do que no caso português. Por outro lado, a Estónia oferece um exemplo em sentido contrário, o que demonstra que a fase de democratização não permite explicar todas as variações. Na Bélgica, onde o voto é obrigatório, e nos países escandinavos, onde tal não se sucede, o decréscimo da participação tem sido menos pronunciado ou inexistente. Na Suécia a abstenção tem até diminuído desde 2002. Vários países apresentam uma situação de quedas ligeiras a moderadas face aos valores patentes na década de 1970: Finlândia, Áustria, Alemanha, Holanda e Irlanda partilham esta evolução. Em resumo, é possível concluir que a magnitude da queda da participação nas eleições legislativas verificada em Portugal não se estende a todos os países aqui analisados.

ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS

A análise dos níveis de participação registados em eleições presidenciais é mais complexa. Desde logo, ao passo que todas as democracias dispõem de eleições legislativas, o número de países europeus em que o chefe de Estado é eleito por sufrágio popular é mais reduzido. Além disso, nos países em que estas eleições se celebram os presidentes

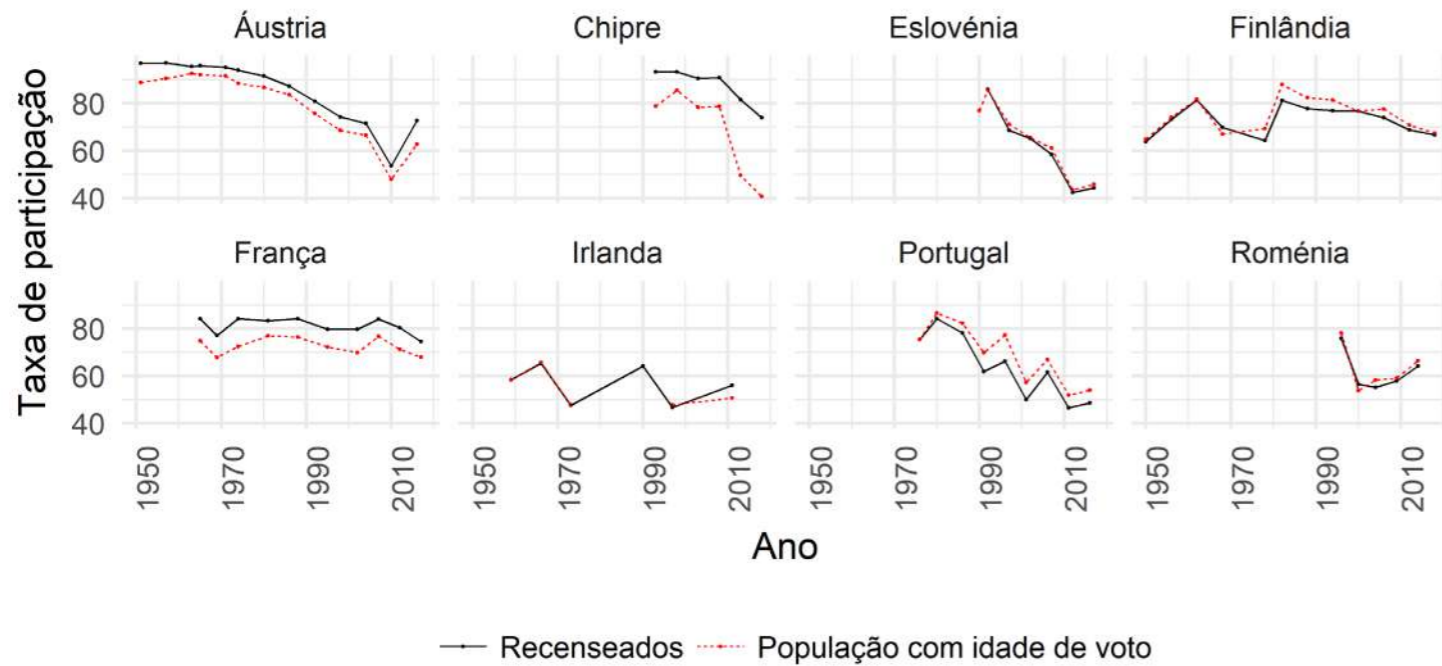


Figura 7. Evolução das taxas de participação em eleições presidenciais realizadas em países europeus. Fonte: IDEA

dispõem de uma amplitude considerável nos poderes. Deste modo, os incentivos à participação nas eleições presidenciais variam de modo substancial.

A Figura 7 apresenta a evolução da participação em oito países europeus com eleição popular do chefe de Estado. Independentemente do indicador de participação examinado, também nas eleições presidenciais o caso português se inclui entre aqueles que apresentam um declínio mais acentuado ao longo das últimas décadas. Entre os países aqui contemplados, são vários aqueles em que a evolução da participação nas eleições presidenciais replica os padrões observados em eleições legislativas. Em Portugal, mas também na Áustria, Eslovénia e Chipre tem-se assistido a uma queda nos valores de participação que está em linha com aquilo que é patente nas respetivas eleições legislativas. Pelo contrário, em França e na Roménia as eleições presidenciais têm sido marcadas por níveis de participação claramente acima das legislativas. No caso francês, o aumento da abstenção patente nas eleições legislativas não se alarga às presidenciais. De resto, a diferença de participação entre os dois tipos de eleição atingiu um valor máximo de 32 pontos percentuais entre as presidenciais de 2017 e as legislativas celebradas no mesmo ano.

ELEIÇÕES PARA O PARLAMENTO EUROPEU

As eleições para o Parlamento Europeu tendem a ser bastante menos participadas do que as eleições para os parlamentos nacionais. De facto, esta foi uma das características que esteve na génese da noção de “eleições de segunda ordem”, cunhada por dois politólogos alemães, Karlheinz Reif e Hermann Schmitt (1980). Segundo a teoria destes autores, as eleições para o parlamento Europeu são eleições menos relevantes para os eleitores, e conseqüentemente mais propensas a apresentar níveis elevados de abstenção.

A evolução das taxas de participação na seleção de representantes para o Parlamento Europeu sugere que os cidadãos europeus corroboram a noção de que estas são eleições de segunda ordem, mesmo que o Parlamento Europeu disponha hoje de mais poderes do que aquando da sua criação. De facto, entre os países aqui examinados, só a Bélgica - onde é obrigatório votar - é que apresenta valores de participação constantemente na ordem dos 90%. A Suécia é a outra exceção parcial ao padrão predominante, já que os níveis de participação têm vindo a subir. Nos restantes países, a tendência é de queda ou estagnação em níveis baixos, e sempre inferiores aos verificados nas eleições nacionais. Além de Portugal, a abstenção nestas eleições é especialmente vincada nos Estados-membros que aderiram à União Europeia na vaga de alargamento de 2004 (Figura 8). A introdução, em 2014, da disputa entre candidatos

dos diferentes grupos políticos à presidência da Comissão Europeia (*Spitzenkandidaten*) terá tido um efeito positivo significativo, ainda que bastante modesto, no incentivo ao voto (Schmitt, Hobolt, e Popa 2015).

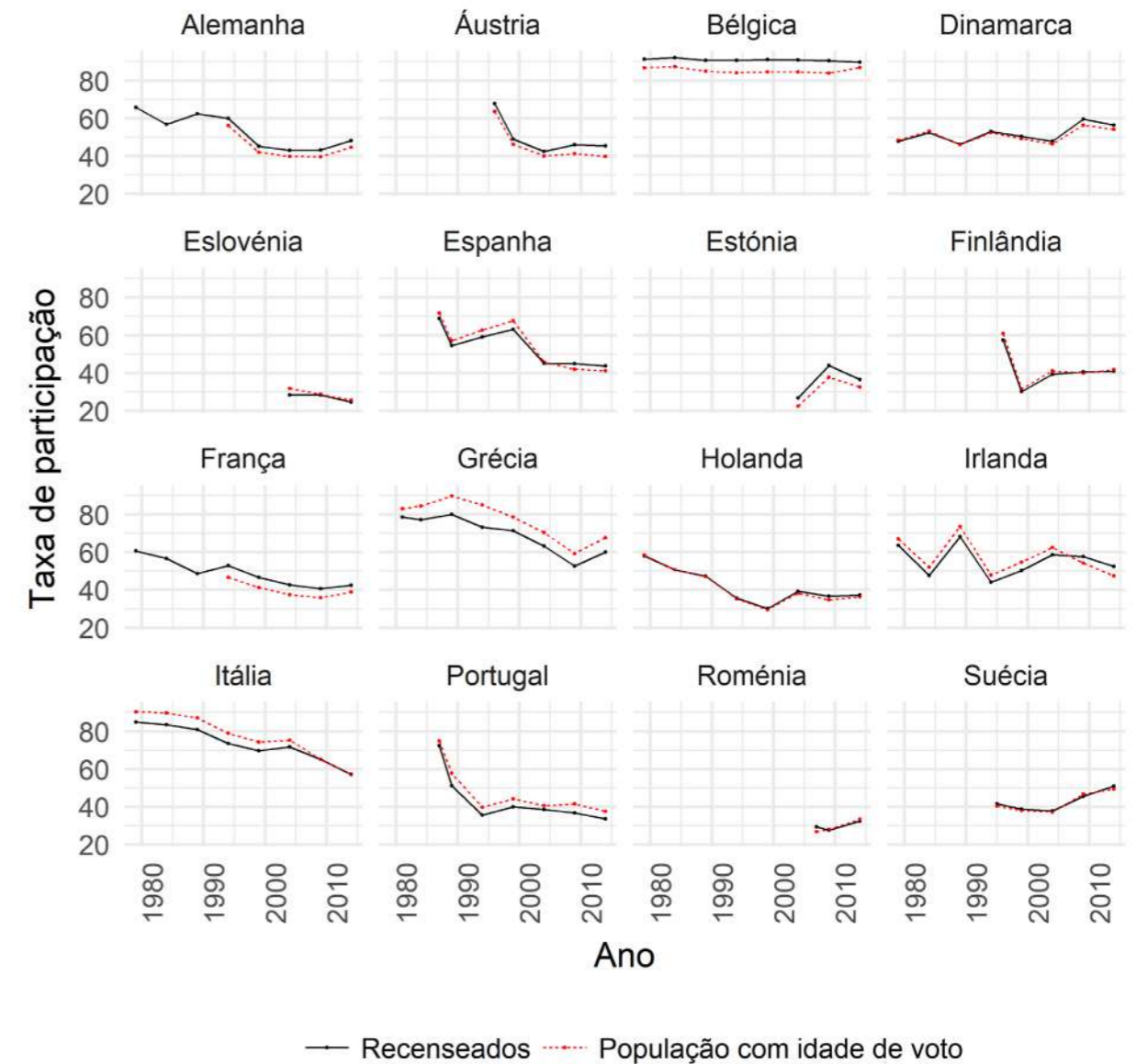


Figura 8. Evolução das taxas de participação em eleições para o Parlamento Europeu. Fonte: IDEA

ELEIÇÕES PARA O PODER LOCAL

As eleições para o poder local são as mais difíceis de analisar de forma comparada. Salvo exceções, as eleições legislativas e presidenciais realizam-se de forma sincronizada num dado território num determinado dia ou ao longo de um período claramente definido e seguindo regras comuns. Já as eleições para o poder local caracterizam-se frequentemente pela sua natureza fragmentada e dispersa. Em alguns países federais, por exemplo, não só as datas das eleições variam, mas também a natureza dos órgãos em eleição e os respetivos sistemas eleitorais. Mesmo em estados unitários, como em França, os órgãos locais a eleger variam em função da população da localidade ou de outros critérios¹⁰. Finalmente, a pluralidade de regras e de autoridades competentes implica também uma acentuada

¹⁰ No caso português subsiste uma reminiscência: nas freguesias em que estejam recenseados até 150 eleitores a eleição da assembleia de freguesia é feita através de um plenário de eleitores, e não de uma votação nos moldes típicos. Atualmente subsistem apenas seis freguesias nestas condições, cinco delas situadas na Região Autónoma dos Açores.

dispersão dos dados, que nem sempre são facilmente coletáveis e comparáveis. Por esta razão, apenas se apresenta a evolução da participação em eleições para o poder local em dez países onde estas se realizam numa data comum e para os quais foi possível recolher séries temporais com pelo menos 20 anos (excepto no caso da Estónia). Os dados disponíveis não permitem replicar a metodologia empregue pelo IDEA para o cálculo da taxa de votação em função da população com idade de voto, pelo que apenas se reportam as taxas oficiais de participação (Figura 9).

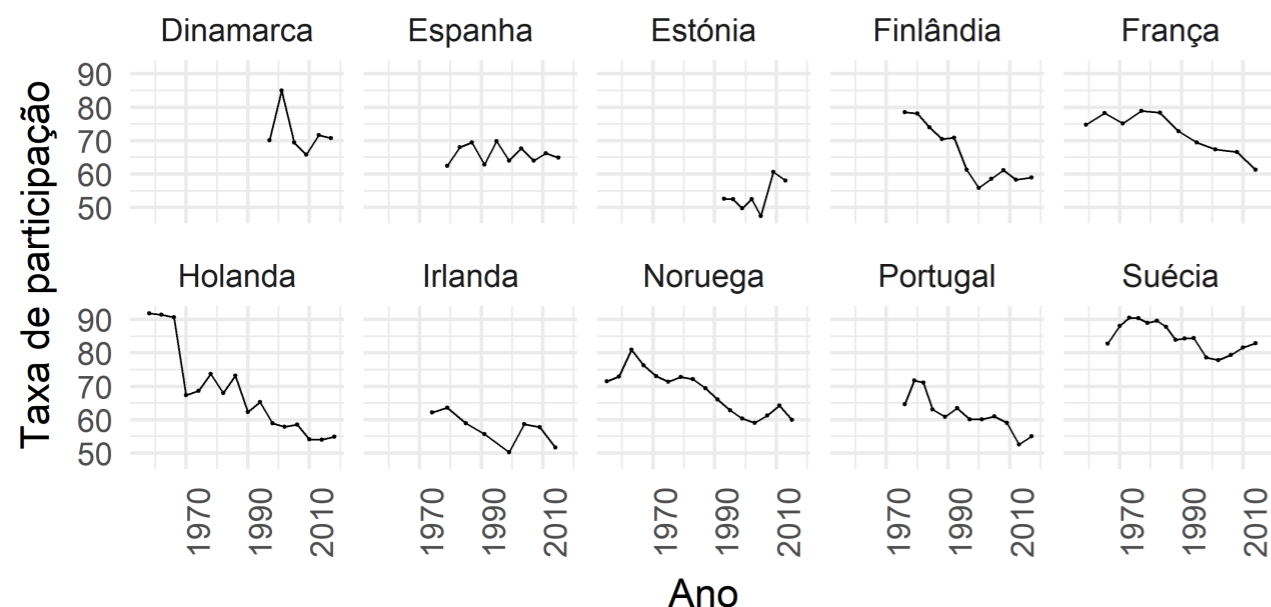


Figura 9. Evolução das taxas de participação em eleições para órgãos locais. Fontes: autoridades eleitorais nacionais, institutos nacionais de estatística e Wikipédia.

Além de Portugal, também em França, Irlanda, Holanda e Noruega se registam descidas face aos níveis de participação de meados dos anos 1970. Embora o levantamento não seja tão completo, há indícios de que a queda de participação é assim partilhada pelos vários países aqui examinados, com a exceção de Espanha, Dinamarca e Suécia. Este último é, de resto, o único dos países examinados em que se observam taxas de participação na ordem dos 80%. Importa salientar que, ao contrário do que sucede nas eleições para outros cargos, a magnitude do declínio da participação nas eleições autárquicas em Portugal não é muito mais pronunciada do que nos restantes países.

EXPLICANDO A DIMINUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ELEITORAL

A panorâmica comparativa traçada até aqui corrobora que o aumento da abstenção nas várias eleições, apesar de muito saliente em Portugal, afeta várias democracias europeias. Percebe-se assim que este seja um tópico que atraia a atenção de vários autores: afinal, quais são as razões que levam a que as eleições na Europa e noutras democracias consolidadas sejam cada vez menos participadas? Várias propostas de explicação têm sido avançadas desde a viragem do século. Não existindo acordo em relação a qual dos aspetos é mais determinante, é consensual que uma pluralidade de fatores interage entre si, afetando de forma particularmente incisiva alguns países em detrimento de outros.

Uma hipótese proposta por Mark Gray e Miki Caul (2000) associa a diminuição das taxas de participação em várias democracias consolidadas nas últimas décadas do século XX à perda de relevância dos sindicatos e dos partidos políticos com uma identidade assente na representação dos direitos dos trabalhadores. Um estudo da evolução recente das taxas de participação na Europa do Sul aponta no mesmo sentido (Cancela 2017). Afetadas pelas transformações económicas globais, desprovidas dos recursos de outras épocas e face à emergência de novos padrões de competição política, estas organizações perderam boa parte da capacidade de mobilização que as caracterizava. Uma das consequências que daqui decorre é que os estratos mais baixos da população, que constituíam tipicamente os segmentos

mais periféricos do eleitorado, passaram a abster-se em maior proporção, com claros prejuízos para a qualidade da sua representação política. Esta preocupação é também expressa por Aina Gallego (2015), que dá conta de que a desigualdade de participação política com base socioeconómica tem vindo a acentuar-se em vários países.

Outros autores enfatizam o papel das mudanças geracionais nos eleitorados, argumentando que a queda dos valores de participação é uma consequência da entrada no universo de eleitores de camadas mais jovens da população menos propensas a votar. Num livro publicado em 2004 em que analisa as dinâmicas de participação em várias democracias consolidadas desde o pós-guerra, Mark Franklin (2004) sustenta que o declínio se deve a alterações na composição geracional do eleitorado e à progressiva perda de competitividade das eleições realizadas nas décadas de 1980 e 1990. Para este politólogo norte-americano, a experiência de participação adquirida aquando das primeiras eleições em que se tem oportunidade de votar é determinante: a circunstância de gerações de eleitores terem acedido à maioria e obtido o direito a votar nas últimas décadas do século XX, em eleições pouco competitivas e mobilizadoras condicionou de forma indelével a sua disposição futura para votar. Teriam sido assim as características políticas das próprias eleições que ditaram efeitos de longo prazo, com gerações mais desligadas da política e conseqüentemente menos envolvidas nos processos eleitorais. Os resultados de investigações posteriores sugerem que este efeito é especialmente notório entre os indivíduos que tiveram a sua primeira oportunidade de voto em eleições para o Parlamento Europeu (Franklin e Hobolt 2011). Mais concretamente, a baixa saliência da campanha eleitoral e o reduzido grau de atenção mediática tipicamente conferidas a estas eleições levam a que os jovens eleitores que têm a primeira oportunidade de voto neste contexto tendam a não adquirir hábitos conducentes a uma participação eleitoral futura assídua.

Numa sequência de artigos publicados ao longo dos últimos anos (Blais, Gidengil, e Nevitte 2004; Blais e Rubenson 2013), André Blais acentua também o impacto da mudança geracional. Contudo, sustenta que as bases da mudança não se relacionam com o carácter menos competitivo das eleições – como propõe Franklin – mas antes com alterações na estrutura de valores das gerações mais jovens sucessivamente incorporadas no eleitorado. Mais concretamente, André Blais sustenta que o voto tem vindo a ser encarado cada vez menos como um dever cívico, e mais como um direito sem qualquer imperativo de natureza normativa. A substituição de gerações levaria então à progressiva diminuição da participação, independentemente do grau de competitividade das eleições.

Por fim, autores como Russell Dalton (2014) e Pippa Norris (2002) têm procurado retirar alguma da carga negativa associada ao aumento da abstenção, especialmente entre as gerações mais jovens. Sendo incontestável que os mais jovens são menos propensos a votar na atualidade do que em décadas anteriores, estes autores salientam que o repertório de envolvimento político é hoje mais amplo. Em muitos países são os mais jovens que apresentam maior tendência para assinar petições públicas, participar em manifestações ou a discutir política online. A perda de popularidade do voto seria assim compensada por uma postura mais crítica e de maior escrutínio face à atuação das autoridades.

EXPLICANDO AS VARIAÇÕES DE NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO ELEITORAL

O padrão generalizado de declínio da participação eleitoral na Europa não impede que persistam diferenças relevantes entre países. Na Bélgica, por exemplo, os níveis de participação nas eleições legislativas e para o Parlamento Europeu são mais elevados do que em qualquer um dos outros casos aqui examinados; as eleições para o poder local na Suécia atraem mais votantes do que nos restantes países; e entre as democracias resultantes da vaga de transições políticas no início da década de 1990, a Estónia é uma exceção na medida em que a taxa de abstenção eleitoral registou uma queda após as primeiras eleições.

Perceber os motivos que levam a que certos países apresentem taxas de participação mais elevadas do que outros é um dos tópicos mais estudados no campo da política comparada¹¹. Desde logo, o impacto de certos atributos socioe-

¹¹ Esta secção baseia-se em diversas revisões da literatura publicadas ao longo dos últimos anos (Blais 2006, 2007; Cancela e Geys 2016; Geys 2006; Stocckemer 2016a; Smets e van Ham 2013).

conómicos e demográficos tem sido frequentemente estudado. Estas variáveis incluem o grau de desenvolvimento, a desigualdade económica, o tamanho da população e a homogeneidade étnica. Entre estes, os fatores que parecem ter um efeito mais manifesto são os dois últimos: tende a votar-se mais em países menos populosos e em que a população apresenta um perfil menos diverso. Embora tenham um interesse teórico incontestável, estas variáveis têm pouca relevância para os interessados em propor ou adotar reformas com vista a aumentar os níveis de participação num dado país.

Um segundo conjunto de fatores com potencial para influenciar os níveis de participação eleitoral prende-se com o contexto político. Entre estas variáveis inclui-se a competitividade eleitoral: quando as eleições são mais disputadas e existe um elevado grau de incerteza sobre o vencedor ou sobre a correlação de forças resultante da eleição, o incentivo à participação é mais forte. Outros estudos sustentam que o grau de satisfação com a democracia e a confiança nas instituições são também catalisadores da participação eleitoral. Contudo, algumas investigações recentes (Ezrow e Xezonakis 2014) põem em causa a robustez desta conclusão, já que mudanças longitudinais dos níveis de satisfação num dado país não conduzem a alterações significativas na taxa de participação eleitoral.

O último conjunto de fatores explicativos relaciona-se com a dimensão institucional das eleições sendo aqui que se concentra o maior número de reformas passíveis de adoção. Dentro deste grupo de variáveis, um aspeto que se tem revelado determinante para explicar a variância de níveis de participação ao nível comparado é a vigência do voto obrigatório. Na Europa o voto é efetivamente obrigatório na Bélgica e no Luxemburgo, dois países em que se registam taxas de participação em torno dos 90% entre os eleitores recenseados¹². Num estudo recente publicado pelo IDEA, a diferença de participação entre os países com voto obrigatório e os restantes é estimada em 9 pontos percentuais (Solijonov 2016, 37).

A indicação mais flagrante de que a obrigatoriedade exerce um efeito de indução do voto é dada pela experiência dos países que a aboliram. O voto foi obrigatório nas eleições presidenciais austríacas até 1980, nas eleições legislativas holandesas até 1967 e nas eleições legislativas italianas até 1992. Até à abolição da obrigatoriedade, os valores de participação entre recenseados nestas várias eleições cifravam-se acima dos 90%, tendo baixado significativamente ao longo dos anos seguintes.

Apesar desta tendência genérica, alguns autores têm alertado para o facto de a oposição entre voto obrigatório e facultativo não ser estritamente binária (Panagopoulos 2008; Birch 2009). Assim, há que ter em conta que em alguns casos – no México, por exemplo – o voto é formalmente obrigatório sem que do incumprimento desse dever decorram quaisquer sanções. Noutros países, como a Bélgica ou a Austrália, a ausência de uma justificação válida para o incumprimento do dever de votar pode levar à imposição de multas cujo pagamento é efetivamente exigido. A investigação comparada sobre as implicações do voto obrigatório demonstra que quanto mais severas forem as sanções, bem como as diligências das autoridades para impô-las, menor é a abstenção (Panagopoulos 2008; Birch 2009).

Outro aspeto institucional que fomenta a subida de participação é a realização de eleições de forma simultânea. No caso da Suécia, as eleições para o poder municipal realizam-se em simultâneo com as eleições legislativas, o que ajuda a enquadrar os níveis de participação relativamente altos nas eleições para o poder local em perspetiva comparada. Existem duas explicações principais para este efeito. Por um lado, a realização de eleições para vários níveis órgãos num mesmo dia impede a dispersão de múltiplos atos eleitorais num curto intervalo de tempo e a consequente fadiga no eleitorado. Por outro lado, a concentração de atos eleitorais leva a que os esforços de mobilização para a eleição de um determinado órgão exerçam consequências indiretas para os níveis de participação nas restantes eleições, chamando às urnas eleitores que eventualmente votariam apenas numa das eleições.

Também existem indícios fortes de que o sistema eleitoral afeta a taxa de participação. Mais concretamente, os sistemas eleitorais proporcionais estão associados a níveis de participação mais elevados do que os sistemas eleitorais maioritários. Devido à mecânica de conversão de votos em mandatos, há menos votos desperdiçados numa eleição disputada num sistema de representação proporcional, o que reduz o incentivo à abstenção. Outro elemento insti-

tucional relacionado com os sistemas eleitorais prende-se com o grau de personalização que estes oferecem, isto é, em que medida permitem selecionar os candidatos específicos que serão eleitos. Num livro recente, Alan Renwick e Jean-Benoît Pilet (2016) demonstram que os níveis de participação têm sido pouco afetados pelas reformas eleitorais que expandem a capacidade de escolha dos eleitores, mas como veremos no sexto capítulo outros estudos sugerem a existência de um efeito positivo modesto.

Um último factor de natureza institucional que se tem revelado relevante no contexto da participação eleitoral relaciona-se com a facilidade associada ao próprio ato de votar. Várias inovações têm sido introduzidas com vista à flexibilização das condições de exercício do voto, de modo a que este não tenha de se realizar num determinado dia na assembleia na circunscrição em que o eleitor está recenseado. Nos países escandinavos – onde o declínio da participação tem sido mais baixo – a possibilidade de voto antecipado tem adquirido cada vez mais proeminência, promovendo-se a possibilidade de votar fora da circunscrição eleitoral e em espaços onde se concentram eleitores deslocados, como universidades. Estima-se que na Noruega a generalização do voto antecipado nas estações de correio em 1999 tenha garantido 2 pontos percentuais de participação adicional às eleições para o poder local (Finseraas e Vernby 2014). Além do voto antecipado, outro mecanismo de facilitação do voto é a sua desmaterialização e deslocalização, nomeadamente através do voto eletrónico através da internet. Na Estónia, um dos poucos países que apresentam subidas dos níveis de participação, vários estudos apontam a adoção deste método de votação como responsável pela fixação de eleitorado, contendo assim a abstenção (Slovak e Vassil 2018).

EM SÍNTESE

Se existisse um campeonato entre democracias baseado nos níveis de participação eleitoral, a posição de Portugal teria evoluído de forma muito marcada nas últimas décadas. Nos primeiros anos do regime democrático as eleições portuguesas apresentavam valores de participação que se inscreviam entre os mais elevados no plano global, ao passo que em anos mais recentes essa posição se inverteu, encontrando-se Portugal num quadro de baixa participação semelhante ao das novas democracias que emergiram do antigo espaço de influência soviética. A queda é especialmente pronunciada se tivermos em conta a participação entre os eleitores recenseados, mas também é assinalável se tomarmos em consideração a proporção da população com idade de voto. Por outro lado, o declínio comparativo da participação é muito vincado nas eleições nacionais e europeias e mais mitigado nas eleições para o poder local.

Os dados e as hipóteses de âmbito geral apresentadas neste capítulo são relevantes para as próximas secções a vários títulos. Como vimos, entre as explicações propostas para o aumento da abstenção na Europa têm ganho especial relevo aquelas que assentam nas diferenças entre gerações e na menor mobilização dos eleitores das classes trabalhadoras. No próximo capítulo examinamos de que forma estes padrões geracionais e económicos se têm repercutido na participação das eleições em Portugal e quais as suas implicações.

Por outro lado, ainda que o padrão geral seja de descida de participação, foi possível assinalar que alguns países escapam a esta tendência. Embora não seja possível estabelecer relações causais unívocas, traços institucionais como o voto obrigatório, a realização de eleições num mesmo dia e a simplificação do exercício do direito de voto estão associadas a níveis de abstenção mais baixos. No capítulo final deste relatório analisam-se mais aprofundadamente algumas destas reformas e a sua exequibilidade no contexto português.

¹² Formalmente o voto também é obrigatório na Grécia, mas não existem no presente regime jurídico sanções associadas ao incumprimento desse dever.

3. Variações da abstenção em Portugal

JOÃO CANCELA

O estudo empírico da abstenção eleitoral não se esgota na medição e comparação dos valores registados em diferentes países, passando também pela análise das variações dentro de cada país. Estas são especialmente relevantes em contextos caracterizados por níveis moderados e altos de abstenção, uma vez que podem ser o produto de pronunciadas assimetrias de voto entre diferentes grupos de eleitores (Lijphart 1997). Num caso como o português, pautado por um declínio da participação eleitoral ao longo das últimas décadas, importa apurar se a tendência para a abstenção é maior entre os eleitores que partilhem determinados atributos – geográficos, de escolaridade ou de género, por exemplo –, podendo daí resultar desigualdades no exercício do direito de votar.

Neste capítulo as diferenças de participação eleitoral em Portugal são examinadas em duas etapas, correspondentes a abordagens metodológicas com vantagens e limitações intrínsecas. Num primeiro momento, analisam-se as variações geográficas da participação eleitoral e caracteriza-se a evolução dos níveis de abstenção em diferentes partes do território nacional nos vários tipos de eleição. Este estudo ao nível agregado, ou análise ecológica, permite cartografar de forma exaustiva a participação em todo o território, revelando onde (em que regiões, municípios ou freguesias) se vota mais e menos em cada tipo de eleição. Esta alta capacidade descritiva é contrabalançada, ainda assim, por limitações importantes quando se procuram retirar conclusões que extravasem o âmbito geográfico. Como tal, importa salientar que através da análise de dados agregados não é possível inferir relações sólidas ao nível individual, sob o risco de se incorrer na “falácia ecológica” (Robinson 1950; Freedman 2001).

Em segundo lugar, recorre-se a dados de natureza individual, que permitem testar se existem assimetrias significativas na propensão para a participação entre diferentes grupos da população. A análise deste tipo de dados permite desvendar quem são as pessoas que votam mais e menos, identificando relações entre os atributos dos inquiridos – género, condição socioeconómica ou atitudes face à política, por exemplo – e as suas decisões sobre votar ou abster-se. Contudo, também os dados individuais apresentam as suas limitações. Uma delas é que estes dados tipicamente resultam de um processo de amostragem da população que, por inerência, não cobre com o mesmo alcance da análise ecológica a totalidade do território. Outra limitação, esta mais específica do caso português, relaciona-se com a escassez de dados disponíveis relativos às primeiras décadas da democracia. Ainda assim, o impacto desta lacuna é amenizado pelo facto de os níveis de participação terem sido relativamente altos até meados da década de 1980.

A GEOGRAFIA DA ABSTENÇÃO NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS

À medida que as eleições adquiriram preponderância nos regimes liberais e democráticos, vários pioneiros do estudo do comportamento eleitoral procuraram explicar as variações geográficas do voto (Caramani 2004, 4). Embora a maior parte dos estudos de geografia eleitoral se concentre no sentido de voto da população residente em diferentes regiões, cidades ou localidades, existe também uma importante tradição de investigação acerca das raízes dos níveis de participação eleitoral, procurando desvendar as razões pelas quais estes variam no território (Forest 2017).

No caso português, a elevada taxa de participação nas eleições para a Assembleia Constituinte a 25 de Abril de 1975 correspondeu a valores baixos ou residuais de abstenção em todo o território – interior e litoral, cidades e zonas rurais, norte e sul –, algo que foi desde logo assinalado na imprensa e no exaustivo trabalho de geografia eleitoral de Jorge

Gaspar e Nuno Vitorino (1976). Em Mortágua (distrito de Viseu), que foi o município onde se registou a taxa de participação mais baixa, votaram 81% dos recenseados, enquanto que em Fronteira (distrito de Portalegre), o concelho onde uma maior proporção de eleitores exerceu o seu direito de voto, a taxa de participação atingiu os 96%.

O aumento da abstenção registado em eleições subsequentes não teve uma expressão homogénea em todo o território. A edição do semanário Expresso que se seguiu às eleições legislativas de 25 de Abril de 1976 destacou os altos níveis de participação verificados na área do Porto por contraposição à abstenção moderadamente elevada que se registou nos Açores. Com a passagem do tempo tornaram-se mais vincadas as assimetrias geográficas na distribuição da participação eleitoral. Nas legislativas de 2015, o concelho onde uma maior fatia dos eleitores recenseados votou (71%) foi o Sardoal (distrito de Santarém), ao passo que em Melgaço (Viana do Castelo) esta proporção foi de aproximadamente um terço (33%). Cerca de metade dos municípios registaram taxas oficiais de participação entre os 50% e os 59%.

Ao nível dos distritos a amplitude de níveis de participação é mais reduzida. A Tabela 2 reproduz as médias de participação nos círculos eleitorais em território nacional nas três eleições legislativas mais recentes (2009, 2011 e 2015). Como se pode constatar, a participação é mais elevada nos círculos que correspondem às principais áreas urbanas do país, que são também aqueles onde se elege um maior número de deputados: Porto, Braga e Lisboa. Por outro lado, a participação nas eleições legislativas é especialmente baixa na Região Autónoma dos Açores (41,6%), havendo um fosso para os valores registados nos círculos eleitorais de Bragança (49,9%) e Vila Real (50,7%).

Tabela 2. Níveis de participação médios nas eleições legislativas de 2009, 2011 e 2015 nos círculos eleitorais em território nacional

Níveis mais altos de participação	Níveis mais baixos de participação
Porto (62,8%)	Açores (41,6%)
Braga (62,7%)	Bragança (49,9%)
Lisboa (61,4%)	Vila Real (50,7%)
Évora (60,3%)	Madeira (52,6%)
Santarém (59,3%)	Viana do Castelo (52,8%)

Para explicar as origens destas diferenças territoriais, as investigações ao nível agregado sobre as eleições legislativas portuguesas destacam a importância tanto de fatores estruturais como de aspetos de natureza mais conjuntural. Desde logo, a taxa de participação oficial tende a ser mais elevada em áreas densamente povoadas, por oposição a zonas menos populosas. Esta circunstância traduz-se na concentração regional de níveis aproximados de participação eleitoral. Assim, desde 1975 que as taxas oficiais de participação nas eleições legislativas desceram de forma mais expressiva nos Açores, seguidos da Madeira e do Algarve; entre as restantes regiões, é na Área Metropolitana de Lisboa e na região do Norte (apesar da baixa taxa de participação nos círculos eleitorais de Trás-os-Montes e do Alto Minho) e o Alentejo. A distinção entre zonas rurais mais abstencionistas e cidades mais participativas não é binária, já que em algumas regiões predominantemente rurais, nomeadamente em alguns municípios alentejanos (sobretudo nos distritos de Évora e Portalegre), os valores da participação equiparam-se ou até superam aqueles que se registam nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

A emergência e a evolução destes padrões espaciais de participação têm suscitado várias análises e considerações ao longo das últimas décadas. Numa reflexão sobre a evolução da geografia eleitoral portuguesa publicada em 1985, Jorge Gaspar salientava que a abstenção afetava especialmente as áreas onde predominavam o “campesinato e a

¹² O coeficiente de Pearson pode variar entre -1 (correlação negativa perfeita) e 1 (correlação positiva perfeita). Um valor de 0 indica a ausência de correlação.

nova pequena burguesia”, sendo “menor entre o proletariado industrial” (Gaspar 1985, 73). De facto, em dois estudos posteriores que examinam a evolução da participação eleitoral entre 1975 e 1999, André Freire (2000, 2001) deu conta da expansão da abstenção em concelhos suburbanos e urbanos e com uma maior proporção de jovens entre a população. Este resultado aponta no sentido de um aumento da “abstenção política”, que pode ser entendida como uma “atitude estratégica dos eleitores relativamente às conjunturas políticas” e não como o produto de “um défice de recursos materiais e educacionais” (Freire 2001, 68). Nesse sentido, a evolução entre 1975 e 1999 dos padrões de participação em zonas com diferentes graus de densidade populacional pode ser parcialmente interpretada como um sinal de transformação do eleitorado urbano, progressivamente mais propenso a adotar aquilo a que Jorge Gaspar e Isabel André designaram, num artigo publicado em 1989, “uma atitude de contestação passiva da prática política nacional” (André e Gaspar 1989, 165).

As eleições legislativas são assim ligeiramente mais participadas nos centros urbanos do que nas áreas menos povoadas do território. Como se demonstra adiante, estas diferenças explicam-se parcialmente com a distribuição geográfica da “abstenção técnica” no território nacional, mas outras explicações têm sido avançadas. Num artigo publicado em 2012, Rodrigo Martins e Francisco José Veiga (2012) constatarem que historicamente a participação nas eleições legislativas portuguesas tem sido mais alta nas zonas em que o alfabetismo é mais baixo. Sendo a prevalência do analfabetismo praticamente residual na sociedade portuguesa contemporânea, esta pode ser uma explicação importante para a experiência das primeiras décadas da democracia e para a progressiva diminuição das diferenças de participação entre zonas rurais e urbanas. Por outro lado, Rodrigo Martins e Francisco José Veiga dão também conta dos efeitos exercidos pela conjuntura económica do próprio município: os níveis de participação eleitoral são mais elevados quando a situação económica – medida através dos níveis de desemprego e de crescimento económico do município – é claramente positiva ou negativa, e mais baixos quando estes indicadores assumem valores médios.

A GEOGRAFIA DA ABSTENÇÃO NOUTRAS ELEIÇÕES

O diagnóstico traçado até aqui contempla apenas as eleições legislativas, mas o papel dos cidadãos enquanto eleitores não se esgota nessa arena. Para obter um retrato mais completo da geografia da abstenção em Portugal, há que examinar os padrões territoriais em outras eleições e verificar se o perfil de participação no território é semelhante ou se, pelo contrário, existem particularidades.

A análise dos resultados das eleições para a Presidência da República e para o Parlamento Europeu mostra que as respetivas cartografias de abstenção são semelhantes à das legislativas, ainda que em graus distintos. Se tomarmos em consideração os níveis de participação à escala municipal nas eleições legislativas de 2015 e na eleição presidencial de 2016, obtemos um coeficiente de correlação de Pearson de 0,93, o que indicia que a geografia da participação foi praticamente idêntica. Da comparação entre os níveis de participação nas eleições legislativas e nas eleições para o parlamento europeu resulta um coeficiente de correlação de 0,67, o que sugere a existência de uma cartografia de participação semelhante, mas com algumas diferenças. Por comparação com o que sucede nas eleições legislativas, as eleições para o Parlamento Europeu são significativamente mais participadas nas áreas urbanas, sendo mais cavado o fosso de participação face às zonas rurais. A título de exemplo, na Região Autónoma dos Açores a taxa de participação nas últimas eleições europeias foi de apenas 20%, ao passo que no município de Lisboa o valor ascendeu a 40%.

Já o coeficiente de correlação entre os níveis de participação nas eleições legislativas e nas eleições autárquicas apresenta um valor de 0,31, o que sinaliza a existência de diferenças importantes nas respetivas geografias de participação. Por este motivo, a geografia de participação nas eleições autárquicas justifica uma análise mais pormenorizada. O primeiro aspeto a salientar é que a noção de que as eleições legislativas são intrinsecamente mais relevantes e como tal mais participadas não tem expressão efetiva em boa parte do território português. De facto, num amplo leque de concelhos fora do eixo litoral do país as eleições autárquicas são mais participadas do que as legislativas. Comparando os valores de participação das eleições legislativas de 2015 e nas eleições autárquicas de 2018, houve 81 municípios (um

¹³ Os valores do coeficiente de Pearson podem variar entre -1 (correlação negativa perfeita) e 1 (correlação positiva perfeita). Um valor de 0 indica a ausência de correlação.

pouco mais de um quarto do total de 308) em que a taxa de participação foi mais elevada no caso das primeiras; nos restantes 227 municípios, as eleições locais foram mais participadas do que as eleições legislativas anteriores. Contudo, dado que os municípios onde se vota mais nas autárquicas são tipicamente menos populosos, no cômputo nacional as eleições para a Assembleia da República pautam-se por taxas de participação superiores.

Os estudos já publicados sobre a participação nas eleições autárquicas oferecem várias pistas para enquadrar estes padrões de diferenças de participação. Desde logo, a disparidade nos níveis oficiais de abstenção entre zonas densamente povoadas e áreas rurais inverte-se, sendo as eleições autárquicas mais participadas nestas últimas. Por outro lado, quanto mais competitivas são as eleições para a Câmara Municipal, isto é, quanto mais renhida for a disputa pela vitória, mais elevados os níveis de participação (Freire, Martins, e Meirinho 2012). António Tavares e Jared Carr (2013) mostram ainda que o nível de religiosidade – medida através da proporção de casamentos católicos – é um bom preditor da participação nas eleições autárquicas. Por fim, estes autores mostram também que quanto maior o número de freguesias no município mais altos são os níveis de participação, o que sugere que os habitantes de freguesias menos populosas têm incentivos mais fortes a comparecer nas urnas.

Além destes fatores, foram também sujeitos a testes os efeitos de duas reformas que afetaram as eleições autárquicas ao longo das últimas duas décadas. Relativamente à admissão de candidaturas por parte de grupos de cidadãos eleitores aos órgãos municipais, materializada pela Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto, vários estudos mostram que conduziu a um ligeiro aumento da participação. André Freire, Rodrigo Martins e Manuel Meirinho (2012) estimam que a candidatura de independentes conduz a aumentos na taxa oficial de participação na ordem de um ponto percentual. Por outro lado, Francisco Veiga e Linda Veiga (2018) revelam que a Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, que limitou o número de mandatos sucessivos nos executivos autárquicos, implicou um aumento da competitividade eleitoral quando os presidentes em exercício se viram impedidos de concorrer novamente, o que por sua vez conduziu a um aumento de participação. Mais concretamente, o efeito na taxa de participação na eleição das câmaras municipais foi estimado em dois pontos percentuais em 2013: um ponto percentual nos casos em que o presidente da câmara não se podia recandidatar e um valor idêntico nas freguesias em que o presidente da junta não se podia candidatar.

DISCREPÂNCIAS ENTRE RECENSEADOS

E ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO AO NÍVEL MUNICIPAL

De modo a obter uma compreensão mais completa da geografia da participação, há um aspeto que merece uma análise mais aprofundada e que se relaciona com a metodologia de cálculo da abstenção. Este problema remete para algumas das questões discutidas no primeiro capítulo deste documento já que, tal como sucede à escala nacional, também a análise da abstenção ao nível municipal pode ser afetada pela fidedignidade dos dados relativos à população com capacidade de voto. Como vimos, há uma discrepância importante ao nível nacional entre o número de eleitores recenseados e as estimativas de cidadãos efetivamente residentes com idade de voto. Consequentemente, importa aferir se as diferenças entre o número de recenseados e a população residente são homogéneas em todo o território ou se, pelo contrário, há uma assimetria na distribuição que leve a que a taxa de abstenção em alguns municípios possa ser inflacionada se não se tiver em consideração este enviesamento.

Importa então replicar um procedimento análogo àquele que é empregue pelo IDEA e que foi seguido no primeiro capítulo deste relatório, adaptando-o à escala municipal portuguesa. Assim, partindo da estimativa de população residente em cada município a 31 de dezembro de 2015 fornecida pelo INE, e descontando o número de estrangeiros em idade adulta, apura-se uma estimativa aproximada do número de indivíduos que poderiam efetivamente ter votado na eleição legislativa desse ano. Usando este valor como denominador e como numerador o número de eleitores que votaram em cada município estima-se uma taxa de participação entre a população adulta residente num dado município.

Uma análise à distribuição desta estimativa de participação é reveladora. Se a discrepância fosse homogénea ao longo do território, então a generalidade dos municípios apresentaria valores próximos da média nacional. A média

das diferenças ao nível municipal entre a taxa oficial de participação e a taxa revista é de 8 pontos, o que implica que em média a taxa de abstenção oficial está oito pontos percentuais acima da taxa que resulta da divisão dos votantes pela população residente em cada município. No entanto, o desvio-padrão da distribuição das diferenças entre as duas séries é de 6,2, o que indicia que há uma assinalável dispersão de valores em torno do valor médio. Uma análise posterior revela que a dispersão de valores desta diferença é geograficamente concentrada, com municípios vizinhos a apresentarem valores próximos. No que toca à distribuição regional, as diferenças são mais acentuadas no interior do território continental, em concelhos localizados nas regiões do Alto Minho e Trás-os-Montes, na zona de Viseu, da Beira Interior e no Baixo Alentejo. As diferenças são praticamente residuais (embora positivas) no eixo litoral que liga os distritos de Aveiro e Porto, e moderadas (e também positivas) no restante território, incluindo na Área Metropolitana de Lisboa.

Interpretados no seu conjunto, estes resultados conduzem a conclusões importantes. A primeira é que usando como denominador a estimativa da população residente os valores de participação sobem em todo o território, e em alguns casos de forma bastante expressiva. Em segundo lugar, as diferenças de participação registadas entre zonas rurais e áreas urbanas podem assumir contornos distintos consoante o denominador usado. Analisando as taxas de participação médias por tipo de povoamento nos vários concelhos (predominantemente urbano, mediantemente urbano ou rural), conclui-se que a abstenção nas eleições legislativas é ligeiramente mais baixa (e já não mais alta) nos municípios rurais do que nos municípios urbanos. Para justificar esta discrepância podem concorrer fatores relacionados com a atualização dos cadernos eleitorais, por um lado, bem como com a fidedignidade das estimativas de população residente ao nível municipal, por outro. Lidos no seu conjunto, estes resultados aconselham prudência na interpretação dos valores oficiais de abstenção ao nível municipal.

A ABSTENÇÃO ELEITORAL DOS PORTUGUESES RESIDENTES NO ESTRANGEIRO

Para completar o retrato geográfico da participação eleitoral dos portugueses falta aludir à situação dos cidadãos residentes no estrangeiro. Conforme se descreve de forma mais desenvolvida no próximo capítulo, os portugueses residentes no estrangeiro podem votar nas eleições para a Assembleia da República, Presidência da República e, no caso daqueles que vivem no espaço comunitário, para o Parlamento Europeu. Os dados mostram que a participação dos portugueses residentes no estrangeiro tem descido de forma muito acentuada: nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975, votaram 87% dos portugueses recenseados no estrangeiro, ao passo que nas legislativas de 2015 apenas 12% o fizeram.

Uma investigação de Ana Belchior e vários coautores revela que a participação dos emigrantes é tendencialmente mais alta nas eleições legislativas, nas quais é permitido o voto postal, do que nas eleições presidenciais, em que é requerido o voto presencial (Belchior et al. 2018). No que toca à existência de padrões geográficos, o nível de participação eleitoral dos emigrantes recenseados na Europa tem sido superior ao dos que vivem noutros continentes. A investigação destes autores revela ainda que quanto mais elevada é a qualidade do governo e melhor o estado da economia no país de residência, mais provável é que os emigrantes recenseados votem.

Importa sublinhar que as taxas efetivas de recenseamento em alguns dos maiores destinos da emigração portuguesa assumiam valores praticamente residuais. De facto, estavam à margem dos cadernos eleitorais da emigração proporções muito avultadas de potenciais eleitores: em França, por exemplo, apenas estavam recenseados em 2015 40.166 eleitores, em contraponto a um total de 1.346.472 de inscritos nos consulados portugueses. Se calcularmos a taxa de participação eleitoral não em função dos recenseados, mas do número total de inscritos nos consulados, a percentagem de portugueses a viver em França que votou nas últimas eleições legislativas foi de apenas 0,4%. Mesmo atendendo ao facto de que o número de inscrições consulares possa não estar atualizado, e descontando a inflação provocada pela inclusão de menores de idade ainda sem capacidade eleitoral ativa, a discrepância face ao número de recenseados é muito vasta. Conforme se detalha nos próximos capítulos, a reforma no modelo de recenseamento dos portugueses residentes no estrangeiro poderá ter amplas implicações ao nível da conformidade entre as inscrições no consulado e no recenseamento eleitoral. Ainda assim, a mobilização para o voto de um número tão elevado de eleitores residentes no estrangeiro será uma tarefa de grande envergadura.

Tabela 3. Dados de participação nas eleições legislativas de 2015 em alguns dos principais países de residência

PAÍS	RECENSEADOS	VOTANTES	TAXA DE PARTICIPAÇÃO (votantes / recenseados)	INSCRITOS NOS CONSULADOS	TAXA DE RECENSEAMENTO	TAXA DE PARTICIPAÇÃO (votantes / inscrições consulares)
Alemanha	14219	2285	16%	182762	8%	1.3%
Espanha	4945	560	11%	56104	9%	1.0%
França	40166	5742	14%	1346472	3%	0.4%
Suíça	9457	2122	22%	314081	3%	0.7%
Outros países (Europa)	9558	2949	31%	DADOS INSUFICIENTES		
Subtotal Europa	78345	13658	17%	DADOS INSUFICIENTES		
Brasil	101916	6878	7%	670760	15%	1.0%
Canadá	12197	1738	14%	238369	5%	0.7%
China (incluindo Macau)	8294	3111	38%	166593	5%	1.9%
EUA	9454	1350	14%	194728	5%	0.7%
Outros países (fora da Europa)	32646	1619	5%	DADOS INSUFICIENTES		
Subtotal (fora da Europa)	164507	14696	9%	DADOS INSUFICIENTES		
Total	242852	28354	12%	DADOS INSUFICIENTES		

Fontes: Pordata; Observatório da Emigração

DIFERENÇAS DE PARTICIPAÇÃO AO NÍVEL INDIVIDUAL

A maior parte da investigação contemporânea sobre a abstenção é desenvolvida a partir de dados recolhidos ao nível individual. Tipicamente estes dados provêm das respostas a inquéritos aplicados a amostras representativas da população, embora o recurso a métodos de natureza experimental esteja a ganhar peso. A partir de análises estatísticas destes dados, testa-se o impacto de diferentes fatores de natureza individual e contextual na propensão para o voto, o que permite não apenas extrair informações relevantes para o estudo da participação numa dada eleição como também estabelecer comparações entre eleições em diferentes países e ao longo do tempo.

Interpretados no seu conjunto, os resultados deste ramo da literatura no plano comparado apontam para duas grandes linhas. Por um lado, a generalidade dos estudos confirma que a incidência da abstenção não é aleatória, isto é, que há atributos individuais tendencialmente associados a uma maior propensão para o voto. Numa revisão da literatura e meta-análise a 90 artigos científicos, Kaat Smets e Carolien van Ham (2013) destacam entre os fatores que mais influenciam a propensão individual para votar atributos como a idade, o nível de educação, a ligação ao local de residência, a exposição aos meios de comunicação, a identificação partidária e o nível de conhecimentos sobre a política.

Por outro lado, mesmo entre os fatores mais salientes para explicar a participação, a taxa de sucesso dos testes estatísticos não é plena. Por exemplo, relativamente a duas das variáveis com maior capacidade explicativa – a educação

e a idade – cerca de um quarto dos estudos que incluem cada uma delas não permite concluir que exista um efeito estatisticamente significativo (Smets e van Ham 2013). Desta forma, a existência de tendências gerais não implica que estas tenham validade universal, sendo necessário examinar a sua adequação a casos concretos. Esta tarefa torna-se ainda mais complexa na medida em que podem ser introduzidas camadas adicionais na análise, como o impacto de dinâmicas temporais, ou a natureza da eleição em causa.

Quanto ao caso português, a investigação sobre as determinantes da abstenção ao nível individual teve um início relativamente tardio, mas desde o início do século vários trabalhos têm procurado identificar as raízes da abstenção. Num livro publicado em 2002, André Freire e Pedro Magalhães dão conta do impacto de diversas variáveis na propensão para a participação nas eleições legislativas de 1999 e presidenciais de 2001, mostrando que entre os fatores com um maior impacto na participação se incluíam a idade, o interesse na política, a proximidade a um partido político e a confiança nas instituições políticas (Freire e Magalhães 2002). Num capítulo em que analisam dados relativos à participação nas eleições legislativas de 2002, José Manuel Leite Viegas e Sérgio Faria (2004) também destacam a importância de uma série de atitudes face à política, como a identificação partidária, a confiança nos partidos políticos, e o interesse pela campanha eleitoral. Analisando dados relativos às eleições legislativas de 2005 e presidenciais de 2006, André Freire (2009) valida estes resultados e conclui ainda que indivíduos com uma prática religiosa menos intensa são mais propensos a abster-se.

Em anos recentes, fatores de natureza mais complexa também têm vindo a ser explorados. Com recurso a dados recolhidos em 2005 (eleições legislativas) e 2006 (eleição presidencial), Pedro Magalhães (2008) corrobora a maior parte dos resultados anteriores, realçando que a propensão para a abstenção é bastante mais frequente entre os mais jovens. Este estudo acrescenta ainda uma nova dimensão de análise: a participação eleitoral é potenciada pelo comportamento de interlocutores próximos como cônjuges, amigos ou familiares. Nesse sentido, o autor associa um carácter “contagioso” à participação. Já Frederico Ferreira da Silva e Patrício Costa (2019), que analisam dados relativos às legislativas de 2009 (juntamente com seis eleições noutros países europeus), mostram que o grau de apreciação em relação aos líderes dos partidos é outro catalisador da participação, mesmo entre aqueles sem identificação partidária.

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE EXPLICATIVA

DE DIFERENTES FATORES NAS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS

Para obter um retrato mais completo da evolução da capacidade explicativa destes fatores em Portugal, há que ampliar o âmbito temporal da análise. Para tal, recorre-se a duas fontes distintas. A primeira é o já referido projeto “Comportamento Eleitoral dos Portugueses”, no âmbito do qual estão disponíveis ao público inquéritos pós-eleitorais relativos às eleições legislativas de 2002, 2005, 2009 e 2015. A segunda é a série de estudos de opinião Eurobarómetro, através do qual é possível obter dados relativos à participação em algumas eleições anteriores a 2002: 1985, 1987, 1991 e 1995. Desta forma cobrem-se aproximadamente três décadas de eleições legislativas em Portugal, ficando de fora a primeira década do regime democrático. Ainda assim, dado que o aumento da abstenção se fez notar sobretudo a partir de meados da década de 1980 esta é uma lacuna admissível.

Para cada um dos inquéritos analisados contabilizam-se as proporções de inquiridos pertencentes às diferentes categorias que afirmam ter votado nas eleições legislativas imediatamente anteriores, bem como as margens de erro correspondentes a $\pm 1,96$ desvios-padrões dessas mesmas proporções. Caso os intervalos de confiança associados às estimativas das diferentes categorias não se sobreponham há indícios robustos de que as diferenças encontradas são estatisticamente significativas. Examina-se a evolução longitudinal do impacto de cinco variáveis: escolaridade, nível de rendimentos, idade, género, e proximidade a um partido político.

Começando pela influência da escolaridade, são vários os modelos teóricos que lhe atribuem um papel determinante no incentivo ao voto. Uma das hipóteses avançadas é que os cidadãos com percursos escolares mais longos dispõem de recursos intelectuais e cognitivos que os preparam de forma mais capaz para processar a informação necessária para a definição de um sentido de voto (Gallego 2015, 18). No seu estudo comparado, Aina Gallego (2015) mostra que a desigualdade de participação com base na educação é flagrante nos Estados Unidos da América, embora não esteja

presente em diversos outros países. Em várias democracias europeias, como a Irlanda, Itália ou a Bélgica, não existe uma relação estatisticamente significativa entre o nível de escolaridade e a participação eleitoral.

O que nos dizem os dados sobre Portugal? Para tornar comparáveis as respostas dadas nos diferentes inquéritos, os inquiridos são classificados em quatro categorias com base na idade com que concluíram o seu processo de escolarização, em vez dos níveis de ensino habituais (básico, secundário, superior). A primeira categoria engloba os inquiridos que frequentaram o sistema de ensino até aos 15 anos. A segunda categoria contempla os inquiridos que saíram do sistema de ensino entre os 16 e os 19 anos. A terceira categoria diz respeito àqueles que deixaram de estudar depois dos 19 anos, sem limite superior. Finalmente, a última categoria agrupa aqueles que ainda são estudantes.

Analisando as respostas respeitantes à participação nas eleições entre 1985 e 2015, que se reproduzem na Figura 10, constata-se que em Portugal não se verifica uma desigualdade pronunciada de participação com base na idade com que os eleitores terminaram o seu percurso educativo. Os estudantes são mais propensos a abster-se, podendo este resultado relacionar-se com a sua idade e, eventualmente, com o facto de parte deste segmento da população estar deslocado. Em todo o caso, a camada da população com níveis educativos mais baixos, isto é, aqueles que deixaram de estudar antes dos 16 anos, não tem sido historicamente mais propensa a abster-se do que o grupo que contém a população com que estudaram depois dos vinte anos¹⁴.

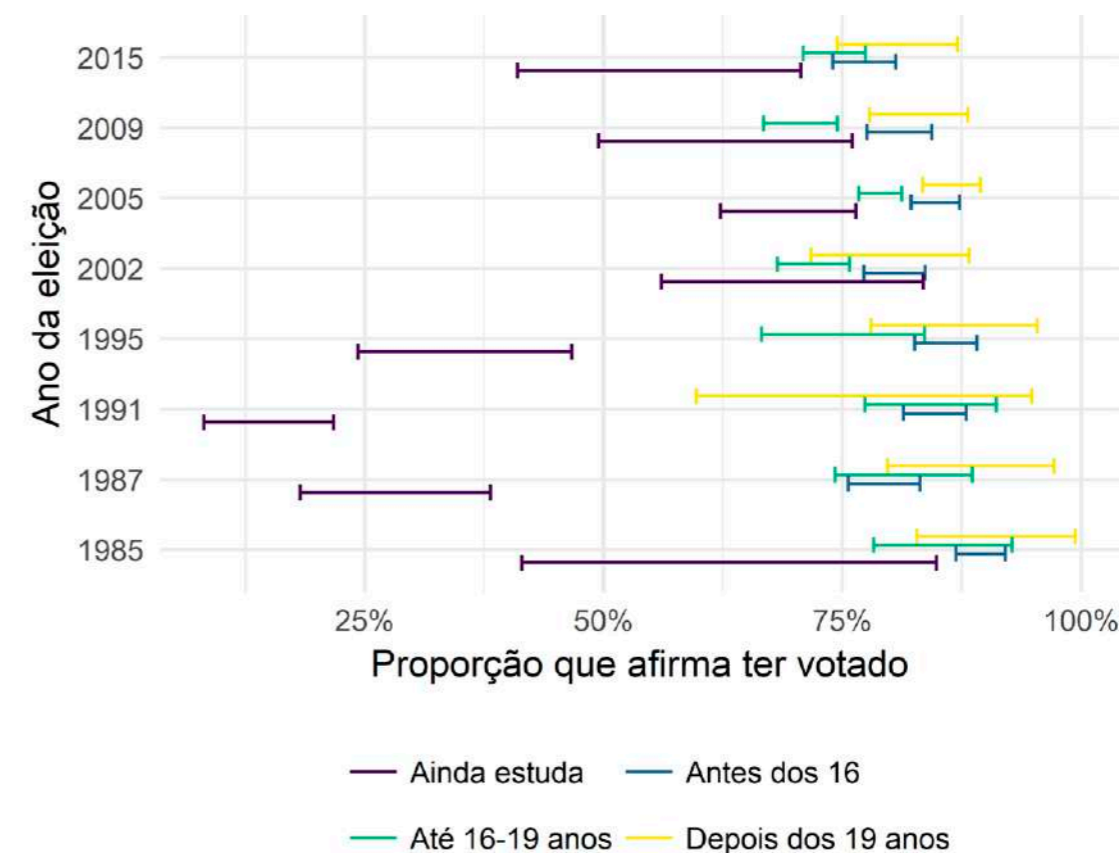


Figura 10. Escolaridade e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas

À semelhança do que sucede com o grau de escolaridade, também o nível de rendimento económico é um factor que diversos modelos teóricos têm em conta no estudo da participação eleitoral (Brady, Verba, e Schlozman 1995; Anderson e Beramendi 2008). Do ponto de vista da qualidade da democracia, esta é uma avaliação particularmente importante: afinal, se cidadãos com rendimentos mais baixos participarem sistematicamente menos, as eleições podem

¹⁴ Importa recordar, contudo, que operacionalizando os dados com base no grau de ensino completo (e não na idade com que os inquiridos terminaram os estudos) é possível constatar que aqueles que terminam a universidade tiveram uma propensão ligeiramente mais alta a votar em 2015.

conduzir a um aprofundamento das desigualdades, na medida em que os interesses dos eleitores com mais rendimentos tenderão a ser (ainda) mais privilegiados (Lijphart 1997). A revisão sistemática da literatura conduzida por Kaat Smets e Carolien van Ham (2013) revela que cerca de metade dos estudos que avaliam o impacto desta variável na participação eleitoral concluem que existe uma associação estatisticamente significativa entre dispor de rendimentos mais elevados e exercer o direito de votar.

Para determinar em que medida os padrões de participação nas eleições legislativas portuguesas se relacionam com as desigualdades socioeconómicas recorremos a questões relacionadas com o rendimento mensal disponível e a composição do agregado familiar¹⁵. A partir destas duas variáveis calculamos a posição relativa dos inquiridos no conjunto da amostra em análise, fazendo corresponder cada um deles a um quintil. Assim, analisamos em que proporção votaram e se abstiveram os indivíduos pertencentes ao quintil correspondente aos 20% de inquiridos com rendimentos mais baixos, ao quintil dos 20% com rendimentos mais altos e a cada um dos três quintis intermédios. Os resultados reproduzem-se na Figura 11 e mostram que as assimetrias de participação com base nos rendimentos têm vindo a aumentar. Entre 1985 e 2002 as diferenças de propensão para o voto entre os 20% com rendimentos mais baixos e os 20% com rendimentos mais altos só foram significativas em uma ocasião (1991). Entre 2005 e 2015 cavou-se um fosso entre estes dois grupos, que se tornou especialmente dilatado na eleição mais recente: em 2015 verificou-se uma diferença de 20 pp na propensão para o voto entre os inquiridos do primeiro (65%) e último (85%) quintis. Pode assim concluir-se que a desigualdade económica é hoje um fator a ter em conta na explicação da participação eleitoral em Portugal.

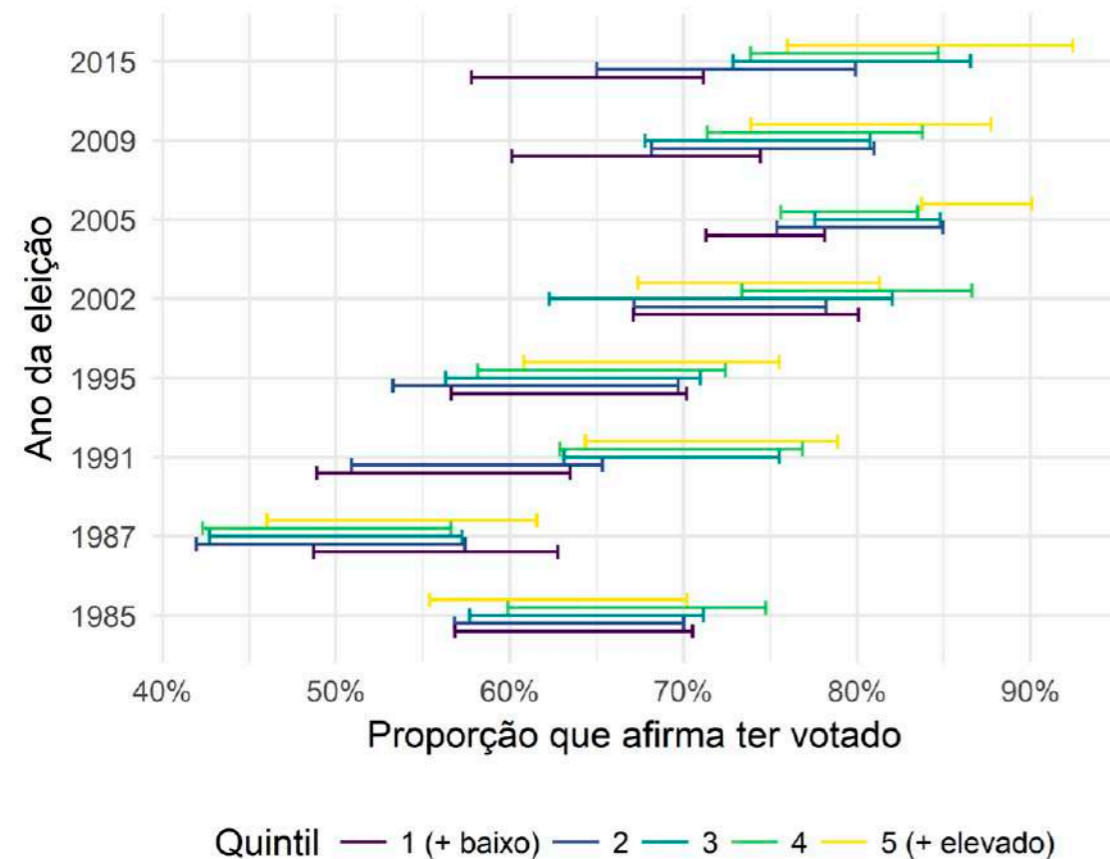


Figura 11. Nível de rendimento e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas

¹⁵ Face aos restantes fatores aqui examinados, a operacionalização desta variável implicou alguns passos adicionais. Cada um dos inquéritos continha uma pergunta na qual se solicitava aos inquiridos que fizessem corresponder o volume dos seus rendimentos familiares mensais a um dado conjunto de intervalos. Contudo, além deste valor há que ter também em consideração também o facto de a composição dos agregados familiares ser variável. Assim, replicando uma estratégia seguida por Lehmann, Regel e Schlote (2018), para determinar a posição dos inquiridos na escala de rendimentos dividiu-se o ponto médio de cada intervalo pelo número de membros do agregado familiar. Com base na distribuição resultante desta divisão num dado ano, calculou-se o quintil a que pertence cada um dos inquiridos.

O próximo fator a considerar é o género. Estudos conduzidos em vários países têm revelado a existência de uma assimetria de participação eleitoral entre homens e mulheres, embora noutros casos tal não se confirme. Num artigo recente, Abby Córdova e Gabriela Rangel (2017) analisam a diferença de participação eleitoral entre homens e mulheres, recorrendo a dados provenientes de 104 inquéritos pós-eleitorais realizados em 44 países entre 1996 e 2011. Na maior parte dos países (32) as diferenças observadas nas probabilidades de abstenção de homens e mulheres não são estatisticamente significativas. Contudo, em dez países, incluindo a Suíça, a Alemanha, o Japão e o México, há uma tendência estatisticamente significativa de os homens votarem mais frequentemente do que as mulheres. Por fim, em dois países – na Estónia e na Noruega – a relação inverte-se, e são as mulheres quem apresenta uma maior probabilidade (estatisticamente significativa) de votar. Estes resultados contraditórios sugerem que há fatores contextuais que influenciam em que medida é que as desigualdades de género se convertem em desigualdades de participação.

Observando a evolução dos dados desde 1985, retratada na Figura 12, é possível concluir que em Portugal o género não tem sido um factor fortemente associado a assimetrias de participação. De facto, em nenhuma das oito eleições analisadas houve uma diferença estatisticamente significativa na propensão para um maior índice de participação eleitoral. É ainda assim interessante notar que foi na última eleição, em 2015, que a diferença de participação – neste caso com os homens a reportarem níveis mais altos de participação do que as mulheres – mais se aproximou do limiar de significância estatística.

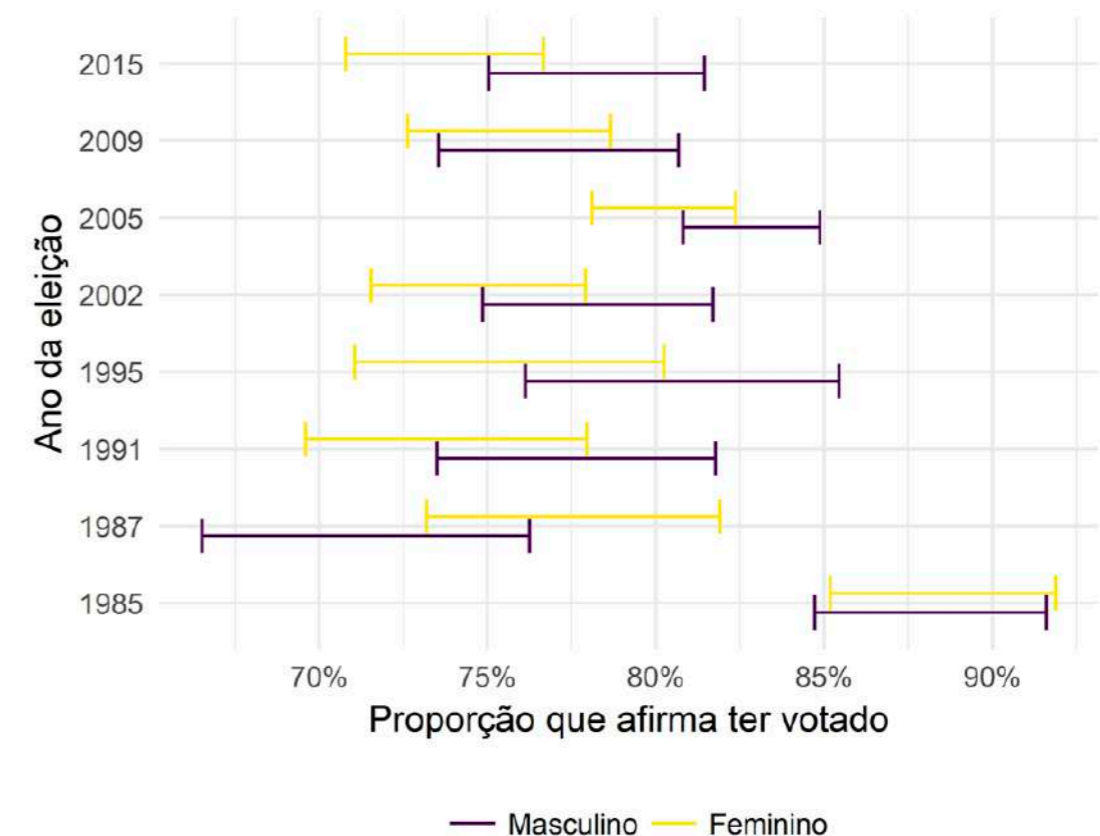


Figura 12. Género e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas

A quarta variável cujo impacto procuramos aferir é a idade. Como se refere no capítulo anterior, vários autores têm atribuído o declínio de participação às mudanças geracionais no eleitorado, sendo os jovens particularmente avessos ao voto. No entanto, a escala das diferenças de participação entre os mais novos e os mais velhos não é constante entre países. Numa análise de dados provenientes de 29 democracias, Ruth Dassonneville (2017, 142) mostra que Portugal – juntamente com os Estados Unidos, a Suíça e o Japão – é um dos casos em que as diferenças de participação com base na idade são mais pronunciadas. Por sua vez, em países como a Grécia, a Suécia ou a Dinamarca as assimetrias de participação radicadas na idade são menos patentes.

A Figura 13 exhibe a evolução da participação, ao longo das oito eleições em análise, entre quatro grupos etários: inquiridos com menos de 30 anos, entre 30 e 44 anos, entre 45 e 64 anos e a partir dos 65 anos. Os resultados revelam que o fosso de propensão a votar entre a população com idade inferior a 30 anos e os restantes grupos aumentou desde 1985: nesse ano as diferenças face aos grupos mais velhos atingiam os valores mais baixos, e em 2015 chegam aos valores mais altos. Contudo, a descida da participação não pode ser apenas imputada ao afastamento cada vez mais pronunciado desta faixa etária das urnas, já que há uma clara dinâmica de expansão da abstenção no grupo etário entre os 30 e os 44 anos. Desde 2002 que este grupo apresenta uma menor propensão para votar do que os dois escalões etários superiores. Estes dois escalões etários (45-64 e 65+) são assim claramente mais participativos do que a restante população, não apresentando diferenças significativas entre si.

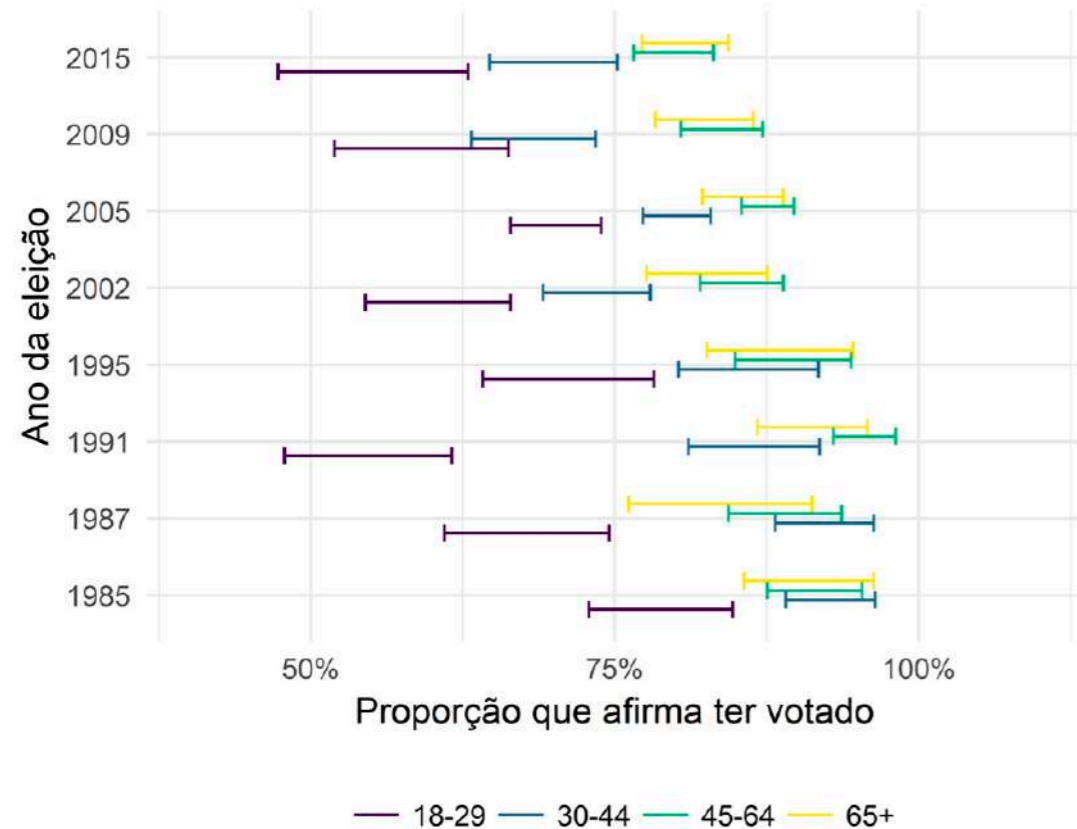


Figura 13. Escalão etário e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas

Além dos atributos sociodemográficos já testados, também a relação dos eleitores com as instituições políticas, nomeadamente os partidos, pode ser testada enquanto fator associado à propensão para a participação eleitoral. Tal como se refere no capítulo anterior, a redução de confiança nas instituições políticas é um dos aspetos que aparece associado a reduções nos níveis de participação eleitoral. Para perceber de que forma é que esta variável pode ajudar a perceber a evolução no caso português analisam-se dados relativos aos mesmos anos dos testes anteriores, com a exceção de 1995. Embora seja expectável à partida que aqueles que afirmam identificar-se com um partido tenham maior tendência para votar, importa perceber se tem crescido a propensão para a abstenção entre aqueles que não se consideram próximos de nenhum partido.

A análise mostra que não há uma tendência definida em curso, pelo que não é possível inferir que a diminuição da participação se deva ao aumento da tendência para a abstenção entre os eleitores que não se sentem próximos de qualquer partido. À semelhança do que acontece em outras democracias ocidentais (Dalton 2014), a proporção de cidadãos que afirma identificar-se com (ou sentir-se mais próximo de) um partido tem vindo a diminuir. Nos anos 1985 e 1987, cerca de dois terços dos inquiridos portugueses pelo Eurobarómetro afirmavam sentir-se próximos de um partido. Nos estudos pós-eleitorais mais recentes, conduzidos em 2009 e 2015, esta proporção desceu para 45% e 50%, respetivamente.

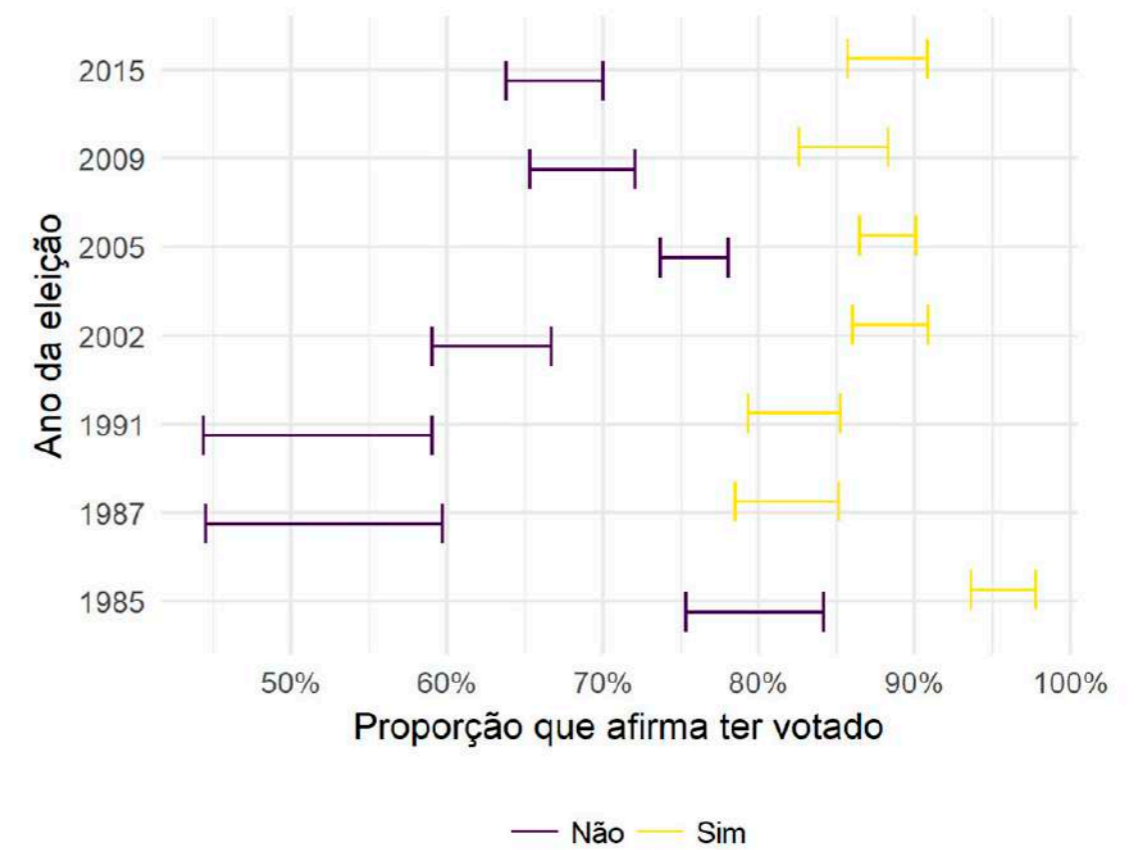


Figura 14. Identificação partidária e probabilidade de participação eleitoral nas eleições legislativas

Além da evolução temporal destas variáveis examinam-se ainda Figura 15 as diferenças de participação associadas a três fatores no caso particular das eleições legislativas de 2015: o estado civil, a religião e a situação face ao mercado de trabalho.

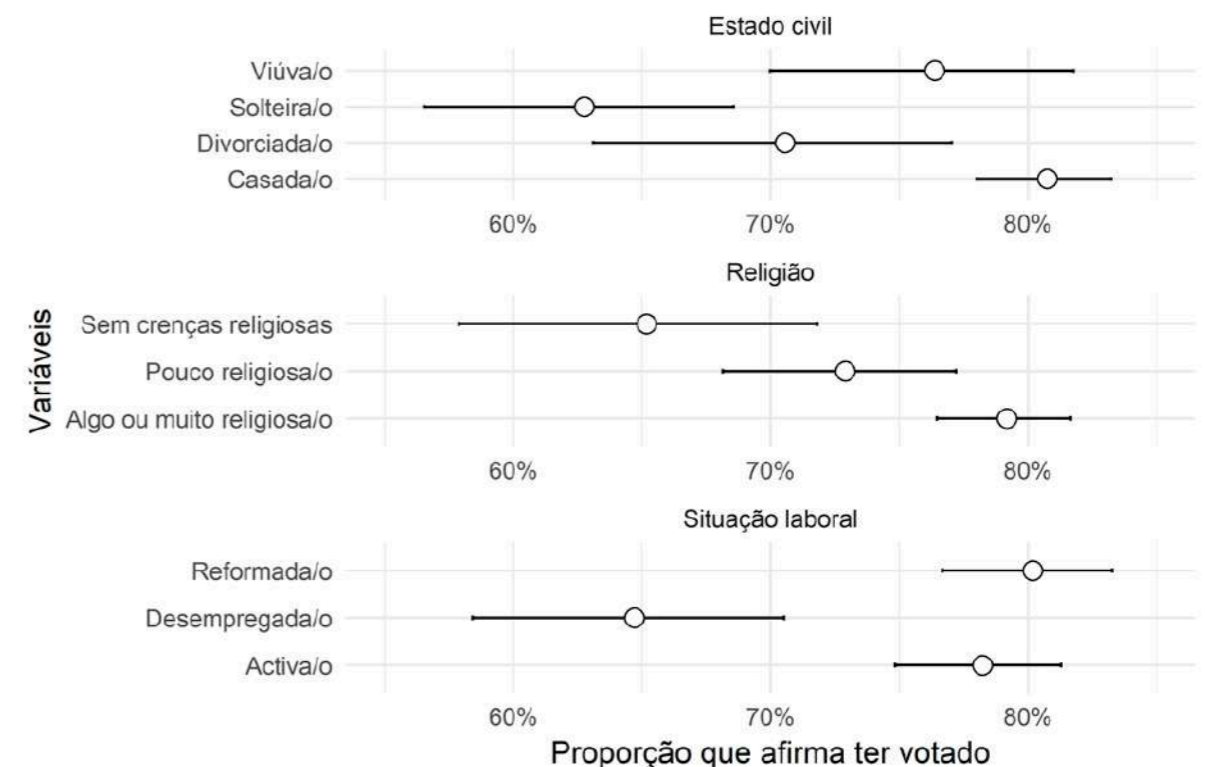


Figura 15. Probabilidade de participação nas eleições legislativas de 2015 face ao estado civil, religiosidade e situação laboral

Por um lado, em sintonia com os resultados da generalidade da investigação sobre este tópico (Stoker e Jennings 1995), os indivíduos casados (e viúvos) tendem a votar mais do que os solteiros. A diferença entre solteiros e divorciados, contudo, não é estatisticamente significativa. Parte desta assimetria poderá ser justificada pela diferença de idades entre os inquiridos solteiros e casados. Contudo, uma investigação sobre o caso português (Magalhães 2008, 494) sugere a existência de uma “pressão para a conformidade” que leva a que os cônjuges exerçam um relevante efeito de mobilização para o voto. Desta forma, além de eventuais diferenças na fase do ciclo de vida em que se encontrem, os indivíduos casados tenderão a dispor de incentivos adicionais para a participação.

O segundo dado revelado pela Figura 15 é que a intensidade das crenças religiosas também é um factor associado à propensão para o voto. Mais concretamente, há uma menor probabilidade de os inquiridos que se definem como não crentes participarem face àqueles que se declaram como “algo” ou “muito religiosos”. À semelhança do que sucede com a conjugalidade também aqui é provável que haja uma sobreposição com os efeitos da idade: o grupo dos indivíduos sem crenças religiosas apresenta uma média de 46 anos de idade, valor que é de 57 anos para os inquiridos algo ou muito religiosos. Ainda assim, esta diferença de propensão para a participação encontra-se em linha com os resultados da literatura comparada (Gerber, Gruber, e Hungerman 2016) e sobre o caso português (Magalhães 2008). De resto, vários autores argumentam que a religiosidade tende a estar associada a uma maior preocupação com a política, por um lado, e à exposição a redes de mobilização que incentivam à participação, por outro (Gerber, Gruber, e Hungerman 2016).

Por fim, a participação varia também em função da situação laboral. A análise mostra que os desempregados foram significativamente menos propensos a votar em 2015 do que os inquiridos ativos e reformados. Isto sucede mesmo atendendo a que os inquiridos ativos e desempregados apresentam perfis etários semelhantes, com médias etárias de, respetivamente, 45 e 46 anos. À semelhança do que sucede relativamente às diferenças de participação com base no rendimento, a análise desta variável revela a existência de uma dupla desigualdade, já que os eleitores em situação económica mais desprotegida apresentam maior propensão a abster-se (Rosenstone 1982; Lijphart 1997).

Lidos no seu conjunto, os dados aqui exibidos denotam a existência de inconsistências entre os efeitos ao nível agregado e individual de diferentes variáveis. Um exemplo claro relaciona-se com o rendimento. Por um lado, há em Portugal diferenças significativas de participação ao nível eleitoral entre os segmentos da população que dispõem de rendimentos mais altos e mais baixos. Por outro lado, o crescimento económico do país ao longo das últimas décadas coincidiu com um aumento expressivo na taxa de abstenção. Esta inconsistência espelha um puzzle recorrente na literatura sobre participação eleitoral: como compatibilizar os padrões observáveis ao nível micro com as relações patentes ao nível macro (Burden 2009)?

Uma explicação sugerida por Mark Franklin (2003, 328) é que embora “os eleitorados [sejam] constituídos por aglomerados de eleitores, o processo de aglomeração não é uma mera soma dos traços relevantes dos indivíduos que os integram”. Como tal, “um eleitorado não é simplesmente um eleitor em letras grandes, tal como a economia não é um consumidor em letras grandes”. Na prática, uma dada relação observada ao nível individual pode não ser replicada no plano agregado na medida em que variáveis que só são relevantes neste segundo nível – relacionadas com aspetos macroeconómicos, por exemplo – podem exercer um efeito sistémico suficientemente forte para contrariar as tendências do nível individual. De forma mais geral, importa ter em consideração que as inferências a produzir dependem da escala de análise (Przeworski e Teune 1970, 50). A análise de dados individuais apenas permite estabelecer inferências a esse nível, tal como a produção de inferências ao nível agregado (temporal e/ou espacial) implica o uso de dados a esta escala (Freedman 2001).

VARIAÇÕES INDIVIDUAIS DA PARTICIPAÇÃO EM OUTRAS ELEIÇÕES

A análise aqui reportada concentrou-se exclusivamente na propensão para a participação em eleições legislativas. Importa referir, contudo, que uma linha recente de estudos tem procurado distinguir entre indutores de participação em eleições para outros órgãos, especialmente de natureza local (Lefevere e Van Aelst 2014). Visto que não estão disponíveis ao público estudos de opinião que contemplem questões relativamente à participação em eleições autár-

quicas, não é possível testar o impacto destes fatores para o caso português. Ainda assim, é possível recorrer aos dados recolhidos pelo European Election Study entre 1987 e 2014 para verificar que o padrão de participação nas eleições para o Parlamento Europeu exhibe algumas especificidades. Resumidamente, pode afirmar-se que, em comparação com os resultados associados às legislativas, nas eleições para o Parlamento Europeu aumenta a probabilidade de os inquiridos do sexo masculino votarem, bem como dos residentes em áreas urbanas, por oposição a zonas rurais, e daqueles que estudaram até uma idade mais tardia.

EM SÍNTESE

Um dos pilares fundamentais do entendimento contemporâneo de democracia radica na igualdade do direito ao voto. Mesmo sem pôr em causa a universalidade do acesso a este direito, podem existir assimetrias no seu exercício que levem a que alguns grupos estejam politicamente sub-representados de forma sistemática. Para perceber se o crescimento da abstenção em Portugal tem resultado no aumento de desigualdades de participação, procedeu-se neste capítulo a uma revisão da literatura já publicada, bem como a novas análises de dados.

Em primeiro lugar, coligiram-se as principais conclusões sobre a distribuição geográfica da abstenção. Nas legislativas participa-se tendencialmente mais nas zonas urbanas, ao passo que nas áreas rurais se participa mais nas eleições autárquicas. Em termos regionais, e cingindo a análise às legislativas, presidenciais e eleições para o Parlamento Europeu, é nos arquipélagos que a participação tem tido valores mais baixos, ao passo que nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, mas também no Alentejo, se vota comparativamente mais. No entanto, tal como sucede com a taxa de participação ao nível nacional, a desagregação da participação por município também pode ser afetada pelas inconsistências entre os cadernos eleitorais e o panorama demográfico real. Nesse sentido, os dados oficiais relativos à abstenção das zonas rurais podem sugerir um panorama de maior abstencionismo do que aquele que efetivamente se verifica.

Em segundo lugar, testou-se o efeito de diversos atributos ao nível individual na propensão para o voto desde 1985 até 2015, sendo o principal ponto a salientar a expansão da abstenção não só entre a faixa etária mais jovem, mas também no escalão etário seguinte. Ao contrário do que sucedia na década de 1980 e no início da década de 1990, os eleitores com idades compreendidas entre os 30 e os 44 anos apresentam uma tendência maior para a abstenção do que os cidadãos mais velhos. Mesmo tendo em consideração que as gerações mais jovens são também as que exibem níveis mais altos de escolaridade, o incremento de participação que daí advém à não é suficientemente forte para contrariar o efeito da baixa idade. Torna-se assim crucial identificar algumas potenciais formas de intervir junto dessa população específica. Por outro lado, há que destacar que nas eleições legislativas de 2015 a desigualdade económica se tornou um fator explicativo mais relevante do que antes. Se além da igualdade política formal valorizarmos a igualdade no exercício efetivo da cidadania política, esta conversão das desigualdades de rendimento em assimetrias de participação deve ser encarada com apreensão.

4. Direitos políticos e legislação eleitoral

MARTA VICENTE

NOTA INTRODUTÓRIA

O direito de sufrágio é um direito fundamental de participação política, consagrado no artigo 49.º da Constituição. Trata-se, concretamente, de um direito, liberdade e garantia, ou seja, de um tipo de direito fundamental em que a margem de manobra do legislador é reduzida e a sua atuação está sujeita a um controlo mais intenso por parte dos tribunais.

Na sua dimensão ativa - que é a que mais interessa no quadro de um estudo sobre a abstenção - o direito de sufrágio verte-se no direito de votar ou de eleger. Votar é, neste sentido, uma declaração de vontade do cidadão tradutora de uma escolha entre várias alternativas, seja a escolha do titular de um cargo público eletivo (ex. Presidente da República, Deputados à Assembleia da República, Deputados ao Parlamento Europeu), seja a escolha de uma resposta de sim ou não a uma pergunta colocada por ocasião de um referendo. Constituindo o sufrágio o principal veículo de participação dos cidadãos na vida política, a regulação do direito de votar assume-se como condição essencial do exercício, pelo povo, do poder soberano.

Dito isto, o presente capítulo centrar-se-á na regulação constitucional e legal do recenseamento eleitoral e dos chamados “princípios fundamentais do sufrágio”. Será dada particular ênfase ao modo como as exigências constitucionais de universalidade, liberdade, pessoalidade, secretismo e a igualdade são suscetíveis de influenciar o efetivo exercício do direito de voto e, por conseguinte, a abstenção¹⁶.

RECENSEAMENTO ELEITORAL

O que é o recenseamento eleitoral?

O recenseamento eleitoral consiste na inscrição dos cidadãos numa base de dados, junto da respetiva entidade recenseadora, que é condição para o exercício do direito de voto em eleições ou referendos. A entidade recenseadora é a correspondente à residência indicada no cartão de cidadão ou no bilhete de identidade. As entidades recenseadoras são, no território nacional, as freguesias, e no estrangeiro, os distritos consulares (ou a embaixada, na ausência de consulado).

O recenseamento eleitoral é permanente. Daqui resulta, em primeiro lugar, que a Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE) é continuamente atualizada através dos dados fornecidos pelas entidades recenseadoras, pelos sistemas de identificação nacional e outros sistemas de informação relevantes. Por intermédio da ação do SIGRE (Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral), a base de dados recebe continuamente os dados relativos, por exemplo, à inscrição (automática) de novos eleitores, à inscrição (voluntária) de eleitores estrangeiros residentes em Portugal, à alteração da residência dos eleitores e correspondente transferência de inscrição, ou à eliminação de inscrições por motivo de óbito. A atualização da base de dados suspende-se, porém, no 60.º dia que antecede a eleição ou referendo.

¹⁶ Artigos 49.º, 108.º, 113.º e 115.º da CRP.

O recenseamento eleitoral é único. De facto, a mesma inscrição vale para todos os atos eleitorais e referendários, sem prejuízo de os cadernos eleitorais que servem de suporte ao ato eleitoral variarem em função dos cidadãos que gozem, nessa eleição, de direito de voto¹⁷ (Alexandrino 2001).

Para que serve o recenseamento eleitoral?

O recenseamento eleitoral tem várias finalidades. A primeira e mais relevante é a da certificação ou verificação da qualidade de eleitor, visto que só pode votar quem estiver inscrito no recenseamento. Assim, o recenseamento eleitoral, ao garantir a correspondência entre o número de eleitores inscritos e o universo eleitoral (n.º de eleitores com direito de voto), assegura que as escolhas expressas através do voto traduzem fidedignamente a vontade popular. Um recenseamento eleitoral rigoroso, assente em operações contínuas e automáticas de inscrição, transferência de inscrição e eliminação de inscrição é condição essencial para uma abstenção técnica reduzida¹⁸.

Nas eleições de âmbito subnacional (eleições para a assembleia legislativa regional e para os órgãos das autarquias locais), a qualidade de eleitor é reservada àqueles que estejam inscritos no recenseamento da respetiva circunscrição territorial (por exemplo, só podem votar nas eleições para a assembleia de freguesia os cidadãos recenseados nessa freguesia). O recenseamento eleitoral mostra-se igualmente relevante no que respeita ao direito de ser eleito. A regra é a de que só é elegível quem for eleitor, muito embora se admitam, pontualmente, alguns desvios. Por exemplo, nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, a lei faz depender a elegibilidade de residência habitual na região autónoma em causa, mas não exige formalmente a qualidade de eleitor, isto é, não exige que o candidato esteja recenseado nessa circunscrição¹⁹.

Finalmente, o recenseamento eleitoral permite verificar o cumprimento de condições legal ou constitucionalmente impostas quanto a vários atos políticos e eleitorais²⁰. É o caso, por exemplo, da apresentação de projetos de lei à Assembleia da República por iniciativa popular, da apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos, ou da atribuição de efeito vinculativo ao referendo, que está dependente de um quórum de participação superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento (Miranda 2004).

Quem tem de estar recenseado?

O recenseamento eleitoral é, nos termos da Constituição, oficioso e obrigatório²¹. A oficiosidade consiste no dever de as entidades recenseadoras promoverem a inscrição de todos os titulares de direito de voto, independentemente da iniciativa destes. Assim, atualmente, as entidades recenseadoras promovem a inscrição no recenseamento de todos os cidadãos portugueses maiores de 17 anos²², bem como dos cidadãos brasileiros que possuam o estatuto de igualdade de direitos políticos e tenham obtido cartão de cidadão²³.

A obrigatoriedade é o dever, dirigido aos cidadãos titulares de direito de voto, de verificarem e atualizarem a sua inscrição no recenseamento eleitoral. O recenseamento é voluntário para os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal que, ao abrigo da Constituição, possam ser titulares de direitos políticos, e ainda para os cidadãos nacionais

¹⁷ Artigos 8.º, 9.º, 10.º, 27.º, 32.º, 48.º, 49.º do Regime jurídico do recenseamento eleitoral, aprovado pela Lei n.º 13/99, de 22 de março, na redação conferida pela Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto.

¹⁸ Artigos 115.º, n.º 11, 124.º, 167.º, n.º 1 da CRP.

¹⁹ Artigos 4.º e 16.º da LEOAL e artigo 17.º do EPARAM.

²⁰ Artigos 2.º e 6.º da Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, na redação conferida pela Lei n.º 52/2017, de 13 de julho (Iniciativa legislativa dos cidadãos), artigo 16.º da Lei n.º 15-A/98, de 3 de abril, na redação conferida pela Lei Orgânica n.º 3/2017, de 18 de julho (Lei Orgânica do Regime do Referendo).

²¹ Artigos 14.º, 15.º e 113.º, n.º 2 da CRP.

²² A partir de 2008, o recenseamento dos cidadãos com mais de 17 anos deixou de ser não oficioso, passando estes a constar provisoriamente da BDRE e a integrar os cadernos eleitorais se completarem 18 anos até ao dia do ato eleitoral.

²³ Segundo o RJRE, os cidadãos brasileiros que requererem o estatuto de igualdade de direitos políticos e que tenham voluntariamente obtido cartão de cidadão (artigo 40.º do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de julho, que regulamenta a aplicação do Tratado de Amizade) são automaticamente inscritos na BDRE, na circunscrição correspondente à morada declarada (artigos 9.º, n.º 5 e 27.º, n.º 1 do RJRE).

residentes no estrangeiro²⁴. Quanto aos últimos, argumentou-se que o recenseamento obrigatório constituiria um dever incompatível com “a ausência do país”, cujo cumprimento dificilmente seria assegurado, uma vez que, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1976, os serviços oficiais portugueses no estrangeiro não estariam em condições de levar a cabo as operações necessárias a essa efetivação (Miranda e Medeiros 2006). Em contrapartida, na ausência de recenseamento oficioso, a não alteração voluntária da residência por parte daqueles que emigram traduzir-se-á num potencial aumento da chamada “abstenção técnica”, gerada pelos chamados “falsos recenseados” ou “falsos residentes” (Francisco Soares e Evaristo 2000).

A solução trazida pela Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto, que alterou o RJRE, passou por estabelecer o recenseamento oficioso dos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro, acautelando, contudo, o caráter voluntário da operação, uma vez que estes conservam o direito de solicitar o cancelamento da inscrição no recenseamento automático²⁵.

VOTO UNIVERSAL

Quem pode votar?

À partida, todos os portugueses inscritos no recenseamento eleitoral, mesmo que residentes no estrangeiro, desde que maiores de 18 anos e dotados de capacidade civil. A universalidade do sufrágio assenta na convicção de que todos os cidadãos, desde que adultos e mentalmente saudáveis, têm capacidade para participar nos procedimentos de formação da vontade coletiva.

Esta proposição mostrava-se sensivelmente em linha com o Comentário do Comité dos Direitos Humanos ao artigo 25.º, que classifica as restrições à capacidade eleitoral ativa e passiva dos cidadãos portadores de anomalia psíquica como “razoável” e “objetiva”²⁶. Justificava-se, tradicionalmente, esta limitação com base no facto de o voto dos incapazes retirar qualidade ou veracidade aos resultados eleitorais e suscitar episódios de manipulação do voto, que poderiam pôr em causa a integridade do processo eleitoral. Porém, é legítimo afirmar que o comentário não se encontra, neste segmento, totalmente alinhado com os standards internacionais entretanto surgidos nesta matéria.

Há que destacar, em primeiro lugar, o sistema da CEDH. Com efeito, o TEDH num acórdão de 2010²⁷, considerou contrária ao artigo 3.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH uma lei húngara que ligava automaticamente a perda do direito de sufrágio à perda (parcial) de capacidade civil decretada por decisão judicial. Considerou o Tribunal, concretamente, que estavam em causa categorias de pessoas historicamente marginalizadas e discriminadas (pessoas com deficiência mental e doentes mentais), e que a restrição do direito de voto, por ser automática e não ter por base uma apreciação judicial individualizada, era desnecessária e conseqüentemente contrária à Convenção. A interpretação do TEDH está em linha com a posição do Conselho da Europa²⁸. A ideia é a de que o artigo 3.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH, conjugado com o artigo 14.º da CEDH (não discriminação), reclamam, pelo menos, um regime jurídico em que a perda de capacidade eleitoral ativa e passiva não seja consequência imediata da sentença judicial que declare a limitação à capacidade civil, passando a estar dependente de uma apreciação casuística do tribunal (Fiala-Butora, Stein, e Lord 2014) (Braun 2015).

²⁴Os portugueses residentes no estrangeiro que promovam a sua inscrição no recenseamento eleitoral português ficam inscritos nos locais de funcionamento da entidade recenseadora correspondente à morada, documentalmente comprovada, do país onde residam (artigos 9.º, n.º 3 e 34.º, n.º 3 do RJRE).

²⁵Artigos 1.º a 9.º, 27.º, 34.º-35.º, 47.º-49.º do RJRE.

²⁶United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 12 July 1996 (parágrafo 4).

²⁷Acórdão Alajos Kiss v. Hungary, Application No. 38832/06, judgment of 20 May 2010; cf., adicionalmente, os acórdãos Harmati v. Hungary, Application No. 63012/10, judgment of 21 October 2010; Salontaji-Drobnjak v. Serbia, Application No. 36500/05, judgment 13 October 2009.

²⁸Council of Europe, Resolution 2155 (2017), Parliamentary Assembly, The Political rights of people with disabilities: a democratic issue; Council of Europe, Resolution 1642 (2009), Parliamentary Assembly, Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society (par. 7.2); Council of Europe, Recommendation R (1999)4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults (principle 3).

Mais exigente é o sistema da Convenção dos Direitos sobre a Pessoa com Deficiência. A Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência interpreta o artigo 29.º da Convenção no sentido de que este não tolera qualquer restrição ao direito de voto da pessoa com deficiência, inclusivamente da pessoa com anomalia psíquica. Tal limitação não encontra arrimo na necessidade de assegurar a “integridade do sistema democrático”, cabendo aos Estados-parte da Convenção adaptar o procedimento de votação no sentido de permitir aos portadores de anomalia psíquica exercer o direito de voto nas mesmas condições que as outras pessoas.

A Comissão repudiou o sistema vigente em Espanha até 2018²⁹, que muito embora ligasse a perda de capacidade eleitoral à declaração judicial de incapacidade ou internamento, fazia depender essa consequência de uma apreciação específica do juiz. Tudo leva a crer, portanto, que a Comissão advoga um standard bem mais exigente do que aquele que resulta da jurisprudência Kiss do TEDH³⁰.

Ora, em Portugal, antes de 2018, as várias leis eleitorais previam a incapacidade eleitoral ativa dos interditos por sentença com trânsito em julgado e dos notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos. Contudo, em 2018³¹, a proteção dos maiores incapazes sofreu alterações há muito demandadas, com o desaparecimento das figuras da interdição e da inabilitação. Estas foram substituídas pela figura do acompanhamento, que prevê a possibilidade de o maior impossibilitado por razões de saúde, deficiência ou pelo seu comportamento de exercer os seus direitos e de cumprir os seus deveres beneficiar, para sua proteção, de medidas de acompanhamento decretadas pelo juiz. Estas devem limitar-se ao necessário, assegurando a lei que «o exercício pelo acompanhado de direitos pessoais» (como o direito de voto) é livre, salvo disposição ou decisão judicial em contrário. O Código Civil prevê ainda, no artigo 148.º, a medida de internamento, mediante decisão judicial.

A formulação introduzida pela Lei Orgânica n.º 3/2018 nos vários diplomas eleitorais veio estabelecer a incapacidade eleitoral ativa daqueles que “notoriamente apresentem limitação ou alteração grave das funções mentais, ainda que não sujeitos a acompanhamento, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por junta de dois médicos”.

A alteração legislativa - inevitável, diga-se, tendo em conta o desaparecimento da interdição - pretendeu conferir ao preceito uma redação mais flexível, em consonância com o que vem sendo feito noutros países europeus³². É certo que dificilmente respeitará o apertado standard avançado pela Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência, mas essa desconformidade pode achar-se justificada ou ser mesmo exigida por interesses constitucionais ponderosos, algo que, atento o valor infraconstitucional das convenções internacionais, é um dado normativo da maior relevância.

Os portugueses residentes no estrangeiro podem votar?

O voto por não residentes não é pacífico, na medida em que os emigrantes - como tradicionalmente se avança - estão mais afastados dos problemas concretos do país de origem e não são diretamente afetados pelas opções que os órgãos políticos adotem com vista à sua resolução (Miranda 1995). Depois, em razão da flexibilidade com que é concedida a nacionalidade portuguesa, corre-se o risco de que participem nas eleições cidadãos que não falam a língua portuguesa e que, porventura, nunca estiveram em Portugal (Sampaio 1995). O voto dos emigrantes tem, não obstante, algum arrimo no texto constitucional português, na parte em que nele se consagra a universalidade do sufrágio, o princípio democrático e a igualdade de direitos entre os portugueses, justificando-se ainda por fatores emocionais e políticos³³.

²⁹Cf. artigo 3.º da LOREG, na redação conferida pela Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre.

³⁰Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Spain, 19 October 2011.

³¹Cf. os artigos 138.º e ss. do Código Civil, na redação introduzida pela Lei n.º 49/2018, de 14 de agosto.

³²European Union Agency for Fundamental Rights, The right to political participation of persons with mental health problems and persons with disabilities, October 2010; Commissioner for Human Rights, Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities, 2012.

³³Artigos 10.º, 49.º, n.º 1, 115.º, n.º 12, 122.º da CRP; também o artigo 21.º da DUDH, o artigo 25.º PIDCP, o artigo 3.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH e os artigos 39.º e 40.º da CDFUE.

É, além disso, tendência dominante na Europa, onde 41 países permitem – em maior ou menor medida – o voto dos emigrantes³⁴.

Há que destacar, contudo, algumas particularidades. Desde logo, no que respeita às eleições presidenciais, a Constituição condiciona o gozo do direito de voto por não residentes à existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional. Para a lei eleitoral, a evidenciação desses laços basta-se com o recenseamento eleitoral no estrangeiro, recenseamento que se tornou, a partir de 2018, oficioso, sem perder caráter voluntário. Nessa medida, o eleitor residente no estrangeiro que não expresse vontade de ver o seu nome retirado do recenseamento eleitoral manifesta, para efeitos de eleição presidencial, laços de efetiva ligação à comunidade nacional.

Os portugueses residentes no estrangeiro só podem votar em referendos nacionais quando estes versem sobre matéria que também lhes diga especificamente respeito (por exemplo, alteração fundamental dos valores subjacentes à ordem jurídica nacional, ou questões a que se aplique a lei da nacionalidade, como o casamento ou a adoção)³⁵. Nas eleições dos Deputados ao Parlamento Europeu, os portugueses residentes no estrangeiro podem optar por votar nos candidatos do Estado de residência, pressupondo – naturalmente – que este é um Estado-membro da União. Essa opção é anotada na BDRE³⁶.

Finalmente, os portugueses que tenham outra nacionalidade não perdem, por essa razão, o direito de votar, mesmo que residam no Estado a que respeita essa outra nacionalidade³⁷. Acresce que a Constituição não estabelece nenhuma diferenciação de tratamento entre portugueses de origem e portugueses naturalizados no que respeita ao direito de voto, havendo de ter-se por inconstitucionais quaisquer leis que introduzam essa diferença.

Os estrangeiros podem votar?

Os estrangeiros residentes em Portugal não gozam, à partida, de direitos políticos (entre eles, o direito de sufrágio)³⁸. Esta disposição conhece, no entanto, várias exceções. Qualquer estrangeiro residente em Portugal goza, em condições de reciprocidade, do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para os órgãos das autarquias locais. Excecionalmente os estrangeiros provenientes de Estados-membros da União, a lei eleitoral exige um período mínimo de residência legal de três anos para os estrangeiros em geral, e de dois anos para os estrangeiros provenientes de países de língua oficial portuguesa³⁹.

Em abstrato, é relativamente a esta última categoria de estrangeiros que a Constituição admite maior alargamento dos direitos políticos, vedando-lhes apenas o exercício dos principais cargos em órgãos de soberania, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática. Por essa razão, fala-se, relativamente a eles, de um estatuto de igualdade de direitos políticos. Em concreto, porém, atenta a exigência de reciprocidade, apenas os brasileiros residentes em Portugal podem requerer e beneficiar de um tal estatuto, ao abrigo do Tratado de Amizade Cooperação e Consulta concluído entre Portugal e Brasil, em 2000⁴⁰. Apesar de a Constituição reconhecer a qualidade de eleitor, nas eleições

³⁴De acordo com o estudo realizado pela Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa Parlamentar, intitulado “Modo de votação e recenseamento eleitoral dos cidadãos emigrantes”, de fevereiro de 2017.

³⁵Um dos argumentos avançados pelo PCP contra a proposta que tornava oficioso o recenseamento de portugueses não residentes (e que atualmente consta dos artigos 3.º e 4.º do RJRE) prendia-se precisamente com o facto de, em referendos em que estes possam votar, a baixa participação eleitoral que se regista no estrangeiro praticamente condenar a consulta à “ineficácia jurídica”, já que o referendo só terá efeito vinculativo se nele participarem mais de metade dos eleitores inscritos no recenseamento (artigo 115.º, n.º 11 da CRP).

³⁶Artigo 44.º, n.º 1 RJRE.

³⁷Artigo 1.º, n.º 2 da LEAR. Já os portugueses que tenham obtido o estatuto de igualdade de direitos políticos num país de língua oficial portuguesa, ao abrigo do disposto no artigo 15.º, n.º 3 da CRP, não gozam do direito de votar nas eleições para o Presidente da República (artigo 3.º, n.º 1 da LEPR). Obsta-se, assim, à possibilidade de os cidadãos portugueses beneficiários do estatuto de igualdade de direitos políticos – que não é automático, estando dependente da vontade do interessado – exercerem o direito de eleger o Presidente da República em dois países em simultâneo, pondo em causa o princípio da independência nacional.

³⁸Artigos 15.º e 121.º da CRP. Não esquecer que a tendencial privação de direitos políticos é, em si mesma, uma exceção ao princípio do tratamento nacional ou da equiparação inscrito no artigo 15.º, n.º 1 CRP, de acordo com o qual portugueses e estrangeiros gozam, à partida, dos mesmos direitos fundamentais.

³⁹Artigo 2.º, n.º 1 da LEOAL.

⁴⁰Aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000. A aplicação do Tratado foi regulamentada pelo Decreto-lei n.º 154/2003, de 15 de julho.

presidenciais, aos “cidadãos portugueses”, tanto a lei eleitoral como a doutrina alargam aos cidadãos de países de língua portuguesa titulares do estatuto de igualdade de direitos políticos o direito de eleger o Presidente da República. Faz, com efeito, pouco sentido que estes cidadãos, que podem ser Deputados, Ministros ou Juizes, inclusivamente de Tribunais supremos⁴¹, não possam votar na eleição presidencial (Miranda e Medeiros 2006).

VOTO LIVRE

Existe um direito de não votar?

A liberdade de votar confere aos eleitores o direito de efetuarem a escolha subjacente à votação sem serem objeto de coação ou pressão. Questão diversa é a de saber se os cidadãos têm o direito de não votar, entendido este enquanto um direito a renunciarem a participar no processo eleitoral (abstenção) sem que a esse comportamento corresponda uma sanção jurídica⁴².

A formulação usada pela Constituição, de acordo com a qual o sufrágio é um “dever cívico”, não esclarece em absoluto se está vedada ao legislador a imposição de sanções jurídicas em consequência do não exercício do direito de votar. Gomes Canotilho e Vital Moreira (Canotilho e Moreira 2008) sustentam que, se a Constituição assume o voto como um dever cívico, a imposição legal do voto obrigatório seria inequivocamente inconstitucional. Já Jorge Miranda (Miranda 1995) salienta que a Constituição não impede que o legislador institua o voto obrigatório, sancionando juridicamente a abstenção. Para o autor, a lei pode instituir outros deveres para além dos que constam expressamente da Constituição, desde que os mesmos não se traduzam em restrições a direitos fundamentais sem previsão constitucional expressa.

Esclareça-se que a opção por uma solução legislativa de voto obrigatório não frustra a liberdade de escolher - ou de não escolher - em que uma votação necessariamente se traduz, visto que o eleitor mantém a possibilidade de votar branco ou nulo. Perturba, porém, a decisão consciente ou inconsciente de alheamento do cidadão relativamente ao principal canal de decisão democrática, o voto (Amaral 2012).

Excluído está o estabelecimento de inelegibilidades (limitações ao direito de ser eleito) em razão do não exercício do direito de voto⁴³. É possível argumentar, de uma parte, que este tipo de inelegibilidade desvirtua a caracterização constitucional do voto como um “dever cívico” (insuscetível de sanção) (Canotilho & Moreira, 2008, p. 672). Independentemente do entendimento que se tenha sobre esta questão, sempre se poderá afirmar que as inelegibilidades resultantes de um comportamento abstencionista não encontram fundamento no texto constitucional⁴⁴. De facto, de acordo com a Constituição, só é possível estabelecer inelegibilidades quando estas forem necessárias para garantir a liberdade de escolha dos eleitores e a isenção e independência no exercício dos cargos públicos⁴⁵.

⁴¹Segundo o n.º 3 do artigo 15.º CRP (introduzido pela revisão constitucional de 2001), os cidadãos provenientes de países de língua portuguesa, que hajam requerido o estatuto de igualdade de direitos políticos, não podem exercer os cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos (Supremo Tribunal Administrativo, Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas), nem integrar o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.

⁴²Artigo 49.º, n.º 2 da CRP, artigo 81.º, n.º 1 da LEAR e artigo 96.º, n.º 1 da LEOAL.

⁴³Destaque, em contrapartida, para o recente acórdão do Supreme Court dos Estados-Unidos, a propósito de uma lei do Estado do Ohio em que se previa a remoção dos cadernos eleitorais de eleitores que, não devolvendo à administração eleitoral um cartão pré-pago de confirmação de residência, não exerçam direito de voto nos atos eleitorais que se realizem nos quatro anos seguintes. O Supreme Court decidiu, por cinco votos contra quatro, que tal disposição não era contrária à “Failure to Vote Clause” constante do “National Voter Registration Act”, uma cláusula segundo a qual o não exercício do direito de voto não pode acarretar, por si só, a eliminação dos cadernos eleitorais (Husted, Ohio Secretary of State v. A. Philip Randolph Institute et al., 584 U.S 2018).

⁴⁴Artigo 50.º, n.º 3 da CRP.

⁴⁵Cfr. o Parecer da Comissão Constitucional n.º 29/78.

VOTO PESSOAL E SECRETO

O voto tem de ser presencial?

Não. A pessoalidade do voto significa que este deve ser exercido pelo seu titular, sem a possibilidade de representação por terceiros. Por conseguinte, a interpretação dominante entre nós é a de que a Constituição, ao estipular que o sufrágio é pessoal, proíbe o voto por procuração (Canotillho e Moreira 2008) (Miranda 1995), que existe, não obstante, em vários países europeus (por exemplo, Reino Unido, França, Holanda, Suécia e Polónia).

Já o voto por correspondência ainda é compatível com a pessoalidade do voto, pois apesar da intervenção de um terceiro no transporte do voto, este continua a ser exercido pelo cidadão eleitor. O voto por correspondência perturba, porém, o carácter secreto do voto, isto é, a exigência de que o voto seja exercido com exclusão do acesso, por terceiros, ao sentido da opção de cada eleitor, de modo a garantir a liberdade de escolha. Note-se que o segredo do voto é um direito indisponível, pelo que está excluída a possibilidade de o eleitor preencher o boletim de voto sem se dirigir à cabine de voto, como parece ser admitido, por exemplo, em Espanha⁴⁶.

O voto presencial é a modalidade de voto realizada nas mesas de voto da circunscrição recenseadora do eleitor (esteja ela no território nacional ou no estrangeiro) no dia ou dias das eleições. No estado atual do direito eleitoral, a regra é a de que o voto é exercido presencialmente, muito embora a lei eleitoral admita, em larga escala, o voto antecipado e, para certas categorias de eleitores, o voto por correspondência.

O que é o voto antecipado?

O voto antecipado é uma modalidade de voto realizada alguns dias antes da data da eleição, nas circunscrições recenseadoras, no local onde o eleitor se encontra internado ou preso, ou nas representações diplomáticas e consulares do Estado português.

Assim, podem votar antecipadamente os doentes internados ou que previsivelmente venham a estar internados em estabelecimento hospitalar e os presos⁴⁷, os eleitores deslocados no estrangeiro, por inerência do exercício de funções públicas ou privadas, os eleitores deslocados no estrangeiro em representação da seleção nacional, os investigadores, docentes, bolseiros e estudantes deslocados no estrangeiro em instituições de ensino superior ou similares, e os doentes em tratamento no estrangeiro.

O Parlamento promoveu recentemente várias alterações à LEAR⁴⁸ e à LEPR⁴⁹, por banda da aprovação da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto. Uma delas introduz o chamado “voto antecipado em mobilidade em território nacional”, com o intuito de permitir a qualquer cidadão eleitor recenseado em Portugal o exercício do direito de voto nas eleições legislativas, presidenciais e para o Parlamento Europeu no sétimo dia anterior ao da eleição (domingo)⁵⁰, sem necessidade de indicar qualquer motivo justificativo. Ainda que a flexibilidade oferecida por esta norma seja reduzida quando comparada com o que sucede noutros países, é um passo importante no sentido de ampliar a possibilidade de votar fora do local de residência habitual.

⁴⁶Artigo 86.º, n.º 2 da LOREG (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general). Aliás, entre nós, o segredo do voto é uma exigência que se estende ao exterior da assembleia de voto, antes e depois do exercício do direito de voto (artigo 73.º, n.º 2 da LEPR, artigo 82.º, n.º 2 da LEAR e artigo 102.º, n.º 2 da LEOAL).

⁴⁷O direito de voto dos presos é uma questão sem controvérsia no ordenamento jurídico português, não só pelo disposto no artigo 30.º, n.º 4 da Constituição, como pela jurisprudência do TEDH, em particular o acórdão *Hirst v. The United Kingdom* (No. 2), Application no. 74025/01, 6 October 2005 (Seatzu e Fanni 2015). Questão diversa é a de saber em que circunstâncias a condenação pela prática de certos crimes pode ter por consequência incapacidades eleitorais ativas e passivas (Canotillho e Moreira 2008). O Tribunal Constitucional interpreta o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição no sentido de que o mesmo obsta a que de uma condenação penal derive, por mero efeito da lei, a perda de direitos civis, profissionais ou políticos.

⁴⁸Artigos 79.º, 79.º-A a 79.º-E da LEAR. Estas alterações também valem para as eleições para o Parlamento Europeu, em virtude do disposto no artigo 1.º da LEPE.

⁴⁹Artigos 70.º, 70.º-A a 70.º-E da LEPR.

⁵⁰As eleições realizam-se, de acordo com a lei eleitoral, a um domingo ou feriado nacional (artigos 15.º, n.º 4, da LEOAL, artigo 20.º da LEAR e artigo 1.º da LEPE, por remissão para a LEAR). A LEPR não exige que a eleição presidencial tenha lugar a um domingo ou feriado nacional, embora isso tenha ocorrido sempre.

De referir que o diploma legislativo em causa não alterou, no segmento correspondente, a LEOAL, de tal forma que o regime jurídico do voto antecipado não pode, hoje, considerar-se harmonizado em todos os atos eleitorais⁵¹.

Como se processa o voto antecipado?

Nem todas estas categorias de eleitores votam antecipadamente da mesma forma⁵². Os doentes internados e os presos, depois de requererem à administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna a documentação necessária ao exercício do direito de voto, votam nos estabelecimentos hospitalar e prisional, respetivamente, perante o Presidente da Câmara do município da área onde se localizam esses estabelecimentos. Os eleitores deslocados no estrangeiro exercem o direito de voto junto das representações diplomáticas, consulares ou nas delegações externas dos ministérios previamente definidas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, ficando a cargo de um funcionário diplomático o envio dos votos, pela via postal, à junta de freguesia respetiva⁵³. Já os eleitores que pretendam exercer o seu direito de voto antecipado em mobilidade devem, entre o 14.º e o 10.º dias anteriores ao da eleição, manifestar a sua intenção de votar antecipadamente junto da administração eleitoral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. O exercício do direito do voto é feito numa das mesas de voto em mobilidade instaladas no município sede de círculo eleitoral (ou na câmara municipal de cada capital de distrito, no caso das eleições para o Presidente da República)⁵⁴, sendo o material eleitoral recolhido entregue aos presidentes das câmaras municipais, que o remete para as juntas de freguesia onde os eleitores se encontram inscritos.

Como votam os portugueses recenseados no estrangeiro?

Nas eleições legislativas, os portugueses inscritos no recenseamento eleitoral no estrangeiro votam pela via presencial ou postal, através dos elementos que lhes são remetidos pelo Ministério da Administração Interna⁵⁵. Neste último caso, cada boletim de voto é acompanhado de dois envelopes, um de cor verde, onde o eleitor coloca o boletim de voto (sem quaisquer indicações), e outro de cor branca, onde será colocado o envelope que contém o boletim de voto bem como uma fotocópia do cartão de eleitor. O envelope deve ser remetido, pela via postal, antes do dia da eleição, às assembleias de contagem dos votos de dentro e de fora da Europa, consoante o caso. Estas procederão à confirmação da identidade dos eleitores a partir dos cadernos eleitorais, e só abrirão os envelopes verdes depois de destruídos os envelopes brancos, de modo a preservar o carácter secreto do voto.

Até às alterações promovidas em 2018, os custos da remessa dos envelopes às assembleias de contagem eram assumidos pelo eleitor. A nova redação prevê a gratuidade do voto por correspondência dos portugueses no estrangeiro, em linha, aliás, com o Projeto de Lei n.º 427/XIII/2.º, submetido pelo Bloco de Esquerda⁵⁶.

Nas eleições presidenciais e para o Parlamento Europeu, o voto é exercido presencialmente, nas assembleias de voto localizadas nos postos ou secções consulares, sem prejuízo do que se disse sobre o voto antecipado⁵⁷.

Como votam as pessoas com mobilidade condicionada?

Referimo-nos, nesta secção, ao exercício de direito de voto por parte de pessoas com necessidades especiais em termos de mobilidade, tais como pessoas em cadeiras de rodas, pessoas incapazes de andar ou que não conseguem

⁵¹Artigos 117.º a 120.º da LEOAL.

⁵²Artigos 12.º, 31.º-A, 33.º-A da LEPR; artigos 79.º-F, 79.º-G, 101.º-A a 106.º-J, e 172.º LEAR.

⁵³Decreto-lei n.º 95-C/76, de 30 de janeiro (organização do processo eleitoral no estrangeiro); artigo 49.º, n.º 2 do RJRE.

⁵⁴A redação final dos preceitos tomou em consideração as observações da CNE que, no Parecer emitido no decurso do procedimento legislativo, criticara a opção da Proposta de Lei do Governo por instalar mesas de voto em mobilidade no “município com maior número de eleitores em cada entidade intermunicipal”, por esta poder fomentar a abstenção junto dos eleitores deslocados em localidades periféricas, circunstância agravada, ainda, pelo facto de a votação antecipada ocorrer necessariamente a um domingo (7.º dia anterior ao da eleição).

⁵⁵Antes da aprovação da Lei Orgânica n.º 3/2018, o voto dos residentes no estrangeiro nas eleições legislativas processava-se exclusivamente pela via postal.

⁵⁶Resta saber se daqui não resultará uma violação do princípio da igualdade entre portugueses residentes e não residentes em território nacional.

⁵⁷Artigo 121.º, n.º 3 da CRP.

percorrer grandes distâncias, pessoas com deficiência visual, ou pessoas transitoriamente condicionadas, tais como grávidas e idosos.

As diversas leis eleitorais preveem que as assembleias de voto funcionem em edifícios públicos, preferencialmente escolas, que ofereçam as necessárias condições de capacidade, segurança e acesso, ou seja, em edifícios públicos (ou privados, se não houver edifícios públicos em condições toleráveis) que estejam em linha com as normas técnicas de acessibilidade constantes do Regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais⁵⁸. A Comissão Nacional de Eleições tem entendido que a questão da acessibilidade deve ser o elemento preponderante na seleção, pelos Presidentes de Câmara, dos locais de funcionamento das assembleias de voto, devendo a escolha recair preferencialmente sobre edifícios com pisos térreos, sem desníveis na entrada⁵⁹, próximos de transportes públicos, e dotados de locais de estacionamento/locais que facilitem a largada e recolha de passageiros. Recomenda-se a instalação de meios amovíveis (ex. rampas) que eliminem as barreiras arquitetónicas, bem como a presença de voluntários junto à entrada dos edifícios, de maneira a auxiliar as pessoas com mobilidade condicionada no percurso até à sua mesa de voto⁶⁰.

Já os doentes internados votam, como se disse, de modo antecipado. Contudo, não existe legislação específica nem previsão, nas diversas leis eleitorais, de medidas que acautelem a situação das pessoas com mobilidade condicionada que não estejam internadas, tais como idosos ou grávidas⁶¹. Há registo, em atos eleitorais anteriores, de iniciativas das Câmaras Municipais no sentido de disponibilizar meios de transporte destinados às pessoas com mobilidade condicionada, tendo a CNE viabilizado tais iniciativas, desde que as mesmas sejam amplamente divulgadas em momento prévio ao dia da eleição⁶².

Inclusivamente, na legislatura anterior, o Bloco de Esquerda apresentou um projeto de lei que visava estender o voto antecipado aos eleitores (não internados) que por motivos de doença devidamente comprovados estivessem impossibilitados de se deslocar às mesas de voto⁶³. O projeto – que não logrou aprovação pelo Parlamento – admitia que os doentes nas circunstâncias descritas votassem por correspondência, presencialmente com deslocação do Presidente da Câmara do município de recenseamento à residência da pessoa doente, ou, subsidiariamente, através de procuração.

Há que fazer uma aplicação cuidadosa desta modalidade de voto, pois muitas vezes o eleitor apenas carece do auxílio de terceiro para se deslocar até à cabine de voto, podendo realizar os demais atos autonomamente.

Até 2018, o direito eleitoral português não tratava especificamente a questão do voto das pessoas com deficiência visual. Assim, os cegos, bem como outros eleitores afetados por doença ou deficiência física notória (notória no sentido de que os membros da mesa estejam de acordo que essa pessoa não pode exercer o seu direito de voto seguindo as formalidades comuns⁶⁴) votavam acompanhados de outro eleitor por si escolhido, ficando este obrigado a sigilo absoluto. É assim que as coisas se passam também em França, em Itália ou na Bélgica, por exemplo.

⁵⁸Decreto-lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, alterado pelo Decreto-lei n.º 136/2014 de 9 de setembro, e pelo Decreto-lei n.º 125/2017, de 4 de outubro (Regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais).

⁵⁹Informação emitida pela Comissão Nacional de Eleições, sobre condições de acessibilidade das assembleias de voto, de 31 de março de 2009. Há registo de diversas participações dirigidas à CNE por parte de cidadãos com mobilidade condicionada, por impossibilidade de exercício do direito de voto decorrente da falta de acessibilidade dos edifícios escolhidos pelos Presidentes de Câmara.

⁶⁰Estas recomendações e propostas devem ser lidas em conjugação com instrumentos internacionais, designadamente do Comité de Ministros do Conselho da Europa, em particular a Recommendation CM/REC 2009 (6), on ageing and disability on the 21st century: sustainable frameworks to enable greater quality of life in an inclusive society, e a Resolution Res/AP (2007) 3, Achieving full participation through universal design. Sobre a localização das assembleias de voto, cf. o acórdão n.º 456/2005.

⁶¹Sublinhe-se, em todo o caso, que tanto o artigo 79.º-B, n.º 1 da LEAR, como o artigo 79.º-B, n.º 1 da LEPR, admitem, desde 2018, a possibilidade de voto antecipado por doentes que “previsivelmente venham a estar internados” aquando do ato eleitoral.

⁶²Por exemplo, Ata n.º 248/XIV, disponível em <http://www.cne.pt/>.

⁶³Projeto de lei n.º 965/XII/4.º.

⁶⁴Se a mesa deliberar que não se verifica a notoriedade da doença ou deficiência física, deve o cidadão eleitor munir-se de um atestado comprovativo dessa condição, razão pela qual devem os centros de saúde manter-se abertos no dia das eleições, até ao encerramento das mesas de voto.

No entanto, na sequência de iniciativas de lei do PAN e do Governo, a Lei Orgânica n.º 3/2018 promoveu alterações nos termos das quais os eleitores com deficiência visual passam a dispor da opção entre a modalidade de voto tradicional (com pessoa de confiança) ou o preenchimento de um boletim através de uma matriz braille, com a qual as mesas de voto passam a estar apetrechadas⁶⁵. Esta opção não foi implementada nas eleições para os órgãos das autarquias locais, talvez em virtude do facto de, como sublinhou a CNE no Parecer que precedeu a aprovação da Lei Orgânica, naquele ato eleitoral os boletins de voto serem produzidos localmente⁶⁶.

Esta iniciativa veio ao encontro de uma reivindicação antiga segundo a qual, sendo possível a disponibilização de boletins de voto em braille, o voto acompanhado por pessoa de confiança é uma limitação desnecessária ao caráter secreto do voto. Porém, o secretismo garantido aquando do exercício do direito de voto é em parte diluído pelo facto de, no momento da contagem, ser mais fácil a identificação da escolha do eleitor, sobretudo em mesas de voto em que apenas uma pessoa requereu matrizes em braille. Aliás, a disponibilização destas matrizes não resolve outros problemas denunciados pelos eleitores com deficiência visual, tais como as dificuldades em marcar corretamente uma cruz no quadrado relativo à sua opção de voto⁶⁷.

Talvez por essa razão, no parecer emitido sobre aquelas iniciativas legislativas, a CNE tenha sugerido um “sistema de votação com recurso a novas tecnologias (com voto em papel ou desmaterializado) que permita a expressão do voto por comandos de voz” (à semelhança do que existe, por exemplo, nos Estados-Unidos). Esta foi também a recomendação da ACAPO (Associação dos Cegos e Amblíopes de Portugal)⁶⁸. A Associação considera que deve ser implementado o voto em braille e, paralelamente, para acautelar a situação dos cegos que não conhecem este sistema de leitura, o voto eletrónico presencial. Relativamente ao modelo atualmente vigente, defende que qualquer eleitor deveria poder escolher se quer ou não votar acompanhado.

Refira-se, em todo o caso, que o modelo de voto acompanhado por pessoa de confiança não estava desalinhado com as normas internacionais, designadamente com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁶⁹ e com o Código de Boa Conduta em matéria eleitoral, adotado pela Comissão de Veneza do Conselho da Europa, em 2002, e revisto, no que toca à participação eleitoral de pessoas com deficiência, em 2011. Contudo, é duvidoso, à luz destas normas⁷⁰, que essa modalidade de voto possa ser imposta pelos membros da mesa de voto aos eleitores cegos ou afetados por deficiência ou doença física notória.

Vale a pena, a este propósito, chamar a atenção para o modelo de votação português. Como é sabido, Portugal adotou, em todos os atos eleitorais, um modelo que passa pela entrega ao cidadão eleitor de um boletim de voto, de onde constam as denominações, símbolos e siglas dos partidos e coligações proponentes de candidaturas, cabendo ao eleitor assinalar a sua escolha no quadrado em branco correspondente. A necessidade de facilitar a votação por parte de cidadãos analfabetos, através da utilização de fotografias e símbolos no boletim de voto, é destacada pelo Comité dos Direitos Humanos, no âmbito do seu comentário sobre o artigo 25.º do PIDCP⁷¹.

⁶⁵Projeto de lei n.º 567/XIII, 2.º PAN e Proposta de lei n.º 77/XIII do Governo. Destaque ainda para o Projeto de Resolução n.º 747/XIII/2.º, apresentado pelo CDS-PP, que recomenda ao Governo que promova o estudo de métodos alternativos de exercício do direito de voto por cidadãos com deficiência. Para além da exceção ao caráter secreto do voto, o Projeto alerta para o facto de as soluções atualmente constantes das leis eleitorais obrigarem à deslocação das pessoas com deficiência visual até às mesas de voto.

⁶⁶Artigos 33.º, 74.º, 86.º-87.º da LEPR, artigos 42.º e 79.º a 87.º e 95.º a 97.º da LEAR, e artigos 69.º e 116.º a 120.º LEOAL.

⁶⁷No artigo 96.º, n.º 4 da LEOAL, e no artigo 87.º, n.º 4 da LEPR, na redação que lhes foi conferida pela Lei Orgânica n.º 3/2018, dispõe-se que a matriz de voto em braille é sobreposta ao boletim de voto para que o eleitor com deficiência visual possa proceder à sua leitura e expressar o seu voto com uma cruz no recorte do quadrado da lista correspondente à sua opção de voto.

⁶⁸Manifestada na Conferência “Eleições Acessíveis”, que teve lugar em 2017.

⁶⁹Artigos 9.º e 29.º da Convenção.

⁷⁰Segundo o artigo 29.º, a, iii) da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, os Estados-parte comprometem-se a assegurar que as pessoas com deficiências podem efetiva e plenamente participar na vida política, “garantindo a livre expressão da vontade das pessoas com deficiência enquanto eleitores e para este fim, sempre que necessário, a seu pedido, permitir que uma pessoa da sua escolha lhes preste assistência para votar.”

⁷¹United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 12 July 1996 (parágrafo 12).

Existem, contudo, modelos que dispensam o eleitor de assinalar a sua escolha no boletim de voto. É o que se passa, por exemplo, em Espanha⁷² ou em França⁷³, em que o eleitor recebe tantos boletins quantas as candidaturas proponentes, devendo colocar o boletim da candidatura escolhida dentro de um envelope suficientemente opaco - isto é, de um envelope que permita resguardar o sentido do voto do eleitor - e inseri-lo na urna. Trata-se de um sistema que facilita a votação por parte das pessoas com deficiência visual, que assim não terão de assinalar a sua opção no quadrado correspondente, bem como de outras pessoas com mobilidade reduzida, dispensando-as - eventualmente - de votar acompanhadas de pessoa de confiança. Acresce que o sistema desincentiva, no entender de alguma doutrina, a inutilização voluntária ou involuntária dos boletins de voto, ou seja, tem capacidade para diminuir o número de votos nulos⁷⁴ (Gálvez-Muñoz 2009b). Contudo, acarreta custos financeiros e ambientais não despididos, já que haverá que garantir que cada mesa de voto dispõe de um número suficiente de boletins e de envelopes, fazendo crescer significativamente o número de boletins inutilizados.

VOTO IGUAL

Como está organizado o sistema eleitoral?

Para efeito das eleições legislativas, o território nacional está dividido em círculos eleitorais plurinominais, ou seja, em colégios eleitorais geograficamente definidos aos quais está associado mais do que um mandato ou Deputado a eleger. Os eleitores votam nas listas propostas pelos partidos políticos (só eles podem apresentar candidaturas às eleições legislativas), sem possibilidade de alterar a ordem de seriação dos candidatos a Deputados, sendo depois os mandatos distribuídos em conformidade com o princípio da representação proporcional, o que significa que cada partido obtém um número de mandatos proporcional ao número de votos alcançado nas eleições (Miranda 1995) (Urbano 2006).

Através da representação proporcional - que caracteriza todo o sistema eleitoral e é, além disso, insuscetível de revisão constitucional - visa-se assegurar que a composição do Parlamento reflete de forma exata as posições e os projetos políticos dos eleitores. Para que isso aconteça, o aspeto decisivo é a magnitude dos círculos eleitorais: quanto mais mandatos estiverem associados a cada círculo, maior a otimização da representação proporcional.

Tanto para as eleições legislativas como para as eleições para a assembleia legislativa das regiões autónomas, a Constituição específica a fórmula de representação proporcional com base no qual deverá ser feita a conversão de votos em mandatos, e que é, em ambos os casos, o método da média mais alta de D'Hondt⁷⁵.

Todos os votos valem o mesmo?

Sim. A igualdade do voto leva pressuposta a igual capacidade dos cidadãos para participar na formação da vontade coletiva. Por isso, todos os votos valem o mesmo, isto é, não há votos especiais ou votos que valham mais do que outros. Por outro lado, todos os votos devem contribuir da mesma forma para o resultado eleitoral.

Ora, o facto de todos os votos terem a mesma eficácia no que toca ao resultado eleitoral não implica, evidentemente, que cada um tenha o direito de ver representada no Parlamento a sua opinião ou inclinação política. Significa, contudo, que a relação entre o número de eleitores e o número de deputados a eleger em cada círculo eleitoral deve ser mais ou menos constante. A igual eficácia do voto é prejudicada, portanto, quando se detetam divergências significativas, entre os vários círculos eleitorais, ao nível dos respetivos quocientes eleitorais, isto é, do número de votos de que está dependente a eleição do último Deputado em cada círculo eleitoral.

⁷²Cf. os artigos 70.º, 81.º e 84.º-94.º da LOREG.

⁷³Cf. os artigos L57-1 a L64 do Code Électoral, para as secções de voto que não estejam dotadas de urnas eletrónicas.

⁷⁴Nem o modelo espanhol nem o modelo francês impossibilitam a produção de votos brancos e de votos nulos. O voto será nulo se o eleitor colocar no envelope mais do que um boletim ou se colocar no envelope um boletim que não corresponda ao boletim oficial; será branco se o eleitor entregar um envelope sem qualquer boletim no interior (cf. o artigo 96.º da LOREG e o artigo L65 do Code Électoral).

⁷⁵Artigos 149.º, 260.º, 288.º, al. h) da CRP. Nas eleições para os órgãos deliberativos das autarquias locais (assembleia de freguesia e assembleia municipal), a Constituição impõe o sistema de representação proporcional sem especificar o modelo (artigo 239.º, n.º 2), muito embora a LEOAL tenha adotado o método da média mais alta d'Hondt (artigo 13.º da LEOAL).

São tolerados, contudo, alguns desvios ao princípio da igualdade, como evidencia, por exemplo, a situação dos círculos eleitorais do estrangeiro, que elegem apenas 4 dos 230 Deputados à Assembleia da República. Este desvio afigura-se, porém, justificado, na perspetiva de que a situação dos eleitores residentes no estrangeiro não é materialmente idêntica à dos eleitores residentes em Portugal, e que, por isso, a capacidade para influenciar o resultado eleitoral não deve ser a mesma.

Importa salientar que no quadro constitucional português as implicações da igualdade do voto se restringem ao domínio dos votos validamente expressos. No quadro do debate sobre o descontentamento dos eleitores com aqueles que os representam, alguns intervenientes defendem que o voto em branco deveria aparecer como opção no boletim de voto, passando tais votos a ser convertidos em lugares não ocupados no Parlamento, desde que respeitado o número mínimo de 180 Deputados (efetivos) previsto no artigo 148.º da Constituição (Cunha 2013). Visa-se com tal proposta “trazer para dentro do sistema” aqueles que normalmente se abstêm, fornecendo-lhes um mecanismo politicamente robusto de manifestação do desagrado com a democracia representativa. Embora existam movimentos políticos em países como Itália, França ou o Canadá que avançam para eleições com o compromisso explícito de não assumir os eventuais lugares conquistados - funcionando assim como uma institucionalização do voto em branco ou nulo - não é conhecido nenhum enquadramento em que esteja prevista a conversão direta destes votos em cadeiras vazias (Superti 2016).

EM SÍNTESE

O presente capítulo clarificou a ligação existente entre o regime jurídico do recenseamento, designadamente as suas características estruturantes (caráter oficioso, automático e obrigatório), e os índices de abstenção em Portugal, mormente daquilo que se convencionou chamar “abstenção técnica”. Visando apaciar este diagnóstico, a Assembleia da República aprovou recentemente, por banda da Lei n.º 47/2018, de 13 de agosto, alterações ao RJRE no sentido de o tornar oficioso (ainda que não obrigatório) para os portugueses residentes no estrangeiro. Concomitantemente, através da Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, o Parlamento introduziu, nas eleições legislativas, para os nacionais não residentes, o voto presencial, que é agora, a par do voto postal, a modalidade de voto normal neste ato eleitoral.

A facilitação do procedimento eleitoral também se deteta na recente introdução do voto antecipado em mobilidade, traduzida na possibilidade de qualquer cidadão eleitor recenseado em Portugal poder exercer, antecipadamente e sem necessidade de justificação, o direito de voto nas eleições legislativas, presidenciais e para o Parlamento Europeu. A situação dos eleitores com mobilidade condicionada conheceu igualmente alguns desenvolvimentos, com a introdução de matrizes em braille destinadas aos eleitores com deficiência visual, muito embora continuem a detetar-se insuficiências jurídicas e fácticas relevantes no que respeita à acessibilidade das mesas de voto e nos procedimentos à disposição de doentes não internados e outras pessoas de mobilidade reduzida. Destaque-se, por último, a modificação dos normativos relativos à incapacidade eleitoral ativa, promovida, porventura, pela necessidade de aproximar o direito interno daquelas que são, hoje, as “melhores práticas” a nível internacional.

5. O debate sobre a abstenção

JOÃO CANCELA, COM NELSON SANTOS E VERA RAMALHETE

Retratar a abstenção em Portugal implica também dar conta da relevância que esta foi adquirindo na esfera pública. O presente capítulo resume os principais marcos no debate público sobre a abstenção e recapitula algumas das iniciativas e propostas de reforma já avançadas com vista ao aumento da participação eleitoral dos portugueses.

A emergência da abstenção enquanto tema relevante é aqui tratada em três planos de análise interligados. Em primeiro lugar analisa-se o tratamento jornalístico da abstenção, nomeadamente aquando dos períodos de cobertura das eleições. De seguida examina-se o discurso e a atuação das instituições públicas responsáveis pela administração e supervisão dos atos eleitorais. Por fim, abordam-se as principais propostas de reformas avançadas por partidos, organizações da sociedade civil, académicos e outros atores relevantes com o objetivo de sustentar, direta ou indiretamente, o aumento da abstenção. Estas três dimensões são examinadas através de dados resultantes de um levantamento de imprensa em formato digital e impresso, da consulta dos centros de documentação da Comissão Nacional de Eleições e do Ministério da Administração Interna e do arquivo dos debates parlamentares.

O TRATAMENTO JORNALÍSTICO DA ABSTENÇÃO

A emergência dos tópicos de interesse público é indissociável da ação dos meios de comunicação social, que exercem um papel essencial na definição do leque de assuntos em discussão (*agenda-setting*), na hierarquização da sua importância (*priming*), bem como no enquadramento pelo qual são apresentados à população (*framing*) (Scheufele e Tewksbury 2007). Para estudar o modo como evoluiu a saliência da abstenção enquanto tópico relevante em Portugal conduziu-se um levantamento de uma amostra da cobertura noticiosa dos atos eleitorais realizados no país, através de uma análise do conteúdo das edições do semanário *Expresso* publicadas em período de eleições. Mais concretamente, analisaram-se as duas edições anteriores e as duas edições posteriores a cada uma das eleições legislativas, presidenciais e para o Parlamento Europeu celebradas entre 1975 e 2016, num total de 123 números do semanário⁷⁶. Além do tratamento noticioso também se analisaram as menções à abstenção eleitoral nas colunas de opinião que integravam estas edições.

Da análise do material recolhido resultam três grandes conclusões. A primeira é que o volume de referências à abstenção não foi constante ao longo do tempo e que, embora se detete uma tendência de subida moderada do número de peças relacionadas com o tema, não existe uma relação linear entre o volume destas e os valores das taxas de abstenção nas eleições a que se reportam. Em segundo lugar, as peças jornalísticas com alusões à abstenção adotaram diferentes ângulos de abordagem, que oscilaram entre um polo mais descritivo e informativo e outro mais analítico e interpretativo. Finalmente, o conteúdo das menções ao tema também evoluiu, dado que em anos recentes a abstenção passou a ser referida em termos de certa consternação e preocupação, especialmente visível nos editoriais e entre os colunistas que publicaram textos de opinião sobre o assunto.

No início do regime democrático, a maior parte das alusões ao tema acentuava o alto grau de participação dos portugueses. Logo em 1975, aquando da eleição para a Assembleia Constituinte, a elevada adesão popular às primeiras eleições foi amplamente destacada no tratamento jornalístico do *Expresso*, na medida em que a “esmagadora” taxa de participação era interpretada como uma forma de legitimação da embrionária democracia portuguesa. Um ano mais tarde, na edição do semanário que precedeu a realização das eleições legislativas a 25 de Abril de 1976, surge uma interrogação que se repetiria frequentemente até aos dias de hoje: até que ponto poderiam as condições meteorológicas no dia da eleição, que se antevia chuvoso, influenciar o grau de afluência às urnas? Na edição posterior à celebração das eleições, o artigo de análise dos resultados não deixava de assinalar a quebra nos níveis de participação eleitoral, mas notava ainda assim o elevado “empenho cívico” dos portugueses. De resto, este seria um registo habitual nos primeiros anos de democracia: relativamente à afluência às urnas nas presidenciais de 1976, que se cifrou em 75%, o semanário destacou que “a percentagem de abstenção é baixa em relação ao usual em eleições de sociedades com intensa e experiente vivência democrática”.

Se a abstenção era tratada nas edições do *Expresso* das primeiras décadas da democracia como um apontamento à margem dos pontos de maior substância política das eleições, passou progressivamente a ocupar um lugar mais central. Por um lado, aumentaram as referências a uma forma de protesto que se foi disseminando: o boicote às eleições em determinadas freguesias ou localidades, frequentemente rurais, como forma de expressão de reivindicações políticas. Assim foi em 1985, no caso de Canedo, freguesia do concelho transmontano de Ribeira da Pena, que de acordo com a edição 676 do *Expresso* foi a primeira freguesia a abster-se por completo numa eleição. Por outro lado, alguns artigos adotaram uma perspetiva mais analítica, discutindo as eventuais consequências eleitorais da abstenção de segmentos específicos do eleitorado. Na cobertura de eleições mais disputadas e com resultados incertos, as implicações concretas da abstenção foram discutidas de forma abundante. Uma parte importante da cobertura noticiosa anterior à segunda volta da eleição de 1986 concentrou-se na questão de saber em que medida se absteriam os eleitores dos candidatos eliminados na primeira volta, o que podia hipotecar as possibilidades de sucesso de Mário Soares face a Diogo Freitas do Amaral.

Esta inflexão analítica foi acompanhada pela progressiva substituição de um discurso celebrativo do empenho cívico dos portugueses por um registo mais marcado pela apreensão face à escalada da abstenção. Verifica-se assim um aumento de menções ao tema nos atos eleitorais em que as sondagens anteviam uma subida da abstenção face às eleições precedentes. Na antevisão das eleições legislativas de 1995, por exemplo, assinalava-se que pela primeira vez poderiam participar eleitores já nascidos após a transição democrática, revelando os estudos de opinião que uma parte substantiva deles não pretendia exercer o seu direito de voto. Curiosamente, as eleições situadas no polo oposto – aquelas em que o desfecho era altamente previsível – também estão associadas a uma maior relevância da abstenção no tratamento produzido pelo *Expresso*. A título de exemplo, a ausência de competitividade na eleição presidencial de 2001, em que Jorge Sampaio foi confortavelmente reeleito, correspondeu a um elevado número de peças sobre as implicações da elevada abstenção, nomeadamente para a legitimidade política do mandato. O então diretor do jornal, António José Saraiva, opinou na edição anterior à eleição que “Sampaio não correu para ganhar, correu contra si próprio e especialmente contra a abstenção e contra os comentadores”. A abstenção seria de facto a mais alta registada até então em eleições presidenciais, legislativas ou autárquicas, ultrapassando pela primeira vez a fasquia dos 50%.

Progressivamente, as alusões à abstenção deram lugar a reflexões que extravasam o âmbito da eleição em causa, aplicando-se ao sistema político como um todo. Assim, o aumento da saliência da abstenção nas edições do *Expresso* não se deve apenas ao crescimento do número absoluto de peças de natureza narrativa e descritiva, mas também à propagação do tema aos espaços reservados aos editoriais e às colunas de opinião. Nestes textos estabelece-se frequentemente um nexo direto entre a descrença política dos portugueses, a sua insatisfação com o funcionamento dos partidos e instituições democráticas, por um lado, e a expansão da abstenção, por outro. Um exemplo deste tipo de diagnóstico consta do editorial que antecedeu as eleições legislativas de 2009, em que a antevisão de uma abstenção “estratosférica” era encarada como uma “consequência das ações e omissões dos partidos tradicionais, de discursos e programas que vivem em órbitas longínquas da realidade”. Ainda assim, são escassos os textos de opinião ou os editoriais dos quais constam sugestões concretas de reformas eleitorais.

⁷⁶A eleição presidencial de 1986 implicou a consulta de sete edições devido à realização de uma segunda volta.

ADMINISTRAÇÃO ELEITORAL E ABSTENÇÃO

O segundo ângulo de abordagem à emergência da abstenção enquanto problema social relevante passa pela análise do discurso e do comportamento institucional de duas entidades com responsabilidades diretas na administração dos atos eleitorais em Portugal: a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e os serviços do Ministério da Administração Interna. Cada uma destas entidades dispõe de diferentes competências e esferas de atuação, contribuindo ambas para os elevados níveis de integridade eleitoral registados em Portugal⁷⁷.

A CNE é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República e entre as suas competências, que constam do artigo 5.º da Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, incluem-se a promoção do “esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais”, “assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos do recenseamento e operações eleitorais”, bem como “a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais. Apesar de não encontrar menção expressa no texto constitucional, a CNE é uma entidade administrativa independente (artigo 267.º, n.º 3 da CRP), integrando aquele grupo de pessoas coletivas públicas que, como a Entidade Reguladora da Comunicação, tem a seu cargo não a regulação ou supervisão de um determinado setor económico, mas a defesa e a salvaguarda de certos direitos fundamentais⁷⁸, mormente de direitos políticos, como a igualdade de tratamento das diversas candidaturas, a liberdade de propaganda (ex. colocação de cartazes e outdoors, utilização de recintos públicos para ações de propaganda), ou o direito de antena dos partidos políticos⁷⁹. A criação de uma entidade independente com competência de supervisão do processo eleitoral está em linha com os standards internacionais em vigor, embora o direito internacional não vá ao ponto de especificar um modelo determinado (administrativo, jurisdicional, quase-jurisdicional ou misto), bastando-se com um imperativo de independência relativamente ao poder político⁸⁰.

No quadro do Ministério da Administração Interna, a designação da estrutura responsável pela administração eleitoral evoluiu ao longo do tempo⁸¹, mas o núcleo essencial de competências manteve-se constante: a coordenação permanente do processo de recenseamento eleitoral e a gestão de toda a logística associada ao exercício do voto e ao escrutínio provisório dos resultados – ainda que a publicação dos resultados oficiais, após a audição de eventuais queixas, compita à CNE. Para mapear a evolução do discurso interno das duas instituições responsáveis pela administração eleitoral, consultaram-se os arquivos de cada uma delas, recenseando documentos como atas, relatórios disponíveis ao público e edições diversas.

Relativamente à Comissão Nacional de Eleições o corpo documental analisado divide-se em dois grandes grupos. Por um lado, as atas das reuniões em que se examinam as questões suscitadas pelos membros da Comissão ou por entidades externas e das quais constam as deliberações aprovadas pela maioria dos membros presentes⁸². Em segundo lugar, os relatórios e outras publicações que procedem a balanços das atividades desenvolvidas e que funcionam como veículo da comunicação institucional da entidade.

⁷⁷No mais recente relatório global do Electoral Integrity Project, Portugal obtém uma pontuação de “perceção de integridade eleitoral” de 74 pontos em 100 possíveis, o que corresponde ao escalão mais alto de classificações (“integridade muito elevada”), acima de outros países da Europa do Sul como Espanha (69), Itália (68) ou a Grécia (66).

⁷⁸Cf. o acórdão n.º 613/08.

⁷⁹Cf. artigo 113.º, n.º 3 da CRP.

⁸⁰Cf. United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 12 July 1996 (parágrafo 20).

⁸¹Em 1974 foi criado o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, que funcionava na dependência do Ministério da Administração Interna. Este órgão foi extinto por fusão na Direção-Geral de Administração Interna (Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de outubro, e Decreto-Lei n.º 78/2007, de 29 de março). Mais tarde, as atribuições da Direção-Geral de Administração Interna transitaram para a Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna (SG-MAI) (Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março).

⁸²Segundo o regimento de funcionamento da Comissão, as deliberações podem tomar a forma de resoluções (decisões finais sobre matéria da exclusiva competência da CNE), recomendações (aconselhamento não vinculativo dirigido a órgãos da Administração Pública ou outras entidades), pareceres (entendimento genérico antecedido de estudo) e informações (esclarecimento jurídico ou de outra natureza).

No que toca às deliberações constantes das atas, são raras aquelas que lidam com matérias diretamente relacionadas com a abstenção. Nos anos iniciais da democracia, em 1975 e 1976, as reuniões da CNE foram palco de acesas discussões sobre a equivalência entre o voto em branco e a abstenção, e sobre se apelar à abstenção devia ser uma conduta sancionável. Em anos mais recentes os debates orientaram-se sobretudo para o escrutínio do cumprimento da lei em todas as dimensões respeitantes atos eleitorais que caem sob a alçada de escrutínio da Comissão. No que toca às matérias relativas à abstenção, pode destacar-se a aprovação pela CNE de deliberações no sentido de desincentivar a realização de eventos desportivos, nomeadamente partidas de futebol em dias de eleição. Esta recomendação fundamenta-se no risco de ocorrência de perturbações à ordem pública que prejudiquem a ida dos eleitores às assembleias de voto, bem como na deslocação de adeptos entre diferentes pontos do país, o que gera dificuldades acrescidas em votar. Recomendações deste teor foram emitidas a 17 de setembro de 2015 (ata n.º 220/XIV) e a 4 de outubro de 2016, por exemplo (ata n.º 29/CNE/XV).

Quanto ao discurso institucional expresso em relatórios de atividades e outros documentos, estes manifestavam nas primeiras décadas da democracia uma certa satisfação pelos altos níveis de participação registados em Portugal. Ainda em 1991 se podia ler num relatório de atividades da CNE que as taxas de abstenção do país se encontravam entre as mais baixas da Europa. Porém, em meados da década de 1990 ocorre uma mudança de discurso no sentido de apontar a abstenção como um problema saliente, em especial entre os eleitores mais jovens. Em 1995 foi encomendado um estudo sobre o fenómeno do abstencionismo a uma equipa da Universidade Moderna, cujas conclusões seriam apresentadas no ano seguinte. Entre os resultados mais proeminentes destaca-se precisamente a maior prevalência da abstenção entre os jovens e os eleitores com um menor grau de instrução.

Não existem indícios de que as conclusões deste e de outros estudos posteriores patrocinados pela CNE tenham sido particularmente influentes no quadro das atividades da entidade. A título de exemplo, embora o estudo da Universidade Moderna de 1995/1996 destacasse a maior propensão de segmentos específicos da população para a abstenção, as campanhas de sensibilização que antecedem os atos eleitorais continuaram a apresentar um carácter tendencialmente geral, não havendo referências ou indicações de que as campanhas tenham adotado uma diferenciação territorial ou focado de forma vinculada em camadas da população mais sujeitas a abster-se. Tipicamente os cadernos de encargos elaborados pela CNE para estas campanhas de esclarecimento não discriminam camadas particulares da população junto das quais intervir de modo a conter a abstenção, contendo apenas a indicação dos meios a ocupar (televisão, rádio, imprensa), bem como os períodos de tempo alocados a cada um deles. Por outro lado, a CNE patrocinou diversos projetos destinados a incentivar a mobilização eleitoral conduzidos por entidades exteriores.

No que toca ao Ministério da Administração Interna, a maioria das suas publicações oficiais apresenta uma natureza eminentemente descritiva e isenta de avaliações ou juízos normativos, o que exclui a formulação de reflexões críticas acerca da evolução da abstenção. Ainda assim, o atlas eleitoral relativo às eleições de 2009 para o Parlamento Europeu inclui um prefácio do então Diretor-geral, Paulo Machado, em que se destacava a necessidade de “entender como podem os poderes públicos e os serviços responsáveis pela administração eleitoral contribuir para esclarecer este fenómeno [a abstenção] que perturba a democracia e não favorece as instituições democráticas”.

A análise da revista periódica publicada pelo STAPE entre 1990 e 2009, num total de quinze números, oferece alguns elementos adicionais de reflexão. A revista publicava textos de quadros da instituição sobre diferentes aspetos de índole mais ou menos técnica, aos quais se somavam artigos da autoria de agentes externos à instituição, nomeadamente académicos. Entre as matérias trabalhadas incluem-se a discrepância entre os cadernos eleitorais e as estimativas da população ou o modelo de recenseamento em vigor. Esta publicação constitui assim um canal de disseminação de resultados do trabalho conduzido no seio da instituição, oferecendo um ponto de observação privilegiado para as posições de alguns dos intervenientes diretos na gestão do processo eleitoral. A título de exemplo, num artigo publicado em 2000, Jorge Miguéis e Paula Vasco, à época respetivamente subdiretor geral e técnica superior de informática do STAPE, sustentam que relativamente à abstenção “algo tem de ser feito, não só ao nível da continuidade do trabalho de melhoria da qualidade do recenseamento que pecará ainda por excesso de eleitores, mas sobretudo no domínio do estímulo à participação efetiva e interessada dos eleitores nos atos essenciais de participação democrática”. Assim, embora o papel do Ministério da Administração Interna passe essencialmente pela administração imparcial e rigorosa do recenseamento e do processo eleitoral como um todo, não lhe competindo avançar com propostas concretas para a mobilização dos eleitores, regista-se ainda assim a preocupação expressa pelos seus quadros face à gradual evolução dos níveis de abstenção.

PROPOSTAS DE COMBATE À ABSTENÇÃO

A última etapa no diagnóstico da abstenção em Portugal consiste na identificação das principais propostas avançadas com vista a sustê-la. Esta secção baseia-se numa pesquisa realizada no arquivo dos debates parlamentares, nos programas dos partidos representados no parlamento, na imprensa e em literatura secundária. Dá-se aqui conta das principais propostas justificadas aquando da sua apresentação, ainda que parcialmente, com o propósito de aumentar os níveis de participação eleitoral. Estas iniciativas podem agrupar-se em três grandes categorias: a institucionalização do voto obrigatório, as reformas no sistema eleitoral e a facilitação do exercício do direito de voto.

Embora o debate sobre a obrigatoriedade do voto não tenha sido muito saliente na Assembleia Constituinte, a questão foi suscitada poucos anos depois da aprovação da Constituição aquando das discussões que antecederam a aprovação da Lei Eleitoral para a Assembleia da República em 1979. PSD e CDS apresentaram projetos de lei que instituíam a obrigatoriedade legal do voto, associando uma sanção pecuniária ao seu incumprimento, o que motivou um aceso debate. Na discussão na generalidade dos projetos de lei eleitoral, João Morgado (CDS) afirmou que “num país como o nosso, em que os cidadãos estão de há muito habituados a ser multados pela violação dos deveres que o Estado ou até as autarquias lhes impõem, é legítimo esperar que eles deduzam não estar o Estado muito interessado no seu voto, se não cominar qualquer sanção pecuniária para o não exercício do direito de votar”. Já para Rui Machete (PSD), a questão que se colocava era “se deve ser combatida a abstenção, uma abstenção que claramente favorece os partidos que têm uma preocupação e uma rigidez partidárias conhecidas, ou se, pelo contrário, essa abstenção não deve ser sancionada, e, mais ainda, se se pode permitir, como já aconteceu em Portugal, que se registem campanhas a favor da abstenção”. Estas propostas não se concretizaram devido à oposição do PS e do PCP. Para Herculano Pires (PS), a abstenção deveria ser combatida através da consciencialização cívica, ao passo que a posição do PCP, expressa por Vital Moreira, era que o voto obrigatório visava “compensar a sua [dos partidos proponentes] falta de capacidade de mobilização e de consciencialização através da arreata e através da lei”.

Após um período em que a questão permaneceu adormecida, ao longo dos últimos dez anos foram pontualmente lançados apelos à introdução – ou pelo menos ao estudo da sua viabilidade – do voto obrigatório. Embora nenhum partido o tenha proposto, figuras destacadas da política portuguesa fizeram-no a título individual: em 2009, Carlos César, à época Presidente do Governo Regional dos Açores, sustentou que deveria “ser criado um movimento no país para que a obrigatoriedade do voto vigore, tenha proteção constitucional e legal”, já que “se a democracia não se proteger, quando precisarmos de autoridade democrática, ela será precária e, quando precisarmos de decidir, duvidaremos sempre da legitimidade das decisões”⁸³. Em 2014 foi Diogo Freitas do Amaral quem, em resposta a uma pergunta sobre formas de motivar os jovens para a política, equacionou a possibilidade de instituir a obrigatoriedade do voto. Argumentando que esta medida poderia contrariar “o crescente desinteresse que os cidadãos demonstram relativamente às decisões que definem o futuro do país”, o antigo líder do CDS traçou uma analogia entre o voto e outras obrigações decorrentes da vida em sociedade: “se a vacinação e o seguro automóvel são obrigatórios em Portugal por que é que o voto, que define o que vai ser o nosso país, não pode ser obrigatório?”⁸⁴. Ainda que não existam movimentos expressivos da sociedade civil que advoguem a adoção do voto obrigatório, de acordo com um estudo de opinião divulgado pelo *Expresso* no início de 2018 41% dos portugueses estariam a favor, 52% contra e 7% não teriam opinião sobre esta possibilidade (Meireles 2018).

O segundo tipo de medidas prende-se com a agilização do processo de recenseamento, tanto no território nacional como no estrangeiro⁸⁵. Relativamente ao recenseamento no território nacional, os sucessivos processos desencadeados com o objetivo de informatizar e centralizar a base de dados do recenseamento eleitoral não enfrentaram nenhum tipo de oposição, saudando os representantes de diferentes partidos este progresso na administração eleitoral.

⁸³<https://www.publico.pt/2009/05/28/politica/noticia/carlos-cesar-defende-voto-obrigatorio-em-portugal-1383497>

⁸⁴<https://www.dn.pt/politica/interior/freitas-defende-voto-obrigatorio-para-evitar-abstencao-3797040.html>

⁸⁵A questão do direito de voto dos não-residentes tem vindo a ser tratada na jurisprudência do TEDH. Avultam, com efeito, situações em que o nome do cidadão eleitor é retirado dos cadernos eleitorais ao fim de algum tempo a residir fora do país de origem (ex. 15 anos). É o caso, por exemplo, da lei eleitoral britânica, tendo o TEDH, no acórdão “Shindler v. The United Kingdom” (Application no. 19840/09, 7 May 2013), considerado que tal requisito não se mostrava contrário ao artigo 3.º do Protocolo Adicional n.º 1 à CEDH. Sobre o tema, com referências (Lappin 2016).

Quanto ao recenseamento no estrangeiro, há que assinalar a significativa mobilização de algumas associações de emigrantes portugueses. Com efeito, o movimento “Também somos portugueses” fez chegar à Assembleia da República uma petição que clamava por mudanças no modelo de recenseamento dos residentes no estrangeiro e nas condições do exercício de voto. As reivindicações deste movimento foram concretizadas na recente alteração legislativa no que toca à inscrição automática dos residentes no estrangeiro no recenseamento e ao envio gratuito dos boletins de voto⁸⁶, mas o voto eletrónico não avançou. Assim, tornou-se oficioso e automático o recenseamento dos cidadãos residentes do estrangeiro, com a possibilidade de estes solicitarem o cancelamento da inscrição se assim o desejarem. Os efeitos desta medida já se fizeram notar na evolução do número oficial de eleitores residentes no estrangeiro inscritos no recenseamento eleitoral. A 31 de dezembro de 2017 estavam recenseados no estrangeiro 318.451 eleitores⁸⁷. Um ano mais tarde, este número ascendia a 1.475.797⁸⁸. Espera-se que esta medida aumente a participação eleitoral deste grupo de portugueses e que elimine alguns dos “falsos recenseados” ainda presentes no registo nacional⁸⁹.

As objeções a estas propostas prenderam-se, desde logo, com a circunstância de o recenseamento oficioso poder comprometer o exercício de direitos políticos no Estado de residência, algo que pode entravar ou tornar mais difícil o processo de integração dos portugueses nesses países. O facto de o eleitor poder cancelar a inscrição no recenseamento – que conserva assim o seu carácter voluntário – não é inteiramente satisfatório, já que se estima que um número significativo de eleitores permanecerá, por inércia, inscrito no recenseamento. Tal circunstância é particularmente grave na eleição presidencial, em que, por força da Constituição, o direito de voto dos residentes no estrangeiro depende da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional (Miranda e Medeiros 2006). A introdução do recenseamento automático elimina (ou altera, pelo menos) a única condição comprovativa dessa ligação, que, de acordo com a lei eleitoral, é a vontade, manifestada pelo eleitor emigrante, de inscrição no recenseamento no estrangeiro. Este último argumento tem ainda mais peso quando referido ao Projeto de lei apresentado pelo Bloco de Esquerda, que ia mais longe que PSD e Governo ao pretender tornar obrigatório, para além de oficioso e automático, o recenseamento eleitoral de portugueses no estrangeiro, vedando-lhes a possibilidade de solicitar o cancelamento da inscrição⁹⁰.

O terceiro tipo de propostas de combate à abstenção prende-se com a facilitação das condições de exercício do direito ao voto. Neste domínio, as principais medidas propostas e efetivamente concretizadas foram promovidas pelo Partido Socialista. A Assembleia da República aprovou recentemente uma proposta de lei do governo que introduz o chamado “voto antecipado em mobilidade em território nacional”, com o intuito de permitir a qualquer cidadão eleitor recenseado em Portugal o exercício do direito de voto nas eleições legislativas, presidenciais e para o Parlamento Europeu no sétimo dia anterior ao da eleição (domingo), sem necessidade de indicar qualquer motivo justificativo. De acordo com o diploma, cabe ao cidadão eleitor, entre o 14.º e 10.º dias anteriores à eleição, manifestar a sua intenção de votar antecipadamente, devendo exercer o seu direito de voto numa das mesas de voto em mobilidade. No campo da sociedade civil, e ao contrário do que sucedeu no caso dos residentes no estrangeiro, não se verifica dentro do país a formação de movimentos ou reivindicações a favor da flexibilização do modelo de votação. Nas secções de opinião da imprensa encontram-se apelos ocasionais, e a título individual, à adoção de medidas como o voto remoto via internet ou à possibilidade de voto durante a semana, mas estes não se traduzem em esforços organizados.

Por fim, o último tipo de propostas que procuram, ainda que parcialmente, dar resposta a abstenção prende-se com as alterações ao sistema eleitoral, cuja premência é frequentemente associada aos baixos níveis de participação. Conforme notam André Freire e Manuel Meirinho Martins, nas várias propostas de reforma do sistema eleitoral “que foram apresentadas ao longo do tempo pelos principais partidos no Parlamento ao país, encontramos sistematicamente referências à necessidade de aumentar os baixos níveis de confiança que os portugueses têm nas suas instituições políticas, à progressiva redução dos níveis de identificação com o atual sistema partidário e até ao aumento constante da abstenção eleitoral” (Freire e Meirinho Martins 2009, 358)

⁸⁶Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto.

⁸⁷Mapa n.º 1/2018, Diário da República, 2.ª série — N.º 43 — 1 de março de 2018.

⁸⁸Mapa n.º 1-A/2019, Diário da República, 2.ª série — N.º 43 — 1 de março de 2019.

⁸⁹Projeto de lei n.º 517/XIII/2.º PPD/PSD e Proposta de lei n.º 77/XIII/2.º do Governo.

⁹⁰Projeto de lei n.º 427/XIII/2.º BE.

Entre vários exemplos que se enquadram nesta descrição, a recente proposta avançada pelas associações SEDES e Associação Por uma Democracia de Qualidade é ilustrativa. Pode ler-se que “os portugueses têm manifestado essa insatisfação [com o funcionamento da democracia], como mostram as taxas muito elevadas e crescentes de abstenção”, e que “importa atalhar esta fadiga e refrescar o gosto pela intensa participação democrática” e “revigorar a proximidade da relação cidadão entre eleitos e eleitores” (SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social e Associação Por uma Democracia de Qualidade 2018, 2-3). O cumprimento destes objetivos seria alcançado, de acordo com os proponentes da reforma, através da adoção de um sistema eleitoral de representação proporcional personalizada. No entanto, nesta e noutras propostas, nem sempre se estabelece uma indicação expressa e clara donexo causal entre a sua adoção e a meta (ainda que secundária) de aumentar a participação eleitoral. No próximo capítulo procuramos compreender em que medida é que diferentes reformas legislativas têm, noutros países, sortido os efeitos desejados.

EM SÍNTESE

Este capítulo dá conta da evolução da abstenção enquanto tópico saliente na discussão pública sobre as eleições e o sistema político português. A principal conclusão a reter é que, não obstante a maior visibilidade pública que a problemática da abstenção adquiriu ao longo das décadas mais recentes, o balanço dos esforços institucionais e das propostas concretas para a enfrentar tem sido modesto. São raras as propostas concretas de medidas que tenham sido avançadas ao longo da democracia, em especial de forma mais estruturada e desenvolvida. Além disso, a escassez de medidas propostas pelos partidos e instituições relevantes não é, regra geral, contrabalançada pelo empenho da sociedade civil.

Uma das exceções parciais passa pela existência de várias propostas de reforma do sistema eleitoral, ainda que a sua tónica seja, em norma, colocada no aprofundamento da qualidade da representação, mais do que no incentivo a um aumento do volume de participação. Outro desenvolvimento que contraria a tendência geral de inércia institucional é a aprovação parlamentar na atual legislatura de propostas visam facilitar o exercício do voto no estrangeiro e em território nacional.

6. Medidas de combate à abstenção

JOÃO CANCELA E MARTA VICENTE

Se até aqui o documento adotou um teor eminentemente descritivo, este capítulo final apresenta um conjunto de medidas que podem ser tidas em conta para estancar, ou pelo menos suavizar, a subida da abstenção em Portugal. As conclusões principais dos capítulos anteriores orientaram a escolha das medidas aqui incluídas, pelo que importa sintetizar alguns dos resultados mais dignos de nota.

O primeiro capítulo confirma que a participação eleitoral em Portugal – sobretudo nas eleições para a Assembleia e Presidência da República e para o Parlamento Europeu – tem vindo a descer nas últimas décadas, mas mostra que a magnitude desse declínio depende da metodologia de cálculo empregue. Importa destacar este resultado na medida em que o diagnóstico da prevalência da abstenção em Portugal ao longo dos últimos anos pode ser exagerado se nos restringirmos à análise dos valores oficiais. Tal como se refere no segundo capítulo, embora este aumento da abstenção se insira numa dinâmica global e, mais especificamente, europeia, a sua magnitude é mais expressiva no caso português. De facto, as trajetórias de evolução da participação em países como a Bélgica, a Suécia ou a Estónia sugerem que apesar de o aumento da abstenção ser observável numa ampla diversidade de países, não constitui uma inevitabilidade.

Um passo fundamental na análise da abstenção eleitoral passa por determinar se existem desigualdades sistemáticas na sua incidência. Dado que as eleições constituem os mecanismos basilares de seleção de representantes políticos em regimes democráticos, assimetrias no exercício do voto podem gerar um enviesamento na ponderação das preferências de diferentes grupos. A análise de dados sobre a participação em eleições legislativas portuguesas, da qual se dá conta no terceiro capítulo, corrobora que há grupos sistematicamente menos propensos a participar nas eleições legislativas. Merecem destaque as diferenças de participação com base na idade e, em especial, na condição económica, o que confirma que a abstenção não é socialmente neutra e que afeta de forma desigual cidadãos com diferentes perfis. Há assim uma sobreposição entre a desigualdade económica e política, reproduzindo-se assim na arena eleitoral assimetrias que estão já patentes na esfera económica.

No quarto capítulo mostra-se que o enquadramento jurídico e constitucional português impõe limites importantes aos horizontes de reforma legislativa em matéria eleitoral. Como veremos ao longo deste capítulo, esta circunstância condiciona de forma importante a aplicabilidade de medidas vigentes noutros contextos. Por fim o quinto capítulo mostra que o aumento da abstenção e da sua relevância no espaço público não corresponderam a um aumento expressivo do volume de propostas especificamente desenhadas para combater-la.

O QUE INFLUENCIA A PARTICIPAÇÃO?

As variações na participação eleitoral são objeto de uma multiplicidade de estudos sobre diferentes contextos nacionais e subnacionais, com recurso a dados de natureza observacional, inquéritos e experiências. Os trabalhos de revisão e síntese teórica mais recentes esforçam-se por distinguir o impacto de diferentes fatores explicativos, procurando destrinçar o peso relativo de cada um deles. Aqui incluem-se os atributos socioeconómicos do território em que a eleição se disputa, nomeadamente variáveis como os níveis de rendimento, de desigualdade, ou o perfil etário e étnico do eleitorado. Outros fatores a ter em conta prendem-se com as dimensões institucionais das eleições, isto é, “as regras do jogo” formais e informais que regem o funcionamento da competição entre partidos ou

candidatos e o exercício do voto pelos eleitores. Existem também elementos políticos relevantes que se prendem com o grau de competitividade eleitoral, a extensão dos esforços de mobilização dos partidos, a sua coesão e oferta programática. Por fim, há que ter em conta características individuais dos eleitores, como por exemplo o seu estatuto socioeconómico, o nível de sofisticação e de conhecimentos sobre política ou até as suas condições de saúde.

Num ensaio recente, Hanna Wass e André Blais (2017) argumentam que esta multiplicidade de fatores de índole agregada e individual afeta os três elementos fundamentais que definem se um indivíduo vota ou se abstém: os custos associados ao voto ou, invertendo os termos, quão conveniente é votar; o grau de firmeza do eleitor em expressar a sua preferência política, que pode variar em função do apego a um dado partido ou do grau de incerteza da eleição; e a intensidade do sentimento de dever cívico, que constitui um estímulo de natureza normativa mesmo que a preferência por um determinado partido/candidato seja ténue ou que o resultado final da eleição seja tido como praticamente certo.

Face ao objetivo de propor medidas que sejam relevantes e equacionáveis em contexto de reforma do caso português, o tipo de fatores aqui privilegiados são os de natureza institucional. “Instituições” referem-se aqui não apenas às regras que estruturam os atos eleitorais, mas também a outras dimensões de funcionamento dos sistemas políticos que possam influenciar os níveis de participação presentes. Dentro do plano institucional é possível equacionar reformas cirúrgicas, cuja aplicação poderá ser porventura simples, ou outras de maior envergadura, que implicariam mudanças mais profundas nas “regras do jogo”.

Em que medida é que podemos estabelecer uma associação causal entre a adoção de reformas institucionais e variações de participação eleitoral? Uma comparação não controlada entre um caso que apresente uma dada característica institucional e outro em que este traço esteja ausente será pouco informativa na medida em que podem convergir uma série de fatores que conduzam a uma conclusão espúria. Importa assim proceder a comparações que permitam o estabelecimento de inferências mais robustas. Esta meta pode atingir-se por via da análise de um maior número de casos ou, idealmente, de um estudo em que as variáveis contextuais sejam idênticas nos casos a comparar. Uma variação institucional num dado país pode ser especialmente útil por permitir isolar o seu efeito, dado que as restantes variáveis tenderão a manter-se constantes. Há um manancial de experiências noutros países que são indicativas do potencial impacto (ou falta dele) que diferentes opções podem ter na participação eleitoral.

Apesar de o contexto português se caracterizar por uma certa constância institucional no que toca às regras das eleições, um estudo recente permite perceber que também em Portugal mudanças legislativas podem afetar os níveis de participação eleitoral. A Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, popularmente conhecida como a lei de limitação de mandatos autárquicos, surtiu efeitos práticos em 2013, ao impedir que se recandidatassem ao mesmo cargo os autarcas que já tivessem cumprido três mandatos consecutivos. Um estudo exaustivo coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga (2017) mostra que esta alteração legislativa trouxe um impacto significativo nos níveis de participação eleitoral dos municípios e freguesias afetados. Em média, as freguesias em que os presidentes da Junta e da Câmara estavam ambos impedidos de se recandidatar em 2013 registaram valores oficiais de participação superiores em dois pontos percentuais às freguesias em que ambos os ocupantes deste cargo se podiam recandidatar. É assim possível determinar que mesmo medidas desenhadas com outros propósitos – neste caso concretizar o princípio da renovação no exercício do poder político estabelecido no artigo 118.º da CRP – podem influenciar de forma modesta, mas significativa, os níveis de participação eleitoral.

O espectro de opções de reforma aqui apresentadas engloba desde medidas estruturais cuja aplicação a curto ou médio prazo se afigura pouco plausível no contexto português – como a adoção do voto obrigatório ou do voto remoto via internet – até medidas de recorte menos profundo, mas cujos efeitos poderão ser ainda assim tangíveis. Entre estas incluem-se a flexibilização no exercício do voto antecipado, o aumento do número de dias de eleição, bem como a aplicação de programas que visem intervir junto da população jovem para fortalecer o sentimento de dever cívico associado à participação. Cada uma das reformas institucionais e administrativas aqui discutidas vigora já em pelo menos um contexto, sendo a discussão sobre os seus efeitos alicerçada nos resultados concretos dessas experiências. Sempre que os dados disponíveis assim o permitam apresentam-se os efeitos das medidas em causa nos níveis de participação dos países em que foram aplicados e, se tal for possível, uma estimativa do seu impacto orçamental em Portugal.

OBRIGATORIEDADE DO VOTO

É consensual que a obrigatoriedade do voto se encontra entre os fatores com maior capacidade explicativa dos níveis de participação eleitoral: vota-se mais onde e quando é obrigatório votar, e quanto mais apertadas forem as sanções para os incumpridores mais elevadas são as taxas de participação (Cancela e Geys 2016; Stockemer 2016a). Um estudo publicado pelo IDEA sugere que, em média, nas democracias com voto obrigatório os níveis de participação cifram-se em cerca de 9 pontos percentuais acima das restantes (Solijonov 2016, 37).

De acordo com alguns dos seus proponentes, o voto obrigatório tem o potencial de diminuir a expressão política das assimetrias de base socioeconómica (Lijphart 1997), já que aumentaria a predisposição para o voto entre as camadas mais pobres da população, tipicamente menos propensas a participar. Apesar de esta hipótese ter sido corroborada por estudos conduzidos em diferentes democracias (Fowler 2013; Carey e Horiuchi 2017; Bechtel, Hangartner, e Schmid 2016), existe pelo menos um caso em que se terá verificado o efeito oposto: há indícios de que no Brasil a obrigatoriedade de voto conduziu a um aprofundamento da desigualdade de participação (Cepaluni e Hidalgo 2016).

Como se operacionaliza na prática a obrigação de votar? O voto obrigatório existe em praticamente todos os países da América Latina (com exceção da Colômbia, do Chile, da Guatemala e da Nicarágua), registando-se igualmente experiências em países como a Bélgica, o Luxemburgo, a Suíça, a Áustria, ou a Austrália (Pennicino 2017; Pitalua e Tilvez 2017; Lund 2013). As sanções jurídicas em caso de incumprimento variam entre a obrigação de dar uma explicação para o comportamento abstencionista (Austrália), sanções pecuniárias (Bélgica, Austrália, Perú ou Chipre⁹¹), e a privação de direitos civis, políticos e sociais, tais como o acesso a serviços públicos, dificuldades em aceder ao emprego público, proibição de emissão de passaporte ou de carta de condução (Grécia), ou a eliminação temporária do recenseamento eleitoral (Bélgica). Acrescente-se que o voto obrigatório assume, nestes países, um desenho variável, seja porque só está previsto em certas regiões (por exemplo, na Suíça, apenas o Cantão de Schaffhausen prevê o voto obrigatório), seja porque exclui certas categorias de pessoas (no Brasil, Luxemburgo, Paraguai ou Perú, a obrigação de votar não é aplicável a pessoas com mais de 65 ou 70 anos) (Birch e Lodge 2015).

Alguns dos proponentes da obrigatoriedade do voto frisam que, estando a democracia numa luta pela subsistência, o voto obrigatório é a única solução verdadeiramente eficaz para combater a redução da participação eleitoral registada nas últimas décadas. Do ponto de vista constitucional, o principal argumento é o de que o voto obrigatório comporta uma limitação que não é substancialmente mais séria do que a de ter um seguro de saúde, usar capacete ou cinto de segurança, pagar impostos ou separar o lixo. Outros acentuam que não há nenhum direito (fundamental) à abstenção, visto que o voto é em parte uma manifestação de autonomia e noutra parte um poder funcionalizado à determinação da vontade coletiva e à preservação do sistema democrático (Rovensky 2008; Hill 2015a).

Contudo, o voto obrigatório comporta uma restrição à liberdade individual. Essa restrição não se traduz apenas no dever de levar a cabo um determinado comportamento (obrigação de deslocação até às mesas de voto, caso o voto seja presencial), mas também na impossibilidade de os cidadãos, de forma consciente, mostrarem a sua indiferença relativamente à votação (Hill 2015b; Lever 2010). Assim, o voto obrigatório obsta a que os cidadãos se autodeterminem politicamente, substituindo-se de modo paternalista à avaliação que estes eventualmente levem a cabo sobre o mérito da participação nos assuntos públicos (Hill 2015b). Acresce que algumas análises revelam que o efeito do voto obrigatório é mais tangível no aumento de participação eleitoral quando baseado num modelo sancionatório agressivo, assente na privação de direitos ou em sanções pecuniárias elevadas (Rovensky 2008). No Luxemburgo, por exemplo, o não cumprimento do dever de votar acarreta uma coima de 100 a 250€, que sobe para 500 a 1000€ em caso de reincidência; na Áustria, a sanção é de 400€ para as eleições municipais e de 700€ para as demais eleições.

Para contornar parte destas objeções, alguns estudiosos do tema avançam um modelo em que apenas a primeira votação seria obrigatória, o que teria a vantagem de afetar exclusivamente os mais jovens, que, por norma, já estão sujeitos a limitações mais ou menos intensas da sua autonomia (por exemplo, escolaridade obrigatória); ou a previsão de um estatuto de objetor de consciência, em moldes semelhantes àquele que existe na Austrália, no sentido de viabilizar que eleitores com convicções políticas profundas obtenham, a título excecional e mediante um procedimento

⁹¹O Chipre aboliu o voto obrigatório, em 2017.

definido por lei, dispensa do dever de votar (Saunders 2010; Lever 2010).

Do ponto de vista jurídico e constitucional, como vimos no quarto capítulo, a imposição da obrigatoriedade do voto em Portugal afigura-se complexa e, no mínimo, potencialmente controversa. Apesar dos apelos ocasionais a que se fez menção no capítulo anterior, não é hoje conhecida qualquer intenção concreta por parte de nenhum dos partidos com representação parlamentar em assumir esta proposta em sede de revisão constitucional.

ALTERAÇÕES AO SISTEMA ELEITORAL

As eleições são um traço comum a todas as democracias representativas, mas as regras que convertem o conjunto das preferências individuais dos eleitores em cenários concretos de representação política variam consideravelmente. Os sistemas eleitorais, por funcionarem como filtros das escolhas dos cidadãos, têm assim o condão de fomentar ou reduzir os incentivos à participação eleitoral. Não surpreende, por isso, que a relação entre sistemas eleitorais e abstenção seja amplamente explorada pela literatura em política comparada. Tipicamente o contraste é estabelecido entre os países com sistemas maioritários, onde a participação tende a ser mais baixa, e os países com representação proporcional, onde a participação é mais elevada (Blais 2006; Stockemer 2016a; Cancela e Geys 2016).

No entanto, os sistemas eleitorais não variam apenas no que diz respeito aos princípios de representação e fórmulas de conversão, mas também quanto ao desenho e magnitude dos círculos e à estrutura de boletim de voto. O grau de liberdade de escolha ao dispor dos eleitores, em particular, é um aspeto que oferece um elevado espectro de variação, sendo que na Europa a maior parte dos países com representação proporcional já admite que os eleitores expressem uma preferência por um determinado candidato que integra a lista partidária (Pereira e Andrade e Silva 2009). Como é mencionado no capítulo anterior, a circunstância de Portugal combinar níveis relativamente baixos de participação e um sistema eleitoral assente em listas fechadas e bloqueadas leva a que os apelos à adoção de uma maior personalização na escolha de representantes sejam fundamentados, mesmo que parcialmente, na necessidade de responder aos baixos níveis de participação eleitoral e de satisfação com a democracia (Freire, Martins, e Moreira 2008; Costa Lobo 2018).

O retrato que resulta da bibliografia sobre a relação entre personalização e participação eleitoral é algo ambíguo relativamente às reais consequências de aumento dos níveis de participação. Por um lado, um estudo conduzido sobre as eleições locais no caso espanhol mostra que a participação é ligeiramente (1 a 2 pontos percentuais) mais elevada nos municípios em que existe uma maior personalização do voto por comparação com os municípios em que apenas se escolhe entre partidos (Sanz 2017). Por outro lado, um estudo de alcance mais amplo, conduzido por Jean-Benoit Pilet e Alan Renwick (2016) e baseado em dezanove alterações aos sistemas eleitorais de assembleias legislativas em países europeus no sentido de uma maior personalização do voto, não desvendou qualquer efeito consistente de subida dos níveis de participação após a concretização das reformas. A existência de casos pontuais em que tal sucedeu (as eleições na Islândia em 2000 ou na Letónia em 2009, por exemplo) é contrabalançada por um número bastante superior de casos em que os níveis de participação desceram.

Em suma, estes resultados aconselham a não assumir que uma maior personalização do voto trará necessariamente um acréscimo de participação, pelo menos nas eleições disputadas ao nível nacional. Além disso, os efeitos das reformas nos próprios níveis de satisfação com a democracia parecem ficar circunscritos aos segmentos da população com níveis mais elevados de sofisticação política (Bosch e Orriols 2014). Dado que estes são estes os eleitores com mais tendência para votar seja como for, ganha força a hipótese de que o eventual impacto das reformas do sistema eleitoral na participação eleitoral dos portugueses possa ser limitado.

Em comparação com a institucionalização do voto obrigatório, a reforma do sistema eleitoral da Assembleia da República oferece menos entraves constitucionais, desde que seja respeitado o limite material da salvaguarda de um sistema de representação proporcional⁹². No entanto, face ao insucesso recorrente de todas as propostas de mudança já avançadas relativamente às regras das eleições à Assembleia da República (Braga da Cruz 2000; Freire 2017), uma possibilidade a ter em conta seria contemplar a introdução do voto preferencial nas eleições de outros órgãos

políticos. Mais concretamente, tanto as eleições para a Assembleia Municipal como as eleições para o Parlamento Europeu poderiam ser arenas apropriadas para testar a eficácia desta medida enquanto indutor de participação. No primeiro caso, em particular, a maior proximidade geográfica entre eleitores e candidatos pode incentivar a adesão a esta modalidade de voto; por outro lado, a eleição do órgão central na gestão do executivo autárquico, a presidência da Câmara Municipal, continuaria a realizar-se através do método atual, pelo que esta não seria uma medida muito disruptiva. Caso estas reformas avançassem e se concluísse que existe um efeito positivo e significativo, poderia então considerar-se a sua aplicação no plano das eleições legislativas.

ELEIÇÕES SIMULTÂNEAS

A realização simultânea de eleições para dois ou mais órgãos políticos, à semelhança do que ocorre na Bélgica ou na Suécia, contribui para a subida dos níveis de participação eleitoral. Uma revisão da literatura (Cancela e Geys 2016) mostra que são sobretudo as eleições ao nível subnacional (locais, regionais, estaduais) que beneficiam do efeito de contágio de participação. Porém, tendo em conta a cartografia da participação traçada no terceiro capítulo deste relatório, é possível antever que também as eleições ao nível nacional beneficiariam da ida às urnas de eleitores com maior propensão para votar nas eleições locais, sobretudo nas zonas rurais.

A adoção permanente de um modelo semelhante ao sueco ou belga não se afigura exequível no caso português por várias razões. Desde logo, como resume a tabela 2, os calendários definidos em cada uma das leis que regulam a eleição dos diferentes órgãos não são coincidentes e a competência da marcação dos atos eleitorais não está concentrada num único órgão. Além disso, atendendo ao desenho institucional e aos padrões de funcionamento do sistema político português, uma coincidência na eleição da Presidência e Assembleia da República não seria praticável nem, provavelmente, desejável. Também o facto de a dissolução prematura do parlamento ser algo frequente na democracia portuguesa constitui um obstáculo à previsibilidade de calendário que um modelo de eleições simultâneas pressupõe. Finalmente, há resistências importantes no seio dos partidos políticos, algo que ficou patente aquando da marcação das eleições autárquicas e legislativas de 2009. Apesar de o então Presidente da República Cavaco Silva (a quem apenas competia a marcação das eleições legislativas) ter aventado a hipótese de os dois atos eleitorais se realizarem em simultâneo, os diferentes partidos manifestaram fortes reservas. O argumento mais frequentemente esgrimido contra a simultaneidade das eleições é que a independência de cada ato eleitoral é mais bem preservada através de uma clara demarcação temporal. Assim, em 2009, a decisão final acabou por ser separar em duas semanas a realização destas eleições.

⁹²Artigo 288.º, alínea h) da CRP.

Tabela 4. Calendário das diferentes eleições realizadas em Portugal

Eleição	Competência para a marcação	Calendário típico da marcação da eleição	Período previsto para a próxima eleição
Presidência da República	Presidente da República	3 - Tanto o primeiro como o eventual segundo sufrágio realizar-se-ão nos 60 dias anteriores ao termo do mandato do Presidente da República cessante, ou nos 60 dias posteriores à vagatura do cargo. (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio, artigo 11.º)	Janeiro de 2021
Assembleia da República	Presidente da República	2 - No caso de eleições para nova legislatura, essas realizam-se entre o dia 14 de setembro e o dia 14 de outubro do ano correspondente ao termo da legislatura. (Lei n.º 14/79, de 16 de maio, artigo 19.º)	6 de outubro de 2019
Autarquias Locais	Governo	2 - (...) entre os dias 22 de setembro e 14 de outubro do ano correspondente ao termo do mandato. (Lei Orgânica n.º 1/2001, artigo 15.º)	Setembro ou outubro de 2021
Parlamento Europeu	Conselho Europeu estipula intervalo. PR procede à marcação, ouvido o governo.	3 - Se se verificar ser impossível a realização das eleições na Comunidade no decurso deste período [primeira semana de junho] o Conselho, deliberando por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu, fixará um outro período que pode situar-se o mais cedo um mês antes e o mais tardar dois meses após o período que resulta do disposto no parágrafo anterior. (Ato relativo à eleição dos representantes ao Parlamento Europeu por sufrágio universal direto, anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, Euratom, emendado pela Decisão do Conselho 2002/772/CE, Euratom, de 25 de junho de 2002 e de 23 de setembro de 2002, artigo 11.º)	Maio ou junho de 2024
Assembleia Regional dos Açores	PR	2 - As eleições realizam-se, normalmente, entre o dia 28 de setembro e o dia 28 de outubro do ano correspondente ao termo da legislatura. (Lei eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de agosto, artigo 19.º)	Setembro ou outubro de 2020
Assembleia Regional da Madeira	PR	2 - No caso de eleições para nova legislatura, estas realizam-se entre o dia 22 de setembro e o dia 14 de outubro do ano correspondente ao termo da legislatura. (Lei eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, artigo 19.º)	22 de setembro de 2019

Ainda assim, poderá valer a pena tomar esta opção em consideração quando a oportunidade se colocar perante os decisores a quem compete a definição das datas das eleições. Nos casos pontuais em que essa janela de oportunidade exista, a realização simultânea das eleições legislativas com outros atos eleitorais (autarquias locais, assembleias legislativas regionais ou Parlamento Europeu) pode resultar em aumentos de participação. Com base nas tendências observadas ao longo dos últimos atos eleitorais e nas conclusões da literatura comparada sobre este tema pode argumentar-se que os níveis de participação nas eleições para as assembleias legislativas regionais dos Açores e da Madeira, em particular, poderiam beneficiar do efeito de incentivo à participação que traria a sua realização em simultâneo com as eleições para a Assembleia da República.

DIA DA VOTAÇÃO

No plano comparado, os países onde as eleições que se realizam durante o fim-de-semana registam valores de participação eleitoral superiores àqueles onde as eleições se celebram no resto da semana. Nessa medida, adotar em Portugal um modelo de eleição realizada em exclusivo num dia da semana, à semelhança do que ocorre no Reino Unido, nos Estados Unidos da América ou na Irlanda, não resultaria provavelmente num incremento de participação.

Ainda assim, um estudo de opinião coordenado por Jean Blondel (Blondel, Sinnott, e Svensson 1997) que recorreu a dados qualitativos e quantitativos para estudar a participação nas eleições para o Parlamento Europeu de 1994 realça a existência de um *trade-off* entre a possibilidade de votar ao fim-de-semana e durante a semana. Alguns dos inquiridos nos países onde se vota ao fim-de-semana prefeririam poder votar durante a semana e abstiveram-se por não desejarem gastar um dia livre com a votação. Estes eleitores são menos numerosos do que aqueles que se encontravam na situação inversa: ter de votar durante um dia útil e não poder fazê-lo por constrangimentos laborais ou de outra índole. Face a estes dados, os autores sugeriam a expansão do período de votação das eleições para o Parlamento Europeu para dois dias, de modo a abarcar o domingo e a segunda-feira ou, em alternativa, a sexta-feira e o sábado.

O voto ao longo de dois dias ocorre por regra na República Checa e esporadicamente em Itália, tendo também já sido praticado na Eslováquia e na Noruega. Este reduzido número de instâncias não permite testar de forma sólida a existência ou não de efeitos associados à duração do ato eleitoral. Porém, analisando os níveis de participação em várias eleições realizadas na Europa desde 1990 conclui-se que, em média, as eleições em que o voto se estende por dois dias são mais participadas em cerca de quatro pontos percentuais.

Ainda que pudesse ter o efeito de ajudar a conter a abstenção, esta medida não é isenta de problemas. Desde logo, haveria um aumento da despesa associada às operações eleitorais, dado que seria necessário custear a presença dos membros da mesa durante um dia adicional. Tomando como base os valores despendidos com a administração eleitoral das últimas eleições autárquicas, por exemplo, foram gastos 2,93 milhões de euros na compensação aos membros das mesas de voto, pelo que esta verba teria de ser duplicada, o que implicaria um custo significativo. Poderia também haver dificuldades decorrentes da ocupação ao longo de um dia útil de equipamentos públicos, nomeadamente escolas. A isto seria necessário acrescentar o valor relativo à vigilância e policiamento das urnas dos votos entre os dois dias da eleição. No plano jurídico, as redações atuais das leis eleitorais (com exceção da relativa à Presidência da República) estipulam que a eleição se celebre a um domingo ou a um feriado. A possibilidade de expansão do período da eleição para a segunda-feira seguinte pressuporia assim a alteração dos artigos relevantes.

VOTO ANTECIPADO E EM MOBILIDADE

É comum associarmos a realização de eleições a uma data específica, supondo-se que os eleitores se desloquem num determinado dia às assembleias de voto para exercer o seu direito de participação. A possibilidade do voto antecipado constitui um desvio a este modelo, na medida em que permite que os eleitores votem num intervalo temporal mais dilatado. Relativamente ao voto antecipado presencial, este engloba um amplo espectro de formatos, que variam no leque geográfico de locais onde é possível votar, bem como na janela de antecipação temporal oferecida aos eleitores. Na Dinamarca, por exemplo, é possível votar antecipadamente ao longo de três semanas numa ampla rede de postos de recolha de voto que inclui câmaras municipais, hospitais e centros de dia. A Nova Zelândia adota um modelo semelhante, existindo estações móveis que recolhem o voto em pontos sensíveis como lares de idosos ou áreas mais remotas do território. Na Noruega, foi possível entre 1997 e 2001 votar antecipadamente na rede nacional de postos de correio. A partir de então continuou a ser possível votar antes do dia da eleição em diferentes pontos do país, junto das diversas autoridades municipais.

O balanço das investigações sobre o impacto do voto antecipado nos níveis de participação não é consensual. De acordo com uma revisão da literatura produzida pelo Government Accountability Office (GAO) norte-americano, a maior parte dos estudos conduzidos sobre o voto antecipado presencial nos Estados Unidos da América não detetou efeitos positivos significativos nos índices de participação (U. S. Government Accountability Office 2016), havendo mesmo um número considerável de publicações que sugere a existência de um efeito negativo. De facto, alguns autores

argumentam que a possibilidade de votar antecipadamente é utilizada sobretudo por eleitores que já votariam de qualquer forma (Gronke et al. 2008). Alguns autores alertam, a este respeito, para a possibilidade de o voto antecipado poder ter o efeito perverso de reduzir o estímulo à participação, argumentando que espriar a eleição por uma série de dias tornaria mais difusa a obrigação inerente ao voto (Bergman e Yates 2011)

Existem também estudos que apontam em sentido contrário. Na Noruega, a possibilidade de votar na rede de postos de correios ficou associada a um aumento de participação estimado em dois pontos percentuais (Finseraas e Vernby 2014). Ao contrário da generalidade dos estudos sobre os efeitos do voto antecipado nos Estados Unidos da América, dados relativos a eleições realizadas entre 2008 e 2014 no Ohio permitem estimar um acréscimo de participação eleitoral de 0,22 pontos percentuais por cada dia de abertura antecipada das mesas de voto (Kaplan e Yuan 2018). De acordo com esta estimativa, a possibilidade de votar nas duas semanas anteriores à eleição teria como consequência um aumento de três pontos percentuais na taxa de participação eleitoral.

A plena operacionalização de medidas como estas em Portugal seria complexa e não se afigura imediata, mas alguns passos importantes nesse sentido têm sido trilhados. Do ponto de vista prático, uma etapa crucial para expandir as possibilidades de exercício antecipado do direito de voto passa pela desmaterialização das descargas dos cadernos eleitorais⁹³, por forma a permitir ao eleitor votar em qualquer mesa do respetivo círculo eleitoral e não necessariamente na mesa inerente à circunscrição recenseadora (Comissão Nacional de Eleições). Esta desmaterialização é essencial para que se possa avançar para outros modelos de voto ainda mais cómodos para os eleitores, como o voto antecipado em vários locais (por exemplo, Dinamarca) ou o voto a partir de vários locais no próprio dia da eleição (por exemplo, Estónia).

A este respeito, foi testado em Évora nas eleições para o Parlamento Europeu de 26 de maio de 2019 que poderá constituir um marco importante na maior abertura à flexibilidade do voto. Nesta eleição os eleitores recenseados em Évora puderam votar no dia da eleição em qualquer mesa de voto do distrito. Esta medida constituiu assim um incentivo significativo a uma maior flexibilidade geográfica do exercício do direito de voto, já que, ao contrário do que sucede com o voto antecipado em mobilidade, o eleitor interessado em usufruir desta medida não teve de comunica-lo previamente.

Importará aferir os resultados desta medida, de forma a perceber se a abertura desta possibilidade trará um acréscimo efetivo de participação que justifique a sua expansão a todo o território e o aumento da janela temporal em que se pode fazer uso deste regime. A experiência de outras democracias europeias sugere que os níveis de participação podem beneficiar da conjugação da possibilidade de voto antecipado, da expansão do número de pontos de recolha e da flexibilização do seu exercício, isto é, da inexistência da necessidade de comunicação prévia e/ou da apresentação de uma justificação.

VOTO POR ANTECIPADO POR CORRESPONDÊNCIA

Se o voto antecipado presencial consiste no exercício do direito ao voto em condições essencialmente análogas às do dia da eleição, o voto por correspondência implica uma alteração fundamental em relação a esse modelo. Os aspetos associados ao carácter pessoal e secreto do voto são aqueles com maior potencial de transformação, em razão do debate em torno da introdução ou da generalização de outras modalidades de voto, como o voto eletrónico, o voto por correspondência, ou o voto antecipado, ou até o voto por telefone ou por SMS. De facto, o voto postal é expresso, remetido e transportado fora do ambiente controlado da assembleia de voto ou de espaços a ela equiparados, podendo daí resultar um maior grau de incerteza em relação ao requisito da pessoalidade do voto.

Tal não tem impedido a adoção em diferentes países da possibilidade de votar deste modo, tando por parte de eleitores residentes no estrangeiro como de eleitores recenseados em território nacional. Os exemplos em que esta reforma institucional foi posta em prática abrangendo eleitores recenseados no território nacional incluem diversos cantões suíços, a Alemanha e vários estados norte-americanos. A revisão da literatura conduzida pelo Government Accoun-

⁹³Atualmente, de acordo com o artigo 58.º do RJRE, a DGAI, através do SIGRE, disponibiliza às comissões recenseadoras os cadernos eleitorais em formato eletrónico, com vista à sua impressão e utilização no ato eleitoral ou no referendo.

tability Office mostra que, pelo menos no contexto norte-americano, o voto antecipado postal tem tido um impacto mais claro que o voto antecipado presencial: entre 21 estudos analisados, 15 dão conta da existência de efeitos positivos nos níveis de participação eleitoral (U. S. Government Accountability Office 2016). Na Suíça a introdução do voto por correspondência ficou associado a um aumento de participação de 4 pontos percentuais (Luechinger, Rosinger, e Stutzer 2007). Outro estudo sobre a Suíça dá conta de um resultado particularmente interessante: a possibilidade de voto antecipado por correspondência acarretou um efeito negativo nos níveis de participação das zonas rurais e um efeito positivo nas áreas urbanas (Funk 2010).

No contexto português, o voto antecipado postal é uma medida que se reveste de particular relevância no caso dos residentes no estrangeiro. No quadro europeu, França, Espanha, Itália, Alemanha e Reino Unido, entre outros, admitem de forma mais ou menos extensa o voto por correspondência. O caso espanhol merece, porventura, uma referência especial. A Constituição espanhola exige expressamente que o legislador facilite a participação de todos os cidadãos na vida política, inclusivamente daqueles que se encontrem fora do território espanhol. A lei eleitoral concretiza aquele apelo ao admitir que todos os espanhóis que, no dia da eleição, estejam fora da sua circunscrição recenseadora possam votar pela via postal⁹⁴ (Gálvez-Muñoz 2009b; Riveira 2001). Contudo, para além da questão do segredo, o voto por correspondência pode ser logisticamente complexo porque, a menos que se permita aos eleitores descarregar os boletins através da internet (por exemplo, na Hungria ou em Espanha), estes têm de estar prontos com antecedência para poderem ser enviados pelo correio a todos aqueles que queiram votar pela via postal. Uma vez preenchidos, os boletins preenchidos devem ser remetidos à assembleia de contagem dos votos através dos serviços postais do país de acolhimento, que nem sempre serão fidedignos.

Entre nós, o PSD apresentou recentemente um projeto de lei⁹⁵ no sentido de instituir o voto por correspondência como modalidade de voto normal para os eleitores recenseados no estrangeiro, em todas as eleições, inclusivamente na eleição presidencial. Aqueles eleitores devem comunicar à respetiva comissão recenseadora no estrangeiro, até à data da marcação de cada ato eleitoral, se optam pelo voto presencial ou pelo voto pela via postal. Caso não o façam, determina-se que o voto é exercido pela via postal. Quanto à eleição presidencial, a Constituição estabelece, no artigo 121.º, n.º 3 CRP, que “o direito de voto no território nacional é exercido presencialmente”⁹⁶, preceito que já constava do texto originário da Constituição. Segundo o entendimento dominante (Miranda e Medeiros 2006) (Canotilho e Moreira 2010), daqui não resulta que, no estrangeiro, a eleição possa ser não presencial. Pelo contrário: a eleição presidencial no estrangeiro deve ser tão presencial quanto possível, sob pena de violação do princípio da igualdade entre os cidadãos residentes dentro e fora do território nacional.

As objeções levantadas pela Comissão Nacional de Eleições, no Parecer que acompanhou o procedimento legislativo de 2018, apontam no mesmo sentido. A Comissão parte do entendimento de que apenas o voto presencial garante a pessoalidade do voto, e que, nesse sentido, o voto por correspondência só deve ser permitido em situações excecionais (por exemplo, apenas para os eleitores residente em países onde não seja possível a constituição de mesas de voto ou em que o tempo de viagem entre estas e o local de residência seja de, pelo menos, quatro horas) e não como modalidade de voto normal, isto é, acessível a todos os eleitores recenseados no estrangeiro. Independentemente do entendimento mais ou menos estrito que se tenha sobre a pessoalidade do voto, julgamos que a introdução do voto por correspondência como modalidade de voto normal nas eleições presidenciais não pode ser efetuada sem que antes se reveja o artigo 121.º, n.º 3 da Constituição.

⁹⁴Artigos 9.º, n.º 2, 23.º, n.º 1 e 68.º, n.º 5 da Constituição espanhola e artigos 72.º e ss. da LOREG.

⁹⁵Projeto de lei n.º 516/XIII/2.º PPD/PSD.

⁹⁶À luz da versão originária, apenas os portugueses recenseados no território nacional podiam votar na eleição presidencial, logo, o direito de voto era necessariamente exercido em território nacional. A possibilidade de os portugueses residentes no estrangeiro votarem na eleição presidencial foi introduzida pela revisão constitucional de 1997. Tal circunstância justifica, na leitura de Gomes Canotilho/Vital Moreira, uma interpretação atualista do artigo 121.º, n.º 3 CRP, isto é, uma interpretação que tome em consideração as alterações promovidas ao nível da capacidade eleitoral ativa.

VOTO ELECTRÓNICO PRESENCIAL

O voto eletrónico é todo aquele que se efetua através de meios eletrónicos, pelo que é conveniente distinguir o voto eletrónico presencial do voto eletrónico não presencial (remoto ou via internet). O primeiro pressupõe a instalação de máquinas de voto, não necessariamente ligadas à internet, e conhece já adesão significativa em países como os Estados Unidos, a Bélgica, Argentina, Israel, Paraguai, Brasil e Filipinas. Os riscos desta modalidade de voto foram evidenciados pelo Tribunal Constitucional Alemão, que, numa decisão de 2009, vedou a utilização de máquinas de voto nas eleições legislativas por estas violarem o princípio da publicidade das eleições⁹⁷. O argumento decisivo foi o de que, sendo a eleição um ato público, os eleitores têm o direito e o dever de controlar e de reconstruir todos os trâmites do ato eleitoral, sob pena de a confiança na votação – pilar do sistema democrático – ficar comprometida (Gálvez-Muñoz 2009a; Riveira 2001). Esta objeção, apesar de relevante, é contornável através da instalação de máquinas mais avançadas que forneçam aos eleitores um registo do voto em papel⁹⁸, ou da utilização de softwares não cobertos pelo segredo comercial, que permitam auditorias independentes. Outra das vicissitudes apontadas ao voto eletrónico é o facto de alguns softwares impossibilitarem o voto nulo consciente (por exemplo, Bélgica⁹⁹), embora também isso não seja uma inevitabilidade, como demonstra o Brasil e a sua elevada percentagem de votos eletrónicos nulos (Vilamala 2007, 2008).

Em Portugal, antes da experiência piloto que teve lugar em Évora em 2019, realizaram-se alguns testes de voto eletrónico presencial nas eleições autárquicas (1997 e 2001), legislativas (2005) e para o Parlamento Europeu (2004) (Montargil 2004). Visto que a principal vantagem do voto eletrónico presencial reside na contagem dos votos, que fica assim significativamente facilitada, esta solução tecnológica pode parecer ter pouca relevância no contexto português atual, onde a contagem dos votos termina, em regra, menos de 6 horas após o encerramento das urnas¹⁰⁰ e a complexidade do sistema eleitoral (de representação proporcional com listas fechadas) é baixa. Não obstante, alguns autores veem com bons olhos a introdução do voto eletrónico presencial quando estejam em causa universos eleitorais restritos – o dos eleitores recenseados no estrangeiro e o dos eleitores que votem antecipadamente – por permitir um encurtamento do processo eleitoral¹⁰¹. O voto eletrónico presencial poderá assim constituir uma ferramenta útil se o seu uso for aprofundado em complementaridade com os desenvolvimentos já mencionados relativamente ao voto em mobilidade e ao voto antecipado.

VOTO ELECTRÓNICO NÃO PRESENCIAL

O voto eletrónico não presencial é, na sua modalidade mais comum, aquele que é efetuado através de qualquer computador (ou outro dispositivo) ligado à internet, independentemente da localização do eleitor¹⁰². No início do novo século, foi intenso o debate sobre a utilização das tecnologias de informação no aprofundamento da democracia, tendo em vista facilitar a participação dos cidadãos e reduzir a abstenção, sobretudo entre os jovens, que são os principais utilizadores destas tecnologias. Em termos gerais, o que está em causa é a capacidade de os procedimentos democráticos acompanhar a desmaterialização - e correspondente facilitação - registada noutros hábitos sociais (ex. transferências bancárias, compras on-line, solicitação de declarações ou de outros documentos oficiais, liquidação e pagamento de impostos). A incompreensão, pelo eleitorado, deste desfasamento “tecnológico” acentuar-se-á à medida que os eleitores mais velhos sejam substituídos por eleitores mais jovens, dotados de maiores competências

⁹⁷BVerfG, Judgment of the Second Senate of 03 March 2009 - 2 BvC 3/07.

⁹⁸Neste sentido, v. “A privacidade dos eleitores no voto eletrónico”, Deliberação aprovada pela CNPD, na sessão de 14 de novembro de 2005; e também The Venice Commission of the Council of Europe, Code of Good Practice in electoral matters.

⁹⁹Num acórdão de 2013 (Arrêt n.º 134/2013, du 10 octobre 2013), o Tribunal Constitucional belga (Cour Constitutionnelle) esclareceu que o direito de voto não implica o direito de votar nulo e que, para assegurar a liberdade de voto, basta que o eleitor possa emitir o seu voto sem constrangimentos.

¹⁰⁰Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa Parlamentar, “Modo de votação e recenseamento eleitoral dos cidadãos emigrantes”, fevereiro 2017.

¹⁰¹V. a declaração de Jorge Miguéis no Parecer da CNE (setembro de 2017), proferido na sequência da solicitação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, liberdades e garantias, no âmbito do procedimento legislativo concluído em 2018.

¹⁰²Saliente-se que, paralelamente a esta modalidade, existe também o “kiosk voting”, ou seja, o voto em lojas, bombas de gasolina, livrarias.

digitais. Tanto a União Europeia como o Conselho da Europa têm impulsionado um importante debate nesta matéria, salientando os riscos, as vantagens e o modo como, a existir, esse voto deve ser implementado¹⁰³.

Com efeito, o voto eletrónico não presencial compromete o carácter secreto do voto, e com ele a liberdade de escolha que aquele secretismo visa preservar (Birch, Cockshott, e Renaud 2014). Não sendo possível assegurar que o voto é realmente emitido pelo eleitor, abre-se a porta aos fenómenos do “voto em família”, da compra de votos ou da coação/intimidação aquando do exercício do direito de voto (Gálvez-Muñoz 2009b). Os perigos ao nível da segurança do processo eleitoral e do princípio da publicidade das eleições são certamente superiores aos referidos a propósito do voto eletrónico presencial. A isto acresce a frustração da dimensão simbólica do momento eleitoral, entendida como uma manifestação dos princípios constitucionais da igualdade (todos os votos valem o mesmo) e da unicidade do voto (uma Pessoa, um voto).

Mas os benefícios potenciais do voto pela internet não são negligenciáveis: o voto pela internet facilitaria a participação de cidadãos com mobilidade reduzida e dos trabalhadores migrantes – aspeto essencial para assegurar a universalidade do sufrágio e, porventura, a redução da abstenção entre aquelas categorias de eleitores. No caso da Estónia, a difusão da tecnologia tem atravessado grupos e classes sociais, o que leva alguns autores a concluir que esta é uma possibilidade inclusiva e capaz de subtrair um número significativo de indivíduos ao campo da abstenção (Vassil et al. 2016).

O complexo trade-off entre os benefícios e os malefícios do voto eletrónico (presencial e não presencial) explica muitas das hesitações dos países europeus nesta matéria. A Noruega cancelou o projeto piloto de implementação do voto pela internet levado a cabo entre 2011 e 2013; a França suspendeu o voto eletrónico nas eleições presidenciais de 2017; a Holanda, país pioneiro no acolhimento do voto eletrónico presencial, aboliu-o em 2007 mas, em 2015, levou a cabo um projeto-piloto pelo qual se permitiu aos emigrantes holandeses votar pela internet; Espanha e Itália desenvolveram diversos testes e projetos-piloto a nível regional, sobretudo durante a década passada, sem que daí tenham advindo conclusões decisivas; na Bélgica, o governo da Valónia anunciou, em 2011, a intenção de regressar ao voto em papel, mas permitiu que 39 municípios continuassem a usar o voto eletrónico presencial.

No caso português, uma das reivindicações do movimento “Também somos Portugueses” era a possibilidade de todos os eleitores portugueses residentes no estrangeiro votarem por via remota para todas as eleições. No projeto de lei apresentado ao Parlamento em 2017, o PSD propunha a preparação, pelo Governo, de um projeto-piloto de voto eletrónico não presencial para os eleitores residentes no estrangeiro¹⁰⁴. Contudo, esta medida acabou por não constar do texto final aprovado¹⁰⁵. As reservas expressas acima, na secção sobre o voto por correspondência, em relação à compatibilidade da exigência do carácter pessoal são também válidas nesta modalidade do voto à distância.

ELEIÇÕES ESCOLARES SIMULADAS

O sentimento de dever cívico é um fator crucial para compreender que tantos cidadãos se deem ao trabalho de votar mesmo que cada voto, individualmente considerado, apenas exerça uma diferença marginal no resultado final da eleição (Blais e Achen 2018). Nesse sentido, e face à perspetiva de aumentar os níveis de participação eleitoral, importa considerar medidas que possam contribuir para intensificar este sentimento de dever cívico. Dado que a investigação aponta que estes níveis são relativamente estáveis ao longo do tempo para cada indivíduo, esta é uma dimensão em que as reformas podem parecer de difícil aplicação.

¹⁰³Entre outros, v. European Parliament, Directorate General of Internal Policies, “E-public, e-participation and e-voting in Europe – prospects and challenges”, Final Report, 2011; European Parliament, Policy Department Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, “Potential and Challenges of e-voting in the European Union”, 2016; Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting; Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting.

¹⁰⁴Projeto de lei n.º 516/XIII/2.º PPD/PSD.

¹⁰⁵V., antes, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003 e a Proposta de Lei n.º 164/X (ALRM). Esta última não logrou aprovação, mas visava a possibilidade de os eleitores recenseados na RAM, deslocados da sua área de residência no dia do ato eleitoral, recorrerem ao voto antecipado ou ao voto eletrónico.

A investigação conduzida noutros países mostra que os efeitos exercidos pelas campanhas de apelo ao voto são algo modestos, e que os modelos de intervenção mais eficientes são bastante dispendiosos (Green e Gerber 2015). A maior parte destas conclusões provém de estudos conduzidos nos Estados Unidos da América, sendo difícil extrapolar qual seria o impacto de medidas comparáveis no caso português. Por outro lado, importa perceber se existem experiências com efeitos claramente identificados e que permitam intervir junto de populações específicas, nomeadamente junto dos mais jovens, podendo daí resultar benefícios de longo prazo.

Dentro do leque de opções inventariadas, uma das alternativas com maior potencial de aumentar a sensibilização para o voto entre os mais jovens passa pela realização de eleições simuladas. Em traços gerais, este procedimento contempla a organização, nas semanas anteriores à celebração das eleições “reais”, de simulações de atos eleitorais em que votam os estudantes das escolas secundárias. Estas eleições são “simuladas” na medida em que não têm, naturalmente, implicações de representação política, mas os votos são contabilizados ao nível da escola e do país, e posteriormente comunicados ao público. Este procedimento oferece aos jovens a possibilidade de se integrarem na vida política nacional, debatendo entre si e com representantes dos vários partidos antes de cada eleição. Por outro lado, há indícios de que os próprios partidos podem investir nestas iniciativas, contemplando nos seus programas medidas que apelem às camadas mais jovens da população de forma a conquistar o seu voto e uma boa votação nas eleições simuladas, gerando assim uma cobertura noticiosa favorável (Borge 2017). Projetos nestes moldes são desenvolvidos de forma pontual em algumas escolas do Reino Unido ou dos Estados Unidos da América e, à escala nacional, na Dinamarca, na Noruega, na Suécia e na Islândia.

Entre os países onde o modelo é aplicado de forma mais disseminada, é relativamente ao caso norueguês que dispomos de mais dados. Desde 1995 que a organização desta iniciativa compete ao Norwegian Centre for Research Data (NSD)¹⁰⁶, uma entidade pública dotada de bastante autonomia. Estudos conduzidos entre os participantes noruegueses indicam que há efetivamente uma associação entre a participação nestas eleições e a propensão para o voto (Borge 2017). Este resultado também foi obtido em estudos conduzidos na Islândia.

Importa perceber em que medida é que um projeto deste tipo se poderia enquadrar na estrutura curricular atualmente em vigor em Portugal, e quais poderiam ser os custos orçamentais associados. Relativamente ao enquadramento curricular, o ponto de contacto mais evidente é o domínio da educação para a cidadania. O percurso desta área pedagógica não tem sido linear, embora em anos recentes se registre uma tentativa de consolidar o seu estatuto no quadro dos programas pedagógicos nacionais. O documento de enquadramento mais recente é a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, aprovada em setembro de 2017, que apresenta as “instituições e participação democrática” como uma das suas áreas de intervenção. O conjunto de 235 escolas em que é oferecida esta disciplina poderia constituir um bom ponto de partida para o teste de um programa-piloto de eleições simuladas.

Dados facultados pela agência norueguesa responsável pelo projeto indicam que o custo total da sua mais recente edição, em 2017, ascendeu a 7.979.000 coroas norueguesas. Este valor contempla todos os recursos humanos e materiais alocados ao projeto, bem como a realização de um estudo de opinião representativo que permite medir a evolução das atitudes e percepções dos participantes. Numa conversão direta, o montante equivale a aproximadamente 821.000 euros, mas se tivermos em consideração as diferenças de poder de compra entre os dois países, este valor equivaleria a cerca de 513.000 euros. Usando estes dois valores como limites, o custo por escola envolvida pode ser estimado entre cerca de 1220 a 1950 euros e o custo por aluno entre 2,5 e 4 euros. Transpondo este valor para a realidade portuguesa, onde há mais escolas secundárias e mais alunos, a estimativa orçamental oscila entre cerca de um milhão e um milhão e meio de euros.

QUALIDADE DOS DADOS E DIVULGAÇÃO AO PÚBLICO

A adequação e eficiência das respostas a qualquer problema variam em função da qualidade da informação sobre este. Nesse sentido, é desejável que os dados administrativos sobre a participação eleitoral disponibilizados ao público, além de fidedignos, permitam retratar de forma tão completa quanto possível a abstenção dos portugueses.

Na linha das conclusões estabelecidas no primeiro capítulo deste relatório, é importante notar que a perceção pública da abstenção varia em função do modo como as taxas são calculadas. Na presente legislatura foi dado um passo importante no sentido de aprofundar a conformidade entre o número de recenseados e residentes efetivos por via da reforma promovida pela Lei n.º 47/2018 (Recenseamento eleitoral de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro). Contudo, é previsível que o caráter automático do recenseamento dos portugueses no estrangeiro traga um aumento do denominador em relação ao qual se calcula a taxa de participação, sem que este seja acompanhado por um aumento comparável no número de votantes. Assim, será importante que na divulgação de taxas de participação por parte de entidades oficiais e meios de comunicação social se distinga entre os diferentes universos de eleitores, indicando claramente se as taxas apresentadas se referem ao eleitorado como um todo (incluindo residentes no estrangeiro) ou se se cingem aos eleitores residentes em território nacional.

Outra recomendação relaciona-se com o nível de agregação dos resultados divulgados ao público. Após cada eleição, o Ministério da Administração Interna disponibiliza resultados agregados à escala da circunscrição de recenseamento, que no território nacional corresponde à freguesia. Um passo a considerar seria fornecer a informação a um nível mais desagregado, como a assembleia ou mesmo a mesa de voto, à semelhança do que é feito em Espanha. Este procedimento permitiria detetar assembleias de voto em que a participação é especialmente alta (ou baixa) no contexto da freguesia, do município ou do país. O estudo destes dados ao nível micro permitiria aprofundar o conhecimento sobre a geografia de participação dos portugueses e identificar áreas de intervenção prioritária.

Por fim, atendendo à progressiva desmaterialização dos cadernos eleitorais, a tendência a médio prazo será para que resulte de cada eleição um registo informático centralizado de quem votou ou se absteve. Sempre respeitando o anonimato e a privacidade dos indivíduos, seria possível cruzar os dados de participação ao nível individual com outros campos que constem da base de dados, como a idade, o sexo ou a naturalidade. O acesso a esta informação agregada permitiria também produzir um diagnóstico mais completo da abstenção em Portugal a troco de um baixo custo orçamental.

EM SÍNTESE

A abstenção tem múltiplas fontes e não existem panaceias instantâneas para a erradicar, mas há soluções que podem contê-la. Neste capítulo percorrem-se algumas das opções possíveis para aumentar os níveis de participação eleitoral: desde o voto obrigatório, cuja adoção em Portugal se afigura pouco provável, até à flexibilização do exercício do voto, à expansão do número de dias da eleição e à realização de simulações de eleições nas escolas. Individualmente consideradas, e com a eventual exceção da obrigatoriedade do voto, cada uma destas medidas pode ter um impacto relativamente baixo nos níveis de participação. No entanto, há que ter em conta que face aos atuais números do recenseamento em Portugal um aumento de apenas um ponto percentual nos níveis de participação corresponde a um incremento de votantes de praticamente cem mil pessoas. Nas considerações sobre os custos orçamentais e políticos associados a cada uma das medidas aqui apresentadas há que pesar a importância de que se reveste a (re)incorporação destes eleitores no campo da participação política.

¹⁰⁶Os autores do relatório agradecem a Kristina Nicolaisen, do NSD, pela disponibilização da informação aqui apresentada.

BIBLIOGRAFIA

- Alexandrino, José. 2001.** «O recenseamento eleitoral». *O Direito*: 153-195.
- Amaral, Maria Lúcia. 2012.** *A forma da República. Uma introdução ao estudo do Direito Constitucional*. 1.ª (reimpressão). Coimbra: Coimbra Editora.
- Anderson, Christopher J., e Pablo Beramendi. 2008.** «Income, Inequality and Electoral Participation». Em *Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective*, editado por Pablo Beramendi e Christopher J. Anderson, 278–311. New York, N.Y.: Russell Sage Foundation.
- André, Isabel, e Jorge Gaspar. 1989.** «Portugal - Geografia Eleitoral: 1975 e 1987». Em *Portugal: O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, editado por Mário Baptista Coelho, 257–78. Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Bechtel, Michael M., Dominik Hangartner, e Lukas Schmid. 2016.** «Does Compulsory Voting Increase Support for Leftist Policy?». *American Journal of Political Science* 60 (3): 752–67. <https://doi.org/10.1111/ajps.12224>.
- Belchior, Ana Maria, Joana Azevedo, Marco Lisi, e Manuel Abrantes. 2018.** «Contextual reasons for emigrants' electoral participation in home country elections: the Portuguese case». *Journal of Contemporary European Studies* 26 (2): 197–214. <https://doi.org/10.1080/14782804.2017.1413641>.
- Bergman, Elizabeth, e Philip A. Yates. 2011.** «Changing Election Methods: How Does Mandated Vote-By-Mail Affect Individual Registrants?». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 10 (2): 115–27. <https://doi.org/10.1089/elj.2010.0079>.
- Birch, Sarah. 2009.** *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Tokyo, Japan; New York: United Nations University Press.
- Birch, Sarah, Paul Cockshott, e Karen Renaud. 2014.** «Putting Electronic Voting under the Microscope». *The Political Quarterly* 85 (2): 187–94.
- Birch, Sarah, e Guy Lodge. 2015.** «Voter engagement, electoral inequality and first-time compulsory voting». *The Political Quarterly* 86 (3): 385–92.
- Blais, André. 2006.** «What affects voter turnout?». *Annual Review of Political Science* 9 (1): 111–25. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>.
- . 2007. «Turnout in elections». Em *Oxford handbook of political behavior*, editado por Russell Dalton e Hans-Dieter Klingemann, 621–35. Oxford: Oxford University Press.
- Blais, André, e Christopher H. Achen. 2018.** «Civic Duty and Voter Turnout». *Political Behavior*, Abril. <https://doi.org/10.1007/s11109-018-9459-3>.
- Blais, André, Elisabeth Gidengil, e Neil Nevitte. 2004.** «Where Does Turnout Decline Come From?». *European Journal of Political Research* 43 (2): 221–36. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00152.x>.
- Blais, André, e Daniel Rubenson. 2013.** «The Source of Turnout Decline: New Values or New Contexts?». *Comparative Political Studies* 46 (1): 95–117. <https://doi.org/10.1177/0010414012453032>.
- Blondel, Jean, Richard Sinnott, e Palle Svensson. 1997.** «Representation and Voter Participation». *European Journal of Political Research* 32 (2): 243–72. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00341>.
- Borge, Julie Ane Odegaard. 2017.** «Tuning in to formal politics: Mock elections at school and the intention of electoral participation among first time voters in Norway». *Politics* 37 (2): 201–14. <https://doi.org/10.1177/0263395716674730>.
- Brady, Henry E., Sidney Verba, e Kay Lehman Schlozman. 1995.** «Beyond SES: A Resource Model of Political Participation». *The American Political Science Review* 89 (2): 271–94. <https://doi.org/10.2307/2082425>.
- Braga da Cruz, Manuel. 2000.** «A revisão falhada do sistema eleitoral». *Análise Social* 35 (154/155): 45–53.
- Braun, Kerstin. 2015.** «“Nothing About Us Without Us”: e Legal Disenfranchisement of Voters With Disabilities in Germany and its Compliance with International Human Rights Standards on Disabilities». *American University International Law Review* 30 (2): 315–46.
- Burden, Barry C. 2009.** «The dynamic effects of education on voter turnout». *Electoral Studies*, Special issue on The American Voter Revisited, 28 (4): 540–49. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.05.027>.
- Cancela, João. 2017.** «Eleições: quadros institucionais e dinâmicas de participação». Em *Variedades de Democracia na Europa do Sul 1968-2016: uma comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*, editado por Tiago Fernandes, 93–126. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cancela, João, e Benny Geys. 2016.** «Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies* 42 (Junho): 264–75. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>.

- Canotillho, José, e Vital Moreira. 2008.** *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª. Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora.
- . 2010. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4.ª. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caramani, Daniele. 2004.** *The Nationalization of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M., e Yusaku Horiuchi. 2017.** «Compulsory Voting and Income Inequality: Evidence for Lijphart's Proposition from Venezuela». *Latin American Politics and Society* 59 (2): 122–44. <https://doi.org/10.1111/laps.12021>.
- Cepaluni, Gabriel, e F. Daniel Hidalgo. 2016.** «Compulsory Voting Can Increase Political Inequality: Evidence from Brazil». *Political Analysis* 24 (2): 273–80. <https://doi.org/10.1093/pan/mpw004>.
- Córdova, Abby, e Gabriela Rangel. 2017.** «Addressing the Gender Gap: The Effect of Compulsory Voting on Women's Electoral Engagement». *Comparative Political Studies* 50 (2): 264–90. <https://doi.org/10.1177/0010414016655537>.
- Costa Lobo, Marina. 2018.** «Introdução: Uma janela de oportunidade para a reforma do sistema eleitoral?» Em *Sistema Eleitoral Português: Problemas e Soluções*. Coimbra: Almedina.
- Cunha, Luís. 2013.** «A Reforma do Estado». *Revista Militar*, n. 2542: 1–8.
- Dahl, Robert. 1989.** *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, Russell. 2014.** *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*.
- Dassonneville, Ruth. 2017.** «Age and Voting». Em *The SAGE Handbook of Electoral Behaviour: Volume 2*, 137–58. 55 City Road: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473957978>.
- Dejaeghere, Yves, e Bram Vanhoutte. 2016.** «Virtuous Villages and Sinful Cities? A Spatial Analysis into the Effects of Community Characteristics on Turnout and Blank/Invalid Voting in Local Elections in Belgium 2006–2012». *Acta Politica* 51 (1): 80–101. <https://doi.org/10.1057/ap.2014.38>.
- Ezrow, Lawrence, e Georgios Xezonakis. 2014.** «Satisfaction with Democracy and Voter Turnout A Temporal Perspective». *Party Politics*, Setembro, 1354068814549335. <https://doi.org/10.1177/1354068814549335>.
- Fiala-Butora, János, Michael Stein, e Janet Lord. 2014.** «The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities». *Harvard International Law Journal* 55 (1): 71–104.
- Finseraas, Henning, e Kåre Vernby. 2014.** «A mixed blessing for the left? Early voting, turnout and election outcomes in Norway». *Electoral Studies* 33 (Março): 278–91. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.003>.
- Forest, Benjamin. 2017.** «Electoral geography: From mapping votes to representing power». *Geography Compass* 12 (1): e12352. <https://doi.org/10.1111/gec3.12352>.
- Fowler, Anthony. 2013.** «Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout: Evidence from Compulsory Voting in Australia». *Quarterly Journal of Political Science* 8 (2): 159–82. <https://doi.org/10.1561/100.00012055>.
- Francisco Soares, e Teresa Evaristo. 2000.** «O recenseamento eleitoral: disfuncionamentos e novas perspectivas». *Análise Social*, 2000.
- Franklin, Mark N. 2003.** «Os enigmas da participação eleitoral». *Análise Social* 38 (167): 321–38.
- Franklin, Mark N. 2004.** *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franklin, Mark N., e Sara B. Hobolt. 2011.** «The legacy of lethargy: How elections to the European Parliament depress turnout». *Electoral Studies*, Special Symposium: Electoral Democracy in the European Union, 30 (1): 67–76. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.019>.
- Freedman, David. 2001.** «Ecological Inference». Em *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, editado por Neil J. Smelser, 4027–30. Oxford: Pergamon. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B0080430767004101>.
- Freire, André. 2000.** «Participação e abstenção nas eleições legislativas portuguesas, 1975-1995». *Análise Social* XXXV (154–155): 115–45.
- . 2001. *Mudança eleitoral em Portugal: Clivagens, economia e voto em eleições legislativas, 1983-1999*. Oeiras: Celta Editora.
- . 2009. «Valores, temas e voto em Portugal, 2005 e 2006: analisando velhas questões com nova evidência». Em *As eleições legislativas e presidenciais 2005-2006: campanhas e escolhas eleitorais num regime semipresidencial*, editado por Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, 183–224. Lisboa: Instituto Ciências Sociais.
- . 2017. «Electoral Reform in Portugal: The Role of Political Scientists». *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 16 (3): 357–66. <https://doi.org/10.1089/elj.2017.0443>.
- Freire, André, e Pedro Magalhães. 2002.** *A abstenção eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

- Freire, André, Manuel A. Meirinho Martins, e Carlos Diogo Moreira. 2008.** *Para uma melhoria da representação política: a reforma do sistema eleitoral*. Lisboa: Sextante.
- Freire, André, Rodrigo Martins, e Manuel Meirinho. 2012.** «Electoral Rules, Political Competition, and Citizens' Participation in the Portuguese Local Elections, 1979-2009». *The Portuguese Journal of Social Science* 11 (2): 189-208.
- Freire, André, e Manuel Meirinho Martins. 2009.** «Reforma institucional em Portugal: a perspectiva dos deputados e dos eleitores». Em *Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada*, editado por André Freire e José Manuel Leite Viegas, 41-374. Lisboa: Sextante Editora.
- Funk, Patricia. 2010.** «Social Incentives and Voter Turnout: Evidence from the Swiss Mail Ballot System». *Journal of the European Economic Association* 8 (5): 1077-1103. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00548.x>.
- Gallego, Aina. 2015.** *Unequal Political Participation Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gálvez-Muñoz, Luis. 2009a.** «Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n. 23: 257-70.
- . **2009b.** «El sistema de votación español a la luz de la Constitución». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 87: 71-108.
- Gaspar, Jorge. 1985.** «10 anos de democracia: reflexos na geografia política». Em *Geografia eleitoral (I) - Colectânea de artigos (1990)*, editado por Jorge Gaspar e Isabel André, 63-84. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- Gaspar, Jorge, e Nuno Vitorino. 1976.** *As eleições de 25 de Abril. Geografia e imagem dos partidos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Gerber, Alan S., Jonathan Gruber, e Daniel M. Hungerman. 2016.** «Does Church Attendance Cause People to Vote? Using Blue Laws' Repeal to Estimate the Effect of Religiosity on Voter Turnout». *British Journal of Political Science* 46 (3): 481-500. <https://doi.org/10.1017/S0007123414000416>.
- Geys, Benny. 2006.** «Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research». *Electoral Studies* 25 (4): 637-63. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>.
- Gray, Mark M., e Miki L. Caul. 2000.** «Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997: The Effects of Declining Group Mobilization». *Comparative Political Studies* 33 (9): 1091-1122. <https://doi.org/10.1177/0010414000033009001>.
- Green, Donald P, e Alan S Gerber. 2015.** *Get Out the Vote: How to Increase Voter Turnout*. 3.ª ed. New York: Brookings Institution Press.
- Gronke, Paul, Eva Galanes-Rosenbaum, Peter A. Miller, e Daniel Toffey. 2008.** «Convenience Voting». *Annual Review of Political Science* 11 (1): 437-55. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912>.
- Hill, Lisa. 2015a.** «Does compulsory voting violate a right not to vote?». *Australian Journal of Political Science* 50 (1): 61-72.
- . **2015b.** «Republican democracy and compulsory voting». *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 18 (6): 652-60.
- Hooghe, Marc, e Anna Kern. 2016.** «The Tipping Point between Stability and Decline: Trends in Voter Turnout, 1950-1980-2012». *European Political Science*, Agosto, 1-18. <https://doi.org/10.1057/s41304-016-0021-7>.
- Kaplan, Ethan, e Haishan Yuan. 2018.** «Early Voting Laws, Voter Turnout, and Partisan Vote Composition: Evidence from Ohio». *American Economic Journal: Applied Economics*. <https://doi.org/10.1257/app.20180192>.
- Lappin, Richard. 2016.** «The right to vote for non-resident citizens in Europe». *International & Comparative Law Quarterly* 65: 859-94.
- Lefevere, Jonas, e Peter Van Aelst. 2014.** «First-order, second-order or third-rate? A comparison of turnout in European, local and national elections in the Netherlands». *Electoral Studies* 35 (Setembro): 159-70. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.005>.
- Lehmann, Pola, Sven Regel, e Sara Schlote. 2018.** «Inequality in Political Representation: Is the Lower Social Stratum Worse Represented?». Em *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*, editado por Wolfgang Merkel e Sascha Kneip, 125-43. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72559-8_6.
- Lever, Annabelle. 2010.** «Compulsory Voting: A Critical Perspective». *British Journal of Political Science* 40: 897-915.
- Lijphart, Arend. 1997.** «Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma». *The American Political Science Review* 91 (1): 1-14. <https://doi.org/10.2307/2952255>.
- Luechinger, Simon, Myra Rosinger, e Alois Stutzer. 2007.** «The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland». *Swiss Political Science Review* 13 (2): 167-202. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00075.x>.

- Lund, Eric. 2013.** «Compulsory voting: a possible cure for partisanship and apathy in U.S. politics». *Wisconsin International Law Journal* 31: 90-117.
- Magalhães, Pedro. 2008.** «Redes sociais e participação eleitoral em Portugal». *Análise Social* XLIII (188): 473-504.
- . **2011.** «A necessária eliminação do n.º 11 do artigo 115.º». Em *A Constituição Revista*, por José Tavares, Miguel Piores Maduro, Nuno Garoupa, e Pedro Magalhães, 103-6. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Martins, Rodrigo, e Francisco José Veiga. 2012.** «Economic Performance and Turnout at National and Local Elections». *Public Choice* 157 (3-4): 429-48. <https://doi.org/10.1007/s11127-012-0047-5>.
- Meiros, Luísa. 2018.** «41% dos portugueses querem o voto obrigatório». *Expresso*, 5 de Janeiro de 2018. [//expresso.pt/politica/2018-01-05-41-dos-portugueses-querem-o-voto-obrigatorio](http://expresso.pt/politica/2018-01-05-41-dos-portugueses-querem-o-voto-obrigatorio).
- Mellon, Jonathan, Geoffrey Evans, Edward A. Fieldhouse, Jane Green, e Christopher Prosser. 2018.** «Aggregate Turnout Is Mismeasured». SSRN Scholarly Paper ID 3098436. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=3098436>.
- Mickey, Robert. 2015.** *Paths Out of Dixie. The Democratization of Authoritarian Enclaves in America's Deep South, 1944-1972*. Princeton: Princeton University Press.
- Miranda, Jorge. 1995.** *Estudos de Direito Eleitoral*. Lisboa: Lex Edições Jurídicas.
- . **2004.** «Recenseamento Eleitoral». *Revista da FDUP*, 2004.
- Miranda, Jorge, e Rui Medeiros. 2006.** *Constituição Portuguesa Anotada*. 2.ª. Vol. Tomo II. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Montargil, Filipe. 2004.** «Voto electrónico em Portugal e democracia». *Eleições. Revista de assuntos eleitorais*, n. 8: 33-63.
- Norris, Pippa. 2002.** *Democratic phoenix: reinventing political activism*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.
- Panagopoulos, Costas. 2008.** «The Calculus of Voting in Compulsory Voting Systems». *Political Behavior* 30 (4): 455-67. <https://doi.org/10.1007/s11109-008-9058-9>.
- Pennicino, Sara. 2017.** «Elections». Em *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford Constitutional Law. Oxford. <http://oxcon.ouplaw.com>.
- Pereira, Paulo Trigo, e João Andrade e Silva. 2009.** «Citizens' freedom to choose representatives: Ballot structure, proportionality and "fragmented" parliaments». *Electoral Studies* 28 (1): 101-10. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.07.005>.
- Pitalua, Yordano, e Jhon Tilvez. 2017.** «El voto obligatorio en Colombia». *Ánfora* 24 (42): 139-64.
- Przeworski, Adam. 2018.** *Why Bother with Elections?* Cambridge, UK; Medford, MA, USA: Polity Press.
- Przeworski, Adam, e Henry Teune. 1970.** *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, Florida: Krieger Publishing Company.
- Reif, Karlheinz, e Hermann Schmitt. 1980.** «Nine Second order National Elections - a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results». *European Journal of Political Research* 8 (1): 3-44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.
- Renwick, Alan, e Jean-Benoît Pilet. 2016.** *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Riveira, Maria Fernández. 2001.** «El voto electrónico: el caso Vasco». *Revista de Estudios Políticos*, n. 112: 199-236.
- Robinson, W. S. 1950.** «Ecological Correlations and the Behavior of Individuals». *American Sociological Review* 15 (3): 351-57. <https://doi.org/10.2307/2087176>.
- Rosenstone, Steven J. 1982.** «Economic Adversity and Voter Turnout». *American Journal of Political Science* 26 (1): 25-46. <https://doi.org/10.2307/2110837>.
- Rovensky, Jan. 2008.** «Voting: A Citizen's Right, or Duty? The Case against Compulsory Voting». Tese de Doutoramento, Roma: LUISS Guido Carli, Department of Political Science. <https://eprints.luiss.it/40/>.
- Sampaio, Jorge. 1995.** *Um olhar sobre Portugal*. Lisboa: Nomen.
- Sanz, Carlos. 2017.** «The Effect of Electoral Systems on Voter Turnout: Evidence from a Natural Experiment*». *Political Science Research and Methods* 5 (4): 689-710. <https://doi.org/10.1017/psrm.2015.54>.
- Saunders, Ben. 2010.** «Tasting democracy. A targeted approach to compulsory voting». *Public Policy Research*, 147-51.
- Scheufele, Dietram A., e David Tewksbury. 2007.** «Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models». *Journal of Communication* 57 (1): 9-20. <https://doi.org/10.1111/j.0021-9916.2007.00326.x>.
- Schmitt, Hermann, Sara Hobolt, e Sebastian Adrian Popa. 2015.** «Does Personalization Increase Turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections». *European Union Politics* 16 (3): 347-68. <https://doi.org/10.1177/1465116515584626>.

Schmitter, Philippe. 1999. *Portugal : do autoritarismo à democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Seatzu, Francesco, e Simona Fanni. 2015. «A Comparative Approach to Prisoners' Rights in the European Court of Human Rights and Inter-American Court of Human Rights Jurisprudence». *Denver Journal of International Law & Policy* 44 (1): 21-40.

SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, e Associação Por uma Democracia de Qualidade. 2018. «Reforma eleitoral em Portugal». http://sedes.pt/multimedia/File/180404_APDQSEDES_ReformaEleitoral.pdf.

Silva, Frederico Ferreira Da, e Patrício Costa. 2019. «Do We Need Warm Leaders? Exploratory Study of the Role of Voter Evaluations of Leaders' Traits on Turnout in Seven European Countries». *European Journal of Political Research* 58 (1): 117-40. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12273>.

Smets, Kaat, e Carolien van Ham. 2013. «The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout». *Electoral Studies* 32 (2): 344-59. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.12.006>.

Soares, Francisco, e Teresa Evaristo. 2000. «Recenseamento eleitoral: disfuncionamentos e novas perspectivas». *Análise Social* 35 (154/155): 25-43.

Solijonov, Abdurashid. 2016. *Voter Turnout Trends around the World*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Solvak, Mihkel, e Kristjan Vassil. 2018. «Could Internet Voting Halt Declining Electoral Turnout? New Evidence That E-Voting Is Habit Forming». *Policy & Internet* 10 (1): 4-21. <https://doi.org/10.1002/poi3.160>.

Stockemer, Daniel. 2016a. «What Affects Voter Turnout? A Review Article/Meta-Analysis of Aggregate Research». *Government and Opposition*, Janeiro, 1-25. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.30>.

———. **2016b.** «Electoral Participation: How to Measure Voter Turnout?» *Social Indicators Research*, Julho, 1-20. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1410-6>.

Stoker, Laura, e M. Kent Jennings. 1995. «Life-Cycle Transitions and Political Participation: The Case of Marriage». *The American Political Science Review* 89 (2): 421-33. <https://doi.org/10.2307/2082435>.

Tavares, António F., e Jered B. Carr. 2013. «So Close, yet so Far Away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation». *Journal of Urban Affairs* 35 (3): 283-302. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x>.

Tavares de Almeida, Pedro. 2010. «Portugal». Em *Elections in Europe: A Data Handbook*, editado por Dieter Nohlen e Philip Stover, 1525-78. Baden-Baden: Nomos.

Teixeira, Luís Humberto, e José António Bourdain. 2013. «Cadernos assombrados, eleitores ignorados e desigualdade do voto». <http://www.jose-bourdain.com/wp-content/uploads/2013/02/Cadernos-assombrados.pdf>.

U. S. Government Accountability Office. 2016. «Elections: Issues Related to Registering Voters and Administering Elections», n. GAO-16-630 (Junho). <https://www.gao.gov/products/GAO-16-630>.

Urbano, Maria Benedita. 2006. «A nova vaga dos sistemas eleitorais compostos ou combinados». Em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, 327-54. Coimbra Editora.

Vassil, Kristjan, Mihkel Solvak, Priit Vinkel, Alexander H. Trechsel, e R. Michael Alvarez. 2016. «The diffusion of internet voting. Usage patterns of internet voting in Estonia between 2005 and 2015». *Government Information Quarterly*, Open and Smart Governments: Strategies, Tools, and Experiences, 33 (3): 453-59. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.06.007>.

Veiga, Francisco José, Linda Veiga, Bruno Fernandes, e João Martins. 2017. *Limitação de mandatos: O impacto nas finanças locais e na participação eleitoral*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Veiga, Francisco José, e Linda Gonçalves Veiga. 2018. «Term limits and voter turnout». *Electoral Studies* 53 (Junho): 20-28. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.03.001>.

Viegas, José Leite, e Sérgio Faria. 2004. «A abstenção nas eleições legislativas de 2002». Em *Portugal a votos: as eleições legislativas de 2002*, editado por André Freire, Marina Costa Lobo, e Pedro Magalhães, 221-60. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Vilamala, Josep. 2007. «Oportunidades estratégicas para la implementación del voto electrónico remoto». *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n. 4: 1-11.

———. **2008.** «Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico». *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, n. 6: 32-44.

Wass, Hanna, e André Blais. 2017. «Turnout». Em *The Sage Handbook of Electoral Behaviour. 2 Vols.*, editado por Kai Arzheimer, Michael S Lewis-Beck, e Jocelyn Evans, 459-88. London: Sage Publications Ltd.

JURISPRUDÊNCIA

Parecer da Comissão Constitucional n.º 20/78, in Pareceres da Comissão Constitucional, 6.º volume, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Parecer da Comissão Constitucional n.º 29/78, in Pareceres da Comissão Constitucional, 7.º volume, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Parecer da Comissão Constitucional n.º 30/79, in Pareceres da Comissão Constitucional, 10.º volume, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Parecer da Comissão Constitucional n.º 23/82, in Pareceres da Comissão Constitucional, 20.º volume, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/85, processo n.º 296/95, de 28 de novembro de 1985, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 163/87, processo n.º 136/87, de 19 de maio de 1987, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 183/88, processo n.º 342/88, de 3 de agosto de 1988, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 320/89, processo n.º 72/89, de 20 de março de 1989, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 567/89, processo n.º 345/89, de 28 de novembro de 1989, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 3/90, processo n.º 416/89, de 3 de janeiro de 1990, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 136/90, processo n.º 350/88, 23 de abril de 1990, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 1/91, processo n.º 377/90, 22 de janeiro de 1991, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 436/93, processo n.º 217/90, 14 de julho de 1993, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 695/97, processo n.º 617/97, de 19 de maio de 1987, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 288/98, processo n.º 340/98, 17 de abril de 1998, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 199/00, processo n.º 689/99, 29 de março de 2000, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 440/05, processo n.º 700/05, 13 de setembro de 2005, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 456/05, processo n.º 716/05, 20 de setembro de 2005, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 514/05, processo n.º 765/05, 6 de outubro de 2005, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/09, processo n.º 819/09, 30 de setembro de 2009, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 176/14, processo n.º 100/14, 19 de fevereiro de 2014, disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

European Court on Human Rights, Alajos Kiss v. Hungary, Application No. 38832/06, judgment of 20 May 2010, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.

European Court on Human Rights, Harmati v. Hungary, Application No. 63012/10, judgment of 21 October 2010, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.

European Court on Human Rights, Hirst v. The United Kingdom (No. 2), Application no. 74025/01, judgment of 6 October 2005, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.

European Court on Human Rights, Salontaji-Drobnjak v. Serbia, Application No. 36500/05, judgment 13 October 2009, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.

European Court on Human Rights, Shindler v. The United Kingdom,

Application no. 19840/09, judgment of 7 May 2013, disponível em <https://hudoc.echr.coe.int>.

BVerfG, Judgment of the Second Senate

of 03 March 2009 - 2 BvC 3/07, disponível em http://www.bverfg.de/e/cs20090303_2bvc000307en.html.

Cour constitutionnelle de Belgique,

Arrêt n.º 134/2013, du 10 octobre 2013, disponível em <http://www.const-court.be/fr/common/home.html>.

Supreme Court of the United States, Husted, Ohio Secretary of State v. A. Philip Randolph Institute et al.,

584 U.S 2018, disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/584/16-980/>.

DOCUMENTOS OFICIAIS CONSULTADOS

Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa Parlamentar, Modo de votação e recenseamento eleitoral dos cidadãos emigrantes, fevereiro 2017, disponível em www.parlamento.pt (acesso em 21.12.2018).

Assembleia da República, Modo de votação dos deficientes e dos doentes. Espanha, França e Itália, Divisão de Informação Legislativa Parlamentar, abril 2015, disponível em www.parlamento.pt (acesso em 21.12.2018).

Câmara Municipal de Lisboa, Acesso ao Voto - Boas práticas para a instalação de Assembleias de Voto acessíveis, de dezembro de 2015, adotada no quadro da Ação Desafios Transversais 05 do Plano de Acessibilidade Pedonal de Lisboa, aprovado pelas Deliberações n.º 917/CM/2013 e n.º 41/ AML/2014, disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/viver/mobilidade/acessibilidade-pedonal/ferramentas/fichas-tecnicas> (acesso em 21.12.2018).

Comissão Nacional de Eleições, Informação sobre condições de acessibilidade das assembleias de voto, adotada em 31.03.2009, disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/apoio_pe2009_informacao_acessibilidade_assembleias_voto.pdf (acesso em 21.12.2018).

Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention, Spain, 19 October 2011, disponível em <https://www.refworld.org/docid/54992a7a4.html> (acesso em 25.02.2019).

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities, Strasbourg, 20 February 2012, disponível em www.commissioner.coe.int. (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Recommendation CM/REC 2009 (6), on ageing and disability on the 21st century: sustainable frameworks to enable greater quality of life in an inclusive society, Adopted by the Committee of Ministers on 8 July 2009 at the 1063rd meeting of the Ministers' Deputies, disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies, disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Recommendation R (1999)4 of the Committee of Ministers to Member States on Principles Concerning the Legal Protection of Incapable Adults, Adopted by the Committee of Ministers on 23 February 1999, at the 660th meeting of the Ministers' Deputies, disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Recommendation R (2006)5 of the Committee of Ministers to Member States on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015, adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2006 at the 961st meeting of the Ministers' Deputies, disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting, Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies, disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Resolution 1642 (2009), Parliamentary Assembly, Access to rights for people with disabilities and their full and active participation in society, Text adopted by the Assembly on 26 January 2009 (2nd Sitting), disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

Council of Europe, Resolution ResAP(2007)3 Achieving full participation through Universal Design, Adopted by the Committee of Ministers on 12 December 2007 at the 1014th meeting of the Ministers' Deputies, disponível em <https://www.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

European Parliament, Directorate General of Internal Policies, E-public, e-participation and e-voting in Europe – prospects and challenges, Final Report, 2011, disponível em http://www.europarl.europa.eu/stoa/default_en.htm (acesso em 21.12.2008).

European Parliament, Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Potential and Challenges of e-voting in the European Union, 2016, disponível em http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf (acesso em 21.12.2018).

European Union Agency for Fundamental Rights, The right to political participation of persons with mental health problems and persons with disabilities, October 2010, disponível em <https://fra.europa.eu> (acesso em 21.12.2018).

United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25), 12 July 1996, disponível em www.ohchr.org (acesso em 25.02.19).

Sénat, Le vote électronique, Étude de législation comparée n.º 176, Septembre 2007, disponível em <https://www.senat.fr/lc/lc176/lc1760.html> (acesso em 21.12.2018).

The Venice Commission of the Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002, disponível em <https://www.venice.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

The Venice Commission of the Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Report on measures to improve the democratic nature of elections in Council of Europe member states adopted by the Council for Democratic Elections at its 40th meeting (Venice, 15 March 2012) and by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), disponível em <https://www.venice.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

The Venice Commission of the Council of Europe, European Commission for Democracy through Law, Revised interpretative declaration to the code of good practice in electoral matters on the participation of people with disabilities in elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 39th meeting (Venice, 15 December 2011) and by the Venice Commission at its 89th plenary session (Venice, 16-17 December 2011), disponível em <https://www.venice.coe.int> (acesso em 21.12.2018).

United States Department of Justice, The Americans with Disabilities Act and Other Federal Laws Protecting the Rights of Voters with Disabilities (2014), disponível para consulta em https://www.ada.gov/ada_voting/ada_voting_ta.htm (acesso em 21.12.2018).

AGRADECIMENTOS DOS AUTORES

O desenvolvimento deste documento foi possível graças a um conjunto de pessoas e de instituições às quais expressamos a nossa gratidão. Desde logo, à Câmara Municipal de Cascais que promoveu a iniciativa “Portugal Talks” e nos deu todas as condições para o desenvolvimento deste trabalho. Agradecemos a Miguel Pinto Luz, presidente do Conselho Estratégico do Portugal Talks, e a Teresa Violante, que foi capaz de conjugar uma elevada eficiência na coordenação da iniciativa com uma apurada sensibilidade para a investigação sobre o tema da participação eleitoral. Os restantes membros da equipa da Câmara Municipal de Cascais, nomeadamente Rui Cordeiro e Cátia Rebocho, foram igualmente incedíveis no seu apoio.

A comissão científica do “Portugal Talks”, coordenada por Nuno Garoupa e que integrou também Catarina Santos Botelho, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, orientou o nosso trabalho de forma rigorosa e construtiva. Este relatório beneficiou de forma inestimável da sua disponibilidade, leituras críticas, conselhos práticos e excelência científica.

Tivemos também a sorte de contar com a excelente assistência de Vera Ramalhete e Nelson Santos, cujo minucioso trabalho de pesquisa foi essencial para a redação do quinto capítulo.

Os contributos dos participantes na conferência de 19 de outubro de 2018, na Nova School of Business and Economics, permitiram também enriquecer de forma substantiva este documento. Além dos oradores do evento – André Blais, Andreia Sofia Pinto Oliveira, Jean-Benoit Pilet, Joana Azevedo, Jorge Pereira da Silva, Manuel Meirinho Martins, Mariana Lopes da Fonseca, Pedro Riera, Pedro Vicente e Susan Banducci – também as intervenções dos membros do público nos foram úteis para aprofundar diversos aspetos da investigação.

Jorge Camões, que desenvolveu a infografia distribuída na conferência, foi um interlocutor atento e chamou a nossa atenção para aspetos pertinentes relacionados com a análise empírica dos dados de participação eleitoral.

Na Comissão Nacional de Eleições, Ana Sofia Lavado deu resposta a todas as solicitações no decurso do trabalho de investigação no arquivo levado a cabo por Nelson Santos. Na Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, Sónia Tavares concedeu também um valioso apoio. Kristina Nicolaisen, do Norwegian Centre for Research Data, forneceu-nos dados muito completos sobre o projeto de eleições simuladas nas escolas norueguesas.

Quaisquer erros ou omissões são da nossa inteira responsabilidade.

João Cancela e Marta Vicente

ANEXO

PROGRAMA:
19 de outubro de 2018 | Cascais

**PORTUGAL
TALKS / 2018**

Apresentação do evento: **Judite Sousa** (Jornalista, Diretora Adjunta de Informação da TVI)

9:00 Abertura: **Miguel Pinto Luz** (Vice-Presidente da Câmara Municipal de Cascais; Conselho Estratégico do Portugal Talks) e **Isabel Oneto** (Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna do XXI Governo Constitucional)

9:35 Introdução ao tema: **Nuno Garoupa** (Professor de Direito na George Mason University Antonin Scalia School of Law)

9:50 Keynote: Andre Blais (Professor de Ciências Políticas na Universidade de Montreal)
Chair: **Nuno Garoupa** (Professor de Direito na George Mason University Antonin Scalia School of Law)

10:50 COFFEE BREAK

11:10 Caracterização da Abstenção em Portugal: **João Cancela** (Investigador na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa)

11:30 Primeira Sessão: Retrato da Abstenção
Chair: **Pedro Magalhães** (Cientista político e Investigador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa)
Pedro C. Vicente (Professor de Economia na NOVA School of Business and Economics; Diretor Científico do Centro NOVAFRICA)
Susan Banducci (Investigadora, Professora e Diretora do Exeter Q-Step Centre)
Pedro Riera (Professor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Carlos III de Madrid)

13:15 ALMOÇO

14:15 Segunda Sessão: Direito e Dever do Voto
Chair: **Catarina Santos Botelho** (Investigadora e Professora na Universidade Católica Portuguesa, Porto)
Jorge Pereira da Silva (Professor e Diretor da Escola da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa)
Mariana Lopes da Fonseca (Investigadora no Departamento de Economia Pública do Instituto Max Planck de Direito Fiscal e Finanças Públicas em Munique)
Andreia Sofia Pinto de Oliveira (Professora na Escola de Direito da Universidade do Minho)

16:00 COFFEE BREAK

16:15 Terceira Sessão: Sistema eleitoral e Abstenção
Chair: **Marina Costa Lobo** (Investigadora Principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa; Vice-Presidente do Instituto de Políticas Públicas)
Jean-Benoit Pilet (Professor de Ciências Políticas na Universidade Livre de Bruxelas)
Manuel Meirinho Martins (Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa)
Joana Azevedo (Professora no Departamento de Sociologia do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa)

18:05 Encerramento: **Carlos Carreiras** (Presidente da Câmara Municipal de Cascais) e **Eduardo Ferro Rodrigues** (Presidente da Assembleia da República de Portugal)

Sessão pública de apresentação de resultados: novembro de 2019.

MAIS INFORMAÇÕES
pttalks.pt
info@pttalks.pt

#PTTALKS



pttalks.pt

CASCAIS



NOVA NOVA SCHOOL OF
BUSINESS & ECONOMICS