



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR

Ciências Sociais e Humanas

Participação Independente e Democracia

**Um contributo para a compreensão do fenómeno das
candidaturas independentes aos executivos municipais
portugueses**

Jorge Luís Simões Martins

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em

Ciência Política

(2º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor José Tomaz Castello Branco

Covilhã, Outubro de 2014

*Aos meus pais,
por tudo.*

Resumo

Partindo de um enquadramento que situa o mandato independente de representação como uma solução com virtudes para a democracia, e que visa o seu aprofundamento. E reconhecendo uma tensão latente entre os fundamentos da democracia representativa e os partidos políticos. Começamos por tentar perceber como é que os poderes políticos dominantes (principais partidos políticos) se posicionam perante o poder concorrente que é a participação independente.

Fazêmo-lo fundamentalmente mediante o estudo do debate em torno da possibilidade de apresentar estas candidaturas e do enquadramento legal que se lhes tem imposto. Com recurso a observação documental de fontes primárias.

Desenvolvemos depois uma análise quantitativa do fenómeno. Em que pretendemos compreender o sentido da sua evolução, a sua expressão, a sua consistência e algumas das suas características mais relevantes. Procuramos contribuir para o conhecimento do perfil político dos candidatos, e perceber como é que esta alternativa de participação se reflecte nas restantes forças políticas ou se contribui para alargar a participação democrática.

Identificamos resistências significativas à participação por grupos de cidadãos eleitores, extensíveis ao período estudado. Em que se verifica uma tendência para obstaculizar a essa participação. Embora nem sempre de forma expressa, mas também como resultado da própria disputa interpartidária.

O fenómeno apresenta-se com uma expressão crescente, mas ainda muito reduzida. Assente fundamentalmente no surgimento de novas candidaturas. Incentivado pelos dissidentes partidários e com uma reduzida participação de novos actores políticos. Esse facto revela-se determinante no impacto que esta participação tem nos partidos políticos, colocando estas candidaturas a tónica na disputa pelo eleitorado partidário. Por outro lado os novos actores surgem com fraca expressão eleitoral, e sem capacidade para atrair o eleitorado abstencionista. Conclui-se portanto que o fenómeno está intimamente ligado à capacidade dos partidos gerirem convenientemente as diferentes sensibilidades internas, em última análise.

Palavras-chave: Candidaturas independentes, mandato, democracia, representação, participação, executivos municipais, poder local.

Abstract

Starting from a framework that situates the independent mandate of representation as a solution with virtues to democracy, and aimed at its deepening. And recognizing a latent tension between the fundamentals of representative democracy and political parties. We begin by trying to understand how the dominant political powers (main political parties) position themselves towards the competing power that is the independent participation.

We do so primarily through the study of the debate surrounding the possibility of presenting these candidacies and the legal framework that has been imposed to them. Using documentary observation of primary sources.

Later we develop a quantitative analysis of the phenomenon. Where we want to comprehend how it has been evolving, its extension, its consistency and some of its most relevant characteristics. We seek to contribute to the knowledge of the political profile of the candidates, and understand how this alternative of participation is reflected in the other political forces or helps to broaden democratic participation.

We identified significant resistance to participation by groups of voting citizens, extendable to the period studied. Where there is a tendency to hinder such participation. Although not always explicitly, but also as a result of inter-party dispute itself.

The phenomenon appears with an increasing expression, but still very low. Based primarily on the emergence of new candidates. Encouraged by the party dissidents and with a reduced participation of new political actors. Such fact is decisive in the impact that this participation has in the political parties, putting these candidates the emphasis in the dispute for the party electorate. On the other hand the new actors emerge with weak electoral significance, and unable to attract non-voters. We conclude therefore that the phenomenon is closely linked to the ability of the political parties to conveniently manage the different internal sensitivities, ultimately.

Keywords: Independent candidacies, mandate, democracy, representation, participation, municipal executives, local government.

Índice

Introdução.....	17
Nota metodológica.....	19
Cap.I- Participação independente: um contributo para a democracia	21
1. Democracia representativa.	21
1.1. Democracia representativa: virtudes e dificuldades.	22
1.2. Mandato de representação.	23
1.3. Soberania popular e soberania da nação.	24
1.4. O mandato <i>político</i>	25
1.5. Concorrência, participação e esfera pública na base da democracia representativa. .	26
1.6. A democracia representativa e os partidos.	32
1.7. Síntese: a discricionariedade da representação.	32
2. Teorias da representação: as dimensões da representação propostas por Hanna Pitkin e Jane Mansbridge.	33
3. O desafio mais recente à representação: a influência dos actores transnacionais.	40
4. O mandato autárquico independente.	42
Cap.II- Iniciativas legislativas e debate político em torno das candidaturas autárquicas independentes	45
1. Na Assembleia Constituinte.	45
2. Na revisão constitucional de 1982.....	47
3. Na 4ª legislatura.	48
4. Na revisão constitucional de 1989.....	49
5. Na 5ª legislatura.	50
6. Na 6ª legislatura.	52
7. Na 7ª legislatura.	54
8. Breves conclusões: um exemplo prático do “axioma da tolerância”.....	55
Cap.III- A revisão constitucional de 1997 e o enquadramento legal dado às candidaturas independentes	57
1. A revisão constitucional de 1997.	57
2. Enquadramento legal.	60
2.1. Enquadramento eleitoral.	60
2.1.1. Lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (LEOAL).	60
2.1.2. Reforço dos executivos municipais e listas únicas.	62
2.1.3. Candidaturas por grupos de cidadãos eleitores.	63
2.1.4. Cobertura mediática e equidade.	65
2.1.5. Pretensões relevantes de alteração à LEOAL.	66
2.1.6. Breves considerações.	70
2.2. Orgânica do poder municipal: regime jurídico, órgãos, poderes e competências.	72
2.2.1. Lei de atribuições e competências das autarquias locais (lei nº159/99).	72

2.2.2. Regime jurídico de funcionamento dos órgãos (lei nº169/99).	73
2.2.3. Lei nº5-A/2002.	75
2.2.4. Lei nº75/2013.	77
2.2.5. Breves considerações.	78
2.3. Condições de financiamento das candidaturas.	79
2.3.1. Lei de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.	79
2.3.2. A lei nº19/2003.	81
2.3.3. Lei nº64-A/2008.	84
2.3.4. Lei nº55/2010.	85
2.3.5. Lei nº1/2013.	86
2.3.6. Breves considerações.	87
Cap.IV- A participação independente	89
1. A presença de candidaturas independentes.....	89
1.1. Evolução da presença de candidaturas independentes.	89
1.2. Distribuição e evolução das candidaturas segundo as regiões.	90
1.3. Distribuição e evolução das candidaturas segundo a dimensão eleitoral dos concelhos.	92
1.4. Distribuição e evolução das candidaturas por distrito e região autónoma.	94
2. Resultados eleitorais: mandatos, municípios e maiorias conquistadas.	96
2.1. Resultados eleitorais face aos totais.	97
2.2. Evolução dos resultados eleitorais.	97
2.3. Distribuição e evolução dos resultados eleitorais segundo a região.	99
2.4. Distribuição e evolução dos resultados eleitorais segundo a dimensão eleitoral dos concelhos.	101
2.5. Distribuição e evolução dos resultados eleitorais segundo os distritos e regiões autónomas.	104
3. Consistência dos Movimentos Independentes.	105
3.1. Percentagem de recandidaturas.	107
3.2. Proporção de recandidaturas.	108
3.3. Recandidaturas e resultados eleitorais alcançados.	110
3.4. Avaliação eleitoral do desempenho dos independentes.	111
3.5. Resultados eleitorais das recandidaturas face aos totais.	111
4. Perfil político dos candidatos independentes.	112
4.1. Ligação partidária dos candidatos.	115
4.2. Perfil político e resultados eleitorais.	116
4.3. Presença e resultado eleitoral dos perfis segundo a região.	117
4.4. Presença e resultado eleitoral dos perfis segundo a dimensão eleitoral dos concelhos.	120
5. Candidaturas independentes, partidos políticos e participação eleitoral.	122

5.1. Posição dos Independentes em relação aos partidos.	122
5.2. Proveniência do Mandatos e Câmaras.	124
5.3. Proveniência dos votos: impacto nos partidos/coligações.	125
5.4. Impacto nos indicadores de participação eleitoral: abstenção, votantes, votos brancos e nulos.	129
5.5. Novos votos, proveniência dos votos, mandatos, vitórias eleitorais e número de votantes segundo variáveis de controlo.	132
5.5.1. Variável região.	132
5.5.2. Variável dimensão eleitoral dos concelhos.	135
5.5.3. Variável perfil político dos candidatos.	138
5.5.4. Variável alinhamento político dos candidatos.	142
Conclusões	149
Bibliografia	155
Apêndices	163
Apêndice 1: Candidatos eleitos por partidos/coligações ao executivo municipal em 2009... 163	
Apêndice 2: Candidatos eleitos para órgãos autárquicos por partidos/coligações dentro do concelho de candidatura, desde 2001	164
Apêndice 3: Candidatos não eleitos com apoio de um partido, com conotação partidária... 165	
Apêndice 4: Candidatos em que não vislumbramos conotação partidária..... 166	

Índice de Quadros

Capítulo I- Participação independente: um contributo para a democracia

Quadro 1: Factores na base do mandato e da representação 33

Capítulo IV- A participação independente

1- A presença de candidaturas independentes

Quadro 2: Evolução das candidaturas independentes 90

Quadro 3: Percentagem de concelhos e percentagem média de candidaturas por região 90

Quadro 4: Evolução das candidaturas por região 91

Quadro 5: Cobertura dos concelhos por região 92

Quadro 6: Percentagem de concelhos e percentagem média de candidaturas segundo dimensão eleitoral 93

Quadro 7: Evolução das candidaturas segundo a dimensão eleitoral 93

Quadro 8: Concelhos mais apelativos segundo a dimensão eleitoral 94

Quadro 9: Regiões segundo a dimensão eleitoral (em %) 94

Quadro 10: Candidaturas por Distrito e Região Autónoma 96

2- Resultados eleitorais: mandatos, municípios e maiorias conquistadas

Quadro 11: Evolução dos votos, mandatos e Câmaras conquistadas face aos totais 97

Quadro 12: Evolução dos resultados eleitorais 99

Quadro 13: Resultados eleitorais por região no somatório das eleições 99

Quadro 14: Resultados eleitorais por região, em 2013 100

Quadro 15: Resultados eleitorais por região, nas restantes eleições 101

Quadro 16: Resultados eleitorais segundo dimensão eleitoral no somatório das eleições 102

Quadro 17: Resultados eleitorais segundo dimensão eleitoral, em 2013 103

Quadro 18: Resultados eleitorais segundo dimensão eleitoral, nas restantes eleições 103

Quadro 19: Resultados eleitorais por distrito e região autónoma 104

3- Consistência dos Movimentos Independentes

Quadro 20: Relação das candidaturas que se repetiram 106

Quadro 21: Evolução do nº de recandidaturas 107

Quadro 22: Evolução das percentagens de recandidaturas 107

Quadro 23: Consistência segundo as regiões 108

Quadro 24: Consistência segundo a dimensão eleitoral 108

Quadro 25: Evolução da proporção entre novas candidaturas e recandidaturas 109

Quadro 26: Proporção entre novas candidaturas e recandidaturas segundo regiões 109

Quadro 27: Proporção entre novas candidaturas e recandidaturas segundo dimensão eleitoral 109

Quadro 28: Resultados das recandidaturas na eleição anterior 110

Quadro 29: Resultados eleitorais das recandidaturas e restantes candidaturas 110

Quadro 30: Resultados eleitorais das recandidaturas 111

Quadro 31: Resultados eleitorais das recandidaturas face ao total 112

4- Perfil político dos candidatos independentes

Quadro 32: Perfil político dos candidatos independentes 114

Quadro 33: Posição de candidatura e resultado eleitoral dos eleitos às CM em 2009 114

Quadro 34: Cargo dos OA, 2001 115

Quadro 35: Proveniência partidária dos CM 2009 115

Quadro 36: Proveniência partidária dos OA 2001 116

Quadro 37: Perfil político e resultados eleitorais 117

Quadro 38: Perfil político segundo a região, em % de candidaturas 118

Quadro 39: Perfil político segundo a região, em % de mandatos 118

Quadro 40: Regiões segundo o perfil político, em % de candidaturas 119

Quadro 41: Regiões segundo perfil político, em % de mandatos 119

Quadro 42: Perfil político segundo a dimensão eleitoral, em % de candidaturas 120

Quadro 43: Perfil político segundo a dimensão eleitoral, em % de mandatos	121
Quadro 44: Dimensão eleitoral segundo o perfil político, em % de candidaturas	121
Quadro 45: Dimensão eleitoral segundo o perfil político, em % de mandatos	122
<u>5- Candidaturas independentes, partidos políticos e participação eleitoral</u>	
Quadro 46: Posição em relação aos partidos, em 2001	123
Quadro 47: Posição em relação aos partidos, em 2005	123
Quadro 48: Posição em relação aos partidos, em 2009	124
Quadro 49: Posição em relação aos partidos, em 2013	124
Quadro 50: Proveniência dos mandatos e Câmaras	125
Quadro 51: Oscilação de votos	126
Quadro 52: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações, total nacional	127
Quadro 53: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações, concelhos sem e com candidaturas independentes	128
Quadro 54: Agravamento da variação percentual em número de votos	129
Quadro 55: Abstenção em 2013	130
Quadro 56: Abstenção em 2009	130
Quadro 57: Variação percentual do número de votantes	131
Quadro 58: Votos brancos e nulos	131
Quadro 59: Novos votos segundo região	132
Quadro 60: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações por região ..	133
Quadro 61: Agravamento da variação percentual em número de votos por região	133
Quadro 62: Proveniência dos mandatos conquistados	134
Quadro 63: Proveniência das CM conquistadas	134
Quadro 64: Variação percentual do número de votantes segundo região	135
Quadro 65: Novos votos segundo dimensão eleitoral	135
Quadro 66: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações segundo dimensão eleitoral	136
Quadro 67: Diferenças percentuais em número de votos segundo dimensão eleitoral	136
Quadro 68: Proveniência dos mandatos conquistados	137
Quadro 69: Proveniência das CM conquistadas	137
Quadro 70: Variação percentual do número de votantes segundo densidade populacional ..	138
Quadro 71: Novos votos segundo o perfil político	139
Quadro 72: Variação percentual do nº de votos segundo o perfil político	140
Quadro 73: Diferenças percentuais em número de votos segundo perfil político	140
Quadro 74: Proveniência dos mandatos conquistados	141
Quadro 75: Proveniência das CM conquistadas	141
Quadro 76: Variação percentual do número de votantes segundo perfil político	142
Quadro 77: Presença de perfis segundo variação do número de votantes	142
Quadro 78: Novos votos segundo alinhamento político dos candidatos	143
Quadro 79: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações segundo alinhamento político da candidatura	144
Quadro 80: Diferenças percentuais em número de votos segundo alinhamento político da candidatura	144
Quadro 81: Proveniência dos mandatos conquistados	145
Quadro 82: Proveniência das CM conquistadas	145
Quadro 83: Concelhos com maior percentagem de novos votos nos independentes face ao total de votantes	147

Lista de Acrónimos

CRP- Constituição da República Portuguesa
AC- Assembleia Constituinte
AM- Assembleia Municipal
ASDI- Acção Social Democrata Independente
BE- Bloco de Esquerda
CACDLG- Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
CDS-PP- Centro Democrático Social - Partido Popular
CERC- Comissão Eventual para a Revisão Constitucional
CM- Câmara Municipal
CNE- Comissão Nacional de Eleições
DGAI- Direcção Geral da Administração Interna
ECFP- Entidade das Contas e Financiamentos Políticos
IAS- Indexante de Apoios Sociais
JF- Junta de Freguesia
LEOAL- Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais
MDP-CDE- Movimento Democrático Português - Comissão Democrática Eleitoral
MI- Movimentos Independentes
OA- Órgãos Autárquicos
PCP- Partido Comunista Português
PEV- Partido Ecologista Os Verdes
PPM- Partido Popular Monárquico
PRD- Partido Renovador Democrático
PS- Partido Socialista
PSD- Partido Social Democrata
RC- Revisão Constitucional
RAA- Região Autónoma dos Açores
RAM- Região Autónoma da Madeira
TC- Tribunal Constitucional
UDP- União Democrática Popular
UEDS- União da Esquerda para a Democracia Socialista

Introdução

O tema por nós abordado insere-se numa problemática de fundo, que se vem mantendo ao longo do tempo, que é a da concretização do ideal democrático por via da representação.

Numa altura em que o papel dos partidos políticos no funcionamento do sistema democrático tende a ser cada vez mais questionado. Em que se verifica um divórcio cada vez mais pronunciado entre eleitos e eleitores - situação bem expressa nas tendências de aumento dos números da abstenção nas diferentes eleições. Naturalmente que qualquer indicador que aponte ou reforce uma alternativa aos partidos, que não tem necessariamente que os substituir, mas que pode complementá-los, deve merecer a nossa atenção.

Chamou a nossa atenção para o objecto de estudo aqui abordado os resultados verificados nas últimas eleições autárquicas (2013). Em que o fenómeno das candidaturas independentes às Câmaras Municipais atingiu uma dimensão como até então ainda não tinha tido. Com importantes Câmaras, nomeadamente a de Matosinhos, do Porto e de Oeiras, a serem conquistadas por estas candidaturas.

É nosso intuito contribuir, com a realização deste trabalho, para um maior conhecimento deste fenómeno: 1) como é que o mandato independente contribui para um aprofundamento da democracia? 2) como é que as principais forças políticas (partidos) se posicionam perante esta alternativa de participação? 3) quais as principais características do fenómeno e qual a sua dimensão?

Dividimos o nosso estudo ao longo de quatro capítulos. Numa primeira fase, de enquadramento teórico (Cap.I) do tema tratado, começamos por nos debruçar sobre o mandato de representação, e concretamente sobre o mandato *político*. Onde se insere o mandato independente de representação.

Identificamos depois os elementos fundamentais na génese da democracia representativa e do próprio mandato de representação, que a introdução do mandato independente visa aprofundar - onde se destaca o contributo de Schumpeter, Dahl e Habermas.

No sentido de saber o que é que distingue o mandato independente de representação, debruçamo-nos posteriormente sobre o conceito de representação, com referência a algumas das suas principais dimensões - com as propostas de Hanna Pitkin e Jane Mansbridge.

Concluimos a nossa exposição neste ponto com uma breve caracterização teórica do mandato autárquico independente e com breves referências aos resultados que a sua introdução previsivelmente deverá produzir.

Num segundo momento procuramos saber como é que os diferentes partidos foram encarando a solução participação independente (Cap.II). Que méritos é que lhe foram reconhecendo e que defeitos é que lhe foram apontando. Procuramos saber porque é que se adiou durante vários anos a solução legislativa que só seria adoptada já em 2001.

A tónica da nossa exposição neste ponto estará nas propostas apresentadas, no posicionamento dos diferentes partidos face a essas propostas e na sua resolução. Sendo fundamental para nós respeitar a sucessão temporal dos factos, nesta matéria.

Apresentamos as nossa principais conclusões sobre este capítulo no seu último ponto.

Na linha do que fomos notando nestes dois primeiros capítulos do nosso estudo, entendemos que seria importante para a compreensão do fenómeno, saber quais as condições objectivas que enformam a participação por grupos de cidadãos eleitores.

Ao longo do terceiro capítulo apresentamos criticamente o quadro legal decorrente da revisão constitucional de 1997, dentro do qual as candidaturas independentes se têm movimentado.

É ponto de partida e sublinha a importância deste capítulo, a noção de que não basta aprovar o princípio geral de que é possível formalizar candidaturas, sendo igualmente importantes as condições objectivas em que essas candidaturas participam na luta pelo poder.

Nesse sentido começamos por nos debruçar sobre a Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais. Revelando-se importante não apenas o enquadramento inicial que a lei concede às candidaturas por grupos de cidadãos, mas também algumas pretensões de alteração dessa lei que entretanto se têm manifestado.

Olhamos depois ao regime jurídico de funcionamento dos órgãos municipais, quais os seus poderes e quais as suas competências. Pretendemos aqui perceber qual o incentivo dado à participação por esta via, e fundamentalmente em que é que se traduz o exercício do mandato. Resulta claro da observação deste ponto que a participação independente não se esgota nos executivos municipais, por um lado, apesar de ser esse o nosso enfoque, ao mesmo tempo que sublinha a importância do candidato a presidente de Câmara, por outro.

Fazemos por fim referência à lei de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, que se apresenta, na nossa perspectiva, como uma lei que traduz de forma clara a tendência antidemocrática dos principais partidos de pretensão de reforço dos seus poderes à custa das forças políticas de menor expressão. Deixamos uma síntese conclusiva para cada uma destas leis.

No quarto e último capítulo do nosso trabalho desenvolvemos uma pesquisa empírica, onde pretendemos saber como é que o fenómeno tem evoluído em termos da sua expressão, identificando também algumas das principais características da participação independente.

O primeiro ponto da nossa pesquisa diz respeito à presença de candidaturas independentes. Onde procuramos perceber como é que o número de candidaturas tem evoluído e o sentido dessa evolução segundo as variáveis de controlo região, dimensão eleitoral dos concelhos e distrito.

O segundo ponto diz respeito aos resultados eleitorais, expressos em mandatos, vitórias eleitorais e maiorias absolutas. Procuramos aqui perceber que expressão eleitoral tem a participação independente e como é que ela tem evoluído. Complementamos a análise destes indicadores com recurso às mesmas variáveis de controlo utilizadas anteriormente.

O terceiro ponto da nossa pesquisa está relacionado com a consistência dos Movimentos Independentes. Uma questão particularmente relevante, que surge intimamente relacionada com a responsabilização política dos actores independentes. Um problema várias vezes suscitado no debate em torno desta participação.

Interessa-nos perceber até que ponto é que a expressão do fenómeno se pode explicar pela sua consistência. Formar uma ideia sobre o grau de estruturação da participação por grupos de cidadãos eleitores.

Em relação aos dois últimos pontos deste capítulo, interessa notar que eles centram-se exclusivamente na última eleição autárquica.

No primeiro ponto começamos por caracterizar os perfis políticos dos candidatos que se apresentaram nessa eleição. Sendo fundamental nessa tarefa a sua identificação passada com os partidos políticos. Pretendemos saber até que ponto é que esta forma de participação serve para atrair novos participantes na luta pelo poder. Procuramos depois saber da relação dos diferentes perfis com os resultados eleitorais alcançados.

Aprofundamos essa relação no segundo ponto. Onde procuramos conhecer o impacto que a participação independente teve nas restantes forças políticas e nos indicadores de participação. Impacto expresso em número de votos, mandatos, vitórias eleitorais e número de votantes. E que procuramos conhecer segundo as mesmas variáveis de controlo, a que juntamos o perfil político dos candidatos e o seu alinhamento político.

Os dados da nossa pesquisa, recolhidos neste ponto, permitem-nos perceber quem é que é mais penalizado pela participação independente, onde é que se é mais penalizado por essa participação e quem tem mais responsabilidade nessa penalização.

Nota metodológica

É ponto de partida e norteia a nossa investigação sobre a participação por grupos de cidadãos eleitores a questão: *qual o contributo da participação independente para o aprofundamento da democracia a nível local?*

Tendo em vista a resposta à nossa pergunta, orientámos a nossa pesquisa de modo a compreender o fenómeno quanto à sua expressão/dimensão e as suas principais características, partindo das seguintes hipóteses: 1) a participação por grupos de cidadãos eleitores conhece resistências por parte dos partidos políticos; 2) a participação independente está limitada pelo enquadramento legal que se lhe impõe; 3) a expressão do fenómeno está intimamente ligada à actuação dos partidos.

Neste sentido fixámos como objectivos estruturantes da nossa investigação: 1) uma análise crítica dos posicionamentos adoptados pelos partidos políticos com assento parlamentar por ocasião do debate político tendo em vista a participação por grupos de cidadãos eleitores; 2) uma análise crítica do enquadramento legal dado à participação independente, e a sua evolução; 3) e uma análise quantitativa da participação por grupos de cidadãos eleitores.

A análise crítica dos posicionamentos adoptados pelos partidos tem por base o período que vai desde a Assembleia Constituinte (1976), até à Revisão Constitucional de 1997. E tem como objecto as propostas apresentadas e os debates realizados sobre as mesmas, nesse período. A análise crítica do enquadramento legal centra-se no momento em que foi permitida a

participação independente até ao momento actual. Focando-se na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais, na Lei de Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais e nas leis de Ordenamento Jurídico, atribuição de Competências e Poderes dos órgãos municipais.

A análise quantitativa pode dividir-se em dois momentos. Num primeiro momento tem como objecto o número de candidaturas aos executivos municipais e os seus resultados eleitorais, tratando o período de eleições de 2001 a 2013, de onde excluimos eleições intercalares. Em que consideramos cada eleição, a incidência geográfica do fenómeno (a sua distribuição segundo o distrito e a região) e a sua distribuição segundo a dimensão eleitoral dos concelhos. Num segundo momento concentramo-nos no último acto eleitoral (2013) e acrescentamos à nossa análise um perfil político dos candidatos. O estudo tem por base o universo das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos nos anos respectivos.

A informação na base do nosso estudo resulta de observação documental, com recurso fundamentalmente a fontes primárias. No que respeita à análise dos posicionamentos políticos foi fundamental o estudo dos debates parlamentares - em Diários da Assembleia Constituinte, da Assembleia da República e Catálogos Gerais (para as revisões constitucionais). Relativamente ao enquadramento legal recorreremos igualmente ao Diário da República Electrónico. No que respeita à análise quantitativa, ela baseia-se fundamentalmente nos dados relativos às eleições publicados em Diário da República e disponibilizados no site da Comissão Nacional de Eleições. Com recurso apenas muito pontual a outras fontes, como a Direcção Geral da Administração Interna, e fontes secundárias, com alguma recolha de imprensa - sobretudo imprensa regional -, por forma a aprofundar a caracterização do perfil político dos candidatos.

A anteceder e enquadrar, no plano teórico, a nossa investigação, debruçámo-nos sobre os fundamentos da democracia representativa e o conceito de representação política, com recurso a autores como Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Jürgen Habermas, Moisei Ostrogorski, Robert Michels, Hanna Pitkin, Jane Mansbridge entre outros.

De notar também que a fase inicial, de recolha bibliográfica exploratória sobre o tema em apreço, não nos foi particularmente satisfatória. Tendo nós encontrado muito poucos recursos bibliográficos que se relacionem de forma directa com o tema estudado.

Cap. I

Participação independente: um contributo para a democracia

1. Democracia representativa.

A conciliação dos conceitos de democracia e representação tem-se apresentado como um desafio constante, apresentando-se a solução representação democrática como uma solução possível, virtuosa, mas que ao mesmo tempo coloca singulares dificuldades.

A literatura sobre o tema revela entendimentos completamente distintos sobre as virtudes da representação democrática. Há uma linha de pensamento que distingue e incompatibiliza representação e democracia¹, e uma visão completamente oposta, defendida pelos que entendem que a representação é indispensável à prática democrática nas sociedades modernas. Entre estas posições podemos ainda identificar uma espécie de terceira corrente, onde podemos situar o pensamento de Rousseau sobre a representação², que entende que a democracia representativa será sempre uma forma inferior de democracia face a outras, como a democracia directa ou participativa.

Perante os desafios que a representação coloca, os primeiros tendem a procurar alternativas de participação, uma vez que, como nota David Plotke³, opõem, erradamente, participação à representação. Já os segundos, que partem do princípio de que no contexto moderno a democracia só é realizável com recurso à representação⁴ (opõem exclusão à representação) - entendem que a democracia tem de ser representativa para que se possa aplicar, e que a

¹ James Madison fez essa separação, ao defender que a representatividade serve governos republicanos, que se distinguem dos democráticos, privilegiando as virtudes da representação à democracia; ver *Federalist n°10*.

Siéyès, adoptou posição semelhante em *Dire de l'Abbé Siéyès sur la question du veto royal*, l'Assemblée Nationale, n°31, 1789 e *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*, l'Assemblée Nationale, n°62, 1789, pp.4-5.

² Apesar de não opor directamente a representação à democracia, Rousseau chamava a atenção para os condicionamentos que a representação coloca à liberdade: "Toda a lei que o povo não tenha ratificado directamente é nula, não é uma lei". E acrescentava: "O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada"; ROUSSEAU, Jean-Jacques, em *O Contrato Social* (1762), Martins Fontes, 1989, p.114.

³ PLOTKE, David, em "Representation is Democracy". *Constellations*, 4, 1997, pp.19-34.

⁴ Partidários da teoria minimalista: Schumpeter, Weber, Dahl, Sartori entre outros. "... o único governo que pode satisfazer totalmente todas as exigências do estado social é aquele em que todos participam... Mas uma vez que nem todos, numa comunidade que exceda uma pequena cidade, participam pessoalmente em nada senão em pequenas partes do negócio público, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo"; MILL, John Stuart, em *Considerations on Representative Government*, Parker, Son, and Bourn, West Strand, 1861, p.69.

representação tem de ser democrática para ser legítima, tornando-se assim realizável e legítima - preocupam-se sobretudo em colocar a representação ao serviço da democracia, promovendo soluções que respeitem e não esvaziem nem se substituam à representação democrática.

1.1. Democracia representativa: virtudes e dificuldades.

Para Castiglione e Warren⁵ duas das principais virtudes da representação residem no facto de se tratar de um mecanismo que permite operacionalizar a democracia mesmo em sociedades muito numerosas e complexas⁶ - desafio que se tem revelado de difícil resolução para outras formas de democracia, como a directa ou participativa -, ao mesmo tempo que a fórmula de representação procura conciliar de forma equilibrada ambições políticas da sociedade e históricas imposições das elites⁷, garantindo, em teoria, o confronto no seio destas últimas. Esse equilíbrio é conseguido porque a democracia representativa dá à sociedade o poder de escolher as elites⁸, através da eleição⁹.

Uma das principais dificuldades - ou a principal - que se apontam na realização do ideal de democracia representativa é o da articulação do próprio princípio de representação com o princípio democrático de respeito pela vontade do povo.

O conceito de representação democrática, no seu sentido tradicional, pressupõe que existam duas partes, o representante e o representado, tendo o segundo a possibilidade de exercer um certo controlo ou mesmo influência sobre o primeiro¹⁰ - através do referido modo de selecção e não só. Este pressuposto remete-nos para uma questão fundamental: o que é que se entende por controlo ou influência sobre os representantes? Estarão estes limitados a respeitar as pretensões expressas dos representados?

⁵ CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E., em *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*. Conferência na University of British Columbia, Vancouver, 2006.

⁶ Obviamente que se a representação se justificasse apenas em razão da extensão das comunidades políticas e da sua complexidade, então ela seria porventura dispensável ao nível local, em favor de outros tipos de democracia. Weber, por exemplo, reconhece que a democracia directa poderia funcionar, mas identifica um conjunto de restrições: a necessidade de haver alguma homogeneidade social, de que as tarefas administrativas não sejam demasiado complexas, de não haver um número muito amplo de participantes e de que eles desenvolvam competências que lhes permitam avaliar os meios à disposição e os fins pretendidos; WEBER, Max, em *Economia e Sociedade*, vol.II, Editora UnB, 4ª edição, 2000, p.193.

⁷ Para saber mais sobre a imposição histórica das elites (teoria das elites), consultar autores como Mosca, Pareto e Michels.

⁸ Schumpeter, de que falaremos adiante, apresenta uma teoria da democracia que coloca a tónica na escolha das elites: democracia como método de escolha das elites - "teoria de liderança competitiva".

⁹ A eleição é o método de selecção que permite a escolha de elites: "Não havia dúvida no entendimento de (James) Harrington que a eleição, ao contrário do sorteio, seleccionava as elites preexistentes"; em Manin, *Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, p.67.

¹⁰ Trata-se de um pressuposto que decorre de um princípio democrático fundamental: o princípio da "inclusão com poderes daqueles afectados pelas decisões colectivas", em torno do qual se reúnem partidários de diferentes tipos de democracia, como Habermas ou Dahl. Ter poder significará, segundo Dahl, que "A tem poder sobre B na medida em que pode fazer com que B faça algo que de outra forma não faria"; DAHL, Robert, em "The Concept of Power". *Behavioral Science*, 2:3, 1957, p.202,203.

1.2. Mandato de representação.

A doutrina clássica oferece-nos dois entendimentos distintos sobre a natureza do mandato¹¹: aquela defendida pelos partidários do mandato imperativo e a dos que defendem o mandato representativo (livre).

Em termos gerais, aquilo que distingue estes dois tipos de mandato é a sua rigidez. O mandato imperativo é extremamente inflexível, não dando qualquer margem ao seu titular para tomar decisões que não vão de encontro ao que os seus representados pretendem.

Neste tipo de mandato o eleito adopta o comportamento de *delegate* (delegado), a quem se exige a defesa dos interesses dos seus representados de acordo com a vontade expressa destes, o que só pode ser feito com um grande controlo sobre a sua acção.

O exercício de um mandato imperativo pressupõe que existam mecanismos de controlo da actividade do eleito pelos eleitores, com a possibilidade de sanções para o primeiro - a possibilidade de o afastar do cargo no decurso da legislatura, por exemplo.

É um tipo de mandato que está vocacionado para a defesa dos interesses específicos dos eleitores, sendo o representante uma mera projecção da vontade expressa destes. É por isso totalmente compatível com os instrumentos de democracia directa e com a noção de sufrágio universal.

Já o mandato representativo confere uma maior liberdade de acção ao seu titular.

O detentor de um mandato representativo apresenta-se como alguém capaz de produzir um melhor julgamento sobre a forma de satisfazer os interesses dos eleitores¹², de um modo integrado. Implica portanto uma consideração pelo interesse do todo traduzido na capacidade de acomodar os diferentes interesses, e projectando para lá do curto prazo.

No quadro deste mandato o eleito adopta o comportamento de um *trustee* (administrador). Que possui a liberdade para tomar as decisões que entende melhores, em nome de quem o elege, partindo de uma relação de confiança que estabelece com os eleitores.

¹¹ Vínculo entre as partes da representação: representante e representado.

¹² Como defendeu Edmund Burke, no seu *Discurso para os Eleitores de Bristol*, de 3 de novembro de 1774: "O parlamento não é um congresso de embaixadores de diferentes e hostis interesses, que cada um deve manter, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados; mas o parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação com um interesse, o do todo"; BURKE, Edmund, em *Speeches and Letters on American Affairs*, London: Forgotten Books, 2013, p.73.

Outros se seguiriam a defender o mandato representativo, como Marquis de Condorcet, na sequência da Revolução Francesa.

A posição de James Madison sobre este assunto apresenta particularidades e é bastante relevante. Defendia que havia sempre um risco dos interesses específicos se sobreporem aos interesses superiores, porque nem sempre os representantes teriam a capacidade de olhar àquilo que está para lá do imediato. Considerava por isso necessário um afastamento entre "juiz e causa" que decorreria das diferentes perspectivas que representante e representado teriam dos problemas. Por outro lado entendia que, de forma a evitar um poder completamente discricionário dos representantes, eles deveriam estar dependentes, através de eleições frequentes, da vontade dos representados e estariam igualmente condicionados em função da concorrência pela representação; em *The Federalist* nº10 e 52.

1.3. Soberania popular e soberania da nação.

Estes dois tipos de mandato aproximam-se de duas concepções distintas de soberania: o mandato imperativo aproxima-se mais da noção de soberania popular e o mandato representativo coloca a tónica na soberania da nação¹³.

Esta relação, porém, é posta em causa pela forma como a doutrina clássica associa a noção de *interesse geral* à soberania popular, que tão bem serve de argumento aos defensores do mandato representativo.

Hobbes, por exemplo, tem uma concepção de interesse popular que ultrapassa o mero interesse da maioria ou os interesses de classe, remetendo para o ideal de unidade. Ele entende que os representados se traduzem num só, na figura do representante, no soberano que não pode ver o seu poder questionado¹⁴.

Locke justifica a soberania popular nos seguintes termos: “só pode existir um poder supremo, que é o legislativo... como é apenas um poder fiduciário... permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o legislativo quando considerar o acto legislativo contrário à confiança que nele depositou... (porque) Nenhum homem, nenhuma sociedade humana, tem o poder de abandonar sua preservação, e conseqüentemente os meios de garanti-la, à vontade absoluta de um terceiro e a sua dominação arbitrária¹⁵”. Acrescenta depois que o representante está investido da prerrogativa de “agir discricionariamente em vista do bem público na ausência de um dispositivo legal, e às vezes mesmo contra ele¹⁶”. Esta prerrogativa não é questionada pelo povo quando “ela é empregada de uma maneira mais ou menos aceitável em vista do fim a que é destinada, ou seja, o bem comum, e não vise manifestamente prejudicá-lo¹⁷”.

Rousseau privilegia a vontade geral ou interesse comum que emerge do *pacto social*, e que se distingue e coloca acima da vontade da maioria: “cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direcção da vontade geral; e recebemos, colectivamente, cada membro como parte indivisível do todo¹⁸”.

A oposição entre estas duas formas de soberania apresenta-se portanto algo confusa.

¹³ Nascido do entendimento de que é da nação que emana a autoridade soberana, serve originalmente os interesses saídos da Revolução Francesa (1789). Traduz-se na limitação do sufrágio e no mandato representativo, exercido por aqueles com melhor capacidade de julgar e decidir. O voto não é tido como um direito do cidadão, apresentando-se antes como um privilégio exercido em nome da nação.

¹⁴ HOBBS, Thomas, em *Leviathan (1651)*, 2ª parte, cap.XXX: *Do cargo do soberano representante*, Martins Fontes, 2003, pp.283-299.

A dificuldade que Hobbes procurava ultrapassar era a de compatibilizar soberania com representação.

¹⁵ LOCKE, John, em *Segundo Tratado sobre o Governo* (1689), Editora Vozes, 2006, p.76.

¹⁶ *Idem, Ibidem*, p.79.

¹⁷ *Idem, Ibidem*, p.80.

¹⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *op. cit.*, p.22.

Na obra *Direito Constitucional*, Georges Burdeau reforça este entendimento, ao apoiar-se na história constitucional francesa para demonstrar como os princípios de soberania popular e soberania da nação se têm misturado¹⁹.

Seguindo a lógica deste autor, e olhando para Portugal, a Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê, por exemplo, a figura do referendo local (art.240º). Como instrumento de participação directa, o referendo adequa-se aos modelos que privilegiam a soberania popular, aos quais associamos o mandato imperativo. A reforçar este entendimento, nos seus princípios fundamentais, a CP estabelece que “O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição²⁰”. Tudo disposições que remetem para o princípio de soberania popular.

No entanto a CP até impõe expressamente, no caso dos deputados, que estes representam “todo o país e não os círculos por que são eleitos²¹”. E no caso das autarquias locais, não reservando um artigo à representação política, refere-se apenas à “prosecução de interesses próprios das populações respectivas²²”.

Serve o exposto para reforçar que os tipos de mandato apresentados, a sua relação com as formas de soberania e a distinção entre elas - mantendo-se relevantes no plano conceptual - deixam de ser úteis para explicar a realidade actual.

Da mesma forma que não há um tipo de soberania que se imponha totalmente, também não há um interesse único que se imponha sem reservas. Deixa então de haver um tipo de comportamento único a prescrever ao representante.

1.4. O mandato *político*.

Os defensores da teoria do *político* identificam um tipo de representante que é um misto de *delegado* e de *administrador*.

Aquilo que os proponentes desta teoria defendem é que o *político* toma as suas decisões de acordo com um conjunto amplo de variáveis: os inputs que recebe de grupos de interesse, do partido, o interesse dos eleitores, o seu próprio julgamento, etc.

Esta proposta é particularmente interessante na medida em que, não partindo de um ideal de soberania, não ambiciona impor aquilo que o eleito faz ou deve fazer, procurando antes remeter para as condições objectivas que estão na base das suas acções. Partindo do princípio de que o *político* pode adoptar o comportamento de *delegado* ou de *administrador*, orienta a reflexão para o campo dos determinismos na base das suas opções - em que circunstâncias é que o representante tende a aproximar-se dos eleitores? Em que circunstâncias é que ele se

¹⁹ BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Direito constitucional*. Trad. Carlos Souza. 27. Ed. Barueri: Manole, 2005, pp.179-181.

²⁰ CRP, art.10º.

²¹ CRP, nº2, art.152º.

²² CRP, nº2, art.235º.

afasta do entendimento destes, privilegiando o seu próprio juízo? Em que circunstâncias é que ele não adopta nenhum destes comportamentos?

Atender à vontade dos eleitores - à "vontade do povo" - não é uma inevitabilidade. Por um lado seria necessário que o povo tivesse bem presente aquilo que pretende defender²³. A que se acrescenta a possibilidade, como nota Schumpeter, de fabricar a vontade do povo no decurso dos processos políticos²⁴.

Igualmente, atender à vontade da nação não é uma obrigação. Aliás, será desde logo um desígnio muito discutível - haverá muitas questões que reúnam o consenso da nação²⁵?

Estabelece-se então que, por um conjunto de razões, nomeadamente de estratégia política ou influências várias sobre a representação, o eleito pode adoptar o comportamento que entender melhor num dado momento. Executa um mandato que não clarifica a relação e obrigações entre as partes da representação.

Ao reconhecer o papel de grupos de interesses intermédios - entre o (ilusório) "interesse da nação" e o (manufacturável) "interesse dos eleitores" - no condicionamento das decisões dos eleitos, ao estabelecer que não existe um interesse único que o representante deve perseguir, a teoria do mandato *político* só vem sublinhar a complexidade dos desígnios da representação.

1.5. Concorrência, participação e esfera pública na base da democracia representativa.

Na linha do que temos dito, e uma vez considerado que não há um interesse único mas sim um conjunto de interesses diversos, temos de reconhecer que o método democrático carece necessariamente de concorrência entre candidatos à representação. Concorrência essa que tenderá a ser tanto maior quanto maior for a dispersão de interesses existentes.

Nessa perspectiva, qualquer condicionamento à concorrência pela representação retira qualidade à democracia representativa e tem impacto nas expectativas dos representados.

Segundo Schumpeter é isto que tende a acontecer. Ele entende que a luta pelo poder em democracia tem paralelo com aquilo a que no campo económico se chama de "concorrência

²³ A vontade dos cidadãos deixa espaço a alguma subjectividade. De acordo com Habermas ela pode ser "empírica" ou "hipotética"; HABERMAS, Jürgen, em *Direito e Democracia, Entre facticidade e validade*, Tempo Brasileiro, Vol.I, 1997, p.226.

Se a primeira parece remeter para os pressupostos do mandato imperativo - a satisfação dos interesses expressos -, a segunda reporta já para o mandato representativo - a busca do *bem comum*.

²⁴ "Tais grupos (políticos profissionais, expoentes de interesses económicos, etc) podem modelar e, dentro de limites muito largos, até mesmo criar a vontade do povo"; SCHUMPETER, Joseph, em *Capitalismo Socialismo e Democracia*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961, p.320.

Possibilidade que entronca numa concepção de poder político à margem da violência e da coação, como Hannah Arendt o concebe. Difícilmente podemos conceber uma vontade do povo que tem na sua base a imposição coerciva. Ela é antes subliminarmente suscitada.

²⁵ Na opinião de Schumpeter "Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite ou que possa aceitar por força de argumentação racional"; *idem, ibidem*, p.306.

desleal, fraudulenta ou limitação da concorrência²⁶". Situação que nos impede de termos "democracias ideais, irrealistas" - a situação ideal (que para Schumpeter não existe) seria uma situação de concorrência perfeita pelo poder.

O método eleitoral, como modo de selecção, apresenta-se como sendo "praticamente o único exequível²⁷", indispensável à competição pelo poder em democracias representativas^{28 29}. É o método que permite escolher os mais competentes para defenderem interesses conflitantes e, simultaneamente, não lhes confere uma independência excessiva, como aconteceria por exemplo no caso do sorteio, nem uma dependência excessiva, como a que resultaria de práticas de nomeação directa. O compromisso mútuo entre as partes é então um compromisso com algumas reservas, e baseia-se quase exclusivamente no momento da eleição: "... o eleitorado normalmente não controla seus líderes políticos, excepto pela recusa de reelegê-los, ou a maioria parlamentar que o apoia³⁰"

Por sua vez, a importância excessiva da eleição na democracia representativa pode ser contraproducente para a própria democracia. Os representantes podem sentir a necessidade de conduzir a sua política demasiado centrados nas exigências que dela (da eleição) decorrem³¹. O problema que aqui se coloca é o dos representantes ficarem reféns da vontade eleitoral, por força do método empregue na sua selecção - as características da eleição, o seu nível de concorrência.

Ultrapassados os condicionamentos à competição, acresce um outro tipo de condicionamento que se impõe inevitavelmente. Schumpeter sublinha que a escolha dos eleitores está limitada àqueles que se apresentam como candidatos, ou então, mesmo nos casos em que esta primeira limitação possa ser ultrapassada, está limitada à escolha do líder de entre aqueles que já apresentam essa condição prévia/reconhecida de líder, ou àqueles que não sendo

²⁶ *Idem, ibidem*, p.330.

²⁷ *Idem, ibidem*, p.329.

"A instituição central do governo representativo é a eleição"; em Manin, *op. cit.*, p.6.

²⁸ Importa fazer referência a outros métodos de selecção (chamemos-lhe complementares) que não a eleição, designadamente na escolha do pessoal partidário. No entanto a eleição é de facto a solução eminente, surgida em contraponto à hereditariedade dos regimes aristocráticos.

²⁹ Uma visão que contraria Montesquieu (e Rousseau) que defendera que "a selecção pela escolha está na natureza da aristocracia" e que é a "selecção por sorteio que está na natureza da democracia"; Montesquieu citado por Manin, *op. cit.*, p.70,71.

Posição que parece decorrer da noção clássica de *interesse comum*: a democracia serve o *interesse comum* do povo, pelo que qualquer um do seu seio tem a mesma legitimidade para o representar.

O problema que agora se coloca é que mais facilmente se permite que "qualquer um" decida em nome do todo, do que se lhe permite que decida em nome de apenas uma das partes em confronto. Apresentando-se aqui a relação entre confronto e competência como elemento fundamental. O sorteio não permite escolher os melhores e o confronto entre as elites, que as democracias representativas promovem, veio sublinhar a importância da competência dos representantes e portanto a necessidade de um modo de selecção que permita a escolha.

³⁰ SCHUMPETER, Joseph, *op. cit.*, p.331.

³¹ A exposição de Schumpeter sintetiza-se neste ponto da seguinte forma: não há uma "democracia ideal" porque não existe "concorrência perfeita" (que na realidade é impossível de atingir). Aquilo que há efectivamente são limites à concorrência (interesses que ficam de fora), ou uma concorrência "excessiva" e muito centrada nas eleições, que faz com que a "democracia (representativa) sai(a) enfraquecida (...) pela necessidade de adaptar a política às exigências da luta política"; *idem, ibidem*, p.347, 348.

As exigências da luta política serão tanto maiores quanto maior for a concorrência política. Seguindo este raciocínio, o equilíbrio terá então de ser conseguido entre dois "males": subrepresentação ou susceptibilidade excessiva dos representantes face aos representados.

líderes, são indicados por um, que não pode ou não quer apresentar-se ele mesmo como candidato³².

No entender de Robert Dahl, a concorrência não é, no entanto, o único elemento indispensável à democracia³³. Ela carece também da participação.

Aprofundar a democracia implica, no seu entender, aumentar a competição e a participação: só se consegue competir se se conseguir participar, e só então se consegue influir no exercício do poder.

Dahl reconhece a relação entre competição e participação - o aumento da concorrência (das possibilidades de escolha) pode contribuir para um aumento da participação, e o inverso - mas reconhece também que essa relação não é obrigatória. Ou seja, é possível garantir concorrência e limitar a participação (maiores possibilidades de competição, mas limitação do sufrágio, por exemplo), e é possível garantir participação e limitar a concorrência (sufrágio amplo, mas menores possibilidades de competição).

Desta forma, e em complemento a Schumpeter, Dahl expõe um entendimento da participação que vai muito além das eleições e do direito de voto. A relação que estabelece é a seguinte: as instituições fornecem determinadas garantias necessárias à participação - "liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos políticos, eleições livres e idóneas, etc³⁴" -, e estas garantias de participação determinam por sua vez a extensão da "competição política, contestação pública ou oposição". Entraves à participação são entraves à competição e contestação, e por isso entraves à democracia.

Esta concepção mais ampla de participação permite-nos contemplar a seguinte situação a nível municipal: a lei permite que qualquer cidadão concorra a eleições pela representação (em teoria garante maior competitividade), mas não garante uma cobertura mediática equitativa a todos os cidadãos candidatos (não garante condições equitativas de participação). Situação que prefiguraria então uma limitação à democracia a nível local. Uma possibilidade completamente independente daquilo que se possa verificar a nível nacional, já que um regime pode permitir maior competitividade ao nível das unidades subnacionais (a nível municipal, por exemplo), e ser mais hegemónico a nível nacional. Como pode acontecer o inverso, ou estarem em patamares semelhantes.

A reflexão de Dahl sobre as possibilidades de limitação da concorrência, e os seus riscos para a democracia, sintetiza-se no seu "axioma da tolerância"³⁵. Segundo ele um regime torna-se menos competitivo à medida que os níveis de tolerância tendem a ser menores, uma vez que

³² *Idem, ibidem*, p.343.

³³ Na realidade Dahl prefere o termo *poliarquia* (o governo de muitos) em vez de democracia, por considerar as democracias actuais aproximações pobres ao ideal de democracia.

³⁴ DAHL, Robert, *Poliarquia*, 1ª edição, Edusp, 2005, p.27.

³⁵ *Idem, ibidem*, p.36.

se parte para a supressão dos interesses concorrentes. Essa será mesmo a tendência natural: qualquer actor/grupo político prefere a repressão à tolerância de adversários³⁶.

Assim, a existência ou eventual aprofundamento da democracia dependerá sempre da vontade dos poderes existentes, e quando esta serve os seus interesses. Não decorrendo os processos democráticos exclusivamente (e naturalmente) do desenvolvimento das sociedades³⁷. Apresentando-se antes como uma forma não destrutiva (ou com menores custos), estratégica, de concorrência entre os diferentes poderes - pode eventualmente haver a necessidade de fazer uma cedência menor para evitar uma cedência futura maior, por exemplo. Segundo esta perspectiva, se há um aprofundamento da democracia é porque há forças com força suficiente que assim o determinam.

As oposições podem ser suprimidas com recurso a meios violentos de coerção ou a meios não-violentos de coerção, que são meios menos visíveis de suprimir interesses concorrentes - são exemplo de formas menos visíveis de supressão de interesses o elevado número de proponentes das candidaturas independentes ou condições não equitativas de cobertura mediática das campanhas eleitorais, que não impedem essas candidaturas de concorrer, mas podem criar-lhe obstáculos.

Podemos acrescentar que as possibilidades de limitação da concorrência serão previsivelmente maiores quando há diferentes níveis hierárquicos de poder, em que os níveis inferiores estão submetidos aos níveis superiores mas existem interesses transversais a ambos. No caso do poder autárquico, se os novos interesses representados pelos candidatos independentes conflituarem de forma mais acentuada com os interesses daqueles que eles vêm substituir, então a probabilidade de uma parte tentar negar participação política à outra tenderá a ser maior. No caso concreto, estando o poder autárquico submetido ao poder central, onde os partidos têm papel determinante, teremos de sublinhar a possibilidade da participação independente estar condicionada à vontade dos partidos.

O parlamento tem poder para suprimir a participação dos independentes nas eleições autárquicas. Essa supressão, porém, pode ter um custo demasiado elevado, sendo preferível nesse caso optar por "tolerar". Tolerar-se a oposição quando não há um custo elevado a pagar por adoptar essa posição - se se verificar por exemplo que a participação independente não têm grande expressão política em termos de resultados - ou quando a alternativa (supressão da oposição) tem um custo demasiado alto.

³⁶ A tolerância situar-se-á, previsivelmente, entre a lógica de repressão e a de coligação - próxima da primeira. Entre si e a coligação poderíamos ainda situar, por exemplo, a lógica de cooperação implícita, presente, por exemplo, na cartelização do poder (ver Richard Katz e Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, 1995, pp.5-28, para saber mais sobre o fenómeno da cartelização).

³⁷ Ao contrário do que defendem Seymour M. Lipset em *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *American Political Science Review*, 1959, 53, 69-105, ou Barrington Moore Jr. em *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*, 1966, Boston, Beacon Press.

A importância, para a democracia, da participação e da concorrência política, remetem a reflexão de Habermas para o papel da esfera pública e do discurso na formação da vontade política.

Habermas apresenta a ideia de que a participação política parte da formação prévia da vontade, que por sua vez resulta das formas de comunicação e concretamente do discurso³⁸. É da interacção que se promove por via da comunicação entre as diferentes opiniões que resulta a vontade política - deixa de haver uma opinião para passar a haver uma vontade. E é essa vontade que, segundo Habermas, constitui expressão da soberania do povo³⁹ - esta teoria entronca, naturalmente, na ideia de que os interesses são suscetíveis e de que não existe um interesse comum⁴⁰.

Desta forma, o exercício da soberania do povo pressupõe, inevitavelmente, a acção na esfera pública: é na esfera pública que se transmitem *inputs* à representação ou que os representados recebem *outputs* dos representantes. É nesse espaço que decorrem as formas de comunicação (democraticamente institucionalizadas) que estarão na base da formação da vontade: "... uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados (...) constitui principalmente uma *estrutura comunicacional* do agir orientado pelo entendimento..."⁴¹.

A relação entre a esfera política e a esfera pública torna-se assim evidente: um elemento com prestígio ou com capacidade de influência política terá maiores possibilidades de conquistar um espaço na esfera pública, o que por sua vez lhe permitirá reforçar essa capacidade de influência política. Assim, e no sentido de aprofundar a democracia representativa, torna-se necessário que a esfera pública seja autónoma face à influência política. Sem essa autonomia não existem condições de equidade de participação e de comunicação, comprometendo-se o ideal democrático.

Reconhecendo que existem diferentes capacidades de influenciar a esfera pública, e para ajudar a perceber aquilo que distingue um candidato independente de outro com apoio partidário nesta matéria, importa a seguinte citação:

"Pode-se tentar fazer uma distinção entre actores que surgem *do* público, sem grande poder organizacional, e actores que dispõem *naturalmente* do poder de organização, de fontes e de potenciais de ameaça... os actores que se ancoram mais fortemente na sociedade civil dependem do apoio de *protectores* que arranjam as fontes necessárias em termos de dinheiro, de organização, de saber e de capital social... (estes) *compartilham as mesmas*

³⁸ Este, por sua vez, tem dois sentidos: o *sentido cognitivo* e o *sentido prático*; HABERMAS, Jürgen, *op. cit.* Vol.I p.191.

³⁹ "Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos... (mas) nem todos os cidadãos podem *unir-se* ao nível de interacções simples e directas, para uma tal prática exercitada em comum... (sendo) o *princípio parlamentar* da criação de corporações deliberativas representativas uma saída alternativa"; *idem, ibidem*, Vol.I p.213.

⁴⁰ Habermas identifica a problemática do conflito de interesses que se apresenta na resolução dos problemas, indicando três caminhos possíveis a seguir, face a três tipos de conflito de interesses: conflito de interesses em questões de ordem moral, ética e outras que requerem cooperação e negociação entre as partes; *idem, ibidem*, Vol.I p.206, 207.

⁴¹ *Idem, ibidem*, Vol.II, p.92.

ideias... Os actores colectivos, ao contrário, que influenciam a esfera pública a partir de um sistema de acção especificado funcionalmente, apoiam-se numa base *própria*. Entre esses actores políticos e sociais, que não necessitam obter suas fontes de outros domínios, eu conto, em primeira linha, os partidos estabelecidos, amplamente estatizados, e as grandes organizações de interesses dotadas de poder social; elas servem-se das *agências de observação*, da pesquisa da opinião e do mercado, exercendo por si mesmas um trabalho profissional no âmbito da esfera pública⁴².

Os actores políticos que gozam do apoio organizado e profissionalizado dos partidos têm melhores possibilidades de perceber aquilo que se passa na esfera pública. Para além disso dispõem de meios e estão mais bem preparados e aptos a exercer influência sobre esta. Por outro lado, os actores políticos que não gozam desse tipo de apoio, têm mais dificuldades em retirar partido da esfera pública, e tendem a apoiar-se mais fortemente na sociedade civil, e a dependerem mais desta.

Complementa esta ideia o entendimento de Stuart Mill de que a interferência dos media - o "quarto poder", como lhe chama Habermas, pela influência que exerce sobre a esfera pública - é muito menor no nível local⁴³, onde a opinião pública é formada por processos mais simples e directos. Sendo portanto possível que o ascendente sobre a esfera pública possa ser menos relevante nesse nível.

Relativamente à possível situação de dependência excessiva face à sociedade civil, ela levanta um outro problema: o problema da necessidade de autonomia do Estado⁴⁴ face à sociedade e aos interesses que nela se manifestam.

Habermas é da opinião de que o poder do Estado não tem de ser nem deve ser completamente insensível em relação à sociedade. No entanto ele também não pode estar demasiadamente exposto a "potenciais de poder ancorados na estrutura social"⁴⁵.

Se partirmos do princípio de que os actores políticos independentes podem depender mais fortemente de apoios específicos provenientes da sociedade, então a entrada desses actores nos processos políticos poderá aumentar a exposição do Estado. Note-se, no entanto, a este respeito, que o problema também se coloca relativamente aos "actores colectivos", mais organizados. Também estes são susceptíveis à influência dos poderes da estrutura social - ou como Dahl lhes chama: os "poderes sociais independentes"⁴⁶.

No fundo, o equilíbrio que se propõe é conseguido entre o reconhecimento desses poderes e seus interesses - o que é indispensável à competição e à liberdade política assente no pluralismo -, mas nunca uma dependência excessiva face a estes.

⁴² *Idem, ibidem*, Vol.II, p.108,109.

⁴³ "Muito menos interferência é exercida pela imprensa e pela discussão pública, e aquela que é exercida pode com muito mais impunidade ser desconsiderada, nos processos locais, do que naqueles de autoridades nacionais"; MILL, Stuart, *op. cit.*, p.281.

⁴⁴ O "poder neutro" do Estado - acima das forças sociais -, como lhe chama Carl Schmitt.

⁴⁵ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, Vol.I, p.220.

⁴⁶ Poderes que interferem no poder político e na luta pelo poder político: poderes sociais, económicos, financeiros, etc.

1.6. A democracia representativa e os partidos.

A tendência que os autores citados identificam, de limitações à concorrência, supressão de participação e exercício de influência sobre a esfera pública, remete necessariamente a nossa atenção para o posicionamento dos partidos em relação à própria democracia representativa. Vários autores questionam o papel dos partidos como grandes alicerces das democracias representativas.

Há um conjunto de dificuldades que se lhes apontam, e que se agravam devido ao seu papel exclusivo na intermediação da relação de representação. Essas dificuldades têm como ponto de partida a sobreposição da lógica de funcionamento e de interesses partidários sobre a lógica da representação democrática.

A este respeito, Moisei Ostrogorski⁴⁷ notou que enquanto estruturas de interesses devidamente organizadas, que buscam e garantem a sua continuidade, os partidos têm como principal objectivo e desenvolvem capacidades tendo em vista a obtenção de votos. Estão portanto especialmente “formatados” para garantir votos, mais do que representar os legítimos interesses dos representados - representar estes interesses não é o único caminho para garantir votos.

A esta tendência, Michels⁴⁸, por exemplo, acrescentou a de concentracionismo do exercício do poder naqueles que de forma cada vez mais profissionalizada vão retirando partido da incapacidade das massas. Situação da qual decorre uma relação de domínio de quem representa face aos representados.

No fundo, aponta-se aos partidos uma tendência própria do poder, que vários autores sublinham, e que surge em oposição à democracia: a tendência do poder para se reforçar. Tendência que não se realiza no respeito pelos princípios de representação democrática, e que será porventura mais vincada num contexto em que há mais democracia (mais competição pelo poder, mais participação e uma maior dificuldade dos partidos em perdurar).

1.7. Síntese: a discricionariedade da representação.

Na linha do que temos dito, a representação será mais ou menos discricionária (independente da vontade dos representados) em função das condições de competição pela representação, características da participação e o grau de autonomia da esfera pública - que estão na base das características do mandato (*político*) do representante. As características do mandato variam de acordo com essas condições, e com ele o nível de discricionariedade da representação - 1, 2 e 3 determinam 4 e 5.

⁴⁷ Num trabalho pioneiro, Ostrogorski procurou perceber precisamente os termos em que *democracia* e *partidos* se compatibilizam; OSTROGORSKI, Moisei, em *La Democracia Y Los Partidos Politicos*, TROTTA, 2008.

⁴⁸ MICHELS, Robert, em *Political Parties - A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Hearst's International Library, 1915.

Quadro 1: Factores na base do mandato e da representação

1- Modo de selecção/Nível de concorrência:	2- Características da participação:	3- Esfera pública:	4- Mandato:	5- Discricionariedade:
Nomeação	Equitativa	Autónoma	Rígido	Baixa/Inexistente
Eleição muito concorrida			Político	
Eleição pouco concorrida	Descriminatória	Subordinada	Livre	Elevada/total
Sorteio				

Qualquer das combinações extremas apresentadas coloca dificuldades. Na primeira (nomeação e mandato rígido) a qualidade do representante pode ser elevada, mas pode não se conseguir retirar benefícios dessa qualidade já que o seu poder está completamente manietado pela vontade do representado, perdendo-se assim uma das grandes virtudes da representação. Na segunda (sorteio e mandato livre) a qualidade da representação tenderá a ser menor e o representante dispõe de poder para tomar as decisões que entender.

A democracia representativa procurará, em tese, uma solução intermédia: garante alguma qualidade de representação e alguma autonomia de poder do representante.

2. Teorias da representação: as dimensões da representação propostas por Hanna Pitkin e Jane Mansbridge.

Afinal, em que é que consiste a representação política? Resulta do que temos vindo a expor que não existe um conceito unânime de representação⁴⁹, oferecendo-nos a literatura sobre o tema um conjunto amplo de perspectivas. Centramo-nos em duas das propostas mais relevantes.

Uma das abordagens mais influentes é aquela que Hanna Pitkin nos oferece na sua obra *The Concept of Representation*, de 1967.

A complexidade do conceito de representação sintetiza-se na seguinte caracterização de Pitkin: “Podemos pensar no conceito como uma complicada, convoluta estrutura tridimensional num compartimento escuro. Teóricos políticos dão-nos como que fotografias com flash da estrutura, tiradas de diferentes ângulos⁵⁰”. Complexidade que está bem

⁴⁹ A reforçar a ambiguidade do conceito de representação interessa notar que ele não é exclusivamente político tendo sido utilizado em diferentes contextos ao longo da história. Sobre as raízes históricas do conceito ver RUNCIMAN, David e VIEIRA, Mónica Brito, *Representation, Polity*, 2008, e PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.

⁵⁰ PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967, p.10.

expressa na ideia de que os próprios representados têm opiniões diferentes daquilo que os representantes devem fazer.

Pitkin identifica então um conjunto de dimensões (entendimentos) de representação política: a dimensão *formal*, *substantiva*, *simbólica* e *descritiva*. Que expomos, em termos gerais, de seguida.

A dimensão *formal* diz respeito à posição institucional que o representante ocupa, e está dividida em duas áreas: autorização e *accountability* (prestação de contas do representante ao representado).

A autorização está relacionada com o tipo de mecanismos utilizados na selecção do representante. O modo de selecção empregue determina se o seleccionado tem ou não legitimidade - uma eleição mais concorrida e mais participada reforça a legitimidade dos eleitos.

A prestação de contas está relacionada com o tipo de mecanismos de penalização do representante à disposição do representado⁵¹. A existência ou não destes mecanismos determina o nível de obrigação de prestação de contas: até que ponto é que o representante pode ser penalizado pelos representados, até que ponto ele é responsável perante estes.

A dimensão *substantiva* da representação política tem que ver com as acções adoptadas pelo representante. É uma dimensão da representação indispensável no sentido de saber se as suas acções vão de encontro aos interesses dos representados. O desempenho do representante nesta dimensão de representação é avaliado em função daquilo que resultar das suas políticas. As duas restantes dimensões da representação decorrem desta.

A dimensão *simbólica* da representação diz respeito à forma como o representado vê o representante. Está relacionada com o tipo de resposta que o representante desperta no representado. Nela, os representantes são avaliados em função do grau de aceitação que despertam.

A dimensão *descritiva* da representação diz respeito às semelhanças existentes entre representantes e representados. Semelhanças físicas, de *background*, de partilha de interesses, etc. No seu sentido descritivo, a representação consiste em "fazer presente algo ausente por semelhança ou reflexão, como num espelho, ou arte⁵²". Os representantes são avaliados em função dessas semelhanças.

Estas dimensões da representação remetem para diferentes tipos de ligação existente entre as partes. Segundo Pitkin, o simples facto de um representante estar legitimado pelo processo da sua escolha, aliado ao facto de ele prestar contas pelo que faz, não se traduz numa relação de representação completa. Ela considera que a representação política implica "agir no interesse dos representados, respondendo perante eles⁵³". Este entendimento parece remeter para o comportamento do *delegado*, mas Pitkin acrescenta: "ele representante deve

⁵¹ Podem haver penalizações decorrentes daquilo que é estabelecido pela lei ou penalizações políticas. Estas últimas que se manifestam normalmente nos momentos eleitorais.

⁵² PITKIN, Hanna, *op. cit.*, p.11.

⁵³ *Idem, ibidem*, p.209.

O representante não deve considerar apenas o seu entendimento das coisas no desempenho das suas funções. De outra forma a representação perde a sua dimensão relacional.

agir de forma independente; a sua acção deve envolver descrição e julgamento... o representante deve agir de forma a que não haja conflito, ou se ele ocorrer é devida uma explicação⁵⁴”.

Aquilo que Pitkin está a propor é uma representação em que o representante considera os interesses dos representados, faz o seu julgamento e adopta uma acção. A avaliação que sobre ele recai deve basear-se na acção em si, mas também no resultado que ela produziu. Uma vez que se trata de uma representação política, ela deve implicar um julgamento não apenas em função das acções (meios empregues) - como acontece no mandato imperativo -, mas também em função dos resultados alcançados⁵⁵ (fins) - que o mandato representativo privilegia.

A dimensão substantiva da representação - que remete para as acções e os resultados obtidos - carece então da dimensão formal da representação, na medida em que, sem a necessidade formal de prestação de contas torna-se difícil de conhecer as acções dos representantes e o que delas resulta.

Esta proposta de Pitkin suscita algumas considerações. Um argumento apresentado a favor do mandato do *delegado* é o de que uma única pessoa a tomar decisões mais facilmente comete erros. Erros esses que podem ser evitados quando essas decisões resultam da vontade de um conjunto de pessoas. No caso em que eles se cometam, são erros legitimados pela vontade popular. Assim, numa situação em que o resultado de uma acção não é do agrado dos eleitores, o representante busca legitimidade na acção em si, já que esta foi de encontro à vontade dos representados.

No contexto do mandato *político* pode haver uma tendência para privilegiar os “meios” em detrimento dos “fins” quando a competição política é maior, no entanto não há uma obrigatoriedade de observar os meios. Este representante tem a possibilidade de, não adoptando uma acção do agrado dos eleitores, conseguir legitimidade por força do fim alcançado, quando este é do agrado deles⁵⁶. Se por um lado, do ponto de vista normativo, como temos vindo a dizer, a representação política é algo difícil de estabelecer, por outro, a avaliação que é feita da qualidade da representação - das acções do representante - vem colocar dificuldades suplementares. À necessidade de avaliar aquilo que o representante faz, acresce a avaliação do que resulta dessa acção. Situação que sublinha o nível de exigência que se coloca ao representado na avaliação da representação. A reforçar essa exigência acresce ainda o facto das questões não serem tratadas exclusivamente do seu ponto de vista.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Pitkin refuta assim a ideia Hobbesiana de representação assente numa “identificação pura com o governante”. Tal ideia ignora que a relação estará sempre dependente daquilo que dela se produzir para a sociedade democrática.

⁵⁶ Podemos pensar que a primeira abordagem é a que melhor protege a posição do representante (o representado avalia mais facilmente a acção em si do que aquilo que dela resulta), mas isso não deixa de ser algo subjectivo. Imagine-se por exemplo uma situação em que os representados têm muito melhor informação sobre os fins alcançados do que os meios empregues - situação na qual a gestão da comunicação na esfera pública assume grande importância. Numa situação dessas o representado terá uma maior consciência dos fins, e fará o seu julgamento com base nestes.

Ele é confrontado com outras opiniões, que o obrigam a defender a sua posição numa perspectiva não individual mas pública.

A caracterização da dimensão *formal* da representação, proposta por Pitkin, e em particular a questão da autorização, remete-nos para um ponto importante. De facto, os mecanismos através dos quais os representantes são seleccionados dizem muito sobre a natureza da sua representação. Por exemplo, no caso da eleição - que é o que mais nos interessa -, é desde logo evidente que aqueles que são excluídos de votar não podem sentir-se representados. Em contraponto, se a eleição do representante depender exclusivamente da vontade do eleitor, a sua propensão a representar os interesses deste (seja pelos meios empregues ou pelos fins que se proponha a alcançar) será previsivelmente maior. O mesmo não acontecerá nos casos em que essa eleição depende igualmente (decisivamente) da vontade de terceiros (grupos intermediadores da relação de representação: partidos, grupos de interesses, etc). Com efeito, as regras de eleição determinarão quais os incentivos que as diferentes partes vão ter na defesa dos diferentes interesses. Isto nos casos em que o representante tem a pretensão de ser reeleito. O representante político vê a sua acção restringida por factores como o tipo de partido a que pertence e o seu nível de organização, mas também a duração do mandato, o tipo de sistema eleitoral, o sistema político no seu todo, etc. Podemos então dizer que a eleição, por si só, não é necessariamente garante de legitimidade da representação.

A dimensão *formal* e *substantiva* da representação expostas por Pitkin são aquelas que reúnem um maior reconhecimento por parte da crítica. Quer a dimensão *descritiva* quer a *simbólica* levantam maior contestação⁵⁷. Acresce a isso que nenhuma concepção de representação nos satisfaz totalmente e indefinidamente, na medida em que fenómenos mais recentes colocam-lhe novos desafios.

Interessar-nos-á então, na tentativa de aprofundar o enquadramento nesta matéria, complementar esta proposta com recurso a uma outra mais recente, com a qual apresenta pontos de contacto.

Num importante artigo intitulado *Rethinking Representation*⁵⁸, Jane Mansbridge identifica quatro formas de representação: *promissória*, *antecipatória*, *giroscópica* e *substituta*.

O modelo de representação *promissória* é aquele tradicional, que está na base das concepções de *delegado*, *administrador* e de prestação de contas. A promessa de respeitar os

⁵⁷ Como dissemos, a própria autora reconhece que mais importante do que a identificação com o representante são as suas acções e o que delas resulta. Importa no entanto deixar nota de uma opinião diferente, segundo a qual há questões (mais fracturantes) que exigem do representante uma identificação com o representado: ver por exemplo, a respeito dos direitos das mulheres, PHILLIPS, Anne, "Dealing with Difference", *Constellations*, 1, 1994, pp.74-91.

Há uma relação interessante a este respeito que importa notar. Quanto mais concorrência houver mais interesses tendem a ser representados, nomeadamente os pequenos interesses ou interesses das minorias. São precisamente estes interesses que surgem aqui associados a formas de representação que assentam numa identificação entre as partes. Podemos então dizer que a importância relativa das dimensões da representação que assentam nessa identificação (como a descritiva e a simbólica) varia de acordo com o nível de concorrência pela representação: muita concorrência reforça a sua importância.

⁵⁸ MANSBRIDGE, Jane, "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, Vol.97, nº4, Nov.2003, pp.515-528.

interesses expressos dos representados no primeiro caso ou os interesses da nação no segundo, e a necessidade de prestação de contas, assentam neste modelo. Trata-se de uma forma de representação que segue numa linearidade temporal, “para a frente”: dá-se o voto numa eleição na perspectiva de que as promessas sejam cumpridas no decurso da legislatura. A avaliação deste momento estará expressa na eleição seguinte. Em termos gerais o raciocínio será este: através dos mecanismos de prestação de contas o representado fica a saber as acções e os resultados produzidos pelo representante (dimensão substantiva da representação). Em função destes e com base nas promessas feitas, o representado decide se vai sancionar o representante nas eleições seguintes - o voto avalia retrospectivamente.

No caso da representação *antecipatória*, ela traduz-se na promessa de respeitar os interesses expressos para a eleição seguinte e não na eleição anterior. Neste tipo de representação há uma preocupação do representante em cair nas graças dos eleitores para a próxima eleição. Se a representação promissória tem a preocupação de agradar ao voto que esteve na sua eleição, a antecipatória terá a preocupação de agradar ao voto que estará na sua eleição.

Esta preocupação com os períodos eleitorais (que se seguem) ajuda a explicar um possível afastamento entre o representante e o representado, no decurso do mandato, quando os inputs vindos do exterior assim o determinam. Com efeito, na representação antecipatória o representante tende a apresentar-se susceptível às pressões ou influências externas. Nesta forma de representação a concepção comunicativa da esfera pública, notada por Habermas, assume uma importância ainda maior do que a que tem na representação promissória, já que ela é usada para influenciar a acção do representante - na representação promissória servirá apenas para influenciar as orientações do candidato à representação.

Esta forma de representação vem sublinhar a probabilidade do representante alterar as suas prioridades de representação no decurso do seu mandato, fragilizando o vínculo estabelecido entre as partes. O dever moral de cumprir as promessas feitas aos eleitores que o elegeram dá lugar a um posicionamento mais para o sugestivo e prudencial. Um dos maiores riscos que resulta deste tipo de comportamento é o da acção do representante se dispersar, incorrendo-se na possibilidade de ir contra expectativas específicas dos representados. Na tentativa de agradar a novos eleitores, incorre-se no risco de perder os que estiveram na base da eleição.

Nesta forma de representação o conceito de prestação de contas não perde a sua relevância. Deixa no entanto de ser visto na sua forma tradicional. Ele deixa de ser útil no sentido de perceber se o eleito cumpre face a quem o elegeu, tornando-se útil para se saber se o eleito cumpre face a quem o irá eleger.

A necessidade de antecipar as vontades dos representados por forma a captar o seu voto prospectivo, ou mesmo de as despertar ou manipular - novamente a importância da comunicação na esfera pública nesta forma de representação em particular -, coloca maiores exigências aos representantes, podendo o apoio das máquinas partidárias ser muito importante nesta tarefa.

A terceira forma de representação caracterizada por Mansbridge, a representação *giroscópica*, assenta no princípio de que os representantes são escolhidos pelas características

que reúnem - representantes com “preferências políticas similares ao eleitor, honestos e com princípios, e suficientemente qualificados⁵⁹” - e com base nos comportamentos que deles se esperam. Neste tipo de representação não há a expectativa de influenciar as acções do representante no decurso do mandato, como acontece na representação antecipatória, e o representante não sente a necessidade de prestar contas a outrém, mas apenas a si próprio. A ligação entre representante e eleitor baseia-se na possibilidade do segundo prever com precisão o comportamento do primeiro.

No caso do candidato a representante com apoio partidário, o reconhecimento da sua capacidade de representação giroscópica assenta fortemente na sua identificação com o partido, o que pode ser uma vantagem: o eleitor procura prever o comportamento do candidato com base nessa filiação partidária⁶⁰. O candidato independente pode também beneficiar da identificação com uma família partidária, mesmo não tendo o apoio oficial de um partido, como pode, noutras circunstâncias - em momentos de maior impopularidade dos partidos, por exemplo -, beneficiar do facto de não estar ligado a um partido. Pode ter a vantagem de protagonizar um mandato mais centrado naquilo que a sua pessoa representa⁶¹ - não se pode dizer que ele não tenha necessidade de prestar contas das suas acções, como é característica do mandato giroscópico, mas de facto reúne condições para ter uma maior autonomia.

Na representação giroscópica a prestação de contas traduz-se na necessidade do candidato a representante ser genuíno antes da eleição e prestar contas das suas acções a si próprio. Não há portanto um entendimento da prestação de contas no seu sentido tradicional. A comunicação entre as partes não é necessária, podendo até nem existir - o que levanta uma questão: se não há prestação de contas no seu sentido tradicional, como é que o representado pode avaliar se o representante foi genuíno na imagem que projectou antes da eleição e se exerceu um mandato coerente com essa mesma imagem?

Esta forma de representação parece ter uma relação com a representação descritiva de Pitkin - as características descritivas dos candidatos são por vezes utilizadas na tentativa de antecipar o comportamento do representante. Ambas estas dimensões da representação remetem para uma identificação com o candidato à representação que se manifesta antes do momento eleitoral, e que não tem que ver com as acções do representante - ao contrário da representação promissória, que também está na base da escolha do representante mas que tem em perspectiva as acções que este virá a adoptar. Parece então tratar-se de uma forma de representação (a giroscópica) que procura “facilitar a vida” ao representado ao colocar a

⁵⁹ *Idem, ibidem*, p.521.

⁶⁰ Mansbridge nota que em alguns sistemas eleitorais é mais fácil para o eleitorado de se identificar com os partidos do que com os políticos individuais.

⁶¹ Segundo Mansbridge, nos Estados Unidos a capacidade de prever o comportamento de um candidato é maior quando se tem por base o seu carácter e a sua reputação em vez da sua filiação partidária. Desta forma, nos casos em que a filiação partidária de um candidato não o torna mais previsível do que o seu prestígio pessoal, previsivelmente, quem estará mais bem posicionado para protagonizar uma representação deste tipo (giroscópica) são os candidatos independentes.

tónica da sua responsabilidade exclusivamente no momento pré-eleitoral. Com um risco evidente: o risco do representante iludir os representados quanto àquilo que ele é, de facto.

A quarta forma de representação identificada por Mansbridge, a representação substituta - que tem ganho uma importância muito particular aos olhos de vários especialistas norte americanos, país onde tem expressão significativa -, remete para uma questão que consideramos relevante para as nossas considerações. Ela consiste na representação por um representante com o qual não há uma relação eleitoral. Ou seja, a representação é protagonizada por um representante de outro distrito eleitoral.

Aquilo que acontece é que grupos de interesses devidamente organizados, recorrem a representantes de outros distritos eleitorais para que estes representem os seus interesses substantivos num nível superior.

Este tipo de representação é visto nos Estados Unidos como uma forma de ultrapassar as eventuais injustiças que o sistema no seu todo promove, uma forma de promover o pluralismo. Confere legitimidade ao sistema ao permitir a entrada de preocupações e pontos de vista que de outra forma ficariam de fora. Não exclui as convicções ou os interesses, promovendo antes o seu reconhecimento aos olhos das decisões maioritárias.

Os desafios que este tipo de representação coloca não têm paralelo em Portugal. Desde logo não temos interesses específicos - à margem dos partidos, entenda-se - a ser representados na Assembleia da República. E mesmo que tivéssemos, o facto de termos um sistema de representação proporcional (em oposição ao modelo *winner-take-all* norte americano) significa que esses interesses teriam melhores possibilidades de conquistar um espaço dentro do seu círculo eleitoral, não tendo por isso a necessidade de recorrer a um representante fora dele.

Aquilo que nos interessa considerar a propósito deste tipo de representação é a forma como ela reconhece (como legítimas) práticas alternativas (informais) de participação, a acrescentar e a influenciar as práticas formais de representação⁶².

Como dissemos, esta forma de representação não parte de uma relação eleitoral. Uma vez que estes representantes se situam fora do domínio eleitoral dos representados, os incentivos eleitorais não são o voto, mas sim contributos financeiros, de campanha e outros. O problema que aqui se pretende relevar é que são estas práticas que procuram garantir representação a interesses de outra forma excluídos - e que por isso são aqui tidas como legítimas e democráticas -, que permitem, noutro contexto, que as desigualdades de força política dentro do sistema representativo sejam potencialmente maiores. Permitem que haja

⁶² Actualmente distinguem-se duas formas de representação: a representação formal e a informal. Diz-se representação formal quando as acções e os processos políticos resultam dentro de um enquadramento institucional e legal visando decisões em prol da comunidade. A representação formal exige igualdade de representação: os representados são iguais em direitos perante os representantes e são eles - e não outros interesses mais ou menos organizados - que têm voz nos processos de escolha destes. Do esvaziamento desta forma de representação e da necessidade de reforçar a capacidade de influenciar as decisões dos representantes formais resulta a representação informal. Estes representantes não são eleitos - não possuem um mandato formal - e não representam interesses muito amplos. São exemplos deste tipo de representação as Organizações não Governamentais (ONGs) e os grupos de interesses, defesa do consumidor, ambiente, etc.

sobre-representação de interesses (quando o voto não é o laço de influência entre as partes da representação), comprometendo-se o princípio de que “a participação numa prática de negociação regulada equitativamente exige a representação simétrica de todos os atingidos; ela deve garantir que os interesses e orientações valorativas tenham o mesmo peso nas negociações⁶³”.

Estas dimensões da representação sublinham a complexidade do mandato político de representação.

A representação promissória e antecipatória têm relação com a dimensão substantiva da representação. A primeira é aquela que mais se aproxima do ideal de democracia directa em que o representante faz aquilo que o representado pretende. É também o tipo de representação que parece colocar maior exigência ao representado. Ela remete para a necessidade de conhecer as propostas do candidato à representação, e a necessidade posterior de conhecer as acções do representante e os fins que delas resultam.

A representação antecipatória remete para o comportamento do representante, e está apenas ao alcance deste e não do candidato à representação. Trata-se de uma dimensão da representação que, tal como a anterior, assenta num acompanhamento permanente do representado em relação ao representante, mas também do representante em relação ao representado. Pressupõe que o representado tem a capacidade de influenciar a representação, o que coloca uma exigência acrescida ao representante face à representação promissória.

A representação giroscópica remete para o momento pré-eleitoral - aproxima-se nesse aspecto da dimensão descritiva. Exige o empenho do representado no momento de avaliar as características do candidato à representação, libertando-o de qualquer obrigação a partir do momento da sua eleição. Coloca menor exigência a ambas as partes da relação.

A representação substituta remete para a existência de práticas alternativas de representação que surgem ligadas a problemas de sobre-representação e sub-representação.

3. O desafio mais recente à representação: a influência dos actores transnacionais.

Contribui decisivamente para a complexidade da representação política o condicionamento da relação de representação no seu sentido tradicional (como já referimos, por “tradicional” deve-se entender uma relação de representação simples e clara, assente na interacção entre duas partes: representante e representado). O reconhecimento desse condicionamento implica que se abandone, na caracterização da relação de representação, o enquadramento

⁶³ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, Vol.I, p.226.

do Estado-Nação, e que se considere a importância cada vez maior de novos actores e espaços de decisão.

Segundo Dahl os regimes poliárquicos debatem-se com as mesmas dificuldades no atendimento das vontades que se manifestam em países estrangeiros. Manifestando-se também aí conflitos de interesses entre nações⁶⁴. No caso concreto da União Europeia, Habermas fala no eventual esvaziamento do papel do cidadão democrático no seio de uma Comunidade Europeia que mostra tensões entre democracia e capitalismo. No seu entender esta situação decorrerá do facto da Comunidade Europeia promover uma integração económica e administrativa supranacional, que não é acompanhada por uma integração política ao mesmo nível⁶⁵. Numa disposição destas, em que há uma integração com alguns desequilíbrios, podemos mesmo deixar de falar numa situação de tradicional conflito de interesses, para considerarmos porventura uma situação de pura submissão de interesses.

Num cenário deste tipo, os representantes políticos nacionais estão expostos à influência - que se tende a considerar ilegítima - dos actores políticos transnacionais, num processo de crescente complexidade e falta de transparência. Situação que ameaça as estruturas nacionais de poder político e que retira significado à dimensão formal da representação. Tudo isto contribuirá, previsivelmente, para o surgimento de estruturas de representação alternativas - como dissemos, menores possibilidades de representação formal conduzem a uma maior necessidade de formas de representação informal.

Esta tendência deverá manifestar-se também a nível local, onde a influência destes novos actores (transnacionais), apesar de menor, se faz sentir de forma indirecta.

Esta problemática vem pôr em causa a concepção de que os processos democráticos por si só conferem legitimidade aos representantes, remetendo antes para a necessidade do reconhecimento destes pelos representados⁶⁶. Por outras palavras: ela vem sublinhar a importância de formas de representação não-democráticas ou informais, que segundo Mansbridge servirão para reduzir o défice democrático causado⁶⁷.

O maior desafio que o crescimento destas formas alternativas de representação coloca tem que ver com os desequilíbrios de representação que gera. Incorre-se no risco de fazer depender a representação dos meios à disposição, e admite-se a possibilidade de haver sobre-representação de uns face a outros. O número de representantes aumenta, tornando menos linear e menos transparente o processo de representação.

Na base deste esvaziamento da representação formal identificam-se ainda factores como a corrupção das relações de representação, o desrespeito pela obrigações contraídas no contexto dessa relação - o sucessivo incumprimento de programas eleitorais apresentados, por exemplo -, a dificuldade de acesso à informação e informação credível, etc.

⁶⁴ DAHL, Robert, *op. cit.*, p.48.

⁶⁵ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, Vol.II, pp.289-305.

⁶⁶ REHFELD, Andrew, "Towards a General Theory of Political Representation". *Journal of Politics*, 68, 2006, pp.1-21.

⁶⁷ MANSBRIDGE, Jane, "The Fallacy of Tightening the Reins". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005, 233-248.

4. O mandato autárquico independente.

O mandato independente procura dar resposta, ajudar a resolver ou contornar, alguns dos desafios que se colocam à representação democrática, colocando a tónica na soberania popular. Apresentando-se como solução que respeita os princípios de representação democrática.

A possibilidade de apresentar candidaturas autárquicas independentes procura contribuir para o aprofundamento da democracia, para o aumento da participação política⁶⁸ e para uma maior competição pela representação - esse aumento da participação e competição democrática deverá ter consequências no perfil do pessoal político, que segundo Dahl deve passar a ter “características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas⁶⁹”. Isto significa que a necessidade de designar candidatos mais próximos dos eleitores tende a aumentar e que as ideias de representação têm de ser redireccionadas no sentido das expectativas dos cidadãos. Situação que vem colocar novos desafios à lógica de distribuição de cargos adoptada pelos partidos, que muitas das vezes assenta em critérios mais de lealdade ao partido do que de competência ou proximidade dos representados⁷⁰.

Os partidos políticos, enquanto principais intermediários da relação entre representante e representado, com uma palavra decisiva na orientação da representação, podem assim ver a sua posição ameaçada por (outros) grupos de interesses que com eles podem concorrer por via destas candidaturas: interesses económicos, sociais, financeiros, etc - ao contrário do que acontece a nível nacional, em que estes interesses não podem ter ascendente sobre a representação à margem dos partidos, a nível local estes grupos de interesses podem organizar-se em torno de um candidato que lhes dê garantias. Há portanto um risco de se fazer sentir de forma mais directa a pressão que estes exercem sobre os representantes, com riscos de se comprometer por esta via a autonomia relativa do Estado.

Igualmente associado ao aumento da competitividade e participação, está o aumento da legitimidade da representação e da necessidade de prestação de contas. O facto de existirem mais candidatos à representação e diferentes interesses em disputa contribui, à partida, para que haja um maior controlo entre as partes da representação. No entanto, se no caso do mandato partidário a necessidade de prestar contas pode ser menor - quando a dependência face aos eleitores também é menor -, no que concerne ao mandato independente esta necessidade de prestação de contas também pode estar condicionada. Aquilo que pode acontecer é que nas situações em que o modo de selecção permite uma maior autoridade na

⁶⁸ Por “mais participação” pressupõe-se mais do que ter expectativas, interesses e ambições; a possibilidade de apresentar argumentos, expor opiniões, votar, etc. Participação que será determinante na forma como o representado é considerado pelo representante.

⁶⁹ DAHL, Robert, *op. cit.*, p.42.

⁷⁰ Weber colocava a questão nos seguintes termos: “Em troca de serviços leais, hoje, os líderes partidários distribuem cargos de todos os tipos - nos partidos, jornais, sociedades cooperativas, companhias de seguros, municipalidades, bem como no Estado. Todas as lutas partidárias são lutas para o controlo de cargos, bem como lutas para metas objectivas”, em “A Política como Vocação”, H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. *Max Weber - Ensaios de Sociologia*, Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967, p.61.

escolha, e um escrutínio prévio dos representados sobre o candidato à representação, pode haver uma tendência para aliviar posteriormente o controlo sobre a acção do representante. Contribui para essa situação o facto dos critérios empregues na selecção serem eventualmente critérios mais de preferência do que de competência⁷¹. Ou seja, se em teoria, a possibilidade de existirem candidaturas independentes deve exigir mais prestação de contas e maior competência dos representantes - pelo facto de permitir uma maior participação e concorrência política -, isso não significa, por si só, que os candidatos independentes sejam necessariamente, eles próprios, mais competentes e tenham especial necessidade de prestar contas das suas acções.

À medida que a representação vai perdendo o seu sentido mais tradicional para se tornar mais confusa, é possível que se comecem a privilegiar os critérios de preferência na base da escolha dos representantes, em detrimento dos critérios de competência. A complexidade da relação de representação dificulta as possibilidades de aferir da competência do representante. As diversas influências sobre essa relação tendem a conduzir a um crescente desencontro de interesses, mitigando a importância da competência do representante. O mandato autárquico independente, que se aproxima mais da concepção tradicional do mandato (à partida, corta o vínculo entre representante e partido e reforça o vínculo entre representante e representado), procura responder a estas dificuldades, já que, em tese, tem condições para privilegiar interesses menos amplos e menos vagos, estando mais exposto à vontade e influência dos representados.

Da mesma forma, este mandato, que constitui uma opção formal de representação, pode contribuir para desincentivar a reprodução de soluções informais de representação. Abrindo novas perspectivas de participação pelas vias legalmente estabelecidas.

Se o advento do mandato autárquico independente contribui para o aumento da concorrência e da participação, ele contribui indirectamente para salientar as diferentes dimensões da representação - o próprio candidato independente pode retirar especial partido dessa situação, já que algumas dessas dimensões são-lhe particularmente favoráveis.

O facto de haver mais alternativas releva a importância de formas de representação como a giroscópica, que coloca a tónica na escolha do representante, ou as dimensões descritiva e simbólica de representação, que privilegiam uma maior identificação (independente da acção do representante) entre as partes.

Da mesma forma, aumenta-se a importância da dimensão promissória e antecipatória da representação: a necessidade de cumprir promessas e adoptar acções, como representante, que vão de encontro às vontades dos eleitores de forma a ganhar vantagem competitiva.

⁷¹ O critério de competência remete para um julgamento do representante com base nas suas acções, aproximando-se mais da lógica do mandato imperativo. O critério de preferência remete para uma maior liberdade do representante para fazer o que entender melhor, já que ele se constitui como depositário dos representados.

Esta distinção está bem patente em algumas das dimensões da representação apresentadas. As dimensões substantiva, promissória e antecipatória, remetem para um conhecimento das acções e para a competência do representante. As dimensões descritiva e giroscópica, remetem especificamente para a realização de um juízo prévio sobre o candidato à representação e para critérios de preferência.

A não coincidência entre o interesse partidário e os interesses específicos dos eleitores está bem expressa numa situação em que um candidato autárquico que perdeu o apoio do partido obtém mais votos como independente do que o candidato escolhido pelo partido no seu lugar. Por muito que um partido se esforce para que assim não seja, o facto de ter de assumir responsabilidades a nível nacional - seja pela política do governo seja por qualquer posição assumida no parlamento, em particular quando os resultados que daí advêm são insatisfatórios - pode penalizá-lo a nível local. Quer o interesse partidário quer o interesse independente podem emergir da relação entre representante e representado. Mas se no caso do interesse partidário a tónica está no que resulta dessa relação - enquanto interesse intermédio ele agrupa um conjunto de interesses mais amplos, não é a expressão do interesse geral nem a expressão do interesse particular -, no que diz respeito ao interesse independente, ele coloca a tónica nos valores bem formados no seio dos representados. É assim um tipo de mandato que permite a representação de interesses menos consensuais. É portanto razoável dizer que os representantes partidários podem ser um melhor garante de unidade municipal e intermunicipal⁷², comparativamente aos representantes independentes, cuja relevância crescente pode eventualmente ser interpretada como um indicador de desagregação.

⁷² Graças ao carácter permanente que adquiriram e por unirem diferentes regiões administrativas, os partidos tendem a ser considerados, numa perspectiva local, como elemento de coesão.

Cap. II

Iniciativas legislativas e debate político em torno das candidaturas autárquicas independentes

Interessa-nos aqui compreender como é que a temática das candidaturas autárquicas independentes foi sendo colocada no debate político em Portugal desde que se iniciou o regime democrático do pós 25 de abril. Quais os posicionamentos e a argumentação adoptada pelas diversas forças políticas (partidos políticos) em relação a este assunto, e como é que as iniciativas sobre esta matéria se foram resolvendo.

Foi nossa principal preocupação, tendo em vista estes objectivos, respeitar uma ordem cronológica dos acontecimentos, independentemente da sede de tratamento desta questão - considerámos essencialmente as iniciativas legislativas das forças políticas (seja de alteração à Constituição ou de lei ordinária) e os posicionamentos adoptados na generalidade e na especialidade (quando possível).

Compreendemos neste ponto o período que vai desde a Assembleia Constituinte até à 7ª legislatura (até à revisão constitucional de 1997, mais precisamente). Importa no entanto ressaltar que, apesar de algumas preocupações de exaustividade, a exposição realizada obviamente não esgota o estudo dos posicionamentos políticos adoptados sobre este assunto. Há outras iniciativas igualmente com referência a esta matéria - a exemplo do projecto de revisão constitucional apresentado em 1980 por Sá Carneiro, intentos manifestados em programas eleitorais ou de governo, etc - a que não fizemos referência e que certamente contribuem para uma melhor compreensão deste tema.

1. Na Assembleia Constituinte.

Como tema que se insere na problemática mais ampla da detenção e exercício do poder, o aprovisionamento legal das candidaturas independentes aos órgãos de poder local é, do ponto de vista da análise política, uma questão fundamental e particularmente sensível.

O debate político sobre esta matéria foi sendo suscitado por diversas vezes ao longo dos anos, a começar logo na Assembleia Constituinte (AC).

O nº3 do art.5º do articulado apresentado pela 7ª comissão sobre o Poder Local propunha então que pudessem “apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais, além dos partidos políticos, organizações e grupos de cidadãos, nos termos estabelecidos pela lei⁷³”. Após aprovação na generalidade, a sua discussão na especialidade⁷⁴ trouxe uma proposta de substituição apresentada pelo PS que suprimia as “organizações”, mas que mantinha a possibilidade de candidaturas por grupos de cidadãos. Proposta que contou com a oposição do PCP, do PPD/PSD e do MDP/CDE, que defendiam a redacção original. No entanto, e para perceber o caminho seguido sobre esta matéria, é fundamental recordar o posicionamento do CDS, manifestado pelo Sr. Deputado Oliveira Dias⁷⁵.

O CDS mostrava-se então favorável em relação às candidaturas por grupos de cidadãos às freguesias, em particular, e a favor da supressão das candidaturas apresentadas por organizações. Mas acrescentava que a abertura a candidaturas extrapartidárias poderia ser interpretada como um sinal de fraqueza dos partidos, que lutavam ainda pela sua implantação local. Temia que a incapacidade destes a nível local lhes trouxesse dissabores a nível nacional.

Resultou desta discussão que quer o texto proposto pela comissão quer a alteração proposta pelo PS seriam chumbados. O primeiro com votos a favor dos deputados do PPD/PSD, PCP, MDP e 6 independentes, um voto contra e abstenção dos restantes deputados, do PS, CDS e seis independentes. A segunda com as posições a inverterem-se: votos favoráveis dos deputados do PS, CDS e 6 independentes, 6 abstenções e votos contra do PPD/PSD, PCP, MDP e 6 independentes⁷⁶. O nº3 do art.5º seria assim retirado, com o PS a admitir, na sua declaração de voto, disponibilidade para discutir a possibilidade de grupos de cidadãos apresentarem candidaturas às juntas de freguesia, concretamente.

Um dos principais argumentos que terá estado na base desta proposta foi o de que os partidos não tinham uma implantação extensível a todas as freguesias, e que portanto seria necessário encontrar uma solução que permitisse outro tipo de candidaturas. É sobretudo esta limitação dos partidos, acima de qualquer outra motivação, que determina a abertura para esta solução nas freguesias. Partindo deste entendimento, o PS vai apresentar uma proposta de aditamento ao art.13º com a seguinte redacção: “Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das freguesias, além dos partidos políticos, outros, grupos de cidadãos eleitores, nos, termos estabelecidos por lei⁷⁷”.

A consagração constitucional desta disposição levantou reservas da parte do Sr. Deputado do PCP, Vital Moreira, que colocou desde logo em evidência a questão jurídica que esta proposta do PS poderia suscitar. Defendeu então o Sr. Deputado que seria melhor que a Constituição não se pronunciasse sobre esta matéria, tal como não se pronunciava relativamente às candidaturas aos órgãos municipais e regionais, remetendo, desta forma, para a lei. Por

⁷³ AC, nº101S, de 10 de janeiro de 1976, p.1.

⁷⁴ AC, nº104, de 15 de janeiro de 1976, p.3393.

⁷⁵ AC, nº105, de 16 de janeiro de 1976, p.3418.

⁷⁶ *Idem, ibidem*, p.3425.

⁷⁷ *Idem, ibidem*, p.3431.

outras palavras: não sendo a lei fundamental omissa sobre esta matéria, admitindo expressamente estas candidaturas apenas às freguesias, ela poderia estar a determinar implicitamente a impossibilidade destas candidaturas aos demais órgãos autárquicos.

Em sentido inverso argumentaria o sr. Deputado do PPD/PSD, Barbosa de Melo, para quem seria possível fazer alterações sobre esta matéria em sede de lei ordinária.

Esta proposta do PS para os órgãos das freguesias (aditada ao artigo 12º, como 12º-A) seria então aprovada por unanimidade.

2. Na revisão constitucional de 1982.

A primeira revisão constitucional (RC), a revisão de 1982, trouxe um projecto de revisão sobre esta matéria, apresentado pelo Movimento Democrático Português-Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) - o projecto de revisão nº 5/II.

Propunha uma alteração ao nº3 do art.241º, dando-lhe a seguinte redacção: “Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos estabelecidos por lei⁷⁸”.

A União da Esquerda para a Democracia Socialista (UEDS) manifestou-se favorável à proposta - figurava então nesta bancada o sr. Deputado António Vitorino, que na ocasião aplaudiu esta posição.

O partido da Acção Social Democrata Independente (ASDI), também partido de esquerda, pelo sr. Deputado Jorge Miranda, manifestou-se igualmente favorável à proposta. Defendeu o sr. Deputado que se fazia sentido que à luz do princípio de divisão de poderes o Presidente da República não tinha de ser eleito por um partido, ao contrário do que acontece na Assembleia da República, faria igualmente sentido que nos órgãos autárquicos as candidaturas pudessem ser feitas à margem dos partidos. Acrescentou na altura o seu entendimento de que a não introdução desta alteração na constituição não inviabilizaria uma alteração no mesmo sentido, de futuro, em sede de lei ordinária.

O PSD manifestou-se contra esta proposta. Entendia que a mesma implicaria uma alteração mais profunda do sistema eleitoral autárquico. Que ela não se justificava na medida em que havia poucas candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores às assembleias de freguesia.

O PS também se manifestou contra. Sublinhava a importância dos partidos nesta fase, que não se deveriam confrontar com candidaturas de independentes a nível local - o receio do ressurgimento do discurso anti-partidário, característico do período do antigo regime, está ainda muito presente. Sublinhava também o fracasso da experiência ao nível das assembleias de freguesia. Criticava o caciquismo político que uma proposta deste género potenciaria. Apontava a característica falta de responsabilidade que este tipo de mandato permite - a

⁷⁸ RC de 1982, nº124, de 22 de Julho de 1982, p.5237.

ideia de que ninguém é penalizável politicamente pelas acções do representante senão ele próprio, ao contrário do candidato com apoio partidário, em que o partido pode ser penalizado futuramente pelas suas acções.

Nesta ocasião, quer o PSD quer o PS defenderam que esta questão se deveria colocar em sede de lei ordinária, onde haveria mais disponibilidade para o debate.

O Partido Popular Monárquico (PPM) justificou a sua votação (abstenção) com o receio de que as candidaturas independentes pudessem ser usadas para atacar os partidos e o regime democrático.

A proposta seria chumbada com 104 votos desfavoráveis do PS, PSD, CDS e UDP, 7 votos favoráveis da UEDS, ASDI e MDP/CDE e abstenções do PCP e do PPM, num total de 39 votos⁷⁹.

3. Na 4ª legislatura.

Fazendo a vontade ao PS e PSD, o Partido Renovador Democrático (PRD) apresentaria, em 1986, o projecto de lei nº165/IV⁸⁰, sobre candidaturas às eleições autárquicas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores.

Este projecto traduzia duas preocupações fundamentais: permitir que grupos de cidadãos eleitores apresentassem candidaturas aos órgãos municipais e diminuir o número exigível de proponentes a essas candidaturas às assembleias de freguesia.

Pronunciando-se a respeito da sua constitucionalidade, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) expôs dois pontos de vista distintos e antagónicos⁸¹. Pela inconstitucionalidade do projecto argumentou-se que, prevendo expressamente a possibilidade de candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos às assembleias de freguesia, a constituição determina o oposto nos casos em que é omissa. Pela constitucionalidade do projecto, recorrendo a pareceres dos Drs. Gomes Canotilho e Vital Moreira, argumentou que a obrigatoriedade de apresentar candidaturas por partidos constitui uma “limitação à liberdade eleitoral individual”.

Na sua discussão na generalidade⁸² o PS assumiu que concordava com o princípio. Que a questão não se colocava nos mesmos termos de há dez anos atrás. Defendeu, no entanto, que o problema deveria ser colocado por ocasião de nova revisão constitucional. E levantou dúvidas, pela voz do Sr. Deputado António Vitorino - agora deputado pelo PS -, que argumentou sobre o perigo que determinados interesses - de grupos económicos, grupos de construção civil, etc - poderiam representar pela influência exercida sobre estes candidatos.

⁷⁹ *Idem, ibidem*, p.5247.

⁸⁰ DR, série II-A, nº 43, de 15 de março de 1986, p.1664.

⁸¹ DR, série II-A, nº66, de 21 de maio de 1986, p.2708.

⁸² DR, série I, nº70, de 17 de maio de 1986, p.2635 em diante.

O PSD entendeu não rejeitar liminarmente a proposta, mas argumentou que esta solução deveria vir acompanhada de medidas que garantissem estabilidade aos executivos municipais. Levantou ainda questões de pormenor: entendia que a proposta deveria ser mais exigente em matéria de número de propositores. Mostrou igualmente receio sobre o efeito de influências oportunistas sobre os candidatos independentes. Sustentou que a democracia portuguesa ainda não estaria suficientemente amadurecida para que se desse esse passo.

O MDP/CDE defendeu que a proposta era constitucional, não partilhou dos receios dos partidos anteriores e apenas discordou no número de propositores, que entendeu dever ser aumentado.

O PCP lembrava que esteve de acordo com o princípio na constituinte - como vimos, o PCP apenas viabilizou a proposta que permitia igualmente as candidaturas apresentadas por "organizações", suprimida esta expressão, votou contra. Defendeu no entanto que neste momento a proposta não se justificava, já que a experiência das candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos não tinha tido grande adesão ao nível das freguesias e que o assunto deveria ser tratado em sede de revisão constitucional.

O CDS manifestou-se de acordo com o princípio mas discordou da sua oportunidade, e levantou dúvidas sobre algumas das razões apresentadas pelo PRD, nomeadamente da capacidade da medida de aproximar eleitos e eleitores e melhorar a qualidade da democracia.

O projecto foi rejeitado na generalidade com votos contra de PSD, PS, CDS, PCP e votos a favor do PRD, MDP/CDE e da Sra. Deputada independente Maria Santos⁸³.

Ainda no decurso da 4ª legislatura, o PRD apresentou um novo projecto de lei sobre esta matéria (o projecto de lei nº378/IV⁸⁴), que não terá tido sequência, já que esta legislatura foi interrompida antecipadamente.

4. Na revisão constitucional de 1989.

Na segunda revisão constitucional, o PRD apresentava uma proposta de alteração (projecto de lei de revisão constitucional nº9/V⁸⁵) ao nº3 do artigo 116º, visando permitir candidaturas por grupos de cidadãos eleitores a todos os órgãos colegiais.

Apesar de haver alguma abertura quanto ao seu princípio geral, a proposta levantou algumas reservas⁸⁶. Revelava-se, logo à partida, demasiado ambiciosa, ao propor permitir candidaturas independentes também à Assembleia da República e Assembleias Regionais. Levantava outras dificuldades de pormenor recorrentemente suscitadas quanto à questão da representatividade destas candidaturas: a dificuldade de saber qual o número necessário de

⁸³ DR, série I, nº71, de 21 de maio de 1986, p.2672.

⁸⁴ DR, série II-A, nº49, de 28 de fevereiro de 1987, p.2093.

⁸⁵ DR, série II-A, nº23S9, de 18 de novembro de 1988, p.400.

⁸⁶ RC de 1989, nº37, de 28 de setembro de 1988, p.1116 em diante.

proponentes e o receio de que os protagonistas dessas candidaturas pudessem representar interesses menos claros. De forma mais implícita, manifestou-se também a preocupação com a eventual formação de “espécies de partidos de âmbito regional”. O que iria contra a lei fundamental, e seria particularmente preocupante no caso das regiões autónomas, com o risco que daí poderia advir para a unidade nacional.

Esta proposta não teria apoio de nenhum outro partido, tendo o PRD optado por deixá-la cair⁸⁷, congratulando-se, no entanto, pelo facto de a ter colocado no debate.

5. Na 5ª legislatura.

A 5ª legislatura ficou marcada por várias iniciativas legislativas sobre esta matéria. Nomeadamente a proposta de lei nº 165/V⁸⁸, de alteração à lei eleitoral para as autarquias locais, apresentada pelo governo do PSD; o projecto de lei nº498/V⁸⁹, sobre a apresentação de candidaturas nas eleições municipais, apresentado pelo Sr. Deputado do PSD, Coelho dos Santos; o projecto de lei nº597/V⁹⁰, sobre candidaturas às eleições autárquicas apresentadas por grupos de cidadãos, apresentado pelo PRD; e o projecto de lei nº611/V⁹¹, com propostas de alteração à lei eleitoral, apresentado pelo PS.

Na exposição de motivos para a sua proposta - que aliás poderíamos estender às restantes propostas -, o governo manifestava a convicção de que “um Estado de direito democrático e o desenvolvimento da democracia participativa não se faz, única e exclusivamente, pela intervenção partidária. A par da indispensável participação dos partidos, surgem ou podem surgir, outras formas de participação no poder político e, entre elas, a participação directa dos cidadãos”.

Todas estas iniciativas partilhavam do princípio base de estabelecer que “grupos de cidadãos possam concorrer às eleições para os órgãos do município”. Misturando depois esse princípio com particularidades que as distinguem.

A proposta do PRD era essencialmente uma proposta semelhante às anteriormente apresentadas pelo partido. Apenas com diferenças de pormenor designadamente no que diz respeito ao número necessário de eleitores proponentes das candidaturas de cidadãos. O projecto do PS propunha alterações legislativas mais detalhadas do que qualquer dos restantes. Entrava em questões de pormenor por exemplo no que diz respeito aos requisitos exigíveis aos proponentes das candidaturas - o PS apresenta, já nesta fase, a fórmula de cálculo que seria adoptada para determinar o número de proponentes necessários à apresentação de candidaturas. O Governo inseria na sua proposta uma cláusula de limitação do número de mandatos consecutivos dos presidentes de Câmara: um máximo de três

⁸⁷ DR, série I, nº84, de 20 de maio de 1989, p.4085.

⁸⁸ DR, série II-A, nº3, de 19 de outubro de 1990, p.29.

⁸⁹ DR, série II-A, nº28, de 27 de março de 1990, p.1032.

⁹⁰ DR, série II-A, nº3, de 19 de outubro de 1990, p.21.

⁹¹ DR, série II-A, nº5, de 26 de outubro de 1990, p.70.

mandatos consecutivos. Já o PRD optava por separar as duas questões, ao propôr a limitação do número de mandatos consecutivos num projecto à parte (nº596/V).

Em parecer sobre a proposta do governo⁹² - aquela que nos interessa acompanhar, já que ultrapassaria as restantes iniciativas -, parecer extensível ao projecto nº498/V, a CACDLG considerava que não haviam inconvenientes a que se estendesse o princípio aplicável às assembleias de freguesias também aos órgãos municipais. Acrescentava ainda que com 16 anos de democracia a consolidação do Estado de direito democrático já não carecia da mesma necessidade de protecção dos partidos.

Estas propostas seriam discutidas na generalidade⁹³ em conjunto. Nessa sessão, o PSD, pelo Sr. Deputado Pacheco Pereira, defendeu as propostas reconhecendo um desinteresse crescente pela acção dos partidos e uma abstenção cada vez mais elevada, sintomas de que as relações entre os partidos e a sociedade se estariam a alterar. Reconhecia também que o aumento da participação e da competição política exigiria mais dos partidos, da sua capacidade de renovação.

O PS mostrou-se favorável às candidaturas independentes mas muito crítico relativamente à proposta de limitação de mandatos e crítico também relativamente à proposta do PSD no que diz respeito à questão concreta do número de cidadãos proponentes dessas candidaturas.

Também o CDS, pelo Sr. Deputado Narana Coissoró, se manifestou de acordo com a possibilidade destas candidaturas, e preocupado relativamente à questão do número de proponentes - a proposta do governo previa a necessidade de um número de cidadãos proponentes das candidaturas independentes superior, nalguns casos, àquele necessário à formação de um partido. O PSD, no entanto, manifestou abertura para discutir os termos desta proposta.

O PCP, pelo Sr. Deputado João Amaral, mostrou-se igualmente de acordo com a possibilidade de candidaturas independentes aos órgãos municipais. Chamou a atenção, no entanto, para a questão da provável inconstitucionalidade da proposta, com que justificou a abstenção do partido. Manifestou-se igualmente contra a possibilidade de limitação de mandatos dos autarcas, considerando-a inconstitucional. Também Os Verdes, pelo Sr. Deputado Herculano Pombo, se mostraram favoráveis às candidaturas independentes.

Todas estas propostas foram aprovadas na generalidade⁹⁴. No caso concreto da proposta do governo, ela teve votos "a favor do PSD e PRD, e contra do PS, PCP, CDS, Os Verdes e do Sr. deputado independente João Corregedor da Fonseca".

O seu tratamento na especialidade⁹⁵ introduziu-lhe ligeiras alterações - o número máximo de propositores baixou de 10 000 para 7 500 -, tendo a proposta sido aprovada com votos a favor do PSD e contra do PS e PCP (este último absteve-se relativamente ao 22º e 33º artigos) e os restantes projectos de lei ficado prejudicados.

⁹² DR, série II-A, nº6, de 31 de outubro de 1990, p.90.

⁹³ DR, série I, nº7, de 30 de outubro de 1990, p.173 em diante.

⁹⁴ DR, série I, nº9, de 9 de novembro de 1990, p.269.

⁹⁵ DR, série II-A, nº59, de 20 de junho de 1991, p.1403.

Desta iniciativa (juntamente com o projecto nº596/V) resultaria o decreto nº356/V⁹⁶, que introduzia duas alterações fundamentais à lei eleitoral: a possibilidade de grupos de cidadãos apresentarem candidaturas aos órgãos municipais e a limitação do número de mandatos consecutivos no executivo municipal.

O Sr. Presidente da República optou então por pedir a fiscalização preventiva da constitucionalidade do seu art. nº2, relativo às inelegibilidades - à questão da limitação de mandatos consecutivos. O Tribunal Constitucional pronunciou-se sobre este pedido no acórdão nº364/91, de 31 de julho de 1991, onde considerou o referido artigo inconstitucional, ao abrigo do nº2 e 3 do artigo 18º e nº3 do artigo 50º da constituição. O término da 5ª legislatura não terá então permitido a reformulação ou a confirmação do decreto, a expurgação da norma inconstitucional ou a sua confirmação por maioria de dois terços, nos termos estabelecidos no nº2 do art.279º da constituição, não tendo assim sido aprovado.

6. Na 6ª legislatura.

A primeira força política a recolocar em discussão esta matéria foi o PS, ao apresentar o projecto de lei nº196/VI⁹⁷.

No parecer sobre este projecto⁹⁸ a CACDLG reconhecia que “Os debates que as actas da última legislatura (5ª legislatura) registam a propósito de iniciativas similares revelam que há um largo consenso quanto às candidaturas independentes para as autarquias locais, havendo controvérsia apenas quanto a aspectos processuais e designadamente em relação ao número mínimo de eleitores que deverão subscrever essas candidaturas”.

Na sua discussão na generalidade⁹⁹ e quando confrontado com dúvidas sobre a constitucionalidade da proposta - o PCP manifestava-se favorável ao projecto apresentado, mas defendia que o mesmo era inconstitucional -, o Sr. Deputado do PS, Alberto Costa, respondia que “é absolutamente claro para os melhores constitucionalistas que este projecto de lei não enferma de inconstitucionalidades”.

O PSD argumentava que pretendia uma reforma eleitoral mais abrangente, onde se englobassem outras alterações para além desta proposta do PS. Insistia, nomeadamente, na introdução de regulamentação a impor a formação de executivos municipais maioritários - na linha da limitação de mandatos consecutivos que anteriormente acrescentara à sua proposta, que como vimos fora considerado inconstitucional.

Este projecto seria aprovado na generalidade com os “votos a favor do PS, do CDS e dos deputados independentes João Corregedor da Fonseca e Mário Tomé e abstenções do PSD, do PCP e de Os Verdes”.

⁹⁶ DR, série II/A, nº63, de 10 de julho de 1991, p.1465.

⁹⁷ DR, série II-A, nº51, de 16 de julho de 1992, p.1028.

⁹⁸ DR, série II-A, nº7, de 13 de novembro de 1992, p.77.

⁹⁹ DR, série I, nº13, de 13 de novembro de 1992, p.373.

Na sequência da proposta socialista, também o PSD, que apresentou o projecto de lei nº227/VI¹⁰⁰ e o CDS, que apresentou o projecto de lei nº228/VI¹⁰¹, fizeram propostas sobre esta matéria.

A proposta do PSD contou com forte oposição do PCP e PS, que começaram logo por se opor à sua admissão. O parecer da CACDLG sobre estes projectos de lei¹⁰² teve votos contra do PS e do PCP, que em linha com o que argumentaram na discussão na generalidade do projecto de lei socialista, defenderam a inconstitucionalidade do projecto apresentado pelo PSD.

No recurso que apresentaram contra a admissão deste projecto de lei¹⁰³ nº227/VI, deputados do PS e do PCP alegavam a inconstitucionalidade da norma que estipulava a formação automática de maiorias absolutas no executivo municipal. O que entendiam violar designadamente o princípio constitucional da representação proporcional (art.116º da constituição).

Já relativamente à parte da proposta sobre as candidaturas independentes aos órgãos municipais, os deputados comunistas chamavam a atenção para a sua “duvidosa constitucionalidade, na medida em que o texto constitucional prevê essa possibilidade para a eleição da assembleia de freguesia e não o faz para os órgãos do município”. Na mesma linha, os deputados socialistas alegavam que “ao prever no n.º 2 do artigo 246.º que «podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das freguesias, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores»... o legislador constitucional abriu uma excepção às regras constantes dos mencionados dispositivos. Ora, não é possível a interpretação extensiva das normas excepcionais, antes estas confirmam a regra de que são excepção” - é particularmente curiosa esta posição dos deputados socialistas, atendendo ao conteúdo do projecto de lei nº196/VI, apresentado pelo próprio PS já no decurso desta mesma legislatura, que coincide nesta matéria com o projecto do PSD e que na altura defendeu ser constitucional.

Estes recursos seriam rejeitados por parecer votado favoravelmente pelo PSD, e contra pelo PS, PCP, Os Verdes e o deputado independente João Corregedor da Fonseca, e com a abstenção do CDS¹⁰⁴.

Este projecto de lei do PSD seria apresentado a debate na generalidade¹⁰⁵ juntamente com outros três projectos, relativos às eleições à Assembleia da República, Presidência da República e Parlamento Europeu, o que disseminou de alguma forma a sua discussão.

A proposta do PSD não colheu apoio das restantes bancadas por várias razões: adicionava à questão concreta das candidaturas independentes às eleições locais pretensões sensíveis à Constituição; colocava a tónica nas maiorias em detrimento da proporcionalidade; inseria-se num plano de reforma dos circulos eleitorais, nomeadamente na redução de alguns deles, visando em tese aproximar eleitos e eleitores, mas prejudicando os partidos de direita mais

¹⁰⁰ DR, série II-A, nº7, de 13 de novembro de 1992, p.84.

¹⁰¹ *Idem, ibidem*, p.85.

¹⁰² DR, série II-A, nº12, de 17 de dezembro de 1992, p.223.

¹⁰³ DR, série II-A, nº11, de 12 de dezembro de 1992, p.130.

¹⁰⁴ DR, série I, nº20, de 12 de dezembro de 1992, p.724.

¹⁰⁵ DR, série I, nº23, de 18 de dezembro de 1992, p.860 em diante.

pequenos. No fundo, abandonava o princípio anteriormente seguido de alteração progressiva na matéria mais consensual em prol de uma pretensa reforma eleitoral mais ampla e mais difícil de fazer avançar.

Sobre a “matéria consensual” o então Ministro da Administração Interna, Dr. Dias Loureiro, diria: “Há um ponto, que é de substancia, em que há o consenso, com o qual nos regozijamos desde já, do PS e do PSD, pelo menos. Refiro-me às candidaturas de cidadãos independentes para os órgãos do município”.

O projecto de lei nº227/VI seria aprovado na generalidade com os votos favoráveis do PSD, a abstenção do CDS e votos contra dos restantes partidos.

Foi posteriormente discutido na especialidade, tendo sofrido alterações, em sede de CACDLG e na Subcomissão de Administração Interna¹⁰⁶, voltando depois à Assembleia da República para votação na especialidade e votação final global¹⁰⁷.

Seria aprovado por unanimidade, dando origem à lei nº9/95, de 7 de abril. Surpreendentemente, a “questão consensual”, as disposições que continha visando a possibilidade de candidaturas independentes aos órgãos de poder autárquico, haviam-lhe sido subtraídas.

7. Na 7ª legislatura.

É novamente o PS quem recoloca a questão em debate ao apresentar o projecto de lei nº213/VII¹⁰⁸, com o intuito de aumentar a participação dos cidadãos na vida política, permitindo a apresentação de candidaturas aos órgãos municipais por grupos de cidadãos independentes.

O parecer da CACDLG sobre este projecto¹⁰⁹ chamava a atenção para o facto de, uma vez que se perspectivava uma revisão constitucional, e que havia dúvidas quanto à constitucionalidade da proposta, se deveria procurar aí garantir a sua constitucionalidade primeiro, procedendo-se posteriormente à aprovação de lei ordinária.

Entendia esta Comissão que este projecto de lei, que recuperava a anterior proposta do PS (196/VI), incorria no risco de se revelar inconstitucional no que diz respeito às candidaturas independentes aos órgãos municipais. Esta questão resultava da interpretação de dois artigos constitucionais, nomeadamente o artigo 51º, que “prevê que «a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político»” e o artigo 246º, nº2, “que atribui, especifica e expressamente, a titularidade do direito de apresentação de candidaturas às assembleias de

¹⁰⁶ DR, série II-A, nº17, de 27 de janeiro de 1995, p.197.

¹⁰⁷ DR, série I, nº35, de 26 de janeiro de 1995, p.1267.

¹⁰⁸ DR, série II-A, nº64, de 28 de setembro de 1996, p.1519.

¹⁰⁹ DR, série II-A, nº5, de 9 de novembro de 1996, p.55.

freguesia de grupos de cidadãos eleitores, no que poderá ser interpretado como uma norma especial relativamente à norma geral do artigo 51º. Acrescentava ainda, como nota final, “não podemos deixar de registar o consenso que se tem estabelecido em quase todos os partidos de cada vez que uma iniciativa legislativa sobre esta matéria é posta à discussão. A excepção é feita ao Partido Comunista...”.

Da discussão na generalidade deste projecto de lei¹¹⁰ retira-se que, à imagem do que aconteceu em discussões anteriores, nenhum partido se manifesta terminantemente contra a proposta. No entanto, várias reservas foram levantadas quanto à sua oportunidade, pelo facto dela surgir numa altura em que os trabalhos para a revisão constitucional - onde esta e outras questões já estavam, à data, a ser tratadas - já decorriam.

O projecto seria ainda aprovado na generalidade com votos a favor do PS e do PSD, e a abstenção dos restantes partidos.

8. Breves conclusões: um exemplo prático do “axioma da tolerância”.

Resulta da exposição realizada o entendimento de que parecem haver duas fases algo distintas do debate. Uma primeira fase que começa com a Assembleia Constituinte e que se estende durante toda a década de oitenta, e uma segunda fase que vai desde o início da década de noventa até à revisão constitucional de 1997.

A primeira fase parece ser muito mais rica em termos de argumentação apresentada contra a participação independente. Neste primeiro momento, para além das preocupações típicas da época - há recurso a uma argumentação histórica que não tem o mesmo peso à medida que vamos avançando no regime democrático -, os partidos não se coíbiam de assumir as suas posições contra a possibilidade dessas candidaturas.

Na segunda fase o recurso a uma argumentação contrária ao princípio geral proposto é muito mais escasso e as iniciativas legislativas intensificam-se. Este segundo momento fica particularmente marcado por um alegado consenso e uma alegada vontade política favorável a essas candidaturas que para além de não terem contribuído particularmente para o enriquecimento do debate tendo em vista a melhor solução legislativa possível, dificilmente se podem compatibilizar com os constantes adiamentos dessa mesma solução.

É demonstrativo da falta de vontade política para permitir a apresentação de candidaturas aos órgãos municipais por grupos de cidadãos eleitores, para além desses sucessivos adiamentos, o facto do Tribunal Constitucional nunca ter sido chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade destas candidaturas. Mesmo tendo o argumento da sua inconstitucionalidade sido trazido tantas vezes a debate. O próprio Presidente da República teve oportunidade de desfazer esta questão, quando no decurso da 5ª legislatura solicitou a

¹¹⁰ DR, série I, nº9, de 8 de novembro de 1996, p.296 em diante.

fiscalização da proposta do Governo apenas no que diz respeito à limitação do número de mandatos consecutivos.

Situado entre a necessidade de projectar uma ideia de consenso e de vontade política para legislar e a tendência para repelir qualquer poder concorrente, o poder político foi fazendo uso, especialmente nesta segunda fase, dos mais diversos expedientes de bloqueio legislativo. O dilema recorrente entre a adopção de medidas progressivas e uma reforma mais profunda justificou que se inviabilizassem propostas por serem demasiado curtas ou demasiado ambiciosas - por várias vezes a própria iniciativa legislativa misturou a questão consensual com outras pretensões sensíveis. Fez-se um agendamento da discussão destas matérias que não permitiu a sua conclusão em tempo útil. As dúvidas permanentes sobre a sua constitucionalidade foram um argumento várias vezes utilizado para pôr em causa qualquer iniciativa legislativa e para empurrar o seu tratamento de uma sede (de lei ordinária) para outra (de lei constitucional). Adoptou-se um discurso público no tratamento da questão na generalidade que se revelou inconsistente com a prática - com a produção legislativa¹¹¹.

¹¹¹ Ao debruçar-se sobre esta mesma matéria, o Dr. Manuel Meirinho Martins conduziu um conjunto de entrevistas que reforçam este entendimento. Convidados a pronunciar-se sobre as razões que inviabilizavam a conclusão deste processo, o PEV falou no “desinteresse dos grandes partidos... o que revela alguma hipocrisia da parte destes”, p.102. O PCP denunciou uma “clara falta de vontade política”, referindo-se às pequenas diferenças de pormenor expressas nas várias propostas legislativas como “entraves artificiais que facilmente seriam ultrapassados”, p.103. O Movimento do Partido da Terra apontou como principal razão o “receio (dos grandes partidos) de perda de influência”, p.103. E o próprio PSD reconhecia ter colocado esta questão como “moeda de troca” tendo em vista a satisfação da sua pretensão de “possibilitar aos cidadãos portugueses emigrantes o voto na eleição para Presidente da República”, em *As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos* (1997), p.104.

Cap. III

A revisão constitucional de 1997 e o enquadramento legal dado às candidaturas independentes

1. A revisão constitucional de 1997.

A discussão em torno das candidaturas independentes aos órgãos municipais é (novamente) suscitada em sede de revisão constitucional no âmbito do art.116º da constituição, relativo aos princípios gerais de direito eleitoral, na sequência de uma proposta de aditamento de um novo nº2 a este artigo, apresentada por um conjunto de deputados do PSD, com o Sr. Deputado Pedro Passos Coelho à cabeça.

Propunham estes Srs. Deputados que se abrisse a possibilidade de candidaturas independentes não apenas aos órgãos de poder local mas também à Assembleia da República e ao Parlamento Europeu. Posição que teve a concordância do CDS.

Argumentou o Sr. Deputado Pedro Passos Coelho pela necessidade de suscitar da parte dos partidos políticos um “mais saudável comportamento”, lembrando a questão dos “supostos cidadãos independentes” que “ciclicamente quase todos os partidos incluem nas suas listas” de forma a “colmatar a insuficiência de ligação ou de identificação com a sociedade civil que os próprios partidos já hoje têm”.

A posição do PS foi de oposição relativamente às candidaturas independentes ao Parlamento Europeu. O PSD entendia que essa possibilidade se deveria circunscrever aos órgãos de poder local. Que uma alteração tão significativa poderia ter consequências inesperadas. O PCP não defendia alterações ao que estava estabelecido sobre esta matéria, apesar de admitir, pela voz do Sr. Deputado António Filipe “uma abertura maior quanto à consideração das candidaturas independentes a nível local” e “algumas dificuldades na sua consagração em eleições de âmbito nacional, designadamente à Assembleia da República”.

A consagração deste princípio geral não seria assim contemplada. Sê-lo-ia apenas em relação aos órgãos das autarquias locais, mediante a alteração do art.241º, relativo aos órgãos deliberativos e executivos das autarquias.

Todas as forças políticas, com excepção do PCP, propuseram nos seus projectos de revisão constitucional¹¹² que se consagrasse a possibilidade de grupos de cidadãos apresentarem candidaturas aos órgãos autárquicos directamente eleitos.

¹¹² Projectos de revisão nº 1/VI, do PS; nº 3/VI, do PSD e nº 2º/V, do CDS.

Na discussão em torno dessa proposta de aditamento ao art.241^{o113}, o Sr. Deputado do PCP, Luís Sá, assumia que o PCP “não criaria qualquer dificuldade à consagração desta norma”. Manifestava no entanto algumas preocupações relativamente ao controlo das finanças destes grupos de cidadãos eleitores, os seus gastos e fontes de financiamento, e em relação ao facto destas candidaturas, pela sua espontaneidade, não permitirem uma responsabilização posterior em caso de má gestão ou serviço a interesses económicos.

O PSD, pelo Sr. Deputado Luís Marques Guedes, partilhou da mesma preocupação relativamente aos financiamentos de campanha destas candidaturas, tendo então defendido que quando a lei ordinária consagrasse essa possibilidade “terão de existir os mecanismos adequados em termos de controlo de financiamento, para além do financiamento dos partidos, uma vez que esta será uma realidade que sai fora da realidade partidária¹¹⁴”.

Acrescentou também a sua preocupação com o eventual contributo destas candidaturas para uma maior fragmentação dos executivos autárquicos. Razão pela qual fez depender esta alteração de outras alterações que garantissem a formação obrigatória de executivos municipais maioritários.

O PS, pelo Sr. Deputado José Magalhães, sublinhava que esta proposta seria integrada num conjunto mais vasto tendo em vista a reforma do sistema político e partidário. E que também o PS partilhava da preocupação do PSD sobre uma eventual maior instabilidade nos executivos municipais, decorrente desta alteração, que igualmente teria em consideração na sua proposta.

Entre os vários argumentos apresentados a favor da introdução de candidaturas independentes no decurso da discussão desta revisão constitucional destacamos, particularmente, a necessidade de aumentar a participação política, de aumentar a exigência na escolha do pessoal político por parte dos partidos, a tentativa de dar uma resposta ao problema dos “falsos independentes”, de ir de encontro às expectativas emergentes na sociedade, a circunstância de já não se verificarem as razões que estavam na base da protecção aos partidos após o 25 de abril, bem como o intuito de aumentar a competitividade política.

No entanto e paralelamente, a cedência dos partidos políticos nesta matéria tem muito que ver também com um certo clima, patente na opinião pública, de oposição ao seu papel excessivo, quase monopolista, no que respeita às candidaturas eleitorais. Nesta perspectiva, a introdução da possibilidade de candidaturas independentes tem de ser vista também como uma estratégia que visa particularmente o esvaziamento deste argumento.

Presidindo então aos trabalhos da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional (CERC) o Dr. Vital Moreira colocava astuciosamente a questão nos seguintes termos: “Penso que a abertura de candidaturas eleitorais extrapartidárias, a cidadãos, portanto, na prática, não

¹¹³ RC de 1997, n^o61^o, de 4 de dezembro de 1996, p.1844.

¹¹⁴ Nesta revisão constitucional acrescentou-se logo ao princípio de “fiscalização” das contas eleitorais o princípio de “transparência”, na alínea d) do n^o3 do art.116^o. Com esta alteração procurou-se avançar no sentido da publicação dessas contas e da introdução de mecanismos que garantam uma maior discriminação das fontes de receitas; ver RC de 1997, n^o38^o e 39^o, de 12 e 16 de outubro de 1996, a propósito a discussão do art.116 sobre os princípios gerais de direito eleitoral.

iria alterar muito as coisas, não haveriam muitas candidaturas. Basta ver o que acontece, hoje, nas assembleias de freguesia, onde, sendo já possível essas candidaturas, elas são relativamente reduzidas e habitualmente ocorrem através de dissidentes de partidos, que assim garantem a candidatura. Mas a «válvula de escape», sendo rara, é, no entanto, importante...¹¹⁵ - é curioso notar que no passado o argumento fora usado precisamente ao contrário: por haver poucas candidaturas independentes às assembleias de freguesia, não se justificava estender estas candidaturas aos restantes órgãos autárquicos.

A consagração constitucional de que “As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei” - no aditado nº4 ao art.241º (que passou a 239º) -, seria então aprovada por unanimidade¹¹⁶.

A par desta importante alteração foram dados passos muito significativos no sentido de flexibilizar a organização do poder local, tornando a Constituição menos rígida nessa matéria. Maior flexibilidade que significou, neste contexto, maior autonomia do legislador ordinário.

A Constituição passou a estabelecer que o legislador ordinário ficaria com a possibilidade de regular o processo eleitoral¹¹⁷, definir os requisitos de constituição e destituição do executivo, o seu funcionamento, e de determinar a escolha do presidente de Câmara de entre os candidatos ao executivo ou à Assembleia Municipal - conteúdo do aditado nº3, ao art.241º, que contou com votos favoráveis do PS e PSD, contra do PCP e Os Verdes e a abstenção do CDS¹¹⁸. Uma alteração que, e uma vez que PS e PSD não conseguiram chegar a outro consenso (ver discussão em torno do art.252º da constituição para saber mais sobre esta matéria), foi no sentido de reservar ao legislador a possibilidade de aprovar, futuramente, um novo regime de governo das autarquias locais, por maioria qualificada de dois terços, conforme ficou estabelecido no nº6, do art.168.

Concomitantemente com esta matéria esta revisão constitucional lançaria bases para um reforço da descentralização administrativa e da autonomia do poder municipal. Estabelecendo, por exemplo, que as autarquias passassem a dispor de poderes tributários, nos termos da lei (nº4 do artigo 238º, e nº2 do artigo 254º). A que acrescentou a competência das assembleias autárquicas para aprovar os orçamentos (nº2 do artigo 237º), de acordo com o princípio de fiscalização entre os órgãos.

Nota ainda para o facto da Constituição ter passado a prever que a lei possa “conferir atribuições e competências próprias” (art.253º) para o funcionamento das associações ou federações de municípios e para a criação da figura do referendo local, a substituir as consultas directas aos cidadãos, com a possibilidade da lei contemplar que a iniciativa de referendo caiba aos cidadãos (novo art.240º).

¹¹⁵ RC de 1997, nº39, de 16 de outubro de 1996, p.1158.

¹¹⁶ RC de 1997, nº104, de 31 de julho de 1997, p.4014.

¹¹⁷ Observando os princípios gerais de direito eleitoral (art.113º da Constituição).

¹¹⁸ RC de 1997, nº104, de 31 de julho de 1997, p.4014.

2. Enquadramento legal.

A possibilidade de apresentar candidaturas autárquicas independentes insere-se num processo de aprofundamento de descentralização e da prática democrática, em que se conferiram mais poderes aos órgãos locais, em que se procurou aproximar as partes da representação incrementando as possibilidades de participação.

Partindo do entendimento de que não basta permitir a formalização de candidaturas à margem dos partidos, que as possibilidades destas candidaturas dependem das condições criadas para que haja uma competição justa pelo poder, impõe-se então expor e reflectir sobre o enquadramento legislativo dado à participação independente.

Nesse sentido procuramos responder a duas questões essenciais: quais são as condições de eleição e quais as regras de financiamento de campanha que se impõem à participação independente?

No sentido de perceber como é que se concretiza o exercício do mandato autárquico - em que é que ele se traduz concretamente -, procuraremos também responder à questão: a que é que se candidatam e para fazer o quê?

As respostas a estas perguntas procuramos encontrá-las na Lei Eleitoral para os Órgãos das Autarquias Locais (LEOAL), na lei de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais e na lei de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos autárquicos.

2.1. Enquadramento eleitoral.

Interessa-nos dar a conhecer, numa primeira fase deste ponto, qual o enquadramento dado às candidaturas independentes pela LEOAL, e alguns dos posicionamentos mais relevantes das diversas forças políticas face a esta lei.

Numa segunda fase procuramos identificar e reflectir sobre algumas das principais pretensões de alteração à LEOAL com previsível impacto nas candidaturas independentes.

2.1.1. Lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (LEOAL).

Como temos vindo a dizer, há duas abordagens distintas que se foram manifestando ao longo de todo o debate em torno das candidaturas independentes. Uma primeira abordagem, que visa permitir essas candidaturas a mais curto prazo, que se insere numa lógica de reforma progressiva que permita ir acompanhando os efeitos das medidas adoptadas. E uma segunda, de reforma estrutural mais aprofundada, que foi adiando a introdução dessa alteração, defendendo o princípio de que ela deveria ser adoptada juntamente com outras medidas, tendo em vista uma reforma ampla do sistema eleitoral e do governo local.

Foi esta segunda abordagem que prevaleceu, como o demonstra o facto do projecto de lei nº39/VIII¹¹⁹, apresentado pelo PS, não ter tido sequência, apesar de ter já provimento constitucional, tendo sido ultrapassado pela reforma mais ampla do poder local, a realizar no seguimento da abertura dada pela revisão constitucional de 1997.

O conteúdo deste projecto de lei demonstra também que não terá sido a necessidade de inovação legislativa, nem irremediáveis divergências quanto às soluções a adoptar, a atrasar este processo, já que as propostas que contempla, e que seriam aproveitadas - manteve-se, por exemplo, a fórmula de cálculo do número de proponentes das candidaturas independentes -, constavam já, apenas com ligeiríssimas alterações, no projecto de lei nº611/V, apresentado em 1990.

A proposta de lei que viria a permitir, finalmente, a participação independente, foi a proposta nº34/VIII¹²⁰. Foi discutida na generalidade¹²¹ conjuntamente com um rol de outras propostas e projectos de lei, visando a reforma do sistema eleitoral e do governo local a levar a cabo pelo XIV governo constitucional. Um conjunto de iniciativas legislativas que misturam propostas de alteração da lei eleitoral com propostas de alteração das competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos autárquicos.

Faz parte desse rol, para além da citada proposta de lei nº34/VIII, a proposta de lei nº32/VIII e os projectos de lei nº354/VIII (PCP), 357/VIII (PSD), 360/VIII (BE), 364/VIII (CDS-PP), 365/VIII (CDS-PP) e 370/VIII (PS). Dos quais foram logo rejeitados, na generalidade, os projectos nº360/VIII, 364/VIII e 365/VIII.

Da proposta de lei nº34/VIII e do projecto de lei nº357/VIII¹²² - sobretudo da primeira, que serviu de base de trabalho - resultaria o texto final¹²³ que foi votado na especialidade¹²⁴ e que foi aprovado em votação final global¹²⁵, com votos favoráveis do PS, CDS-PP e BE, e a abstenção dos restantes partidos: a actual lei eleitoral (ou lei nº1/2001, ou ainda LEOAL) - são as três designações que utilizaremos para nos referirmos a esta lei daqui em diante - que entretanto tem sofrido retoques.

A LEOAL não é nem poderia ser uma cópia da proposta do Governo, já que, tratando-se de matéria que se insere no nº3 do art.239º da Constituição, só poderia ser aprovada por maioria qualificada de dois terços - como já dissemos, nos termos aí estabelecidos pela alínea d) do nº6 do art.168º. A sua aprovação implicou portanto um esforço no sentido de garantir um amplo consenso na maioria das questões que veio regular. Há no entanto diferenças entre aquilo que ela estipulou e as pretensões do governo e demais forças políticas. Uma delas recorrente e particularmente relevante, a que fazemos desde já referência.

¹¹⁹ DR, série II-A, nº10, de 18 de dezembro de 1999, p.145.

¹²⁰ DR, série II-A, nº52S, de 28 de junho de 2000, p.11.

¹²¹ DR, série I, nº46, de 8 de fevereiro de 2001, p.1851 em diante.

¹²² DR, série II-A, nº30, de 1 de fevereiro de 2001, p.1259.

¹²³ DR, série II-A, nº75, de 30 de junho de 2001, p.2355.

¹²⁴ *Idem, ibidem*, p.2352.

¹²⁵ DR, série I, nº103, de 29 de junho de 2001, p.4014.

2.1.2. Reforço dos executivos municipais e listas únicas.

Relativamente ao modo de eleição (art.11º), a proposta do Governo - que coincidia, neste ponto, com o projecto apresentado pelo PSD (nº2 e 4 do art.6º) - defendia a apresentação de listas apenas ao órgão deliberativo (Assembleia Municipal). Possibilidade que como vimos tinha ficado prevista por ocasião da revisão constitucional de 1997.

Segundo esta proposta, o presidente do executivo seria o cidadão que encabeçasse a lista mais votada ao deliberativo (nº1, art.227º). O presidente de Câmara ficaria com o poder de designar os restantes elementos que compunham o executivo, de entre os membros eleitos directamente à Assembleia (nº1, art.228º). Esta ficaria com o poder de rejeitar essa proposta por maioria qualificada de dois terços (nº3, art.229º). Mediante a abertura de vaga no executivo, ela seria ocupada por alguém de entre os membros do órgão deliberativo, por designação do presidente (nº1, art.232º).

Com esta proposta, só o presidente de Câmara seria eleito directamente, ficando com poderes acrescidos na definição dos membros a integrar o executivo. Reforçar-se-ia, por esta via, o vínculo entre o presidente e os eleitores e a pessoalização do seu mandato. Haveria fortes probabilidades de formação de executivos monocolores¹²⁶ - um presidente de Câmara só teria de ceder à vontade da assembleia na formação do executivo se fosse eleito com menos de um terço dos seus membros -, com ausência de fiscalização no seu seio e com a inerente perda de algum do significado do voto. Porventura contribuir-se-ia para comprometer o princípio de independência entre os órgãos, mediante o desincentivo à função de fiscalização do executivo por aqueles com a expectativa e ambição de serem nomeados vereadores.

A proposta do PSD era contrária à pretensão de formar executivos por uma única força política, mas defendia uma solução que garantisse a formação de executivos maioritários¹²⁷ (alínea a), art.7º) e a responsabilidade inequívoca do executivo pelas políticas seguidas.

Estas seriam porventura soluções necessárias para fazer face a uma situação de muita concorrência pelo poder, grande dispersão de votos e instabilidade nos executivos municipais, com um eventual aumento do número de eleições intercalares, eventualmente até potenciada - PS e PSD procuraram estabelecer esta relação - pelo advento das candidaturas independentes. No entender dos restantes partidos com assento parlamentar não havia registo de instabilidade nos executivos municipais a justificar estas propostas, pelo que, elas foram encaradas como uma afronta ao regime democrático e ao seu sistema partidário.

Estes partidos viram nas propostas do PS e PSD um aproveitamento da abertura constitucional para a reforma da administração local, para reforçar injustificadamente os executivos municipais à custa das forças políticas de menor dimensão e comprometendo a fiscalização exercida no seu seio. Garantir mais eficácia sacrificando a pluralidade. Da mesma forma, acrescentaríamos, retirando espaço de afirmação a novas forças políticas emergentes.

¹²⁶ É uma das designações dadas aos executivos compostos por uma única força política.

¹²⁷ Executivos onde a força política vencedora detém necessariamente a maioria absoluta.

A apresentação de listas únicas seria, desde logo, um desincentivo às candidaturas independentes que se apresentam apenas a um dos órgãos municipais. Mas principalmente, com esta alteração, a única função do voto passaria a ser a de eleger o chefe do executivo municipal, conduzindo, previsivelmente, a uma situação de maior concentração de votos nas principais forças políticas.

Não havendo consenso sobre esta matéria - como aliás não tinha havido em sede de revisão constitucional, onde se adiou uma definição sobre esta questão - e apesar de já haver provisão constitucional para a apresentação de listas únicas, a lei eleitoral determinaria (art.11º) a apresentação de listas separadas ao deliberativo e ao executivo, mantendo também a possibilidade de formação de executivos municipais de maioria relativa.

Assim, e tendo como termo de comparação as anteriores leis que veio substituir (revogou os decretos-lei nº701-A/76, relativo à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais, e 701-B/76, relativo ao regime eleitoral desses órgãos), importaria notar o seguinte. A nova lei eleitoral não reforçou nem diminuiu a legitimidade dos membros do executivo e deliberativo municipal por via de uma alteração do modo de eleição, já que este acabou por se manter: ambos os órgãos eleitos por “sufrágio universal, directo, secreto e periódico e por listas plurinominais... dispondo o eleitor de um voto singular de lista” (art.11º). E a relação entre o número de votos e número de mandatos também se manteve, já que o critério de eleição também não se alterou: preservou-se o “método de representação proporcional correspondente à média mais alta de Hondt” (art.13º) em relação a ambos os órgãos. Com a definição do número de mandatos por órgão a ser feita de acordo com os dados do recenseamento eleitoral¹²⁸ (nº2, art.12º).

2.1.3. Candidaturas por grupos de cidadãos eleitores.

A principal novidade no que toca à lei eleitoral e à apresentação de candidaturas foi, como dissemos, conferir-se o poder de apresentar candidaturas aos órgãos municipais a “grupos de cidadãos eleitores” (alínea c), nº1, art.16º), em linha com o que ficara consagrado na Constituição.

Relativamente a esta questão - também inscrita no projecto do PSD -, manifestaram-se até ao fim divergências de pormenor, nomeadamente no que diz respeito ao número de proponentes necessários. O PS defendia a fórmula que ficou consagrada na lei e que já tinha estabelecido há vários anos: número de eleitores da autarquia a dividir pelo número de membros da Câmara multiplicado por três¹²⁹ (nº1 do art.19º), dentro de um limite mínimo de 250 e

¹²⁸ É uma opção que suscita algumas críticas. Há uma corrente de opinião que defende que o número de mandatos deve ser definido em função do número de residentes do respectivo círculo eleitoral (antes da revisão constitucional de 1997 os representantes eram eleitos pelos cidadãos residentes), que pode ser distinto do número de eleitores. Evita-se assim uma possível distorção entre o número de representantes e representados.

¹²⁹ O número de proponentes é o mesmo para a Câmara e para a Assembleia Municipal.

máximo de 4000 assinaturas, para os órgãos municipais (nº2, idem). No seu projecto o PSD defendia que essas candidaturas teriam de ser subscritas “por um mínimo de 15% dos eleitores da respectiva autarquia, em qualquer caso em número não superior a 10 mil nem inferior a seis vezes o dos membros do órgão deliberativo a eleger” (nº3 do art.3º). Uma proposta bastante mais exigente para as candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos do que aquela apresentada pelo PS.

Em relação à marcação das eleições, elas passaram a ter de ser marcadas com uma antecedência de, pelo menos, 80 dias (nº1, art.15º) - antes era de 70. Sendo que todas as listas de candidatos devem chegar ao tribunal competente (tribunal da comarca respectivo) até ao 55º dia antes do dia das eleições (art.20º) - antes era até ao 51º dia. Os candidatos ficaram portanto com mais tempo para prepararem as candidaturas.

A lei veio determinar que o número de candidatos a apresentar deve ser correspondente ao número de mandatos a preencher por órgão (nº1, art.12º), mais suplentes, em número não inferior a um terço dos efectivos, arredondado em excesso (nº9, art.23). Poder-se-ia argumentar que este número exigido de candidatos é um óbice à apresentação de candidaturas. Que haveriam mais candidaturas independentes se os candidatos se pudessem apresentar individualmente. A questão chegou a ser ponderada, mas coloca uma dificuldade fundamental: se, em alternativa, um candidato se pudesse apresentar isoladamente, isso iria colocar em causa o critério proporcional do método de eleição naquelas situações em que o candidato obtivesse um número de votos correspondente a mais do que um (o seu) mandato.

Sobre os requisitos necessários à apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores, o principal requisito diferenciador que a lei consagrou foi a declaração de propositura. A estas candidaturas acresce a necessidade de preparar essa declaração, onde constem as assinaturas dos proponentes, nome completo, número do bilhete de identidade e do cartão de eleitor, necessariamente recenseados na área da candidatura (art.19º), em número a que já fizemos referência. Sendo que o primeiro proponente representa todo o grupo (art.21º). O grupo de cidadãos, tal como os partidos e coligações, designa um mandatário que os representa nos processos de verificação de elegibilidade das listas e outras (art.22º) e que é responsável pela veracidade dos documentos apresentados (nº11, art.23º).

A propósito dos elementos de identificação das candidaturas, a lei veio estabelecer a seguinte distinção: as candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos não dispõem do uso de símbolos nos mesmos termos das coligações ou partidos (nº2, art.23º). Em alternativa ela atribuiu-lhes um símbolo em numeração romana (nº1, art.30º), podendo daqui resultar alguma desvantagem. Em “contrapartida”, relativamente à denominação a utilizar (nº4, art.23º), a lei é omissa quanto à possibilidade destas candidaturas utilizarem uma mesma denominação em candidaturas a diferentes órgãos (do município e de freguesia), aproximando-as assim à lógica de um partido.

Curiosamente, a lei manteve a possibilidade dos partidos e coligações de partidos apresentarem candidatos independentes nas suas listas (nº4, art.16º), numa opção que levanta algumas questões.

Com efeito, a questão dos “falsos independentes” já se colocara, em termos distintos, antes da nova lei eleitoral. Antes desta, já havia a noção implícita de que os candidatos independentes eram “aproveitados” pelos partidos para ganhar eleições e aproximá-los do eleitorado. Um dos argumentos apresentados por ocasião da discussão em torno da revisão constitucional de 1997 foi precisamente, como vimos, o de que ao permitirem-se candidaturas independentes se estaria a dar um passo no sentido de pôr termo à sua instrumentalização pelos partidos.

A esbater o ascendente de um partido sobre estes candidatos estaria a (única) alternativa de que estes dispunham de abandonarem as suas listas para se candidatarem nas listas de outro partido. Com esta lei acresce a alternativa de formalizarem a sua candidatura à margem de qualquer partido. Por outras palavras e em teoria, é possível que o poder de influência dos partidos sobre estes “independentes” tenda a ser menor por via desta alteração. De qualquer forma a questão mantém-se: tendo a lei passado a permitir que os independentes se possam candidatar à margem dos partidos, fará sentido mantê-los nas listas partidárias?

2.1.4. Cobertura mediática e equidade.

Em matéria de propaganda eleitoral e de igualdade de oportunidades das candidaturas, a lei manteve o princípio de garantir que as entidades públicas e privadas dão igual tratamento às diferentes candidaturas. Em linha com os preceitos constitucionais plasmados nos art.ºs 18º, nº 2, 37º e 113º, nº3, b), da CRP. Acrescentou-lhe, no entanto: “salvo as exceções previstas na lei” (art.40º).

Sobre este ponto importa fazer referência ao papel da Comissão Nacional de Eleições (CNE), que possui poderes para assegurar que os diferentes candidatos à representação possuem as mesmas oportunidades e beneficiam do mesmo tipo de tratamento, de acordo com o estabelecido no artigo 5º, alíneas b) e d) do nº1, da Lei da Comissão Nacional de Eleições (LCNE, lei nº71/78). Ou seja, nenhuma candidatura pode ser prejudicada ou beneficiada, independentemente de se tratar de uma candidatura com apoio partidário ou proveniente de grupos de cidadãos eleitores. Todas elas têm de beneficiar na mesma medida dos meios de propaganda.

O desafio que aqui se coloca, e que a nova lei pareceu de certa forma reconhecer, é o de garantir que não há um retrocesso numa componente fundamental da democracia representativa como é a interação entre as partes da representação, ao mesmo tempo que se assegura que daqui não resulta um determinante desequilíbrio de forças. Uma questão que se reveste de enorme importância a partir do momento em que se reconhece o papel da informação na formação da vontade popular numa sociedade democrática.

Passou-se de uma situação em que as publicações tinham de assegurar um tratamento jornalístico não discriminatório na cobertura das campanhas (art.53º do decreto-lei nº701-B/76) e em que não se podiam utilizar meios de radiodifusão e radiotelevisão portuguesa para

propaganda eleitoral (nº2, art.52º do mesmo decreto-lei), para a aplicação de um princípio de dever da comunicação social que faz a cobertura da campanha eleitoral de “dar um tratamento jornalístico não discriminatório às diferentes candidaturas” (nº1, art.49º). A lei passou ainda a prever os termos dos direitos de antena em operadoras radiofónicas locais, promovendo condições de igualdade no seu acesso (art.58) - os mesmos tempos de antena em condições de gratuidade.

Este é, no essencial, o enquadramento dado às candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos pela lei eleitoral. Enquadramento esse que se vem mantendo, uma vez que as várias alterações que esta lei vem sofrendo - a declaração de rectificação nº20-A/2001 de 12 de outubro, e as leis orgânicas nº5-A/2001 de 26 de novembro, 3/2005 de 29 de agosto, 3/2010 de 15 de dezembro e 1/2011 de 30 de novembro - não modificaram o essencial do que aqui é exposto.

Para ficarmos com uma ideia de como é que o poder político se tem posicionado face a estas candidaturas quando se debruça sobre a lei eleitoral, acrescentamos, sem preocupações de exaustividade, algumas das pretensões políticas mais recentes e mais relevantes, de alteração desta lei, cuja concretização teria/terá consequências para as candidaturas objecto de estudo.

2.1.5. Pretensões relevantes de alteração à LEOAL.

A pretensão antiga de formar executivos municipais automaticamente maioritários ou monocolores, que vem sendo manifestada ao longo do tempo por PSD e PS, não está colocada de parte. Estes partidos recuperaram esta iniciativa mais recentemente, em 2007, quando apresentaram um projecto de lei conjunto (o projecto nº431/X¹³⁰) sobre esta matéria.

Os motivos apresentados na base deste projecto de lei foram a necessidade de garantir um modelo político de maior eficácia, que contribua para uma maior proximidade entre as partes da relação de representação, maior personalização do órgão executivo municipal, maior responsabilidade e transparência e melhores condições de governabilidade.

Esta solução apresentada em conjunto contemplava a apresentação de candidaturas aos órgãos municipais em lista única, com a formação automática de executivos municipais maioritários. Previa que fosse o presidente de Câmara a nomear os integrantes do executivo (nº1, art.228º), de entre os elementos do órgão deliberativo eleitos directamente e em efectividade de funções, sendo a sua maioria, necessariamente, pertencente à sua lista (nº2, idem). Garantia a existência de fiscalização no seio do executivo municipal, com vereadores

¹³⁰ DR, série II-A, nº34, de 22 de dezembro de 2007, p.34.

“Concorreram” com este projecto de lei e foram discutidas em conjunto na generalidade as seguintes iniciativas legislativas: projectos de lei n.º 438/X, do PCP; n.º 441/X e n.º 440/X, do CDS-PP; n.º 445/X, do BE; e projecto de lei nº81/X, do PEV: em DR, série I, nº36, de 18 de janeiro de 2008, p.30.

indicados pelas listas não vencedoras (nº4, *idem*) em número pré-estabelecido (nº5, *idem*). Assegurava o reforço de poderes do órgão deliberativo municipal, nomeadamente a possibilidade de aprovar uma moção de rejeição do executivo com 3/5 dos votos (nº3, art.229º), com realização de eleições intercalares após duas rejeições (nº6, *idem*).

Este projecto de lei acabaria por cair em razão de algumas diferenças de posição que entretanto surgiram entre os dois partidos proponentes aquando da sua discussão na especialidade¹³¹. Em causa terão estado os artigos 227º, 228º e 229º, sobre os quais o PSD apresentou propostas de alteração.

Depois de chumbado em votação final global por não obter uma maioria de dois terços dos votos¹³² - com votos contra do próprio PSD -, apresentaram declarações de voto um conjunto de deputados. O PS acusaria o PSD de seguir uma “agenda política estreita, autárquica e populista” e atribuiu a responsabilidade pelo sucedido ao PSD. Responsabilidade que o PSD retribuiu, sublinhando a falta de abertura do PS para ouvir autarcas e restantes partes interessadas e proceder às necessárias alterações ao projecto. PCP, CDS-PP e BE congratularam-se, mais uma vez, pelo falhanço da iniciativa.

Mais recentemente, em 2012, a questão terá estado novamente em cima da mesa, sem que tenha havido acordo entre os partidos da maioria do Governo (PSD e CDS) para apresentar uma proposta conjunta de alteração à LEOAL. Na base da divergência terão estado diferenças quanto à composição dos executivos municipais - o PSD pretendia executivos monocores e o CDS executivos maioritários.

Também em 2012 o BE apresentou dois projectos de alteração à LEOAL: os projectos de lei nº269/XII¹³³ e nº272/XII¹³⁴ (este segundo visa também a lei de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais).

O primeiro (nº269/XII) manifestava uma preocupação essencial. Defendia o BE que a fórmula de cálculo do número de proponentes de candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos prejudica especialmente os municípios mais pequenos, já que nesses municípios a percentagem de proponentes necessários face ao número de eleitores é maior. Propunha por isso alterar essa fórmula nos seguintes termos: o número de proponentes deve corresponder a 1,5% do total de eleitores inscritos, corrigido, de modo a que o seu número não seja inferior ao dobro dos candidatos efectivos ao órgão nem superior a 3750. Acrescentava ainda que, cumpridos estes requisitos, “permite-se igualmente a candidatura aos órgãos das freguesias do mesmo município”.

Na sua discussão na generalidade¹³⁵, o PCP manifestou-se contra a alteração ao número de propositores necessários e ao direito automático de candidatura aos órgãos de freguesia. O PS reconheceu defeitos na actual fórmula de cálculo do número de proponentes, mas entendeu

¹³¹ Relatório da votação na especialidade em DR, série II-A, nº81, de 14 de abril de 2008, p.2 em diante.

¹³² DR, série I, nº72, de 17 de abril de 2008, p.33.

¹³³ DR, série II-A, nº213, de 20 de julho de 2012, p.15.

¹³⁴ *Idem, ibidem*, p.22.

¹³⁵ DR, série I, nº90, de 17 de maio de 2013, p.47 em diante.

que a solução apresentada também apresenta injustiças. Manifestou-se contra a possibilidade de formalização automática de candidatura aos órgãos de freguesia. O PSD criticou o calendário definido para a discussão destas propostas - em vésperas de eleições autárquicas - e acusou o BE de facilitismo relativamente à fórmula proposta de apuramento de proponentes necessários. O CDS levantava dúvidas sobre a fórmula de cálculo de propositores apresentada nos municípios mais pequenos.

O segundo projecto de lei (nº272/XII) é apresentado na sequência das preocupações levantadas pelo provedor de justiça - na sua recomendação nº4/B/2010¹³⁶. Fazendo eco dessas preocupações, esta proposta pretendia uniformizar as candidaturas independentes com as restantes candidaturas, tendo-lhe acrescentado apenas uma proposta de isenção também no imposto de selo.

No seu debate na generalidade - foi discutido conjuntamente com o anterior - o PCP mostrava-se a favor da proposta de isentar do IVA as candidaturas independentes, e contra a possibilidade destas apresentarem um símbolo a aprovar pelo tribunal de comarca, num regime que considerou distinto daquele que se impõe aos partidos e coligações.

O PS reconheceu que a garantia de igualdade no tratamento fiscal é justificável. No entanto, chamou a atenção para a “lei-travão”, a impedir a aprovação de leis que ponham em causa receitas do Estado. Defendeu que o direito de recurso aos símbolos é justificável.

O PSD chamou a atenção para a distinção entre benefícios partidários e benefícios de campanha. Ou seja, entendeu o PSD que estes benefícios que o BE propunha estender às candidaturas independentes inserem-se nos benefícios partidários, só ao alcance dos partidos. Não devendo ser, portanto, aplicáveis, em contexto de campanha eleitoral, mesmo em relação aos partidos. Sublinhou a impossibilidade de garantir a obrigatoriedade de adopção de símbolos distintos pelas diferentes candidaturas independentes

O CDS-PP aproximou-se do posicionamento do PSD. Sobre a exigência do IVA, propôs que se equiparasse o regime imposto aos independentes às restantes candidaturas e não o contrário. Questionou a exequibilidade da utilização de símbolos pelas candidaturas de grupos de cidadãos.

Ambos os projectos de lei foram rejeitados na generalidade¹³⁷. O primeiro pela maioria PSD e CDS-PP, pelo PCP, Os Verdes e com a abstenção do PS. O segundo com votos contra da maioria PSD e CDS-PP, votos a favor do BE e PS e a abstenção do PCP e Os Verdes.

A terceira pretensão particularmente relevante é a de garantir uma cobertura mediática das candidaturas autárquicas em termos passíveis de comprometer o princípio de igualdade de oportunidades que lhe ficou subjacente na nova lei eleitoral. Pretensão essa que decorre do sucedido nas últimas eleições autárquicas (2013), em que a CNE impôs um tratamento

¹³⁶ Esta recomendação, que data de 1 de julho de 2010, traduzia duas preocupações: a necessidade de isentar as candidaturas independentes do pagamento de IVA, nos mesmos termos dos partidos e coligações, e de lhes garantir a possibilidade de utilização de símbolo nas campanhas eleitorais e boletins de voto: <http://www.provedor-jus.pt/?idc=67&idi=1166>.

¹³⁷ DR, série I, nº91, de 18 de maio de 2013, p.48.

equitativo das diversas candidaturas, e em que a impossibilidade de fazer uma cobertura nesses termos levou a que alguns meios de comunicação social não fizessem qualquer cobertura dessas eleições.

A questão suscitada no contexto da nova lei - a necessidade de tratar de forma não discriminatória as diferentes candidaturas - tem como ponto de partida uma ambiguidade em torno do princípio de *igualdade*¹³⁸. A CNE, baseando-se em decisões dos tribunais¹³⁹, fez a leitura de que a doutrina sobre esta matéria determina que a igualdade (em sentido jurídico) de oportunidades das candidaturas em Portugal assume um carácter quase absoluto. Pelo que, a tendência vai no sentido da anulação das desigualdades (qualitativas) que estão na base das candidaturas - expressa, por exemplo, na imposição de um tecto às despesas de campanha, ou a proibição do uso de meios de campanha comercial. Procurou-se assim garantir igualdade de participação e de oportunidades, limitando as desigualdades que decorreriam das diferentes possibilidades dos candidatos.

A situação criada - o facto de alguns meios de comunicação terem optado por não fazer cobertura das eleições - leva agora o legislador a procurar resolver esta questão, tendo já sido apresentados projectos de lei sobre esta matéria: o projecto de lei nº507/XII¹⁴⁰, apresentado pelo PS (que entretanto foi já rejeitado na generalidade, no dia 21 de março de 2014, por todos os partidos com excepção do BE, que se absteve) e o projecto de lei nº530/XII¹⁴¹, apresentado por deputados do PSD e do CDS-PP (foi aprovado na generalidade na mesma sessão, baixando para discussão na especialidade). Este segundo projecto coloca em cima da mesa a possibilidade de se estabelecer um regime distinto entre os períodos de pré-campanha e de campanha eleitoral. Reservando para o primeiro período um tratamento jornalístico igualitário para todas as forças com assento parlamentar (nº2, art.4º) e para o segundo a adopção do “princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas” (nº3, idem). Revogando o art. nº49º da LEOAL.

¹³⁸ A própria Comissão Europeia, num relatório por si adoptado, reconhece esta ambiguidade, ao estabelecer uma distinção entre uma igualdade “estrita” e uma igualdade “proporcional”: “A primeira significa que os partidos políticos são tratados sem que a sua importância actual no seio do Parlamento ou do eleitorado seja tida em conta. (...) A segunda implica que os partidos políticos sejam tratados em função do número de votos. (...) Algumas medidas de apoio podem ser submetidas a uma igualdade, em parte estrita e em parte proporcional”, no Código de Boa Conduta em Matéria Eleitoral, p.22.

¹³⁹ Veja-se por exemplo o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 13 de março de 2003 (processo 03P254), sobre esta matéria. Onde se refere que “No tratamento equitativo das candidaturas, é mesmo de exigir ao jornal que, se não estiver em condições de garantir informação equivalente da propaganda de todos os candidatos ou partidos, não publique a de qualquer deles, em prejuízo dos demais”. Ou os acórdãos nº391/11 e 395/11 do Tribunal Constitucional, que entre outras coisas chamam a atenção para o facto da liberdade de imprensa não ser um direito absoluto, tendo de se conformar com outros direitos fundamentais. E para o facto da lei nº26/99, de 3 de maio, ter vindo alargar a necessidade de dar igual tratamento às diferentes candidaturas ao período de pré-campanha.

¹⁴⁰ DR, série II-A, nº62, de 6 de fevereiro de 2014, p.13.

¹⁴¹ DR, série II-A, nº78, de 7 de março de 2014, p.22.

2.1.6. Breves considerações.

Em termos gerais as pretensões de alteração da LEOAL parecem revelar falta de abertura para alterar o enquadramento inicial dado à participação independente, algum oportunismo político na forma como se propôs alterar esse enquadramento e uma tendência para obstaculizar a essa participação - com o expectável retrocesso nas regras de cobertura mediática e as sucessivas tentativas de retirar espaço de afirmação nos executivos municipais a forças políticas emergentes ou de menor expressão.

A primeira pretensão identificada, manifestada logo por ocasião da elaboração da LEOAL, que a concretizar-se, e como já dissemos, deveria condicionar de forma particular as forças políticas de menor expressão, procurou justificar-se, entre outras coisas, com o advento das candidaturas independentes - que alegadamente contribuiriam para dividir os executivos municipais, criando instabilidade. No entanto, ela é uma pretensão muito anterior à possibilidade dessas candidaturas, que para além disso encontra dificuldades em compatibilizar-se com a linha de argumentação que foi sendo seguida de que as candidaturas independentes colocam riscos acrescidos de entrada ilegítima de interesses.

Se interesses ilegítimos têm melhores hipóteses de exercer a sua influência sobre representantes independentes, por força designadamente das características do mandato destes¹⁴², então torna-se mais difícil justificar o reforço da autonomia dos executivos municipais.

No caso dos representantes independentes, sobre as quais os partidos não tenham qualquer capacidade de influência, os únicos canais de fiscalização da acção da representação tendem a ser aqueles que se desenvolvem dentro dos órgãos municipais. A própria pessoalização do mandato do presidente de Câmara - por via da possibilidade consumada de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores -, se contribui, em tese, para aproximar as partes da representação, em contrapartida, poderá remeter para uma situação em que o representado tende a delegar/confiar na pessoa do representante - tendência notada quando falámos a propósito das dimensões da representação, e do emprego de critérios de preferência na escolha dos representantes. Situação que aconselharia não a um afrouxamento dos meios de fiscalização mas ao seu reforço: fiscalização no seio do executivo ou o reforço dos poderes de fiscalização pelo deliberativo, eventualmente introduzindo mecanismos de dissolução do executivo.

¹⁴² Como dissemos anteriormente, o mandato autárquico independente procura de certa forma “compensar” a falência do mandato tradicional no nível central, propondo precisamente uma relação de representação do tipo tradicional no nível local. Uma relação em que existem duas partes na representação: representante e representado. Distingue-se por isso do mandato autárquico com apoio partidário, que pressupõe a existência de três partes, com o partido como intermediador da relação de representação. O advento do mandato independente veio como que relevar esta dimensão tridimensional da representação, recolocando uma questão essencial: quem e como é que se avalia/fiscaliza a acção do representante.

Uma vez que, nesta situação, não seria possível instituir um regime discriminatório a aplicar à participação independente¹⁴³ - todos beneficiariam da medida -, insistir nesta pretensão é o mesmo que reconhecer que os independentes não estão particularmente expostos a influências ilegítimas, ou desconsiderar essas influências - o que se ganharia em estabilidade na generalidade dos executivos compensaria esses riscos.

A segunda pretensão identificada, expressa nos projectos de lei do BE, é relevante por duas razões: por ser das poucas - a única que identificámos - propostas de alteração à lei eleitoral que visam expressamente as candidaturas por grupos de cidadãos desde que elas foram permitidas, e por fazê-lo recuperando alguns dos "vícios" que tipicamente inviabilizam qualquer avanço legislativo. Nomeadamente o agendamento que se fez para a discussão das propostas - o segundo projecto de lei é apresentado dois anos depois de feitas as recomendações do provedor de justiça, sendo ambos os projectos discutidos quase um ano depois de terem sido apresentados e em vésperas de eleições autárquicas -, e o "apêndice" legislativo que acrescenta à primeira proposta, que seria a possibilidade de candidatura automática aos órgãos das freguesias.

A terceira pretensão de alteração à LEOAL a que fizemos referência encontra motivação numa mudança na aplicação dessa lei, relativamente à necessidade de garantir condições equitativas de cobertura das campanhas.

Tudo indica que o enquadramento que a LEOAL deu às candidaturas por grupos de cidadãos, logo em 2001, será alterado com a provável alteração das regras de cobertura mediática das candidaturas autárquicas. Aprovando-se a proposta do PSD e CDS-PP sobre esta matéria - tal como está -, a solução encontrada passará por conceder liberdade editorial no período de pré-campanha, com a única obrigatoriedade de dar igual tratamento às forças políticas com assento parlamentar, e estender o princípio ainda em vigor, de "igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas" apenas ao período de campanha eleitoral (do 12º dia anterior e até às 24 horas da antevéspera do dia de eleições, art.47º da LEOAL). Por outras palavras: a cobertura de qualquer candidatura independente poderá ficar dependente do critério editorial, no período de pré-campanha, e da capacidade de cobertura das candidaturas em condições de igualdade, durante o período de campanha. Em detrimento de uma concepção mais restritiva do conceito de igualdade, como aquela a que a lei deu azo.

¹⁴³ Justificam-se regras distintas para candidaturas independentes das que se aplicam às candidaturas com apoio partidário? Esta é uma questão de fundo, norteadora de todo o enquadramento legislativo dado à participação independente. Aquilo que interessa sublinhar é que a afirmação de um regime discriminatório para as candidaturas independentes está ligada e é indispensável a um reforço da capacidade de condicionamento destas candidaturas.

2.2. Orgânica do poder municipal: regime jurídico, órgãos, poderes e competências.

Impõe-se nesta fase fazer uma breve exposição sobre o mandato (autárquico) em termos concretos.

No intuito de compreender a estrutura do poder municipal interessa-nos saber, essencialmente, quais os órgãos municipais, como funcionam, qual a sua composição, quais as suas competências, como é que se relacionam entre si, e sobretudo, como é que têm evoluído.

Procuramos acompanhar a evolução legislativa nestas matérias desde que há a possibilidade de participação independente. Fazendo ainda referência a algumas das pretensões das diversas forças políticas em relação a estas leis.

2.2.1. Lei de atribuições e competências das autarquias locais (lei nº159/99).

Nesse sentido importa começar por olhar ao decreto-lei nº77/84, de 8 de março, que traduz um primeiro esforço no que concerne à delimitação das atribuições e competências centrais e locais, e compará-lo com a lei nº159/99¹⁴⁴, de 14 de setembro, que o veio revogar.

A aprovação desta nova lei resultou do reconhecimento pelo PS e PSD de que a aplicação do anterior decreto havia ficado à quem das expectativas e não tinha produzido os resultados pretendidos. Resultou também da necessidade de garantir maior capacidade de acção aos municípios e de alargar as suas áreas de intervenção, garantindo para esse efeito o reforço dos seus recursos patrimoniais, humanos e financeiros.

Determinava assim, entre outras coisas, que as autarquias teriam maior autonomia, com possibilidades de desenvolver competências em áreas como a fiscalização, a gestão ou o licenciamento (art.2º, nº159/99), e trabalhando em regime de parceria (art.8º, idem) com a administração central.

Os municípios receberam um conjunto de novas atribuições em áreas como a acção social, habitação, protecção social, ambiente, desenvolvimento, ciência, ordenamento do território, polícia municipal e cooperação externa (art.13º, idem), que não lhe incumbiam anteriormente ou que até aqui não suscitavam a mesma atenção.

Este foi o quadro geral de atribuições estabelecido que se foi mantendo, e dentro do qual o legislador se foi movimentando, introduzindo, pontualmente, novas determinações legais¹⁴⁵, até à aprovação da lei nº75/2013, de 12 de setembro, que o veio revogar.

¹⁴⁴ Esta lei é essencialmente produto da proposta de lei nº111/VII, do governo do PS, aprovada em votação final global a 2 de julho de 1999 (em DR, série I, nº102, de 3 de julho de 1999, p.3763) juntamente com o projecto de lei nº562/VII (PSD) sobre a mesma matéria.

Esta lei mais recente viria manter as competências gerais anteriormente previstas, bem como as anteriores atribuições municipais, acrescentando-lhe, no novo regime jurídico de delegação de competências (art.116º), a figura das entidades intermunicipais, e estabelecendo os termos em que o Estado, tal como os órgãos municipais, lhe delegam competências. Tratamos o seu impacto com mais detalhe a propósito dos seus efeitos na lei nº169/99, que a seguir abordamos.

2.2.2. Regime jurídico de funcionamento dos órgãos (lei nº169/99).

Relativamente ao regime jurídico de funcionamento dos órgãos, a sua estrutura e as competências específicas de cada um deles, elas estavam estabelecidas no decreto-lei nº100/84, de 29 de março, e passaram a ser definidas pela lei nº169/99¹⁴⁶, de 18 de setembro, que o revogou.

Alvo de algumas alterações, há três momentos desta lei que nos interessa considerar: o da sua formulação, as ligeiras alterações sofridas imediatamente após a aprovação da nova lei eleitoral (2001) e o estado em que ela se apresenta actualmente, após a mais recente "reforma da administração local".

A lei nº169/99 estabelece que um município é composto por dois órgãos: Assembleia Municipal (AM) e Câmara Municipal (CM) (art.2º, nº2).

O primeiro é o órgão deliberativo (art.41º), que se reúne em sessões ordinárias (cinco sessões por ano) ou extraordinárias para discutir, trocar impressões e votar matérias.

Relativamente à sua constituição, ele é composto por membros eleitos directamente e por membros eleitos por inerência (os presidentes de junta). A lei tem duas preocupações: garantir que o número dos primeiros é necessariamente maior do que os segundos, e que nunca é inferior ao triplo do número de membros da respectiva Câmara (art.42º, nº 1 e 2 respectivamente).

No que diz respeito às suas competências próprias (nº1, art.53º), e tendo como termo de comparação o conteúdo do referido decreto-lei nº100/84, importa dizer que elas foram aprofundadas nesta nova lei. Refiram-se os seguintes pontos mais relevantes. Enquanto órgão fiscalizador das actividades da CM (art.53, alínea c) do nº1) a tarefa da AM tornou-se mais exigente, já que essas actividades passaram a desenvolver-se em cooperação com um conjunto de entidades: "associações e federações de municípios, empresas, cooperativas, fundações" (alínea d) do art.53º). Procurou reforçar-se a sua competência para fiscalizar a situação financeira da CM, já que o seu presidente ficou obrigado a prestar-lhe contas sobre

¹⁴⁵ São disso exemplo o decreto-lei nº7/2003, de 15 de janeiro, que transfere competências na área da educação, do ensino não superior, e o decreto-lei nº144/2008, de 28 de julho, que reforçou as competências municipais em matéria de educação, entre outros.

¹⁴⁶ Esta lei é essencialmente produto da proposta de lei nº283/VII, também do governo socialista, aprovada em votação final global a 2 de julho de 1999 (em DR, série I, nº102, de 3 de julho de 1999, p.3766), tendo também o PCP (projecto de lei nº114/VII) e o CDS (nº387/VII) apresentado projectos sobre esta matéria.

essa matéria, expressamente, a cada sessão ordinária (alínea e), idem). Abriu-se a possibilidade de votar moções de censura à CM (alínea i), idem), como forma de manifestação política, não prevendo a lei outras consequências desse acto. Atribuiu-se-lhe a competência de elaborar o regulamento do conselho municipal de segurança (alínea l), idem).

As demais competências (sob proposta da CM) dividem-se entre as que são praticamente coincidentes com as que já existiam e as que decorrem do aumento de competências do executivo municipal sobre matérias que carecem de autorização do deliberativo - as novas matérias já referidas, como o ordenamento do território, polícia municipal, criação do conselho local de educação, autorização de financiamentos para o desenvolvimento num conjunto de áreas, etc. Nota apenas para a perda da competência, para a CM, da capacidade de apreciar o número de vereadores em regime de permanência.

Estas alterações não correspondem, na plenitude, àquilo que o PCP pretendia. A principal pretensão do PCP ia no sentido de dar às AM competência para, relativamente às matérias propostas pela CM sobre as quais se pronuncia - entre as quais o orçamento -, não apenas aprovar ou rejeitar essas propostas, como já previa o decreto-lei nº100/84 (nº4 do art.39º), mas também a possibilidade de as modificar (art.2º do projecto de lei 114/VII). A proposta do governo decidiu manter o que estava previsto sobre esta matéria (nº6, art.51º, da proposta nº283/VII).

A segunda pretensão relevante do projecto apresentado pelo PCP (art.4º do projecto nº114/VII) era parcialmente coincidente com o projecto do CDS (alínea o) do art.39º, do projecto nº387/VII): a intenção de manter a autoridade da AM para fixar o número de vereadores em regime de permanência, sob proposta da Câmara. Esta proposta também não foi atendida, tendo essa competência, como dissemos, sido atribuída ao presidente de Câmara ou à Câmara, nos termos do art.58º da lei nº169/99.

Relativamente à CM, ela é o órgão executivo colegial do município, composta pelo presidente (primeiro da lista mais votada (art.57º) e por vereadores (art.56º). O número destes depende do número de eleitores (e não de residentes, conforme ficou estabelecido com a revisão constitucional de 1997) do município, e aumentou em dois (de 14 para 16) em Lisboa, e nos municípios com 10 a 20 mil eleitores (de 4 para 6), mantendo-se nos restantes casos - este aumento do número de vereadores por município é relevante, já que terá aumentado as possibilidades de forças políticas menos votadas elegerem representantes para os executivos, incentivando à sua afirmação.

É a CM, que reúne, por norma, semanalmente (nº1, art.62º), que passa a fixar, sob proposta do seu presidente, o número de vereadores em regime de permanência e meio tempo (nº2, art.58º) dentro dos limites previstos no nº1 do art.58º. Limites que anteriormente eram mais amplos (nº2 do art.45º do decreto nº100/84).

As suas responsabilidades aumentaram bastante consideravelmente face à anterior lei. A título de exemplo, viu reforçada a sua competência, em matéria de gestão corrente, para fomentar o desenvolvimento mediante a "concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o

desenvolvimento de actividades culturais, recreativas e desportivas” (nº1, alínea o) do art.64º) e a “atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares” (nº1, alínea p), idem). Adquiriu a incumbência de “remeter ao Tribunal de Contas, nos termos da lei, as contas do município” (nº1, alínea bb), idem). Adquiriu competências consultivas (nº3, idem), que não tinha até então, e relacionadas com um conjunto de actividades de interesse municipal mais amplo, com preocupações, por exemplo, com os direitos dos cidadãos, estratos sociais mais desfavorecidos (nº4, idem), etc.

Relativamente à figura central do executivo municipal: o presidente da CM. Ele designa o vice-presidente (nº3, art.57º). Define o número de vereadores a tempo inteiro e meio tempo, dentro dos limites referidos. Escolhe os vereadores a tempo inteiro e meio tempo e define as suas funções (nº4, art.58º). Desenvolve as competências da Câmara que lhe são delegadas - a maioria das competências da Câmara são delegáveis no presidente (nº1, art.65) e as restantes em qualquer dos vereadores que ele escolha (nº2, idem).

Em suma, se em teoria não se pode dizer que o executivo municipal é um órgão unipessoal, já que ele é composto por um conjunto de vereadores cuja maioria pode até pertencer a uma força política distinta da do seu presidente, na prática, a figura do presidente de Câmara afigura-se como que um órgão dentro do órgão CM, atendendo à amplitude das suas competências próprias e ao seu ascendente sobre os vereadores.

Obviamente que com o aumento das competências da CM, as competências do presidente tornaram-se muito mais amplas - ver por exemplo as novas competências previstas no nº2 do art.68º: a alínea a), relativa à gestão dos recursos humanos; a alínea j), relacionada com a promoção e execução de obras e aquisição de bens e serviços, entre muitas outras.

Para fazer face ao número crescente das suas responsabilidades - e a ilustrar esse facto -, a nova lei veio inclusive prever a possibilidade do presidente e vereadores constituírem gabinetes de apoio pessoal (art.73º).

2.2.3. Lei nº5-A/2002.

A primeira alteração que esta lei (nº169/99) sofre é introduzida com a lei nº5-A/2002, de 11 de janeiro, que se baseia na proposta de lei nº32/VIII¹⁴⁷ e relativamente à qual também foram apresentados os projectos de lei nº354/VIII (PCP), 357/VIII (PSD), 370/VIII (PS)¹⁴⁸, a que já

¹⁴⁷ DR, série II-A, nº52S, de 28 de junho de 2000, p.2.

¹⁴⁸ O projecto do PCP (nº354/VIII) recupera a proposta de dar à AM autoridade para alterar as propostas do plano de actividades e orçamento apresentado pela Câmara. O do PSD (nº357/VIII) centra-se sobretudo nas questões eleitorais, não apresentando grandes novidades relativamente ao regime jurídico de funcionamento dos órgãos, assim como o do PS (nº370/VIII), que não apresenta novidades em relação à proposta do governo.

fizemos referência - foram discutidos na generalidade em conjunto com as propostas de alteração que conduziram à lei eleitoral de 2001.

Esta lei introduziu alterações de pormenor que se traduziram num novo aprofundamento das competências próprias da AM, que passou a fiscalizar também a actividade das fundações e das empresas municipais (nº1, alínea c) art.53), a aprovar referendos locais (nº1º, alínea g), idem), e apreciar a recusa da Câmara de prestar informações impedindo as suas funções de acompanhamento e fiscalização (alínea h), idem).

Passou a ter a incumbência de, sob proposta da CM, apreciar o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais (nº2, alínea c), idem). Onde antes se dizia que a CM “pode” acolher sugestões da AM, passa a dizer-se que a CM “deve” acolher sugestões da AM quando devidamente fundamentadas (nº6, art.53º).

Relacionado com o funcionamento da AM é adicionado o nº2 ao art.54, que dá competência ao presidente da AM para autorizar despesas com senhas de presença, ajudas de custo, subsídios de transporte aos seus membros e outras, em bens e serviços necessários ao seu funcionamento.

A CM ganha competência para propôr a realização de referendos locais (art.64º, nº6, alínea d)), competência extensível aos membros da Assembleia e aos cidadãos. Uma competência que decorre do novo art.240º da Constituição, e que se insere na tendência já referida de procurar melhorar a qualidade da democracia representativa mediante a introdução de novos elementos de participação política.

O presidente de Câmara vê reduzido de trinta para quinze dias o prazo para responder a pedidos de informação pela AM (art.68º, nº1, alínea u)). O aditamento do nº4 ao art.68º, vem estabelecer que o presidente de Câmara tem de prestar informações à AM no que diz respeito, concretamente, ao “saldo e estado actual das dívidas a fornecedores, e as reclamações, recursos hierárquicos e processo judiciais pendentes e estado actualizado dos mesmos”.

Em suma, as alterações introduzidas reflectiam, fundamentalmente, a preocupação do legislador em melhorar as condições de acompanhamento da actividade do executivo por parte da AM. No que quase poderíamos interpretar como sendo uma “preparação do terreno” para a possibilidade de se reduzir ou mesmo suprimir a capacidade de fiscalização no seio do próprio executivo municipal.

Posteriormente, produziram alterações sobre esta lei, duas declarações rectificativas (nº4 e nº9/2002), a lei nº67/2007 (a aprovar o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas) e a lei orgânica nº1/2011, de 30 de novembro (que transfere as competências dos governos e governadores civis então extintos), que não têm particular interesse para o nosso estudo. E mais recentemente, uma última alteração mais relevante, a já referida lei nº75/2013, de 12 de setembro, que produziu mudanças significativas.

2.2.4. Lei nº75/2013.

Com esta nova lei é estabelecido um novo regime jurídico das autarquias locais (várias disposições da lei nº169/99 são revogadas), de transferência de competências do Estado para as autarquias locais (a lei nº159/99 é revogada), e mais importante, é definido o novo estatuto das entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico.

O associativismo e a cooperação intermunicipal não são propriamente uma novidade no nosso país - já havia disposições legais a prever e a regular esta matéria em 1913, 1940, na Constituição de 1976 e daí em diante¹⁴⁹. Aquilo que parece distinguir esta lei é, fundamentalmente, o facto dela aperfeiçoar anteriores disposições legais (nomeadamente a lei nº45/2008, relativa ao regime jurídico do associativismo municipal), conferindo-lhe uma maior eficácia e garantindo assim a concretização da vontade política que já lhes estava subjacente.

Inserida na propalada “nova reforma da administração local”, ela nasce de uma intenção reformista que é simultânea ao actual quadro de restrições orçamentais, misturando objectivos normalmente difíceis de compatibilizar, como a melhoria de vida dos cidadãos e a redução da despesa pública, a simplificação das estruturas organizacionais e a coesão territorial¹⁵⁰, etc.

Com efeito, esta lei vem reforçar o estatuto das entidades intermunicipais¹⁵¹, que surgem a concorrer com as autarquias locais, pois possuem um conjunto de competências - delegadas pelo Estado e pelos próprios municípios - que pertenciam a estas exclusivamente, bem como recursos próprios.

Com estas alterações o que parece estar em causa é a possibilidade de esvaziamento de alguns dos poderes das autarquias locais, dada a amplitude de atribuições às entidades intermunicipais em matérias como os investimentos públicos, desenvolvimento económico, social e ambiental, participação em entidades públicas no domínio dos transportes, águas, energia, tratamento de resíduos (arts.67º e 81º), cobrança de impostos municipais (alínea o), do nº1, do art.71º), contracção de empréstimos (alínea p), idem), decisão sobre a participação em projectos de cooperação no âmbito da União Europeia (UE) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (alínea y), idem), etc.

Uma vez que possuem competências delegadas pelo Estado e são responsáveis por verbas nacionais e europeias, pertencer a uma entidade intermunicipal pressupõe ter benefícios

¹⁴⁹ *Estudo-piloto das comunidades intermunicipais: modelos de competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos*, coordenado pela Direcção Geral das Autarquias Locais; a partir da p.4. Disponível para consulta no site da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

¹⁵⁰ São objectivos traçados no Documento Verde da Reforma da Administração Local, p.7. Disponível para consulta em: <http://www.portugal.gov.pt/>.

¹⁵¹ São entidades intermunicipais as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais (nº3 do art.63º da lei nº75/2013).

diversos: financeiros, administrativos, etc; que se perdem com o seu abandono (art.65, nº2). Pressupõe participar em programas de apoio ao desenvolvimento regional, nomeadamente na gestão do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) (alínea d), nº1 do art.67º, e alínea c), nº1 do art.81º).

Se a afectação de parte dos recursos utilizados em prol dos municípios é feita por via das entidades intermunicipais, fazer parte destas entidades torna-se mais uma necessidade do que uma opção.

Naqueles municípios que as integram, e em particular naquelas matérias de “interesse comum” que aí se perseguem, o exercício do mandato autárquico poderá estar condicionado pelas vontades que aí se manifestam predominantemente, com os riscos associados a uma orgânica deste tipo - a nova lei estabelece, no seu art.121º, que deve haver igualdade e não discriminação, na celebração dos contratos de delegação de competências.

No caso das áreas metropolitanas¹⁵², uma vez que a lista ao órgão executivo intermunicipal é proposta pelos presidentes de Câmara da área respectiva (art.74, nº1), isso significa que são as principais forças políticas, com mais presidentes eleitos, quem aí exerce o seu domínio. O mesmo acontece nas comunidades intermunicipais¹⁵³, onde é o conselho intermunicipal que aprova e apresenta à assembleia intermunicipal a lista que compõe para o secretariado executivo intermunicipal (art.94º, nº1).

Esta nova lei poderá assim representar como que um retrocesso no processo de descentralização que vinha sendo seguido, contribuindo para alargar o fosso entre quem executa e quem elege. E uma vez que dissolve, nos executivos intermunicipais, as forças políticas de menor peso, é uma lei que pode contribuir para entravar o exercício do mandato independente, em particular.

2.2.5. Breves considerações.

Se por um lado a atribuição dos mandatos dos órgãos municipais (ainda) não é uma mera decorrência da escolha do presidente de Câmara, por outro, e atendendo aos vastos poderes que o cargo encerra, não há como negar a importância do candidato a esse lugar enquanto figura central da candidatura. Situação que nos convida a centrar o nosso objecto de estudo nesses candidatos. O que por outro lado também não significa que a participação

¹⁵² Possuem dois órgãos: o conselho metropolitano, que é o órgão deliberativo da área metropolitana e é constituído pelos presidentes de câmara da correspondente área (art.69º); e a comissão executiva metropolitana, que é o seu órgão executivo, que é eleita e é constituída por um primeiro-secretário e por quatro secretários metropolitanos (art.73).

¹⁵³ Possuem quatro órgãos: assembleia, conselho intermunicipal, secretariado executivo e conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (art.82º). A assembleia é composta por membros das assembleias municipais (art.83º), o conselho pelos presidentes de câmara (art.88º), o secretariado executivo por um primeiro-secretário e até dois secretários intermunicipais (art.93º) e o conselho estratégico por representantes de órgãos diversos com relevância no domínio dos interesses intermunicipais (nº2 do art.98º).

independente se esgota com a derrota eleitoral. Pelo contrário, essa participação reforça-se em simultâneo com o reforço progressivo das competências dos órgãos municipais.

Mesmo não ganhando eleições, estas candidaturas conseguem lugares nos órgãos municipais, alterando a dinâmica do poder nesses espaços - uma vez que não têm de respeitar disciplina partidária têm total autonomia para suscitar o debate sobre qualquer questão de interesse local e adoptar postura de contra-poder partidário denunciando eventuais irregularidades.

Associadas ao aprofundamento das competências dos órgãos municipais que a evolução legislativa aqui exposta traduz poderão estar duas consequências fundamentais. À partida, o reforço dos poderes dos órgãos municipais deveria contribuir para um aumento da participação eleitoral (activa e passiva¹⁵⁴). Deveria contribuir também para o aumento da exigência que se coloca ao exercício da representação em qualquer dos órgãos municipais.

A tendência que a mais recente alteração legislativa revela é no entanto oposta àquela que vinha sendo seguida. Subtraindo-se competências aos órgãos municipais e caminhando-se para uma recentralização de poderes, o decisor tende a ficar mais distante do eleitor, e o incentivo para a participação - designadamente mediante a apresentação de candidaturas e exercício do voto -, tenderá, previsivelmente, a ser menor.

Nota ainda para o facto de que as alterações (e propostas de alteração) aqui abordadas sublinham a tendência - já anteriormente verificada - dos principais partidos para se preocuparem particularmente com o funcionamento dos executivos municipais e dos partidos de menor expressão em reforçar os poderes dos órgãos deliberativos municipais.

2.3. Condições de financiamento das candidaturas.

Importa-nos perceber, neste ponto, que meios podem ser empregues nas campanhas eleitorais autárquicas, quais as suas fontes, quais os critérios da sua atribuição, como é que se foi evoluindo nestas matérias e quais foram os contributos e posicionamentos das diferentes forças políticas nestas questões.

Tal como no ponto anterior, focamos a nossa análise da evolução desta lei desde que há a possibilidade de participação independente até às últimas alterações de que foi alvo.

2.3.1. Lei de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

A aprovação da possibilidade de candidaturas por grupos de cidadãos obrigou a que os critérios de atribuição das subvenções do Estado para as candidaturas autárquicas fossem alterados. Juntamente com a nova lei eleitoral, foram introduzidas alterações à lei nº56/98,

¹⁵⁴ Participação mediante o exercício do direito de voto (art.2º da LEOAL) e participação mediante a apresentação de candidaturas aos órgãos autárquicos (art.5º da LEOAL), respectivamente.

relativa ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais - ver o 2º art. do texto final¹⁵⁵ então aprovado.

A alteração determinou que para se ter direito às subvenções do Estado, a força política candidata teria de concorrer aos dois órgãos municipais e obter representação ou pelo menos 2% dos votos por sufrágio (novo nº3, art.29º). Uma determinação discutível, que pode ser vista como desincentivadora à apresentação de candidaturas a apenas um dos órgãos - na lei anterior, os partidos tinham direito à subvenção mesmo candidatando-se a apenas um dos órgãos, desde que se tivessem candidatado a 51% do total de lugares sujeitos a sufrágio e obtivessem 2% dos lugares.

Determinou-se que o valor total da subvenção corresponderia a 50% do limite máximo para despesas de campanha estabelecido por lei (novo nº6, idem). Desse valor, 25% seria distribuído em partes iguais por todas as candidaturas com direito à subvenção, e o restante seria distribuído de acordo com os resultados da eleição às AM¹⁵⁶ (novo nº7, idem) - a lei anterior já determinava que a maior parte da subvenção (80%) dependia dos resultados às AM (art.29º da lei 56/98 de 18 de agosto).

O valor subvencionado deixou portanto de ser um montante global, fixado por lei¹⁵⁷, a distribuir pelas candidaturas, e passou a ser atribuído por município, com base nos limites às despesas de campanha.

Em relação a esses limites impostos às despesas de campanha - sobre os quais PS e PSD estiveram em desacordo -, eles aumentaram então bastante significativamente. Passou-se de um limite de “um quinto do salário mínimo mensal nacional por cada candidato apresentado na campanha eleitoral para as autarquias locais” (alínea d) do nº1 do art.19º da lei nº56/98, que se tinha mantido com as alterações introduzidas pela lei nº23/2000), para 50 salários mínimos mensais - daria para apresentar 250 candidatos - nos municípios mais pequenos (com até 10 000 eleitores) e até 450 em Lisboa e Porto (novo nº2 do mesmo art.).

Relativamente ao valor total subvencionado, torna-se mais difícil estabelecer uma comparação directa com o seu montante anterior. Sabendo que num município com até 10 000 eleitores o Estado tem despesas de campanha de 25 salários mínimos mensais (metade do limite para despesas de campanha), e mesmo considerando que cada um desses municípios tem o máximo de eleitores possíveis (10 000), os mesmos 2500 salários mínimos previstos na lei nº56/98 (o total então subvencionado pelo Estado) corresponderiam a apenas um milhão de eleitores, ou os 10 000 salários (previstos na lei nº23/2000) corresponderiam a apenas 4 milhões de eleitores. O que ainda assim não nos permite concluir que o valor das subvenções do Estado terá aumentado novamente (após a alteração produzida pela lei nº23/2000), uma

¹⁵⁵ Lei orgânica nº1/2001; em DR, série II-A, nº75, de 30 de junho de 2001, p.2382.

¹⁵⁶ A fórmula de atribuição da subvenção contempla o duplo sentido de *igualdade* a que já fizemos referência: os 25% aproximam-se de uma igualdade em sentido estrito e os 75% aproximam-se de uma concepção de igualdade em sentido proporcional.

¹⁵⁷ A lei nº56/98 já tinha sido alterada pela lei nº23/2000, de 23 de agosto, que tinha reforçado os apoios do Estado às candidaturas autárquicas. O valor total, subvencionado pelo Estado, previsto para as autarquias locais coincidia com o da assembleia da república (AR): 2500 salários mínimos mensais nacionais. Esse valor fora então quadruplicado, em linha com o verificado para a presidência da república e assembleias legislativas regionais (novo nº3, art.29º).

vez que nos municípios maiores o valor subvencionado por eleitor é menor. Aquilo que importa reter sobre esta matéria é que o aumento do montante subvencionado não é, nesta fase, evidente, ao contrário do aumento aos limites às despesas de campanha, que é muito significativo.

Agarrando num exemplo prático e hipotético, para perceber melhor os efeitos desta alteração. Num município com até 10 000 eleitores, e se o salário mínimo mensal nacional correspondesse a 450 euros, o limite à despesa de campanha seria de 22500 euros (50 x 450). A subvenção do Estado corresponde a metade deste valor (11250), do qual apenas 25% é distribuído, garantidamente, em partes iguais, às candidaturas que elegerem representantes ou tiverem 2% dos votos em cada um dos órgãos (2812.5). Se hipoteticamente houvesse cinco candidaturas esse valor seria de 562.5.

Dados que parecem remeter para a existência de uma diferença muito significativa - agravada com esta alteração legislativa - entre o valor que qualquer força política podia dispendir numa campanha e aquele que, numa perspectiva mais pessimista, lhe deveria ser atribuído pelo Estado. Até porque a maior parte da subvenção (75% ou 8437.5) continuou a depender dos resultados à AM.

Uma questão relevante - esta questão da desproporção de recursos e de limites muito altos às despesas de campanha - pelo facto de poder incentivar a entrada de interesses ilegítimos. A referida lei nº23/2000, de 23 de agosto, previa, por exemplo, a possibilidade de donativos anónimos por pessoas singulares, num limite de 500 salários mínimos mensais nacionais, desses donativos, por campanha (art.1º, aditamento ao art.17º, nº1 e 2). Um valor superior ao limite máximo então estabelecido para despesas de campanha em qualquer município.

2.3.2. A lei nº19/2003.

A aprovação da lei nº19/2003, de 20 de junho - que veio revogar a lei nº56/98, com as alterações introduzidas pelas leis nº23/2000 e nº1/2001 -, traria mudanças muito importantes.

As receitas de campanha continuaram a ter as mesmas quatro fontes: subvenções do Estado, contribuições dos partidos políticos, donativos de pessoas singulares apoiantes das candidaturas e actividades de angariação de fundos para a campanha (art.16º). No entanto, relativamente aos donativos de pessoas singulares, a lei passou a prevê-los expressamente aos "apoiantes das candidaturas à presidência da república e apoiantes dos grupos de cidadãos eleitores dos órgãos das autarquias locais¹⁵⁸". E acrescentou que esses donativos e aqueles resultantes da angariação de fundos para a campanha "são obrigatoriamente titulados por cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e da sua origem"

¹⁵⁸ A interpretação desta disposição pode levar a pensar que os donativos de pessoas singulares a candidaturas autárquicas partidárias não estão aqui abrangidos. Não tem sido essa a leitura do TC, como se vê, por exemplo, da leitura do ponto 23 do seu acórdão nº567/2008.

(nº3, idem). Ou seja, o advento das candidaturas independentes (apenas ficaram de fora as eleições autárquicas de 2001) despertou a preocupação do legislador para regular os donativos anónimos e angariação de fundos para as campanhas.

Introduziram-se alterações no mesmo sentido relativamente ao próprio financiamento dos partidos (nº1, art.8º), com a excepção prevista no nº3 do art.3º, que previa até 50 salários mínimos mensais nacionais por ano, vindos de fontes anónimas. Já não o fez, por exemplo, relativamente à actividade partidária de angariação de fundos, prevista no art.6º, com um limite de até 1500 salários mínimos mensais, que permaneceu com uma regulação distinta da angariação destes fundos de campanha, exigindo-se unicamente a "identificação do tipo de actividade e data de realização" (alínea b), nº7, art.12º).

Reforçou-se a fiscalização sobre os financiamentos, com a criação de um novo órgão independente, a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos¹⁵⁹ (ECFP) (art.24º), com a função de auxiliar o Tribunal Constitucional (TC) nas funções de fiscalização das contas dos partidos e das campanhas eleitorais.

Simultaneamente, esta lei veio triplicar o limite máximo de despesas de campanha para todos os municípios (nº2, art.20º) e aumentar o valor das subvenções do Estado de 50% para 150% desse mesmo limite máximo (nº5, art.17º). Com os critérios da sua repartição a manterem-se (nº3, art.18º).

Com esta alteração, e tendo como exemplo o mesmo município com até 10 000 eleitores e o mesmo salário mínimo, importa notar que os limites às despesas de campanha triplicam, passando de 22 500 para 67 500 e o valor total da subvenção do Estado para o município passou a ser nove vezes maior - passou de 11 250 para 101 250. Os 25% a atribuir em partes iguais por quem elege representantes ou obtém 2% dos votos por órgão aumentaram obviamente na mesma proporção, passando para 25 312,5 (antes era 2 812,5) e o mesmo para os 75% a distribuir em função do resultado à AM, passando para 75 937,5 (antes era 8 437,5). Havendo as mesmas cinco candidaturas a elegerem representantes, o valor que cada uma delas recebe da divisão dos 25% passaria de 562,5 para 5062,5.

Em termos proporcionais, foi maior o aumento do valor das subvenções do que o do limite às despesas de campanha - o primeiro aumentou nove vezes e o segundo três vezes. O limite às despesas de campanha correspondia ao dobro do valor das subvenções e com esta lei passa a corresponder a 0.6666(...) desse valor. Foi portanto reduzida a diferença na proporção de dois terços. Isso foi conseguido à custa de um aumento brutal do valor das subvenções, uma vez que os limites às despesas triplicaram.

Já em termos reais, a tendência foi para o aumento na diferença entre o valor da subvenção e o limite às despesas de campanha. Para além disso, e uma vez que os critérios de repartição foram mantidos, importa sublinhar que é na parcela de maior peso (os 75%) que este reforço se fez sentir mais significativamente. Por outras palavras: quem teve melhores resultados nas candidaturas às AM terá retirado muito mais benefício deste aumento.

¹⁵⁹ Regula a organização e funcionamento da ECFP a lei orgânica nº2/2005, de 10 de janeiro.

Mais do que permitir despesas de campanha muito mais elevadas, esta alteração à lei terá incentivado a essas despesas¹⁶⁰. Fê-lo ao alterar o critério geral de atribuição da subvenção, ao estabelecer no n.º4 do art.18º que o seu valor só poderia chegar ao “valor das despesas orçamentadas e efectivamente realizadas, deduzido do montante proveniente das acções de angariação de fundos”, e sendo o valor sobranete “repartido proporcionalmente pelas candidaturas em que aquela situação não ocorra” (n.º5, idem). Por outras palavras, as forças políticas tiveram o incentivo a gastar mais nas campanhas eleitorais por forma a beneficiar da totalidade do valor da subvenção a que viessem a ter direito. Incurrendo no risco de, de outra forma, beneficiar as restantes forças políticas¹⁶¹.

Ter-se-á tratado de uma alteração que deverá ter desvalorizado a importância de angariar apoios financeiros para as candidaturas, que terá porventura sublinhado a dependência das subvenções, incentivado ao endividamento das forças políticas ou mesmo à contabilização ilegal dos apoios angariados.

Ao estabelecer que o valor da subvenção que uma candidatura pode receber corresponde à diferença entre a despesa realizada e o montante angariado (à primeira subtrai-se a segunda), esta lei fez depender o seu recebimento, das possibilidades de usufruto de outras fontes de financiamento, prejudicando as candidaturas que estão mais dependentes da angariação de fundos de campanha.

Beneficiar da subvenção torna-se também sinónimo de contrair dívida: as candidaturas só recebem a subvenção correspondente às despesas que com ela estimem pagar, ao mesmo tempo que não podem recorrer a empréstimos para despesas de campanha¹⁶². Assim, o estímulo que a atribuição da subvenção representa para as candidaturas (especialmente após este seu extraordinário aumento) revela-se menor para as candidaturas independentes, que não têm o apoio de um partido que assuma a responsabilidade pelo pagamento das dívidas de campanha contraídas. Ou por outras palavras: passa a haver um factor de risco associado ao benefício da subvenção que penaliza particularmente as candidaturas sem apoio partidário.

No debate na generalidade¹⁶³ sobre estas matérias sublinhou-se a relação entre os custos da democracia e uma prática política mais transparente. Ou seja, o principal argumento aduzido para justificar o aumento tão significativo das subvenções, em complemento aos cortes nas fontes de financiamento anónimo, foi o de que seria uma forma de aumentar a transparência.

¹⁶⁰ Nas eleições autárquicas de 2001 o PSD tinha gasto, em números efectivos, aproximadamente 3 milhões e 600 mil euros (dados do mapa dos montantes das receitas e despesas, anexo 1, disponível no site da CNE). Em 2005 passou para um total de despesas consolidadas de mais de 26 milhões de euros (em relatório da ECFP no site do TC), ou seja, cerca de 7.2 vezes mais. O PS passou de um pouco mais de 5 milhões e 500 mil para, aproximadamente, 28 milhões e 800 mil euros. Um valor cerca de 5.2 vezes superior.

¹⁶¹ Trata-se de uma questão sensível, como o demonstra o facto dos próprios deputados do PS (que votou favoravelmente) Ascenso Simões e Jorge Lacão, terem votado contra este n.º4 e 5 do art.18º - o primeiro apresentou uma declaração de voto onde criticou esta medida - em votação parlamentar na especialidade; em DR de 26 de abril de 2003, série I, n.º113, p.4788 em diante.

¹⁶² Decorre do n.º1 do art.16º que as campanhas não podem ser financiadas com recurso a empréstimos. O TC teve oportunidade de reafirmar esta determinação quando detectou situações em que os partidos terão contraído empréstimos que posteriormente assumiram a forma de contribuição do partido para as candidaturas; ver o ponto n.º18.14 do acórdão n.º567/2008, relativo às eleições autárquicas de 2005, ou o n.º7.14 do acórdão n.º231/2013, relativo às eleições autárquicas de 2009.

¹⁶³ DR, série I, n.º113, de 26 de abril de 2003, p.4757 em diante.

No entanto, o incentivo dado, a forma alternativa de contornar esta situação, pode passar por não declarar os valores angariados ou não declarar as despesas de campanha. No caso concreto dos partidos, o incentivo à contabilidade paralela dos montantes angariados surge ainda associado a um outro aspecto relevante: a possibilidade dos recursos deixarem de ser dispendidos na eleição para a qual, à partida, se destinam, para passarem a ser aplicados cirurgicamente em determinadas campanhas eleitorais.

Este aumento do valor das subvenções para 150% do limite às despesas de campanha foi aprovado pela maioria PSD e CDP-PP, contou com a abstenção do PS e teve votos contra dos restantes partidos. Todos os partidos, à excepção do BE e Os Verdes que se abstiveram, concordaram em manter o critério de repartição da subvenção. O PCP, BE e Os Verdes votaram contra os novos limites às despesas de campanha, todos os restantes votaram favoravelmente^{164 165}.

Esta lei entraria em vigor a 1 de janeiro de 2005 (nos termos do nº2 do art.34º) - não no imediato, como pretendia o PS -, ano de eleições autárquicas, tendo sido aprovada em votação final global com os votos favoráveis do PSD e CDS-PP e contra dos restantes partidos¹⁶⁶.

2.3.3. Lei nº64-A/2008.

A segunda alteração à lei nº19/2003 - primeira alteração que nos interessa considerar - é aquela introduzida pela lei nº64-A/2008 (o Orçamento do Estado para 2009), no seu art.152º.

Esta alteração veio estipular que o valor de referência usado na fórmula de cálculo dos financiamentos deixaria de ser o salário mínimo mensal e passaria a ser o Indexante de Apoios Sociais¹⁶⁷ (IAS).

Alteração que só produziria efeitos quando o valor do IAS atingisse o valor do salário mínimo mensal previsto para 2008 (ponto nº2, art.152º) - enquanto essa convergência não acontecesse manter-se-ia o valor desse salário para 2008 (ponto nº3, idem).

O que acontece é que o valor do IAS ainda não convergiu com o salário mínimo nacional - o valor do salário mínimo para 2008 era de 426 euros (art.1º, decreto-lei nº397/2007, de 31 de

¹⁶⁴ No seu projecto de lei nº225/IX, o PCP defendera a diminuição dos limites às despesas de campanha (nº2, art.19º). No seu projecto de lei nº266/IX, o BE defendera a manutenção dos limites dessas despesas. Curiosamente, tendo em conta o sentido do seu voto, também o PS, no seu projecto de lei nº222/IX, proporia a manutenção dos limites anteriores (nº2, art.21º). Nota ainda para o facto deste projecto do PS propor uma fórmula de cálculo do valor das subvenções paradoxalmente diferente da adoptada: propunha que os valores das subvenções correspondesse ao dobro do valor proveniente das demais fontes de receita de campanha - contribuição dos partidos e donativos de pessoas singulares (nº4, art.17º).

¹⁶⁵ Para mais informação sobre esta votação consultar o relatório da votação em sede de especialidade do texto de substituição destes projectos, apresentado pela Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político; em DR II série-A, nº88, de 26 de abril de 2003, p.3585.

¹⁶⁶ Não deixa de ser curioso notar que é por vontade dos partidos de direita que a dependência das forças políticas dos apoios do Estado aumenta.

¹⁶⁷ Para informações sobre a sua fórmula de cálculo consultar a lei nº53-B/2006, de 29 de dezembro, que cria o IAS.

dezembro) e o valor do IAS foi sempre inferior, tendo sido fixado, para 2010 (art.3º do decreto-lei nº323/2009, de 24 de dezembro), no valor de 419,22 euros, onde se tem mantido (portaria nº378-B/2013, de 31 de dezembro).

Com esta alteração o montante das subvenções às campanhas passou a ser definido com base num valor fixo (426 euros), deixando de acompanhar a evolução do salário mínimo.

2.3.4. Lei nº55/2010.

Posteriormente, produziu alterações sobre a lei nº19/2003, a lei nº55/2010, de 24 de dezembro. Esta lei veio acrescentar ao art.16º, relativo às receitas de campanha, a possibilidade dos partidos fazerem adiantamentos às contas de campanha, até ao recebimento da subvenção estatal (novo nº2). Uma alteração que sublinha o carácter distintivo das candidaturas com apoio partidário.

Acrescentou igualmente que a utilização de bens do partido e a colaboração dos seus militantes e apoiantes não entram para as contas de campanha (novo nº5). Encurtou os prazos para pagamento das subvenções: antes era de até 90 dias, a partir dos quais acresceriam juros de mora, tendo passado esse prazo para até 60 dias para metade da subvenção (nº8, art. 17º) e o restante num prazo mais curto de até 15 dias (nº7, idem).

Continuou a estabelecer que a subvenção não pode ser superior às despesas de campanha realizadas (nº4, art.18º), mas retirou-lhe a parte em que determinava a dedução, ao valor da subvenção, do montante proveniente de angariação de fundos. Estabeleceu no entanto que o excedente de acções de angariação de fundos em relação às despesas realizadas reverte para o Estado (nº5, idem). Ou seja, antes desta alteração, as forças políticas candidatas perdiam o direito ao excedente da subvenção quando a sua soma com o montante angariado para despesas de campanha ultrapassasse a despesa realizada. Com esta alteração, perdem o direito ao excedente do montante angariado quando a sua soma com o montante da subvenção for superior à despesa realizada.

Um enquadramento que parece traduzir-se num menor incentivo às despesas de campanha¹⁶⁸, já que se passa de uma situação em que o excedente da subvenção que se perdia era distribuído pelos restantes concorrentes à eleição, para uma outra, em que se perde o excedente do montante angariado, mas a favor do Estado - já em relação ao incentivo à contabilização ilegal dos montantes angariados ou desincentivo à recolha desses montantes, ele pode não se ter alterado significativamente, caso as candidaturas queiram manter esses fundos para si, ao invés de serem benfeitores do Estado.

¹⁶⁸ O PSD apresentou um orçamento global (comparamos orçamentos e não despesa efectiva porque ainda não dispomos dos valores de despesa de campanha relativos às últimas eleições autárquicas) para as eleições autárquicas de 2009 de 21.9 milhões de euros, que baixou para 395 mil euros nas eleições de 2013. O PS passou de um valor de 30.5 milhões, em 2009, para 1.3 milhões de euros. Valores muito distantes entre eleições, mesmo contabilizando os orçamentos com coligações; dados entregues na ECFP, para consulta no site do TC.

Esta alteração à lei veio ainda estabelecer, numa disposição transitória, uma redução de 10% nos limites às despesas de campanha, bem como às subvenções aos partidos e às campanhas eleitorais, até ao final de 2013 (art.3º, nº1).

Foram os projectos de lei nº299/XI¹⁶⁹ do BE e nº317/XI¹⁷⁰ do PCP - havia ainda o projecto de lei nº315/XI¹⁷¹, do CDS, que foi chumbado na generalidade -, que desencadearam o processo legislativo que culminou nesta lei nº55/2010. Há, no entanto, diferenças muito significativas entre as pretensões destes partidos e as soluções adoptadas.

Na discussão na generalidade destes projectos¹⁷², o BE defendeu cortes de um terço na subvenção às despesas de campanha (passagem de 150 para 100% dos limites às despesas de campanha) e uma redução dos limites às despesas de campanha em, aproximadamente, 45%.

O PCP propunha o mesmo corte na subvenção e uma redução ainda maior nos limites às despesas de campanha - uma redução de dois terços. Propunha simultaneamente aumentar o valor permitido para angariação de fundos, pelos partidos políticos, para 4000 IAS (era de 1500) e de donativos de origem não identificável, também para 4000 IAS (era de 50) - ou seja, ao mesmo tempo que defendia menos gastos nas campanhas e uma redução dos valores das subvenções, o PCP entendia que os partidos deveriam ter condições para aumentar os seus financiamentos, com medidas que poderiam remeter para preocupações passadas de transparência.

A alteração foi aprovada, em votação final global, com votos favoráveis do PS e PSD, a abstenção do CDS-PP e 9 deputados do PS, e com votos contra dos restantes partidos¹⁷³.

Nas declarações de voto apresentadas na sequência desta votação, o Sr. deputado do PCP, Bernardino Soares, defendia que os cortes promovidos eram "escandalosamente baixos", e chamava a atenção para um alegado consenso que terá existido no sentido de aumentar os limites previstos para angariação de fundos e receitas em numerário. Alterações pelas quais o PCP se continuaria a bater. O Sr. deputado do BE, Pedro Soares, classificava os cortes de "tímidos" e "meramente transitórios" e atribuía a sua autoria ao PS e PSD. O Sr. deputado Ricardo Rodrigues, do PS, defendeu que a lei "ficou melhor", e o PSD, pelo Sr. deputado Luís Montenegro, congratulou-se pelo contributo dado pelo seu partido para a solução encontrada.

2.3.5. Lei nº1/2013.

Esta disposição transitória de redução de 10%, seria alterada com a lei nº1/2013, de 3 de janeiro, que determinou que a subvenção das campanhas e os limites às despesas de campanha seriam reduzidos em 20%, até ao final de 2016, e que a subvenção aos partidos permaneceria reduzida em 10%, também até ao final de 2016. Lei que estabeleceria ainda

¹⁶⁹ DR, série II-A, nº90, de 28 de maio de 2010, p.22.

¹⁷⁰ DR, série II-A, nº103, de 21 de junho de 2010, p.11.

¹⁷¹ *Idem, ibidem*, p.7.

¹⁷² DR, série I, nº71, de 24 de junho de 2010, p.34 em diante.

¹⁷³ DR, série I, nº21, de 4 de novembro de 2010, p.76.

que “apenas 25% da subvenção pode ser canalizada para despesas de concepção, produção e afixação de estruturas, cartazes e telas que se destinam à utilização na via pública”.

Na base desta alteração está o projecto de lei nº292/XII¹⁷⁴, apresentado pelo PSD e CDS-PP, que encontra justificação na situação económica e financeira do país, a exigir forte contenção na despesa pública.

No seu debate na generalidade¹⁷⁵ todos os partidos se manifestaram de acordo com os princípios gerais expressos neste projecto, que foi aprovado por unanimidade. Há, no entanto, algumas reservas a que importa fazer referência.

O PS notou que tal alteração convida e sublinha a emergência de novas formas de comunicação no espaço público e ao reforço do papel do serviço público de informação, em particular nas campanhas eleitorais autárquicas.

O PCP e Os Verdes recuperaram, coincidiram e focaram as suas críticas nas limitações à autonomia dos partidos no que concerne ao seu financiamento próprio, que esta alteração não resolve.

As questões mais interessantes suscitadas no debate, na nossa perspectiva, foram colocadas pelo BE. Chamava a atenção para a limitação da autonomia decisória dos partidos a propósito da imposição de um limite de 25% da subvenção a gastar em estruturas, cartazes ou telas a utilizar na via pública.

Uma preocupação que levanta questões relevantes. De facto, a gestão que é feita dos meios de campanha, nomeadamente a imposição de restrições no recurso a determinados meios em favor de outros, pode ser, efectivamente, uma forma de condicionamento de determinadas candidaturas. Há candidaturas que pelas suas características podem ser mais penalizadas por esta limitação: por exemplo, uma lista mais recente, que tem especial necessidade de dar a conhecer um rosto de candidatura, pode ter uma maior necessidade de recorrer à utilização de cartazes ou telas.

Suscitou uma outra questão fundamental. Fez referência ao fraco regime sancionatório em vigor, que permite que determinadas candidaturas tenham despesas de campanha que ultrapassem muito significativamente as despesas orçamentadas - uma do extenso rol de irregularidades a que o TC tem tido oportunidade de fazer referência¹⁷⁶.

Este projecto seria aprovado por unanimidade¹⁷⁷, tendo o BE apresentado uma declaração de voto onde sublinhou que “os avanços poderiam ter sido muito mais significativos”.

2.3.6. Breves considerações.

É notória a forma como esta lei tem dificultado a participação das forças políticas de menor expressão e a participação independente, em particular.

¹⁷⁴ DR, série II-A, nº7, de 28 de setembro de 2012, p.2.

¹⁷⁵ DR, nº14, série I, de 20 de outubro de 2012, p.8 em diante.

¹⁷⁶ Sobre esta questão ver os já citados acórdãos nº567/2008 e 231/2013 do TC, relativos às campanhas eleitorais para as eleições autárquicas de 2005 e 2009, respectivamente.

¹⁷⁷ DR, nº22, série I, de 24 de novembro de 2012, p.55.

A possibilidade de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos foi acompanhada por um aumento muito significativo dos limites às despesas de campanha. Os aumentos tão significativos das subvenções nunca contribuíram para diminuir a diferença real entre o seu valor e o limite às despesas de campanha, ao contrário do verificado anteriormente - a lei nº23/2000 tinha aumentado significativamente o valor subvencionado sem aumentar os limites às despesas de campanha.

A alteração de 2003 traduz uma maior preocupação com a entrada de interesses ilegítimos, tendo apertado os critérios de financiamento privado para as campanhas eleitorais. Preocupação que não existia anteriormente. No entanto, os candidatos com apoio partidário beneficiam da transferência de apoios de campanha vindos dos partidos, que por sua vez não estão sujeitos exactamente a estes critérios. Uma vez que o financiamento partidário obedece a regras distintas das do financiamento de campanha, a questão que se coloca, e a grande dificuldade que surge, é a de garantir que as regras desse financiamento asseguram o princípio de igualdade entre as diferentes candidaturas. Esta é uma questão absolutamente central, já que é também das diferentes capacidades de financiamento que resultam diferentes possibilidades de beneficiar das subvenções, que entretanto foram ganhando um peso cada vez maior.

O aumento aos limites das despesas de campanha, o aumento das subvenções e os decorrentes aumentos nas despesas de campanha devem prejudicar particularmente as candidaturas com menos fontes de financiamento e capacidade de endividamento. Beneficiando particularmente as forças políticas dominantes, com melhores resultados eleitorais. Uma tendência apenas contrariada recentemente, com incentivos a menores despesas de campanha.

Ao criar condições para que sejam os candidatos partidários aqueles que melhor partido podem retirar das subvenções, esta lei dá sentido ao pressuposto segundo o qual as candidaturas partidárias devem estar mais distantes do eleitorado do que as candidaturas independentes, já que dependem menos do financiamento deste. Parece no entanto paradoxal que ao mesmo tempo que se procura aproximar as partes da representação no nível local, também aí se tenha colocado a tónica nas subvenções do Estado.

Cap. IV

A participação independente

1. A presença de candidaturas independentes.

O primeiro passo da participação independente faz-se mediante a apresentação de candidaturas a eleições, sendo portanto esse o primeiro indicador de participação sobre o qual nos debruçamos.

1.1. Evolução da presença de candidaturas independentes.

A evolução deste indicador revela uma consistente tendência de aumento, a cada acto eleitoral, do número de candidaturas independentes que se apresentam a eleições. O seu número passou de 22, em 2001, para 89, em 2013. Com uma percentagem média de candidaturas nas quatro eleições, relativa ao total de concelhos do país, de 15,67%. O maior aumento percentual registou-se de 2005 para 2009 (92.86%), e em números absolutos o aumento mais significativo aconteceu nas últimas eleições (mais 35 candidaturas).

O número de concelhos por elas abrangido segue uma tendência muito próxima: passou-se de 22 concelhos para 80, no mesmo período. Apresentando-se a eleições, estas candidaturas, em 25.97% dos concelhos em 2013, quando em 2001 estavam em apenas 7%.

Também em relação ao total de candidaturas o número de candidaturas independentes representa uma percentagem cada vez maior. Começaram por representar 1,74% do total de candidaturas, para representar, nas últimas eleições, 6.60%. Se por um lado importa sublinhar a forma consistente como estes números têm aumentado, por outro não deixa de ser relevante referir que o peso destas candidaturas se mantém ainda muito baixo.

Quadro 2: Evolução das candidaturas independentes

Ano:	Nº mun.	Nº cand.	Variãçã o % nº de cand.	% cand. por nº mun.	Nº conc. com cand.	Variãçã o % nº conc. com cand.	% concelhos com cand.	total de cand.	% cand. ind.
2001	308	22		7.14%	22		7.14%	1263	1.74%
2005	308	28	27.27%	9.09%	27	22.73%	8.77%	1297	2.16%
2009	308	54	92.86%	17.53%	49	81.48%	15.91%	1318	4.10%
2013	308	89	64.81%	28.90%	80	63.27%	25.97%	1349	6.60%

1.2. Distribuição e evolução das candidaturas segundo as regiões.

Para fazermos uma leitura do fenómeno quanto à sua distribuição pelo território dividimos o território nacional em 5 regiões: Litoral Norte, Interior Norte, região Sul, e Regiões autónomas da Madeira (RAM) e Açores (RAA), que integram os distritos que constam em legenda ao quadro seguinte - divisão territorial que iremos manter ao longo do nosso estudo. A distribuição das candidaturas pelo território nacional mostra que é na região Sul e no Litoral Norte que se tem concentrado a maioria das candidaturas: 41,45% do total de candidaturas na região Sul e 39,38% no Litoral Norte. A relação entre a percentagem de concelhos por região e a percentagem média de candidaturas por região revela uma incidência de candidaturas por região desequilibrada. Tem havido candidaturas "a mais" nas regiões do Litoral Norte e no Sul e "a menos" nas restantes regiões. A menor incidência é particularmente significativa na região do Interior Norte, onde houve um défice de candidaturas de 9,84% (correspondente a 19 candidaturas, aproximadamente). E a maior incidência é particularmente significativa no Litoral Norte, com um desequilíbrio favorável de 8,86% de candidaturas.

Quadro 3: Percentagem de concelhos e percentagem média de candidaturas por região

Região:	nº concelhos	% concelhos	nº candidaturas	% candidaturas
Litoral Norte	94	30.52%	76	39.38%
Interior Norte	75	24.35%	28	14.51%
Sul	109	35.39%	80	41.45%
RAA	19	6.17%	4	2.07%
RAM	11	3.57%	5	2.59%
totais:	308	100%	193	100%

Litoral Norte: Viana do Castelo, Braga, Porto, Aveiro, Coimbra e Leiria. Interior Norte: Vila Real, Bragança, Viseu, Guarda e Castelo Branco. Sul: Lisboa, Santarém, Portalegre, Setúbal, Évora, Beja e Faro.

A evolução das candidaturas segundo a região revela que as últimas eleições foram as primeiras em que se verificou a existência de candidaturas em todas as regiões e um aumento do seu número também em todas as regiões. Sendo também uma eleição em que se avançou no sentido de um maior equilíbrio na distribuição das candidaturas pelo território face à eleição de 2009 - a variação positiva foi mais elevada nas regiões em maior défice. No entanto, o défice de candidaturas no Interior Norte e Açores mantém-se.

Quadro 4: Evolução das candidaturas por região

Região:	2013			2009		2005		2001	
	nº cand.	% cand.	Variação % face a 2009	nº cand.	% cand.	nº cand.	% cand.	nº cand.	% cand.
Litoral Norte	33	37.08%	57.14%	21	38.89%	11	39.29%	11	50%
Interior Norte	12	13.48%	140%	5	9.26%	4	14.29%	7	31.82%
Sul	37	41.57%	37.04%	27	50%	12	42.86%	4	18.18%
RAA	3	3.37%		0	0%	1	3.57%	0	0%
RAM	4	4.49%	300%	1	1.85%	0	0%	0	0%
totais:	89	100%		54	100%	28	100%	22	100%

Em 2013 houve um total de 89 candidaturas independentes, mas como vimos, apenas em 80 concelhos é que se apresentaram candidaturas, já que 9 delas se repetiram no mesmo concelho: houve duas candidaturas no Marco de Canaveses, Porto, Vila N. Gaia, Marinha Grande, Nazaré, Sintra, Almeirim, Grândola e Vila Viçosa. Ou seja, repetiram-se 5 no Litoral Norte e 4 no Sul. Com excepção da RAM, o número de candidaturas nunca chega a cobrir um terço dos concelhos por região. Cobertura que é particularmente fraca nas regiões do Interior Norte (16%) e RA dos Açores (15.79%).

Nas restantes eleições, verificou-se uma sobreposição de candidaturas em 6 concelhos: em 2009, no Marco de Canaveses, Valongo, Amadora, Tomar, Marvão, e em 2005, em Sousel (4 na região Sul e 2 na região Litoral Norte). A cobertura média verificada nessas eleições foi significativamente mais baixa em todas as regiões.

Quadro 5: Cobertura dos concelhos por região

Região:	nº conc.	2013		Média das restantes eleições	
		nº conc. com cand.	% conc. com cand.	nº conc. com cand.	% conc. com cand.
Litoral Norte	94	28	29.79%	41	14.54%
Interior Norte	75	12	16%	16	7.11%
Sul	109	33	30.28%	39	11.93%
RAA	19	3	15.79%	1	1.75%
RAM	11	4	36.36%	1	3.03%
totais:	308	80	25.97%	98	10.61%

1.3. Distribuição e evolução das candidaturas segundo a dimensão eleitoral dos concelhos.

Para saber como é que as candidaturas se distribuem por concelhos de diferente dimensão eleitoral dividimos os concelhos em quatro grupos (intervalos), segundo o seu número de eleitores. A definição dos intervalos segue o estabelecido nas leis de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias (na definição do número de vereadores) e de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais (na definição dos limites para despesas de campanha).

Os dados revelam que os municípios do segundo intervalo (10 000 a 50 000 eleitores) concentram a maior parte (50,26%) do total de candidaturas que se apresentou a eleições desde 2001. Estando estas candidaturas em minoria no terceiro intervalo. A relação entre as percentagens de concelhos e candidaturas por intervalo evidencia um défice de 8,19% candidaturas (16 candidaturas, aproximadamente) nos municípios mais pequenos (até 10 mil eleitores). O único intervalo onde se regista um desequilíbrio desfavorável.

Quadro 6: Percentagem de concelhos e percentagem média de candidaturas segundo dimensão eleitoral

Nº eleitores	nº conc.	% conc.	nº cand.	% cand.
até 10 000	113	36.69%	55	28.50%
10 000 - 50 000	145	47.07%	97	50.26%
50 000 - 100 000	26	8.44%	19	9.84%
100 000 ou +	24	7.79%	22	11.40%
Totais:	308	100%	193	100%

A variação percentual do número de candidaturas de 2009 para 2013 terá sido maior no quarto (100%) e no primeiro (85.71%) intervalos, ficando abaixo da média (64.81%) nos restantes. Essa evolução não resolveu, no entanto, o desequilíbrio que se verifica nos municípios mais pequenos, e acentuou o desequilíbrio favorável aos municípios maiores.

Quadro 7: Evolução das candidaturas segundo a dimensão eleitoral

Nº eleitores	2013			2009		2005		2001	
	nº cand.	% cand.	Varição % face a 2009	nº cand.	% cand.	nº cand.	% cand.	nº cand.	% cand.
até 10 000	26	29,21%	85.71%	14	25.93%	11	39.28%	4	18.18%
10 000 - 50 000	43	48.31%	53.57%	28	51.85%	13	46.43%	13	59.09%
50 000 - 100 000	8	8.99%	33.33%	6	11.11%	2	7.14%	3	13.64%
100 000 ou +	12	13.48%	100%	6	11.11%	2	7.14%	2	9.09%
Totais:	89	99.99%		54	100%	28	99.99%	22	100%

Os dados das últimas eleições colocam em evidência o maior interesse das candidaturas independentes pelos concelhos maiores - o número de candidaturas a mais, nesses concelhos, corresponde, praticamente, ao número de candidaturas a menos nos concelhos mais pequenos. Verificou-se aí um número de candidaturas que corresponde a metade do número de concelhos no intervalo. No extremo oposto estão os concelhos com menos de 10 mil eleitores, com uma percentagem de candidaturas por concelho de 23,01%.

Quadro 8: Concelhos mais apelativos segundo a dimensão eleitoral

Nº eleitores	nº conc.	2013		Média das restantes eleições	
		nº cand.	% cand. por conc.	nº cand.	% cand. por conc.
até 10 000	113	26	23.01%	29	8.55%
10 000 - 50 000	145	43	29.66%	54	12.41%
50 000 - 100 000	26	8	30.77%	11	14.10%
100 000 ou +	24	12	50%	10	13.89%
Totais:	308	89	28.90%	104	11.26%

Na sequência do que vimos dizendo, importa sublinhar a relação existente entre as regiões e a dimensão eleitoral dos concelhos que as compõem, que certamente ajudará a explicar as tendências notadas. As regiões onde se observa um défice de candidaturas são aquelas onde as percentagens de municípios mais pequenos são mais elevadas e as percentagens de municípios maiores mais baixas.

Quadro 9: Regiões segundo a dimensão eleitoral (em %)

Região:	até 10 000	10 000 - 50 000	50 000 - 100 000	100 000 ou +
Litoral Norte	11.70%	60.64%	14.89%	12.77%
Interior Norte	50.67%	45.33%	4%	0%
Sul	43.12%	39.45%	7.34%	10.09%
RAA	63.16%	31.58%	5.26%	0%
RAM	45.45%	45.45%	0%	9.09%

1.4. Distribuição e evolução das candidaturas por distrito e região autónoma.

A distribuição das candidaturas por distrito e região autónoma revela que em apenas três situações se registou uma diminuição do número de candidaturas face a 2009: em Bragança (de 2 para 1), Coimbra (de 5 para 4) e Portalegre (de 6 para 2). Nos distritos de Viseu e Guarda o seu número manteve-se (em 2 e 1, respectivamente). Nos restantes distritos e

regiões autónomas houve um aumento. Com destaque para os casos de Vila Real, Castelo Branco e RAA, onde não tinha havido candidaturas em 2009. Com maior número de candidaturas destacam-se os distritos de Santarém (11) e Porto (10), ambos com percentagens de candidatura acima dos 50%, Braga (6), Leiria (6), Évora (6) e Faro (6). Seis distritos que concentram metade (45 das 89) do total de candidaturas.

Com menos candidaturas destacam-se os distritos de Bragança (1), Guarda (1), Viseu (2), Portalegre (2) e a RAA (3) - nos casos de Viseu e Portalegre a percentagem de candidaturas em 2013 é mesmo inferior à percentagem média de candidaturas das eleições anteriores - todos com uma percentagem de candidaturas inferior a 20%.

Os distritos com melhor cobertura por município nas últimas eleições, são os de Braga, Castelo Branco e Santarém, todos com uma cobertura superior a 40%. Apresentando-se o distrito do Porto como aquele onde tem havido maior repetição de candidaturas no mesmo concelho: 3 na última eleição e 2 na eleição de 2009.

A percentagem média de candidaturas por concelho, no somatório dos quatro actos eleitorais, mostra que foi no distrito do Porto que houve uma maior incidência de candidaturas (29.17%), seguindo-se os distritos de Santarém (25.38%), Évora (23.22%) e Braga (21.43%). No extremo oposto está a região autónoma dos Açores (5.26%) e os distritos da Guarda (5.36%), Bragança (6.25%) e Viseu (9.37%).

Quadro 10: Candidaturas por Distrito e Região Autónoma

Distrito	2001		2005		2009		2013			
	nº conc.	nº cand.	nº cand.	nº cand.	nº cand.	% cand. por conc. (média das três eleições)	nº cand.	% cand. por conc.	nº conc. com cand.	cobertura dos conc. em %
Aveiro	19	3	3	3	3	15,79%	4	21,05%	4	21,05%
Beja	14	0	1	2	2	7,14%	3	21,43%	3	21,43%
Braga	14	4	0	2	2	14,29%	6	42,86%	6	42,86%
Bragança	12	0	0	2	2	5,56%	1	8,33%	1	8,33%
Castelo Branco	11	3	1	0	0	12,12%	5	45,45%	5	45,45%
Coimbra	17	0	1	5	5	11,76%	4	23,53%	4	23,53%
Évora	14	1	2	4	4	16,67%	6	42,86%	5	35,71%
Faro	16	0	1	2	2	6,25%	6	37,50%	6	37,50%
Guarda	14	1	0	1	1	4,76%	1	7,14%	1	7,14%
Leiria	16	2	2	3	3	14,58%	6	37,50%	4	25%
Lisboa	16	0	1	3	3	8,33%	5	31,25%	4	25%
Portalegre	15	0	4	6	6	22,22%	2	13,33%	2	13,33%
Porto	18	1	3	7	7	20,37%	10	55,56%	7	38,89%
Santarém	21	2	2	8	8	19,05%	11	52,38%	10	47,62%
Setúbal	13	1	1	2	2	10,26%	4	30,77%	3	23,08%
Viana do Castelo	10	1	2	1	1	13,33%	3	30%	3	30%
Vila Real	14	0	1	0	0	2,38%	3	21,43%	3	21,43%
Viseu	24	3	2	2	2	9,72%	2	8,33%	2	8,33%
RAA	19	0	1	0	0	1,75%	3	15,79%	3	15,79%
RAM	11	0	0	1	1	3,03%	4	36,36%	4	36,36%
totais:	308	22	28	54	54	11,26%	89	29%	80	25,97%

2. Resultados eleitorais: mandatos, municípios e maiorias conquistadas.

A mesma tendência de aumento consistente, notada a propósito do número de candidaturas, verifica-se no número de votos, mandatos e Câmaras conquistadas - acompanhada também por um aumento dos números da abstenção, com excepção do período de 2001 para 2005, e de forma mais significativa de 2009 para 2013.

2.1. Resultados eleitorais face aos totais.

Importa então notar que o número de votos obtidos face ao total de votantes passou de 1,60%, em 2001, para 6,89%, em 2013. O número de mandatos conquistados aumentou nesse período de 1,47% para 5,37%, do total de mandatos em disputa. E o número de Câmaras ganhas passou de 0,97% para 4,22% do total de Câmaras. Tal como o número de candidaturas, também estes valores se revelam ainda muito baixos.

Quadro 11: Evolução dos votos, mandatos e Câmaras conquistadas face aos totais

ano:	vot. inscritos	total vot.	% vot.	votos obtidos	% de votos obtidos	total de mand.	mand. conq.	% de man. conq.	nº CM conq.	% CM conq.	total de cand.	% cand. Ind.
2001	8 738 906	5 254 180	60.12 %	84 010	1.60 %	2044	30	1.47 %	3	0.97 %	1263	1.74 %
2005	8 840 223	5 390 571	60.98 %	133 146	2.47 %	2046	45	2.20 %	7	2.27 %	1297	2.16 %
2009	9 377 343	5 533 824	59.01 %	225 379	4.07 %	2078	67	3.22 %	7	2.27 %	1318	4.10 %
2013	9 501 103	4 998 005	52.60 %	344 531	6.89 %	2086	112	5.37 %	13	4.22 %	1349	6.60 %

Fonte: Pordata, Base de dados de Portugal Contemporâneo.

2.2. Evolução dos resultados eleitorais.

Das várias candidaturas independentes que se foram apresentando a eleições ao longo dos anos, num total de 193, 113 (58.55%) obtiveram representação. Conquistando um total de 254 mandatos (2.25 mandatos por candidatura com representação) e 30 municípios, dos quais 18 com maioria absoluta.

A cada acto eleitoral, mais de metade das candidaturas que se foram apresentando a eleições conseguiu eleger mandatos para os executivos municipais. Essa percentagem andou sempre entre os 53% (em 2009) e os 60% (em 2005 e 2013). Os números de candidaturas a eleger representantes, de mandatos conquistados e de maiorias relativas foi sempre aumentando a cada eleição. Já em relação ao número de vitórias eleitorais nem sempre houve um aumento: em 2009 mantiveram-se as 7 vitórias registadas em 2005.

A evolução dos resultados denota no entanto oscilações significativas entre eleições. Como se pode ver no quadro seguinte, de 2001 para 2005 o número de candidaturas que se apresentou a eleições não cresceu muito significativamente. A percentagem de candidaturas que obteve representação praticamente não se alterou. No entanto, o número de mandatos conquistados aumentou em 50% (passou de 30 para 45 mandatos) e o número de vitórias eleitorais mais do

que duplicou (passou de 3 para 7) - não deixa de ser curioso notar que as eleições de 2005, ano em que entrou em vigor a nova lei de financiamento das campanhas, que introduziu importantes alterações, como já tivemos oportunidade de referir, foram aquelas em que uma maior percentagem de candidaturas independentes venceu eleições (25%), e em que a melhor média de mandatos por candidatura com representação foi obtida (2.65).

De 2005 para 2009 o número de candidaturas aumentou muito mais significativamente (em 92.86%). No entanto, isso não teve reflexo no número de mandatos conquistados, que aumentou praticamente na mesma percentagem (48.89%) da eleição anterior. Assim, a percentagem de candidaturas que obteve representação baixou (é, até à data, a eleição em que se regista uma maior proximidade entre o número de candidaturas que não elegeram representantes e o número das que elegeram representantes), assim como a média de mandatos por candidatura com representação. O número de vitórias eleitorais manteve-se e registou-se mais uma maioria relativa e menos uma maioria absoluta.

No último acto eleitoral, recuperou-se a tendência de um aumento superior do número de mandatos face ao número de candidaturas, embora a diferença seja pouco significativa. A percentagem de candidaturas que elegeram representantes aumentou, tal como a percentagem de candidaturas que venceram eleições (esta ainda que ligeiramente), face a 2009. A primeira passou de 53.70% para 60.67% (passou-se de 29 candidaturas a obter representação para 54) e a segunda passou de 12.96% para 14.61% (de 7 municípios ganhos para 13). Interessa também notar o reforço verificado na percentagem de maiorias absolutas conquistadas. Em 2009 a maioria das vitórias tinha sido com maioria relativa (4 em 7), tendo essa situação sido invertida (8 em 13 das candidaturas vitoriosas conseguiram maioria absoluta). Ou seja, o aumento registado do número de mandatos conquistados foi útil não só para aumentar a percentagem de candidaturas que elegeram representantes mas também para reforçar a percentagem de vitórias eleitorais e de maiorias absolutas. Foi no entanto insuficiente para aumentar a média de mandatos por candidatura com representação, que diminuiu, como vem acontecendo desde 2005.

Quadro 12: Evolução dos resultados eleitorais

Ano:	nº cand.	variação %	com repr.	sem repr.	% obtve e repr.	nº mand. conq.	variação %	nº CM conq.	% cand. venceu eleições	maiorias relativas	maiorias absolutas	% maiorias relativas	% maiorias absolutas	média de mand. por cand. com repr.
2001	22		13	9	59.09 %	30		3	13.64 %	0	3	0%	100%	2.31
2005	28	27.27 %	17	11	60.71 %	45	50%	7	25%	3	4	42.86 %	57.14 %	2.65
2009	54	92.86 %	29	25	53.70 %	67	48.89 %	7	12.96 %	4	3	57.14 %	42.86 %	2.31
2013	89	64.81 %	54	35	60.67 %	112	67.16 %	13	14.61 %	5	8	38.46 %	61.54 %	2.07

2.3. Distribuição e evolução dos resultados eleitorais segundo a região.

Com menor incidência de candidaturas, a região do Interior Norte é também aquela onde as percentagens de mandatos, municípios e maiorias absolutas conquistadas são mais baixas, face às restantes regiões do continente e à percentagem de concelhos na região.

Não há, no entanto, grandes desequilíbrios entre as percentagens de candidatura e de resultados eleitorais segundo a região. O que denota que o factor "região" não parece ser determinante no que concerne aos resultados eleitorais alcançados. Destaca-se apenas o facto de que metade das vitórias eleitorais foram conseguidas na região Sul.

Quadro 13: Resultados eleitorais por região no somatório das eleições

Região:	nº conc.	% conc.	nº cand.	% cand.	nº mand.	% mand.	CM conq.	% CM conq.	maiorias absolutas	% maiorias
Litoral Norte	94	30.52%	76	39.38%	107	42.13%	9	30%	6	33.33%
Interior Norte	75	24.35%	28	14.51%	33	12.99%	3	10%	2	11.11%
Sul	109	35.39%	80	41.45%	98	38.58%	15	50%	8	44.44%
RAA	19	6.17%	4	2.07%	4	1.57%	1	3.33%	0	0%
RAM	11	3.57%	5	2.59%	12	4.72%	2	6.67%	2	11.11%
totais:	308	100%	193	100%	254	100%	30	100%	18	100%

Relativamente à última eleição, não se verificam grandes desequilíbrios em termos dos resultados eleitorais que as candidaturas alcançaram entre as diferentes regiões de Portugal continental. A região Sul é aquela onde houve uma menor percentagem de candidaturas a eleger representação (56%). Nas regiões do norte do país essas percentagens são exactamente iguais (66.67%). Relativamente às vitórias eleitorais, a região Sul tem uma ligeiríssima vantagem face ao Litoral Norte, sendo o Interior Norte a região onde há mais dificuldades em vencer eleições.

Em relação à média de mandatos que as candidaturas com representação conquistaram, verifica-se um défice no Interior Norte (menos 0.25 mandatos por candidatura, face às regiões com valores mais próximos). Esta comparação perde, no entanto, alguma relevância, considerando que no Interior Norte a percentagem de municípios maiores, onde há um maior número de mandatos em disputa, é como dissemos mais baixa.

Em relação às Regiões Autónomas importa notar que temos apenas situações extremas: todas as candidaturas que elegeram representação venceram as eleições. No caso da Madeira, não só venceram a eleição como obtiveram maioria absoluta. Registando-se aí uma média de mandatos conquistados bastante superior ao resto do país.

Quadro 14: Resultados eleitorais por região, em 2013

Região:	nº cand.	sem repr.	com repr.	% obteve repr.	CM conq.	maiorias absolutas	% de cand. que elegeram repr. vitoriosa	nº mand.	média de mand. por cand. com repr.
Litoral Norte	33	11	22	66.67%	4	2	18.18%	45	2.05
Interior Norte	12	4	8	66.67%	1	1	12.5%	14	1.75
Sul	37	16	21	56.76%	5	3	23.81%	42	2
RAA	3	2	1	33.33%	1	0	100%	2	2
RAM	4	2	2	50%	2	2	100%	9	4.5
totais:	89	35	54	60.67%	13	8	24.07%	112	2.07

Comparando os dados anteriores com os das restantes eleições, importa notar que em 2013, em todas as regiões de Portugal continental se verificou um aumento da percentagem de candidaturas que obtêm representação. Esse aumento foi mais significativo no Litoral Norte (de 55.81% para 66.67%). Em relação à percentagem de candidaturas que vence eleições, aconteceu o oposto. Ou seja, nas últimas eleições as candidaturas revelaram maior capacidade para obter representação e mais dificuldade em vencer eleições, nas três regiões. Na região Sul esse dado é mais notório: 43.48% das candidaturas que tinham eleito

representação venceram as eleições, passando essa percentagem para os 23.81%, nas últimas eleições.

A mesma tendência de diminuição verifica-se na média de mandatos obtidos por candidatura com representação, nas três regiões. Ou seja, o aumento do número de mandatos conquistados evoluiu numa proporção inferior à do aumento do número de candidaturas que obtêm representação, em todas as regiões.

Quadro 15: Resultados eleitorais por região, nas restantes eleições

Região:	nº cand.	sem repr.	com repr.	% obteve repr.	CM conq.	maiorias absolutas	% de cand. que elege vitoriosa	nº mand.	média de mand. por cand. com repr.
Litoral Norte	43	19	24	55.81%	5	4	20.83%	62	2.58
Interior Norte	16	6	10	62.5%	2	1	20%	19	1.9
Sul	43	20	23	53.49%	10	5	43.48%	56	2.43
RAA	1	0	1	100%	0	0	0%	2	2
RAM	1	0	1	100%	0	0	0%	3	3
totais:	104	45	59	56.73%	17	10	28.81%	142	2.41

2.4. Distribuição e evolução dos resultados eleitorais segundo a dimensão eleitoral dos concelhos.

Ao contrário do que notámos aquando da divisão por regiões - onde não se verificam grandes desequilíbrios entre as percentagens de candidatura e os resultados eleitorais alcançados -, a divisão dos resultados segundo a dimensão eleitoral dos concelhos revela que a menor incidência de candidaturas nos concelhos mais pequenos não impede que seja nesses concelhos que é conseguida a maior percentagem do total de vitórias eleitorais.

As candidaturas que aí se apresentam, que representam 28.50% do total de candidaturas, conseguiram 40% do total de vitórias eleitorais, 38.89% do total de maiorias alcançadas e uma média de mandatos por candidatura de 1.29, apenas superada nos municípios maiores. O que é bastante significativo considerando uma vez mais o maior número de mandatos em disputa nestes municípios. Dito de outra forma: a dimensão eleitoral do concelho de candidatura parece revelar-se um elemento condicionador do resultado eleitoral que ela pode obter.

Os dados revelam que as candidaturas têm mais sucesso nos municípios maiores e nos mais pequenos, no que respeita à obtenção de mandatos. Que é também nesses municípios que têm mais sucesso na obtenção de vitórias eleitorais - em particular nos municípios maiores

onde 31.8% das candidaturas vence eleições. E que é nos municípios mais pequenos que têm mais sucesso na obtenção de maiorias absolutas.

Quadro 16: Resultados eleitorais segundo dimensão eleitoral no somatório das eleições

Nº eleitores	nº conc.	% conc.	nº cand.	% cand.	nº mand.	% mand.	CM conq.	% CM conq.	maiorias absolutas	% maiorias
Até 10 000	113	36.69%	55	28.50%	71	27.95%	12	40%	7	38.89%
10 000 - 50 000	145	47.07%	97	50.26%	110	43.31%	11	36.67%	9	50%
50 000 - 100 000	26	8.44%	19	9.84%	17	6.69%	0	0%	0	0%
100 000 ou +	24	7.79%	22	11.40%	56	22.05%	7	23.33%	2	11.11%
Totais:	308	100%	193	100%	254	100%	30	100%	18	100%

Sobre a última eleição interessa notar as particulares dificuldades registadas nos municípios com 50 a 100 mil eleitores na obtenção de representação (37.5%), vitórias eleitorais (nunca uma candidatura venceu eleições nestes concelhos) e média de mandatos conquistados (1.67). Em relação aos restantes intervalos, verifica-se um equilíbrio na percentagem de candidaturas que obtém representação (é apenas ligeiramente mais alta nos concelhos maiores). Na percentagem destas candidaturas que vence eleições, identificam-se maiores dificuldades nos concelhos com 10 a 50 mil eleitores (de 27 candidaturas com representação, só 4 venceram eleições) e total equilíbrio entre os municípios maiores e os mais pequenos. Relativamente à média de mandatos conquistados, interessa salientar a maior capacidade para eleger representantes nos municípios mais pequenos - onde a média de mandatos por candidatura com representação é superior às do segundo e terceiro intervalos - e nos municípios maiores.

Quadro 17: Resultados eleitorais segundo dimensão eleitoral, em 2013

Nº eleitores	nº cand.	sem repr.	com repr.	% obteve repr.	CM conq.	maiorias absolutas	% de cand. que elege repr. vitoriosa	nº mand.	média de mand. por cand. com repr.
Até 10 000	26	10	16	61.54%	6	4	37.5%	32	2
10 000 - 50 000	43	16	27	62.79%	4	3	14.81%	48	1.78
50 000 - 100 000	8	5	3	37.5%	0	0	0%	5	1.67
100 000 ou +	12	4	8	66.67%	3	1	37.5%	27	3.38
Totais:	89	35	54		13	8		112	

Comparando com as eleições anteriores verificamos que nas últimas eleições a percentagem de candidaturas que obtêm representação decresceu no primeiro e terceiro intervalos, e aumentou no segundo e quarto intervalos. Relativamente à percentagem de vitórias eleitorais verificou-se o seu aumento apenas nos municípios mais pequenos, registando-se a sua redução mais acentuada nos municípios maiores. Ou seja, nos municípios onde os independentes têm conseguido melhores resultados verifica-se uma tendência oposta, embora pouco acentuada: no primeiro intervalo a percentagem de candidaturas que obtêm representação diminuiu mas a percentagem de vitórias eleitorais destas candidaturas aumentou, no quarto intervalo aumentou a percentagem de candidaturas que obteve representação, mas diminuiu a percentagem de vitórias eleitorais destas candidaturas. No que respeita à média de mandatos por candidatura importa sublinhar o seu aumento nos municípios mais pequenos, tendo esta decaído nos restantes concelhos.

Quadro 18: Resultados eleitorais segundo dimensão eleitoral, nas restantes eleições

Nº eleitores	nº cand.	sem repr.	com repr.	% obteve repr.	CM conq.	maiorias absolutas	% de cand. que elege repr. vitoriosa	nº mand.	média de mand. por cand. com repr.
Até 10 000	29	8	21	72.41%	6	3	28.57%	39	1.86
10 000 - 50 000	54	28	26	48.15%	7	6	26.92%	62	2.38
50 000 - 100 000	11	5	6	54.55%	0	0	0%	12	2
100 000 ou +	10	4	6	60%	4	1	66.67%	29	4.83
Totais:	104	45	59		17	10		142	

2.5. Distribuição e evolução dos resultados eleitorais segundo os distritos e regiões autónomas.

A distribuição dos resultados eleitorais segundo o distrito e região autónoma revela, com um maior número de mandatos conquistados pelos independentes, os distritos do Porto (47), Évora (27), Santarém (21) e Braga (21) - nestes distritos conquistou-se 47% do total de mandatos. Com um maior número de vitórias eleitorais os distritos de Évora (7), Porto (5) e Lisboa (3) - onde se conquistou metade das Câmaras. E com um maior número de maiorias absolutas os distritos de Évora (4) e Porto (3). No extremo oposto, com menor número de mandatos independentes, encontram-se os distritos de Faro (3), Bragança (4), Beja (4) e RAA (4). Sem qualquer Câmara conquistada por independentes estão os distritos de Bragança, Coimbra, Faro, Leiria e Viseu. A que se acrescenta, sem qualquer maioria absoluta Vila Real, Aveiro, Lisboa, Beja e RAA.

Quadro 19: Resultados eleitorais por distrito e região autónoma

Distrito	nº mandatos (em branco quando não houve candidaturas)					nº municípios conquistados/majorias absolutas				mun . Conq .	maio rias abso l.
	2001	2005	2009	2013	tota l	2001	2005	2009	2013	tota l	tota l
Aveiro	1	2	4	5	12				1	1	0
Beja		2	0	2	4		1			1	0
Braga	5		7	9	21			1/1		1	1
Bragança		0	3	1	4					0	
Castelo Branco	5	2		5	12	1/1				1	1
Coimbra		0	5	4	9					0	
Évora	3	3	9	12	27		1/1	3/1	3/2	7	4
Faro		0	1	2	3					0	
Guarda	2		1	3	6				1/1	1	1
Leiria	3	2	0	4	9					0	
Lisboa		4	5	10	19		1	1	1	3	0
Portalegre		4	4	4	12				1/1	1	1
Porto	0	14	15	18	47		2/2	1	2/1	5	3
Santarém	5	6	6	8	25	1/1	1/1			2	2
Setúbal	0	0	4	4	8			1/1		1	1
Viana do Castelo	4	0	0	5	9	1/1			1/1	2	2
Vila Real		2		3	5		1			1	0
Viseu	2	2	0	2	6					0	
RAA		2		2	4				1	1	0
RAM			3	9	12				2/2	2	2
totais:	30	45	67	112	254	3/3	7/4	7/3	13/8	30	18

Sobressai também da leitura destes números - tal como dos números de candidaturas por distrito - uma aparente inconstância da participação independente. Se por um lado, como temos vindo a dizer, o aumento contínuo do número de candidaturas e da sua expressão eleitoral parecem apontar para a consistência do fenómeno, por outro, o facto de vários distritos onde se conquistaram mandatos deixarem de ter candidaturas, ou passarem a ter candidaturas que não conquistam qualquer mandato ou conquistam um número inferior de mandatos, parece desde já sugerir que o fenómeno não se sustenta particularmente nas recandidaturas e no reforço dos resultados eleitorais que estas obtêm.

3. Consistência dos Movimentos Independentes.

Para aferir da consistência dos Movimentos Independentes (MI) adoptámos o procedimento de identificar aquelas candidaturas que se apresentaram a eleições de forma consecutiva no mesmo concelho. Às quais subtraímos as novas candidaturas - por "novas candidaturas" entenda-se as candidaturas protagonizadas por MI com sigla e denominação distintas das anteriormente apresentadas no mesmo concelho.

Identificámos 3 candidaturas que coincidem nos mesmos concelhos nas eleições de 2001 e 2005. Nenhuma delas é protagonizada por um novo MI (em Penedono a sigla e a denominação não coincidem integralmente, mas o cabeça-de-lista é o mesmo). De um total de 22 candidaturas que se apresentaram a eleições em 2001, sobram as 3 identificadas no quadro, que se recandidataram em 2005. Identificámos 12 candidaturas que coincidem nos mesmos concelhos nas eleições de 2005 e 2009. Às quais subtraímos 4, que eram novas candidaturas independentes - as de Monção, Mira, Campo Maior e Estremoz. De um total de 28 candidaturas que se apresentaram a eleições em 2005, sobram as 8 identificadas no quadro, que se recandidataram em 2009. E identificámos 25 candidaturas que coincidem nos mesmos concelhos nas eleições de 2009 e 2013. Às quais subtraímos 9, que eram novas candidaturas independentes - em Marco de Canaveses, Matosinhos, Coimbra, Marinha Grande, Nazaré, Golegã, Sesimbra, Alandroal e Beja. De um total de 54 candidaturas que se apresentaram a eleições em 2009, sobram as 16 identificadas no quadro, que se recandidataram em 2013.

Quadro 20: Relação das candidaturas que se repetiram

Concelho	Sigla	Denominação
	Em 2005	
Penedono	JunCP	Juntos pelo Concelho de Penedono
Vouzela	PV	Por Vouzela
Alcanena	ICA	Independentes pelo Concelho de Alcanena
	Em 2009	
Felgueiras	MSP	Movimento Sempre Presente
Gondomar	VLGC	Valentim Loureiro- Gondomar no Coração
Arouca	UPA	Victor Brandão Unidos por Arouca
Oeiras	IOMAF	Isaltino- Oeiras Mais à Frente
Alcanena	ICA	Independentes pelo Concelho de Alcanena
Tomar	IPT	Independentes Por Tomar
Alter do Chão	MICA	Movimento Independente do Concelho de Alter
Redondo	MICRE	Movimento Independente do Concelho de Redondo
	Em 2013	
Amares	AP	Amares Primeiro
Fafe	IPF	Independentes por Faro
Bragança	MSP	Movimento Sempre Presente
Marco de Canaveses	MCCFT	Marco Confiante com Ferreira Torres
Mira	MAR	Movimento Autárquico de Renovação
Oeiras	IOMAF	Isaltino Oeiras Mais à Frente
Alcanena	I.C.A.	Independentes Pelo Concelho de Alcanena
Almeirim	MICA2013	Movimento Independente Concelho Almeirim
Rio Maior	MIC-RM	Movimento Independente do Concelho de Rio Maior
Tomar	IPT	Independentes por Tomar
Sines	SIM	Sines Interessa Mais
Estremoz	MIETZ	Movimento Independente por Estremoz
Redondo	MICRE	Movimento Independente do Concelho de Redondo
Mértola	MIM	Movimento Independente Mértola
Faro	CFC-SF	Vitorino Salvar Faro com Coração
Santa Cruz	JPP	Juntos pelo Povo Santa Cruz

Das 27 recandidaturas identificadas desde 2001, apenas uma se recandidatou três vezes, apresentando-se nas quatro eleições: os Independentes pelo Concelho de Alcanena. Três recandidataram-se por duas vezes, apresentando-se nas três últimas eleições: o MI Isaltino Oeiras Mais à Frente, Independentes por Tomar e MI do Concelho do Redondo. Tendo as restantes dezoito apenas se recandidatado uma vez.

Quadro 21: Evolução do nº de recandidaturas

nº recandidaturas:	2005	2009	2013
1 recandidatura	3	7	12
2 recandidaturas		1	3
3 recandidaturas			1
totais:	3	8	16

3.1. Percentagem de recandidaturas.

A percentagem de MI que apresenta candidaturas consecutivamente no mesmo concelho tem vindo a aumentar ligeiramente. Mantém-se, no entanto, muito baixa. Nas últimas eleições autárquicas menos de um terço (29.63%) dos MI que se tinham candidatado em 2009 voltou a fazê-lo. O que sublinha a inconsistência destes Movimentos.

Quadro 22: Evolução das percentagens de recandidaturas

2001/2005			2005/2009			2009/2013		
MI	nº recandidaturas	% recandidaturas	MI	nº recandidaturas	% recandidaturas	MI	nº recandidaturas	% recandidaturas
22	3	13.64%	28	8	28.57%	54	16	29.63%

Os dados mostram que é na região Sul que a percentagem de MI que se recandidatam é mais elevada. Verifica-se, em média, uma percentagem de 37.21% recandidaturas. Uma recandidatura por cada 2.69 candidaturas que se apresentam a eleições. No extremo oposto, onde os MI revelam maior inconsistência, está a região do Litoral Norte, onde apenas 16.28% dos MI se recandidatam. Em que há uma recandidatura por cada 6.14 candidaturas. Relativamente às regiões autónomas, o número de candidaturas apresentadas é tão baixo que temos duas situações completamente antagónicas: 100% de recandidaturas na Madeira e 0% nos Açores.

Quadro 23: Consistência segundo as regiões

Região:	Movimentos Independentes	nº recandidaturas	% média de recandidaturas	nº cand. por recandidatura
Litoral Norte	43	7	16.28%	6.14
Interior Norte	16	3	18.75%	5.33
Sul	43	16	37.21%	2.69
RAA	1	0	0%	0
RAM	1	1	100%	1
totais:	104	27	25.96%	3.85

A distribuição das recandidaturas segundo a dimensão eleitoral dos concelhos revela que é nos municípios maiores que há uma maior tendência para apresentar recandidaturas (30%): uma por cada 3.33 candidaturas. Verificando-se o inverso nos municípios mais pequenos (17%): uma por cada 5.8 candidaturas.

Quadro 24: Consistência segundo a dimensão eleitoral

Nº eleitores	Movimentos Independentes	nº recandidaturas	% média de recandidaturas	nº cand. por recandidatura
Até 10 000	29	5	17.24%	5.8
10 000 - 50 000	54	16	29.63%	3.38
50 000 - 100 000	11	3	27.27%	3.67
100 000 ou +	10	3	30%	3.33
totais:	104	27	25.96%	3.85

3.2. Proporção de recandidaturas.

O ligeiro aumento de recandidaturas tem sido suficiente para que a sua proporção seja cada vez mais elevada relativamente às novas candidaturas. Nas últimas eleições as recandidaturas representaram 17.98% do total de candidaturas apresentadas, quando em 2005 representavam

apenas 10.71%. São, ainda assim, valores muito baixos, que revelam que o aumento das candidaturas deve-se fundamentalmente ao surgimento de novas candidaturas.

Quadro 25: Evolução da proporção entre novas candidaturas e recandidaturas

Ano:	novas candidaturas	recandidaturas	total candidaturas	% novas candidaturas	% recandidaturas
2005	25	3	28	89.29%	10.71%
2009	46	8	54	85.19%	14.81%
2013	73	16	89	82.02%	17.98%

A região onde se verificou uma maior proporção de recandidaturas face a novas candidaturas é a região Sul (21.05%): 16 num total de 76 candidaturas.

Quadro 26: Proporção entre novas candidaturas e recandidaturas segundo regiões

Região:	novas candidaturas	recandidaturas	% recandidaturas
Litoral Norte	58	7	10.77%
Interior Norte	18	3	14.29%
Sul	60	16	21.05%
RAA	4	0	0%
RAM	4	1	20%
totais:	144	27	15.79%

As recandidaturas têm tido um menor peso relativamente ao total de candidaturas nos concelhos mais pequenos: representam apenas 9.80%.

Quadro 27: Proporção entre novas candidaturas e recandidaturas segundo dimensão eleitoral

Nº eleitores:	novas candidaturas	recandidaturas	% recandidaturas
Até 10 000	46	5	9.80%
10 000 - 50 000	68	16	19.05%
50 000 - 100 000	13	3	18.75%
100 000 ou +	17	3	15%
totais:	144	27	15.79%

3.3. Recandidaturas e resultados eleitorais alcançados.

A relação entre as recandidaturas e o resultado eleitoral alcançado sublinha a importância dos resultados eleitorais a influenciar a decisão de apresentar recandidatura.

Dos 27 MI que se recandidataram só 5 não tinham eleito representantes. Os restantes 22 MI tinham eleito, entre si, 69 mandatos. Onze deles tinham vencido as eleições, dos quais 8 com maioria absoluta.

Quadro 28: Resultados das recandidaturas na eleição anterior

ano:	nº recandidaturas	sem representação	com representação	municípios conquistados	maiorias absolutas	nº mandatos
2005	3	1	2	1	1	7
2009	8	0	8	5	4	28
2013	16	4	12	5	3	34
totais:	27	5	22	11	8	69

É curioso notar que mesmo em situações em que os MI conseguem eleger representantes a percentagem de recandidatura é algo baixa, subindo quando o resultado eleitoral é mais expressivo. Dos 45 MI que não obtiveram representação só 5 se recandidataram (11.11%); dos 59 que elegeram representação 22 recandidataram-se (37.29%); dos 17 que venceram eleições 11 recandidataram-se (64.71%) e dos 10 com maioria absoluta 8 recandidataram-se (80%). Das 104 candidaturas que se apresentaram a eleições com possibilidade de se recandidatar, só 27 (25.96%) o fizeram.

Quadro 29: Resultados eleitorais das recandidaturas e restantes candidaturas

	nº candidaturas	sem representação	com representação	municípios conquistados	maiorias absolutas	nº mandatos
restantes cand.	77	40	37	6	2	73
recand.	27	5	22	11	8	69
totais:	104*	45	59	17	10	142

*Não se incluem as candidaturas de 2013.

3.4. Avaliação eleitoral do desempenho dos independentes.

Dos 27 MI que se recandidataram (ou, mais concretamente, dos 22 que tinham obtido representação) 11 perderam mandatos (um total de 18 mandatos foram perdidos, de um total de 69), 5 reforçaram o seu resultado anterior, aumentando o número de mandatos conquistados (um total de 7 mandatos foram ganhos), e os restantes 11 MI mantiveram o mesmo número de mandatos conquistados.

As perdas de mandatos traduziram-se na perda de 4 Câmaras Municipais e 5 maiorias absolutas. Em quatro casos a perda da maioria coincidiu com a perda da Câmara (em Felgueiras e Alcanena, de 2005 para 2009; em Amares e Sines, de 2009 para 2013), a que se acrescenta a perda de uma maioria em Gondomar, de 2005 para 2009. Dos 5 MI que reforçaram o seu resultado, 1 conquistou a Câmara e 2 a maioria absoluta (nas últimas eleições, na Madeira, em Santa Cruz, o MI ganhou a Câmara e a maioria, e em Estremoz reforçou a vitória anterior, obtendo uma maioria).

São dados que mostram uma tendência para penalizar as candidaturas independentes em eleições. Em qualquer das três eleições houve mais recandidaturas a perder mandatos do que a ganhar (registou-se uma proporção de 2 para 1, nas duas últimas eleições). Em qualquer delas o número de mandatos perdidos foi superior ao número de mandatos ganhos (a última eleição reduziu essa diferença). O número de Câmaras perdidas foi superior ao de Câmaras ganhas nas duas últimas eleições (em 2005 nenhuma recandidatura perdeu ou ganhou Câmaras). Em 2009 houve 3 maiorias perdidas e nenhuma ganha. E nas últimas eleições, temos uma exceção, com o mesmo número de maiorias ganhas e perdidas.

Quadro 30: Resultados eleitorais das recandidaturas

ano:	perde mandatos	mantém mandatos	ganha mandatos	nº mandatos perdidos	nº mandatos ganhos	perde câmara	perde maioria	ganha câmara	ganha maioria
2005	1	2	0	1	0				
2009	4	2	2	9	2	2	3		
2013	6	7	3	8	5	2	2	1	2
totais:	11	11	5	18	7	4	5	1	2

3.5. Resultados eleitorais das recandidaturas face aos totais.

Tal como a percentagem de recandidaturas representa pouco face ao total de candidaturas também os seus resultados eleitorais representam pouco do total dos resultados dos

independentes. As recandidaturas conquistaram apenas 25,89% dos mandatos independentes, somente 29,63% das Câmaras e apenas 33,33% do total de maiorias absolutas. Números que mais uma vez sublinham a importância das novas candidaturas na expressão do fenómeno.

Quadro 31: Resultados eleitorais das recandidaturas face ao total

	recandidaturas	totais
Ano:	nº mandatos	
2005	6	45
2009	21	67
2013	31	112
totais:	58	224
	municípios conquistados	
2005	1	7
2009	3	7
2013	4	13
totais:	8	27
	maiorias obtidas	
2005	1	4
2009	1	3
2013	3	8
totais:	5	15

4. Perfil político dos candidatos independentes.

Sobre os candidatos independentes interessa notar que o enfoque do nosso estudo está centrado nas últimas eleições autárquicas (2013) e na caracterização de um perfil político dos candidatos. Tarefa que passa necessariamente pela sua identificação com os partidos políticos.

Antes disso, de forma breve, notar apenas, a propósito da participação das mulheres nestas candidaturas, o seguinte.

A percentagem de mulheres cabeças de lista, em 2013, foi reduzida. Apenas 10 mulheres cabeças de lista no total das 89 candidaturas. Duas nos distritos de Braga e Santarém, uma nos distritos de Aveiro, Leiria, Lisboa, Portalegre, Setúbal e Faro. Sete dessas candidaturas elegeram representantes, num total de 15 mandatos. Duas venceram as eleições, em Anadia e Portalegre. A segunda com maioria absoluta. Ou seja, 70% das candidaturas apresentadas por

mulheres elegeram representação (percentagem superior à dos homens, que foi de 59,49%). 11,24% do total de candidaturas tiveram uma mulher como cabeça-de-lista, conquistando estas candidaturas 13,39% do total de mandatos, 15,38% do total de Câmaras e 12,5% do total de maiorias absolutas conquistadas por independentes.

Sobre a diferenciação do perfil político dos candidatos, a separação mais simples seria a separação entre ex filiados e nunca filiados. Não nos pareceu, no entanto, do ponto de vista metodológico, a distinção mais útil, na medida em que, tudo indica, ficaríamos com uma percentagem muito grande dos primeiros e muito pequena dos segundos. Para além disso é uma distinção que deixa espaço a um território algo ambíguo, de candidatos que tendo um passado de filiação partidária, nunca se candidataram ou nunca foram eleitos por um partido, em contraponto com outros que, sob a designação de independentes, foram eleitos em listas partidárias.

A distinção que fazemos, tendo em vista uma leitura mais aprofundada do fenómeno, é apenas uma das várias possíveis. Distinguimos entre os candidatos independentes que não foram eleitos com apoio de um partido para um órgão autárquico dentro do respectivo concelho em que agora se candidatam, desde que há a possibilidade de apresentar candidaturas independentes aos órgãos municipais, e os que já o foram. Subdividimos os primeiros entre eleitos aos executivos municipais em 2009 (CM, 2009) e eleitos para órgãos autárquicos desde 2001 (OA, 2001). E subdividimos os segundos entre aqueles em que vislumbramos algum tipo de conotação partidária e aqueles em que não vislumbramos essa conotação. Optámos por incluir os candidatos independentes que já exerceram funções de vereação mas que entraram a meio do mandato (são apenas quatro) nos "não eleitos" mas com conotação partidária. Onde incluímos também outros casos excepcionais: candidatos que foram eleitos em listas partidárias em eleições anteriores a 2001, candidatos com conotação partidária (ex filiados ou ex dirigentes) mais ou menos conhecida ou candidaturas impulsionadas por presidentes de Câmara forçados a abandonar funções.

Sobre esta distinção entre "não eleitos", importa ressaltar que o seu apuramento foi feito com recurso a um conjunto diversificado de fontes, com destaque para a imprensa regional e sítios das Câmaras Municipais na internet, sendo possível que haja alguma imprecisão. Ela serve fundamentalmente o propósito de aprofundar a compreensão do fenómeno, reforçando uma constatação: a maior parte dos candidatos independentes teve algum tipo de associação a partidos.

Das 89 candidaturas que se apresentaram a eleições em 2013, 47 foram apresentadas por candidatos que tinham sido eleitos em listas partidárias a órgãos autárquicos (CM, AM e AF) em eleições anteriores (em 2001, 2005 e 2009). Dessas 47, 23 foram apresentadas por ex eleitos em listas partidárias aos executivos municipais, em 2009 (candidatos no apêndice 1). As outras 24 foram apresentadas por ex eleitos em listas partidárias às AM e JF, nas eleições de 2001, 2005 e 2009, e CM, em 2001 e 2005 (candidatos no apêndice 2). Das restantes 42 (não eleitos com apoio de um partido) identificámos ainda 19 com conotação partidária

(candidatos no apêndice 3). Sobrando 23 em que não vislumbramos conotação partidária (candidatos no apêndice 4).

Em suma, entre eleitos aos órgãos autárquicos em lista partidária e candidatos com conotação partidária identificados, contam-se sensivelmente três quartos do total de candidatos que se apresentaram a eleições em 2013. Números que contrariam qualquer ideia de que esta forma de participação (a possibilidade de apresentar candidaturas) esteja a ser utilizada fundamentalmente por novos participantes.

Quadro 32: Perfil político dos candidatos independentes

Candidatos:	nº candidatos	perfil dos candidatos	nº candidatos	% candidatos
Já eleitos com apoio de um partido	47	CM, 2009	23	25.84%
		OA, 2001	24	26.97%
Não eleitos com apoio de um partido	42	Com conotação	19	21.35%
		Sem conotação	23	25.84%
totais:	89			

Vinte e dois dos 23 dissidentes partidários eleitos às CM em 2009 encontravam-se nas duas primeiras posições da lista de candidatura (11 em cada). Dos 11 cabeças de lista há apenas 2 (um pelo PS outro pela coligação PPD/PSD.CDS.PP) vencedores dessa eleição. Os restantes 9 tinham sido derrotados. Números que remetem para a importância dos resultados eleitorais alcançados na decisão destes dissidentes de apresentar candidaturas fora dos partidos. Relativamente aos candidatos na 2ª posição da lista esta situação inverte-se: 9 dos 11 candidatos pertenciam a listas vencedoras e 2 (um do PS e outro do PPD/PSD) a listas derrotadas. Nestas 9 situações verificou-se uma renovação do cabeça de lista, em que a escolha partidária acabou por recair num novo candidato.

Quadro 33: Posição de candidatura e resultado eleitoral dos eleitos às CM em 2009

posição na lista de candidatura	nº candidatos	lista vencedora	lista derrotada
1ª posição	11	2	9
2ª posição	11	9	2
3ª posição	1	1	0

A mesma tendência verifica-se a propósito dos dissidentes partidários que haviam sido eleitos para os executivos municipais em 2005 e 2001: 5 deles foram cabeças de lista derrotados

(apenas 2 vencedores) e outros 5 segundas linhas em listas vencedoras (apenas 1 vereador em lista derrotada).

Nos dissidentes partidários eleitos para os órgãos autárquicos desde 2001 encontram-se ex presidentes de Junta (6), ex presidentes de Câmara (2), ex cabeças de lista à CM derrotados (5), ex vereadores em lista vencedora (5), ex vereadores em lista derrotada (1), ex membros das AM (3) e ex membros das AF (2).

Quadro 34: Cargo dos OA, 2001

em 2009	em 2005	em 2001
6 presidentes de Junta	4 cabeças de lista à CM derrotados	2 cabeças de lista à CM vencedores
1 presidente de AM	3 vereadores em lista vencedora	2 vereadores em lista vencedora
1 membro da AM	1 vereador em lista derrotada	1 cabeça de lista à CM derrotado
1 membro da AF	1 membro da AM	1 membro da AF

Nota: na situação excepcional de um candidato ter sido eleito para cargos diferentes em anos diferentes consideramos o ano mais recente.

4.1. Ligação partidária dos candidatos.

A divisão dos anteriormente eleitos por partidos e coligações - ou dissidentes partidários, se preferirmos - faz-se com algum equilíbrio entre a esquerda e a direita.

Quadro 35: Proveniência partidária dos CM 2009

Partido/coligação	nº eleitos
PPD/PSD	10
PS	8
PPD/PSD.CDS-PP	2
PPD/PSD.CDS-PP.PPM.MPT.	1
BE	1
PCP-PEV	1

Temos 24 candidatos com ligação passada a partidos de direita (13 CM 2009 e 11 OA 2001) e 23 com ligação a partidos de esquerda (10 eleitos CM 2009 e 13 OA 2001). A esmagadora maioria tem ligação aos principais partidos: 23 foram eleitos em listas do PSD (4 em coligações deste partido) e 17 foram eleitos pelo PS.

Quadro 36: Proveniência partidária dos OA 2001

Partido/coligação	nº eleitos
PPD/PSD	9
PS	9
PCP-PEV	4
CDS-PP	1
PPD/PSD.CDS-PP	1

Nota: na situação muito excepcional de um candidato ter sido eleito por mais do que um partido/coligação, considerámos a eleição mais recente.

Nos candidatos conotados com partidos o equilíbrio também se verifica: 9 estão conotados com a direita e 10 com a esquerda (também aí, nos casos muito excepcionais em que o candidato está conotado com diferentes forças políticas, considerámos a sua conotação mais recente). Identificámos 5 com passado de militância no PSD, 4 ex integrantes de lista à CM promovidos ao executivo no decurso do mandato (2 pelo PSD e 2 pelo PS), 3 ex presidentes de Câmara (2 pelo PS e 1 pelo PCP-PEV), 2 ex vice presidentes de Câmara (1 pelo PS outro pelo CDS-PP), 2 ex vereadores (um pelo PS outro pelo CDS-PP) e 3 candidaturas impulsionadas por ex presidentes de Câmara (as 3 conotadas com o PS).

4.2. Perfil político e resultados eleitorais.

A análise dos resultados eleitorais segundo o perfil político do cabeça de lista de candidatura revela desequilíbrios muito significativos entre os perfis. Os candidatos mais conotados com os partidos políticos (CM 2009 e OA 2001) são os que conseguem melhores resultados eleitorais. Dos 23 candidatos CM 2009 só 4 não conseguiram eleger representação. Enquanto que 15 dos 23 candidatos sem conotação partidária não elegeram representação. Os primeiros conquistaram 35.71% do total de mandatos, e os segundos apenas 12.5%. Se os eleitos ao

executivo em 2009 são os candidatos mais bem sucedidos na obtenção de representação, os eleitos aos órgãos autárquicos são aqueles com mais sucesso na obtenção de vitórias eleitorais, maiorias absolutas, e com melhor média de mandatos por candidatura com representação. Com piores resultados estão os candidatos sem conotação partidária. Apenas 34.78% desses candidatos elegeram representação, e com a média de mandatos por candidatura com representação mais baixa (1.74). Dados que sublinham a particular dificuldade dos novos participantes em eleger representação e vencer eleições e a maior facilidade dos candidatos mais conotados partidariamente na obtenção de resultados eleitorais. A colocar em causa a própria concepção de independência das candidaturas, estes dados indicam que para uma parte significativa do eleitorado que dá expressão ao fenómeno, a independência dos candidatos face aos partidos não é um critério empregue na sua escolha.

Quadro 37: Perfil político e resultados eleitorais

	nº de candidatos	% candidatos	sem representação	com representação	% obteve repr.	CM conq.	maiorias absolutas	nº mand.	% mand.	média de mand. por cand. com repr.
CM, 2009	23	25.84%	4	19	82.61%	4	3	40	35.71%	2.11
OA, 2001	24	26.97%	7	17	70.83%	6	4	38	33.93%	2.24
Com con.	19	21.35%	9	10	52.63%	2	0	20	17.86%	2
Sem con.	23	25.84%	15	8	34.78%	1	0	14	12.5%	1.75

4.3. Presença e resultado eleitoral dos perfis segundo a região.

Todos os perfis contribuem para o défice de candidaturas verificado na região do Interior Norte. Em relação aos CM, 2009 e aos candidatos com conotação partidária, a sua incidência é algo equilibrada entre as restantes regiões continentais (Litoral Norte e Sul) - os primeiros incidem especialmente no Litoral Norte e os segundos na região Sul, mas as diferenças não são muito significativas. Os maiores desequilíbrios verificam-se nos OA 2001 e nos candidatos sem conotação partidária. Os primeiros incidem de forma particular na região Sul (62.5%) - são os que mais contribuem para o desequilíbrio favorável que registámos nessa região (41.57% de candidaturas em 35.39% de concelhos) -, e os segundos na região do Litoral Norte (56.52%) - são os que mais contribuem, juntamente com os CM 2009, para o desequilíbrio favorável aí verificado (37.08% de candidaturas em 30.52% de concelhos).

Quadro 38: Perfil político segundo a região, em % de candidaturas

	Litoral norte	Interior norte	Sul	RAA	RAM
CM, 2009	47.83%	13.04%	39.13%	0%	0%
OA, 2001	16.67%	12.5%	62.5%	4.17%	4.17%
Com con.	26.32%	15.79%	36.84%	5.26%	15.79%
Sem con.	56.52%	13.04%	26.09%	4.35%	0%
% concelhos	30.52%	24.35%	35.39%	6.17%	3.57%
% cand.(2013)	37.08%	13.48%	41.57%	3.37%	4.49%

A região Litoral Norte é especialmente importante para os CM 2009 e para os candidatos sem conotação partidária. A maior incidência dessas candidaturas nessa região (47.83% e 56.52% respectivamente) corresponderam 55% e 78.57%, do total de mandatos conquistados por essas candidaturas. Para os eleitos aos OA 2001 e para os candidatos com conotação partidária, a região Sul é a região mais importante. Aos 62.5% e 36.84% do seu total de candidaturas corresponderam 44.74% e 45% do seu total de mandatos.

Quadro 39: Perfil político segundo a região, em % de mandatos

	Litoral norte	Interior norte	Sul	RAA	RAM
CM, 2009	55%	7.5%	37.5%	0%	0%
OA, 2001	21.05%	15.79%	44.74%	5.26%	13.16%
Com con.	20%	15%	45%	0%	20%
Sem con.	78.57%	14.29%	7.14%	0%	0%

O Litoral Norte destaca-se por ser a região onde temos situações mais extremas: percentagens mais altas de candidatos sem conotação partidária (39.39%) e de CM, 2009 (33.33%). No Interior Norte há um total equilíbrio nos perfis dos candidatos. No Sul destaca-se a maior incidência de candidatos OA 2001 (40.54%).

Nota ainda para a importância dos perfis com conotação partidária na existência de candidaturas na RAM.

Quadro 40: Regiões segundo o perfil político, em % de candidaturas

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.
Litoral norte	33.33%	12.12%	15.15%	39.39%
Interior norte	25%	25%	25%	25%
Sul	24.32%	40.54%	18.92%	16.22%
RAA	0%	33.33%	33.33%	33.33%
RAM	0%	25%	75%	0%

A percentagem de candidaturas apresentadas pelos candidatos sem conotação partidária em cada região (apenas na RAM não apresentaram candidaturas) é sempre superior à percentagem de mandatos ganhos. Ou seja, todas as regiões penalizam estas candidaturas. Nas candidaturas com conotação partidária a tendência é a mesma, verificando-se apenas uma exceção, na região Sul. Nos dois primeiros perfis acontece o oposto. Os CM 2009, que não apresentaram candidaturas nas regiões autónomas, só não conseguiram uma percentagem de mandatos superior à percentagem de candidaturas apresentadas na região do Interior Norte. E os OA 2001 conseguem uma percentagem de mandatos superior à percentagem de candidaturas em todas as regiões com exceção da região Sul, onde o desequilíbrio desfavorável é insignificante. O factor região não parece portanto influenciar a tendência notada quanto aos resultados eleitorais dos diferentes perfis.

Quadro 41: Regiões segundo perfil político, em % de mandatos

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.
Litoral norte	48.89%	17.78%	8.89%	24.44%
Interior norte	21.43%	42.86%	21.43%	14.29%
Sul	35.71%	40.48%	21.43%	2.38%
RAA	0%	100%	0%	0%
RAM	0%	55.56%	44.44%	0%

4.4. Presença e resultado eleitoral dos perfis segundo a dimensão eleitoral dos concelhos.

No que respeita à dimensão eleitoral dos concelhos, todos os perfis apresentam a maior parte das candidaturas nos municípios do segundo intervalo - no caso dos CM 2009 e dos candidatos sem conotação partidária, mais de metade das candidaturas são apresentadas nesses municípios. No extremo oposto estão os municípios do terceiro intervalo - com excepção dos OA 2001, todos os perfis apresentam a percentagem mais baixa de candidaturas nesses municípios. Também com excepção dos OA 2001, todos os perfis contribuem para o desequilíbrio desfavorável de candidaturas nos municípios mais pequenos. E todos os perfis contribuem para que haja uma desproporção favorável de candidaturas nos municípios maiores. Sendo os independentes "não eleitos" aqueles que mais contribuem para essa situação.

Quadro 42: Perfil político segundo a dimensão eleitoral, em % de candidaturas

	até 10 mil	10 a 50 mil	50 a 100 mil	100 mil ou +
CM, 2009	26.09%	56.52%	4.35%	13.04%
OA, 2001	37.5%	41.67%	12.5%	8.33%
Com con.	26.32%	52.63%	5.26%	15.79%
Sem con.	26.09%	43.48%	13.04%	17.39%
% concelhos	36.69%	47.07%	8.44%	7.79%
% cand.(2013)	29.21%	48.31%	8.99%	13.48%

Apresentando todos os perfis a maior percentagem de candidaturas nos municípios do segundo intervalo, acaba por ser também aí que eles conseguem a maior percentagem de mandatos. A única excepção são os candidatos sem conotação partidária, que conseguem metade dos seus mandatos nos municípios com mais de 100 mil eleitores - contribui para esta situação o resultado eleitoral conseguido pelo independente Rui Moreira, no Porto. No outro extremo, com menores percentagens de mandatos conquistados pelos vários perfis, estão os municípios do terceiro intervalo - apenas os OA 2001 obtiveram aí igual número de mandatos aos que conquistaram no quarto intervalo.

Quadro 43: Perfil político segundo a dimensão eleitoral, em % de mandatos

	até 10 mil	10 a 50 mil	50 a 100 mil	100 mil ou +
CM, 2009	22.5%	47.5%	2.5%	27.5%
OA, 2001	36.84%	47.37%	7.89%	7.89%
Com con.	30%	35%	5%	30%
Sem con.	21.43%	28.57%	0%	50%

Há algum equilíbrio na distribuição dos perfis segundo a dimensão eleitoral dos concelhos. As maiores disparidades estão no terceiro intervalo, onde o número de candidaturas foi muito reduzido. Nota para a maior presença dos OA 2001 nos municípios mais pequenos, dos CM 2009 nos municípios do segundo intervalo e dos candidatos sem conotação partidária nos municípios com mais de 100 mil eleitores.

Quadro 44: Dimensão eleitoral segundo o perfil político, em % de candidaturas

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.
até 10 mil	23.08%	34.62%	19.23%	23.08%
10 a 50 mil	30.23%	23.26%	23.26%	23.26%
50 a 100 mil	12.5%	37.5%	12.5%	37.5%
100 mil ou +	25%	16.67%	25%	33.33%

A diferença entre os resultados alcançados pelos eleitos e os não eleitos manifesta-se aqui de forma mais significativa nos três primeiros intervalos. Nesses concelhos os eleitos conquistaram, em conjunto, mais de 70% do total de mandatos independentes. No quarto intervalo há um maior equilíbrio, com 48% dos mandatos a serem conseguidos pelos não eleitos.

Relacionando os mandatos eleitos com as candidaturas apresentadas, no caso dos CM 2009, a percentagem de mandatos conquistados é sempre superior, em todos os intervalos, à percentagem de candidaturas. Nos municípios maiores a diferença é mais significativa. Estes candidatos representavam 25% do total de candidaturas e elegeram 40.74% do total de mandatos aí conquistados. O oposto verifica-se nos perfis sem conotação partidária. A percentagem destes candidatos é superior, em todos os intervalos, à percentagem de mandatos conquistados. Nos perfis intermédios verifica-se a mesma tendência. Os candidatos OA 2001 conseguem uma percentagem de mandatos superior à percentagem de candidaturas apresentadas nos três primeiros intervalos. E os candidatos com conotação partidária conseguem uma percentagem de mandatos inferior à percentagem de candidaturas em todos os intervalos à exceção do terceiro. Ou seja, a tendência de piores resultados dos perfis

menos conotados partidariamente não parece ser influenciada pela dimensão eleitoral do concelho de candidatura.

Quadro 45: Dimensão eleitoral segundo o perfil político, em % de mandatos

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.
até 10 mil	28.13%	43.75%	18.75%	9.38%
10 a 50 mil	39.58%	37.5%	14.58%	8.33%
50 a 100 mil	20%	60%	20%	0%
100 mil ou +	40.74%	11.11%	22.22%	25.93%

5. Candidaturas independentes, partidos políticos e participação eleitoral.

Desde que começaram por se apresentar a eleições que as candidaturas independentes têm ganho terreno em relação às restantes forças políticas.

5.1. Posição dos Independentes em relação aos partidos.

Os Grupos de Cidadãos começaram por ser, em 2001, a oitava força política em número de votos obtidos, a sexta força política em número de mandatos conquistados e a ocupar a quinta posição em número de presidentes eleitos, os mesmos que o CDS-PP.

Quadro 46: Posição em relação aos partidos, em 2001

Posição	Partidos/coligações	nº votos	% votos	nº mandatos	nº presidentes
1	PS	1 792 690	34.12%	829	113
2	PPD/PSD	1 488 897	28.34%	774	142
3	PCP-PEV	557 481	10.61%	199	28
4	PPD/PSD.CDS-PP	472 581	8.99%	114	15
5	CDS-PP	195 994	3.73%	39	3
6	PPD/PSD-PPM	131 135	2.50%	8	1
7	PS-PCP-PEV	130 279	2.48%	8	0
8	Grupos Cidadãos	84 010	1.60%	31	3

Nota: Há ligeiras discrepâncias entre os valores provisórios apresentados pela Direção Geral da Administração Interna (DGAI) e os valores definitivos publicados em Diário do República. No caso das eleições de 2001, essas diferenças levam a que se atribua um mandato a mais aos Grupos de Cidadãos, no concelho de Vila Verde (Braga), que seria posteriormente atribuído ao PPD-PSD - têm, assim, um total de 31 mandatos conquistados quando na realidade tiveram 30.

Fonte: Direção Geral da Administração Interna.

Subiram, em 2005, para a sétima posição em número de votos obtidos, quinta posição em número de mandatos conquistados e isolaram-se na quinta posição em número de presidentes eleitos.

Quadro 47: Posição em relação aos partidos, em 2005

Posição	Partidos/coligações	nº votos	% votos	nº mandatos	nº presidentes
1	PS	1 931 774	35.84%	852	109
2	PPD/PSD	1 523 760	28.27%	743	138
3	PCP-PEV	590 598	10.96%	203	32
4	PPD/PSD.CDS-PP	497 077	9.22%	136	18
5	CDS-PP	165 712	3.07%	30	1
6	BE	159 254	2.95%	7	1
7	Grupos Cidadãos	133 146	2.47%	45	7

Em 2009 passaram a ser a quinta força política em número de votos conquistados, mantendo a mesma posição no número de mandatos e presidentes eleitos.

Quadro 48: Posição em relação aos partidos, em 2009

Posição	Partidos/coligações	nº votos	% votos	nº mandatos	nº presidentes
1	PS	2 084 382	37.67%	921	132
2	PPD/PSD	1 270 137	22.95%	666	117
3	PCP-PEV	539 694	9.75%	174	28
4	PPD/PSD.CDS-PP	537 247	9.71%	157	19
5	Grupos Cidadãos	225 379	4.07%	67	7
6	CDS-PP	171 049	3.09%	31	1
7	BE	167 101	3.02%	9	1

Nas últimas eleições, a posição dos Grupos de Cidadãos não se alterou: continuam a ser a quinta força política nos três indicadores considerados, ou a quarta, se não considerarmos as coligações, mas encurtaram bastante significativamente a diferença para a quarta posição.

Quadro 49: Posição em relação aos partidos, em 2013

Posição	Partidos/coligações	nº votos	% votos	nº mandatos	nº presidentes
1	PS	1 812 029	36.26%	923	149
2	PPD/PSD	834 455	16.70%	531	86
3	PCP-PEV	552 690	11.06%	213	34
4	PPD/PSD.CDS-PP	379 110	7.59%	154	16
5	Grupos Cidadãos	344 531	6.89%	112	13
6	CDS-PP	152 073	3.04%	47	5
7	BE	120 982	2.42%	8	0

5.2. Proveniência do Mandatos e Câmaras.

A expressão crescente destas candidaturas tem penalizado especialmente os partidos de maior expressão, que têm perdido um maior número de mandatos e Câmaras em seu favor.

No que respeita aos mandatos, nas últimas eleições, o partido que mais perdeu para estas candidaturas foi o PSD. Entre mandatos na sua posse exclusiva e em coligações com o CDS, o PSD perdeu um total de 43 mandatos. Seguiu-se-lhe o PS, com um total de 31 mandatos perdidos. PCP e CDS-PP perderem 1 mandato cada. Em relação aos restantes mandatos, 26 estavam já na posse de independentes e 10 foram conquistados em municípios onde mais do que uma força política perdeu e conquistou mandatos, não sendo possível apurar a sua proveniência com exactidão. Em Matosinhos a candidatura IND elegeu seis mandatos e a do PCP um, enquanto que a coligação PPD/PSD.CDS-PP perdeu um mandato, o PS perdeu dois e a anterior candidatura IND, que não se recandidatou, perdeu quatro. Na Marinha Grande duas

candidaturas IND ganharam dois mandatos (um cada), e o PS e PCP perderam um mandato cada. No Alandroal a candidatura IND elegeu um mandato e o PCP dois, o PS perdeu um mandato e uma candidatura IND, que não se recandidatou, perdeu dois. Em Lagos a candidatura IND e a candidatura do PCP ganharam um mandato cada, e as candidaturas do PPD/PSD.CDS-PP e PS perderam um mandato cada.

Em relação às Câmaras, foi igualmente o PSD quem mais perdeu para estas candidaturas: perdeu 6 que estavam na sua posse mais 1 em coligação com o CDS-PP. O PS perdeu 3. As restantes 3 estavam já na posse de independentes - são situações em que houve recandidatura e o mesmo MI venceu novamente a eleição.

Quadro 50: Proveniência dos mandatos e Câmaras

	nº mandatos	nº Câmaras
PS	31	3
PSD	28	6
PPD/PSD.CDS-PP	15	1
PCP	1	
CDS-PP	1	
IND	26	3
Imp. apurar	10	
total	112	13

5.3. Proveniência dos votos: impacto nos partidos/coligações.

Já em relação aos votos que dão expressão ao fenómeno, e uma vez que o número de votos conquistados não implica necessariamente a perda de votos pelas restantes candidaturas, o impacto destas candidaturas sobre as restantes forças políticas pode ser menos directo.

No sentido de saber se as candidaturas independentes conquistam eleitorado partidário ou se contribuem particularmente para uma maior participação de novos eleitores, começámos por apurar o número de votos obtidos pelas diversas partes (partidos, coligações, votos brancos, nulos e não votantes), em 2009 e 2013, nos concelhos onde estiveram presentes candidaturas independentes em 2013. O quadro que se segue mostra como é que evoluiu o sentido de voto (expresso em oscilação de votos) entre essas duas eleições.

Nos 80 municípios com candidaturas independentes, registou-se uma oscilação de votos, face a 2009, num total de 525 829 votos. As maiores fatias desse valor foram para as candidaturas independentes (41.52%) e para os "não votantes" (31.72%). O restante coube aos votos brancos (6.39%), nulos (4.76%), coligações separadas do PSD (11.18%) e do CDS-PP (0.50%)

com outros partidos - não tinha havido nenhuma coligação desse género em 2009, nestes municípios -, ao PCP-PEV (1.07%) e a outros partidos (2.86%). Do outro lado, com votos perdidos, temos as coligações PPD/PSD.CDS-PP, que perderam 39.05% desse total de votos, seguida pelo PSD (29.18%), PS (24.87%), BE (4.67%) e CDS (2.22%).

Nestes municípios 126 584 votos estavam já, em 2009, na posse de independentes. Dos quais 87 618 foram conquistados por MI que se recandidataram em 2013. Entre os votos conquistados em 2009 e os que conquistaram em 2013 verificou-se uma diferença de 218 312 votos.

Quadro 51: Oscilação de votos

	nº votos (2009)	nº votos (2013)	oscilação (nº votos)	oscilação (%)
Nº votantes	1 883 259	1 716 475	-166 784	31.72%
Branços	32 729	66 342	33 613	6.39%
Nulos	22 575	47 627	25 052	4.76%
PSD	333 005	179 550	-153 455	-29.18%
PS	674 241	543 466	-130 775	-24.87%
PCP-PEV	141 859	147 484	5 625	1.07%
CDS	44 416	32 746	-11 670	-2.22%
BE	62 213	37 632	-24 581	-4.67%
Outros Partidos	8 960	23 998	15 038	2.86%
IND	126 584	344 896	218 312	41.52%
PPD/PSD. CDS-PP	436 677	231 329	-205 348	-39.05%
PPD/PSD e outros	0	58 787	58 787	11.18%
CDS-PP e outros	0	2 618	2 618	0.50%

Nota: na coligação PPD/PSD.CDS-PP incluímos as coligações que integram apenas estes dois partidos e as coligações que integram estes dois partidos com outros partidos.

A partir destes dados apurámos depois a evolução das percentagens de votos nas diferentes forças políticas entre concelhos onde houve candidaturas independentes e onde estas candidaturas não estiveram presentes.

Aos dados nacionais apresentados pela DGAI (votos obtidos nas eleições de 2009 e 2013) - importa notar que estes são dados provisórios, e que contêm seguramente ligeiras imprecisões - subtraímos os votos obtidos por partidos e coligações, nessas eleições, nos concelhos onde houve candidaturas independentes em 2013, e comparámos a variação

percentual do número de votos obtidos pelas várias forças políticas entre concelhos com candidaturas independentes em 2013 e concelhos sem essas candidaturas.

Quadro 52: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações, total nacional

	Total nacional		
	2009	2013	variação %
PS	2084382	1835288	-11,95%
PSD	1270137	964570	-24,06%
PPD/CDS	872429	610687	-30%
PCP	539694	552690	2,41%
CDS	171370	164303	-4,12%
BE	167101	120982	-27,60%
Outros	38497	64278	66,97%
IND	226111	344531	52,37%

Sobre esta leitura das diferenças nas variações percentuais interessa no entanto ressaltar que elas não reflectem apenas o impacto das candidaturas independentes e que certamente contêm algumas imprecisões. Nos concelhos sem candidaturas independentes, com os votos dessas candidaturas a distribuírem-se pelas restantes partes, o seu desaparecimento reflecte-se neste indicador - se esses votos perdidos foram para os "não votantes", então o impacto positivo dos independentes no número de votantes, em 2013, tende a estar inflacionado, se esses votos foram para os partidos, então é o impacto nas candidaturas partidárias que está inflacionado. Também com influência sobre as variações está o aumento ou diminuição do número de candidaturas que as diferentes forças políticas apresentaram entre concelhos com e sem candidaturas independentes.

Sobre este ponto sabemos que o PS reduziu muito ligeiramente a sua presença nos concelhos com candidaturas independentes. Tinha apresentado candidaturas, sempre isolado, nos 80 municípios e deixou de se apresentar em 4 municípios (nos concelhos de Oleiros e Aguiar da Beira, e na Madeira, nos concelhos de Santa Cruz e São Vicente), onde tinha somado um total de 265 votos. O PSD reforçou a sua presença em coligações com o CDS (de 20 para 27) e reduziu significativamente o número de candidaturas isoladas (de 60 para 50 candidaturas). Deixando de estar presente em 3 municípios, em Belmonte, Góis e Grândola, onde tinha somado um total de 3 092 votos. O PCP manteve a sua ausência em 2 municípios: nos concelhos açoreanos de Calheta e Sta. Cruz da Graciosa. O CDS reforçou as candidaturas em coligação com o PSD e reduziu o número de candidaturas isoladas (de 38 para 34 candidaturas). E o BE estava ausente em 36 municípios e passou a estar ausente em 47 municípios.

A comparação das variações percentuais mostra como as diferentes forças políticas, com excepção do PCP e dos "outros" partidos (partidos sem assento parlamentar), perderam uma percentagem de votos mais elevada nos concelhos onde se apresentaram candidaturas

independentes. Essa diferença é mais significativa nas coligações PSD/CDS, que tiveram uma variação percentual negativa agravada em 33,49% - é a única força política que tinha conseguido a maioria dos seus votos, em 2009, nos concelhos onde haveria candidaturas independentes em 2013. O CDS-PP, que teve um aumento de 3,63% do seu número de votos nos concelhos sem candidaturas independentes, registou uma variação negativa de 20,38%. O BE teve mais 18.98% de variação negativa, o PS mais 11,01% e o PSD mais 5,93%. Indicadores que parecem apontar para um impacto significativo das candidaturas independentes nas candidaturas partidárias.

Quadro 53: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações, concelhos sem e com candidaturas independentes

	Conc. sem can. Ind.			Conc. com can. Ind.		
	2009	2013	variação %	2009	2013	variação %
PS	1410141	1291822	-8,39%	674241	543466	-19,40%
PSD	937132	726233	-22,50%	333005	238337	-28,43%
PPD/CDS	435752	376740	-13,54%	436677	231329	-47,03%
PCP	397835	405206	1,85%	141859	147484	3,97%
CDS	126954	131557	3,63%	44416	35364	-20,38%
BE	104888	83350	-20,53%	62213	37632	-39,51%
Outros	29537	40280	36,37%	8960	23998	167,83%
IND	99527	0	-100%	126584	344896	172,46%

Nota: os votos que os partidos com assento parlamentar conquistaram em coligação com outros partidos estão incluídos nestes valores. A este propósito interessa notar que foram atribuídos ao PS, nos concelhos sem candidaturas independentes, em 2013, mais 23259 votos, que foram conquistados em coligações que integravam igualmente o BE. Foram também atribuídos ao PSD, nos concelhos com candidaturas independentes, em 2013, mais 58787 votos, e ao CDS mais 2618 votos, que foram conquistados em novas coligações com outros partidos, mas que considerámos como candidaturas isoladas desses partidos.

Traduzindo as diferenças nas variações percentuais entre concelhos com candidaturas independentes e concelhos sem essas candidaturas em número de votos, calculámos que os diversos partidos e coligações perderam um total de 247863 votos, a mais, nestes concelhos. Para o qual quem mais contribuiu foram as coligações PPD/PSD.CDS-PP (146222 votos), PS (74206 votos) e PSD (19742 votos) - o PSD beneficia dos votos que ganhou em novas coligações com outros partidos, de que demos conta na nota do quadro anterior. Um valor que excede o número de novos votos nas candidaturas independentes (218312 votos), em linha com o que dissemos a propósito da incontornável imprecisão deste indicador.

Quadro 54: Agravamento da variação percentual em número de votos

	mesma variação*	com independ entes**	totais***
PS	-56569	-74206	-130775
PSD	-74926	-19742	-94668
PPD/CDS	-59126	-146222	-205348
PCP	2624	3001	5625
CDS	1612	-10664	-9052
BE	-12772	-11809	-24581
Outros	3259	11779	15038
totais	-195898	-247863	-443761

*Mantendo-se a mesma variação que se verificou nos concelhos sem independentes.

**O agravamento verificado nos concelhos com candidaturas independentes, em votos.

***Corresponde ao total da oscilação de votos verificada nos concelhos com candidaturas independentes.

5.4. Impacto nos indicadores de participação eleitoral: abstenção, votantes, votos brancos e nulos.

No intuito de perceber se as candidaturas independentes influenciam os indicadores de participação eleitoral, adoptámos o procedimento anterior. Aos totais provisórios apresentados pela DGAI, subtraímos o número de inscritos, votantes, votos nulos e votos brancos verificados em 2009 e 2013, nos concelhos onde estas candidaturas estiveram presentes em 2013.

Relativamente ao impacto dos independentes na abstenção, a comparação dos valores da abstenção entre municípios onde houve e onde não houve candidaturas independentes não mostra um efeito muito significativo destas candidaturas. A nível nacional a percentagem de abstenção em 2013 foi de 47,4%. Nos municípios sem candidaturas independentes essa percentagem é ligeiramente mais baixa: 47.28%. E nos municípios com candidaturas independentes o seu valor foi de 47.62%.

Quadro 55: **Abstenção em 2013**

	votantes inscritos	total votantes	% votantes	% abstenção
Nacional	9501103	4998005	52.60%	47.40%
Sem cand. Ind.	6223962	3281530	52.72%	47.28%
Com cand. Ind.	3277141	1716475	52.38%	47.62%

Comparando os valores com os de 2009, nos mesmos municípios, verificamos que a abstenção era mais baixa em ambos, e que a diferença entre municípios era ligeiramente maior. A nível nacional a taxa de abstenção aumentou 6.41%. Nos municípios sem candidaturas independentes esse aumento foi de 6.48%, e nos municípios com candidaturas independentes foi de 6.28%. Ou seja, nos municípios com candidaturas independentes a abstenção aumentou apenas menos 0.2%.

Quadro 56: **Abstenção em 2009**

	votantes inscritos	total votantes	% votantes	% abstenção
Nacional	9377343	5533824	59.01%	40.99%
Sem cand. Ind.	6166858	3650565	59.20%	40.80%
Com cand. Ind.	3210485	1883259	58.66%	41.34%

No sentido de complementar esta leitura - importa notar que às diferenças pouco significativas entre as percentagens de abstenção apuradas acresce a deficiente actualização dos cadernos eleitorais, a influenciar esses valores -, debruçámo-nos igualmente sobre a evolução do número de votantes.

A variação percentual do número de votantes verificada de 2009 para 2013 mostra diferenças mais significativas. A nível nacional o número de votantes diminuiu de forma significativa, em 9.68%. Nos municípios sem candidaturas independentes a queda foi de 10.11%, e nos municípios com candidaturas independentes foi menos acentuada, ficando nos 8.86%. Uma diferença de 1.25%, ou aproximadamente 23613 votos.

Quadro 57: Variação percentual do número de votantes

	2009	2013	variação %
Nacional	5533824	4998005	-9.68%
Sem cand. Ind.	3650565	3281530	-10.11%
Com cand. Ind.	1883259	1716475	-8.86%

Relativamente à evolução de votos brancos e nulos, as diferenças entre municípios mostram aumentos ligeiramente menores nos concelhos com candidaturas independentes. Os votos brancos aumentaram menos 1,51% nesses concelhos (o correspondente a 494 votos), e os votos nulos menos 2,92% (o correspondente a 670 votos).

Quadro 58: Votos brancos e nulos

	Sem cand. ind.			Com cand. ind.			Dif. em nº de votos
	2009	2013	variação %	2009	2013	variação %	
brancos	62254	127129	104,21%	32729	66342	102,70%	-494
nulos	46545	99578	113,94%	22575	47627	110,97%	-670

São dados que apontam para um impacto positivo das candidaturas independentes nos indicadores de participação eleitoral, mas pouco significativo. A menor variação percentual negativa do número de votantes nos municípios em que houve candidaturas independentes, que é aqui o indicador mais expressivo, traduz-se num ganho de apenas 23613 votantes, aproximadamente, nesses concelhos. Isto apesar do enorme recuo no número de votantes. Diríamos portanto que apesar das imprecisões notadas, as diferenças pouco significativas nos indicadores de abstenção, variação percentual do número de votantes e percentagens de votos brancos e nulos, entre concelhos com candidaturas independentes e sem essas candidaturas e a variação percentual negativa mais acentuada do número de votos nos partidos/coligações nos concelhos onde se verificaram candidaturas independentes, não deixam dúvidas sobre a importância do eleitorado partidário na expressão das candidaturas independentes. Com base nestes números podemos dizer que o contributo dos independentes para o aumento da participação eleitoral activa foi, no geral, reduzido, colocando estas candidaturas a tónica na concorrência pelo eleitorado partidário. O que aliás parece estar em linha com o perfil político dos candidatos. Os números das eleições de 2013 mostram, por um lado, uma minoria de novos participantes (novos candidatos que aproveitam a possibilidade de apresentar candidatura à margem dos partidos) a fazer uso desta nova forma de participação, e por outro, uma minoria de novos eleitores a participar.

5.5. Novos votos, proveniência dos votos, mandatos, vitórias eleitorais e número de votantes segundo variáveis de controlo.

5.5.1. Variável região.

O quadro seguinte mostra o número de votos conquistados pelos independentes em 2009 e 2013 nos concelhos com candidaturas independentes em 2013 nas diferentes regiões. O ano de 2009 subdivide-se em "IND" que se recandidataram e "outros IND" que deixaram de apresentar candidatura. O ano de 2013 subdivide-se em dois campos de "IND" por forma a distinguir os votos nas candidaturas que coincidiram no mesmo concelho: no segundo campo estão os votos nas segundas candidaturas, com pior resultado eleitoral.

Os dados revelam um aumento mais significativo do número de novos votos nas candidaturas independentes no Litoral Norte: 132321 do total de 218312 novos votos. Nota ainda para a existência de um número de votos muito aproximado, na posse de independentes, entre as regiões do Litoral Norte e Sul. Com a diferença de que nesta segunda região a maior parte dos votos estavam na posse de independentes que apresentaram recandidatura.

Quadro 59: Novos votos segundo região

	2009			2013			Novos votos
	IND	Outros IND.	total	IND	IND	total	
Litoral Norte	25272	34977	60249	184271	8299	192570	132321
Interior Norte	3465	0	3465	24959	0	24959	21494
Sul	52430	3989	56419	103675	4938	108613	52194
RAM	6451	0	6451	17065	0	17065	10614
RAA	0	0	0	1689	0	1689	1689
totais	87618	38966	126584	331659	13237	344896	218312

A análise do agravamento da variação percentual negativa do número de votos nos partidos/coligações nos concelhos com candidaturas independentes segundo as regiões, revela que há regiões onde o impacto das candidaturas independentes "não se faz sentir" nos partidos - regiões onde os partidos perderam uma percentagem de votos inferior àquela que perderam nos concelhos sem candidaturas independentes. Isso acontece com o PS no Interior Norte, com o PSD na RAA e com o CDS-PP na região Sul.

Para os dois maiores partidos e para o PCP, os agravamentos mais significativos da variação negativa registam-se na RAM. Para os restantes esse agravamento é mais elevado no Interior Norte - as coligações PSD/CDS deixaram de se apresentar nessa região.

Quadro 60: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações por região

	Litoral Norte	Interior Norte	Sul	RAM	RAA	com cand. Ind.	sem cand. Ind.
PS	-18,14%	-8,30%	-22,73%	-54,03%	-17,10%	-19,40%	-8,39%
PSD	-24,66%	-32,66%	-30,58%	-38,02%	-12,49%	-28,43%	-22,50%
PPD/CDS	-44,79%	-100%	-48,71%			-47,03%	-13,54%
PCP	-1,04%	21,13%	6,72%	-7,38%	10,53%	3,97%	1,85%
CDS	-24,79%	-32,93%	7,86%	20%	-100%	-20,38%	3,63%
BE	-43,46%	-64,21%	-33,96%	-23,53%		-39,51%	-20,53%
Outros	96,44%	-40,57%	330,49%	-2,60%		167,83%	36,37%

Nota: O PSD conquistou 56207 votos no Litoral Norte e 2580 votos na RAA em novas coligações com outros partidos, que contamos como votos no PSD. O CDS-PP conquistou 2618 votos na região Sul em novas coligações com outros partidos, que contamos como votos no CDS-PP.

Traduzindo em número de votos as diferenças verificadas nas variações percentuais entre concelhos com candidaturas independentes e sem essas candidaturas, verificamos que a esmagadora maioria do total de votos perdidos, foram perdidos pelas coligações PPD/PSD.CDS-PP e pelo PS nas regiões Litoral Norte e no Sul (211489 do total de 247860). Com as coligações PPD/PSD.CDS-PP a apresentarem-se como a força política que mais votos perdeu nessas regiões (140284 votos).

Quadro 61: Agravamento da variação percentual em número de votos por região

	Litoral Norte	Interior Norte	Sul	RAM	RAA	totais
PS	-36285	45	-34920	-2486	-560	-74206
PSD	-3257	-6898	-7552	-2525	491	-19741
PSD/CDS	-86706	-5938	-53578	0	0	-146222
PCP	-1677	1009	3772	-106	3	3001
CDS	-9174	-1332	311	-216	-253	-10664
BE	-6634	-1045	-4125	-3	0	-11807
Outros	2619	-188	9753	-405	0	11779
totais	-141114	-14347	-86339	-5741	-319	-247860

A propósito da relação entre os votos e os mandatos perdidos interessa notar que a variação registada no número de votos não tem necessariamente uma correspondência clara em número de mandatos. As coligações PPD/PSD.CDS-PP perderam um maior número de votos do que qualquer outra força política, mas perderam aproximadamente metade do número de mandatos de PS e PSD. Por outro lado há regiões onde o impacto das candidaturas independentes não se faz sentir em termos do número de votos nos partidos, mas onde estes perderam mandatos: o PS não teve um agravamento da variação negativa na região Interior

Norte mas perdeu aí 6 mandatos para candidaturas independentes. O PSD terá perdido menos votos comparativamente ao PS e às coligações PPD/PSD.CDS-PP no Litoral Norte, mas perdeu aí quase o mesmo número de mandatos que essas forças políticas: elas perderam 10 e o PSD 9.

Quadro 62: Proveniência dos mandatos conquistados

	Litoral Norte	Interior Norte	Sul	RAM	RAA	total
PS	10	6	12	3		31
PSD	9	7	7	3	2	28
PSD/CDS	10		5			15
PCP			1			1
CDS	1					1
IND	7	1	15	3		26
Imp. apu.	8		2			10
total	45	14	42	9	2	112

Os mandatos conquistados traduzem-se em vitórias eleitorais distribuídas conforme o quadro seguinte.

Quadro 63: Proveniência das CM conquistadas

	Litoral Norte	Interior Norte	Sul	RAM	RAA	total
PS	2		1			3
PSD	1	1	1	2	1	6
PSD/CDS	1					1
IND			3			3
total	4	1	5	2	1	13

A análise segundo a região do indicador de participação "número de votantes" revela que a região onde as candidaturas independentes terão tido maior impacto no número de votantes é a RAM. A única região onde se verificou uma variação percentual positiva do seu número (4,16%). No extremo oposto está a região Sul, onde a variação negativa é mesmo superior à verificada nos concelhos sem candidaturas independentes (que foi de -10,11%). A expressão das variações em número de votantes sublinha a importância da região Litoral Norte no menor recuo do número de votantes verificado a nível nacional nesses concelhos. Nessa região houve um ganho de 18506 votantes, do total de 23613.

Quadro 64: Variação percentual do número de votantes segundo região

	variação percentual	em nº de votos
Litoral Norte	-8,28%	18506
Interior Norte	-7,54%	3632
Sul	-10,70%	-4071
RAM	4,16%	4627
RAA	-2,39%	919
Nacional	-8,86%	23614

5.5.2. Variável dimensão eleitoral dos concelhos.

A distribuição dos novos votos conquistados pelos independentes segundo a dimensão eleitoral dos concelhos revela que mais de metade dos novos votos atribuídos a estas candidaturas foram ganhos nos concelhos maiores (com mais de 100 000 eleitores). O mesmo intervalo onde os independentes tinham já na sua posse um maior número de votos (62826 votos).

Quadro 65: Novos votos segundo dimensão eleitoral

	2009			2013			Novos votos
	IND	Outros IND.	total	IND.	IND.	total	
até 10 000	2498	2078	4576	24747	181	24928	20352
10 000 a 50 000	42498	6598	49096	97461	6760	104221	55125
50 000 a 100 000	10086	0	10086	26599	0	26599	16513
mais de 100 000	32536	30290	62826	182852	6296	189148	126322
totais	87618	38966	126584	331659	13237	344896	218312

O PS é a única força política que teve um agravamento da variação percentual negativa, em relação aos concelhos sem candidaturas independentes, em todos os intervalos. O PSD consegue uma variação positiva no quarto intervalo graças às novas coligações que formou nesses concelhos. E as coligações PPD/PSD.CDS-PP são a força política com mais elevado agravamento da variação negativa devido ao impacto sofrido nos concelhos com mais de 100 000 eleitores. Tendo até aumentado a percentagem de votos conquistados nos dois primeiros intervalos.

Quadro 66: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações segundo dimensão eleitoral

	até 10 000	10 000 a 50 000	50 000 a 100 000	mais de 100 000	com cand. Ind.	sem cand. Ind.
PS	-26,31%	-16,82%	-18,19%	-20,48%	-19,40%	-8,39%
PSD	-41,38%	-43,83%	-35,38%	86,17%	-28,43%	-22,50%
PPD/CDS	15,96%	48,84%	-22,80%	-59,39%	-47,03%	-13,54%
PCP	10,92%	-0,15%	30,83%	1,40%	3,97%	1,85%
CDS	-34,45%	-33,23%	-1,87%	82,71%	-20,38%	3,63%
BE	-52,59%	-48,13%	-11,88%	-39,11%	-39,51%	-20,53%
Outros	122,28%	164,65%	863*	159,12%	167,83%	36,37%

Nota: Os votos contabilizados para o PSD, conseguidos em novas coligações deste partido, distribuem-se da seguinte forma: 2580, 13051 e 43156 votos, no segundo, terceiro e quarto intervalos, respectivamente. Nas mesmas condições contámos como votos no CDS-PP, 1077 e 1541 votos, no segundo e terceiro intervalos, respectivamente.

*Apresenta-se o número de votos em detrimento da variação percentual porque estes partidos não tiveram votos neste intervalo em 2009.

Traduzindo o agravamento das variações percentuais nos concelhos com candidaturas independentes em número de votos, é possível ver que mais de metade do total de votos perdidos a mais nestes concelhos (59% desse valor), foram perdidos pelas coligações PPD/PSD.CDS-PP nos concelhos com mais de 100 000 eleitores: 146222 votos, do total de 247864. A segunda maior fatia foi perdida pelo PSD no segundo intervalo (40107 votos) e a terceira pelo PS, no quarto intervalo (37422 votos).

Quadro 67: Diferenças percentuais em número de votos segundo dimensão eleitoral

	até 10 000	10 000 - 50 000	50 000 - 100 000	mais de 100 000	totais
PS	-8322	-16722	-11741	-37422	-74207
PSD	-7204	-40107	-9379	36948	-19742
PPD/CDS	1011	19308	-4535	-162006	-146222
PCP	928	-1043	3421	-305	3001
CDS	-872	-12421	-262	2891	-10664
BE	-161	-4894	450	-7204	-11809
Outros	254	1720	863	8942	11779
totais	-14366	-54159	-21183	-158156	-247864

Como vimos, apesar de ser a força política que mais votos perdeu nos concelhos com candidaturas independentes, as coligações PPD/PSD.CDS-PP perderam menos mandatos do que PS e PSD. O facto destas coligações terem perdido a esmagadora maioria dos votos nos concelhos com mais de 100 000 eleitores ajuda a explicar essa realidade. Já o PS e o PSD

perderam a esmagadora maioria dos mandatos nos concelhos de menor dimensão dos dois primeiros intervalos. A maioria dos novos mandatos conquistados por estas candidaturas estava na posse de PS e PSD nos concelhos de menor dimensão dos dois primeiros intervalos (55 dos 86 mandatos).

Quadro 68: Proveniência dos mandatos conquistados

	até 10 000	10 000 - 50 000	50 000 - 100 000	mais de 100 000	total
PS	15	13	1	2	31
PSD	13	14		1	28
PSD/CDS		1	1	13	15
PCP		1			1
CDS		1			1
IND	3	15	3	5	26
Imp. apu.	1	3		6	10
total	32	48	5	27	112

A distribuição das vitórias eleitorais faz-se conforme o quadro seguinte. Com PS e PSD a perderem nove Câmaras para os independentes, das quais oito nos concelhos dos dois primeiros intervalos. E com os mandatos perdidos nos concelhos com mais de 100 000 eleitores pelas coligações PPD/PSD.CDS-PP a traduzirem-se em apenas uma Câmara conquistada pelos independentes.

Quadro 69: Proveniência das CM conquistadas

	até 10 000	10 000 - 50 000	50 000 - 100 000	mais de 100 000	total
PS	2			1	3
PSD	3	3			6
PSD/CDS				1	1
IND	1	1		1	3
total	6	4		3	13

A análise da variação percentual do número de votantes segundo a densidade populacional revela que é nos concelhos mais pequenos que as candidaturas independentes parecem ter um impacto positivo mais significativo. É nesses concelhos que a variação negativa do número de votantes é menos acentuada (-5,20%). No extremo oposto estão os concelhos do terceiro intervalo, onde a variação percentual negativa do número de votantes é mesmo superior

àquela verificada nos concelhos sem candidaturas independentes. A tradução das percentagens em número de votantes revela que os concelhos do segundo intervalo são os que mais contribuem para o menor recuo do número de votantes registado nos concelhos com candidaturas independentes, com um ganho de 10870 votantes, do total de 23614.

Quadro 70: Variação percentual do número de votantes segundo densidade populacional

	Variação percentual	Em nº de votantes
até 10 000	-5,20%	5377
10 000 a 50 000	-8,27%	10870
50 000 a 100 000	-10,66%	-1548
mais de 100 000	-9,12%	8915
Nacional	-8,86%	23614

5.5.3. Variável perfil político dos candidatos.

Na tentativa de perceber quais os perfis que mais contribuiram para o aumento do número de votos nas candidaturas independentes e qual a variação percentual do número de votos nos partidos/coligações e de votantes associada a cada perfil, deparamo-nos com a dificuldade de diferentes perfis coincidirem no mesmo concelho. Nos casos muito excepcionais em que isso acontece - há apenas 9 concelhos onde coincidem duas candidaturas e em apenas 7 deles coincidem candidaturas de perfil distinto -, e uma vez que as candidaturas com piores resultados nesses concelhos representam um reduzido número de votos (11346 votos), optámos por associar os resultados aí verificados exclusivamente ao perfil que melhor resultado eleitoral obteve.

A leitura dos dados revela que o perfil que mais contribuiu para os novos votos nas candidaturas independentes foi o de eleitos à CM em 2009. Contribuiu para essa situação não só o maior número de votos que esses candidatos receberam mas também o facto de nenhum candidato eleito ao executivo em 2009 ter integrado em 2013 um MI já existente. Ao contrário do segundo perfil, que está presente em oito recandidaturas, e os terceiro e quarto perfis que integram quatro recandidaturas cada, todos os candidatos do primeiro perfil integraram MI que concorreram em 2013 pela primeira vez.

Apesar do menor número de mandatos conquistados pelos candidatos sem conotação partidária, este é o segundo perfil a conquistar um maior número de novos votos. Contribuiu muito significativamente para essa situação o resultado eleitoral alcançado no Porto pelo

candidato Rui Moreira, que obteve 45584 votos. Com um número mais reduzido de novos votos está o terceiro perfil, que acrescentou poucos votos (apenas 11210) aos que já tinha em 2009.

Quadro 71: Novos votos segundo o perfil político

	2009			2013			
	IND	Outros IND.	total	IND.	IND.*	total	Novos votos
CM, 2009	0	28988	28988	112759	3326	-116085	87097
OA, 2001	35744	3460	39204	87293	6261	-93554	54350
Com con.	46318	1306	47624	58834	0	-58834	11210
Sem con.	5556	5212	10768	74664	1759	-76423	65655
totais	87618	38966	126584	333550	11346	344896	218312

*Aqui destacam-se os votos em segundas candidaturas de perfil distinto. O primeiro valor (3326) divide-se em 2737 para o segundo perfil e 589 para o terceiro perfil, o segundo (6261) em 3957 para o primeiro perfil e 2304 para o quarto perfil e o quarto (1759) corresponde ao terceiro perfil. Os vários perfis conseguiram um número muito aproximado de votos nestas candidaturas. Do primeiro para o quarto perfil: 3957, 2737, 2348 e 2304 votos.

Ao contrário do verificado com os restantes partidos, no que respeita ao PS, todos os perfis contribuíram para o agravamento da variação percentual negativa verificado. Especialmente o primeiro e quarto perfis. No extremo oposto estão os "outros partidos", que não foram afectados pelas candidaturas independentes, e o PCP, que só foi afectado pelo quarto perfil. No caso do PSD e das coligações deste partido com o CDS, importa sublinhar, a propósito das tendências opostas verificadas - apenas o primeiro perfil agrava os resultados de ambos, o segundo e quarto perfil surgem associados a um agravamento apenas das coligações deste partido, e o terceiro perfil apenas das suas candidaturas isoladas -, que essa situação está também relacionada com o facto do PSD ter deixado de se apresentar isolado para se apresentar em coligação, e o oposto, em vários concelhos.

Quadro 72: Variação percentual do nº de votos segundo o perfil político

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.	com cand. Ind.	sem cand. Ind.
PS	-26,50%	-11,86%	-15,09%	-19,97%	-19,40%	-8,39%
PPD/PSD	-61,66%	-9,96%	-40,08%	-0,94%	-28,43%	-22,50%
PSD/CDS	-32,72%	-66,41%	-7,83%	-52,67%	-47,03%	-13,54%
PCP-PEV	7,57%	18,12%	8,39%	-8,10%	3,97%	1,85%
CDS	-29,47%	122,86%	-27,62%	-19,14%	-20,38%	3,63%
BE	-26,84%	-11,47%	-36,71%	-63,85%	-39,51%	-20,53%
Outros	152,42%	126,31%	270,52%	150,44%	167,83%	36,37%

Nota: Os votos contabilizados para o PSD, conquistados em novas coligações, distribuem-se da seguinte forma: 2580 votos adicionados no terceiro perfil e 56207 adicionados no quarto perfil. Nas mesmas condições foram adicionados 2618 votos ao CDS-PP no segundo perfil.

O PSD, em candidaturas isoladas ou em coligação, é o partido mais penalizado pelos vários perfis em número de votos perdidos. Sendo os dois primeiros perfis os mais associados à perda de votos deste partido. O PS surge como a segunda força mais penalizada em todos os perfis. Com um maior número de novos votos, as candidaturas apresentadas pelos CM 2009 acabam por se reflectir de forma mais acentuada nas restantes candidaturas. São os candidatos que estão associados a uma maior perda de votos pelo PS, PSD (nas candidaturas isoladas) e CDS. Sendo que apenas o PCP e "outros partidos" não são levados à perda de votos por estes candidatos. Relativamente aos restantes perfis temos dados díspares quanto ao seu impacto nas candidaturas do PSD: para o segundo e quarto perfil foram muito importantes os votos provenientes das coligações deste partido e para o terceiro perfil os votos provenientes das suas candidaturas isoladas. De notar ainda o proveito para os dois últimos perfis dos votos provenientes dos partidos de menor expressão com assento parlamentar.

Quadro 73: Diferenças percentuais em número de votos segundo perfil político

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.	totais
PS	-37194	-5184	-7057	-24772	-74207
PPD/PSD	-36593	7745	-13125	22232	-19741
PSD/CDS	-20697	-74525	2866	-53865	-146221
PCP-PEV	1903	4556	1808	-5267	3000
CDS	-8516	2248	-2098	-2298	-10664
BE	-1147	705	-2584	-8783	-11809
Outros	4058	1873	3885	1963	11779
totais	-98186	-62582	-16305	-70790	-247863

A distribuição de mandatos segundo o perfil dos candidatos revela que a maior parte dos novos mandatos foram conquistados pelos dois primeiros perfis ao PSD e PS (52 mandatos). Sendo a maior parte deles (31 mandatos) ganha ao PSD. O maior peso do primeiro perfil em novos votos conquistados traduz-se na conquista por estes candidatos de mais de um terço do total de mandatos. Um número do qual apenas o segundo perfil se aproxima, mas beneficiando dos mandatos que manteve da eleição anterior. Dados que reforçam a importância do primeiro perfil na expressão e crescimento do fenómeno em número de mandatos conquistados.

Quadro 74: Proveniência dos mandatos conquistados

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.	total
PS	11	10	5	5	31
PSD	14	8	5	1	28
PSD/CDS	6	3	1	5	15
PCP	1				1
CDS	1				1
IND		16	9	1	26
Imp. Apu.	7	1		2	10
total	40	38	20	14	112

Relativamente ao número de novas Câmaras conquistadas verifica-se um equilíbrio entre os dois primeiros perfis. Ambos ganharam 4 novas Câmaras. Com o segundo perfil a penalizar mais o PSD, e a verificar-se um equilíbrio no primeiro perfil.

Quadro 75: Proveniência das CM conquistadas

	CM, 2009	OA, 2001	Com con.	Sem con.	total
PS	2	1			3
PSD	2	3	1		6
PSD/CD				1	1
IND		2	1		3
total	4	6	2	1	13

Não se verifica uma relação acentuada entre um perfil e uma tendência no número de votantes. Os candidatos sem conotação com os partidos, que seriam, à partida, os mais bem posicionados para atrair um novo eleitorado, surgem associados a uma variação negativa ligeiramente mais elevada.

Quadro 76: Variação percentual do número de votantes segundo perfil político

	variação percentual	em nº de votos
CM, 2009	-8,78%	7086
OA, 2001	-8,67%	6372
Com con.	-8,65%	4974
Sem con.	-9,20%	5182
Nacional	-8,86%	23614

Para saber mais sobre esta tendência, procurámos complementar esta informação apurando a incidência dos diferentes perfis nos concelhos onde a evolução da variação foi mais e menos acentuada. Os dados obtidos revelam que nos 20 concelhos onde o número de votantes menos diminuiu ou até aumentou (aconteceu em Aguiar da Beira, Borba, Golegã e Santa Cruz), em que a variação média de votantes foi de -0,69%, onde se verificaram 21 candidaturas independentes, há uma maior incidência de candidatos CM 2009 (33.33%). No extremo oposto, nos 20 concelhos onde a variação percentual negativa do número de votantes é mais acentuada (em média -14.17%), nota-se uma menor incidência de candidatos CM 2009 e maior incidência de candidatos independentes sem conotação partidária. Números que reforçam a conclusão anterior: a incapacidade dos perfis menos conotados com os partidos de atrair um eleitorado habitualmente abstencionista.

Quadro 77: Presença de perfis segundo variação do número de votantes

Variação % de votantes (média)	nº concelhos	nº candidaturas	CM, 2009	OA, 2001	Com Con.	Sem Con.
-0.69%	20	21	33.33%	28.57%	19.05%	19.05%
-14.17%	20	23	17.39%	26.09%	26.09%	30.44%

5.5.4. Variável alinhamento político dos candidatos.

Como dissemos anteriormente, apresentaram-se nas últimas eleições 34 candidatos conotados com partidos de direita e 32 com partidos de esquerda. Para sabermos mais sobre o impacto das candidaturas independentes nas restantes candidaturas, divimos esses candidatos (os candidatos dos três primeiros perfis) segundo o seu alinhamento político (esquerda e direita) e procurámos saber como evoluíram os votos nas restantes candidaturas para cada um deles.

Também aqui, nos casos em que candidatos com alinhamento distinto coincidem no mesmo concelho, associámos a tendência verificada ao candidato com melhor resultado eleitoral. Nos três concelhos onde coincidem candidaturas de alinhamento distinto (no Marco de Canavezes, em Sintra e em Vila Viçosa) associámos os resultados aos candidatos alinhados à direita, que tiveram aí melhores resultados (os de esquerda somaram apenas 5359 votos). Nos três concelhos onde candidaturas alinhadas coincidem com candidaturas do 4º perfil (no Porto, em Vila Nova de Gaia e em Almeirim), apenas o resultado verificado em Vila Nova de Gaia foi associado ao candidato alinhado à direita, já que em Almeirim e sobretudo no Porto, a tendência verificada deve-se fundamentalmente aos candidatos do 4º perfil que aí se apresentaram (os alinhados que aí se candidataram, ambos de esquerda, somaram apenas 1759 votos).

Apesar do equilíbrio entre o número de candidaturas provenientes da esquerda e da direita, e mesmo considerando os votos obtidos em segundas candidaturas no mesmo concelho, verifica-se que são os candidatos provenientes da direita quem conseguiu um número muito superior de novos votos, contribuindo esses dissidentes para um maior agravamento da variação negativa. É também interessante notar que os dissidentes de esquerda conseguiram um menor número de novos votos do que os candidatos sem conotação partidária.

Quadro 78: Novos votos segundo alinhamento político dos candidatos

	2009			2013			
	IND	Outros IND.	total	IND.	IND.*	total	Novos votos
cand. prov. da direita	44024	3460	47484	162302	7663	-169965	122481
cand. prov. da esquerda	38038	30294	68332	98508	0	-98508	30176
sem conotação part.	5556	5212	10768	74664	1759	-76423	65655
totais	87618	38966	126584	335474	9422	-344896	218312

*Aqui destacam-se os votos em segundas candidaturas de diferente alinhamento político ou do 4º perfil. O primeiro valor corresponde ao número de votos em 3 candidaturas provenientes da esquerda (2441 votos em Marco de Canavezes, 2737 em Sintra e 181 em Vila Viçosa) e a uma candidatura do quarto perfil (2304 votos em Vila Nova de Gaia). O terceiro valor corresponde a votos em candidatos provenientes da esquerda (1255 no Porto e 504 em Almeirim).

Os dissidentes de esquerda são quem mais contribuiu para o maior agravamento da variação negativa do número de votos no PS e curiosamente nas coligações PPD/PSD.CDS-PP. Enquanto que os dissidentes de direita estão associados a uma variação negativa mais elevada no

número de votos no PSD e CDS. Nos casos do PCP e BE, a variação que mais penaliza essas forças políticas verifica-se nos candidatos sem conotação partidária.

Quadro 79: Variações percentuais do número de votos nos partidos/coligações segundo alinhamento político da candidatura

	Cand. prov. da direita	Cand. prov. da esquerda	Sem conotação part.	com cand. Ind.	sem cand. Ind.
PS	-12,81%	-32,84%	-19,97%	-19,40%	-8,39%
PSD	-53,04%	5,35%	-0,94%	-28,43%	-22,50%
PPD/CDS	-40,51%	-69,31%	-52,67%	-47,03%	-13,54%
PCP	11,46%	10,55%	-8,10%	3,97%	1,85%
CDS	-26,14%	25,81%	-19,14%	-20,38%	3,63%
BE	-27,73%	-27,79%	-63,85%	-39,51%	-20,53%
Outros	185,07%	121,81%	150,44%	167,83%	36,37%

A tradução do agravamento das percentagens em número de votos revela a tendência de todas as forças políticas de direita para perder o maior número de votos para as candidaturas do mesmo alinhamento político. Já no caso dos dissidentes de esquerda, o seu impacto só se faz sentir mais significativamente nas candidaturas do PS e das coligações PPD/PSD.CDS-PP. Importa ainda sublinhar o impacto dos candidatos sem conotação partidária nas candidaturas dos partidos de menor expressão, a que aludimos anteriormente.

Quadro 80: Diferenças percentuais em número de votos segundo alinhamento político da candidatura

	Cand. prov. da direita	Cand. prov. da esquerda	sem conotação part.	totais
PS	-13918	-35516	-24772	-74207
PSD	-55439	13466	22232	-19742
PPD/CDS	-69688	-22670	-53865	-146222
PCP	5634	2633	-5267	3001
CDS	-9157	791	-2298	-10664
BE	-2426	-600	-8783	-11809
Outros	8535	1281	1963	11779
totais	-136459	-40615	-70790	-247864

Em termos dos mandatos conquistados, esta tendência traduz-se no ganho de um maior número de novos mandatos pelos dissidentes de direita (45 novos mandatos) e de um menor número pelos dissidentes de esquerda (28 novos mandatos). E na perda de um maior número de mandatos por partidos de direita para os dissidentes desse alinhamento político (dos 45

novos mandatos só 12 pertenciam ao PS), e por partidos de esquerda para dissidentes desse mesmo alinhamento (dos 20 mandatos com proveniência passível de apurar, só 5 pertenciam ao PSD, isolado ou em coligação).

Quadro 81: Proveniência dos mandatos conquistados

	Cand. prov. da direita	Cand. prov. da esquerda	Sem conotação part.	totais
PS	12	14	5	31
PSD	23	4	1	28
PSD/CDS	9	1	5	15
PCP		1		1
CDS	1			1
IND	7	18	1	26
Imp. apu.		8	2	10
total	52	46	14	112

Nas Câmaras conquistadas verifica-se a mesma tendência, com uma única exceção, em Santa Cruz (RAM), onde uma candidatura conseguiu ganhar a Câmara a um partido da ala oposta.

Quadro 82: Proveniência das CM conquistadas

	Cand. prov. da direita	Cand. prov. da esquerda	Sem conotação part.	total
PS		3		3
PSD	5	1		6
PSD/CDS			1	1
IND		3		3
total	5	7	1	13

Sobre estas tendências importa notar o seguinte. Apesar do equilíbrio verificado em termos da proveniência das candidaturas, no que respeita aos resultados eleitorais os dados revelam uma maior adesão do eleitorado aos dissidentes de direita. O que sugere que os votos nestas candidaturas podem ser, em parte, expressão do desagrado do eleitorado com os partidos do governo, beneficiando esta participação independente desse factor. Por outro lado, a coincidente proveniência de candidatos e votos reforça a ideia de que o eleitorado reconhece

o candidato, que se apresenta como alternativa, em primeiro lugar, às opções apresentadas pelo respectivo partido ou ala política. Tendência que sublinha o carácter oposicionista destas candidaturas face aos partidos.

5.6. Concelhos onde o impacto da participação independente foi mais significativo.

Naturalmente, o impacto das candidaturas independentes nas restantes candidaturas e nos indicadores de participação é mais significativo nos concelhos onde uma maior percentagem de votantes se converte em novos votos nos independentes.

O quadro seguinte identifica os concelhos onde os novos votos nos independentes representam uma percentagem superior a 20% do total de votantes do respectivo concelho - acontece em 22 concelhos.

Fora destes concelhos estão 15 recandidaturas - há apenas 1 recandidatura nos 22 concelhos identificados no quadro, em Santa Cruz (RAM) que além dos mandatos conquistados ao PSD e PS manteve 3 mandatos - que representam 28 mandatos (26 que mantiveram na sua posse e 2 conquistados aos partidos) e 48 candidaturas que representam 26 mandatos. Das quais, com excepção da que se apresentou no concelho de Matosinhos, nenhuma conseguiu mais do que 1 mandato.

As 26 candidaturas que se apresentam nestes concelhos conquistaram 168438 novos votos (77,15% do total de novos votos) - a variação percentual negativa do número de votos no PSD (em coligação ou isoladamente) e PS aqui registada é de -64,46% e -21,16%, respectivamente (o primeiro passou de 289138 para 102754 votos e o segundo de 194309 para 153195), agravamento que se estima na perda de mais 129539 votos pelo PSD (número que corresponde à diferença para a variação do PSD nos concelhos sem candidaturas independentes em candidaturas de coligação e isoladas, que é de -19,66%) e 24811 votos pelo PS. Nove do total de 10 Câmaras (não consta a Câmara perdida pelo PS em Matosinhos). E um total de 58 mandatos ganhos nestes concelhos aos partidos. O impacto no número de votantes traduz-se numa variação negativa de -7,84% (de 587220 para 541169 votantes) e num ganho de 15297 votantes (64,78% do total).

Quadro 83: Concelhos com maior percentagem de novos votos nos independentes face ao total de votantes

Concelho	Percentagem**	variação % (PSD)	variação % (PS)	Mandatos conquistados	CM conquistadas	variação % (nº votantes)
S. Vicente	64,65%	-38,32%	-100%	2 PPD/PSD, 2 PS	PPD/PSD	-2,70%
Aguiar da Beira	50,90%	-12,88%	-100%	2 PS, 1 PPD/PSD	PPD/PSD	0,83%
Vila Nova de Cerveira	45,12%	-66,73%	-40,71%	2 PS, 1 PPD/PSD	PS	-0,75%
Portalegre	42,47%	-77,33%	-42,29%	3 PPD/PSD, 1 PS	PPD/PSD	-9,36%
Góis	42,07%	-100%	-18,70%	2 PPD/PSD		-11,64%
Anadia	41,43%	-48,71%	-48,91%	2 PPD/PSD, 1 PS	PPD/PSD	-7,09%
Calheta	40,89%	-49,06%	-39,85%	2 PPD/PSD	PPD/PSD	-3,52%
Oleiros	40,53%	-30,70%	-100%	1 PPD/PSD, 1 PS		-0,50%
Porto*	40,45%	-60,72%	-42,88%	4 PPD/PSD.CDS-PP, 2 PS	PPD/PSD.CDS-PP	-11,98%
Cabeceiras de Basto	40,21%	-52,56%	-35,70%	2 PS, 1 PPD/PSD.CDS-PP		-0,03%
Grândola*	37,46%	-100%	-58,59%	2 PS		-1,93%
Borba	36,66%	33,81%	-62,27%	2 PS	PS	2,35%
Santa Cruz	36,02%	-42,37%	-100%	1 PPD/PSD, 1 PS	PPD/PSD	7,03%
S. João da Pesqueira	35,37%	33,69%	-65,36%	1 PPD/PSD, 1 PS		-2,79%
Almodôvar	30,81%	-53,05%	3,16%	2 PPD/PSD		-2,36%
Covilhã	28,32%	-75,92%	27,14%	2 PPD/PSD		-9,06%
Sintra*	27,60%	-72,84%	-29,02%	4 PPD/PSD.CDS-PP		-10,52%
Belmonte	26,38%	-100%	7,18%	1 PPD/PSD		-6,49%
Cartaxo	24,88%	-33,18%	-23,24%	1 PS, 1 PCP		-0,91%
Golegã	23,66%	80,85%	-31,94%	2 PS		11,96%
Vila Nova de Gaia*	21,32%	-70%	40,71%	3 PPD/PSD.CDS-PP		-6,77%
Alijó	21,27%	-3,78%	-53,93%	2 PS		-8,82%

*Com duas candidaturas independentes.

**Percentagem de votantes que se traduziu em novos votos nos independentes.

Conclusões

Não pretendendo relativizar as conclusões que a seguir expomos, importa ressaltar que a participação independente é uma possibilidade recente, de expressão ainda limitada e portanto mais susceptível a alterações. Seguem-se as conclusões mais relevantes.

Candidaturas

O número de candidaturas independentes que se apresenta a eleições tem crescido de forma consistente, mas mantém-se ainda baixo. Elas começaram por representar em 2001 1.74% do total de candidaturas, tendo passado a representar 6.60% desse total, em 2013. Período em que se aumentou a cobertura de concelhos com candidaturas de 7.14% para 25.97%.

Ao contrário do que os estudos do Dr. Manuel Meirinho Martins revelam a propósito da participação independente ao nível das freguesias, onde se aponta uma concentração dessa participação na região norte, a disposição pelo território das candidaturas aos executivos municipais não revela tendências significativas de concentração do fenómeno. Identifica-se, no entanto, um défice de candidaturas, que vem de anos anteriores, no Interior Norte. Défice esse que a última eleição reduziu mas não resolveu.

O aumento do número de candidaturas permitiu reforçar a sua cobertura por concelho em todas as regiões.

A sua distribuição segundo a dimensão eleitoral dos concelhos também não revela tendências significativas de concentração do fenómeno. Nota apenas para o défice de candidaturas nos concelhos com até 10 000 eleitores, que só não se manifestou na eleição de 2005.

Reforçou-se a percentagem de candidaturas por concelho em todos os intervalos, tendo esse aumento sido maior nos concelhos com mais de 100 000 eleitores.

Resultados eleitorais

Os resultados eleitorais acompanham a tendência notada a propósito do número de candidaturas: a sua expressão tem crescido a cada eleição, mas é ainda muito reduzida.

De 2001 para 2013 a percentagem de votos conquistados pelos independentes aumentou de 1.60% para 6.89% do total de votos. A percentagem de mandatos conquistados aumentou em igual período de 1.47% para 5.37%. E a percentagem de CM conquistadas passou de 0.97% para 4.22%.

O aumento dos resultados verificado deve-se fundamentalmente ao aumento do número de candidaturas independentes. Verifica-se um número cada vez maior de candidaturas a eleger representação, mas não se verificam diferenças significativas nas percentagens de candidaturas que elegem representação (passou de 59.09% em 2001 para 60.67% em 2013). Regista-se um aumento do número de candidaturas que obtêm vitórias eleitorais, mas

também não se verificam diferenças significativas nas percentagens de candidaturas que vencem eleições (passou de 13.64% para 14.61% em igual período).

Em relação ao aumento do número de mandatos, ele não tem acompanhado o aumento do número de candidaturas que elege representação, com a média de mandatos por candidatura com representação a baixar desde 2005 (passou de 2.65 em 2005 para 2.07 mandatos, em 2013).

O factor "região" - e olhando concretamente às regiões do continente - não parece influenciar significativamente os resultados eleitorais obtidos. A percentagem de candidaturas por região tende a estar em linha com as percentagens de mandatos, CM conquistadas e maiorias absolutas. Já a dimensão eleitoral dos concelhos parece mostra-se relevante nas possibilidades de sucesso das candidaturas. Verifica-se uma tendência de melhores resultados nos municípios com até 10 000 eleitores e com mais de 100 000 eleitores. Onde os independentes conseguem melhores percentagens de mandatos e de vitórias eleitorais atendendo à percentagem de candidaturas.

A evolução dos resultados eleitorais segundo as variáveis de controlo revela tendências geralmente ténues. A sua distribuição segundo a região revela que na eleição de 2013 houve uma maior percentagem de candidaturas a obter representação, uma média mais baixa de mandatos por candidatura com representação e uma menor percentagem de candidaturas que elege representação vitoriosa em todas as regiões do continente, face às eleições anteriores. Ou seja, reforçou-se a capacidade de eger representação e diminuiu-se a capacidade de vencer eleições em todas as regiões.

A evolução dos resultados segundo a dimensão eleitoral dos concelhos revela diferentes tendências. Nos municípios com até 10 000 eleitores verificou-se uma maior dificuldade em obter representação e maior capacidade de vencer eleições, em 2013. Sendo esse o único intervalo onde a média de mandatos por candidatura com representação aumentou. Nos municípios do segundo intervalo e com mais de 100 000 eleitores verificou-se uma tendência oposta. Melhorou-se a capacidade de obter representação e aumentou a dificuldade em vencer eleições.

Recandidaturas

No que respeita às recandidaturas tem-se verificado um ligeiro aumento da sua percentagem. De 2001 para 2005 recandidataram-se 13.64% dos MI, passando esse valor, de 2009 para 2013, para os 29.63%. Representando as recandidaturas uma fatia cada vez maior do total de candidaturas. Representavam 10.71% em 2005, e passaram a representar 17.98% em 2013. Com as percentagens mais altas a apresentarem-se nos municípios do quarto intervalo (50 a 100 mil eleitores) e na região Sul.

Apesar dos aumentos são percentagens muito baixas: só 25.96% das candidaturas apresentaram recandidatura. O que confirma o carácter ocasional e inconsistente da participação independente.

A decisão de formalizar mais do que uma candidatura surge muito relacionada com os resultados eleitorais alcançados. Sendo que mesmo em caso de vitória eleitoral há aproximadamente um terço dos MI que não se recandidatam.

A avaliação que o eleitorado faz da participação independente no momento eleitoral também não é particularmente incentivadora à sua continuidade. Verificando-se uma ligeira tendência de deterioração dos resultados.

A fatia dos resultados eleitorais que se devem às recandidaturas é igualmente algo baixa. As percentagens de mandatos, vitórias eleitorais e maiorias absolutas nunca ultrapassa um terço do total de resultados dos independentes. Mais uma vez se reforçando a ideia de que a expressão crescente da participação independente depende assim, fundamentalmente, do surgimento de novas candidaturas.

Perfil dos candidatos

Como dissemos anteriormente, a caracterização do perfil dos candidatos e o impacto das candidaturas nas restantes forças políticas e indicadores de participação, tem por base apenas os dados das últimas eleições autárquicas.

Esses dados revelam que a esmagadora maioria dos candidatos esteve de alguma forma associada a partidos. Sensivelmente um quarto do total de candidatos tinha sido eleito para o executivo municipal em lista partidária na eleição imediatamente anterior. Entre eleitos em listas partidárias para órgãos de poder local e candidatos com outro tipo de relação com partidos, contam-se aproximadamente três quartos do total de candidaturas, cuja proveniência revela algum equilíbrio e é transversal à esquerda e à direita.

Com melhores resultados eleitorais estão os candidatos mais conotados partidariamente, que exerceram um cargo de maior relevância num passado mais recente. Uma tendência que se manifesta independentemente da região ou da dimensão eleitoral dos concelhos.

Impacto nas restantes forças políticas e na participação

A expressão em mandatos e vitórias eleitorais da participação independente faz-se quase exclusivamente à custa dos dois principais partidos: o PSD em primeiro lugar, que perdeu 7 CM e 43 mandatos e depois o PS, que perdeu 3 CM e 31 mandatos - a referência aos mandatos diz apenas respeito àqueles que foi possível apurar.

O impacto nestas forças políticas faz-se sentir de forma mais acentuada nas regiões Litoral Norte e Sul, nos municípios dos dois primeiros intervalos (com até 50 000 eleitores), e é

provocado principalmente por ex eleitos em listas partidárias a partir de 2001 (candidatos dos dois primeiros perfis) e do mesmo alinhamento político.

As características do fenómeno em termos da proveniência dos votos reforça o entendimento de que estas candidaturas surgem em forte oposição aos partidos. A dar expressão à participação independente está fundamentalmente o eleitorado partidário, onde estas candidaturas vão buscar a esmagadora maioria dos seus votos - as coligações PPD/PSD.CDS-PP são quem mais votos terá perdido.

Já o contributo desta participação para um aumento do número de votantes é muito reduzido. A capacidade que os dissidentes partidários revelam para atrair eleitorado partidário não é revelada pelas candidaturas menos conotadas partidariamente na atração do eleitorado abstencionista. Que não conseguiram aproveitar o elevado aumento do número de não votantes.

A alternativa criada, que se abriu com a possibilidade de participação à margem dos partidos, apresenta-se desde logo como uma solução ainda pouco aproveitada, e aproveitada de forma inconstante. Com reflexos na sua expressão eleitoral, também ainda reduzida. A aproveitar esta alternativa de participação, como sublinham os dados das últimas eleições, estão sobretudo os dissidentes partidários. Verificando-se um número muito reduzido de novos participantes. O facto de que um número significativo destes dissidentes foi eleito há muito pouco tempo em lista partidária mostra que esta forma de participação é utilizada como alternativa para quem não tem o apoio ou não concorda com as escolhas partidárias. A reforçar este entendimento temos uma situação em que o impacto destas candidaturas se faz sentir nos partidos, e não nos indicadores de participação, e tendencialmente nos partidos do mesmo alinhamento político do candidato. As candidaturas por grupos de cidadãos dividem o eleitorado partidário e revelam-se incapazes de atrair um novo eleitorado ou segurar o eleitorado que deixa de votar.

O contributo para a democracia faz-se fundamentalmente com base na competição pela representação, muito mais do que contribuir para alargar a participação. O facto dos dissidentes partidários se apresentarem como os grandes responsáveis pela dimensão do fenómeno vem sublinhar a sua dependência das opções partidárias e da capacidade dos partidos de gerir as diferentes sensibilidades internas. O fenómeno mantém-se portanto fortemente condicionado pelas opções partidárias.

Aprofundamento do estudo

Das várias possibilidades de aprofundamento do estudo realizado, destacamos duas, em nossa opinião, particularmente relevantes no imediato.

A primeira tem que ver com a eventual importância da entrada em vigor da lei nº46/2005, de limitação do número de mandatos consecutivos dos presidentes dos órgãos autárquicos, nos resultados notados.

A segunda diz respeito à estrutura de financiamento das candidaturas. Sendo o seu estudo certamente muito importante no sentido de realizar uma melhor caracterização de fenómeno.

Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Antónia Pires de, *O poder local do estado novo à democracia: presidentes de câmara e governadores civis (1936/2012)*, Escrytos, 2013.
- ARENDT Hannah, *On Violence*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, San Diego, 1970.
- BARRINGTON, Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*, Boston Beacon Press, 1966.
- BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Direito constitucional*. Trad. Carlos Souza. 27. Ed. Barueri: Manole, 2005.
- BURKE, Edmund, *Speeches and Letters on American Affairs*, London: Forgotten Books, 2013.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark E., *Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues*. Conferência na University of British Columbia, Vancouver, 2006.
- CRUZ, Maria Antonieta, *Eleições e sistemas eleitorais: perspectivas históricas e políticas*, U.Porto editorial, 2009.
- DAHL, Robert, *Análise Política Moderna*, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- DAHL, Robert, *Dilemmas of Pluralist Democracy - Autonomy vs Control*, Yale University Press, 1998.
- DAHL, Robert, *Poliarquia*, 1ª edição, Edusp, 2005.
- DUVERGER, Maurice, *Os Partidos Políticos*, Editora Guanabara, 3ª edição, 1987.
- HABERMAS, Jürgen, *Direito e Democracia, Entre facticidade e validade*, Tempo Brasileiro, dois vol. 1997.
- HOBBS, Thomas, *Leviathan (1651)*, Martins Fontes, 2003.
- LIPSET, Seymour M., *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, American Political Science Review, 1959.
- LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre o Governo (1689)*, Editora Vozes, 2006.
- MANIN, Bernard, *The Principals of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997.
- MARTINS, Manuel Meirinho, *As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos*, Vega, 1997.

- MARTINS, Manuel Meirinho, *Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores: Um contributo para o estudo da democracia portuguesa*, Lisboa, ISCSP, 2003.
- MICHELS, Robert, *Political Parties - A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Hearst's International Library, 1915.
- MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, Parker, Son, and Bourn, West Strand, 1861.
- MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis (1748)*, Edições 70, 2001.
- MOREIRA, Adriano, *Ciência Política*, Livraria Almedina, 1984.
- OLIVEIRA, César de, *A História dos Municípios e do Poder Local*, Círculo de Leitores, 1995.
- OSTROGORSKI, Moisei, *La Democracia Y Los Partidos Politicos*, TROTTA, 2008.
- PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.
- POWELL, Bingham, *Contemporary Democracies - Participation, Stability and Violence*, Harvard University Press, 1994.
- REISER, Marion; EVERHARD, Holtmann, *Farewell to the party model? Independent local lists in the East and West European Countries*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *O Contrato Social (1762)*, Martins Fontes, 1989.
- RUNCIMAN, David e VIEIRA, Mónica Brito, *Representation*, Polity, 2008.
- SALIT, Jacqueline, *Independents rising*, Palgrave Macmillan Trade, 2012.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos e Sistemas Partidários*, Editora Universidade de Brasília, 1982.
- SCHMITT, Carl, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot GmbH, 1989.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SIÉYÈS, Emmanuel Joseph, *Dire de l'Abbé Siéyès sur la question du veto royal*, l'Assemblée Nationale, nº31, 1789.
- SIÉYÈS, Emmanuel Joseph, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris*, l'Assemblée Nationale, nº62, 1789.
- WEBER, Max, "A Política como Vocação", em H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs. *Max Weber - Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967, pp. 55-89.
- WEBER, Max, *Economia e sociedade*, vols. I e II. Editora UnB, 4ª edição, 2000.

ZBYSZEWSKI, J., *Regime de atribuições e competências das autarquias locais*, JVS, 2007.

James Madison, *The Federalist Papers*, em:

<http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/federalist.html>

Artigos:

DAHL, Robert, "The Concept of Power". *Behavioral Science*, 2:3, 1957, pp.201-215.

FREIRE, A.; MAGALHÃES, P., *A abstenção eleitoral em Portugal*, Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

KATZ, Richard; MAIR, Peter, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, 1995, pp.5-28.

MANSBRIDGE, Jane, "Rethinking Representation". *American Political Science Review*, Vol.97, nº4, Nov.2003, pp.515-528.

MANSBRIDGE Jane, "The Fallacy of Tightening the Reins". *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005, pp.233-248.

PHILLIPS, Anne, "Dealing With Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence?". *Constellations*, 1, 1994, pp.74-91.

PLOTKE, David, "Representation is Democracy". *Constellations*, 4, 1997, pp.19-34.

REHFELD, Andrew, "Towards a General Theory of Political Representation". *Journal of Politics*, 68, 2006, pp.1-21.

SANTO, Paula Espírito, "As eleições autárquicas e regionais em Portugal, participação política e eleitoral, oferta e procura eleitoral". *Revista eleições*, nº11, 2007, pp.7-23.

Principal legislação consultada:

Decreto-lei nº701-A/76

Decreto-lei nº701-B/76

Lei nº71/78 (LCNE)

Decreto-lei nº77/84

Decreto-lei nº100/84

Lei nº9/95

Lei nº56/98

Lei nº159/99

Lei nº169/99

Lei nº23/2000

Lei nº1/2001

Lei nº5-A/2002

Lei nº19/2003

Lei nº64-A/2008

Lei nº55/2010

Lei nº1/2013

Lei nº75/2013

Principais actos legislativos consultados:

Projecto de lei nº165/IV

Projecto de lei nº378/IV

Proposta de lei nº 165/V

Projecto de lei nº498/V

Projecto de lei nº597/V

Projecto de lei nº611/V

Projecto de lei nº196/VI

Projecto de lei nº227/VI

Projecto de lei nº228/VI

Projecto de lei 114/VII

Projecto de lei nº387/VII

Projecto de lei nº213/VII

Proposta de lei nº34/VIII

Projecto de lei nº39/VIII

Projecto de lei nº357/VIII

Projecto de lei nº222/IX

Projecto de lei nº225/IX

Projecto de lei nº266/IX

Projecto de lei nº431/X

Projecto de lei nº269/XII

Projecto de lei nº272/XII

Projecto de lei nº530/XII

Principais publicações institucionais consultadas:

Diários da Assembleia Constituinte

AC, nº101S, de 10 de janeiro de 1976

AC, nº104, de 15 de janeiro de 1976

AC, nº105, de 16 de janeiro de 1976

Catálogos Gerais

RC de 1982, nº124, de 22 de julho de 1982

RC de 1989, nº37, de 28 de setembro de 1988

RC de 1997, nº39, de 16 de outubro de 1996

RC de 1997, nº61º, de 4 de dezembro de 1996

RC de 1997, nº104, de 31 de julho de 1997

Diários da Assembleia da República

DR, série I, nº70, de 17 de maio de 1986

DR, série II-A, nº66, de 21 de maio de 1986

DR, série I, nº71, de 21 de maio de 1986

DR, série II-A, nº23S9, de 18 de novembro de 1988

DR, série I, nº84, de 20 de maio de 1989

DR, série I, nº7, de 30 de outubro de 1990

DR, série II-A, nº6, de 31 de outubro de 1990

DR, série I, nº9, de 9 de novembro de 1990

DR, série II-A, nº59, de 20 de junho de 1991

DR, série I, nº13, de 13 de novembro de 1992

DR, série II-A, nº7, de 13 de novembro de 1992

DR, série I, nº20, de 12 de dezembro de 1992

DR, série II-A, nº11, de 12 de dezembro de 1992

DR, série II-A, nº12, de 17 de dezembro de 1992

DR, série I, nº23, de 18 de dezembro de 1992

DR, série I, nº35, de 26 de janeiro de 1995

DR, série II-A, nº17, de 27 de janeiro de 1995

DR, série I, nº9, de 8 de novembro de 1996

DR, série II-A, nº5, de 9 de novembro de 1996

DR, série I, nº46, de 8 de fevereiro de 2001

DR, série I, nº103, de 29 de junho de 2001

DR, série II-A, nº75, de 30 de junho de 2001

DR, série I, nº113, de 26 de abril de 2003

DR, série II-A, nº81, de 14 de abril de 2008

DR, série I, nº72, de 17 de abril de 2008

DR, série I, nº14, de 20 de outubro de 2012

DR, série I, nº90, de 17 de maio de 2013

DR, série I, nº91, de 18 de maio de 2013

Acórdãos do TC

Acórdão nº364/91

Acórdão nº567/2008

Acórdão nº391/11

Acórdão nº395/11

Acórdão nº231/2013

Outras Fontes de Informação:

<http://www.anmp.pt/>

<http://www.cne.pt/>

www.dgai.mai.gov.pt

<http://www.dgsi.pt/>

<https://dre.pt/>

<http://www.pordata.pt/>

<http://www.portugal.gov.pt/pt.aspx>

<http://www.provedor-jus.pt/>

<http://www.stape.pt/>

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html>

Apêndices

Apêndice 1: Candidatos eleitos por partidos/coligações ao executivo municipal em 2009

Candidato:	Posição na lista de candidatura a pelo partido/coligação:	Partido/coligação:	Resultado eleitoral:	Concelho:
Aníbal Manuel Guerreiro Cordeiro	2ª posição	PS	lista vencedora	Grândola
António Gordinho Trindade	2ª posição	PS	lista derrotada	Nazaré
Artur Melo e Castro	1ª posição	PS	lista derrotada	Marco de Canaveses
Augusto Manuel dos Reis Marinho	1ª posição	PPD/PSD	lista derrotada	Ponte da Barca
Diamantino Jorge Simões Garcia	1ª posição	PPD/PSD	lista derrotada	Góis
Filipe Agostinho Cruz Viana	1ª posição	PPD/PSD	lista derrotada	Ponte de Lima
Guilherme Manuel Lopes Pinto	1ª posição	PS	lista vencedora	Matosinhos
Hélio Manuel Delgado da Maia	1ª posição	PPD/PSD.CDS-PP	lista vencedora	Aveiro
João António Vale Soares Rodrigues Palma	2ª posição	PPD/PSD	lista vencedora	Almodôvar
João Fernando Brito Nogueira	2ª posição	PS	lista vencedora	Vila Nova de Cerveira
João José Martins Nabais	1ª posição	PS	lista derrotada	Alandroal
João Manuel Dias Pereira	1ª posição	BE	lista derrotada	Olhão
Jorge Agostinho Borges Machado	2ª posição	PS	lista vencedora	Cabeceiras de Basto
Jorge Manuel dos Santos Amaro	1ª posição	PPD/PSD	lista derrotada	Belmonte
José Alberto da Silva Alexandre e Sousa	2ª posição	PPD/PSD	lista vencedora	S. Pedro do Sul
Luís Miguel Gonçalves Rodrigues	1ª posição	PPD/PSD.CDS-PP	lista derrotada	Alijó
Manuel António Rosmaninho Bichardo	2ª posição	PCP-PEV	lista vencedora	Nisa
Manuel Carlos da Costa Marinho	2ª posição	PPD/PSD	lista derrotada	Barcelos
Marco Paulo Caldeira de Almeida	2ª posição	PPD/PSD.CDS-PP.PPM.MPT	lista vencedora	Sintra
Maria Adelaide Franco L. A. Marques Teixeira	2ª posição	PPD/PSD	lista vencedora	Portalegre
Maria Teresa Belém Correia Cardoso	2ª posição	PPD/PSD	lista vencedora	Anadia
Paulo Jorge Vieira Varanda	3ª posição	PS	lista vencedora	Cartaxo
Vitor Manuel de Jesus Frazão	1ª posição	PPD/PSD	lista derrotada	Ourém

Apêndice 2: Candidatos eleitos para órgãos autárquicos por partidos/coligações dentro do concelho de candidatura, desde 2001

Candidato:	2009	2005	2001	Concelho:
Ana Maria Marques Simões Pirisca Vidigal da Silva	Não está	Não está	VV, PPD/PSD, 3ª posição	Albufeira
António Francisco Palhinhas Candeias	AF, PS	Não está	PJ, PS	Grândola
António José Lopes Anselmo	PJ, PS	PJ, PS	PJ, PS	Borba
António José Rega Matos Recto*	VV, Independente, 2ª posição	VV, Independente, 2ª posição	VV, PCP-PEV, 2ª posição	Redondo
António dos Santos Barbosa de Oliveira	PJ, PS	PJ, PS	PJ, PS	Sintra
Avelino Ferreira Torres*	CL, Independente	CL, Independente	PC, CDS-PP	Marco de Canaveses
Carlos Henrique Correia Alves	Não está	VV, PS, 3ª posição	VV, PS, 2ª posição	Monchique
Décio Natálio Almada Pereira	PJ, PPD/PSD	PJ, PPD/PSD	Não está	Calheta
Filipe Martiniano Martins de Sousa*	CL, Independente	CL, PS	CL, PS.CDS-PP	Santa Cruz
Inácio José Ludovico Esperança	Não está	Não está	CL, PPD/PSD	Vila Viçosa
João Carlos Alves Neves	PJ, PPD/PSD	PJ, PPD/PSD	PJ, PPD/PSD	Chaves
João Teodoro Miguel*	Não está	VD, PPD/PSD, 3ª posição	Não está	Rio Maior
Joaquim António Marques Bonifácio	PJ, PPD/PSD	PJ, PPD/PSD	Não está	Aguiar da Beira
José Adriano Gago Vitorino*	Não está	CL, PPD/PSD***	PC, PPD/PSD	Faro
José Artur Pereira de Pinho	PJ, PS	PJ, PS	PJ, PS	Estarreja
José Guilherme Aguiar	Não está	VV, PPD/PSD.CDS- PP, 3ª posição	PJ, PPD/PSD.CDS- PP	V N Gaia
Luís Filipe Pereira Mourinha*	PC, Independente	Não está	PC, PCP-PEV	Estremoz
Luís Manuel da Silva Barroso	Não está	Não está	AF, PS	Lagos
Manuel António Natário Cordeiro	AM, PPD/PSD**	Não está	Não está	S. João da Pesqueira
Marisa Filipa Santos Rodrigues dos Santos*	VV, Independente, 2ª posição	VV, PCP-PEV, 4ª posição	VV, PCP-PEV, 3ª posição	Sines
Miguel António Patacão Rodrigues	Não está	CL, PS	CL, PS	Vila Viçosa
Parcídio Cabral de Almeida Summavielle*	CL, Independente	CL, PCP-PEV	Não está	Fafe
Rui Miguel Vermelho Serras	AM, PS	Não está	Não está	Sardoal

Sérgio Paulo Ribeiro Jacinto	Não está	AM, PPD-PSD	AM, PPD/PSD	Torres Vedras
------------------------------	----------	-------------	-------------	---------------

Legenda: PC: Presidente de Câmara; PJ: Presidente de Junta; CL: Cabeça de Lista à CM derrotado; VV: Vereador em lista vencedora; VD: Vereador em lista derrotada; AM: membro da Assembleia Municipal; AF: membro da Assembleia de Freguesia. Acrescentamos ao cargo a que foram eleitos o partido/coligação pelo qual foram eleitos. E no caso dos vereadores, a sua posição na lista de candidatura.

* Candidatos das recandidaturas.

** Presidente da AM.

*** Independente em lista partidária.

Apêndice 3: Candidatos não eleitos com apoio de um partido, com conotação partidária

Candidato:	Conotação partidária	Concelho:
Alberto Madaíl da Silva Belo	Ex vereador pelo PS, de 1997 a 2001	Nazaré
André Pestana	Ex dirigente e militante do PSD	Ponta do Sol
Carlos Ruas	Ex militante do PSD	Porto Santo
Humberto Francisco da Rocha*	Ex vice presidente de Câmara pelo PS, em 1993, e vereador da oposição em 1997.	Bragança
Jorge Azinheiro	Integrante da lista do PPD/PSD ao executivo municipal nas eleições de 2009, tendo assumido a função de vereador no decurso desse mandato.	Idanha-a-Nova
Jorge Gago da Câmara	Integrante da lista do PS ao executivo municipal nas eleições de 2001, tendo assumido a função de vereador no decurso desse mandato.	V. Franca do Campo
Jorge Manuel dos Santos Lima	Ex vice presidente de Câmara pelo CDS-PP, na década de 90.	S. João da Madeira
José António Gonçalves Garcês	Ex militante do PSD	S. Vicente
José Lopes Guerreiro	Ex presidente da Câmara de Alvito, de 1994 a 2001, eleito na lista do PCP-PEV	Beja
Maria Isabel Cabral de Magalhães	Ex vereadora independente em lista partidária (CDS-PP), de 1998 até 2001.	Cascais
Nair Cristina dos Santos Gonçalves Henriques da Luz	Teve o apoio do anterior presidente de Câmara (PS) que não se pôde recandidatar por causa da lei de limitação de mandatos.	Golegã
Nuno Cardoso	Presidiu à Câmara do Porto antes de 2001, pelo PS.	Porto
Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas*	Ex militante do PSD	Oeiras
Pedro Alexandre Ramos Marques*	Ex presidente da Câmara de Tomar, de 1989 a 1997, eleito na lista do PS.	Tomar

Pedro Manuel Barros Pereira	Ex militante do PSD	Amarante
Pedro Miguel dos Santos Farromba	Integrante da lista do PPD/PSD ao executivo municipal nas eleições de 2009, tendo assumido a função de vereador no decurso desse mandato.	Covilhã
Rosa Nascimento	Teve o apoio do anterior presidente de Câmara (PS) - que não se pôde recandidatar por causa da lei de limitação de mandatos - de quem foi chefe de gabinete.	Almeirim
Rui Manuel da Silva Moreira	Integrante da lista do PS ao executivo municipal nas eleições de 2001, tendo assumido a função de vereador no decurso desse mandato. Integrante da lista do PPD/PSD em 2005, como independente, na segunda posição.	Salvaterra de Magos
Sara Raquel Marques Ribeiro Leite*	Esta candidatura decorre de uma dissidência do PS, em 2009. A impossibilidade do anterior presidente (José Barbosa) se recandidatar, por causa da lei de limitação de mandatos, faz com que o cabeça de lista seja agora esta candidata.	Amares

*Candidatos das recandidaturas

Apêndice 4: Candidatos em que não vislumbramos conotação partidária

Candidato:	Concelho:
Adelino José Neto Guerreiro	Loulé
Alberto Fernandes*	Mértola
António Fernando Centeio	Soure
António Jorge Mendes Dias	Oleiros
Artur Simões Rodrigues*	Alcanena
Aurélio Pedro Monteiro Ferreira	Marinha Grande
Carlos Alberto Fernandes Logrado	Marinha Grande
Carlos Manuel Correia da Cunha Sargedas	Sesimbra
Filipe Pires	Terras de Bouro
Francisco Mendes	Santarém
Henrique da Cruz Pinheiro Machado	Santo Tirso
Inês Barbosa	Braga
João Manuel de Melo Picanço	Sta. Cruz da Graciosa
Joaquim Azevedo	Trofa
José Augusto Moreira Ferreira da Silva	Coimbra
José Carlos Baptista Garrucho*	Mira

José Manuel Carreira	Ribeira de Pena
Luís Rodrigues	Sertã
Manuel Vieira Machado	V N Gaia
Maria Teresa Maio Santos Milhanas Serrenho	Caldas da Rainha
Miguel José Barjona Tomaz Henriques	Castanheira de Pêra
Nuno Pinhão Fazenda*	Almeirim
Rui de Carvalho de Araújo Moreira	Porto

*Candidatos das recandidaturas