

Os grupos de cidadãos eleitores nos municípios portugueses

MARIA ANTÓNIA PIRES DE ALMEIDA*

Introdução

A Constituição da República Portuguesa, aprovada em 2 de abril e 1976, instituiu uma democracia representativa e participativa em Portugal. O seu artigo segundo afirma que a “República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”, o que faz deste texto fundador do regime um dos mais avançados da Europa no aspeto da participação dos cidadãos (Allegretti, Dias, 2015). Entre as tarefas fundamentais do Estado salienta-se: “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais” (art. 9º). E “todos os cidadãos têm o direito de tomar

* Investigadora do CICP, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

<http://cicp.eeg.uminho.pt/maria-antonia-almeida/>

<http://orcid.org/0000-0002-5583-3099>.

Mail: mafpa@eeg.uminho.pt

Esta Investigação foi realizada no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/0758/2020), Universidade do Minho, e apoiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia de Portugal, com fundos nacionais. <https://doi.org/10.54499/CEEINST/00018/2021/CP2806/CT0022>.

parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos” (art. 48º).

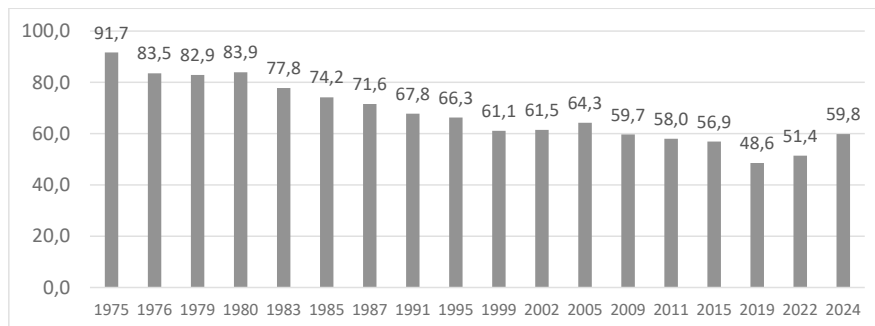
Assim sendo, sem a participação dos cidadãos, quer de forma direta, quer na eleição dos seus representantes, a democracia não se cumpre. A reduzida participação cívica e a abstenção eleitoral contribuem para que a democracia não se concretize e se verifique um défice democrático.

É no poder local que os eleitores estão mais próximos dos seus representantes eleitos. As autarquias constituem a face mais visível do Estado a nível das populações, estão no centro da representação política e são responsáveis por colocar em prática programas e estratégias que afetam os eleitores de forma mais personalizada, imediata e com aplicações práticas na vida diária dos cidadãos. É também o nível de governo no qual a participação dos cidadãos pode ser mais visível e ativa, principalmente porque ficaram estabelecidos na Constituição os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública (art. 6º).

Com o objetivo de verificar até que ponto a participação dos cidadãos no poder local é uma realidade em Portugal, foi realizado um trabalho de investigação com o objetivo de identificar e caracterizar os representantes eleitos a nível das câmaras municipais, assim como os governadores civis. Foi construída uma base de dados com mais de sete mil entradas com todos os presidentes de câmara e governadores civis dos 18 distritos de Portugal continental e 4 distritos das ilhas, atuais governos regionais da Madeira e dos Açores, entre 1936 e 2021. Foram apurados 3.100 presidentes de câmara (aos quais se somam vice-presidentes de câmara e presidentes e vogais de comissões administrativas entre 1974 e 1976) e 400 governadores civis (mais substitutos). Foram publicados livros e artigos com os resultados da investigação (Almeida, 2013; Almeida, 2014) e as bases de dados estão disponíveis em <http://cicp.eeg.uminho.pt/maria-antonia-almeida/>.

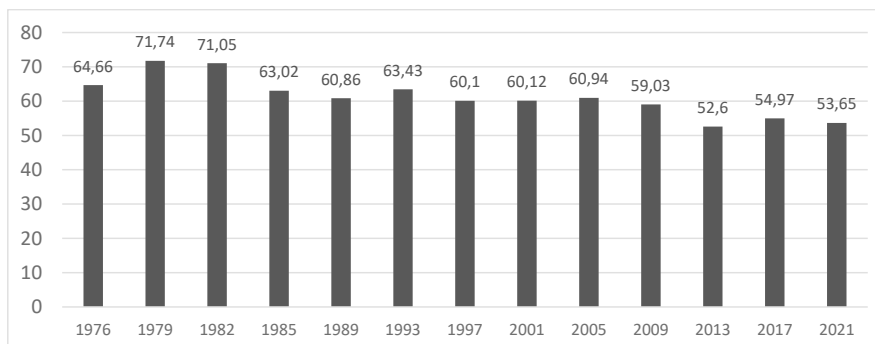
Ao longo das últimas décadas de eleições regulares, a democracia representativa apresentou sinais de crise por falta de confiança no sistema, falta de confiança nos partidos convencionais e nos políticos em geral e altas taxas de abstenção. Especialmente baixa tem sido a participação nas eleições para a Assembleia da República, mas nas eleições autárquicas também podemos verificar no gráfico 2 uma participação abaixo dos 60%, especialmente desde 2009.

**Gráfico 1: Participação nas eleições legislativas,
Assembleia da República e Constituinte**



Fonte: <https://www.legislativas2024.mai.gov.pt/resultados/globais> e anteriores.

Gráfico 2: Participação nas eleições autárquicas



Fonte: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2021/resultados/territorio-nacional> e anteriores.

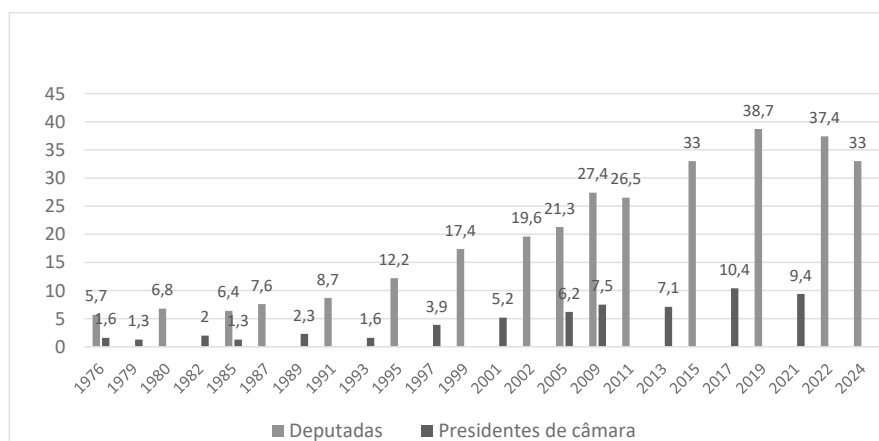
Inovações legislativas

Algumas inovações legislativas tiveram como objetivo resolver os fatores de crise acima mencionados em relação ao poder autárquico. A começar pela revisão constitucional de 1997, que permitiu a introdução de candidaturas independentes nas câmaras municipais, sob a forma de grupos de cidadãos eleitores (GCE), depois de terem sido permitidas nas juntas de freguesia desde 1976. Foi aplicada pela primeira vez nas eleições autárquicas de 2001. A segunda medida relevante foi a lei de limitação de mandatos, Lei nº 46/2005, 29 de agosto, que instituiu que “O presidente de câmara

municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3º mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo”, aplicada pela primeira vez nas eleições de 2013. E finalmente a Lei nº 3/2006, 21 de agosto, que instituiu a paridade nos órgãos colegiais representativos do poder político, estabelecendo que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos. Foi alterada pela Lei Orgânica nº 1/2019, de 29 de março, que aumentou a representação mínima de 40% de cada um dos sexos (Almeida, 2022).

Neste caso verificou-se uma aplicação efetiva da lei na Assembleia da República, onde desde 2009 os resultados eleitorais confirmaram uma aproximação aos 33% previstos na lei, sendo efetivamente cumpridos a partir das eleições de 2015. Contudo, nas câmaras municipais a lei pode estar a ser cumprida na elaboração das listas, mas os resultados não confirmam a intenção da lei, já que continuam a ser eleitas muito poucas mulheres presidentes de câmara. A obrigação de cumprir 33% e depois 40% coloca geralmente as mulheres nos segundos e terceiros lugares das listas de candidatos, mas muito raramente em primeiro, o que resulta que a percentagem de mulheres presidentes de câmara nunca tenha ultrapassado os 10%.

Gráfico 3: Percentagens de mulheres eleitas deputadas e presidentes de câmara



A lei de limitação de mandatos pretendia acabar com os popularmente chamados “dinossauros” autárquicos, muitos deles a exercer o cargo de presidente de câmara desde as primeiras eleições. Esta lei de 2005 repete os objetivos do Decreto-Lei nº 42178, de 9 de março de 1959, que deu nova redação a várias disposições do Código Administrativo e inseriu disposições relativas ao período de exercício dos cargos de presidente e de vice-presidente das câmaras municipais, instituindo um limite de duas reconduções nos mandatos de quatro anos, num total de doze anos no cargo. Acrescenta ainda que “os indivíduos que hajam exercido as funções a que este artigo se refere durante doze anos consecutivos só poderão voltar a exercer o mesmo cargo quatro anos decorridos sobre a data em que houverem deixado de desempenhá-lo”. A reforma administrativa do período democrático claramente pretendeu responder às mesmas necessidades da reforma administrativa do período de ditadura. No regime do Estado Novo, a duração média dos mandatos fora de 5,3 anos. Entre 1976 e 2013 tempo médio de permanência no cargo foi de 8,4 anos, ou 2,3 mandatos. 63 presidentes (5%) exerceram mais de 5 mandatos; dois completaram 37 anos ou dez mandatos.

Em 2013, nas primeiras eleições em que esta lei foi aplicada, foram eleitos 195 novos presidentes de câmara (63,3%) e 103 foram reeleitos (33,4%). Em dez casos os eleitos tinham substituído o presidente anterior antes de este acabar o mandato, assegurando assim a sucessão dentro do mesmo partido. Seis dos chamados dinossauros contornaram a lei, candidatando-se e vencendo as eleições noutras câmaras. O PS não permitiu que os seus candidatos o fizessem. Desses seis, três eram do PCP em coligação com o Partido Ecologista os Verdes e três do PSD em coligação com o CDS-PP. Quatro deles foram “promovidos”, pois passaram para as capitais de distrito: o presidente de Montemor-o-Novo passou para Évora (PCP), o de Serpa para Beja (PCP), o de Gouveia para a Guarda (PSD/CDS-PP), o de Ílhavo para Aveiro (PSD/CDS-PP). Só dois ficaram ao mesmo nível de concelhos que não são capitais de distrito: de Alcoutim para Castro Marim (PSD) e de Santiago do Cacém para Alcácer do Sal (PCP).

Verificou-se um rejuvenescimento do grupo: média de idades dos presidentes de câmara em 2013: 63,5 anos; novos eleitos em 2013: 49 anos. O mais novo foi eleito com 29 anos, o mais velho com 70. Na sua maioria, estes novos presidentes já eram membros dos executivos camarários (vereadores) há vários mandatos (64%), 34% eram vice-presidentes, continua-

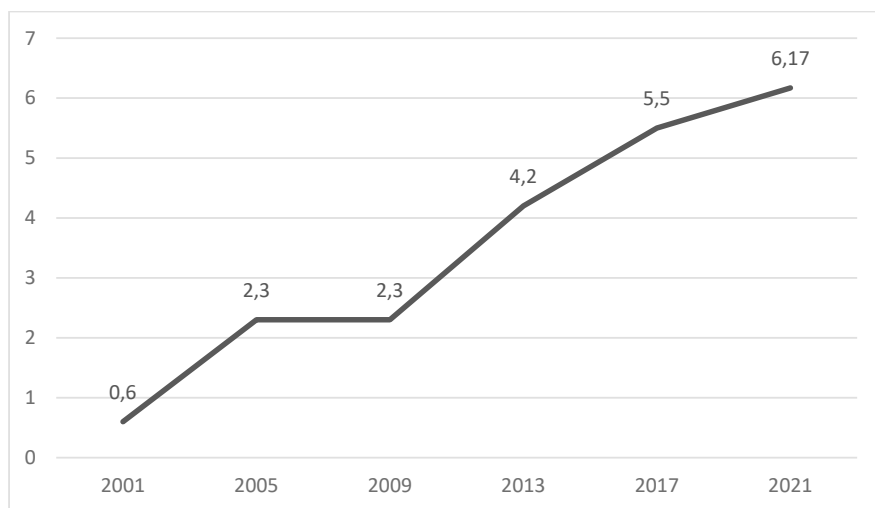
dores do trabalho dos anteriores presidentes e do mesmo partido político (72,7%); 9,4% eram presidentes de junta de freguesia, 10,4% eram funcionários do próprio município e 3,9% tinham sido presidentes antes, mas intercalados.

Em resumo, o novo grupo de representantes eleitos apresentou as mesmas características do grupo anterior e não se verificou uma efetiva substituição das elites locais, como tinha acontecido em 1976 (Almeida, 2013; Almeida, 2016; Almeida, 2017). Nas eleições 2017: 13 presidentes de câmara que já tinham cumprido três mandatos ou mais foram de novo eleitos. 5 mudaram de câmara, contornando assim a lei, e 8 tinham sido presidentes antes, intercalados. A média de idades dos presidentes eleitos foi de 50,8 anos, o mais novo com 30, o mais velho com 74 anos. E nas eleições 2021 confirmou-se a tendência de envelhecimento do grupo dos presidentes de câmara, média de 53,2 anos, o mais novo com 35, o mais velho com 79 anos.

Os grupos de cidadãos eleitores contribuem para a qualidade da democracia? Até que ponto estas candidaturas alargam os direitos e oportunidades dos cidadãos e a sua capacidade de influenciar e participar no processo de decisão local? Poderão as candidaturas independentes contribuir para uma maior participação dos cidadãos e para a diminuição da abstenção eleitoral?

Quadro 1: Presidentes de câmara eleitos por GCE

Ano	Números	%
2001	2	0.6
2005	7	2.3
2009	7	2.3
2013	13	4.2
2017	17	5.5
2021	19	6,17

Gráfico 4: Presidentes de câmara eleitos por GCE

Nas eleições de 2001 a 2009 as características dos presidentes de câmara eleitos por grupos de cidadãos eleitores, todos revelaram a sua reduzida independência e resumiram-se a uma percentagem muito baixa dispersa por concelhos com características rurais e afastadas do poder central. Entre as possíveis explicações para os baixos resultados das candidaturas independentes nestes anos podemos encontrar uma prova da consolidação do sistema partidário português (Bracanti, 2008, Almeida, 2008); um sinal de que não há uma crise de legitimação do mesmo sistema, nem da sua vitalidade (Norris, 2011). Contudo, estes resultados revelam também os problemas e as barreiras que os grupos de cidadãos enfrentam quando apresentam as suas listas para as eleições.

As eleições de 2013 introduziram inovações significativas tanto no número de presidentes eleitos, como no nível de urbanização. Foram eleitos 13 presidentes de câmara por grupos de cidadãos, o que representa 4,2%, uma subida significativa em relação às eleições anteriores. Houve cinco novos nas câmaras, quatro dos quais tinham sido presidentes de junta de freguesia, e dois eram funcionários da mesma câmara. Seis já eram vice-presidentes e vereadores. Dois foram reeleitos. Apenas dois foram eleitos em capitais de distrito: Porto e Portalegre. Mantiveram-se as características maioritariamente rurais. A presença feminina aumentou para duas mulheres.

Revelaram um discurso anti partidário, focado nos municípios e na descentralização, contra a influência central. Candidataram-se contra o sistema de partidos. Segundo André Freire (2014), as listas de cidadãos que se apresentaram a estas eleições não passaram de cisões no seio da direita, apenas um meio para alguns candidatos se destacarem do partido no poder, que estava mal conotado na época. Na prática, a presença dos partidos em todos os níveis da política portuguesa continuou preponderante. Os partidos ainda controlam com grande força todo o processo eleitoral em Portugal.

No que diz respeito ao objetivo de combater a abstenção, a análise dos dados comprova uma significativa alteração da abstenção nos concelhos onde ganham os GCE. Em geral a abstenção é mais baixa nestes casos, tanto em relação à abstenção no distrito onde estão inseridos como à média nacional, o que comprova que os GCE aumentam a participação eleitoral dos cidadãos e contribuem para a diminuição da abstenção (Freire, Martins, Meirinho, 2012). Nas eleições de 2017 e 2021 os números de GCE aumentaram, mas as características mantiveram-se.

Barreiras às candidaturas independentes e à eleição de presidentes de câmara por GCE

Em Portugal ainda se verifica uma forte dependência do poder local português em relação ao poder central e ao sistema partidário. Os representantes locais eleitos têm muitos limites à sua ação, devido ao predomínio económico do poder central sobre o autárquico, uma vez que grande parte do financiamento das autarquias provém do poder central.

Portugal continua a ser um país centralista e burocrático (Allegretti, Dias, 2015), o que impede grandes inovações. As candidaturas independentes são influenciadas pelo sistema eleitoral e pelas suas características: mais centradas nos partidos ou na personalização dos líderes? Isto condiciona o voto nos GCE, por vezes de forma negativa, quando há uma tradição local ou regional de votos num mesmo partido.

Os hábitos de participação partidária adquiridos no período revolucionário de 1974-1976 e nos primeiros anos do regime democrático criaram uma barreira a outras formas de participação, o que justifica a dificuldade introdução dos GCE. Existe uma cultura de democracia por convite, não por participação espontânea, praticada dentro dos partidos e das organizações políticas em geral. As direções locais dos partidos estão na sua

maioria cristalizadas. E quem ainda vota é um grupo que já vota há muitos anos e tem fidelização ao mesmo partido. Os jovens votam menos e são mais flexíveis. O tipo de recrutamento habitual para o sistema político dá preferência a candidatos em redes já estabelecidas e geralmente em negociações informais com atores políticos já estabelecidos, privilegiando os conhecimentos anteriores.

As candidaturas dos GCE geralmente não têm os recursos financeiros que os partidos colocam à disposição dos seus candidatos. Mas podem ter experiência profissional e política nas próprias câmaras, o que se verifica na maior parte dos casos de sucesso. Também a informação é muito mais dificultada: as listas de cidadãos e os pequenos partidos sofrem habitualmente de fraca cobertura jornalística. Em resumo, há problemas de orçamento, difícil financiamento e difícil divulgação aos eleitores (Bracanti, 2008).

Ao mesmo tempo podemos questionar-nos sobre: porque não há mais candidaturas independentes? porque não há mais participação política? Talvez seja porque os cidadãos simplesmente não estão interessados, o cidadão comum está alienado da política e pouco convencido do seu valor (Stoker, 2006).

Propostas concretas de incentivo às práticas de cidadania: sugestões para melhorar a participação cívica e a qualidade da democracia a nível local

Incentivo ao voto, o combate à abstenção. Os discursos políticos antes das eleições devem ser expandidos a vários setores da sociedade civil, como as escolas, os locais de trabalho, as redes sociais. A educação para a cidadania é essencial. É nas escolas e nas práticas pedagógicas que o interesse pelos temas é introduzido e pode ser desenvolvido.

Grande parte da mudança de mentalidades tem de ser realizada dentro dos partidos, que têm de ser mais ecléticos a recrutar e a transformar o padrão do perfil dos candidatos. É importante estimular a participação dos jovens não só como eleitores, mas como representantes políticos. A votação eletrónica é também uma evolução que poderá incentivar a participação eleitoral, sobretudo dos mais jovens (Hajnal, Lewis, 2003).

Nos casos de descontentamento e desconfiança em relação ao sistema partidário instituído, a formação de grupos desvinculados dos interesses partidários (GCE) pode atrair de novo os eleitores ao voto. A confiança também começa pelo conhecimento dos representantes eleitos. Infeliz-

mente verifica-se ainda grande falta de informação fornecida nos *sites* de grande parte das câmaras. Deveria ser obrigatória a disponibilização e a uniformização de informações de forma acessível e bem visível, especialmente no que diz respeito aos currículos e aos programas político dos representantes eleitos.

Contrapoderes e mecanismos de responsabilização: Reforço dos poderes de fiscalização das assembleias municipais e dos atuais vereadores da oposição. Comunicação social local ativa e sociedade civil esclarecida e combativa. Imprensa local, redes sociais. Ações de controlo e de denúncia para ativar os mecanismos existentes. Formação de grupos desvinculados dos interesses partidários para atrair de novo os eleitores ao voto e para que a gestão autárquica possa ser efetivamente dirigida por pessoas que residam no local, interessadas no concelho e na defesa dos indivíduos e do património material e imaterial do território abrangido. A constituição de novas elites locais motivadas é essencial para a mobilização política, assim como um tecido empresarial e social ativo pode contribuir para o desenvolvimento económico e cultural dos territórios.

Só com cidadãos interessados e participativos, que contrariem a tendência para o desinvestimento, o despovoamento e a alienação, é que os municípios poderão continuar a exercer o seu papel de garantia da democracia e da soberania popular.

Bibliografia

- Allegretti, Giovanni, Nelson Dias (2015), “Participação e cidadania”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 185-191.
- Almeida, Maria Antónia Pires de (2008), “Party politics in Portugal: municipalities and central government”, *European Societies*, 10 (3), pp. 357-378.
- Almeida, Maria Antónia Pires de (2013), *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de Câmara e Governadores Civis, 1936-2012*, Lisboa, Leya.
- Almeida, Maria Antónia Pires de (2014), *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*, Lisboa, Leya.
- Almeida, Maria Antónia Pires de (2016), *Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas: contributo para a prática da cidadania e para a qualidade da democracia?*, Lisboa, Leya.
- Almeida, Maria Antónia Pires de (2017), “The revolution in local government: mayors in Portugal before and after 1974”, *Continuity and Change*, 32 (2), pp. 253-282. DOI: 10.1017/S0268416017000170.
- Almeida, Maria Antónia Pires de (2022), “Innovations in the Portuguese local government: contributions for local democracy”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 98, pp. 137-158. DOI: 10.7458/SPP20229819846.

- Bracanti, Dawn (2008), “Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide”, *The Journal of Politics*, 70 (3), pp. 648–662.
- Freire, André (2014), *Austeridade, Democracia e Autoritarismo*, Lisboa, Nova Veja.
- Freire, André, Rodrigo Martins, Manuel Meirinho (2012), “Electoral rules, political competition, and citizens’ participation in the Portuguese local elections, 1979-2009”, *Portuguese Journal of Social Science*, 11 (2), pp. 189-208.
- Hajnal, Zoltan L., Paul G. Lewis (2003), “Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections”, *Urban Affairs Review*, 38 (5), pp. 645-668.
- Norris, Pippa (2011), *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stoker, Gerry (2006), *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

