

A Integridade Eleitoral no Portugal Democrático

Catarina Sofia Almeida Gasche

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e
Relações Internacionais (Área de especialização
em Ciência Política)**

<<Versão corrigida e melhorada após a sua defesa pública>>

Setembro, 2023

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Ciência Política, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Marco Lisi.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente ao professor Marco Lisi por todo o apoio e acompanhamento que deu ao longo deste percurso onde se apresentou vários desafios.

Quero agradecer aos meus amigos Tomé e a Vanessa que têm percorrido ao meu lado, ao longo do meu percurso académico.

Um obrigado à minha família, ao meu pai Thomas, à minha irmã Isabel, a Cristina e aos gatos, pelo carinho e apoio que têm dado todos estes anos. E um obrigado muito especial à Magda que me deu a força para continuar e fazer-me parar de duvidar do meu caminho.

Por último, quero dedicar esta tese à minha família que já não está cá, principalmente a minha mãe Teresa espero que ela esteja orgulhosa do meu trabalho.

A Integridade Eleitoral no Portugal Democrático

Catarina Sofia Almeida Gasche

RESUMO

Dentro da Ciência Política as eleições é uma componente de estudo relevante de modo a compreender este mecanismo de representatividade que se têm espalhado globalmente. Contudo apesar deste boom eleitoral, as eleições são realizadas de forma a integrar regimes que ao analisarmos não se apresentam como democracias, tornando necessário o estudo da integridade eleitoral de cada país. Nesta dissertação utilizamos a integridade eleitoral e indicadores externos como os dados da V-DEM, FREEDOM HOUSE, IDEA, ODHIR E ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT e internos como os processos apresentados à Comissão Nacional de Eleições para estudar o regime democrático português instaurado em 1974.

A conclusão deste estudo mostra que a integridade eleitoral portuguesa têm aumentado de forma positiva ao longo dos anos, contudo o sistema eleitoral português depara-se com três grandes problemas: o financiamento político, a cobertura mediática e o recenseamento eleitoral. Em termos da avaliação da democracia portuguesa esta incorre em problemas, como corrupção, falta de independência judicial e falhas nos direitos civis relativos a minorias que culminados levam a uma avaliação da democracia portuguesa como uma democracia com falhas. Às eleições em Portugal são apontados problemas relativos à administração eleitoral e a sua transparência, questões das comissões de voto e a adaptação ao eleitorado que possui dificuldades motoras e psicossociais. Com o próprio eleitorado português a apresentar queixas à jurisprudência portuguesa relativas ao tratamento jornalístico discriminatório, procedimentos de voto, propaganda política e questão da neutralidade e imparcialidade das entidades, fazendo com que os problemas apontados por organizações externas se sobreponham com algumas problemáticas apontadas pelos atores portugueses.

Palavras-chave: Eleições; Democracia; Integridade Eleitoral; Portugal

ABSTRACT

Within Political Science, elections are a relevant component of study in order to understand this representative mechanism that has spread globally. However, despite this electoral boom, elections are held in order to integrate regimes that, when analyzed, do not present themselves as democracies, making it necessary to study the electoral integrity of each country. In this dissertation we use electoral integrity and external indicators such as data from V-DEM, FREEDOM HOUSE, IDEA, ODHIR AND ECONOMIST INTELIGENCY UNIT and internal indicators such as the processes presented to the National Election Commission to study the Portuguese democratic regime established in 1974.

The conclusion of this study shows that portuguese electoral integrity has increased positively over the years, however the portuguese electoral system faces three major problems: political funding, media coverage and voter registration. In terms of assessing the portuguese democracy, it runs into problems such as corruption, lack of judicial independence and flaws in civil rights for minorities, which culminate in an assessment of Portuguese democracy as a democracy with flaws. In the elections in Portugal, the problems that are pointed relate to the electoral administration and its transparency, questions of the voting commissions and the adaptation to the electorate that have motor and psychosocial difficulties are pointed out. With the Portuguese electorate itself the complaints submitted to the portuguese jurisprudence are regarded to discriminatory journalistic treatment, voting procedures, political propaganda and the issue of neutrality and impartiality of the entities, causing the problems pointed out by external organizations to overlap with some problems pointed out by the portuguese actors

Keywords: Elections; Democracy; Electoral Integrity, Portugal

Lista de Abreviaturas

B.E. – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido Popular

CDU – Coligação Democrática Unitária

CH – CHEGA

CNE - Comissão Nacional de Eleições

ECFP – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

EUI – Economist Inteligency Unit

GCE – Grupo de cidadãos eleitores

IL - Iniciativa Liberal

JPP – Juntos pelo Povo

L – Livre

MAS – Movimento Alternativo Socialista

MPT – Partido da Terra

NC – Nós, Cidadãos!

PAN – Pessoas – Animais – Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PCTP/MRPP – Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses

PDR – Partido Democrático Republicano/ ADN – Alternativa Democrática Nacional

PEI – Perceptions of Electoral Integrity

PNR – Partido Nacional Renovador/ E – Ergue-te

PPM – Partido Popular Monárquico

PPV/CDC – Partido Cidadania e Democracia Cristã

PR – Presidência da República

PS- Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrático

PTP – Partido Trabalhista Português

PURP – Partido Unido dos Reformados e Pensionistas

R.I.R. – Reagir Incluir Reciclar

TC – Tribunal Constitucional

VP – Volt Portugal

ÍNDICE

1. Introdução

2. A importância da integridade eleitoral

2.1 - Eleições e a sua importância

2.2- Vagas de democratização e eleições nos diferentes regimes

2.3- Novos partidos e mobilização eleitoral nas democracias da terceira vaga

2.4 – Integridade Eleitoral

3. O processo eleitoral em Portugal

3.1. Eleições e democracia

3.2. Principais características do novo sistema político

3.3. O sistema eleitoral

3.3.1 O sistema eleitoral português

3.3.1.1 A Constituição

3.3.1.2 As Reformas

3.3.1.3 Importância do debate das reformas eleitorais

3.4. As instituições que gerem a questão eleitoral

3.4.1.1 – Tribunal Constitucional

3.4.1.2 – ECFP

3.4.1.3 - CNE

3.4.1.4 - ERC

3.5. Conclusões

4. A qualidade do processo eleitoral segundo os padrões internacionais

4.1. Introdução

4.2. V-DEM

4.3. Freedom House

4.4. Economist Intelligence Unit

4.5. ODHIR

4.6. IDEA

4.7. Conclusões

5. Integridade eleitoral em Portugal

5.1 Introdução

5.2 Integridade eleitoral portuguesa

5.3 Problemas da integridade eleitoral

5.3.1. O financiamento na política

5.3.1.1 A importância do financiamento político

5.3.1.2 Corrupção e processo eleitoral

5.3.1.3 Regime jurídico sobre financiamento político em Portugal

5.3.1.4 Monitorização e fiscalização do financiamento político

5.3.1.5 Avaliação da GRECO

5.3.1.6 A avaliação do financiamento no PEI

5.3.2 A cobertura mediática

5.3.2.1 Media e integridade eleitoral

5.3.2.2 Regulamentação dos media em Portugal e os seus problemas

5.3.2.3 A avaliação da cobertura mediática no PEI

5.3.3 O recenseamento eleitoral

5.3.3.1 O recenseamento e a política

5.3.3.2 O recenseamento e a integridade eleitoral

5.3.3.3 O recenseamento eleitoral em Portugal

5.3.3.4 A avaliação do recenseamento no PEI

6. A CNE e a qualidade do processo eleitoral

6.1. Introdução

6.2. As queixas nas eleições legislativas, 2015-2022

6.2.1. 2015

6.2.2. 2019

6.2.3. 2022

6.3. As queixas nas eleições autárquicas, 2015-2022

6.3.1. 2017

6.3.2. 2021

6.4. As queixas nas eleições presidenciais, 2015-2022

6.4.1. 2016

6.4.2. 2021

6.5. Análise Comparativa dos processos

7. Conclusões

8. Bibliografia

Índice de Figuras

Figura 1- Etapas de avaliação da integridade eleitoral	14
Figura 2 - Dados do V-DEM relativos a Portugal entre 1933 até 2022	37
Figura 3 - Dados do V-DEM relativos a Portugal entre 1974 até 2022	38
Figura 4 – Valores do índice democrático português do Economist Intelligence Unit	43
Figura 5 – Valores de cada componente do ciclo eleitoral dos 4 anos analisados	54
Figura 6 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições legislativas 2015	92
Figura 7 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições legislativas 2015	92
Figura 8 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições legislativas 2019	93
Figura 9 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições legislativas 2019	93
Figura 10 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições legislativas 2022	94
Figura 11 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições legislativas 2022	94
Figura 12 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições autárquicas 2017	95
Figura 13 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições autárquicas 2017	96
Figura 14 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições autárquicas 2021	96
Figura 15 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições autárquicas 2021	97
Figura 16 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições presidenciais 2016	98
Figura 17 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições presidenciais 2016	98
Figura 18 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições presidenciais 2021	99
Figura 19 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições presidenciais 2021	99

Índice de Tabelas

Tabela 1 – As vinte obrigações do processo eleitoral presentes na legislação internacional	5
Tabela 2 – Os critérios de classificação dos sistemas eleitorais	19
Tabela 3 – Os princípios definidos na Constituição portuguesa sobre o sistema eleitoral	24
Tabela 4 - Fatores Sociais, Institucionais, Políticos que dificultem as reformas eleitorais	29
Tabela 5 - Modelos de gestão eleitoral	31
Tabela 6 – Dados do Freedom House relativos a Portugal entre 2017 a 2023	40
Tabela 7 - As falhas dos direitos políticos e civis em Portugal de 2018 a 2023 de acordo com Freedom House	41
Tabela 8 – Valores do índice de integridade eleitoral das diferentes eleições portuguesas	54
Tabela 9 – Valores relativos à resposta dos especialistas nos inquéritos sobre as eleições portuguesas	55
Tabela 10 - Identificação dos ciclos avaliativos da GRECO	68
Tabela 11 - Recomendações do relatório de 2010 da GRECO	69
Tabela 12 – Dados correspondentes as perguntas que formulam a integridade eleitoral do financiamento político	71
Tabela 13 - Atribuições do ERC	75
Tabela 14 – Recomendações da Comissão de Veneza e Conselho da Europa sobre o papel dos media no período eleitoral	78
Tabela 15 - Queixas apresentadas nas eleições de 2011 e 2015 relativas à cobertura mediática	81
Tabela 16 – Dados correspondentes as perguntas que formulam integridade eleitoral da cobertura jornalística	82
Tabela 17 – Direitos eleitorais dos emigrantes portugueses residentes no estrangeiro	86
Tabela 18 – Dimensões da integridade eleitoral relativas ao recenseamento eleitoral	89
Tabela 19 – Número de processos total em cada eleição	100

1- INTRODUÇÃO

Esta seguinte dissertação teve por objetivo o estudo da integridade eleitoral no Portugal democrático. Esta temática apresenta-se como relevante para o seu estudo devido à recente história da democracia portuguesa, para contextualizar os caminhos tomados por esta democracia, o seu desenvolvimento e as mudanças eleitorais que contribuíram para a construção do novo regime democrático.

Para o desenvolvimento deste trabalho foi necessário realizar uma revisão de literatura relativa ao estudo das eleições, a sua respetiva importância e o seu papel nas vagas de democratização. Após esta fase inicial, analisou-se a literatura relativa à integridade eleitoral e a sua ligação com o ciclo eleitoral, considerando em particular o contexto português dos últimos cinquenta anos.

Para atingirmos o objetivo principal de estudo, seguiu-se uma metodologia mista através da análise de dados qualitativas e quantitativos obtidos através de diversas organizações, quer internacionais ou nacionais, como o V-DEM, Freedom House, Economist Intelligence Unit, ODHIR e IDEA. Foi também examinado o material e as queixas apresentadas à Comissão Nacional de Eleições de modo a complementar a informação retirada da literatura existente.

Quanto à estruturação da investigação, este trabalho encontra-se dividido em seis capítulos, além da introdução e conclusão.

O primeiro e segundo capítulo são referentes à revisão de literatura, sendo que no primeiro se foca na importância das eleições no contexto do Direito Público Internacional e as diversas vagas de democratização ao longo dos últimos séculos. Por último, relacionando com o contexto eleitoral, analisou-se a integridade eleitoral e a sua relevância para o estudo dos ciclos eleitorais.

O terceiro capítulo é referente à literatura disponível sobre o processo eleitoral português no período democrático. Os subcapítulos dividem-se no percurso histórico eleitoral português desde o Estado Novo, a análise do sistema eleitoral português e as suas reformas, referindo a influência da constituição portuguesa e terminando com o apontar das diferentes instituições analisadas nesta dissertação que gerem o processo eleitoral – a Comissão Nacional de Eleições, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, o Tribunal Constitucional e a Entidade das Contas e Financiamento Políticos.

Os três capítulos seguintes são referentes à análise de dados.

O quarto capítulo refere-se à qualidade do processo eleitoral segundo os padrões internacionais, considerando alguns projetos comparados (mencionados anteriormente) de forma a compreender o processo eleitoral português ao longo do período democrático.

O quinto capítulo discorre especificamente sobre a integridade eleitoral portuguesa e a análise dos três maiores problemas que encobrem o ciclo eleitoral português, nomeadamente o financiamento político, a cobertura mediática e o recenseamento eleitoral.

O sexto capítulo parte da análise dos dados dos processos/queixas recebidas pela Comissão Nacional de Eleições, com o objetivo de depreender os problemas apontados por entidades internacionais versus as entidades nacionais do ciclo eleitoral português.

2 – A IMPORTÂNCIA DA INTEGRIDADE ELEITORAL

Neste capítulo considerou-se a literatura existente em relação às grandes temáticas que envolvem a tese, nomeadamente as eleições e sua legislação no contexto internacional; a integridade eleitoral (como ponto focal da tese) e a relação entre as eleições e os processos de democratização. A definição dos conceitos e a análise destas temáticas irão ser utilizados para enquadrar o contexto português no capítulo seguinte.

Ao começarmos com as eleições e a sua importância, definimos o papel central desempenhado pelas eleições sobretudo para promover as vagas de democratização, bem como para distinguir entre os regimes democráticos e os regimes autoritários. Como a utilização das eleições não é apenas inerente às democracias, é necessário o estudo crítico da integridade eleitoral de modo a compararmos e avaliarmos a qualidade das eleições, para o tipo de regime onde é utilizado, seja este autoritário, híbrido ou democrático.

2.1 Eleições e a sua importância

As eleições são hoje vistas como um instrumento fundamental e um requisito obrigatório a nível internacional para qualquer regime. No entanto, apesar da sua importância, em muitos países o processo eleitoral sofre atropelos desviando-se dos standards definidos pelas normas internacionais.

Qualquer que seja o motivo das falhas, é necessário relembrar a sua importância de acordo com os tratados e declarações internacionais e universais.

Em 1948, no fim da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas adotaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de modo a delinear a nível internacional a garantia dos Direitos Humanos após um período intenso belicista e de negligência pela vida humana. Com esta carta inicia-se uma rutura e um processo de internacionalização de luta pelos direitos humanos num enquadramento jurídico a ligar pela primeira vez os direitos humanos, a democracia e as eleições num só contexto.

A DUDH refere pela primeira vez a existência de um requisito eleitoral no contexto internacional no artigo 21:

“A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos: e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.”

Consecutivamente, em outros artigos refere-se a outro conjunto de direitos e liberdades conexas às eleições: a liberdade de opinião e de expressão, o direito de reunião pacífica, a liberdade de associação, a liberdade de circulação, a não discriminação e o direito a tutela jurisdicional efetiva (artigos 7,10,19 e 20).

A importância das eleições é reforçada, posteriormente, com um novo documento aprovado pelas Nações Unidas em 1966, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Este novo documento vem a referir princípios transversais como a autodeterminação dos povos, a não discriminação dos povos, o princípio da igualdade que está presente no artigo 25:

"Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades:

- a. Participar na direcção dos assuntos públicos, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos;*
- b. Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores;*
- c. Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país."*

Este documento também enumera outros direitos políticos conexas às eleições como o “direito de fazer campanha enunciados no pacto e que são essenciais ao regular desenvolvimento do processo eleitoral: o direito a não ser prejudicado pelas suas opiniões e o direito à liberdade de expressão (art. 19º); direito de reunião (artigo 21º) e o direito à liberdade de associação (art. 22º)” (CNE, s.d.k).

O PIDCP, em conjunto com o DUDH, cimenta de forma direta o direito político como um direito humano, e sua assinatura e ratificação pela larga maioria dos países demonstram que apesar da existência de regimes não democráticos, é compreendido a relevância atribuída à realização de eleições. Com esta temática a ser subsequentemente desenvolvida por inúmeros outros documentos nas Nações Unidas que completam uma lista complexa de vinte obrigações internacionais de direitos conexas ao processo eleitoral (tabela 1) publicados no guia - *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks*, do International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Tabela 1 – As vinte obrigações do processo eleitoral presentes na legislação internacional

Direito e oportunidade de participar em assuntos públicos	Liberdade de reunião
Direito e oportunidade de votar	Liberdade de circulação
Direito e oportunidade de ser eleito	Liberdade de expressão e opinião
Eleições periódicas	Direito para a segurança da pessoa
Sufrágio Universal	Transparência e Direito à Informação
Sufrágio igualitário	Prevenção da Corrupção
Voto secreto	Estado de Direito
Liberdade de discriminação e igualdade debaixo da lei	Direito a um recurso efetivo
Igualdade entre Homens e Mulheres	Direito a uma audiência justa e pública
Liberdade de Associação	Os Estados devem tomar as medidas necessárias para efetivar os direitos

Fonte: International Institute for Democracy and Electoral Assistance,2014

Estas vinte obrigações presentes na legislação internacional, apresentam problemas devido à sua explanação e suporte que estas utilizam. Em primeiro lugar, esta apresenta falhas e ambiguidade pois a “Legislação internacional é muitas vezes de natureza geral e não cobre todos os aspetos relevantes das eleições democráticas” (The Carter Center & Democracy Reporting International,2012, p.10), deixando espaço para a interpretação por parte de cada estado o chamado “National margin of appreciation”, onde cada país aplica as mesmas regras de acordo com as condicionantes nacionais. Por esta razão, a lei internacional é vista como “neutral em relação às eleições e à governação democrática” The Carter Center & Democracy Reporting International,2012, p.10).

Além disso, estas obrigações são formuladas em tratados de Direito Público Internacional, onde as suas retificações não são obrigatórias e os estados se voluntariam para os assinar e respeitar estas leis. Finalmente, em muitos casos estes tratados são “prescritivos e apontam para metas que a maioria dos estados não cumprirá totalmente todo o tempo” (Davis-Roberts & Carroll,2010, p.4), dando ainda mais margem na falha dos objetivos democráticos. Com a própria retificação dos mesmos a não apresentar em muitos casos o cumprimento das obrigações definidas, sendo “Consistente com grande parte da literatura, vejo a sua decisão de ratificação como uma promessa vazia, feita com pouca intenção de cumprir” (Stein,2015, p.661).

2.2 Vagas de democratização e eleições nos diferentes regimes

A crescente importância e interesse do processo eleitoral no contexto internacional encontra-se intimamente ligado com as inúmeras vagas de democratização ao longo do tempo.

Em 1991, o autor Samuel P. Huntington, primeiro num artigo no *Journal of Democracy* e posteriormente num livro, difundiu a teoria das vagas de democratização partindo da análise da terceira vaga iniciada no fim do século XX. Estas vagas são definidas como "um grupo de transições de regimes não democráticos para regimes democráticos que ocorrem dentro de um período de tempo especificado e que superam significativamente as transições em direções opostas durante esse período de tempo" (Diamond, 1996, p.20). Enquanto esta teoria é amplamente apoiada por vários politólogos (como, por exemplo, Scott Gates, Håvard Hegre, Mark P. Jones), é rejeitada por outros (como Renske Doorenspleet, Larry Diamond, Seva Gunitsky), que afirmam a existência de um número de vagas diferente, periodizações erradas ou definições de democracia distintas.

Seguindo a teoria de Huntington, a primeira vaga surge em 1828 com "alargamento do sufrágio para uma grande porção da população masculina nos Estados Unidos da América" (Huntington, 1991b, p.12), chegando em 1922 o primeiro "reverse wave" com a tomada de Mussolini do poder em Itália, que reduziu para mais de metade o número total de democracias. A segunda vaga começa com a vitória e o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 e dura até 1962, quando inicia uma segunda "reverse wave" que dura até meados de 1970, retirando seis países da lista.

Apesar deste segundo retrocesso nas vagas de democratização, em 1974 com a Revolução de Abril em Portugal foi iniciada a terceira vaga que se espalhou por todos os continentes do mundo, América Latina, Norte e Sudeste África e Ásia. Devido à data de publicação do artigo em 1991, fenómenos como a queda do bloco soviético e a Primavera Árabe são debatidos entre politólogos para a sua inclusão nas vagas de democratização.

Como a autora Pippa Norris refere, as "vagas de democratização em todo o mundo acompanharam de perto a propagação das eleições" (Norris, 2017b, p.42). De facto, como resultado destas vagas de democratização, em 2017, 95% dos países independentes a nível mundial realizavam eleições diretas para as legislaturas nacionais (Norris, 2017b, p.40).

Com a expansão das eleições e o papel que este processo assume, a comunidade internacional no Pós-Guerra Fria tomou um grau elevado de envolvimento através do apoio

de entidades que asseguram a assistência eleitoral (agências da ONU, organizações regionais e ONGs) ou através do financiamento de projetos de investigação como ACE Project ou Electoral Integrity Project, entre outros (Norris, 2014, p.77). Este envolvimento internacional chega até às novas democracias, regimes híbridos e autoritários, e inclui também as mais antigas democracias que encontram novos desafios e dificuldades “incluindo a regulamentação do dinheiro de campanha, a implementação de novas tecnologias de informação e comunicação e demandas por instalações eleitorais de “conveniência” (Norris, 2014, p.77). Além disso, desde 1990, que vários países – como, a Itália, o Japão ou a Nova Zelândia - têm promovido reformas legais associadas ao sistema eleitoral, com implicações relevantes em termos da qualidade do processo eleitoral (Norris, 2017a).

Como evidenciado anteriormente, com o boom democrático seguiu-se um boom eleitoral, mudando por completo o paradigma eleitoral no contexto internacional. O Pós-Guerra Fria trouxe um contexto onde tornou-se impossível a não existência eleitoral e com isso trouxe uma nova vaga de estudos eleitorais, a partir da década 90 com título “Elections Without Democracy” (uma série artigos que foram publicados no começo do século XXI sobre o tema no *Journal Of Democracy*), referindo-se ao fenómeno do “Autoritarismo Competitivo” (Levitsky & Way, (2002).

Este fenómeno no contexto pós-guerra fria tornou-se uma prática comum em regimes não democráticos onde estes “imitam procedimentos democráticos sem aceitar toda a sua substância” (Edgell et al., 2018, p.422), apresentando falhas no sistema eleitoral durante todo ciclo eleitoral, quer de forma mais agressiva através de violência e repercussão a restrições aos direitos políticos, ou de forma indireta/pacífica, por exemplo através da manipulação de leis eleitorais, monopólio dos media ou no financiamento a partidos e candidatos.

A competitividade destes regimes não melhorou durante a “revolução eleitoral”, sendo que as eleições continuam até à atualidade como um mecanismo natural e de aceitação de um regime para a sua integração no contexto internacional. Como a autora Pippa Norris aponta no seu livro *Why Electoral Integrity Matters*, entre 2000 e 2014 apenas 11 países não realizaram eleições nacionais, e em raras exceções nunca elegeram diretamente o Parlamento, sendo que à época de análise o número de regimes autoritários existente correspondia a mais de 30 países (Norris, 2014).

A falta de competitividade não é apenas uma característica dos regimes autoritários, como também nos regimes “híbridos”, ou seja, regimes entre o autoritarismo e a

democracia. Neste caso há um enviesamento das eleições, através de práticas de “suborno, cooptação e formas mais sutis de perseguição, como o uso de autoridades fiscais, judiciários complacentes e outras agências estatais para assediar, perseguir ou extorquir “legalmente” o comportamento cooperativo dos críticos” (Levistky e Way,2002, p.53) não atacando diretamente as regras democráticas fazendo que eleições não sejam apenas fachadas democráticas (Levistky e Way,2002).

Este novo tipo de regime advém da queda de regimes autoritários que “foram compelidos(...) a adotar instituições democráticas formais ou a aderir seriamente ao que antes eram instituições democráticas de fachada. No entanto, devido à fraqueza dos movimentos de oposição acompanhados por fracas condições económicas e sociais e diversos problemas tanto institucionais como de sociedade civil não permitiram a completa transição para a democracia, com os titulares a provarem ser hábeis em manipular ou aderir seletivamente às novas regras democráticas” (Levistky e Way,2002, p.60)

Para a compreensão do quadro completo desta tendência competitiva, ao compararmos os dados de 1972 em contraste com os de 2018, considerando os dados disponibilizados pelo V-DEM, a percentagem de países que viviam debaixo de regimes autoritários eleitorais subiu 10%, representando um total de 23% da população mundial a viver debaixo deste tipo de regimes. Este crescimento advém daquilo que os autores referem “terceira vaga de autocratização” que surgiu a partir de 1994 onde inúmeros países têm sofrido alterações e retrocessos nos regimes democráticos (Luhmann e Lindberg,2018).

Em 2020, o número aumentou exponencialmente, sendo os regimes autoritários o tipo de regime mais comum em termos globais, com a novidade da passagem da Índia de democracia para autocracia aumentado em grande medida a percentagem mundial que vive sobre este regime (com 43% da população mundial a viver debaixo de regimes eleitorais autocráticos e 25% debaixo de regimes autocráticos fechados, fazendo com que 68% da população global viva debaixo de regimes autocráticos). O crescimento deste tipo de regime foi acompanhado com a diminuição de países democráticos representando apenas 14% da população mundial em democracias liberais e 19% em democracias eleitorais. Os autoritarismos eleitorais atingiram um pico com 64 países em 2019, ultrapassando assim os 60 países das democracias eleitorais. Em 2021, o tipo de regime que viu mais subidas foram regimes autoritários passando agora a representar 26% da

população mundial, enquanto os regimes classificados de “autoritarismo eleitoral” representam 44%.

Essa sobrevivência por parte dos regimes autoritários e a continuação de mudança para regimes menos democráticos ocorre porque as eleições por si não apresentam ameaças aos regimes “dado que os autocratas são tão bem-sucedidos em usar as eleições para perpetuar seu governo, os vínculos teóricos entre eleições autoritárias e democratização parecem ser tênues” (Gandhi e Lust-Okar, 2009, p.416). As eleições não se apresentam como um mecanismo democratizante para os países e suas elites políticas.

2.3 Novos partidos e mobilização eleitoral nas democracias da terceira vaga

Como podemos observar anteriormente, houve diversas vagas de democratização em diversos períodos tempo que provocaram resultados diferentes nos países dentro da sua relação entre partidos e sistema político.

Como o autora Ingrid Van Bizen escreve no seu livro *Political Parties in New Democracies*, o tipo de organização das novas formações partidárias nas democracias da terceira vaga (países da Europa sul e países de leste) diferem em grande parte dos partidos nas antigas democracias estabelecidas na Europa Ocidental, pois “a emergência desses tipos de partido seria induzida pela combinação particular e de fato sem precedentes de variáveis institucionais, contextuais e relacionadas ao período que acompanham especificamente os processos de democratização da terceira vaga e o curso do desenvolvimento partidário nos regimes democráticos mais recentemente estabelecidos” (Van Biezen, 2003, p.18)

Os países com democracias antigas seguiram um caminho onde transformaram oligarquias competitivas em democracias, enquanto estes dois novos blocos de países partem de regimes não-democráticos e desenvolvem democracias com características diferenciadas. Os antigos regimes não-democráticos que deram origem à terceira vaga dividem-se nos regimes autoritários da Europa Sul e regimes totalitários da Europa Leste, que se distinguem em “quatro dimensões-chave: o grau de pluralismo, a relevância da ideologia do regime, o grau de mobilização e a posição da liderança” (Van Biezen, 2003, p.24).

Apesar de ambos blocos apresentarem semelhanças, como a ausência de pluralismo político e o controle do monopólio político por um só partido, estes diferem na questão da inclusividade das massas, os países de leste eram classificados como

hegemonias inclusivas (*inclusive hegemonies*) e os países da Europa sul eram considerados como hegemonias fechadas (*closed hegemonies*): "Ao contrário dos sistemas autoritários, para os regimes comunistas a mobilização das massas constituía um dispositivo essencial para a legitimação do sistema político. (...) Em outras palavras, esses regimes eram altamente inclusivos" (Van Biezen, 2003, p.26).

Esta inclusividade das massas, de acordo com Van Biezen, fez com que os regimes totalitários se distingam apenas das democracias no aspeto da contestação e não da participação. Os países autoritários ao serem hegemonias fechadas diferem das democracias em ambos os aspetos, levando a que estes países tomassem "claramente um atalho", na medida em que o processo de democratização consistiu num aumento relativamente súbito e praticamente simultâneo dos níveis de contestação e participação política" (Van Biezen, 2003, p. 26).

É nestes novos contextos de democratização que as organizações políticas se formaram, diferenciando das organizações previamente presentes nas antigas democracias. Os novos partidos surgem num novo ambiente político sem uma prévia organização estrutural e sem um apoio de massas anterior. Esta situação faz com que estes novos partidos não apresentem uma forte ligação com os eleitores. Assim, os partidos são forçados a tomar estratégias "eleitorais expansivas para capturar os eleitores ainda desalinhados e criar uma relação eleitoral transitória com a sociedade, em vez de ligações partidárias duráveis" (Van Bizen, 2003, p.45).

Esta falta de mobilização de massas e de grandes bases de apoio intrinsecamente ligadas aos partidos, acompanhados com a disponibilidade de fundos públicos e de acesso aos "mass media", promoveram uma menor necessidade de construir uma organização burocrática e incentivaram uma maior cartelização partidária.

Com as novas democracias, os partidos têm acedido de forma rápida ao poder levando a "uma sequência particular de construção da organização, na qual o partido no cargo público emerge primeiro e controla o desenvolvimento organizacional subsequente" (Van Bizen, 2003, p.48), onde o partido se constrói de modo a centralizar e criar uma organização top-down baseada nos dirigentes integrados nas instituições públicas de poder (parlamento e governo).

2.4 Integridade eleitoral

A realização de eleições tornou-se um fenómeno global, porém a sua integridade pode variar de forma significativa, desde serem livres e justas para apenas serem uma “fachada” de um regime fraudulento (Van Ham, 2015). O que as distingue acaba por ser as funções que as eleições apresentam no regime nelas praticadas, funções essas de: “proporcionar governo; oferecer legitimação; produzir representação; e gerar participação política” (Alvim, 2015, p.215-216). Num regime não democrático (híbrido ou autoritário), as eleições acabam por apenas cumprir duas funções, nomeadamente a formação de um governo e a legitimação (quer seja apenas de forma parcial, pois o processo eleitoral corrompido leva a que o processo de escolha dos representantes seja apenas uma formalidade), enquanto num regime democrático mesmo com falhas em certos aspetos eleitorais, as quatro funções eleitorais acabam por ser atendidas (Alvim, 2015).

De modo a poder-se identificar e qualificar as eleições, escolhendo entre as livres e justas ou fraudulentas, desenvolveu-se um conjunto de critérios e metodologias. Ivonne Espinoza (2015) faz uma compilação das inúmeras propostas de medição da qualidade das democracias, que variam de acordo com o número de autores, os organismos responsáveis pelo trabalho, o país de origem do trabalho e o foco temporal e espacial da investigação. Apesar das inúmeras propostas, podemos resumir em três aspetos necessários: “a) respeita os padrões internacionais de integridade eleitoral (procedimento); b) garante o exercício de uma série de direitos políticos como a liberdade e a justiça; e a ausência de más práticas (conteúdo) e c) satisfaz as expectativas dos cidadãos quanto à forma como as eleições são organizadas e os seus objetivos são alcançados (resultados)” (Freidenberg, 2017, p.1105-1106).

As eleições, ao cumprir estes requisitos, entram naquilo que os politólogos gostam de chamar de “Free and Fair elections”, em que “os cidadãos adultos devem ter o direito de recensear-se e votar, bem como de constituir e filiar-se em partidos e fazer campanha livremente no país” e justo em seguimento da “igualdade de tratamento entre iguais” (Bishop et al, 2016, p. 609).

Contudo, a definição de “Free and Fair elections” e o foco sobre a qualidade das eleições acabam por apresentar falhas na investigação do processo eleitoral como um todo (o ciclo eleitoral), focando-se apenas no dia das eleições. Isto levou a que um novo campo dos estudos eleitorais se desenvolvesse, o estudo da integridade eleitoral iniciado por

Pippa Norris, onde se avalia as eleições de acordo com os “ princípios democráticos do sufrágio universal e da igualdade política [...], caracterizados pela preparação e gestão profissional, imparcial e transparente de todo o ciclo eleitoral” (Freidenberg, 2017, p.1100).

A definição de integridade eleitoral acaba por se resumir em três aspetos a serem considerados durante o ciclo eleitoral (o pré, durante e o pós) “(i) as eleições são legítimas se incorporarem os valores de normas globais baseadas em acordos multilaterais, convenções internacionais, tratados e leis internacionais e, portanto, respeitarem normas compartilhadas que se aplicam universalmente a todos os países e tipos de regimes; (ii) a existência de más práticas, cuja relevância varia consoante a gravidade das suas consequências e (iii) a noção de ciclo eleitoral (não se limitando a atos fraudulentos no dia das eleições e no seu rescaldo)” (Freidenberg, 2017, p.1101).

A avaliação da integridade eleitoral de cada país surge de critérios de avaliação baseados na sua definição que englobam “a garantia de liberdade para o exercício do sufrágio; a estrita observância da legalidade da disputa; o reconhecimento da autenticidade de seus resultados; a certeza de imparcialidade e firmeza na condução das eleições pelos órgãos de administração e jurisdição eleitoral; e a preservação da igualdade de oportunidade entre os candidatos que se submetem à escolha popular”(Alvim,2015, p.219).

O estudo da integridade eleitoral torna-se essencial, já que este nos indica os problemas eleitorais dentro de todo o ciclo eleitoral. Estes problema são denominados como “electoral malpractice” e podem ser definidos de acordo com quatro perspetivas dentro da literatura “legal, perceptual, 'best practice', and normative.” (Birch, p.11,2011), para este trabalho seguiremos a definição mais comum do termo, o conceito legal da violação da lei eleitoral e outras medidas regulatórias dentro do ciclo eleitoral. Este termo acaba por se referir, em contraste à integridade eleitoral, como a violação dos princípios que definem a integridade eleitoral (Norris,2014). Estas más práticas (*malpractices*) presentes em cada eleição são relevantes pois põem em causa o regime em questão, tendo consequências tanto políticas, sociais e económicas: “legitimacy”, “political behaviour”, “conflict and security”, “regimes” (Norris,2014).

Como exemplo do acima referido, estes tipos de problemas trazem uma maior taxa de abstenção por parte do eleitorado, então desconfiado do processo eleitoral ou em casos de perceção de baixa integridade eleitoral que promove uma maior participação da sociedade na contestação do regime e das instituições no poder, entre outros. O estudo da

ligação entre as eleições e os comportamento/attitudes dos eleitores permite identificar algumas reformas importantes (políticas públicas ou processos administrativos) de modo a minimizar as falhas eleitorais (Norris, 2017a, Bishop et al, 2016).

A investigação da integridade eleitoral iniciada por Pippa Norris atualmente é trabalhada por inúmeros investigadores que tem formulado diferentes metodologias e abordagens perante o tema (Van Ham,2015).

Como a autora Caroline Van Ham refere no seu artigo *Getting elections right? Measuring electoral integrity*, a conceição de integridade eleitoral difere em três aspetos: na definição positiva ou negativa; o uso de critérios particulares ou universais; em base de um processo ou de uma abordagem teórica.

A definição positiva (ou humanista utilizada por Pippa Norris) ou negativa da integridade resume-se respetivamente, entre a escolha de identificação da presença de critérios ou de normas internacionais para as eleições e a identificação de falta desses mesmos critérios ou normas apontando falhas às democracias. A diferença entre ambos reside na mudança de termos e o seu foco de investigação, enquanto na perspetiva positiva o foco da investigação passa pela definição de normas e a utilização de termos como “free and fair”, “clean elections”, na perspetiva negativa o foco passa pelos atores, as suas intenções e consequências e a utilização de termos como “flawed elections”, “electoral malpractice”. Em relação ao uso de critérios particulares ou universais, os que distingue é a referência do objeto em questão, os particulares focam-se no estudo da referência dos cidadãos e os partidos envolvidos enquanto os universais usam os standards e normas internacionais como a sua referência. Por último, a diferença reside na base do estudo, enquanto esta seja conceitual o foco será os standards como definidores da integridade eleitoral enquanto por base do processo em si o estudo foca-se no processo eleitoral ao longo do ciclo eleitoral (Van Ham,2015).

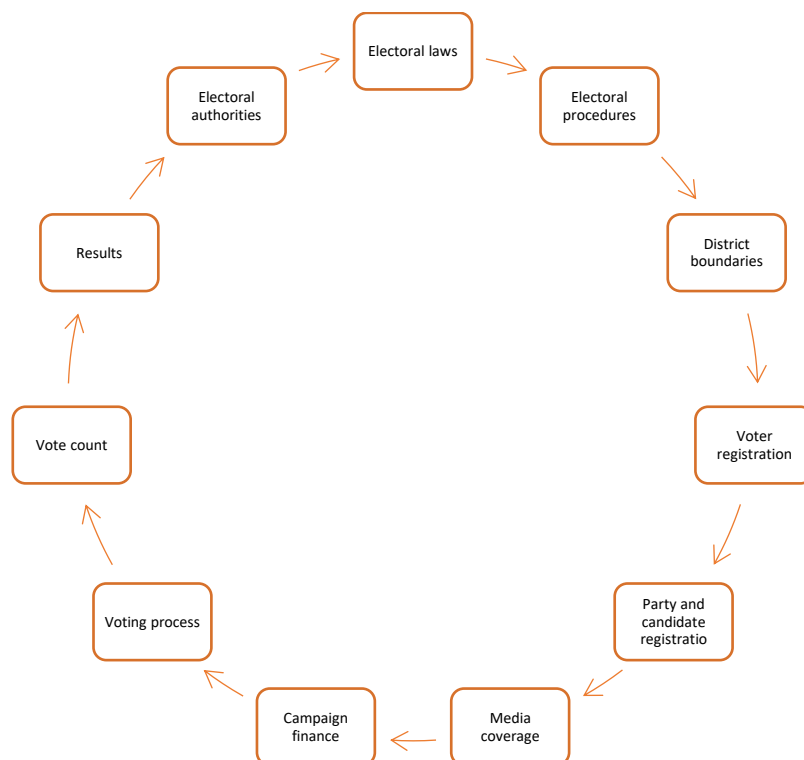
Além das diferentes conceptualizações, a sua medição também varia em duas formas diferentes, uma com base em dados de pesquisa em massa (chamada de estudos de nível das massas – “mass level studies” - a menos utilizada das duas), e uma segunda chamada de estudos de nível de elite – “elite level studies” - com base em pareceres de especialistas e a mais comum na investigação, utilizada por entidades como Freedom House, OSCE-ODHIR, Polity IV(Norris,2017a).

Apesar de um uso alargado de medição com base em pareceres de especialistas, este apresentava falhas de ligação entre o “status democrático de uma nação e o padrão das suas eleições” (Norris,2017a, p.224)”, que levou à criação do “The Perceptions of

Electoral Integrity (PEI) index” advindo do Electoral Integrity Project liderado por Pippa Norris. Este apresenta-se como uma nova maneira de quantificar através de uma escala 0 a 100 as práticas eleitorais nos diferentes países. A análise das eleições é dividida pelo ciclo eleitoral (pré, durante e pós) que foi dividido em 11 etapas sequenciais (figura 1) e relacionadas (Norris,2017a).

Ao serem sequenciais e relacionadas, qualquer falha numa das etapas afeta toda a integridade do processo, permitindo que seja possível identificar de forma precisa em que cada etapa as falhas que ocorrem quer através de fraude ou problemas de capacidade (Bishop et al,2016) desde “o desenho dos limites distritais para beneficiar um determinado partido ou candidato, para gerar falsas acusações criminais para desqualificar adversários. O acesso desigual aos media e ao dinheiro também pode atuar como uma barreira significativa e menos visível para a seleção aberta de candidatos” (Norris,2017a, p.224).

Figura 1- Etapas de avaliação da integridade eleitoral



Fonte: Norris,2014 e 2017b

3 – O PROCESSO ELEITORAL EM PORTUGAL

Após a introdução dos conceitos básicos que tocam a nossa temática de estudo e desenvolvidos ao longo desta investigação, este capítulo debruça-se sobre a caracterização do caso português. Em primeiro lugar, iremos descrever os efeitos e consequências do contexto interno eleitoral e posteriormente da sua consolidação democrática, da participação portuguesa na terceira vaga de democratização. De seguida, são desenvolvidos dois tópicos que definem a qualidade do processo eleitoral que iremos analisar: o sistema eleitoral português e a sua definição através da constituição e as instituições que gerem todo o processo.

3.1 Eleições e democracia

Em 1974, Portugal encerra um regime autocrático iniciando um novo capítulo democrático, contudo a sua história eleitoral não se inicia com as eleições para Assembleia Constituinte em 1975.

A história eleitoral portuguesa inicia-se um século antes em 1820, com a revolução liberal e a realização das eleições para Cortes Constituintes em 1821. Estas eleições tinham limitações comparadas com as eleições atuais quer em termos de género, monetário e posses, ofício, entre outros. Derivado de diversos acontecimentos históricos, o regime liberal apenas se estabilizou a partir de 1851, com o surgimento dos primeiros partidos no contexto português e o início de realização de eleições consecutivas: “Entre 1852 e 1910, foram realizadas 33 eleições parlamentares” (Almeida, 2010, p.1526). Com o seguimento da Primeira República, as eleições continuaram a serem realizadas até ao golpe militar de 1926 e com o início da ditadura em 1933 que durou até 1974. De 1933 até 1974 foram realizadas eleições quer para assembleia como para o Presidente da República, mas eram apenas uma fachada com a existência de um partido único, os candidatos da oposição eram proibidos e outras limitações como um eleitorado bastante reduzido (não ultrapassou 20% da população) e uso alargado de boletins fraudulentos. Em suma, “nunca o ato eleitoral poderia, alguma vez assumir a forma democrática, porque o sistema existente *não era, assumidamente democrático*” (Lemos & Torgal, 2012, p.305).

As eleições no Estado Novo tomavam um sistema eleitoral diferente ao vigente no período democrático, pelos órgãos políticos a serem eleitos, as suas circunscrições e durações de mandato, como também pelos órgãos que intervinham nas eleições realizadas (Loff,2011). No contexto das eleições presidenciais, tanto as candidaturas como as reclamações passavam pelo Supremo Tribunal da Justiça trocado em 1951 pelo Conselho do Estado. Para a assembleia nacional, eram os governadores civis de cada distrito e dos distritos das colónias responsáveis pela “responsabilidade do tratamento legal do processo eleitoral, da marcação das eleições para a constituição das assembleias voto, à receção e distribuição dos votos (com o auxílio da União Nacional), ao acolhimento de reclamação e ao apuramento e comunicação dos resultados finais” (Santos,2008, p.83). Quem tinha a responsabilidade logística do acto eleitoral era o Ministério do Interior, com o Supremo Tribunal Administrativo a ser responsável pela receção e resposta das reclamações apresentadas aos governadores civis, sendo a sua decisão definitiva (Santos,2008).

Após o 25 de abril, Portugal viu pela primeira vez umas eleições livres e diretas, com a participação da população. Portugal iniciou a terceira vaga de democratização sendo seguido por outros países no Sul da Europa, como a Grécia e Espanha além de outras regiões do mundo como América Latina e Ásia. Apesar de um curto período entre 1974 e 1976, o processo de transição democrática em Portugal foi um processo complicado devido ao paralelo entre os desenvolvimentos relativos à política interna do processo democrático e ao nível da política externa no processo de descolonização, que viu uma grande variedade de atores a se envolverem ao longo do tempo (Pinto,2008).

O processo de transição democrática português e posterior consolidação é dividido em três fases: a queda da ditadura (abril de 1974 até março de 1975), uma crise democrática (março de 1975 até abril de 1976) e consolidação (abril de 1976 até outubro de 1982) (Pinto,2008). A transição democrática foi marcada pelas dificuldades internas e externas do país até 1976. Com a mudança do regime originária num golpe militar, Portugal encontrava-se em convulsão interna devido aos confrontos “entre forças políticas e militares com diferentes pontos de vista sobre o futuro” (Castaño,2012, p.2).

Nesta busca pela democracia, Portugal não se debatia só no contexto interno como também no contexto externo em volta do processo de descolonização. O processo de descolonização foi marcado por clivagens entre os atores políticos que formavam a revolução, por um lado o MFA que defendia no seu programa o reconhecimento do direito à autodeterminação e a independência das colónias, por outro lado o General António Spínola passava por uma visão federalista de “lançamento de uma política ultramarina

que conduza à paz” (Pinto & Monteiro,2015, p.41). Esta clivagem acaba por se resolver com Portugal a reconhecer a independência das colónias seguindo as vontades internacionais, e do MFA e dos partidos de se realizar uma descolonização rápida, sem grande oposição interna após a queda do General Spínola no final de 1974 com a sua saída da presidência da República e da falhada tentativa de golpe em março de 1975 (Pinto & Monteiro,2015).

O sucesso da consolidação democrática em Portugal, dá-se em 1982 devido aos diversos aspetos apontados por Thomas Bruneau: a rápida emergência de partidos políticos, a elaboração constituição, a promessa de eleições, o restabelecimento das forças armadas e o envolvimento de atores estrangeiros (Bruneau,1995).

Apesar da entrada em 1986 à Comunidade Económica Europeia (CEE), quase quatro anos após a consolidação democrática do país (com a “desmilitarização” do regime estabelecida pela revisão constitucional de 1982), o processo de integração europeia desenvolveu-se em paralelo ao processo democrático português. Desde 1975, que os partidos de direita e centro-esquerda viam a “opção europeísta (...) um elemento central de rutura com o passado ditatorial, isolacionista e colonial assumindo simultaneamente uma dimensão anticomunista e antirrevolucionária” (Pinto & Monteiro,2015, p.52), distanciando-se tanto da esquerda socialista e revolucionária e da direita autoritária. Com a queda da ditadura, a CEE foi vista como uma transição das elites para uma nova ordem interna e para uma “Europa Comunitária”, associando a CEE à democracia, “a adesão à CEE - ainda que neste período mais como uma promessa do que como uma realidade - foi uma condição importante da institucionalização democrática” (Mendes, 2004, p.187). Tornado o processo de adesão à CEE essencial no processo democrático como “um substituto das perdas ex-colónias e um incentivo às mudanças na estrutura das actividades económicas, sociais e culturais do país” (Pinto & Monteiro,2015, p.54).

3.2. Principais características do novo sistema político

Como referido no capítulo anterior, os países que passaram pela terceira vaga de democratização herdaram aspetos específicos que moldaram a sua forma política. Portugal, como um país participante nesta vaga, recebe essa influência e desenvolve características específicas no seu modelo político que iremos aprofundar nesta secção. Em primeiro lugar, Portugal inovou na escolha do tipo regime. Foi escolhido um regime semipresidencialista que à época se encontrava presente em apenas seis países, mas que

se difundiu significativamente durante a terceira vaga da democratização. Por outro lado, a constituição portuguesa apresentava um forte tom de esquerda, definindo Portugal como uma democracia em “transição para o socialismo”, apesar de estas características serem moderadas após as revisões constitucionais (Costa Lobo et al, 2017). Por último, Portugal iniciou um aspeto que veio a ser comum na terceira vaga: uma grande parte dos países que alteraram o seu regime para uma democracia, ocorreram graças a uma forte participação militar no seu processo, quer seja por “regimes militares ou a regimes que tiveram nas Forças Armadas um dos seus principais esteios” (Costa Lobo et al, 2017, p.57).

Portugal apresenta um parlamento forte, com uma grande estabilidade eleitoral à semelhança da Espanha, mas possui o sistema eleitoral mais proporcional da Europa do Sul que permitiu a entrada de novas forças partidárias desde o início da democracia, como o Partido Renovador nos anos 80 e o Bloco de Esquerda em 1999 (Fernandes, 2017). Este fenómeno é importante, pois, a “elevada proporcionalidade do sistema eleitoral permite torná-lo o sistema menos imune a crises de regime, ao promover a integração gradual de forças potencialmente antissistémicas (...) e assim socializá-las na prática da democracia liberal” (Fernandes, 2017, p.33).

Apesar das entradas nos anos 80 e 90 de dois novos partidos, até 2015 o sistema de partidos era estável e baseava-se em quatro partidos – PS, PSD, CDS, PCP - com os primeiros dois partidos a concentrarem os votos, graças à utilização de “catch all strategies” de modo a conseguir o eleitorado que não se encontra vinculado, os “elevados níveis de volatilidade interblocos que caracterizam os eleitorados grego e português são o resultado de uma fraca ancoragem social-estrutural dos blocos políticos”(Gunther, 2002 ,p.118).

Esta centralização bipartidária só veio a ser possível após as eleições legislativas de 1985, introduzindo uma nova vaga de governos maioritários e estáveis que contrariavam o legado de instabilidade governamental durante o início da democracia, apresentando uma nova concentração de poder ao primeiro-ministro, poder esse que até 1987 encontrava-se equilibrado pelas diferentes instituições políticas (o presidente, o governo e o parlamento) (Freire, 2005).

Em termos ideológicos, a razão desta centralização bipartidária compreende-se pela proximidade ideológica entre o CDS e o PSD, que permitiu que este último obtenha o eleitorado e afirme-se como o partido maioritário. Enquanto à Esquerda, a distância ideológica entre PS e PCP é maior que a diferença entre o PS e o PSD, provocando que

“Essa falta de diferenciação também tem sido um fator que pode explicar por que, desde 1987, a alternância eleitoral se concentrou no centro” (Freire, 2005, p.97).

3.3 O Sistema eleitoral

As definições sobre o sistema eleitoral variam de acordo o autor, dependendo se o estudo usasse uma concepção restrita que engloba apenas as leis eleitorais e os elementos técnicos que o definem, ou então uma concepção ampla que engloba os dois anteriores mais “normas, valores, atitudes, comportamentos” - os aspetos informais (Martins, 2008). Para a análise neste estudo usaremos a definição por Dieter Nohlen no seu livro *Os sistemas eleitorais: o contexto faz diferença* que segue uma vertente mais restrita: “Os sistemas eleitorais determinam as regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos parlamentares (no caso de eleições legislativas) ou em outros cargos políticos (no caso das eleições presidenciais, por exemplo)” (Nohlen, 2007, p.15). O sistema eleitoral de acordo com o mesmo autor define em cinco pontos as funções que este assume: “a representação em termos proporcionais, para que o país possa estar representado nas suas dimensões política, partidário, ideológica e programática”; “concentração (ou eficácia) através da formação de maiorias estáveis”; “participação. Este conceito refere-se especificamente à capacidade do eleitor de votar tanto em partidos como em pessoas (voto unipessoal)”; “simplicidade ou transparência do sistema eleitoral”; “legitimidade” (Nohlen, 2007, p.97-99).

Os sistemas eleitorais apresentam-se de diversas formas, diferenciando-se através de opções nas “fórmulas de conversão de votos em mandatos, estrutura dos círculos eleitorais, tipo de sufrágio – nominal ou de lista” (Freire, 2015, p.3), como representado na tabela 2 em baixo.

Tabela 2 – Os critérios de classificação dos sistemas eleitorais

Dimensão	Valores
<i>Fórmula eleitoral</i>	Maioria relativa/maioria absoluta (sistema maioritário a duas votas- TRS/voto alternativo) /proporcional

<i>Combinação de vários elementos</i>	Fórmula conversão de votos em mandatos, magnitude círculos, estrutura voto
<i>Escala de proporcionalidade</i>	Processo de conversão de votos em mandatos gerar resultados proporcionais ou não proporcionais
<i>Diferenças de objetivos e lógicas políticas a que respondem</i>	Resposta que os sistemas eleitorais em termos opção: maioritária e consensual
<i>Estática e dinâmica dos sistemas eleitorais</i>	Efeitos dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários: sistema eleitoral robusto/débil/misto
<i>Princípios de representação política</i>	Grau de aproximação ao princípio de representação utilizado

Fonte: Martins, 2008

Esta conjugação de dimensões leva à criação de determinados tipos de incompatibilidades das diferentes opções exigindo sempre um *trade-off* na sua junção. Cada tipo de sistema ao adotar as especificidades que o definem leva a “determinados efeitos prováveis, seja de imediato na conversão de votos em mandatos (...), seja a mais longo prazo nos comportamentos e atitudes dos eleitores e dos partidos/candidatos, comportamentos e atitudes esses que resultam dum ajustamento das estratégias dos actores às regras eleitorais” (Freire, 2015,p.3), efeitos que, apesar, da sua aplicação ser idêntica podem diferir de acordo com as variáveis que formam o país onde se aplica o sistema como “a estrutura social; número de linhas de conflito e com a sua profundidade (divisões étnicas religiosas e linguística); grau fragmentação do sistema partidário; grau de institucionalização dos partidos; modelo de competição interpartidária; dispersão geográfica dos votantes dos partidos políticos nos sistemas multipartidários; comportamento do eleitorado” (Nohlen, 2007,p.58-60).

Os dois grandes tipos que formam os sistemas eleitorais são o maioritário e o proporcional. A representação proporcional advém da vontade de ter “a representação no parlamento (e também no governo, embora não necessariamente e, sobretudo, não no mesmo grau e variando de acordo com a alternância governativa) das várias tendências sociais e políticas mais significativas em cada país” (Freire, 2015, p.5). Este torna-se possível através de introdução de regras proporcionais “para a conversão de votos em mandatos parlamentares, implicando por isso menos distorções nestes processos (ou seja, bónus menos generosos ao maior partido; menos penalização das forças

minoritárias), mas também, posteriormente, na formação de governos de coligação (ou seja, incorporando grandes – maiorias – e pequenos – minorias – partidos no processo de decisão parlamentar)” (Freire, 2015, p.7), sendo que as maiorias também podem ser produzidas em sistemas proporcionais, apenas com mais dificuldade. Isto permite uma entrada mais facilitada, tanto das minorias como de mulheres, no círculo político proporcionando a entrada de novas forças políticas (desviando o cenário político do voto mediano e da ideologia centrista) levando a que os votos não sejam desperdiçados e promovendo na população uma ligação entre o eleitorado e os eleitos produzindo maiores níveis de participação eleitoral (Freire, 2015).

No outro lado, temos a representação maioritária que se foca em “formação de maiorias (absolutas) no parlamento (mesmo que artificiais) e, conseqüentemente, a formação de governos monopartidários” (Freire, 2015, p.4). As regras destes sistemas beneficiam o partido que vence dando-lhe bônus eleitorais na conversão de votos e criando ou consolidando a formação de governos maioritários.

Dentro destes dois blocos existem diversas possibilidades que os países podem escolher identificados pelo International IDEA no seu relatório *Concepção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral* (2005). No maioritário existem dois tipos: o de maioria simples e o sistema maioritário a duas voltas. No de maioria simples quem vence é o eleito com mais votos do que outro candidato apesar de não obter uma maioria absoluta - “O sistema usa círculos uninominais e os eleitores votam em candidatos em vez de em partidos políticos”(IDEA, 2005, p.11); o de segunda votação ocorre quando existe uma segunda eleição pois “nenhum candidato alcança um determinado nível de votos, mais frequentemente uma maioria absoluta (50 por cento mais um), na primeira votação”(IDEA, 2005, p.11) levando a uma segunda votação onde é eleito quem tem mais votos mesmo que esse candidato não obtenha maioria absoluta ou então “um formato de maioria final, no qual apenas os dois candidatos mais votados na primeira votação disputam a segunda votação” (IDEA, 2005, p.12).

Na representação proporcional apenas existe uma hipótese, que é o de sistema de lista de representação proporcional, onde o que varia é a opção de lista fechada ou aberta. Aqui os partidos organizam uma lista de candidatos para o círculo eleitoral plurinominal para que os eleitores votem. Esta lista de candidatos varia se for fechada, “os candidatos vencedores são seleccionados na ordem da sua posição nas listas”, se for aberta “os

eleitores podem influenciar a ordem dos candidatos ao marcar as suas preferências individuais” (IDEA, 2005, p.12).

Existe uma terceira opção no desenho do sistema eleitoral, considerado o sistema misto formado por diferentes dimensões, tanto da representação proporcional como da maioritária. Este tipo de sistema é o menos utilizado de forma global, sendo utilizado pela Nova Zelândia, em regiões na Alemanha como Renânia do Norte-Vestefália e em Schleswig-Holstein e vários países da Europa do Leste como a Geórgia, a Hungria e a Lituânia. O sistema misto pode ser usado em dois formatos, “um sistema de lista de representação proporcional e (geralmente) um sistema de pluralidade/maioria — no qual o sistema de lista de representação proporcional compensa a desproporcionalidade dos resultados do sistema de pluralidade/maioria”, e o outro, um sistema paralelo em que os resultados do primeiro sistema não são contabilizados para os resultados do segundo sistema, “provavelmente obtém resultados cuja proporcionalidade fica algures entre os de uma pluralidade/maioria e de um sistema representação proporcional” (IDEA, 2005,p.13).

3.3.1 O Sistema eleitoral português

O sistema eleitoral português rege-se de acordo com os princípios gerais definidos na Constituição portuguesa e sobre o qual vamos explorar em seguida.

3.3.1.1 A Constituição

O Estado português guia-se de acordo com as normas jurídicas inscritas na Constituição de 1976. Com a revolução de abril e o fim do regime autoritário, o antigo documento constitucional de 1933 foi substituído pelo 6º documento constitucional de 1976 que “restaura a legalidade democrática, reafirma a democracia política (liberal, pluralista), reabre o Parlamento” (Reis *et al*, 2016a, p.308). Este documento foi redigido pelos deputados eleitos da Assembleia Constituinte de 1975 tendo sido ratificado em 25 abril de 1976, um ano depois das eleições realizadas.

A constituição de 1976 é formada por um Preâmbulo e 296 artigos que definem os princípios fundamentais, os direitos e deveres dos cidadãos, a organização económica e a organização do poder político, como também a garantia e revisão do documento, terminando com disposição finais e transitórias. A constituição já foi revista 7 vezes -

1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004, 2005 alterando o texto em temáticas relacionadas com a comunidade europeia, as divisões político-administrativa, alterações legislativas entre outras temáticas (Assembleia da República, s.d.).

No texto constitucional, os artigos que se referem ao poder político e questão eleitoral encontram-se presente em duas secções, nomeadamente nos princípios fundamentais e na organização do poder político.

Nos onze primeiros artigos que formam a constituição (os princípios fundamentais) ficam definidos as regras de base que regem o país. Este englobam os princípios políticos e eleitorais que se encontram explanados em diferentes artigos. Por exemplo, o artigo 2º define a República Portuguesa como um “Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas” – democracia e pluralismo do estado; no artigo 9, é atribuído ao Estado a tarefa fundamental de “garantir os direitos e liberdade fundamentais (...) e os princípios do Estado de direito democrático” e “defender a democracia política, assegurar incentivar a participação democrática dos cidadãos”; no artigo 10 define-se a realização de eleições “através “sufrágio universal, igual, directo secreto e periódico” e os partidos políticos como órgãos a representar a “vontade popular”.

Esta preocupação na definição dos direitos políticos e eleitorais parte da atenção dada à “receção formal da Declaração Universal dos Direitos do Homem enquanto critério de interpretação e integração das normas sobre direitos fundamentais” (Reis *et al*, 2016a, p.308). Isto encontra-se presente nos direitos da secção dos princípios fundamentais da constituição, como também no direito ao sufrágio “quer seja directamente pelo uso da capacidade eleitoral ativa, quer pelo intermédio de representantes livremente eleitos, como designa o art.º 48 n.º 1 da CRP e o artigo 21.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem”(Duarte,2021,p.29).

Na secção da organização do poder político, este define como órgãos de soberania em Portugal: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais. Definindo também o tribunal constitucional, as regiões autónomas, o poder local, a administração pública e a defesa nacional. Vai ser nesta parte que se estipula na lei para cada órgão (Presidente da República, Assembleia e Governo) – o estatuto e eleição; competência; organização e funcionamento; a estrutura e responsabilidade. É também presente nesta secção no artigo 113º os “princípios gerais do direito eleitoral” que enumera os seguintes: “o princípio da liberdade e o princípio da igualdade dos eleitores, das candidaturas e da propaganda; o princípio da imparcialidade das entidades

públicas, princípio da transparência das contas eleitorais, princípio da colaboração e participação com a administração eleitoral; princípio da proporcionalidade (representação proporcional e proporcionalidade entre o número de eleitores residentes em determinado círculo eleitoral e número dos respectivos representantes); princípio da estabilidade da lei eleitoral e princípio da jurisdicionalidade (...) oficiosidade e obrigatoriedade do recenseamento” (Costa, 2014,p.147).

Tabela 3 - Os princípios definidos na Constituição portuguesa sobre o sistema eleitoral

• Direito de sufrágio todos os cidadãos maiores de 18 anos, ressalvadas as incapacidades previstas na lei geral
• Exercício do direito de sufrágio é pessoal, direto, secreto e periódico
• Modo de escrutínio varia consoante a eleição em causa: a. Na eleição para o Presidente da República o sistema consagrado na Constituição da República Portuguesa é o maioritário a duas voltas; b. Nas eleições para a Assembleia da República, para os órgãos das regiões autónomas e das autarquias locais e para o Parlamento Europeu o sistema adotado é o de representação proporcional, fazendo-se a conversão em mandatos segundo a aplicação do método de Hondt
• Contencioso eleitoral: o julgamento da regularidade e da validade dos atos de processo eleitoral compete aos tribunais

Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.a

3.3.1.2 As reformas

Portugal tem um sistema eleitoral proporcional, com votos em lista fechada para 22 círculos eleitorais plurinominais (20 no território nacional e 2 de residentes no estrangeiro), com a conversão de voto em mandatos através do método de Hondt, com a exceção das eleições presidenciais em que o sistema utilizado é maioritário a duas voltas. Este sistema apesar das mudanças marginais, tem-se mantido estável com Portugal, a manter a realização de eleições periódicas de 5 em 5 anos para a presidência e para deputados do parlamento europeu, de 4 em 4 anos para assembleia da república e da assembleia das regiões autónomas, permitindo que desde 1975 Portugal tenha realizado múltiplas eleições, 1 para assembleia constituinte em 1976, 16 legislativas e 11 presidenciais, inúmeras autárquicas e 8 para o parlamento europeu até a atualidade.

Apesar de uma democracia recente, Portugal apresenta-se como “uma democracia perfeitamente consolidada, com um sistema partidário estruturado e uma representação parlamentar plural” (Sampaio,2009, p.188). Algo que se reflete nas avaliações de Portugal por parte das organizações internacionais que o classificam com altos níveis de democraticidade e de qualidade eleitoral tanto por parte do V-DEM e do Electoral Integrity Project. As eleições portuguesas cumprem assim os seus diversos papéis, como um processo legitimação do governo, de transmissão informação política na sociedade e a possibilidade de participação em massa da população portuguesa (apesar da grande tendência abstencionista nas eleições) e da sua representatividade, como podemos observar tem regulado o poder político através da competição como também a alternância do poder (Lisi, 2015).

Mesmo com estas avaliações, desde cedo se iniciou o debate para a introdução de reformas no sistema eleitoral. As reformas apresentadas dividem-se entre um contexto de revisão constitucional e não de revisão constitucional.

A Constituição desde 1976 sofreu 7 revisões constitucionais: 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005. O sistema eleitoral português ao seguir as regras constitucionais tem sofrido alterações devido às sucessivas revisões realizadas, mantendo sempre o modo de escrutínio desde 1976.

Com a primeira constituição em 1976 foi definido o método a ser utilizado “ o da média mais alta e da representação proporcional, método de Hondt que se encarrega de converter os votos em mandatos, sendo que a lei *“não pode estabelecer limites à conversão dos votos em mandatos por uma percentagem de votos nacional mínima”* (n.º 1 do art.º 152.º CRP) (Cardoso,1993, p.75) apenas assim não o é para a eleição do Presidente da República, eleito este pelo sistema maioritário, sendo eleito o candidato por lista uninominal que obtiver 51% dos votos expressos (art.º 126.º C.R.P. e arts.º 9.º e 10.º do Decreto-Lei nº 319-A/76, de 3 de Maio) (Duarte,2021).

As mudanças ocorridas passaram por tópicos como a estrutura dos círculos, o número de deputados na assembleia e o número de mandatos. As mudanças como a estrutura e número de círculos ocorreu num contexto transicional entre antigo sistema eleitoral vigente no Estado Novo, com o sistema utilizado nas eleições constituintes a transitar para o novo sistema que englobava os territórios externos a Portugal em dois círculos, os do continente europeu e os fora do continente. Os dois grandes assuntos para a reforma eleitoral relacionam-se com o número de deputados na assembleia (número

discutido em relação à questão da eficiência na assembleia) e a questão da aproximação entre o eleitor e o eleito.

O primeiro assunto, variou de acordo com o período da democracia. O número de deputados que formam a assembleia da república variou ao longo do tempo. Na eleição da Assembleia Constituinte estavam presentes 265 deputados, e na Assembleia da República entre 1976 e 1987 passou para 250 deputados. Apenas com a revisão constitucional de 1989 ficou estabelecido na constituição os limites dos números dos deputados que varia entre 180 e 230.

Outra variável do sistema eleitoral que sofreu mudanças durante o período democrático foi o número e a estrutura dos círculos eleitorais. Para a Assembleia Constituinte foram decididos 25 círculos, 18 no continente correspondentes aos distritos administrativos, 3 nos Açores (Horta, Ponta Delgada e Angra do Heroísmo), 1 na Madeira e 3 fora do território nacional (Macau, Moçambique e Emigração). Os círculos da Horta, Macau, Moçambique e Emigração eram uninominais, enquanto “elegiam um só deputado constituinte em cada um, e, portanto, a regra de determinação do vencedor era baseada no sistema eleitoral maioritário e não na RPP” (Reis et al, 2016b, p.14). A partir de 1979 com a publicação da lei n.º 14/79, foram definidos 22 círculos eleitorais, os 18 anteriormente definidos no continente, dois para as Regiões Autónomas e dois para a Emigração (“Europa” e “Fora da Europa”), com todos os círculos a serem plurinominais “e o número de deputados por círculo passou a ser proporcional ao número de eleitores inscritos em cada círculo” (com a proporcionalidade dos deputados anteriormente basear-se no cálculo “de 1 deputado por cada 25000 eleitores, ou resto superior a 12500”) (Reis et al, 2016b, p.14).

Graças às revisões constitucionais, o sistema eleitoral recebeu outro tipo de alterações como, a introdução do referendo nacional em 1989. Em 1992 ficou legislado a possibilidade da criação/mudança de círculos uninominais e em 2004 onde foi alterada a lei sobre a limitação dos mandatos, estabelecendo o limite de dois mandatos consecutivos para a eleição do Presidente da República. Foi também imposto “um limite de três mandatos consecutivos aos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais – presidentes de câmaras municipais e presidentes de juntas de freguesia” (Veiga et al, 2017, p.15).

Os inícios das propostas de reforma do sistema eleitoral começaram desde 1979. Contudo, devido ao facto do sistema de representação proporcional estar reconhecido na constituição, limita as iniciativas de mudança da lei pois é visto como um “limite material

de revisão constitucional” (tópicos que não podem ser revistos na constituição) (Sampaio,2009). De acordo com Nuno Sampaio, as críticas realizadas ao sistema são divididas em duas fases: a primeira que partiu dos momentos de grande instabilidade governamental que marcava o pós-25 abril, críticas estas que apenas acalmaram com as vitórias maioritárias de Cavaco Silva nos anos 80, e uma segunda fase referente à “qualidade da representação e com a relação dos eleitos com cidadãos eleitores” (Sampaio,2009, p.15), razões que ainda perduram no debate de reformas do sistema eleitoral.

A partir de 1997 surgiram novas propostas por parte do PS e PSD que apresentavam dois pontos comuns: “reconhece que as dimensões da proporcionalidade (...) e da governabilidade (...) não apresentam problemas relevantes (...)” e as propostas partem no sentido de “mudanças nas regras eleitorais a melhoria da qualidade da representação política, nomeadamente através da criação de condições institucionais mais favoráveis a um maior conhecimento e responsabilização dos eleitos pelos eleitores, capazes de eventualmente contribuir para uma maior participação eleitoral e para uma maior confiança dos cidadãos nas instituições política” (Freire et al, 2008, p.1-2). O que difere nestas propostas acaba por residir na forma como obter esse fim e através de que meio, como a “questão da redução do número de deputados (e no que ela implica em matéria de proporcionalidade e de representação territorial)” e “no figurino encontrado para operacionalizar o objetivo comum de gizar um novo sistema eleitoral capaz de melhorar significativamente a qualidade da representação política em Portugal” (Freire et al, 2008, p.2-3).

As propostas de reformas passam por um sistema eleitoral de múltiplos segmentos (plurinominais e uninominais), “Os diferentes segmentos referem-se a diversos conjuntos de círculos que se sobrepõem em termos do espaço geográfico e dos eleitores que abrangem (...) no segmento que abrange os círculos uninominais utiliza-se método maioritário (maioria relativa) para apuramento vencedor” (Freire et al, 2008, p.3) e nos plurinominais utiliza-se um método proporcional (Hondt).

No entanto, o sistema misto apontado como solução recebe críticas tanto por parte dos partidos como de politólogos ao acarretar problemas que ultrapassam os benefícios que pudessem trazer. Devido a estes problemas apontados por André Freire, Manuel Meirinho e Diogo Moreira os autores no seu livro *Para uma Melhoria da Representação Política*, apresentam como solução um sistema misto de pendor proporcional para a

reforma do sistema eleitoral português, um sistema constituído por dois segmentos independentes, mas complementares.

“Um primeiro segmento é composto por círculos plurinominais de base distrital (ou regional) de reduzida dimensão, usualmente designados “círculos primários”. Ou seja, pela sua reduzida magnitude, estes círculos criarão condições institucionais mais propícias a uma maior ligação entre eleitores e eleitos. Porém, também devido à sua reduzida magnitude média, estes círculos tenderão a gerar globalmente resultados menos proporcionais do que o sistema vigente. Daí a necessidade do segmento (ou nível) superior (cujo círculo ou círculos é(são) usualmente chamado(s) de “círculo(s) secundário(s)”, ser constituído pelo círculo nacional de compensação que abarcara os votos (e o espaço geográfico) dos eleitores de todos os “círculos primários”. Este círculo de nível superior tem pois como principal função compensar as distorções à proporcionalidade nos “círculos primários” (Freire et al,2008, p. 6-7). Complementado o sistema com a possibilidade do uso de “listas fechadas e não bloqueadas” (apenas nos “círculos primários”), permitindo duas coisas uma maior capacidade de intervenção na escolha dos deputados por parte dos eleitores e permite mais facilidade de os partidos formarem listas mais representativas da sociedade através da representação de minorias e mulheres em comparação aos círculos uninominais (Freire et al,2008).

Esta proposta apresenta também a vantagem em relação às propostas dos partidos, com os “círculos primários” ao serem plurinominais, pois “mantém-se, pelo menos teoricamente, um maior controlo dos partidos sobre os deputados (do que voto nominal em círculos uninominais) procurando-se, deste modo, uma solução de compromisso (mais conservadora mas também mais prudente em termo dos riscos que se correm) entre responsabilização dos deputados individualmente considerados e responsabilização dos partidos ao nível nacional” (Freire et al,2008, p.9).

Como Nuno Sampaio refere na sua tese *A reforma do sistema eleitoral: o debate em Portugal 1974-2007*, apesar das várias propostas apresentadas desde 1997 os diversos partidos na reforma do sistema eleitoral, tem existido um “adiamento das reformas” e não se tem realizado alterações ao sistema eleitoral. O autor na sua tese fala de duas abordagens que procuram explicar a realização das reformas dos sistemas. A primeira parte do contributo de Matthew Soberg Shugart e Martin P. Wattenberg. Estes autores ao analisaram as reformas ocorridas nos anos 90 e que ocorreram de modo a corrigir os erros dos antigos sistemas, estas partiram da vontade da classe política pois “quanto menos o sistema em vigor cumprir as suas funções e quantos mais ineficiências revelar, maior será

a pressão para que ocorram mudanças”. Contudo, ao analisarmos o caso português, esta pressão política é baixa, pois o eleitorado não se movimenta em prol da mudança e os próprios partidos, apesar de apresentarem propostas, não são consensuais e não consideram estas reformas como benéficas para os quadros partidários.

A outra opção de reforma parte da ideia de que as “regras políticas institucionais se moldam em função do resultado da luta pelo poder entre os diferentes partidos e actores políticos” (Sampaio, 2009, p.17), fazendo com que se as reformas ao não serem consensuais por todos os atores, estes ao não aprovarem a “redistribuição dos ganhos. Se um partido conquista uma maior parcela nessa redistribuição é sempre à custa dos proveitos de outro partido” (Sampaio, 2009, p.18). Esta é a razão pela qual as reformas são adiadas, sendo que as propostas apresentadas pelos dois maiores partidos apresentam benefícios únicos para a lógica bipartidária entre PS e PSD e deixando os outros partidos mais pequenos desfavorecidos (Sampaio, 2007).

O insucesso de reforma no sistema eleitoral português parte não só do contexto específico, como também as dificuldades que este apresenta, parte, também da complexidade que o processo de reforma por si apresenta. Estes fatores são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Fatores Sociais, Institucionais, Políticos que dificultem as reformas eleitorais

• Natureza multidimensional dos sistemas eleitorais- <i>trade-off</i>
• Grau de incerteza nos resultados - “medo do desconhecido”
• Papel central dos “partidos de poder” – consenso quanto aos custos e aos benefícios
• Fraca ou nula pressão social para as reformas
• Pressão dupla dos contextos de curto prazo e de longo prazo
• Confronto entre diferentes concepções de democracia
• Diminuto grau de liberdade que os actores políticos têm para efectuar as reformas

Fonte: Meirinho, 2009, p.14

3.3.1.3 Importância do debate das reformas eleitorais

Este debate da reforma no sistema eleitoral sobre a “qualidade da representação e com a relação dos eleitos com cidadãos eleitores” é premente no debate da qualidade da democracia portuguesa. Ao analisarmos e investigarmos a integridade eleitoral e depreendemos os pontos mais fortes ou fracos das democracias, podemos compreender

melhor não apenas o desempenho do sistema eleitoral, como também os aspectos mais técnicos e os problemas nas diferentes etapas que constituem o ciclo eleitoral. Mesmo assim, uma avaliação mais abrangente deve considerar outras dimensões relevantes, como a participação eleitoral, a percepção da qualidade e o apoio que o eleitorado vai atribuir ao sistema eleitoral e político.

Este debate de aproximação do eleitorado com a classe política eleita torna-se essencial de modo a combater os baixos níveis de satisfação e participação que ocorrem. Com Portugal em 2019, a apresentar 44,6% da população insatisfeita com o funcionamento da democracia comparando com os 33,9% que se encontram satisfeitos, com a confiança média dos portugueses no governo e no parlamento de 4 valores em 10 (Costa Lobo, Serra-Silva, 2018) e com a abstenção a ultrapassar 50% dos eleitores em 2019.

A solução apresentada pelos especialistas André Freire e Manuel Meirinho resolve os vários pontos que contribuem para esse afastamento. Em primeiro lugar, a utilização de listas fechadas não bloqueadas permite que os eleitores possam influenciar a escolha dos deputados, em contraste das listas fechadas e bloqueadas só permitindo ao eleitor votar nas listas previamente seleccionadas, escolha que permite uma maior facilidade de representação de minorias e mulheres. Em segundo lugar a criação de dois segmentos um de menor dimensão/magnitude que permite uma maior proximidade, compensada por um outro círculo que vem compensar a perda de proporcionalidade do primeiro segmento.

3.4 – As instituições que gerem o processo eleitoral

Como podemos ver, cada país que tenha eleições adopta um sistema eleitoral definido por regras de base que estrutura o processo eleitoral como um todo. No caso português, como observamos neste capítulo, é a constituição portuguesa que define o processo eleitoral como um todo desde as regras e instituições que lhe pertencem. As instituições que regem o ciclo eleitoral intitulam-se de órgãos de gestão eleitoral, órgãos que variam em modelo e tipo em cada país.

Os órgãos de gestão eleitoral (referidos em inglês por EBM - election management body), são instituições que regulam todo o ciclo eleitoral, tendo como responsabilidade três aspetos de gestão eleitoral: a criação de regras, a aplicação das regras e o julgamento das regras - “No primeiro ocorre a elaboração das normas que devem reger o processo eleitoral, é o processo legislativo. No segundo, ocorre a condução do processo eleitoral em si e a organização das atividades envolvidas nas eleições – é a administração das

eleições. No terceiro nível são processados os conflitos entre os atores, acolhidas as queixas e decididos os litígios – é o processo de adjudicação” (Tarouco,2014, p.230).

A nível mundial são utilizados três diferentes tipos de modelos de gestão eleitoral: o modelo independente, o misto e o governamental, como explicitado na Tabela 5.

Tabela 5 - Modelos de gestão eleitoral

Modelo Independente	Modelo Misto	Modelo Governamental
IGPE (Instituições de Gestão do Processo Eleitoral) Independentes	IGPE Independentes e Governamentais	IGPE Governamentais
Tribunais Eleitorais/ Comissões Eleitorais	Tribunais Eleitorais/ Comissões eleitorais Ad hoc/ Autoridades governamentais	Ministérios da tutela/ Autoridade regionais e locais
“órgãos são independentes do executivo tanto na autonomia sobre conduta e finanças, quanto na origem de seus membros. Os estados mais recentes democratizados recaem neste modelo”	“Órgãos geridos pelo poder executivo. São mais comuns nos regimes antigos e estabelecidos”	“consiste geralmente em dois órgãos, um independente do executivo e outro inserido num ramo do governo”

Fonte: Martins, 2008, p.171; Langford et al,2021, p.62

O que defere entre os três modelos parte de seis dimensões identificadas que constituem os órgãos: “centralização; burocratização; independência em relação ao executivo; especialização por funções; delegação a atores não partidários; grau de regulação dos processos” (Tarouco,2014, p.232).

O modelo de gestão mais utilizado no mundo é o independente que ocupava 63% dos países em 2014, 24% no modelo governamental e sendo o modelo misto o menos utilizado por países como Portugal, Reino Unido, Islândia, França, Japão, Argentina, Espanha entre outros (CNE,2015).

Portugal apresenta um modelo misto pois apresenta um órgão independente a CNE que trabalha com um órgão governamental, o Ministério da Administração interna (SGMAI). No caso específico deste estudo foram escolhidas quatro instituições que formam a gestão

eleitoral para a análise dos seus dados, o Tribunal Constitucional, a Comissão Nacional de Eleições, a Entidade das Contas e Financiamento Político e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

3.4.1.1 Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional é um órgão de soberania autónomo com um foco na jurisprudência constitucional (artigo 221º da constituição) acompanhado por outras competências extrajurisdicionais relativos aos partidos políticos, à matéria eleitoral e referendos. A data da sua criação foi em 1982, na primeira revisão da Constituição de 1976 e é constituído por 13 juízes conselheiros (10 eleitos pela assembleia e 3 escolhidos pelos 10 juízes eleitos com um mínimo de 7 votos) com mandatos de 9 anos.

Este órgão pertence à engrenagem eleitoral portuguesa ao ter responsabilidades em matéria eleitoral, relativas a partidos políticos e aos referendos. Referente aos referendos, o tribunal tem como responsabilidade verificar a constitucionalidade e a legalidade. Em relação aos partidos políticos este órgão tem que avaliar a legalidade e regularidade das contas dos partidos políticos e as sanções, verificar se são legalmente constituídos (desde a sua sigla e símbolos, por exemplo) ou então extinguir partidos, “julgar as ações de impugnações de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que sejam recorríveis”; e por último, onde o tribunal tem maior número de competências é em matéria eleitoral onde recebe as candidaturas, julga recursos de decisões sobre as reclamações e os protestos da eleição do Presidente como também em relação às outras eleições, “julga os recursos contenciosos interpostos de atos praticados por órgão de administração eleitoral”, julgar recursos contenciosos em relação às candidaturas e às eleições (Tribunal Constitucional , s.d.).

3.4.1.2 ECFP

A ECFP (Entidade das Contas e Financiamento Políticos) é um órgão independente criado em 2005 para trabalhar de forma conjunta com o Tribunal Constitucional na questão do financiamento político. O seu trabalho era de apoiar o Tribunal Constitucional “na apreciação e fiscalização das contas anuais dos partidos políticos e das contas das campanhas eleitorais para todos os órgãos políticos eletivos (nacionais, regionais e locais)” (Entidade das Contas e Financiamento Político, s.d.). Porém, com a Lei Orgânica n. º1/2018, o seu papel foi reforçado sendo atribuídas responsabilidades no contexto de fiscalização das contas dos partidos e das campanhas

eleitorais pertencente anteriormente ao Tribunal Constitucional e ao Ministério Público, tornando-se a entidade exclusiva para a tomada de decisões finais sobre o tema como também de atribuições de sanções (Entidade das Contas e Financiamento Político, s.d.), deixando apenas o Tribunal Constitucional como instância de recurso das decisões do ECFP (Martins, 2021). A composição deste órgão recai pela eleição por parte do Tribunal Constitucional, que escolhem um Presidente e dois vogais (com um deles a ser um revisor oficial de contas) com um mandato de quatro anos renovável por uma vez.

3.4.1.3 CNE

No novo cenário político democráticos, criaram-se novas regras/ leis e instituições de modo a regular o ato eleitoral a partir das eleições constituintes de 1975. É assim que é criada a Comissão Nacional de Eleições que com o Decreto-Lei n.º 621-C/74, tem “o dever de velar pela regularidade do ato eleitoral e de tomar as medidas necessárias para que os direitos sejam respeitados e os cidadãos esclarecidos sobre a natureza daquele ato” (Comissão Nacional de Eleições, s.d.b). Contudo, esta Comissão é dissolvida com o artigo 15 do decreto-lei em julho de 1975, sofrendo mudanças e formulações com os Decretos-Lei n.ºs 85-D/75, de 26 de fevereiro, e 101/75, de 3 de março a serem trocados pelo “Decreto-Lei n.º 137-D/75, através de cujas disposições os partidos políticos deixaram de nela estar representados” (Comissão Nacional de Eleições, s.d.b) devido a disputa partidária dos elementos que o constituem e dificultando o processo da comissão eleitoral (Mendes, 1995).

Antes da constituição da nova comissão, novos decretos foram aprovados alargando as competências ou definindo as suas responsabilidades, sendo apenas em fevereiro em 1976 formada a nova comissão. Em 1978 com a Lei n.º 71/78, a CNE ganhou estabilidade graças ao seu estabelecimento permanente como órgão (eliminando os artigos que previam a sua dissolução em 1980). A Lei n.º 59/90 consolida a sua autonomia, reforçando a autonomia administrativa aos órgãos independentes junto da Assembleia da República.

As competências da CNE continuam até aos dias de hoje a serem regulados pela lei de 71/78 com as alterações introduzidas como decretos de lei referentes ao regimento do referendo local e o novo “regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral” (Lei n.º 72-A/2015). Desde a sua formação em 1975, a Comissão Nacional de Eleições, já formou 16 comissões com a 17ª a decorrer com um mandato de 2022 até 2026, comissões constituídas um juiz do Supremo Tribunal de Justiça como Presidente e

cidadãos escolhidos por cada grupo parlamentar da Assembleia da República e um técnico do departamento da Administração Interna, Negócios Estrangeiros e Comunicação Social (Comissão Nacional de Eleições, s.d.c).

3.4.1.4 ERC

A ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social) é um órgão independente criado em 2005 para substituir o antigo órgão a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Este órgão tem com o propósito de cumprir a disposição constitucional do artigo n.º 39 da constituição portuguesa que “prevê a existência de uma entidade administrativa independente para regular a comunicação social” (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022). O seu âmbito de ação rege-se sobretudo nas “normas e princípios” da comunicação social, como também “emitir pareceres e demais atividade deliberativa” (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022). A ERC é constituída por quatro órgãos: o conselho regulador formador por cinco pessoas, quatro destas seleccionadas pela Assembleia da República com a quinta a ser seleccionada por cooptação (um presidente, um vice-presidente e três vogais) responsável pela “definição de toda atividade regulatória”, com seus mandatos terem uma duração de cinco anos não renovável; a direção executiva formada por três membros (presidente e vice presidente do Conselho regulador e um diretor executivo responsável pela “organização dos serviços e gestão administrativa e financeira”, um fiscal único encarregado do “controlo da gestão financeira” e o conselho consultivo formado por representantes de 16 organizações “que participam na definição das linhas gerais da atuação da ERC” (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022).

4 - A QUALIDADE DO PROCESSO ELEITORAL SEGUNDO OS PADRÕES INTERNACIONAIS

4.1 Introdução

Após uma introdução da temática e a discussão da literatura sobre as eleições e a integridade eleitoral (capítulo 2), a análise do contexto destas temáticas em Portugal (capítulo 3), este capítulo examina os diferentes tipos de dados (do ponto de vista metodológico ou temporal) para melhor entendimento do processo eleitoral português, seus pontos fortes e fracos, ao longo do período democrático.

4.2 V-DEM

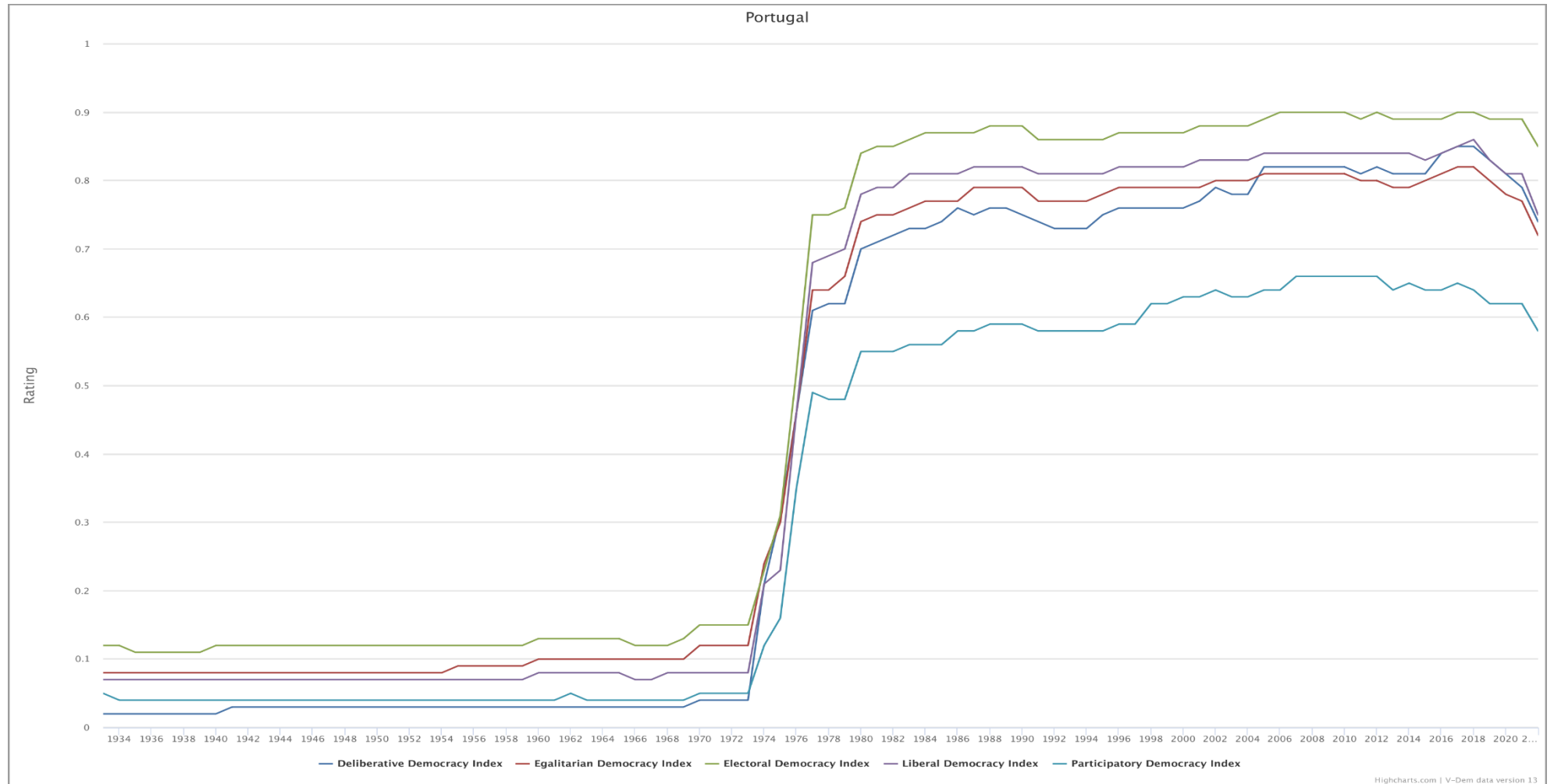
De todos os dados relacionados com o contexto eleitoral, o V-DEM é o único que apresenta uma linha temporal de grande dimensão. O V-DEM, sigla para Varieties of Democracy, é uma instituição que produz um projeto de investigação sobre a democracia, partindo de 8 princípios estabelecidos: “eleitoral, liberal, majoritário, consensual, participativo, deliberativo e igualitário”, é através destes princípios que desenvolvem a investigação criando para cada um, um índice cumulativo. Estes princípios são depois divididos pelas componentes que os compõem como “eleições livres e justas, liberdades civis, independência judicial, restrições executivas, igualdade de gênero, liberdades dos media e sociedade civil” (V-DEM, s.d. a).

Esta instituição, criada em 2014, produz uma base de dados de acordo com as componentes acima mencionadas, como também é responsável por outras publicações, nomeadamente o relatório anual “Democracy Report”, artigos científicos, entre outros. A base de dados é extensa abrangendo quase todos os países, com uma linha temporal entre 1789 até a atualidade para muitos destes países. Os dados de 1789 até 1900, foram fornecidos por especialistas mencionados de cada país, enquanto de 1900 até agora como são considerados dados contemporâneos os nomes dos especialistas são confidenciais.

Na figura 2 abaixo apresentada podemos observar que com a instauração do regime ditatorial em 1933 e sua permanência até 1973, os valores relativos aos índices democráticos portugueses eram estáveis e baixos estando sempre de forma geral no

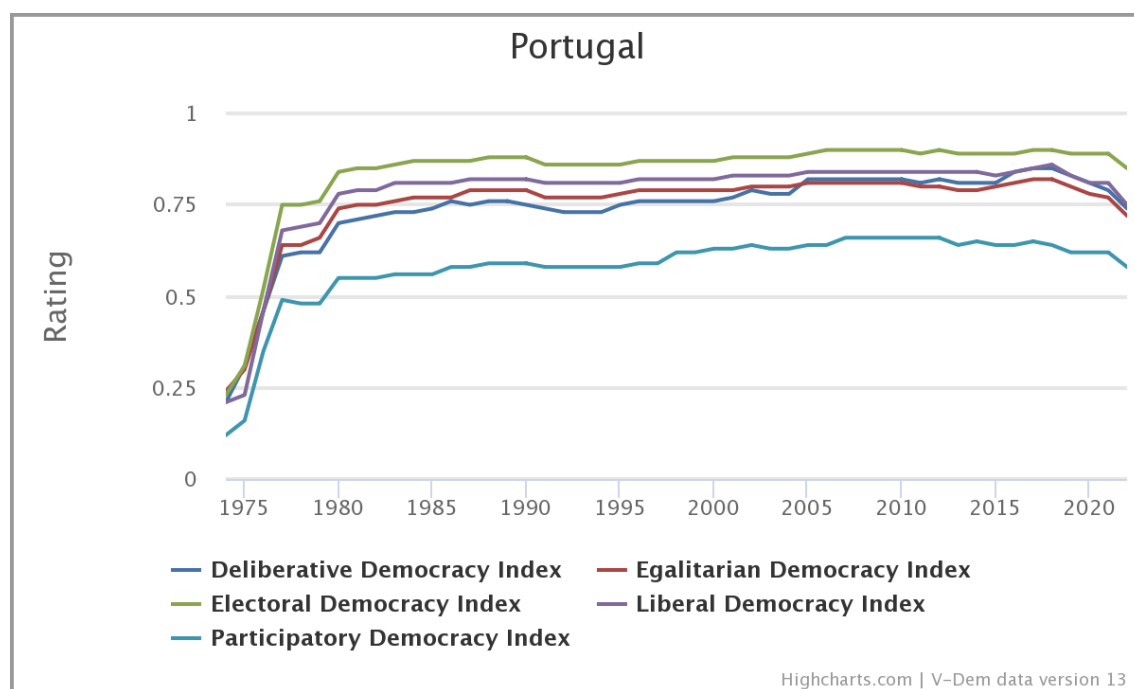
primeiro percentil. Apenas observamos um ligeiro aumento a partir de 1968, coincidindo com a tentativa de abertura do regime com a primavera marcelista (com a criação da Ala Liberal, a permissão dada para a realização do III Congresso Republicano que reuniu a oposição e a realização das eleições em 1969 com a participação de listas de oposição). O aumento exponencial que observamos no gráfico quanto a melhoria dos indicadores surge apenas em 1974, com a queda do regime autoritário e a introdução de um regime democrático.

Figura 2 – Dados do V-DEM relativos a Portugal entre 1933 até 2022



A partir do 25 de abril de 1974, Portugal viu um aumento de mais de dobro em todos os princípios democráticos. Como podemos observar na Figura 3, existe um crescimento exponencial depois de 1973, atingindo um pico em 1977, com os anos de 1978 até 1980 a apresentarem uma ligeira diminuição e estabilização dos valores. Este período está associado ao contexto de crise económica com a chamada da FMI e queda do II Governo Constitucional, sendo os próximos três governos constitucionais todos de iniciativa presidencial de Ramalho Eanes. Apenas a 3 janeiro de 1980, com a tomada de posse do VI governo, é que os governos voltaram a ter uma base parlamentar através do controlo partidário. Só a partir de 1980, é que existe um crescimento regular e controlado até 2018. No período sucessivo regista-se uma ligeira diminuição nas várias dimensões consideradas.

Figura 3 - Dados do V-DEM relativos a Portugal entre 1974 até 2022



Fonte: V-DEM, s.d. b

Além destes gráficos, o projeto referiu o caso português várias vezes nos seus relatórios anuais. Estes só foram iniciados em 2017 com o nome de *Democracy Reports* com o propósito de assinalar o estado da democracia através das tendências de cada região do mundo, avaliando cada país do mundo e dividindo-os de acordo com o seu regime: democracia liberal, democracia eleitoral, democracias autocráticas e autocracias

fechadas, com cada divisão ser também avaliada com + ou – para indicar a possibilidade de uma melhoria ou descida de avaliação do país.

O relatório de 2018 que transmite a informação sobre 2017 (todos os relatórios tratam informação relativa o ano transitado) mostra que num período de 10 anos (2007-2017), Portugal viu uma diminuição em quatro sub-componentes/indicadores: “Liberdade de Expressão e Fontes alternativas de informação”, “Constrangimentos judiciais ao executivo”, “Componente igualitária e “Componente participativa”. Apesar desta diminuição, Portugal continua a ser classificado como uma democracia liberal.

No relatório de 2019, os dados confirmam a tendência de diminuição da sua avaliação no LDI (Liberal Democracy Index) em comparação com 2008 (10 anos antes), avaliando também o país no Political Corruption Index nas últimas posições (10-20% do índice). Contudo, em 2018 a sua avaliação passa de Democracia Liberal para Democracia liberal -, o ano que inicia a descida da avaliação portuguesa (V-DEM, 2019).

O relatório de 2021 denota uma vaga de autocratização que desde 2010 tem atingido várias democracias liberais, como no caso do Chile, Eslovénia e Portugal, levando a que a classificação portuguesa passe de uma democracia liberal para uma democracia eleitoral (LD- para ED+) (V-DEM,2021). No relatório de 2022, é reafirmado a descida de avaliação de Portugal para democracia eleitoral, contudo é referido que esta avaliação coloca o país no limite superior da democracia eleitoral logo abaixo do limiar da avaliação da democracia liberal. Tem sido apontado desde 2021 em Portugal, problemas relativos, à questão do acesso à justiça por parte das mulheres (que se encontra debaixo do limiar estipulado pelo relatório) e o aumento da polarização política (V-DEM, 2022).

Com o relatório de 2023, a avaliação mantém a classificação de Portugal como uma democracia eleitoral, ainda próximo do limite para a democracia Liberal, desta vez por causa do acesso à justiça por parte dos homens. Apesar de Portugal aparecer como uma democracia eleitoral desde 2020, em 2022 pela primeira vez é classificado no top 10-20% do índice da democracia liberal, sendo anteriormente sempre classificado no top 10% deste índice. Esta avaliação é sinal de que a democracia tem apresentado piores resultados ao longo dos anos, com a média dos valores a estar próxima do 0.75 numa escala entre 0 e 1 e tendo os valores mínimos dos intervalos de confiança (os intervalos são os limites superiores e inferiores de o desvio padrão do valor da mediana) a enquadrarem-se na escala de 0.5 e 0.75, como demonstrado na figura 1 do relatório de 2023 (V-DEM, 2023).

4.3 FREEDOM HOUSE

Desde 1973 que a Freedom House avalia os direitos políticos e civis de países por todo o mundo com Portugal a ser avaliado apenas a partir de 2017. A avaliação é dividida em duas partes: Direitos políticos que envolvem Processo eleitoral (Ponto A), Pluralismo e Participação (Ponto B) e Funcionamento do Governo (Ponto C); a avaliação dos Direitos Civis dividido em Liberdade de expressão e crença (Ponto D), Direitos de associação e organização (Ponto E), Estado de Direito (Ponto F) e Autonomia Pessoal e Direito individuais (Ponto G).

Na tabela 6 podemos considerar as avaliações atribuídas a Portugal e na tabela 7 a razão das classificações atribuídas. Os países livres correspondem aos países que obtêm um valor global de 70 a 100, os parcialmente livres de 40 a 69 e os não livres de 0 a 39 valores. Como podemos observar, a avaliação dos valores de liberdade pela organização de Portugal sempre foi muito positiva, com o país a ficar sempre classificado como livre e apresentando sempre valores acima de 95 numa escala de 100 valores. No caso português, percebemos que as avaliações são afetadas negativamente, principalmente pelos problemas nos direitos civis, com o único problema a afetar os direitos políticos a remeter-se à questão da corrupção da elite política. Os problemas relativos aos direitos civis correspondem principalmente às minorias, quer seja no tratamento discriminatório, no abuso da força policial ou ao facto de existirem casos de trabalhos forçados por parte imigrantes que são explorados economicamente (Freedom House, s.d.).

O único aspeto novo que foi introduzido em 2022 refere-se à liberdade de reunião, onde a organização aponta que a falha não está associada ao contexto pandémico – pois os protestos continuaram a ser realizados –, mas sim à “revelação de uma prática antiga segundo a qual as autoridades de Lisboa forneceram ilegalmente os dados pessoais dos manifestantes às embaixadas dos governos contra os quais se manifestaram” (Freedom House, (s.d.). Atualmente, em 2023, após a resolução do problema da partilha de dados esta organização voltou a atribuir a nota mais elevada no aspeto da liberdade de reunião a Portugal.

Tabela 6 – Dados do Freedom House relativos a Portugal entre 2017 a 2023

Ano	Valor global	Direitos Políticos - 40	Direitos Civis - 60
2017	97	39	58
2018	97	39	58

2019	96	39	57
2020	96	39	57
2021	96	39	57
2022	95	39	56
2023	96	39	57

Fonte: Freedom House, s.d.

Tabela 7 - As falhas dos direitos políticos e civis em Portugal de 2018 a 2022 de acordo com Freedom House *

FALHAS	As salvaguardas contra a corrupção oficial são fortes e eficazes? Ponto C	Existe liberdade de reunião? Ponto E	Existe proteção contra o uso ilegítimo de força física e liberdade da guerra e insurgência? Ponto F	As leis, políticas e práticas garantem tratamento igualitário de vários segmentos da população? Ponto F	Os indivíduos desfrutam de igualdade de oportunidades e liberdade da exploração econômica? Ponto G
2018	X		X		X
2019	X		X	X	X
2020	X		X	X	X
2021	X		X	X	X
2022	X	X	X	X	X
2023	X		X	X	X

Fonte: Freedom House, s.d.

* a informação relativa a 2017 não se encontra disponível apenas os valores globais da avaliação

4.4 ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EUI)

O índice utilizado por esta entidade foca-se em cinco categorias para classificar o índice democrático dos países: “processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis”. Com estas categorias, de acordo com os resultados do índice leva a uma classificação dos países em quatro tipos de regimes: “democracias plenas”, “democracias imperfeitas”, “regimes híbridos” e “regimes autoritários”.

No relatório publicado sobre o índice democrático mundial, *DEMOCRACY INDEX 2021 The China Challenge*, o EIU vem a mostrar o impacto negativo que a pandemia tem tido nos regimes por todo o mundo. De acordo com os cálculos do índice, houve uma diminuição da percentagem da população mundial a viver em democracia baixando de 49,4% para 45,7%, tendo mais de um terço da população a viver debaixo de regimes autoritários (37%). Em 2021, dos 167 países analisados o número de “democracias plenas” baixou para 21 (de 23 em 2020), e as “democracias imperfeitas” aumentou 1 (de um total de 53 países). Dos restantes 93, 59 estão debaixo dum regime autoritário (anteriormente eram 57), enquanto os regimes híbridos baixaram de 35 para 34. Esta diminuição no número dos regimes representa a maior diminuição do índice democrático no seu valor global desde o início do índice em 2006, passando de 5.37 para 5.28 do valor geral global de 2021 (EIU 2021).

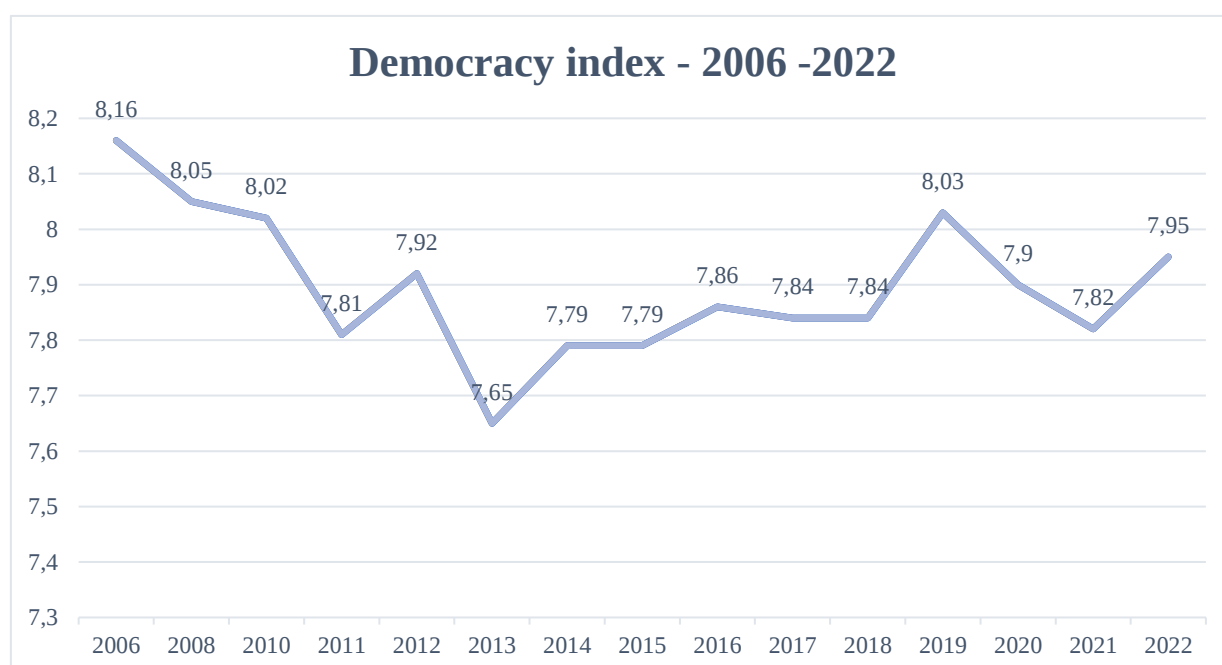
Os valores de 2022 presentes no relatório *Democracy Index 2022 Frontline democracy and the battle for Ukraine* apresentaram uma estagnação do valor global obtendo 5.29 em 2022, um valor que os especialistas esperavam que melhorasse “Este é um resultado deplorável, visto que em 2022 o mundo começou a superar a supressão das liberdades individuais relacionadas à pandemia que persistiram em 2020 e 2021” (EIU, 2022, p.3). O número de países a serem consideradas “democracias plenas” a aumentar de 21 para 24, enquanto as “democracias imperfeitas” baixaram para 48. Os países classificados como regimes autoritários apresentam o mesmo número de 59, ao passo que os regimes híbridos aumentaram para 36.

Em 2021, Portugal apresentava um valor global de 7.82 (entre 0 a10) colocando-se na 7ª posição dentro das “democracias imperfeitas” e a 28ª globalmente, ficando atrás de países como a Espanha, o Chile e a Estónia. As falhas significativas são no campo da participação política e da cultura política, apresentando valores como 6.67 e 6.88. Por outro lado, Portugal apresenta um valor de 9.58 em Processo eleitoral e pluralismo, 7.14 em funcionamento do governo e 8.82 nas liberdades civis. No relatório de 2021, Portugal parece contrariar a tendência global dos valores médios do índice democrático ao apresentar valores elevados tanto nas Liberdades Civis e no Processo eleitoral e pluralismo já que estas duas componentes de acordo com EUI foram as que mais sofreram deterioração nos valores médios desde 2008 até 2021. A diminuição destas duas componentes partem não só das dificuldades sentidas durante a pandemia no contexto das liberdades civis que foram revogadas, mas advém de problemas que se tem desenvolvido nas décadas anteriores como um “declínio registado em todas as regiões do mundo e foi

relacionada especialmente a violações da liberdade de expressão e liberdade religiosa” – enquanto no processo eleitoral e pluralismo sucedeu devido a diminuição da aplicação de eleições livres e justas graças à “maioria dos contratempos (...) ocorreram no mundo em desenvolvimento na última década entre as democracias imperfeitas ou não consolidadas. No entanto, as democracias plenas também perderam terreno” (Unit, 2021, p.26-27).

O caso português em 2022 apresentou um valor de 7.95 (0-10) colocando-se em 4º lugar dentro das democracias imperfeitas e na 28ª posição globalmente, ficando atrás de países como a Espanha, a Coreia do Sul e a Estónia. As falhas são no campo de participação política e cultura política apresentando valores como 6.67 e 6.88, abaixo da média da Europa Ocidental que apresenta 7.59 na participação política e 8.10 na cultura política. Apresentado de forma geral, valores de 9.58 em processo eleitoral e pluralismo, 7.50 no funcionamento do governo e 9.12 liberdades civis. Este valor de 2022 aproxima o caso português de voltar a entrar no ranking dos países considerados como democracias plenas, classificação obtida quando se atinge um valor global de 8 em 10 (EIU, 2022).

Figura 4 – Valores do índice democrático português do Economist Intelligence Unit



Fonte: EIU, 2022

4.5 ODHIR

A ODHIR fez a análise de cinco eleições em Portugal: as legislativas de 2009, 2015 e 2019, as antecipadas de 2022 e as presidenciais de 2021. Após o convite das autoridades portuguesas e antes do relatório final de análise do ato eleitoral, a ODHIR realiza sempre o chamado Needs Assessment Mission Report. O propósito do relatório é analisar o “ambiente pré-eleitoral e os preparativos para as eleições” (OSCE/ODHIR, 2015, p.1). Vai ser com este relatório que a organização define que “se deve implantar uma atividade eleitoral por parte da OSCE/ODHIR para as próximas eleições, e se for preciso, que tipo de atividade atende melhor às necessidades identificadas” (OSCE/ODHIR, 2015, p.1). Das cinco eleições analisadas, apenas as de 2009, 2021 e 2022 receberam relatórios finais, na eleição de 2015 o seu relatório de avaliação conclui-se que não seria necessário desenvolver uma investigação do ato eleitoral e em 2019 apesar do relatório de Needs Assessment recomendar uma investigação por parte de uma equipa de especialistas eleitorais, tal nunca ocorreu e não produziram um relatório final.

Contudo, apesar da realização destes três relatórios finais apenas o relatório de 2009 se apresenta com um documento extenso de avaliação do contexto eleitoral português. Tanto no relatório de 2021 e de 2022, a missão de avaliação foi apenas conduzida no dia da eleição por uma equipa reduzida em comparação com a equipa do relatório de 2009, focando-se apenas em aspetos específicos mencionados nos relatórios que vamos analisar de seguida. Com esta análise vai-se expor os pontos referidos pela instituição nos relatórios necessários para melhorar o ciclo eleitoral português.

4.5.1 A Eleição Legislativa 2009

A missão de avaliação da eleição de 2009 foi iniciada a 14 de setembro e terminou a 30 de setembro, três dias depois do dia de eleição. Esta missão foi realizada por uma equipa de 13 pessoas (com 12 especialistas eleitorais) com o objetivo de “rever o quadro jurídico e concentrar-se nas práticas eleitorais em Portugal” (OSCE/ODHIR, 2009a). Os pontos referidos no relatório foram os seguintes:

Enquadramento legal

- Melhorar a acessibilidade e transparência da legislação eleitoral através da sua consolidação e atualização;
- Resolver a desproporcionalidade dos círculos eleitorais;

- Permitir aos deputados que mudem de afiliação partidária a manter os seus mandatos;
- Alterações das limitações de nomes e símbolos permitidos a ser utilizados pelos partidos políticos;
- Mudança na legislação para a permissão de candidaturas independentes;
- Em termos de transparência, deveria considerar-se publicar as decisões por parte do TC de forma atempada na internet, em tudo o que seja relativo ao cumprimento das regras do financiamento de campanhas.

Administração eleitoral

- Possibilidade das reuniões do CNE serem abertas ao público, com as decisões do órgão a serem publicadas de forma atempada e na internet para permitir um maior acesso;
- Alterar para que apenas os tribunais possam decidir suspender os direitos políticos dos cidadãos com base na incapacidade mental.

Comunicação social

- Atribuir à ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social) um papel formal de monitorização da cobertura eleitoral pelos media (já que faz monitorização fora das eleições) e na implementação de provisões relacionadas com os meios de comunicação na lei eleitoral em conjunto com a CNE;
- Possibilidade de isenção dos media de imprensa privada de fazerem cobertura jornalística não discriminatória de todos os concorrentes, já que os media impressos em comparação como os media de transmissão não beneficiem de bens públicos limitados como as frequências que justificam essa obrigação de cobertura;
- Alteração da lei eleitoral de a modo que as queixas sobre os media sejam ouvidas antes do dia da eleição, permitindo uma resolução oportuna.

Observação eleitoral

- As autoridades deveriam adotar provisões legais de modo a eliminar a incerteza em relação aos observadores e fazer cumprir na lei os compromissos da OSCE, permitindo que os observadores domésticos e internacionais possam observar eleições.

Dia da eleição: votação e contagem

- Clarificar a lei de modo a estipular que o boletim de voto é válido desde que a intenção do eleitor seja claro.

Resolução da disputa eleitoral

- Alterar legislação de maneira a permitir o recurso dos resultados eleitorais por parte do eleitorado e dos partidos mesmo que estes não tenham registado queixas no momento da contagem e agregação dos resultados (OSCE/ODIHR, 2009b).

4.5.2. A Eleição Presidencial de 2021

A missão de avaliação da eleição de 2021 foi realizada no dia de eleição de 24 de janeiro de 2021, constituída por uma equipa de três especialistas eleitorais. O foco desta missão foi “no quadro jurídico e nas práticas relacionadas com a administração eleitoral, registo eleitoral, regulação do financiamento de campanha, cobertura eleitoral e regulação dos media” (OSCE/ODHIR, 2021a). Os pontos referidos no relatório foram os seguintes:

Enquadramento legal

- Considerar a consolidação da legislação eleitoral para aumentar a sua acessibilidade e transparência.

Administração eleitoral

- Possibilidade das reuniões da CNE serem aberta ao público, acompanhadas pela publicação das ordens de trabalhos das sessões;
- Rever o processo da nomeação das mesas de voto (CMV) de modo a manter imparcialidade e profissionalismo, através de listas de pessoas qualificadas para os presidentes de câmara, formações para potenciais membros e eliminar obrigação dos cidadãos estarem nas comissões de voto sem consentimento prévio;
- Eliminar quaisquer restrições aos direitos eleitorais com base na deficiência intelectual ou psicossocial;
- Eliminar restrições à candidatura com base na descendência ou nascimento;
- Para impedir a inclusão de candidatos não registados no escrutínio, deve-se ajustar os prazos eleitorais ou permitir a impressão dos boletins de voto em certos casos;
- Medidas aplicadas que afetem o direito de voto e no procedimento das votações devem ser adotados de forma prévia às eleições;

- Melhorar condições de votação de pessoas com necessidade de acessibilidade especial, como rampas;
- A autoridade eleitoral tem de fornecer informações do processo eleitoral em formatos acessíveis a pessoas com as várias categorias de deficiências;
- Alterar a legislação eleitoral para garantir o acesso de observadores internacionais e os cidadãos nas diferentes fases eleitorais. A CNE poderia promover a sensibilização dos atores políticos para os benefícios destas observações para a integridade eleitoral;

Finanças de campanha

- Harmonização dos prazos para obter o número de identificação fiscal e abertura das contas bancárias da campanha;
- Redução dos prazos para a apresentação e averiguação dos relatórios financeiros das campanhas;
- A ECFP deveria criar um sistema de relatórios online para permitir a análise de dados e a aumentar a transparência;
- Para permitir à ECFP desenvolver as suas funções de forma eficaz e atempada, deve-se distinguir entre o órgão e a sua instância de recurso (TC) e considerar dar-lhe uma autonomia institucional e financeira.

Comunicação Social

- A pena por difamação, calúnia, insulto e injúria deve ser passada para sanções civis com pena financeira;
- Rever o quadro legal da cobertura eleitoral dos meios de comunicação para garantir liberdade editorial, enquanto ao mesmo tempo se respeita o direito de todos candidatos apresentarem as suas campanhas;
- Designar uma autoridade única para decidir as queixas sobre os meios de comunicação e definir na lei, um prazo para a avaliação das queixas e seus recursos e a apresentação de sanções;
- As autoridades necessitam de investigar rapidamente os discursos de ódio durante o processo eleitoral que vão contra os direitos básicos do cidadão e dos direitos eleitorais, enquanto a liberdade expressão seja garantida (OSCE/ODIHR, 2021a).

4.5.3. A Eleição Legislativa de 2022

A missão de avaliação da eleição de 2022 foi realizada no dia de eleição de 30 de janeiro de 2022, constituída por uma equipa de três especialistas eleitorais. O foco desta missão foi a avaliação da “administração eleitoral, em particular o uso alargado de métodos alternativos de votação, a regulamentação do financiamento da campanha, a condução da campanha eleitoral, incluindo na internet, e a participação eleitoral das mulheres” (OSCE/ODHIR,2022). Os pontos referidos no relatório foram os seguintes:

Administração Eleitoral

- Os dados sobre representação de género devem ser recolhidos e publicados de forma pormenorizada;
- De forma a cumprir a transparência, a administração deve abrir as reuniões ao público e publicar ordens de trabalho das sessões de antemão;
- Dar formação a todos membros das comissões de voto antes das eleições, para assegurar consistência nos procedimentos;
- Medidas que afetem o direito de voto e os procedimentos de votação, devem ser adotados antes das eleições, permitindo um debate público do processo;
- Eliminar restrições de voto com base em deficiência intelectual ou psicossocial;
- Coligações eleitorais devem ter os mesmos direitos que os outros candidatos para corrigir erros técnicos nos documentos de inscrição dentro de um prazo;
- A administração eleitoral deve considerar implementar medidas de forma a permitir que os eleitores com deficiências possam votar de forma independente (com a ajuda de organizações especializadas) através da instalação e disposição de mesas de voto com materiais necessários, acompanhados pelas autoridades ao fornecerem informações dos processos em formatos acessíveis a todos.

Campanha

- Para facilitar a participação, os candidatos devem tornar as suas plataformas em formatos acessíveis para as pessoas com deficiências.

Financiamento da Campanha

- Deve ser considerada o uso de relatório intercalares antes das eleições para melhorar a transparência do financiamento e ajudar na escolha informada do eleitorado;

- Para ajudar na escolha informada, as autoridades devem disponibilizar informações institucionais de interesse, de forma eficaz e prática, permitindo a realização de inquéritos;
- Para permitir a função de supervisão da ECFP, de forma eficaz e atempada, tem de se considerar dar-lhe autonomia institucional e financeira como também uma base jurídica para recrutar o seu pessoal, afirmando uma divisão clara entre si e a sua instância de recurso.

Participação Eleitoral das Mulheres

- Reforçar o esforço, tanto por parte das instituições e dos partidos políticos, para melhorar a aplicação das leis relativas à participação das mulheres, em casos como o registo das listas dos candidatos (OSCE/ODIHR, 2022).

Das três eleições e dos relatórios apresentados, a eleição legislativa de 2022 é a que apresenta menor número de recomendações (12), sendo aquela onde são apontados o menor número de problemas. Já a que apresenta o maior número de recomendações é a eleição presidencial de 2021 com (18 apenas mais 4 que a eleições de 2009). Esta evolução positiva do número de recomendações é também visível nos diferentes aspetos eleitorais apontados no caso português. Enquanto em 2009 as recomendações espalhavam-se em seis aspetos diferentes (enquadramento legal; administração eleitoral; comunicação social; observação eleitoral; dia da eleição: votação e contagem e resolução da disputa eleitoral), nas eleições de 2021 e 2022 as recomendações focaram-se apenas em quatro aspetos: em 2021 o enquadramento legal; administração eleitoral; finanças de campanha; comunicação social e em 2022 a administração eleitoral; campanha; finanças de campanha; participação eleitoral das mulheres, com a questão das mulheres ser específica a 2022 devido à falta de representatividade tanto nas listas de candidatos e no parlamento eleito, igualmente o reconhecimento de falta de informação relativa à representação feminina na administração eleitoral.

Apesar da diferença do tipo de eleições e do enquadramento temporal, existem pontos comuns que foram abordados: a administração eleitoral foi abordada nos três anos, a questão da comunicação social e do enquadramento legal nas eleições de 2009 e 2021 e a questão do financiamento das campanhas nas eleições de 2021 e 2022, os outros tópicos foram pontuais e específicos a cada eleição.

O aspecto da administração eleitoral é o mais apontado pela ODIHR, repetindo a questão da necessidade da abertura e transparência das reuniões da administração eleitoral ao

público, como também as suas decisões serem publicadas online de forma atempada para maior acesso; a eliminação da restrição de voto com base em deficiência do eleitor; a necessidade de formação das comissões de voto; e a implementação de medidas pela administração de formas para permitir o voto informado e independente do eleitorado com deficiências tanto psicológicas e psicossociais, entre outros.

A questão do financiamento de campanhas foca-se na questão da autonomia, tanto institucional como financeira da ECFP, para o seu bom funcionamento e a partilha de informação do órgão de modo promover a transparência e informação dos interessados, o enquadramento legal foca-se na consolidação da legislação eleitoral para aumentar a transparência e o acesso à mesma e por último a questão da comunicação social refere-se a necessidade de estabelecer melhor contornos legais à ERC como o órgão para lidar com as queixas apresentadas, prevenir discursos de ódio sem interferir com a liberdade de expressão e também rever o quadro legal relativo à linha tênue entre a liberdade editorial e a visibilidade das campanhas eleitorais.

4.6 IDEA

A organização IDEA é responsável pela elaboração do índice chamado International IDEA's new Global State of Democracy onde é avaliado o estado da democracia de cada país no mundo desde 1975. Esta avaliação é dividida em cinco pontos constituídos por 16 subtópicos: “Governo representativo”, “Direitos fundamentais”, “Verificações do governo”, “Administração imparcial”, “Participação política”. Cada um destes pontos é avaliado em 3 patamares: o vermelho intitulado de “baixa performance” quando os valores se encontram entre 0.0 e 0.399, o amarelo “média performance” com valores entre 0.4 e 0.7 e em verde o “alta performance” os valores entre 0.701 e 1.

Portugal foi pela primeira vez avaliado como regime híbrido em 1975 (na altura da transição democrática no país), passando a ser classificado como uma democracia desde 1976. A partir de 1976 até 2021 foi sempre classificado como uma “democracia média performance” com a exceção entre 1997 e 1998 onde atingiu o pico da performance democrática (IDEA International, s.d.a). A partir de 1999 em adiante, na componente de participação política Portugal é avaliado como “média performance”, com a participação eleitoral e participação da sociedade civil em amarelo e a componente de democracia direta em vermelho (uma constante desde 1975), com apenas a democracia local a ser avaliada de forma positiva.

Em 2020, a avaliação portuguesa ganha uma nova descida na sua avaliação, com a componente da administração imparcial a descer para “média performance”, devido à diminuição dos valores, da ausência da corrupção e da aplicação das leis de forma previsível por parte do executivo e dos funcionários públicos.

No relatório de 2021 do *Global State of Democracy: Building Resilience in a Pandemic Era*, o IDEA analisou o impacto que a pandemia teve nas tendências e desafios às democracias de forma mundial. Todas as regiões do mundo foram afetadas pelo COVID-19, e apesar da Europa ainda ser maioritariamente constituída por democracias, vários dos países tem sido desafiados com a “erosão democrática, retrocesso e aprofundamento da autocratização” (IDEA International. (s.d.b)., levando a que muitas das democracias europeias tenham estagnado e em alguns casos, piorado “a ponto de dificilmente poderem ser qualificados como democracias” (IDEA International,s.d.b).

De acordo com o relatório de 2021, Portugal nos últimos 5 anos tem sofrido a diminuição na qualidade da democracia, em áreas como a “Independência Judicial, ausência de corrupção, aplicação previsível”. Esta diminuição foi comum na estagnação da qualidade da democracia dos 23 países europeus classificados com “democracias de média performance”. É apontado que nos últimos 10 anos, Portugal tem visto o declínio das “liberdades civis”, dos “direitos fundamentais” e da “igualdade de grupos sociais”, com problemas também na liberdade de expressão com casos de assédio de jornalistas detetados em Portugal. Com o país a ser já classificado, pré-pandemia como um dos com um maior declínio de “independência judicial” na Europa ao lado de países, como a Hungria e a Polónia. No contexto eleitoral, Portugal sempre apresentou uma avaliação bastante positiva na componente de avaliação da “Representação” que inclui: “eleições credíveis”, “sufrágio inclusivo”, “governo eleito”, “parlamento eficaz” e “democracia local”. A avaliação que esta componente apresenta é a mais elevada das componentes do índice, obtendo desde 1985 valores a partir de 0.8 em 1. Contudo a partir de 2018, o contexto eleitoral português tem sofrido uma diminuição dos valores passando de 0.92 para menos 10 valores em 2022, valor que não era atingido desde 2004 (IDEA International, s.d.a).

4.7 Conclusão

Como podemos verificar ao longo deste capítulo, Portugal – como outros países mais ou menos democráticos - é uma democracia estudada por múltiplas organizações com diferentes metodologias, com o propósito de avaliar o seu contexto político eleitoral.

Destas diferentes organizações, a nível da extensão temporal, refere-se o V-Dem que apresenta dados desde o século XVIII e o IDEA que apresenta a partir de 1975. Ambos demonstram o efeito positivo sentido com o fim do Estado Novo e a introdução de um regime democrático e a evolução constante dos valores democráticos. Contudo, ambos apontam que a partir de 2018, Portugal apresenta uma queda destes mesmos valores influenciado pelo contexto pandémico e o piorar dos problemas eleitorais como a questão da corrupção, liberdades civis, entre outros. Com o Freedom House a explicitar o problema das falhas das liberdades civis no contexto das minorias e da exploração económica. O EUI como o V-DEM e o IDEA avaliam Portugal de acordo com os seus diferentes termos: uma democracia, mas que apresenta falhas – “mid-range democracy”, “flawed democracy” ou “electoral democracy” – avaliações essas que muitas vezes flutuam pois aproximam-se de uma melhoria no ranking democrático. O EUI como o V-DEM mencionam o facto de que nos últimos anos no contexto global têm-se dado uma perda de democracias e o avanço da autocratização nos regimes globais.

Por último, o ODHIR é o organismo que aprofunda o estudo eleitoral português com os seus três relatórios onde apontam os diversos problemas que atravessam o ciclo eleitoral e que influenciam a qualidade eleitoral. O grande problema comum apontado nas três eleições estudadas foca-se na administração eleitoral na questão da transparência e abertura da mesma para um acesso público, como também a questões ligadas às comissões de voto e adaptação do contexto eleitoral ao eleitorado com deficiências motoras e psicossociais. Outros problemas são o financiamento de campanha, o enquadramento legal, a comunicação social, entre outros.

Após a análise destes vários projetos internacionais e respetivos dados relativos a Portugal, nos capítulos seguintes iremos analisar em concreto os resultados do projeto da integridade eleitoral em Portugal e desenvolver os três principais problemas que são aí apontados. De seguida iremos analisar os problemas apontados no contexto interno pelos participantes nacionais de forma a dar um quadro externo e interno do contexto eleitoral português.

5 – INTEGRIDADE ELEITORAL EM PORTUGAL

5.1 Introdução

Neste capítulo é desenvolvido a temática da integridade eleitoral no caso português, analisando-se os dados do projeto Electoral Integrity Project referentes às eleições portuguesas, sendo depois aprofundado o estudo dos três maiores problemas que ocorrem no contexto eleitoral em Portugal.

5.2 Integridade eleitoral portuguesa

O Electoral Integrity Project foi criado em 2012 e desde a sua criação este tem produzido e desenvolvido diferentes projetos desde a publicação de livros e artigos. com uma grande coletânea de dados desenvolvidos por especialistas da perceção da integridade eleitoral das diferentes regiões e países do mundo.

Para a análise da integridade, vai se utilizar a base de dados da Perceptions of Electoral Integrity Index (PEI) que é publicada anualmente desde 2014 e onde se vai retirar a informação que relativa ao ciclo eleitoral português. Das 19 bases de dados publicados, uns que refletem uma pesquisa global ou localizada relativa a um país, Portugal esteve apenas presente em 4 bases de dados – PEI 4.0, PEI 4.5, PEI 7.0, PEI 8.0 – onde foi analisado 4 eleições diferentes nesse período: a legislativa de 4 outubro de 2015 , a presidencial de 24 janeiro de 2016 , a legislativa de 6 outubro de 2019 e a presidencial de 24 janeiro de 2021. Cada conjunto destes dados apresenta-se dividido em três tipos de dados: dados relativos ao país, os dados dos especialistas que responderam aos inquéritos e os dados específicos às eleições.

Apesar da existência do projeto desde 2006, Portugal apenas foi avaliado em 4 momentos eleitorais num período temporal espaçado de 2015 até 2021, focando-se apenas nas eleições legislativas e presidenciais portuguesas, as únicas tipologias de eleições que este índice estuda saltando assim as eleições europeias de 2019 e as eleições autárquicas de 2017 realizadas durante este período.

Em termos eleitorais se analisarmos a tabela em baixo, de acordo com o projeto Portugal tem tido uma tendência crescente em relação a sua avaliação do ciclo eleitoral.

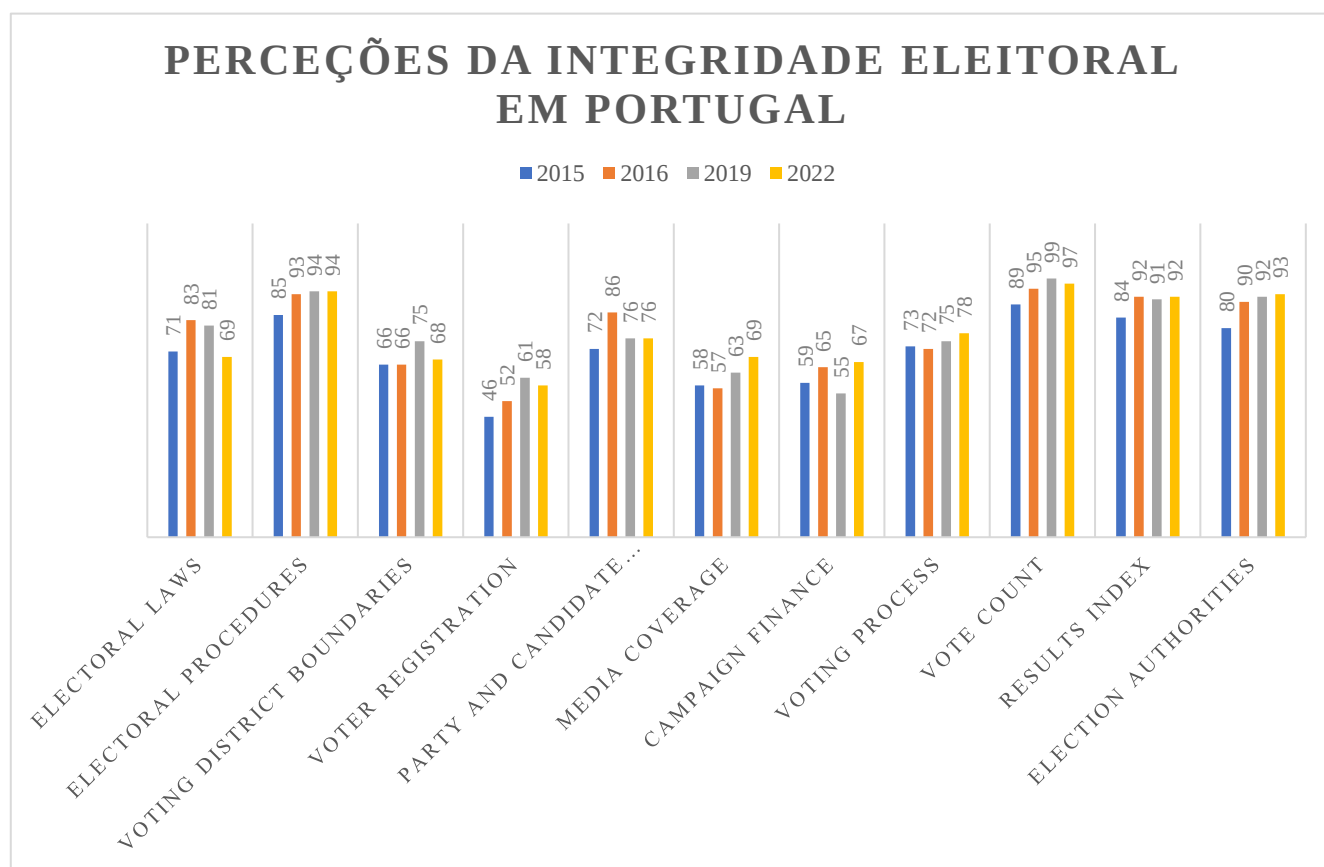
Tabela 8 – Valores do índice de integridade eleitoral das diferentes eleições portuguesas

Anos dos atos eleitorais	2015	2016	2019	2021
Valores 0-100	72	77	78	79

Fonte: Garnett, James & MacGregor, 2022b

Estes valores são as médias dos valores apresentados das 11 componentes que reportam ao ciclo eleitoral. Ao observarmos a figura em baixo deparam-nos que as três áreas mais problemáticas no contexto português reportam ao recenseamento eleitoral, cobertura jornalística e ao financiamento de campanhas.

Figura 5 – Valores de cada componente do ciclo eleitoral dos 4 anos analisados



Fonte: Garnett, James & MacGregor, 2022b

No entanto, mesmo com o aumento da avaliação portuguesa, o projeto demonstra também com os dados na tabela 9, que o número de respostas aos inquéritos a especialistas sobre o caso português sofreu uma queda de mais do dobro das eleições de 2015 e 2016 para as eleições de 2019 e 2021. Algo a ter em atenção devido à importância do papel dos

especialistas nacionais como instrumento avaliação do contexto eleitoral nacional em contraste com a avaliação dos especialistas externos do projeto.

Tabela 9 – Valores relativos à resposta dos especialistas nos inquéritos sobre eleições portuguesas

Ano	2015	2016	2019	2021
Número de respostas	19	20	7	6
Percentagem de resposta	48%	53%	16%	15%

Fonte: Garnett, James & MacGregor, 2022b

5.3 Problemas da integridade eleitoral

5.3.1. O financiamento na política

Se considerarmos o processo de integridade eleitoral em Portugal, a questão do financiamento em comparação com os outros aspetos da integridade eleitoral registou em média o segundo valor mais baixo dentro do ciclo eleitoral. De modo a compreendermos o porquê/a razão por detrás disto, temos de desenvolver o tema para concluirmos os baixos valores apontados a Portugal.

Para percebermos o financiamento político no contexto português é necessário aprofundar os diversos tópicos que formam o financiamento no contexto geral e depois, em específico, no caso nacional: o dinheiro na política; o contexto histórico, o regime jurídico do financiamento Portugal e os problemas que este apresenta, como a corrupção; a avaliação e recomendações sobre este tópico por parte da GRECO (órgão europeu de anti-corrupção) e por último, uma análise dos valores médios relativos ao financiamento político dentro do PEI.

5.3.1.1. A importância do financiamento político

O tema do dinheiro na política tem sido desenvolvido por académicos, reconhecendo a sua importância para a “competição política, partidos políticos e os

sistemas partidários e de forma mais ampla a sua legitimidade” (Casal Bértoa et al., 2014, p.356).

O consenso acadêmico passa pelo papel essencial do dinheiro na política, sendo este necessário para os partidos “manter suas estruturas organizacionais (..), fazer campanhas eleitorais, treinar seus membros ativos e simpatizantes, realizar pesquisas e educação, divulgar e publicar suas ideias e propostas, aparecer nos principais meios de comunicação e pagar seus funcionários profissionais” (Casas-Zamora et al,2016, p.9).

Esta necessidade financeira no contexto das campanhas eleitorais pode variar de acordo com as ideologias e a organização partidária, pois estes são ferramentas essenciais para a informação dos eleitores, a criação de “votos partidários cativos e militância voluntária (...) e por um padrão de arrecadação financeira do tipo *grassroots*, baseado na cotização de membros e simpatizantes” (Marenco,2010, p.822). Contudo, num cenário político onde a organização dos partidos “catch-all” predomina, a diluição das ideologias partidárias, o declínio no ativismo partidário e a falta de conexão com o eleitorado provoca a necessidade do uso de técnicas, sendo que a utilização de “sondagens de opinião pública, de recursos de propaganda eleitoral e da tecnologia dos meios de comunicação tornou-os indispensável a campanhas partidárias competitivas” (Marenco,2010 p.823), de modo a antecipar as escolhas do eleitorado que requerem grandes quantias de recursos financeiros na contratação desta mão de obra especializada.

Deste modo, se o dinheiro é essencial, o excesso ou a falta do mesmo pode provocar desequilíbrios entre os partidos políticos provocando problemas na “igualdade de oportunidades no âmbito eleitoral”, a falta de “garantia de manutenção das principais referências do sistema democrático” e interferindo na “liberdade de actuação dos partidos políticos” (Meirim,1994, p.10). Com todos estes problemas que se podem criar dentro do sistema partidário, os partidos podem tomar caminhos de corrupção ou de financiamento ilegal se deparados com falta de recursos financeiros (Casal Bértoa et al., 2014) de modo a se sustentarem e manterem-se dentro do paradigma político.

O tema do financiamento político é dividido em três tópicos que fazem divergir a literatura: o tipo de financiamento quer seja público, privado ou híbrido; o tipo e quantidade de limites atribuídos; como e por quem se deve exercer a fiscalização, de uma forma interna ou externa aos partidos (Casal Bértoa et al., 2014). Apesar das variações nestes tópicos, como o caso da presença do Estado ou não como financiador principal dos partidos, o tema advém sempre acompanhado dos receios que o dinheiro possa ter um custo para a democracia e para a sua legitimidade como: desigualdades eleitorais;

influência através de compras causando conflitos de interesse; o enfraquecimento do sistema partidário; uso de financiamento ilegal; perda de credibilidade do regulamento do financiamento das campanhas (Casas-Zamora et al., 2016).

A questão do financiamento político varia em relação às regras que o define, varia de acordo com a região geográfica, tradição histórica e política do país e a influência de entidades externas. No contexto da Europa, existe uma divisão referida pela autora Margarida Salema d'Oliveira Martins entre a Europa Ocidental e a Europa de Leste e Central que se distinguem derivado do seu passado autoritário debaixo do bloco da URSS (Martins, 2021).

Na Europa Ocidental, onde se insere Portugal, verifica-se uma tendência para uma maior harmonização da regulação sobretudo quanto a exigências de transparência graças à “influência das organizações internacionais” como o OSCE, o Conselho da Europa, a GRECO, a International Transparency, a Comissão de Veneza, entre outros (Martins, 2021, p.65). No entanto, e, apesar destas influências entre os países, verificam-se diferenças em relação ao tipo de enquadramento jurídico, como o caso de limitações das doações ou a predominância da origem do financiamento dos partidos e mesmo relativamente ao uso da intervenção do Estado através do financiamento político de forma direta ou indireta (acesso aos media, benefícios fiscais, utilização de espaços públicos, acesso aos media). Por exemplo, no caso italiano o dinheiro público é limitado e o dinheiro privado é usado como fonte primária, enquanto no cenário português o público predomina como uma fonte essencial para os partidos (Martins, 2021). O caso italiano enquadra-se num grupo de 5 países europeus onde o Estado não financia os partidos políticos de forma direta (Malta, Mónaco, Bielorrússia e Suíça). A abolição do financiamento publico foi um processo que se iniciou em 2014, apenas terminando em 2017 com o fim do faseamento do dinheiro estatal (desde os anos 90 foram realizados referendos sobre o financiamento que nunca levaram à entrada de medidas) (EuroPAM, s.d., Italy Public Accountability Index). Esta mudança na legislação surgiu num contexto do declínio em popularidade dos partidos devido à corrupção que os envolvia e da crise financeira italiana, levando que a população visse o financiamento como “wasteful spending” (Fonte, G., Italy moves to end state financing of parties, help economy, Reuters, dezembro de 2013).

Apesar de existir a presença de regulamentação generalizada na Europa Ocidental, mesmo assim emergem problemas com a “corrupção política e práticas de financiamento ilícito na política provocadores de escândalos em países como Espanha, Grécia, França

(...)” derivados de “uma fraca fiscalização e aplicação das regras, os atores políticos aproveitam as lacunas da legislação” que em conjunto com a maior presença do Estado como financiador dos partidos abriu espaço a desigualdades dentro do sistema (Martins, 2021,p.64).

5.3.1.2. Corrupção e processo eleitoral

No livro *Corrupção* (Sousa, 2011) o autor identifica quatro tipos de corrupção: esporádica ou fragmentada; estrutural ou cultural; sistémica ou política; e metassistémica ou de “colarinho branco”. O tipo relacionado com o financiamento político e em análise neste capítulo trata-se da corrupção sistémica que se baseia em trocas “bastantes sofisticados que envolvem não apenas os actores directos da transacção (o corrupto activo e passivo) mas também uma série de mediadores e de actores periféricos à troca cujas únicas funções são as de camuflar, branquear ou assegurar a credibilidade dos actores” (Sousa, 2011, p.41). Este dinheiro ou troca de favores ilegal parte directamente dos partidos e candidatos que permitem a recolha deste tipo de recursos, através de “obras e empreitadas, licenças de exploração, créditos à exportação, subsídios, regulação, contratação de serviços e fornecimentos, ect.” (Sousa, 2011, p.41), tanto do sector privado ou público.

A corrupção no período democrático por parte dos partidos políticos apareceu a partir de três fatores: “estruturas organizacionais e recrutamento; suas crescentes dificuldades financeiras; e a forma como os partidos operam dentro do estado” (Sousa, 2001, p.158). Em termos estruturais e de recrutamento, o PCP sempre se distinguiu por ser único com capacidade de instalação da máquina partidária muito advindo da sua luta antirregime prévia. Contudo, os restantes 3 partidos – PS, PSD e CDS-PP- não apresentam essa fixação territorial, no seu recrutamento tiveram sempre de escolher um conjunto de personalidades de modo a apelar ao eleitorado e a interesses exteriores (através de clientelismo) para garantir a vitória eleitoral. Assim eram, muitas vezes, recrutados tecnocratas que assumiam os papéis de altas patentes na classe política mediando entre os interesses privados e os do partido, acompanhados pela troca de angariação de fundos (Sousa, 2001).

Durante os anos 80, os partidos viram-se com dívidas crescentes e, como referido, passaram a utilizar um novo tipo de campanha mais especializada para se captar o

eleitorado e influenciar a sua escolha de voto. Isto aumentou os custos dos partidos de forma exponencial, custos que não já não se sustentavam apenas com o voluntariado e as cotas de afiliação, levando a que os partidos fossem procurar outros tipos de fundos para sustentar os partidos no ciclo político. Esta procura de fundos alternativos tomou um carácter ilegal, quer num contexto externo de doações em troca de favores ou no contexto interno onde os próprios partidos aproveitaram-se do Estado e dos seus fundos para se manterem no ciclo político, viram o Estado como seu protetor, um papel tomado durante a transição democrática. Este abuso dos recursos do Estado não se ficava pelos recursos financeiros, mas também pela colocação “estrategicamente de membros na administração central, que lucraram bastante com os instrumentos financeiros públicos e empresas públicas e semi-públicas (Sousa, 2001).

Até 1982, num período de transição e de consolidação democrática, os governos eram instáveis, de curta duração e necessitavam da ajuda do estado para se manter dentro do ciclo político, além disso, este período foi igualmente marcado por grandes ilegalidades no financiamento e, apesar, da formulação de leis em 1974 e 1979 que se referiam a esta questão, a situação mantinha-se. Em 1983, com a crise económica e a posterior entrada dos programas do FMI, a corrupção começou a ser mal recebida devido à indicação da má gestão de empresas e recursos públicos como uma das razões principais pela dívida pública portuguesa. O governo em resposta a esta perceção negativa do eleitorado declarou um decreto-lei em 1983 considerado o “Clean-up Act” (Sousa, 2001) de modo penalizar os efeitos desta corrupção: ações como a penalização da aceitação de bens e de vantagens por parte das pessoas eleitas, que também passavam a ser penalizadas perante a lei de forma igual como os funcionários públicos, acompanhados pela criação da Alta Autoridade Contra a Corrupção (AACC), com um papel pouco relevante e com investigações com fundos insuficientes para explicar a corrupção instalada.

Nos anos seguintes até 1995, prosseguiram sucessivas ondas de corrupção na classe política, graças aos processos de liberalização e de entrada na Comunidade Europeia que contribuiu para ligar os interesses dos partidos com os atores económicos estrangeiros, criando uma tendência de institucionalização destes interesses exteriores que não foram rompidos com as sucessivas tentativas de transparência. Isto juntamente com a dominância do PSD como partido maioritário levou a que lugares de topo - altos cargos administrativos e de gestão pública - fossem do PSD ou simpatizantes deste partido e se criasse um cenário de “porta giratória” dentro das classes dirigentes (Sousa, 2001).

A dominância do partido caiu na eleição de 1995 devido, entre outras razões, à intolerância da população por esta questão da corrupção, pois os partidos surgiram muitas vezes “associado a uma imagem de clientelismo e corrupção” (Sousa, 2001, p.174). Contudo, e apesar de o governo ter passado um “pacote de transparência” nesse ano, não conseguiu salvar a sua imagem, nem a dos restantes partidos que nunca se opuseram durante uma longa década, levando a que nestas eleições tivesse ocorrido a maior abstenção eleitoral do período democrático à época (Sousa, 2001).

Portugal continua a ser “um país de corrupção média, mais próximo dos congéneres europeus mais corruptos do que dos menos corruptos” (Sousa et al., 2008, p.101), de acordo com o Índice de Percepções da Corrupção da *Transparency International* (TI-CPI) tendência ainda mantida com Portugal a rondar com uma avaliação de 63 a 61 em 100 entre 2012 e 2021. Esta baixa avaliação, acompanhada pela contínua perceção de mais de metade da população portuguesa sobre a falta de transparência e fiscalização no financiamento partidário, mostra que a corrupção continua presente dentro do Estado, devido à presença de dois fatores importantes. Por um lado, a continuidade da tese apresentada por José Magone em 2008 no livro *A Corrupção e os Portugueses* que atribui a culpa “a debilidade da sociedade civil e a correspondente cultura política enfraquecem os mecanismos políticos e sociais de controlo, explicando a prevalência da corrupção política na sociedade português”(Sousa et al., 2008); complementado pela conivência intrínseca no sistema partidário português demonstrada pela falta de progressão na luta corrupção em Portugal, “a ausência de uma verdadeira oposição aparece como o denominador comum de inúmeros casos de corrupção” (Della Porta et al., 1994, p.195). Uma ligação íntima entre o Estado e Partidos (teoria de cartelização), um “padrão visto em Portugal não apenas através das subvenções estatais, mas também pelo monopólio da representação dos partidos, consagrado na Constituição, e grau de ocupação do Estado por quadros partidários” (Guedes, 2006), onde os partidos ao terem tomado um papel central na consolidação democrática estes tomam uma atitude partilhada e de complacência que os “levou a comportem-se como se fossem ao mesmo tempo o meio e o fim da democracia” (Sousa, 2004, p.141).

Este baixo valor posicionou Portugal no 33º lugar no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, a “pontuação mais baixa de sempre dos últimos dez anos” referido por Susana Coroado na entrevista com Sapo24. Este facto vem demonstrar o problema que revolve a corrupção em Portugal. Neste então período de 10 anos de avaliação (2012-2021) por parte da organização da Transparência Internacional,

a classe política de pouco ou nada tem feito para mudar, apesar, do debate e de aprovação pela Assembleia da República da Estratégia Nacional Anti-Corrupção 2020-2024(estratégia nacional que abrange “os momentos da prevenção, da deteção e da repressão do fenómeno corruptivo” (Justiça,s.d.) formulada por um grupo de trabalho dependente do Ministério da Justiça). Esta estratégia incorre nos mesmos erros dos planos anteriores, pois não é feita qualquer investigação nem são apresentados estudos, fazendo com que novas leis ou alterações realizadas não partem de uma avaliação de modo a corrigir as falhas, são introduzidas de formas incremental, partem com o propósito de demonstrar que “fazem-se muitas coisas para mostrar trabalho, mas na prática tem-se muito poucos resultados porque o foi feito está desajustado ou não é aplicável”(Tavares, I., Susana Coroado: "Temo que com a facilitação dos ajustes diretos possa haver financiamento político eleitoral ilícito nas próximas autárquicas”, Sapo 24, abril de 2021). Deveria haver uma maior preocupação tanto por parte do eleitorado como das classes políticas na luta e nas exigências contra a corrupção, porque a corrupção política é a que “mais danos causa ao sistema de legitimidade da democracia : limita o acesso ao centro de decisão a um número reduzido de clientelas; torna os processos de decisão opacos, prejudicando a transparência, a imparcialidade e a prestação de contas nos processos de tomadas de decisão; e, por fim, reduz a eficácia governamental, aumentando a despesa publica, enfraquecendo a relação qualidade/preço e colocando o Governo refém de interesses privados ou lóbis.”(Sousa, 2011, p.42).

5.3.1.3. Regime jurídico sobre financiamento político em Portugal

Portugal, com um novo regime instaurado e com uma falta de tradição democrática, viu os primeiros anos da Democracia como anos de aprendizagem. No novo cenário político, as novas estruturas e instituições ganhavam forma, quer ao nível eleitoral, quer ao nível político, deixando assuntos como o financiamento na retaguarda da agenda política e, por conseguinte, na legislação.

O regime jurídico do financiamento político e a discussão por parte das classes políticas desde o início do período democrático até 1993, manteve-se o mesmo.

O tema do financiamento partidário era nulo e a corrupção partidária era tolerada por parte dos actores políticos e ignorado por parte da população portuguesa e do eleitorado. Esta tolerância de ambas as partes, combinada com a necessidade partidária

de obter recursos financeiros para participar nas eleições levou a que a utilização de “meios ilícitos de financiamento parecia aos líderes políticos um custo aceitável da democracia” (Sousa, 2004, p.125).

Esta atitude da classe política era acompanhada pela falta de ação por parte dos media e dos magistrados devido a diversas razões. Por um lado, os media pouco falavam do assunto devido a leis de difamação que influenciavam negativamente/ tornavam desfavoráveis as alegações e denúncias por parte dos media, fazendo com que estes poucos se opussem contra a elite política e seguindo apenas as temáticas ditadas pelos debates parlamentares e pelos próprios políticos (Sousa, 2004). Por outro, os magistrados encontravam-se limitados por parte da jurisdição e por falta de experiência e pessoas especializadas na matéria, levando a que estes tomassem uma atitude de inação perante estes casos.

Os diplomas legais que referiam o assunto ao longo deste período eram vários e apenas específicos a certas temáticas tocando apenas ao de leve a questão do financiamento político. Começando com a lei dos partidos políticos n.º 595/74 que “incluía apenas uma disposição sobre o respetivo regime financeiro e outras duas relativas a benefícios fiscais” acompanhado por outros decretos como (n.ºs 621-C/74 e 93-C/76) que regularam respetivamente a eleição da Assembleia Constituinte e a primeira eleição legislativa para Assembleia da República, mencionando a questão das “finanças eleitorais”. Em 1976, com a aprovação da Constituição, este tópico foi também apenas mencionado ao de leve com a fiscalização das contas eleitorais e do “princípio geral das campanhas eleitorais, nada estabelecendo sobre o financiamento da actividade normal dos partidos políticos” (Rodrigues, 2007, p.60).

Neste primeiro período democrático, “O financiamento é basicamente privado, havendo, contudo, benefícios públicos diversos, desde o tempo de antena até à instalação de telefone e utilização de edifícios públicos durante a campanha eleitoral” (Martins, 2021, p.112). O financiamento privado foi o sustento dos partidos desde 1974, sendo apenas complementado pela primeira vez em 1977 com uma “subvenção anual aos partidos, para a realização dos seus fins próprios, designadamente de natureza parlamentar” (Martins, 2021, p.112), advinda do Orçamento da Assembleia da República, calculada em relação a cada voto obtido na última eleição legislativa (à fração 1/225), de acordo com a Lei n.º 32/77. Em termos de regulação, tanto as finanças partidárias como eleitorais existiam, mas de forma tímida, com apenas uma fiscalização externa por parte da CNE em relação ao dinheiro que envolvia a questão eleitoral. A discriminação do

financiamento partidário era obrigatória graças ao Decreto-Lei n.º 595/75, através de relatórios anuais indicando a proveniência e a aplicação das mesmas (Martins, 2021).

O ano 1993 marcou com ano de viragem da agenda política e do interesse da classe política ao tópico, com a entrada da lei específica sobre financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (Lei n.º 72/93). Os partidos até então aproveitaram-se desta situação, sem apresentarem as contas atualizadas, abusando dos fundos públicos e utilizando grandes quantidades de dinheiro do setor privado, através do recurso a sacos azuis, acompanhados por baixos números de sanções e auditorias sem consequência para a classe política.

Contrastando com um tempo marcado por poucos e vagos decretos, a lei de 1993 e a sua reforma no financiamento focou-se em dois aspetos específicos: “a preocupação global de transparência da vida pública com a previsão de condições para o financiamento privado e a admissão de financiamento público nas campanhas eleitorais; no domínio das despesas, a pretensão de estabelecer limites adequados às necessidades reais” (Rodrigues, 2007, p.61).

Contudo, esta lei partiu de um relatório parcial (sem consulta pública) publicado pela Comissão de Assuntos Constitucionais que veio a replicar as visões predominantes da classe política, apontando os casos de financiamento estrangeiro já conhecidos como do PCP pelo Bloco do Leste num cenário pós-guerra-fria onde “os partidos comunistas do bloco ocidental (...) um fácil bode expiatório de alegações sobre financiamento ilícito do bloco oriental”(Sousa, 2004, p.130) , ignorando problemas como o “conluio entre gestores (...) nomeados ou administradores públicos fiscais e o seu paymaster, isto é, o partido no governo” (Sousa, 2004, p.130) , a seleção de executivos e diretores de instituições por parte da classe política e o uso de contas offshore e pouco referido os sacos azuis ainda usados, meios que continuaram a ser usados para financiamento partidário deixando as proibições introduzidas insuficientes no seu efeito.

Um dos problemas apontados pelo TC consiste na falta de “controlo dos fundos gerados pelos candidatos como actores individuais no processo eleitoral” (Sousa, 2004, p.133), essencial num contexto partidário onde são escolhidas personalidades pelos partidos de modo a atrair e incentivar os fundos locais e nacionais. Ao analisar contas partidárias entre 1994 e 1997, o TC evidenciou como os partidos entregavam as contas apenas relativas às sedes dos partidos não mostrando os valores relativos às finanças locais e regionais sendo estes fundos importantes de clientelismo. As sanções introduzidas eram fracas, sendo apenas sanções financeiras ou administrativas aplicadas

(as contra-ordenações que eram sempre uma multa de baixo valor “Anexar um custo tão à violação da lei efetivamente equivalia a uma aceitação de que o crime compensava”) (Sousa,2004, p.134).

Com a Lei n.º 72/93 foi realizada a consolidação legislativa respeitante às campanhas eleitorais e o tratamento das finanças partidárias, onde estas passaram ser monitorizadas pelo Tribunal Constitucional na matéria das finanças partidárias “quer a título de julgamento das contas quer de decisão de aplicação de coimas” e pela Comissão Nacional de Eleições em matéria de finanças eleitorais de “apreciação da legalidade das receitas e das despesas e da regularidade das contas e a possibilidade de aplicação de coimas pelo Presidente da CNE com recurso para o Tribunal Constitucional”(Martins,2021, p.115). Além destas mudanças em termos de fiscalização, em 1993 foi introduzido o financiamento público estatal em moldes semelhantes com o anterior financiamento de 1977 aos partidos políticos com assento parlamentar, financiando assim uma cobertura das despesas das campanhas eleitorais para todos os processos (Martins,2021).

Dois anos depois, em 1995, no contexto da introdução do pacote de transparência por parte do PSD e no receio de perder o seu mandato após dez anos no poder, houve outra alteração legislativa sobre a matéria. Contudo, as mudanças foram poucas, nomeadamente a obrigatoriedade pelos partidos de apresentar uma lista de doações das empresas e de património imobiliário e das contas partidárias anuais sem limitações sobre os investimentos e atividade comerciais e a introdução da possibilidade do TC usar profissionais ou empresas a assistir na auditoria das contas. No entanto, continuaram os mesmos problemas “as contas dos partidos não foram consolidadas; os sistemas de auditoria interna eram inexistentes ou mínimos; ausência de provas; baixo cumprimento da regra de divulgação e prestação das contas” (Sousa,2004, p.135).

A revogação desta lei ocorreu com a Lei n.º 56/98, introduzindo novos tópicos na legislação num contexto de “funcionamento financeiro e organizacional dos partidos a uma realidade, ao tempo, cada vez mais exigente e competitiva” (Rodrigues, 2007, p.61). A lei de 1998 sofreu duas alterações em 2000 e 2001, sendo revogada pela Lei n.º 19/2003 que entrou em vigor em 2005 (exceto o artigo 8 sobre “Financiamentos proibidos” que entrou em vigor no mesmo ano), sendo a atual lei que rege as temáticas em Portugal, tendo já sofrido já várias alterações (inclusivo duas leis orgânicas) com a última a ocorrer em 2018 (Rodrigues, 2007). A introdução em 2003 desta nova lei partiu de um cenário político de “desconfiança dos cidadãos em relação às instituições e descrença em relação

aos partidos políticos, considerando-se que o sistema político estava em crise e que era necessária uma reforma com vista a alterar mentalidades e a tornar a vida pública mais transparente” (Rodrigues, 2007, p.76). De modo a alterar este cenário, várias medidas foram tomadas como a “extinção dos donativos anónimos, do reforço de meios do Tribunal Constitucional com a criação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, de uma maior publicitação dos valores relativos ao material de propaganda e da aceitação de novos tipos penais” (Rodrigues, 2007, p.76).

Para complementar a legislação sobre os órgãos de fiscalização do financiamento e em específico o novo órgão criado a ECFP, em 2005 foi introduzida a lei orgânica n.º2/2005 que veio a formular e clarificar as normas relativas “à natureza, composição, estatuto dos membros, funcionamento e atribuições da ECFP, contém também as regras processuais de controlo das contas e a pormenorização de deveres específicos imputados aos partidos políticos e às candidaturas”, promovendo também uma maior articulação entre a entidade e o TC como órgão de fiscalização do financiamento (Rodrigues, 2007, p.77).

5.3.1.4. Monitorização e fiscalização do financiamento político

Com a pertinência do assunto do financiamento político na agenda, por todas as democracias tem ocorrido a criação de órgãos para a monitorização e fiscalização deste financiamento e das suas regras.

Estes órgãos variam de país para país de acordo com a sua estrutura - comissões eleitorais, órgãos de monitorização do financiamento político ou departamentos governamentais (Sousa, 2014) - como também de acordo com as suas competências e recursos. Apesar destas diferenças, estas estruturas apresentam dificuldades comuns: “legislação complicada; (...) independência insuficiente; (...) recursos inadequados para cumprir o seu mandato e tomar decisões de forma eficaz e atempada; sistemas de reclamações precárias; dispersão de esforços; ações descoordenadas entre os diferentes órgãos de investigação (...); arranjos precários de responsabilização vertical e horizontal; estratégias de comunicação pouco desenvolvidas” (Sousa, 2014, p.113).

Portugal passou por três fases de política de monitorização identificados por Luís de Sousa (Sousa, 2014). A primeira decorre entre o 1974 e 1993, onde a sua existência era nula e os partidos tinham todo o tipo de comportamentos fiscais sem consequências políticas ou eleitorais. Uma segunda fase é iniciada com a entrada em vigor da lei n.º

72/93 até 2003 e é dominada pela monitorização bicéfala por parte da CNE (que tratava do financiamento eleitoral e de campanhas) e do TC (tratava da componente das contas partidárias e sua auditoria). Finalmente, a última fase começa em 2003 com o decreto sobre a criação de um órgão único responsável pela monitorização, a ECFP. Este órgão surgiu em 2005, assumindo as responsabilidades da CNE (que fica apenas com responsabilidades sobre referendos) e assistindo o TC na monitorização das contas eleitorais e partidárias. Com a lei orgânica n.º 1/2018 a ECFP aumenta a sua independência, assumindo o resto das responsabilidades ainda pertencentes ao TC, fazendo com que o tribunal sirva apenas como tribunal para instância de recurso de decisões da entidade (Martins, 2021).

A progressão das leis em relação à monitorização e fiscalização promoveram o aumento na qualidade do sancionamento dos atores políticos, acompanhados com a introdução em 1995 de “profissionais qualificados na auditoria das contas partidárias” (Vilela, 2016, p.7) por parte do Tribunal Constitucional. Contudo, era ainda visível a falta de transparência na questão do financiamento, com as sanções a serem reduzidas e poucas e os órgãos de monitorização vistos como apenas uma “fiscalização de carimbo” (Soares, 2012). Só a partir da Lei n.º 19/2003 e Lei Orgânica n.º 2 /2005 e com a nova organização dos órgãos que “as sanções aplicáveis assumiram contornos mais gravosos, passaram a realizar-se monitorizações das atividades partidárias, as auditorias tornaram-se mais completas e passou haver uma atitude mais proactiva da parte do corpo de supervisão” (Soares, 2012, p.21).

Apesar daquilo referido no website do órgão, a ECFP apresenta-se como independente com um funcionamento junto do Tribunal Constitucional. Contudo, esta independência torna-se dúbia ao analisarmos de perto este órgão. Mesmo com a sua reforma com a lei orgânica de 2018 passando de “órgão auxiliar a órgão principal” ganhando para si a “apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos quer a aplicação das respetivas coimas” (Martins, 2021, p.238) poderes que ainda se encontravam debaixo do TC.

Este órgão encontra-se constrangido, tanto financeiramente e administrativamente por forças externas, primeiramente o TC e em segundo pelos próprios partidos que este fiscaliza que formulam as leis a que este se rege, sendo estes por norma “relutantes em criar uma estrutura regulatória e de supervisão que seja muito intrusiva em seu modus operandi” (Sousa, 2014, p.132). As restrições por parte do TC, partem por: a sua composição de profissionais é votada pelo tribunal que escolhe as 3 pessoas (sendo uma

obrigatoriamente um contabilista certificado pela ordem) através de um voto maioritário, como também o tribunal se encontra responsável pela atribuição do orçamento ao ECFP, orçamento este que se encontra dependente do próprio orçamento do TC.

Esta conjugação de fatores/restrições instituídas faz com que este órgão independente responsável pela monitorização do financiamento se depare com grandes dificuldades de recursos tanto financeiros como humanos para o exercício das suas funções. Num artigo no jornal Público em 2018, o antigo presidente José Eduardo Figueiredo Dias queixa-se da falta de recursos humanos com apenas 6 membros no total (sendo 3 eleitos pelo TC) a trabalhar no órgão (Botelho, L., Será impossível cumprir as nossas funções" sem muito mais meios, Público, 8 junho de 2018). Em 2021, no final de mandato o presidente declarou, numa entrevista ao Público, que mais de 80 processos de fiscalização ficaram prescritos desde 2017 (Botelho, L., Nova Lei do Tribunal Constitucional fez prescrever 82 processos de multas a partidos, Público, Outubro de 2021). Com o agravar em 2018 com a lei orgânica que introduziu uma nova onda de responsabilidades e trabalhos para ECFP, especialmente os casos ainda em aberto e análise pelo próprio TC (efeitos retroactivos da lei), fazendo com que o órgão deixasse “de ser resolvidos todos os processos relativos às contas anuais dos partidos de 2010 e 2011 (25, no total)”. A outra grande falta de recursos que este apresenta é financeira, pois “a maior parte do seu financiamento cobre os salários dos funcionários e as auditorias financeiras externas às contas partidárias e das campanhas” (Sousa, 2014, p.122) , com grande parte do seu orçamento a ser consumido pela contratação de empresas externas para as auditorias das contas, acompanhado também por despesas na contratação de organizações da sociedade civil e institutos universitários para fazerem “in loco monitorização” de custos e despesas de campanhas e angariações de fundos. Todos estes fatores levam a que o ECFP tenha “dificuldade para cumprir os prazos e está claramente com baixo desempenho em muitas áreas de controlo” (Sousa,2014, p.122).

As dificuldades que este órgão manifesta na sua monitorização/fiscalização e na aplicação de sanções levam à opinião por parte dos especialistas e da população pessimista sobre o suposto controlo do financiamento político. Esta opinião é retirada a partir da entrevista a Susana Coroado, presidente da organização Transparência e Integridade em Portugal que refere que o órgão “não tem meios, portanto, limita-se a fazer a vistoria formal, coisas mais contabilísticas, quando muitas vezes a questão é o que está por trás, não aquilo que os partidos declaram” (Tavares, I., Susana Coroado: "Temo que com a facilitação dos ajustes diretos possa haver financiamento político eleitoral ilícito

nas próximas autárquicas”, Sapo 24, abril de 2021). Já como Luís de Sousa aponta no seu artigo *New Challenges To Political Party Financial Supervision in Portugal*, a atitude da população europeia sobre o financiamento dos partidos e a corrupção continua negativa, com os dados relativos a Portugal de acordo com o último survey publicado pela Comissão europeia 2019-2020 sobre a Corrupção com mais de metade população (65%) a discordar totalmente “que o financiamento dos partidos políticos é suficientemente transparente e supervisionado”(Eurobarometer, Special, 2020, p.54), uma redução de apenas 6 pontos percentuais comparado com o survey de 2001-02. Apesar das reformas realizadas, os dados sugerem que as medidas não têm sido suficientes para alterar a percepção da população portuguesa, sendo que no último relatório da Comissão Europeia publicado em 2020 a proporção de inquiridos que acha que existe corrupção em Portugal tem aumentado 4 pontos percentuais em comparação com 2013.

5.3.1.5. Avaliação da Greco

A GRECO é um órgão criado em 1999 pelo Conselho da Europa para vigiar os membros e a sua conformidade com os standards europeus de anti-corrupção. O órgão surgiu advindo da iniciativa do Conselho da Europa que desde 1981 apresentava recomendações sobre temas de corrupção como crimes económicos e convenções, como *Criminal law Convention on Corruption* e *Civil Law Convention on Corruption*, ambos adotados pelo Conselho em 1999. Esta vontade acabou por se realizar com a criação do órgão GRECO (*Group of States against Corruption*) que monitoriza os 50 estados-membros em dois procedimentos: o primeiro (*evaluation procedure*) que se traduz em recomendações para reformas tanto legislativas e institucionais, e posteriormente num segundo momento com *compliance procedure* de modo a avaliar se as medidas anteriormente apresentadas entraram em vigor. Ambos os momentos de avaliação por parte do GRECO partem de um ciclo temático específico escolhido pelo órgão, ciclos esses mencionados na tabela 10 (Greco, s.d.a).

Tabela 10 - Identificação dos ciclos avaliativos da Greco

Primeira Ronda (2000-2002)	“tratou da independência, especialização e os meios dos organismos nacionais empenhados na prevenção e combate à corrupção. Também tratou com a extensão e o alcance das imunidades dos funcionários públicos em relação a sua prisão e acusação”
-----------------------------------	---

Segunda Ronda (2003-2006)	“identificação, apreensão e confiscação de produtos de corrupção, prevenção e deteção de corrupção na administração pública e prevenção de pessoas colectivas (sociedades, etc.) de serem usadas como escudos para corrupção”
Terceira Ronda (2007-2019*)	“a) as incriminações previstas na Criminal Law Convention on Corruption e (b) a transparência do financiamento partidário”
Quarta Ronda (2012-2020*)	“prevenção da corrupção em deputados, juizes e procuradores: princípios éticos e regras de conduta; conflito de interesses; proibição ou restrição de certas atividades; declaração de bens, rendimentos, responsabilidades e interesses; aplicação das regras relativas a conflitos de interesse; conhecimento”
Quinta Ronda (2017-)	“prevenir a corrupção e promover a integridade nos governos centrais (funções executivas) e agências de aplicação da lei: princípios éticos e regra de conduta; conflito de interesses; proibição ou restrição de certas atividades; declaração de ativos, rendimentos, passivos e interesses; aplicação das regras sobre conflitos de interesse; consciência”

Fonte: Greco,s.d.a

*data do mais recente “Compliance Report” do ciclo

Portugal, como membro do Conselho da Europa desde 1976, juntou-se à Greco em Janeiro de 2002, permitindo que o país participasse em todos os ciclos temáticos da GRECO desde a sua fundação. Ao analisarmos a Tabela 11, reparamos que para a temática de estudo do capítulo sobre o financiamento político, o único ciclo que toca no assunto é a terceira ronda iniciada em 2007. A avaliação portuguesa foi publicada a 8 de dezembro de 2010, com o primeiro relatório de “compliance” em 17 dezembro de 2012 e um segundo relatório em abril de 2015.

Neste primeiro relatório “evaluation procedure”, Greco publica 7 recomendações para questão do financiamento político:

Tabela 11 - Recomendações do relatório de 2010 da GRECO

Primeira recomendação	“reforçar ainda mais a implementação de um formato comum das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e tomar medidas relativas aos requisitos contabilísticos das receitas e despesas das secções regionais e locais dos partidos políticos, a fim de aumentar a precisão e a transparência dessa contabilidade e a sua apresentação nas contas do partido”
Segunda recomendação	“tomar medidas para assegurar que as informações adequadas contidas nas contas anuais dos partidos e nas contas das campanhas eleitorais sejam

	divulgadas de uma forma expedita que permita o acesso fácil e atempado do público”
Terceira recomendação	“considerar a introdução de relatórios mais frequentes sobre receitas – incluindo doações – e despesas relacionadas a campanhas eleitorais por partidos políticos, candidatos independentes e grupos de candidatos em intervalos apropriados durante o período de campanha eleitoral”
Quarta recomendação	“que seja realizado um estudo sobre o financiamento político dos fluxos financeiros fora da área regulada, em particular, sobre as várias formas de contribuições de terceiros para vários atores políticos, incluindo candidatos eleitorais e para buscar formas de aumentar a transparência em relação ao financiamento político de terceiros”
Quinta recomendação	“i) assegurar que o Tribunal Constitucional e a Entidade de Contas e Financiamento Político (ECFP) disponham de recursos adequados ao desempenho das suas funções de forma eficiente e expedita; e (ii) reduzir consideravelmente o tempo do processo de acompanhamento das contas anuais dos partidos e contas eleitorais”
Sexta recomendação	“ponderar o reforço da função reguladora da Entidade de Contabilidade e Financiamento Político (ECFP) e desenvolver a sua função consultiva proativa, em particular, junto dos partidos políticos”
Sétima recomendação	“assegurar que as sanções em relação ao financiamento político disponíveis na lei – e conforme implementadas – sejam eficazes, proporcionais e dissuasivas, tendo em conta fatores como a situação económica das pessoas singulares e coletivas, incluindo as partes sujeitas a tais sanções”

Fonte: Greco, s.d.b

Em relação a estas recomendações, o primeiro relatório de “compliance” publicado em 2012 refere que Portugal implementou apenas quatro medidas (das sete recomendações), mas de forma parcial (1,2,5 e 7), enquanto as três restantes não foram implementadas de todo. No segundo relatório de “compliance” de 2015, o órgão considera que todas recomendações se encontram implementadas (Martins, 2021).

5.3.1.6. A avaliação do financiamento político no PEI

A política e dinheiro encontram-se intrinsecamente ligados desde o seu início até ao presente onde os partidos e seus candidatos dependem cada vez mais de quantias maiores para suas candidaturas, num período de desfasamento os partidos massa para partidos “catch-all”.

A questão do financiamento político e sua fiscalização em Portugal está dividida em três fases: desde 1974 até 1993, onde a legislação vigente era vaga e raramente aplicada; uma segunda fase de 1993 a 2003, com introdução da primeira lei sobre a matéria e a terceira fase em 2003, com a criação da ECFP como órgão responsável pela fiscalização.

O grande problema do financiamento não só em Portugal como em outros países, parte da questão da corrupção onde ocorre uma troca de favores ou de dinheiro ilegal entre o sector público e privado. Portugal apresenta valores altos de corrupção devido a uma falta de recursos humanos e financeiros investidos na fiscalização e supervisão do financiamento, mas principalmente na complacência dos agentes políticos de não quererem alterar as condições que permitem este ambiente de corrupção.

Como podemos observar no capítulo quatro, os valores relativos à integridade eleitoral em Portugal sobre o financiamento político evoluíram de forma positiva, embora de forma variada: 59 em 2015, 65 em 2016, 55 em 2019 e 67 em 2021. Deste modo, para compreendermos estes valores, vamos analisar os dados correspondente a cada eleição feitos com base nas mesmas 5 perguntas. Estas 5 perguntas são atribuídas valores que variam de 1 a 5, sendo 1 (discordo totalmente), 2(discordo), 3(nem concordo nem discordo), 4 (concordo) e 5 (concordo totalmente):

Tabela 12 – Dados correspondentes as perguntas que formulam a integridade eleitoral do financiamento político

Financiamento campanha	2015	2016	2019	2021
Os partidos/candidatos tiveram acesso equitativo aos subsídios públicos	3	3	3	4
Os partidos/candidatos tiveram acesso equitativo a doações políticas	3	3	3	3
Partidos/candidatos publicam contas financeiras transparentes	2	3	2	3

Pessoas ricas compram eleições	2	2	2	1
Alguns recursos do estado foram usados indevidamente para campanha	2	2	2	2

Fonte: Garnett, James & MacGregor, 2022b

Ao analisarmos a tabela, o aumento reduzido dos valores surge devido à melhoria do acesso equitativo dos subsídios públicos e a diminuição da influência de pessoas com dinheiro nas eleições. Quase todos os outros valores encontram-se estabilizados desde a eleição de 2015 até 2021. Os problemas que existem de acordo com os especialistas focam-se na transparência de contas financeiras, um dos problemas constante no financiamento político português, e o acesso equitativo a doações políticas devido à introdução de limitações aos donativos que os artigos 7 e 8 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho - Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais estipulam. Pelos valores mencionados em cima, resulta claro que o financiamento político português ainda apresenta falhas, determinando que esta dimensão se apresente como a segunda mais baixa no ciclo eleitoral. Tendo em consideração a existência destes problemas, iremos analisar no capítulo 6 as queixas recebidas pela CNE desde 2015 até 2022, de modo a observarmos as falhas que os eleitores e agentes políticos tem sentido de forma interna e comparando com estes valores externos.

5.3.2 A cobertura mediática

Se considerarmos o processo de integridade eleitoral em Portugal, a questão da cobertura jornalística registou sempre valores baixos dentro do ciclo eleitoral. De modo a compreendermos o porquê/a razão por detrás disto, temos de desenvolver o tema e aprofundar os diversos tópicos associados ao papel dos media no contexto político nacional: os media e a política, os media como a terceira etapa mais fraca no ciclo eleitoral, o contexto histórico, o regime jurídico da cobertura em Portugal e os problemas que este apresenta, como a concentração dos media e a cobertura jornalística e tratamento desigual das candidaturas em período eleitoral, as queixas relativas aos problemas da temática, as recomendações sobre este tópico por parte da Comissão Veneza e Conselho

da Europa de modo a podermos compreender de que forma a cobertura jornalística em Portugal ainda apresenta lacunas na sua legislação e em último a análise dos valores médios da cobertura dos media dentro do PEI.

Os meios de comunicação social desempenham um importante papel de intermediação entre os cidadãos e os representantes políticos, sobretudo durante o período de campanha eleitoral, geralmente caracterizado por uma frequência de interações mais intensas, com esta ligação a evoluir ao longo dos tempos. Segundo Pippa Norris, podemos distinguir três etapas: o período pré-moderno, moderno e pós-moderno (Norris, 2000). No primeiro período, as “campanhas eram de âmbito local e descentralizado, contavam com a participação de voluntários, a preparação era efectuada, unicamente para aquele fim, as iniciativas de campanha consistiam, essencialmente, em comícios locais, breves visitas dos dirigentes às povoações, e a publicidade era realizada pela imprensa partidária a baixo custo” (Simões, 2019, p.16). No período moderno emerge uma constante partilha de informação entre os partidos e a população, com recurso a especialistas de comunicação (uma necessidade reforçada com o surgimento da televisão) e, por consequência, um aumento de custos na tentativa de atrair maior número de votos.

Este uso dos meios de comunicação neste novo tipo de campanhas eleitorais fez com que, os próprios meios se alterassem, passando de veículos de informação para a população, para assumirem-se “como um dos atores principais no processo eleitoral, em que os próprios partidos e atores políticos cingem-se aos modelos mediáticos para captar maior atenção da sociedade” (Antunes, 2012, p.8).

A passagem de um modelo de actor neutro para um interveniente assíduo e relevante no meio político torna “de indubitável pertinência a regulação da cobertura jornalística em período eleitoral” (Simões, 2019, p.16).

5.3.2.1 Media e integridade eleitoral

A autora Pippa Norris denota no seu terceiro livro da trilogia sobre a integridade eleitoral que “Nas perceções da integridade eleitoral em termos mundiais os media campanha são a segunda etapa mais fraca” do ciclo eleitoral (Norris, 2017, p.187). Esta preocupação pelos medias no contexto eleitoral baseia-se na evidência empírica recolhida por vários estudos académicos que apontam os media como uma fonte de falhas no ciclo eleitoral. De acordo com os dados da NELDA das eleições entre 2000 e 2010, o maior número de incidências de Electoral malpractices relaciona-se com o enviesamento

mediático (*media bias*), sobretudo no facto de no período- pré-eleitoral, haver alegações de os media favorecerem o incumbente (Norris, 2014, p.83).

Norris aponta que tem surgido uma nova vaga de preocupações relativas ao contexto eleitoral com problemas relacionados com o dinheiro, a tecnologia e por último os media, levantando a questão de que a que ponto as regulamentações dos media atuais conseguem lidar com o surgimento das redes sociais e a sua partilha de informação (Norris,2014).

A importância dos media na integridade eleitoral não só é refletida nos problemas que este apresenta, como também na percepção dos cidadãos da integridade eleitoral e a correlação entre a qualidade de cobertura de campanha dos meios de comunicação social e os níveis de integridade eleitoral. No artigo *Citizens' media use and the accuracy of their perceptions of Electoral integrity*, Hilde Coffé demonstra a ligação que uso dos media tem na percepção da integridade eleitoral do seu país, “a análise multinível revelou que a frequência do uso da media tradicional se relaciona significativamente mais positivamente com a capacidade dos cidadãos de fazer julgamentos precisos sobre o processo eleitoral em sociedades com ambientes de media abertos em comparação com sociedades com ambientes de media restritos” (Coffé,2016,p.292). No livro *Strengthening Electoral integrity* Pippa Norris menciona que um estudo de Birch e Van Hamm demonstra que “os riscos de má prática eleitoral podem ser reduzidos quer por um judiciário ativo e independente e/ou por um media ativo e independente”(Norris,2017,p.200), existindo assim uma correlação direta entre os media e integridade eleitoral demonstrada pela autora “Os resultados demonstram que quanto mais livre, justa e equilibrada a cobertura dos media (...), maior o nível geral de integridade eleitoral”(Norris,2017, p.2005).

5.3.2.2 Regulamentação dos media em Portugal e os seus problemas

Os meios de comunicação social em Portugal partem de um contexto de controlo e censura durante o Estado Novo para, nos primeiros anos da democracia, o Estado ser “detentor dos principais órgãos de comunicação social” (Alexandrino, 2009, p.3), graças à nacionalização dos órgãos no pós 25 de abril.

Em 1989 a revisão constitucional permitiu a emergência de um “regime dual” com a abertura tanto da televisão como da rádio para atividade a privados (no caso da rádio

permitindo a criação de mais operadores além da rádio estatal e da rádio da Igreja – Renascença) (Alexandrino, 2009).

A atual regulação da comunicação social, de acordo com Santos Silva no seu artigo *A hetero-regulação dos meios de comunicação social*, consiste na hetero-regulação realizada por uma supervisão mista entre a ERC (Entidade Reguladora para Comunicação Social) e a CNE. A ERC é o atual órgão responsável pela monitorização dos meios de comunicação social, e surge a partir de anteriores órgãos responsáveis – a Alta Autoridade da Comunicação Social (AACS) e o Instituto da Comunicação Social (ICS) -, sendo criado a partir da Lei 53/2005.

A ERC é uma entidade administrativa independente, com diversas funções atribuídas. De acordo com os seus estatutos, “a ERC pronuncia-se sobre todas as iniciativas relativas ao seu escopo de actuação, que lhe são obrigatoriamente submetidas pela AR ou pelo Governo, e pode também por sua iniciativa, sugerir ou propor medidas de natureza política ou legislativa nas matérias atinentes às suas atribuições”(Simões,2019,p.40), é responsável por todas queixas referentes aos media, queixas essas recebidas pela CNE e reencaminhadas num prazo de 48 horas à ERC que depois emite um parecer e decisão final para cada caso. De acordo com o artigo 8 da Lei 53/2005 a ERC tem as seguintes atribuições:

Tabela 13- Atribuições do ERC

• Assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa
• Assegurar, em articulação com a Autoridade da Concorrência, o regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e de áudio-visual em condições de transparência e equidade
• Velar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem actividades de comunicação social com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, sem prejuízo das competências expressamente atribuídas por lei à Autoridade da Concorrência
• Colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radioeléctrico, sem prejuízo das atribuições cometidas por lei ao ICP-ANACOM
• Zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico
• Fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública
• Garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias

• Assegurar o cumprimento das normas reguladoras das actividades de comunicação social
• Garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social
• Assegurar o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política

Fonte: artigo 8.º da Lei 53/2005

Atualmente, existem principalmente dois problemas que a ERC tem de enfrentar: a problemática da concentração dos media e a cobertura jornalística e o tratamento desigual das candidaturas em período eleitoral. Como podemos observar na tabela 13, um dos pontos referentes às atribuições da ERC consiste em “zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico”. Contudo, apesar desta descrição, a autora Elisa Costa e Silva refere no seu artigo *Concentração: os desafios à entidade reguladora da comunicação social*, que em Portugal não existe legislação que previna a concentração: “Não encontramos esses obstáculos a nível da Imprensa ou Televisão, e apenas um limite objectivo de cinco emissões no que diz respeito Rádio. Aliás, a evolução legislativa em Portugal no pós-25 de Abril tem sido marcada por uma postura favorável ao fenómeno” (Silva, 2007, p.88).

O problema da concentração surge devido à possibilidade de limitar o pluralismo da informação e a liberdade do mesmo, um alerta também dado numa conferência pelo atual Presidente do Supremo Tribunal da Justiça ao referir que os “poderosos grupos económicos adquirem empresas de comunicação social para, através delas, influenciarem a opinião pública e levarem por diante os seus interesses. Com essa estratégia, conseguem escolher-se os temas de discussão pública através de notícias editadas no tempo e com o destaque que melhor sirva esses interesses” (Lusa, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça alerta para perigos de imprensa ser dominada por “poderosos grupos económicos”, *Comunidade Cultura e Arte*, Abril 2023). Isto acaba por ser um desafio à ERC, pois, é “já uma realidade; a sua natureza multi-sectorial; o seu carácter transnacional” (Silva, 2007, p. 95) e a dificuldade de definir os conceitos que revolvem este tópico de modo permitir a atuação da entidade (Silva, 2007).

Um dos grandes problemas, além da concentração, é o problema que Catarina Simões refere na sua tese do “princípio constitucional da igualdade oportunidades e tratamento das candidaturas a eleições”. Um novo regime jurídico foi aprovado com a lei

nº72-A/2015- *“cobertura jornalística em período eleitoral, regula a propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial”*, vindo a substituir o antigo Decreto-lei nº84-D/75. Esta nova lei veio a substituir a normativa anterior que correspondia uma realidade onde o “sector de comunicação social estatizado, financiado pelo Orçamento do Estado” (Simões, 2019, p.58). A evolução de um maior número de actores participantes no contexto eleitoral levou a que seja necessário conceder mais espaço e tempo para uma cobertura eleitoral nos termos impostos pelo referido Decreto-lei (Simões, 2019, p.59).

Com esta nova legislação todos os meios de comunicação social passaram a estar debaixo da alçada da jurisdição portuguesa, independentemente do tipo de meio de comunicação e titular da empresa, sendo todos obrigados a cumprir a legislação relativa à cobertura jornalística para todo o tipo de eleições: Presidente da República, Assembleia da República, Parlamento Europeu, órgãos das autarquias locais, e referendos nacionais (artigo 2º alínea 2 da Lei 72-A/2015).

Contudo, apesar das melhorias que a lei introduziu tanto a RTP como a CNE levantaram problemas. Por um lado, “continua a não ser clara a distinção entre cobertura jornalística e campanha, comunicação e propaganda” (Simões, 2019, p.58); por outro, “muitas das normas da defunta lei acabaram por ser repescadas e copiadas de forma atabalhoada para a nova lei”(Simões, 2019, p.58) com o “pretexto foi só para instituir liberdade editorial como expressão da liberdade de imprensa a prevalecer sobre tudo mais” (Simões, 2019, p.58).

O problema em relação a esta matéria “traduz-se na complexa tarefa de equilibrar dois princípios constitucionalmente consagrados — a liberdade de imprensa e meios de comunicação social e a igualdade de oportunidades e tratamento das diversas candidaturas a eleições” (Simões, 2019, p.66). Apesar das dificuldades, este tópico já se encontrava explanado tanto no antigo Decreto-Lei n.º 84-D/75, onde estabelecia o regime de tratamento igual das candidaturas no artigo 1 alínea 1 e 2, como também reiterado na Lei eleitoral da Assembleia da República, lei nº14/9 que no artigo 64 remete ao decreto-lei e legislação que este aplica ao “tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas”.

As opiniões dividem-se em relação a esta questão. Por um lado, temos a ERC e a RTP que acreditam que existe um equilíbrio destes dois princípios. Por outro lado, temos a CNE que adverte que este facto “constrange o núcleo essencial dos outros direitos. A liberdade de imprensa ao permitir a quem exerce a escolha [...] quem tem direito a transmitir a sua mensagem, e que mensagem tenho direito de ouvir (cidadão) constrange

o núcleo essencial destes dois direitos” (Simões, 2019, p.67), pois apesar destes direitos explanados nas leis estes não apresentam sanções pelo seu incumprimento. Um outro problema que a CNE apresenta refere-se no artigo 7º alínea 2 definido na nova lei de 2015, a escolha de representatividade de candidaturas pela comunicação social apenas ocorre de acordo com “é aferida tendo em conta a candidatura ter obtido representação nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata”, excluindo por completo as novas candidaturas da sua representatividade no período eleitoral.

Em 2020 a Comissão Veneza e o Conselho da Europa realizou um relatório sobre *ELECTORAL LAW AND ELECTORAL ADMINISTRATION IN EUROPE: Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues*, que conclui que ainda existem vários desafios à lei eleitoral com problemas “no período de campanha, por exemplo, uso indevido de incumbência, de cargos estatais e recursos públicos para fins eleitorais, cobertura desigual de partidos e candidatos nos media, campanha perjorativa” (Comissão de Veneza & Conselho da Europa (s.d.)).

Nesse relatório ambas instituições apresentam uma lista de recomendações sobre diversos aspetos que constituem a lei eleitoral e a administração eleitoral. Um dos tópicos que referem e que se encontram exposto em baixo na tabela 14 são relativos ao papel dos media nas campanhas eleitorais e o igual acesso das campanhas aos meios de comunicação social.

Tabela 14 – Recomendações da Comissão de Veneza e Conselho da Europa sobre o papel dos media no período eleitoral

O papel dos media nas campanhas eleitorais – recomendação 162	Embora a cobertura de campanha às vezes seja regulada em detalhes pela lei eleitoral em vários países, as disposições da lei eleitoral relativas ao media durante as campanhas eleitorais são bastante breves (ou inexistentes). Disposições detalhadas, no entanto, são frequentemente encontrado em leis de media ou em regras estabelecidas pela gestão eleitoral ou entidades de supervisão dos media. Assim, uma análise abrangente do papel dos meios de comunicação social nas eleições não deve se referir apenas a leis eleitorais, mas também a outros regulamentos relevantes.
Igual acesso das campanhas aos meios de	Embora os regulamentos específicos de cada país divergem consideravelmente, em quase todos os estados-membros do Conselho da Europa, as emissoras públicas são obrigadas a fornecer tempo de antena gratuito igual aos concorrentes eleitorais, particularmente na televisão (exceto, por exemplo, Áustria, Suécia e Suíça). A atribuição de tempo de antena gratuito é essencial para garantir que todos os

comunicação social – recomendação 165	partidos, incluindo os pequenos, possam apresentar os seus programas ao eleitorado em geral. Embora a alocação de tempo de antena gratuito na media estatal não seja legalmente exigida pela lei internacional, é altamente recomendável que tal provisão seja incluído na legislação relevante como um meio crítico de garantir um eleitorado informado
Recomendação 166	Quando disponibilizado em transmissões públicas, o tempo de antena gratuito deve ser alocado a todas as partes em uma base razoável e compatível com o princípio da igualdade. A fim de assegurar a igualdade oportunidade, as leis e demais regulamentações, portanto, devem proporcionar igualdade de tratamento no que diz respeito tempo e espaço (bem como no que diz respeito ao tempo e localização de tal espaço). A igualdade pode ser estrito (por exemplo, Geórgia) ou proporcional (por exemplo, Alemanha), dependendo se os partidos políticos são tratados com ou sem consideração à sua força atual no parlamento ou entre o eleitorado
Recomendação 167	Embora seja comum e aceito que partidos e candidatos devam ter acesso direto ao público dos meios de comunicação social de transmissão, há algum debate sobre se também as emissoras privadas podem ser obrigadas incluir campanha política (gratuita e/ou paga) de todos os concorrentes eleitorais. O código do bem A Prática em Matéria Eleitoral enfatizou que, em conformidade com a liberdade de expressão, as disposições devem ser estabelecidas para garantir que haja um acesso mínimo a propriedade privada meios audiovisuais relativos à campanha eleitoral e à publicidade para todos os participantes eleições. Na verdade, as emissoras privadas às vezes são solicitadas a cumprir tais obrigações. No entanto, em vários países, a legislação prevê nenhuma ou apenas disposições gerais relativas à não discriminação nas práticas publicitárias dos meios de comunicação privados
Recomendação 168	Além do tempo de antena gratuito, a publicidade política paga é outra oportunidade para os partidos políticos e candidatos para divulgar sua mensagem através dos media. Em vários países (por ex. Andorra, Áustria, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, França, Hungria, Irlanda, Letônia, Malta, Noruega, Portugal, Espanha, Suíça e Reino Unido), o pagamento de publicidade é proibida na televisão pública e/ou privada (e às vezes no rádio), mas frequentemente (na França) permitido nos meios de comunicação social impressos no período que antecede as eleições. Vários outros países (por exemplo, Montenegro, Polônia, Suécia, Turquia e Ucrânia) também permitem publicidade política paga na televisão durante as campanhas.
Recomendação 169	A Comissão de Veneza está ciente de que não há consenso europeu sobre como regular publicidade política paga na radiodifusão. Limites, portanto, devem ser vistos contra os limites legais e histórico político de cada estado em particular. No entanto, se, na opinião das autoridades judiciais, houver um conjunto de provas de que nacional, as condições regionais ou locais dificultam a aplicação de limites

	de gastos financeiros na prática, deve-se considerar a proibição de publicidade política paga na media de transmissão, garantindo ao mesmo tempo que o tempo de antena gratuito para todos os concorrentes eleitorais seja alocado de forma eficaz
Recomendação 170	Se a publicidade de campanha paga for permitida em media pública e/ou privada, o acesso a ela deve ser garantido em igualdade de condições a todos os concorrentes eleitorais, oferecendo taxas, e deve ser claramente rotulado, o que nem sempre é o caso. Propagandas políticas ocultas, indistinguíveis da cobertura editorial, entretanto, devem ser proibidas e evitadas. Além disso, no respeito à liberdade de expressão, limites à quantidade de tempo de antena pago ou, no caso da media impressa, de páginas pagas podem ser permitidas para evitar que a publicidade política seja amplamente utilizada por partidos e candidatos com grandes quantidades de recursos
Recomendação 171	Além disso, dada a quantidade considerável de campanhas e publicidade on-line não regulamentadas em plataformas de internet e media sociais, os estados-membros do Conselho da Europa devem adaptar urgentemente seus regulamentos para campanhas eleitorais e publicidade política para o ambiente online. Positivamente, algumas empresas de media social introduziram voluntariamente medidas para melhorar transparência para os eleitores marcando anúncios políticos pagos e permitindo que os eleitores saibam a fonte de anúncios pagos

Fonte: Venice Commission, 2020

Outra perspectiva sobre os desafios e problemas relativos à cobertura mediática das campanhas passa pela análise das queixas. Um estudo empírico baseado nas eleições legislativas de 2011 e 2015 aponta com os dados presentes na tabela 15 um dos problemas recorrentes, o facto de o “número de partidos e candidaturas é, substancialmente, superior àqueles que participam nos debates televisivos, e que, por fim, alcançam a casa da democracia” (Simões, p.30). Este problema apontado pela autora em relação à igualdade do tratamento de candidaturas continua presente na realidade política português, em 2015 o candidato Cândido Ferreira e Fernando Vale apresentaram queixas à Provedoria de Justiça por “tratamento diferenciado” devido as suas candidaturas independentes em relação às outras candidaturas apoiadas por partidos (Candidatos queixam-se à Provedoria de Justiça por tratamento diferenciado, Lusa, Outubro 2015), em 2017 em relação as eleições autárquicas o jornal Eco refere que a CNE já tinha recebido 170 queixas, sendo 9 delas relativo ao tratamento jornalístico das candidaturas e 3 sobre igualdade de tratamento de candidaturas (Silva, Cristina Oliveira e ECO, Autárquicas: Comissão Nacional de Eleições já recebeu 170 queixas, ECO, Agosto 2017), e em 2022 Público

avança que a ERC deliberou que a TVI deu “tratamento discriminatório” em relação as eleições autárquicas de 2021 ao privilegiar o debate entre Carlos Moedas e Fernando Medina (Borges, Liliana, ERC dá razão a queixa do BE e CDU e diz que debate na TVI entre Moedas e Medina foi “discriminatório”, Público, Fevereiro 2022).

Tabela 15 - Queixas apresentadas nas eleições de 2011 e 2015 relativas à cobertura mediática

	2011	2015
Partidos com assento parlamentar	6	7
Partidos inscritos no Tribunal Constitucional	17	21
Candidaturas à Assembleia da República	16	20
Candidaturas presentes nos debates televisivos	5	6

Fonte: Catarina Simões, 2019, p.29

5.3.2.3 A avaliação da cobertura mediática no PEI

A cobertura jornalística em Portugal tem evoluído desde os seus primeiros momentos com a nacionalização dos media pelo Estado pós 25 de Abril aos tempos atuais onde existe uma abertura e uma maior variedade dos meios de comunicação existentes. Esta mudança foi possível graças à introdução de nova legislação com a revisão constitucional de 1989, a substituição do antigo Decreto-Lei n.º 84-D/75 pelo novo regime jurídico da lei nº72-A/2015 e a lei 53/2005 que criou a ERC. Apesar de mudanças na legislação, os media em Portugal sofrem dois problemas: a concentração dos media e o tratamento desigual das candidaturas na cobertura jornalística.

Autores defendem que estes problemas recaem na falta ou na dificuldade de formulação de legislação relativa à liberdade de expressão e na distinção entre publicidade, comunicação, campanha e cobertura jornalística. Estes problemas acabam por se reflectir nas inúmeras queixas que as entidades responsáveis recebem em cada eleição realizada.

Como podemos observar no capítulo quatro, os valores relativos à integridade eleitoral em Portugal sobre a cobertura jornalística tem sofrido uma evolução positiva passando de 58 em 2015, 57 em 2016, 63 em 2019 e 69 em 2021. Esta evolução é possível de notar ao analisarmos os dados correspondente a cada eleição com base nas mesmas 5 perguntas, os valores variam de 1 a 5 e que correspondem a 1 (discordo totalmente), 2(discordo), 3(nem concordo nem discordo), 4 (concordo) e 5 (concordo totalmente), mencionado na tabela 16.

Ao analisarmos a tabela 16 é evidente a evolução positiva que a cobertura jornalística tem tido no ciclo eleitoral português. Todos os aspetos registaram uma melhoria ou mantiveram valores desde as eleições legislativas de 2015. Contudo, a segunda pergunta desta tabela acaba por manifestar uma tendência negativa devido ao enviesamento a favor do partido no poder. Mesmo que 3 represente um valor intermédio de não discordar ou concordar, o seu aumento de 2016 e 2019 de 2 para 3 em 2021 significa que os especialistas denotaram um impacto negativo do bias dos medias, sendo assim um aspeto a ter em conta nas próximas eleições.

Apesar da evolução positiva dos valores portugueses por parte dos especialistas, tanto candidatos e partidos e organizações responsáveis pelo assunto acima mencionados apresentam problemas em volta da temática da cobertura jornalística. Por isso, no capítulo 6 relativo às queixas recebidas pela CNE desde 2015 até 2022 iremos analisar a tendência das queixas recebidas internamente de modo a podermos comparar com a informação e as tendências dada pelos dados da integridade eleitoral feito por especialistas.

Tabela 16 – Dados correspondentes as perguntas que formulam integridade eleitoral da cobertura jornalística

Cobertura jornalística	2015	2016	2019	2021
jornais fornecem noticias sobre eleições de forma equilibrada	3	3	4	4
as notícias da televisão favorecem partido no poder	3	2	2	3
partidos e candidatos tem acesso justo a transmissões e publicidade política	4	3	4	4
jornalistas fazem uma cobertura justa das eleições	3	3	4	4

redes sociais foram usadas para expor fraude eleitoral	3	3	3	3
--	---	---	---	---

Fonte: Garnett, James & MacGregor, 2022b

5.3.3 O recenseamento eleitoral

Se considerarmos o processo de integridade eleitoral em Portugal, a questão do recenseamento apresentou em média os valores mais baixos dentro do ciclo eleitoral. De modo a compreendermos o porquê/a razão por detrás disto, é necessário o estudo da temática no contexto português. Para percebermos o recenseamento eleitoral no contexto português é necessário aprofundar os diversos tópicos que formulam o tópico no contexto geral e depois no caso nacional: o recenseamento e política, o recenseamento como uma das etapas fracas do ciclo eleitoral, o contexto histórico, o regime jurídico do recenseamento eleitoral em Portugal e os problemas que este apresenta, como os direitos eleitorais dos imigrantes dependentes dos acordos políticos portugueses e os direitos eleitorais dos emigrantes em relação às limitações da sua capacidades de voto no sistema português, a menção de aspetos que possam ser melhorados no contexto do recenseamento e por último a análise dos valores médios globais do recenseamento dentro do PEI.

5.3.3.1 O recenseamento e a política

O recenseamento é uma parte necessária para o funcionamento da política, porque permite que o eleitorado possa votar. Este processo “não atribui capacidade eleitoral activa, apenas a certifica e declara” (Costa, 2014, p.148), tendo em consideração os requisitos estabelecidos por cada Estado. O registo dos eleitores, por ser uma etapa fundamental no ciclo eleitoral, faz que seja a parte “mais complexa e controversa e menos bem-sucedida, da administração eleitoral” (Reynolds et al., 2008, p.154), pois esta apresenta uma grande quantidade de informação que tem de ser processada e distribuída pelas entidades responsáveis de modo a impedir votos falsos quer seja por votos múltiplos ou por personificação entre outros. Devido ao tamanho desta operação esta acaba por ser a etapa do ciclo eleitoral que mais consome, tanto tempo como dinheiro para sua realização (Reynolds et al., 2008).

Com a globalização e a cada vez maior facilidade das possibilidades de emigração e imigração pela população, o recenseamento ganha uma nova relevância ao ter de garantir a possibilidade de voto do seu eleitorado que se encontra espalhado pelo globo (Ellis, Wall, 2007). Fazendo com que a tarefa do recenseamento se torne mais complexa, mais cara devido às múltiplas mesas de voto no estrangeiro e recursos humanos para o processo e mais controversa devido às divergências entre as entidades políticas em relação ao voto dos emigrantes e imigrantes no sistema eleitoral.

5.3.3.2 O recenseamento eleitoral e a integridade eleitoral

Ao analisarmos os últimos dois relatórios publicados pelo Electoral Integrity Project, o relatório de maio de 2019 relativo ao dataset PEI 7.0 e relatório de maio de 2022 relativo ao dataset PEI 8.0, é possível observar que o recenseamento eleitoral em Portugal é a primeira dimensão aspeto com avaliação mais fraca dentro do ciclo eleitoral, apresentando apenas uma média de 50 valores (numa escala de 0 a 100) em ambos os relatórios. Contudo, com o novo relatório publicado, os autores referem que no decorrer do tempo entre a primeira e agora a última eleição estudada, em média global, três etapas do círculo eleitoral aumentaram em qualidade, sendo o recenseamento eleitoral a dimensão que regista o maior crescimento com 1.6 (Garnett, James & MacGregor, 2022a).

O recenseamento é uma das etapas do ciclo eleitoral que fica sujeito aquilo que Sarah Birch refere de “formas mais técnicas e subtis de malpractice, através da manipulação estratégica do quadro legal que rege as eleições, ocorrendo muito antes do dia da eleição” (Norris, 2013). A passagem de leis de recenseamento restritivas afeta a qualidade da eleição ao limitar o eleitorado que tenha capacidade ativa de votar, acabando por limitar o direito ao voto e a expressão da população em relação às elites políticas governantes.

5.3.3.3 O recenseamento eleitoral em Portugal

O recenseamento eleitoral é definido por “inscrição dos cidadãos numa base de dados, junto da respetiva entidade recenseadora, que é condição para o exercício do direito de voto em eleições ou referendos” (Cancela, Vicente, 2019, p.50). A entidade responsável pela recensão em Portugal é “correspondente à residência indicada no cartão de cidadão ou no bilhete de identidade. As entidades recenseadoras são, no território

nacional, as freguesias, e no estrangeiro, os distritos consulares (ou a embaixada, na ausência de consulado)” (Cancela, Vicente,2019, p.50).

Atualmente, o recenseamento é constante com a exceção dos últimos 60 dias anteriores a uma eleição. Esta permanente atualização do recenseamento é realizada graças à Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE) que recebe dados das entidades recenseadores e outros sistemas de informação por intermédio do Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE), relativo a casos como eliminações de inscrição por óbito, alteração de residência, inscrição automática ou voluntária dos eleitores.

O recenseamento ganha também relevância como mecanismo de “cumprimento de condições legal ou constitucionalmente impostas quanto a vários atos políticos e eleitorais” (Cancela, Vicente,2019, p.51), em casos onde estes atos dependem de “um quórum de participação superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento” (Cancela, Vicente,2019, p.51), como a apresentação de candidaturas ou projetos de lei levados à Assembleia da República, entre outros.

Uma das características fundamentais do recenseamento é o seu carácter oficioso e obrigatório. Contudo, esta oficiosidade termina com os cidadãos portugueses residindo no estrangeiro e os cidadãos estrangeiros que residem em Portugal.

O grande debate que envolve o recenseamento advém da questão do recenseamento voluntário por parte de cidadãos portugueses, independente da sua residência. Este voluntariado provém dum argumento no início da democracia portuguesa, onde portugueses residentes no estrangeiro teriam o seu “recenseamento obrigatório constituiria um dever incompatível (...) cujo cumprimento dificilmente seria assegurado, uma vez que, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1976, os serviços oficiais portugueses no estrangeiro não estariam em condições de levar a cabo as operações necessárias a essa efetivação” (Cancela, Vicente,2019, p.52).

Este tópico levantou problemas, por um lado na questão técnica, a não obrigatoriedade do mesmo levou a casos de “falsos recenseados” e a um aumento da chamada “abstenção técnica” devido à falta de atualização de informações correspondentes ao eleitorado. Este problema técnico levou que uma nova lei, a Lei n.º 47/2018 de 13 de agosto, ao alterar o “RJRE, passou por estabelecer o recenseamento oficioso dos cidadãos nacionais residentes no estrangeiro, acautelando, contudo, o carácter voluntário da operação, uma vez que estes conservam o direito de solicitar o cancelamento da inscrição no recenseamento automático” (Cancela, Vicente,2019, p.52).

Em termos históricos, a lei eleitoral portuguesa incorpora os direitos eleitorais dos emigrantes portugueses em relação às eleições legislativas desde 1976, tendo expandido a capacidade eleitoral com as leis de 1987 relativas às eleições para o parlamento europeu e 1997 para as eleições presidenciais e referendos. A lei de 1976 definiu o número relativo aos deputados eleitos para a Assembleia por parte dos residentes no estrangeiro com um máximo de dois deputados, um para o círculo fora da Europa e outro para o círculo europeu, só com a revisão constitucional de 1989 a aumentar para 4 deputados, 2 para cada círculo (Lisi et al., 2015).

Em termos constitucionais, ficou consagrado com a revisão de 1992 “a capacidade eleitoral de cidadãos estrangeiros” e o acesso do voto ao parlamento europeu, mas a mais importante revisão surge em 1997, com a permissão dos votos de emigrantes nas presidenciais (desde que apresentem laços de efetiva ligação à comunidade) e nos referendos, desde que esses se refiram a matéria referente à emigração (Costa, 2014).

Em termos legislativos e de fiscalização, é a CNE que se apresenta como órgão para “disciplinar e fiscalizar todos os actos de recenseamento e operações eleitorais” (Fontes, 2010, p.15) sendo a parte executiva liderada pelas entidades recenseadoras. A lei que atualmente vigora sobre o recenseamento em Portugal é a Lei n.º 13/99, de 22 de março (LRE) — regime jurídico do recenseamento eleitoral, aprovada ao abrigo do artigo 161.º, alínea c), da Constituição portuguesa e atualizada por 4 leis e 4 leis orgânicas sendo a última de Lei Orgânica n.º 1/2021, de 4 de junho.

Atualmente os direitos políticos dos cidadãos portugueses residentes encontram-se estipulados de acordo as regras da Tabela 17:

Tabela 17 – Direitos eleitorais dos emigrantes portugueses residentes no estrangeiro

Eleições legislativas	O voto é permitido, mas o seu resultado limitado já que o voto emigrante pode apenas eleger 4 deputados dos 230
Eleições presidenciais	O voto é permitido
Eleições europeias	O voto é permitido (com a ressalva dos portugueses que moram em países dos estados-membros, na sua inscrição de recenseamento tem de seleccionar se querem votar pelos deputados portugueses ou do seu país de residência)

Eleições autárquicas	O voto não é permitido
Referendos nacionais	O voto apenas é permitido quando o tema é referente a emigração
Referendos locais	O voto não é permitido

Fonte: OIM et al,2013

Contudo, apesar de uma evolução positiva de uma abertura do voto para os emigrantes portugueses, especialmente com a agilização do comprovar “ligações efetivas à comunidade portuguesa” para as eleições presidenciais, a lei eleitoral ainda fica aquém da necessidade do alargamento “dos direitos de sufrágio aos emigrantes ao nível das eleições autárquicas ou dos referendos de âmbito nacional sobre qualquer temática” (OIM et al.,2013, p.232). Um dos princípios fundamentais que formam o recenseamento português é o princípio da unicidade, um só recenseamento “é único para todas as eleições por sufrágio directo e universal e actos referendários (artigo 6.º da Lei do Regime do Recenseamento Eleitoral)”, fazendo com que a atual lei formule uma distinção entre o recenseamento dos portugueses morando no país e os que estejam fora do país.

Ressalva-se também a necessidade da criação de “mecanismos que facilitem o exercício efectivo, nomeadamente a possibilidade de exercerem o direito de voto electronicamente ou por proxy ou com disposição simultânea do método por correspondência e do presencial”(OIM et al.,2013, p.209), pois apesar da emigração ser um fenómeno constante na historia portuguesa que levou a que muitos nacionais se encontrem espalhados pelo globo, existe em muitas regiões uma escassez de mesas de voto, criadas com um critério mínimo de eleitores nessa região e provocando muitas vezes, a necessidade de deslocação de grandes distâncias do eleitor para que este possa votar.

Em relação aos estrangeiros residentes em Portugal as suas leis dividem-se em 3 seções:

1- “aos cidadãos de países de língua portuguesa com residência permanente em Portugal e em condições de reciprocidade (...) o que confere direitos políticos em reciprocidade

aos cidadãos do Brasil e de Cabo Verde, ao fim de dois anos de residência para votar e ao fim de três anos para ser eleito em eleições locais” (Oliveira,2017, p.8);

2- “aos estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, é conferida a capacidade eleitoral ativa e passiva para as autarquias locais ao fim de pelo menos três anos de residência em Portugal (...) (apenas com direitos de voto e não de ser eleitos)” (Oliveira,2017, p.8);

3 - “aos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia residentes em Portugal, em condições de reciprocidade, são concedidos ainda os direitos de elegerem e serem eleitos para o Parlamento Europeu, não sendo exigido um período mínimo de residência a estes cidadãos, tendo apenas de provar a sua residência habitual em Portugal para proceder ao Recenseamento Eleitoral no país” (Oliveira,2017, p.8).

Como podemos observar, os direitos dos estrangeiros no contexto eleitoral português baseia-se bastante no princípio de reciprocidade dos direitos políticos, só os estrangeiros de certos países com que Portugal tenha acordos políticos é que os seus cidadãos obtêm direitos eleitorais. Com uma segunda implicação já referida, de uma necessidade de recenseamento voluntário perante a Administração Eleitoral (com exceção de brasileiros que peçam o cumprimento do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federal do Brasil).

Os direitos eleitorais dos estrangeiros encontram-se bastante limitados, tendo apenas acesso às eleições autárquicas portuguesas, com a exceção dos cidadãos dos estados-membros da União Europeia que também votam nas eleições europeias.

5.3.3.4 A avaliação do recenseamento eleitoral no PEI

O recenseamento é um dos aspetos mais importantes do ciclo eleitoral, e devido à sua importância, o seu processo é complexo, demoroso e de grande custo para os estados, ocorrendo muitas vezes falhas no seu desenrolar. Esta é uma das etapas que permite o constrangimento das eleições através da manipulação das leis e limitando a capacidade de voto da população.

Em Portugal, o recenseamento eleitoral no período democrático surge pela primeira vez em 1976 sendo sucessivamente alargado com as sucessivas revisões constitucionais de 1992 e 1997. Apesar das diferentes atualizações, que tanto as leis como as instituições responsáveis pelo recenseamento têm sofrido, os especialistas apontam

falhas nas leis relativas aos emigrantes, como a sua inscrição voluntária e sua não possibilidade de participação nos referendos e eleições autárquicas, bem como o recenseamento de imigrantes bastante dependente de acordos bilaterais políticos entre Portugal e o país da nacionalidade do imigrante.

Como podemos observar no capítulo anterior, os valores relativos à integridade eleitoral em Portugal sobre o recenseamento eleitoral têm sofrido uma evolução positiva nas três eleições consideradas, de 46 em 2015, 52 em 2016, 61 em 2019 e por último em 2021 a obter 58 diminuindo em relação ao ano anterior. Apesar desta tendência de crescimento ter sido interrompida, é de denotar que este crescimento fez com que desde a eleição de 2016, Portugal não apresente um valor mais abaixo de 50 em todas etapas do ciclo eleitoral. De modo a compreendermos estes valores, vamos analisar os dados correspondentes a cada eleição feito com base nas mesmas 3 perguntas. Os valores variam de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente):

Tabela 18 – Dimensões da integridade eleitoral relativas ao recenseamento eleitoral

Recenseamento eleitoral	2015	2016	2019	2021
Alguns cidadãos não estavam listados no registo	3	3	2	2
O registo eleitoral era impreciso	4	3	3	3
Alguns eleitores inelegíveis foram registados	3	2	3	3

Fonte: Garnett, James & MacGregor, 2022b

Ao analisarmos a tabela 18, compreendemos a razão da evolução da avaliação do recenseamento português, nomeadamente devido à falha de recenseamento como à imprecisão do registo eleitoral, que apresentam uma diminuição dos valores depois de 2015. Contudo os valores mantiveram-se praticamente inalterados em relação ao registo de eleitores inelegíveis. Os aspetos mais negativos associados ao recenseamento referem-se à imprecisão do registo eleitoral e ao registo de eleitores inelegíveis, devido a questões

como a falta de remoção de pessoas falecidas dos registos eleitorais ou falta de informação dos eleitores que trocaram de residência (caso comum para votos da emigração) entre outros.

Na perspetiva dos especialistas, o recenseamento português ainda apresenta falhas consideráveis, tornando-o a etapa com o valor mais baixo do ciclo eleitoral. Tendo em consideração os problemas que os especialistas apontam no caso português, iremos analisar no capítulo 6 as queixas recebidas pela CNE desde 2015 a 2022, para saber de que forma os eleitores têm sentido de forma interna estas falhas e comparar com os dados da integridade eleitoral.

6 - A CNE E A QUALIDADE DO PROCESSO ELEITORAL

6.1. Introdução

A jurisprudência eleitoral é um ponto importante no ciclo eleitoral, pois permite aos eleitores e candidatos a possibilidade de apontar e resolver problemas que estes detetam ao longo do processo eleitoral. No contexto português a jurisprudência encontra-se repartida por vários órgãos: a CNE, o TC e a ECFP.

A integridade eleitoral parte da perspetiva de especialistas que apontam problemas/deficiências em cada componente do ciclo eleitoral. Contudo, também é importante a perspetiva interna dos atores que participam no contexto eleitoral de modo a depreendermos quais são os problemas e sua recorrência ou não nas eleições portuguesas. A análise das queixas recebidas por parte da CNE servem como janela para a análise da ação dos agentes políticos de acordo com as regras definidas do processo eleitoral, como também para realçar os aspetos por vezes esquecidos entre a “realidade normativa e realidade dos factos” (Martins & Mendes, 2005, p.141).

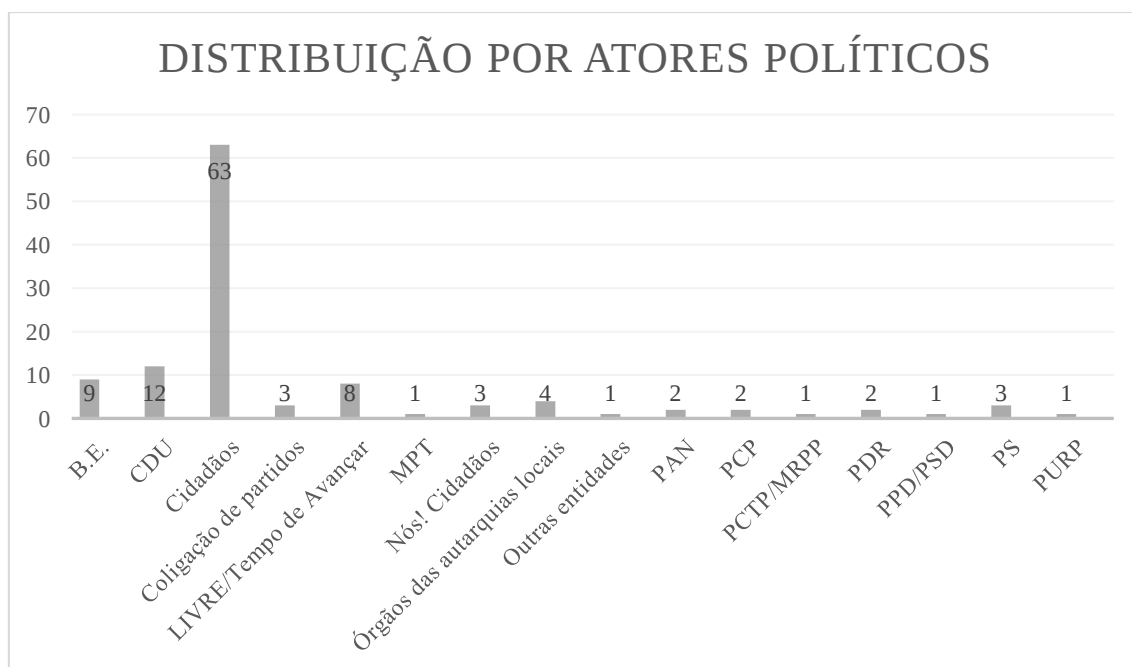
Ao analisarmos as queixas, três tipos de variáveis são encontrados: a iniciativa (o ator que participa a queixa - cidadão, movimento ou partido), o tema (de acordo com o site do CNE, a queixa apresentada recai em 15 categorias, 14 delas definidas e 1 para outros assuntos), e a sua resolução (que recai em 4 deliberações: Resolução, Recomendação, Parecer e Informação), que pode passar na passagem das queixas as entidades competentes como o TC e a ERC e o Ministério Público.

No livro *30 anos de Democracia: retrospectiva das eleições para a assembleia da república 1975-2005*, Manuel Meirinho Martins e Maria de Fátima Abrantes Mendes dedicam uma secção relativa às queixas eleitorais, analisando as eleições para a assembleia constituinte e posteriormente todas as eleições legislativas até 2005. Neste capítulo seguinte iremos analisar as queixas/processo instaurados dos dados publicados no website da CNE, desde 2015 (ano mais cedo a que tivemos acesso aos dados) até 2022, considerando em particular três momentos eleitorais: legislativas, presidenciais, autárquicas gerais.

6.2. As queixas nas eleições legislativas, 2015-2022

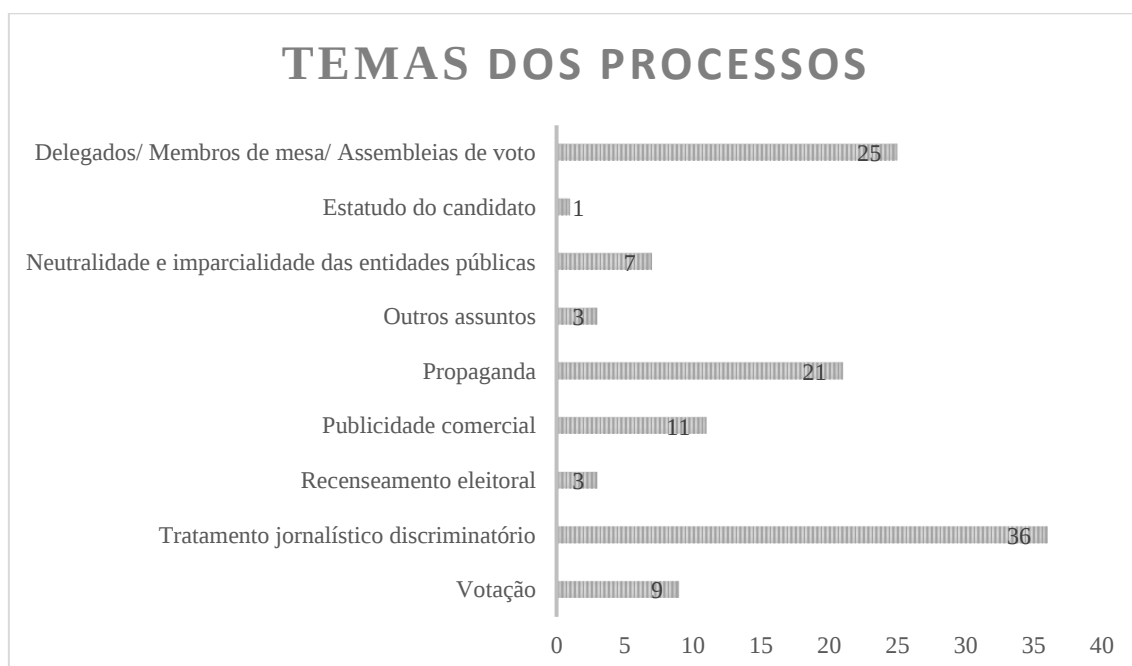
6.2.1. 2015

Figura 6 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições legislativas 2015



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.d.

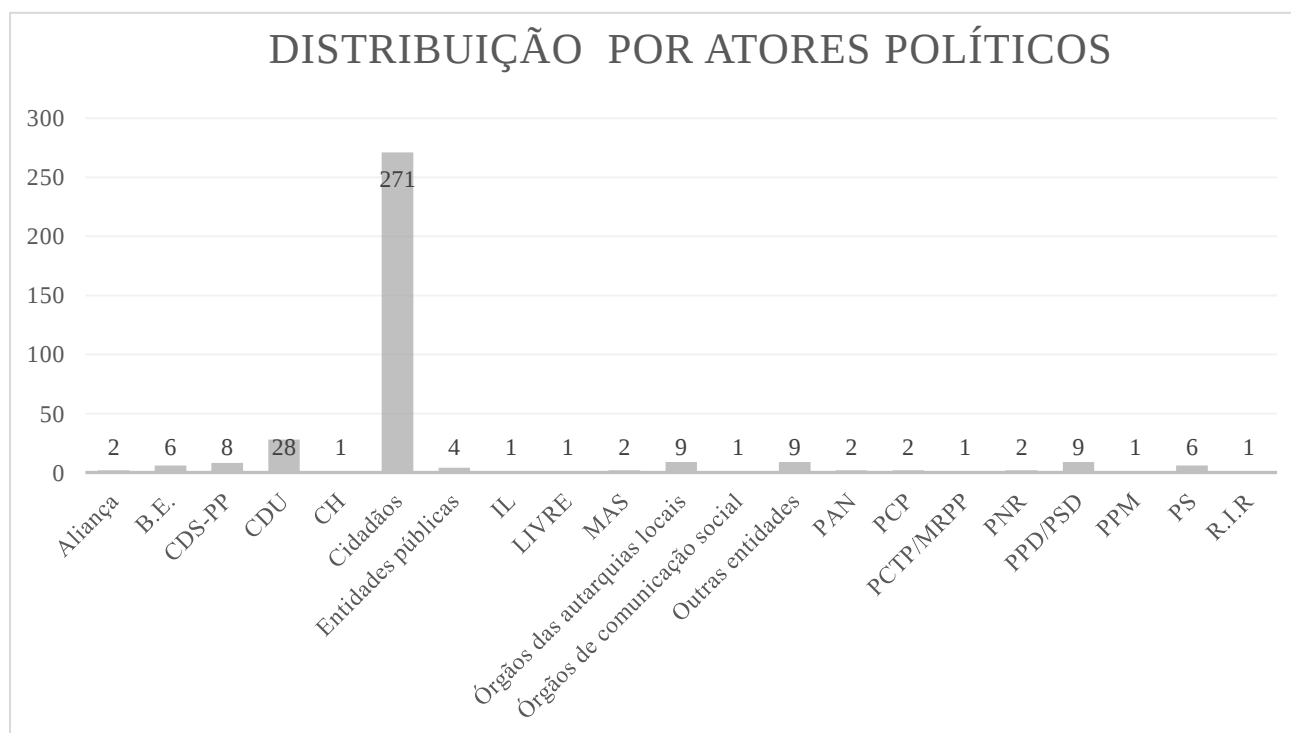
Figura 7 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições legislativas 2015



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.d.

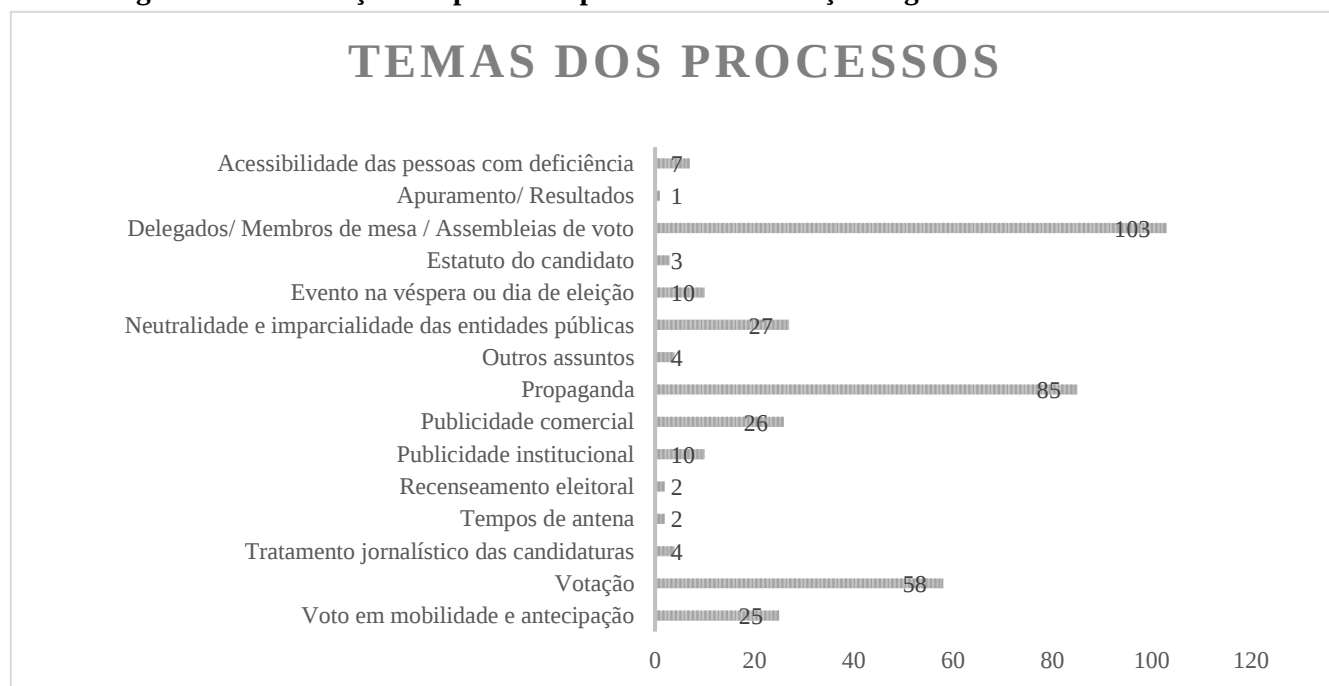
6.2.2. 2019

Figura 8 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições legislativas 2019



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.e.

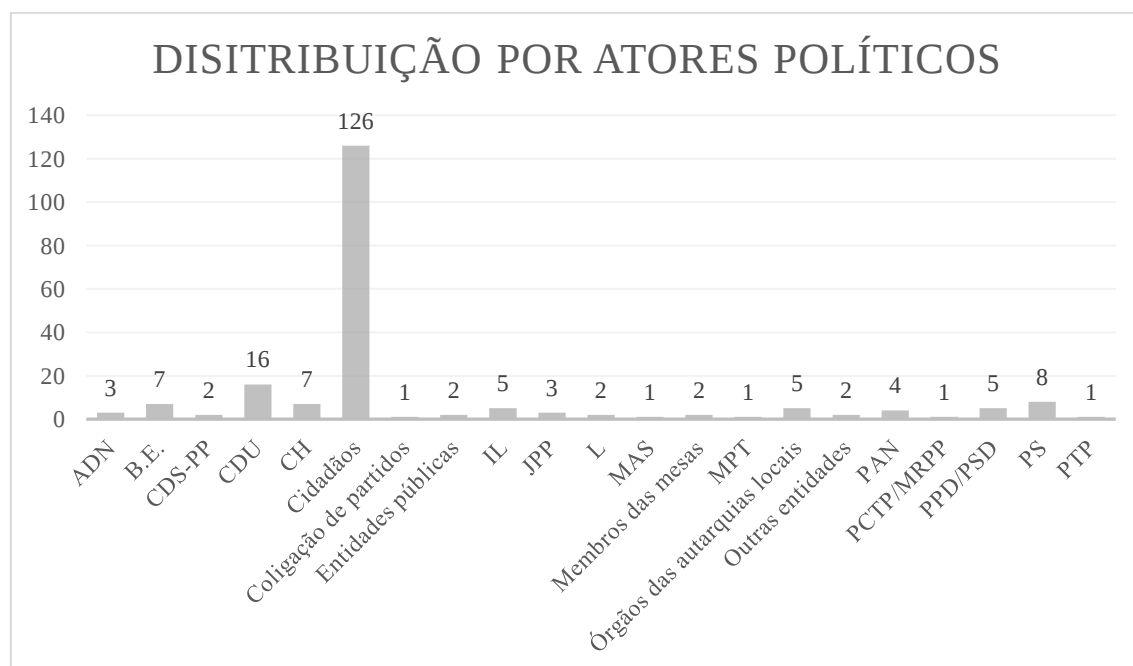
Figura 9 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições legislativas 2019



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.e.

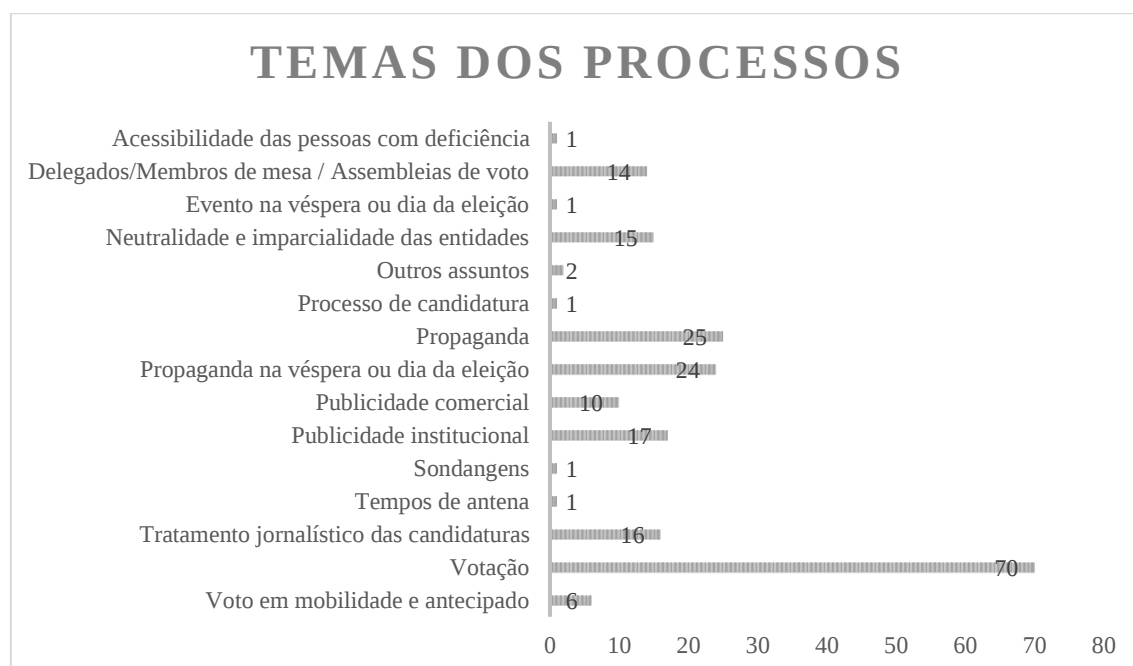
6.2.3. 2022

Figura 10 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições legislativas 2022



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.f.

Figura 11 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições legislativas 2022



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.f.

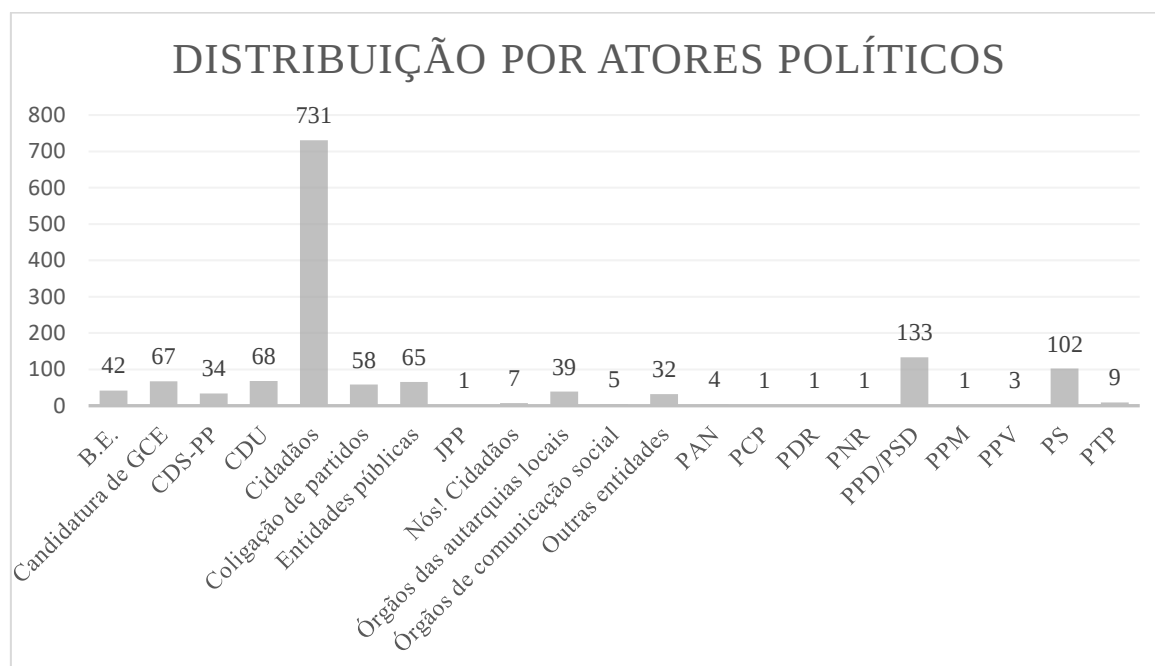
Analisando as eleições legislativas de 2015, 2019 e 2022 é possível evidenciar os seguintes resultados: o número de processos instaurados aumentou de 2015 para 2019 e diminuiu para 2022 passando de 116 processos, para 367 e 204 processos, respetivamente.

As temáticas mais abordadas nos processos foram: a questão da votação e da propaganda e os delegados de voto em 2019 e 2022 e em 2015 a maior temática parte do tratamento jornalístico discriminatório. Os autores que mais tomaram iniciativa foram os cidadãos, seguidos pela CDU como partido que mais apresentou processos. Além destes dois atores políticos, os processos foram também apresentados quer por partidos com representação ou sem representação parlamentar como – PPM, R.I.R., Nós! Cidadãos - como também por iniciativa de entidades públicas ou privadas como órgãos da comunicação social, entre outros.

6.3. As queixas nas eleições autárquicas, 2015-2022

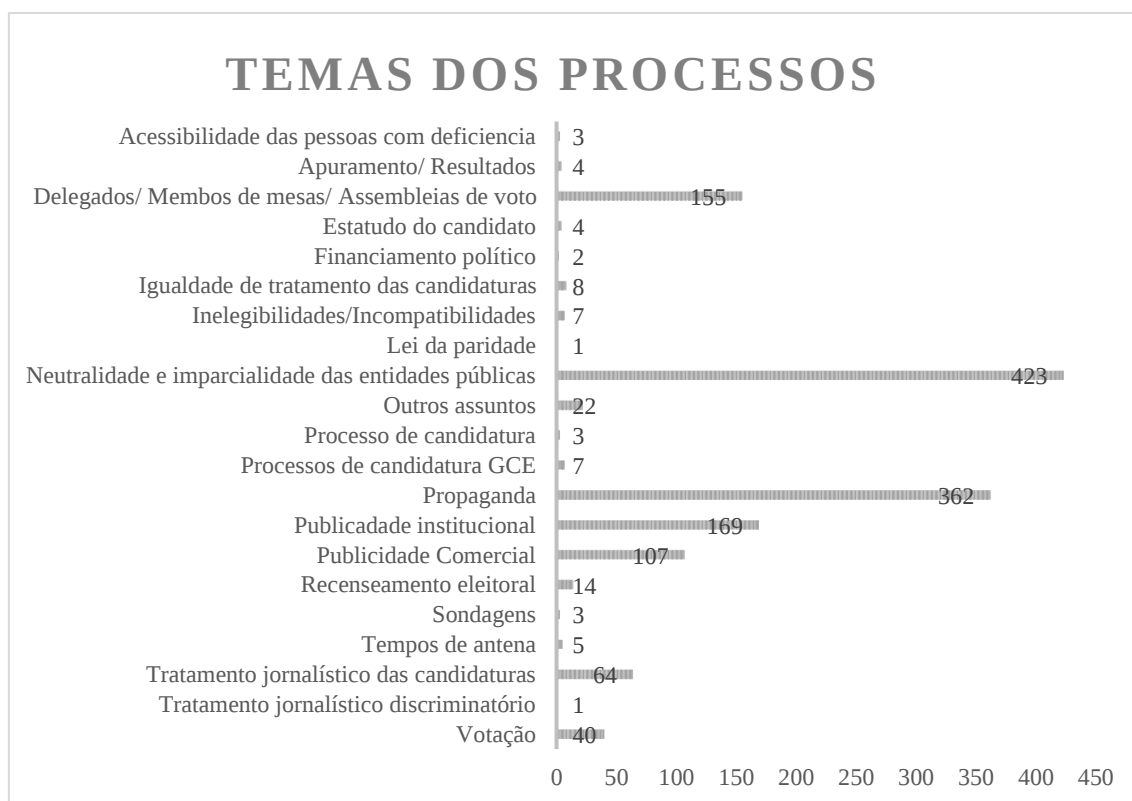
6.3.1. 2017

Figura 12 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições autárquicas 2017



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.g.

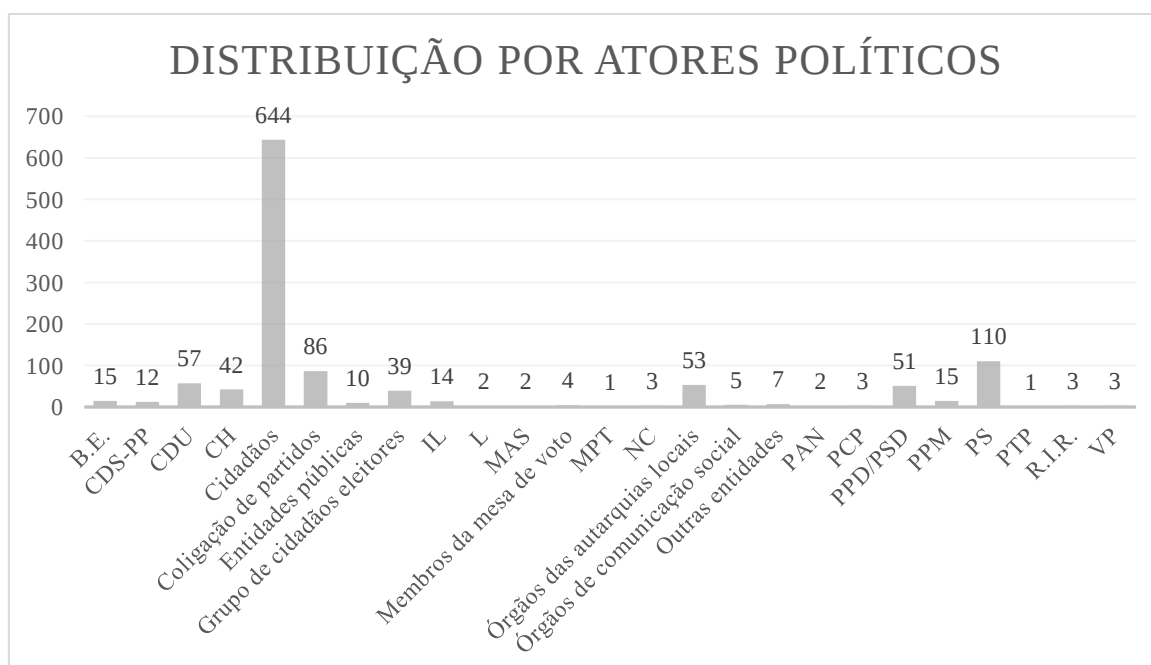
Figura 13 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições autárquicas 2017



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.g.

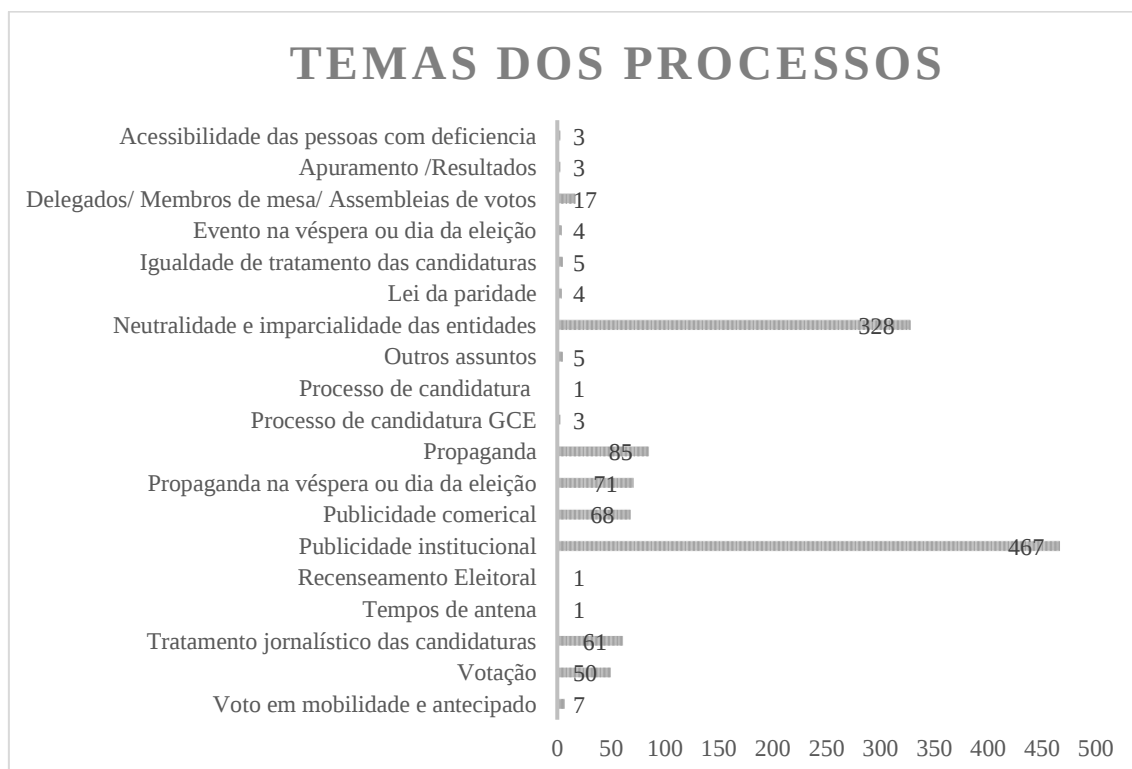
6.3.2. 2021

Figura 14 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições autárquicas 2021



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.h.

Figura 15 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições autárquicas 2021



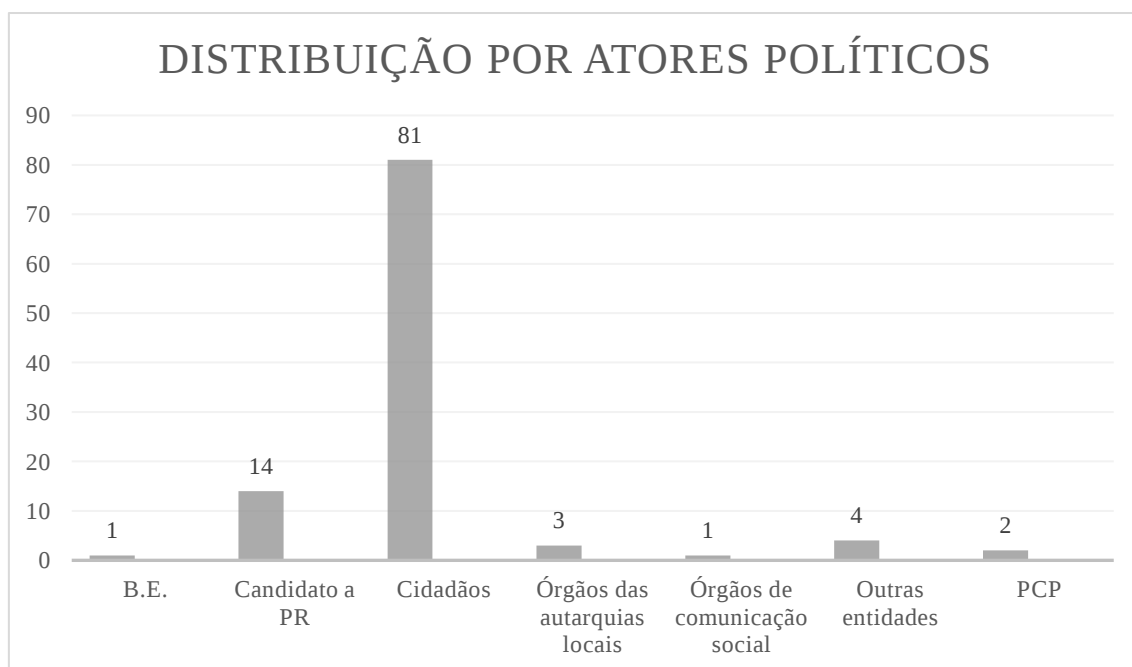
Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.h.

Considerando as eleições autárquicas analisadas entre 2017 e 2021, é possível depreender os seguintes resultados: esta eleições apresentam o maior número de processos recebidos, contabilizando 1404 processos nas eleições de 2017, um aumento em duas vezes dos valores de 2013 que foram 692, enquanto as eleições de 2021 apresentam uma diminuição para 1184 processos. Os cidadãos mantêm-se como maior ator político que interage com a CNE, sendo seguidos pelos partidos PSD e PS como os maiores participantes, seguidos pela CDU. As temáticas mais debatidas referem-se à neutralidade e imparcialidade das entidades, da publicidade institucional e da propaganda.

6.4. As queixas nas eleições presidenciais, 2015-2022

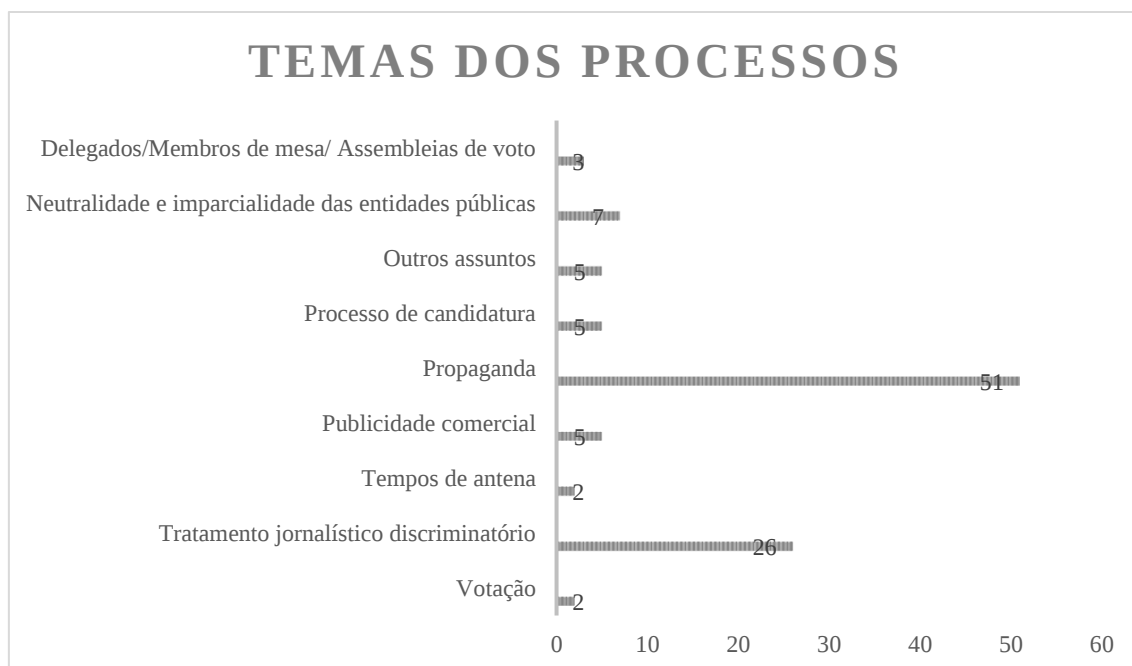
6.4.1. 2016

Figura 16 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições presidências 2016



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.i.

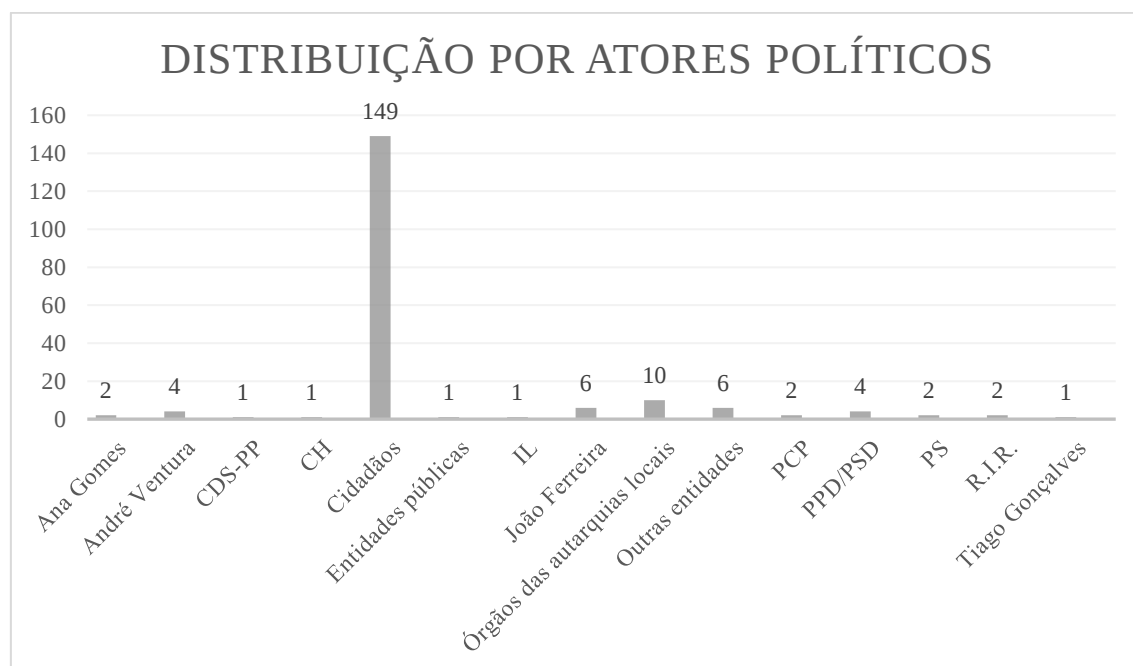
Figura 17 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições presidenciais 2016



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.i.

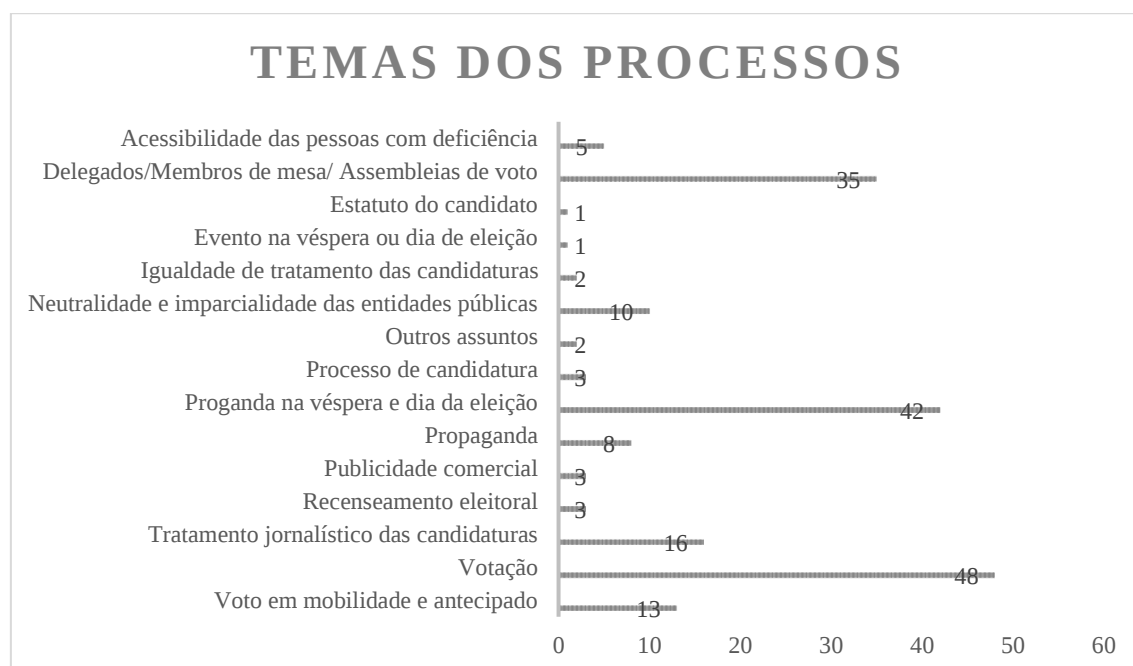
6.4.2. 2021

Figura 18 - Distribuição dos processos por atores políticos nas eleições presidenciais 2021



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.j.

Figura 19 - Distribuição dos processos pelos temas nas eleições presidenciais 2021



Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.j.

Considerando as eleições presidenciais analisadas entre 2016 e 2021, é possível depreender os seguintes resultados: houve um aumento do número de processos de 106 para 192 de 2016 para 2021. Nestas eleições, os Cidadãos mantêm-se como maior ator

político, seguidos pelos candidatos às presidenciais, que ultrapassam os processos iniciados pelos próprios partidos. As temáticas mais apontadas foram a votação e propaganda na véspera e dia da eleição em 2021 e em 2016 o tratamento jornalístico discriminatório.

Tabela 19 – Número de processos total em cada eleição *

Tipo de eleição	Legislativas	Autárquicas	Presidenciais
2015	351		
2016			138
2017		1401	
2018			
2019	389		
2020			
2021		1184	192
2022	204		

Fonte: Comissão Nacional de Eleições, s.d.f; s.d.h ; s.d.j

*valores finais retificados pelos últimos relatórios de cada tipo de eleição

6.5. Análise comparativa dos processos

Com os gráficos e valores que estes apresentam podemos chegar a várias conclusões sobre as falhas do processo eleitoral português na perspetiva interna dos atores participantes. Dos três tipos de eleições consideradas, as eleições autárquicas são as que mais levam à mobilização dos atores, apresentado o maior número de queixas à CNE, ultrapassando mais de 1000 casos desde as eleições autárquicas de 2017. Uma constante que caracteriza os diferentes processos eleitorais consiste no facto de serem os cidadãos o tipo de ator político que mais avança com os processos.

Outro facto que podemos apontar, exceto as presidenciais, é que o número de processos das últimas duas legislativas (2019 para 2022) e das autárquicas (2017 para 2021) tem diminuído, contrariando o aumento que estas obtiveram em anos anteriores. As autárquicas apresentam uma subida das queixas de 692 para 1401 entre 2013 e 2017 seguida de uma descida em 2021 para 1184 processos, enquanto as legislativas têm uma subida de 351 em 2015 para 389 em 2019, caindo para quase metade em 2022 para 204. As únicas eleições que viram um aumento de processos foram as presidenciais com um

aumento de mais de 30%, passando de 138 processos em 2016 para 192 processos em 2021.

Poderíamos apontar que este aumento ocorreu devido às circunstâncias de pandemia que caracterizou a eleição de janeiro de 2021, obrigando a alterações nos métodos de votação, na organização das mesas eleitorais, podendo por isso abrir a porta a um maior número de queixas e pedidos de parecer destes novos contextos. Neste mesmo contexto foram também realizadas as eleições autárquicas em setembro de 2021, contudo, o número de queixas neste caso diminuiu em relação ao ano anterior, pois após a experiência das eleições presidenciais todos os participantes no contexto eleitoral já estavam preparados para este novo cenário pandémico e as alterações que este trazia. Também nas últimas eleições legislativas realizadas em 2022 (ainda durante o COVID-19), regista-se uma diminuição das queixas.

O último aspeto que podemos apontar relaciona-se com os partidos políticos e a sua participação nos processos. Como podemos observar nas eleições legislativas e autárquicas, o segundo maior ator político foram os partidos, a CDU nas legislativas e nas autárquicas, o PPD/PSD em 2017 e o PS em 2021. Contudo, apesar dos partidos de centro se apresentarem como os segundos maiores atores nas eleições autárquicas, denota-se uma tendência clara que nos três tipos de eleições existe uma prevalência de participação por parte dos partidos mais pequenos nos valores totais, constituída pelos partidos que têm representação parlamentar como BE, PCP, CDU, PAN, CDS-PPS, IL, CH e os partidos que não têm representação parlamentar como R.I.R., Nós! Cidadãos, MPT, MAS, PCTP/MRPP, PURP, PNR entre outros. No caso do R.I.R., este também apresentou queixas nas eleições presidenciais de 2021.

Nas eleições presidenciais, os segundos maiores atores políticos foram os candidatos em 2016 e os órgãos das autarquias locais em 2021. O facto de os candidatos desempenharem um papel importante nas eleições presidenciais está associado ao contexto específico que as eleições presidenciais portuguesas apresentam. Em primeiro, quem se candidata às eleições são os candidatos independentes que porventura podem ser apoiados pelos partidos, fazendo que estes tenham um redobrado interesse na lisura do processo eleitoral. Pelo outro lado, como referido anteriormente, as eleições de 2021 foram marcadas pelo contexto pandémico e pelas diversas mudanças implementadas no sistema eleitoral, mudanças essas em grande parte dentro da responsabilidade dos órgãos das autarquias locais.

Em relação às temáticas mais abordadas nas eleições, mencionamos os seguintes pontos:

- Nas legislativas – votação; propaganda; delegados/membros de mesa/ assembleias de voto; tratamento jornalístico discriminatório
- Nas autárquicas – publicidade institucional; propaganda; neutralidade e imparcialidade das entidades
- Nas presidenciais - votação; propaganda na véspera e dia da eleição; tratamento jornalístico discriminatório

Existem temáticas que se repetem e que evidenciam problemas transversais referidos por parte de diversos atores políticos: o tratamento jornalístico discriminatório; a questão dos procedimentos de voto e questões relacionados com a propaganda política dos participantes nas eleições. Como desenvolvido no capítulo 5.3.2 relativo aos media e política, existe uma cobertura desigual levando a que candidatos e partidos tenham dificuldades na sua representação no contexto eleitoral. A questão da votação sempre foi uma temática debatida graças à questão do voto à distância, mudanças do recenseamento eleitoral, entre outros aspetos, mas podemos observar que esta temática ganhou ainda maior relevância no contexto pandémico eleitoral onde as várias mudanças promoveram alterações no momento de votação. A questão da propaganda política parte muito da dificuldade da regulamentação da própria num contexto de liberdade de expressão. Por outras palavras, a linha entre propaganda e comunicação é ténue, promovendo debates na questão da publicidade política.

As queixas apresentadas nas eleições autárquicas relacionam-se com o contexto das próprias eleições. Estas eleições partem de um esforço conjunto entre as juntas de freguesia, câmaras municipais e as entidades responsáveis para a realização das eleições. Esta proximidade entre os órgãos a ser eleitos e os órgãos a serem responsáveis pela organização das suas eleições levam a casos de queixas de falta neutralidade e imparcialidade das entidades e das próprias publicidades que as instituições possam promover.

7- CONCLUSÃO

Com esta dissertação foi possível atingir o objetivo principal do estudo da integridade eleitoral portuguesa durante o período democrático.

Ao longo deste estudo podemos obter as seguintes conclusões. Em primeiro lugar, os valores médio obtidos do Electoral Integrity Project relativos à integridade eleitoral portuguesa aumentaram de forma positiva. Contudo, estes valores apenas foram obtidos na análise de quatro eleições (3 legislativas e 1 presidencial) ao longo do período eleitoral, fazendo com que a análise longitudinal seja limitada.

Apesar da avaliação progressiva da integridade eleitoral portuguesa deparamo-nos com três grandes problemas que encobrem o ciclo eleitoral português: financiamento político, cobertura mediática e recenseamento eleitoral. Ao analisarmos estes problemas reparámos a semelhança de falhas relativas aos mesmos, a falta de recursos quer humanos e financeiros para as entidades responsáveis da gestão eleitoral, a dificuldade de mudança e a falta de vontade política para a realização de mudanças que possam prejudicar a classe política no poder em questões como a reforma eleitoral portuguesa e o financiamento dos partidos políticos. Finalmente, registam-se problemas relativos à legislação eleitoral quer na sua definição e aplicação dos direitos dos eleitores.

Ao analisarmos os dados dos projetos internacionais sobre o contexto português, estes apontam o piorar de problemas como a corrupção, a falta de independência judicial (é apontado que em Portugal a sua independência judicial tem sido posta em causa graças a influências indevidas por parte do poder executivo) e a falha de uma execução previsível das leis por parte do executivo e de funcionários públicos (a falha desta componente provoca que ocorrem discrepâncias entre as leis e as práticas das mesmas podendo ir contra os princípios democráticos).

No caso português percebemos que as avaliações da democracia (por parte de organizações internacionais como o IDEA, V-DEM e FREEDOM HOUSE) são afetadas negativamente devido aos diversos problemas apontados referentes aos direitos civis das minorias e o seu tratamento discriminatório, o abuso da força policial e ao facto de existirem casos de trabalhos forçados por parte imigrantes que são explorados economicamente, bem como a falta de acesso à justiça.

Finalmente, as baixas avaliações (relativamente à média europeia) de algumas organizações internacionais (por exemplo a EIU) dizem respeito à participação política e da cultura política.

Relativamente às eleições em Portugal, é apontado pelo ODHIR, que a grande falha foca-se na administração eleitoral na questão da transparência e abertura da mesma, acompanhado por questões como comissões de voto e adaptação do contexto eleitoral ao eleitorado com deficiências motoras e psicossociais. Além de problemas como o financiamento de campanha, o enquadramento legal, a comunicação social entre outros.

Como referido anteriormente, todas estas falhas convergem ao avaliar Portugal como uma democracia que apresenta falhas e é apelidada pelos vários projetos neste âmbito com os seguintes termos: “mid-range democracy” ou “flawed democracy” ou “electoral democracy”.

Analisando os dados nacionais relativos às queixas recebidas pela CNE nas eleições legislativas, presidenciais e autárquicas, encontramos que nas autárquicas é onde são apresentadas o maior número de queixas, com os cidadãos a serem o principal ator político a participar, seguido de partidos como CDU, PS e PSD, com uma tendência clara de uma maior participação de queixas por parte dos partidos mais pequenos nos valores totais quer sejam com ou sem representação parlamentar.

Em termos temáticos, observa-se uma congruência nos problemas que emergem nos três tipos de eleições: o tratamento jornalístico discriminatório; a questão dos procedimentos de voto e questões relacionadas com a propaganda política dos participantes nas eleições. Ao compararmos estas problemáticas internas com as problemáticas externas apontadas por organizações internacionais, reparamos que a questão dos media e propaganda é um assunto mencionado por ambas as partes. Por outro lado, as queixas relacionadas com o financiamento político e o recenseamento eleitoral surgem em menor número a nível nacional, fazendo com que possamos concluir que a correspondência entre problemas observados exteriormente e de forma nacional é apenas parcial.

Quanto aos obstáculos à realização deste trabalho, em primeiro lugar ocorre destacar a falta de acesso e abertura para o estudo dos processos apresentados à CNE. Os dados desta instituição seriam uma ótima ferramenta de estudo para o contexto eleitoral português. No entanto, não tendo acesso, isto obrigou a várias alterações no objetivo final

deste trabalho. Em relação aos dados internacionais, principalmente no Electoral Integrity Project e os relatórios apresentados pela ODHIR, foram realizados estudos num número reduzido de eleições portuguesas, limitando bastante o que poderia ter sido um estudo amplo de avaliação progressiva do ciclo eleitoral português durante os quase 50 anos de democracia.

Este estudo vem a complementar a área de investigação iniciada pelo Electoral Integrity Project, ao introduzir um estudo com fontes nacionais e internacionais para avaliação do ciclo eleitoral e para o estudo do caso português. De forma semelhante, para esta temática a investigadora Carla Luís apresentou vários artigos com o apoio do projeto para o estudo da integridade eleitoral portuguesa focando-se em eleições específicas no contexto pandémico. Já com este nosso estudo tentou-se fazer uma avaliação global e temporal desde o 25 de Abril de 1974, de forma a tentar apresentar um estudo completo do período democrático português.

Propomos como desafios futuros para investigação do contexto eleitoral português, a realização de estudos comparativos com outros países, nomeadamente com países advindos da terceira vaga democratização como Portugal, para avaliar as diferenças nos padrões eleitorais e os principais fatores explicativos.

8 – BIBLIOGRAFIA

- Alexandrino, J. (2009). *Problemas Jusfundamentais Emergentes da Regulação da Rádio e da Televisão em Portugal*. Congresso Luso-Italiano de Direito Constitucional.
- Almeida, A. P. T. D. (2010). Portugal. In *Elections in Europe: A Data Handbook* (pp. 1525-1577). Nomos Verlag.
- Alvim, F. F. (2015). Integridade eleitoral: Significado e critérios de qualificação. *Ballot*, 1(2), 213–228.
- Antunes, J. L. (2012). *As notícias das campanhas: Análise da cobertura da imprensa nas eleições legislativas de 2011* [MasterThesis, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa]. <https://run.unl.pt/handle/10362/7607>
- Assembleia da República (s.d.) Revisões Constitucionais. <https://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx> , acesso em 10 de julho de 2023
- Bértoa, F. C.; Molenaar, F.; Piccio, D.; Rashkova, E. (2014) «The world upside down: Delegitimising political finance regulation». *International Political Science Review* 35, n. 3. 355–75.
- Bishop, S., & Hoeffler, A. (2016). Free and fair elections: A new database. *Journal of Peace Research*, 53(4), 608–616.
- Borges, L. (2022, fevereiro 25) ERC dá razão a queixa do BE e CDU e diz que debate na TVI entre Moedas e Medina foi “discriminatório”. *Público*.
- Botelho, L. (2018, junho 8). «Será impossível cumprir as nossas funções» sem muito mais meios. *Público*.
- Botelho, L. (2021, outubro 22). Nova Lei do Tribunal Constitucional fez prescrever 82 processos de multas a partidos. *Público*.
- Cancela, J. C. G., & Vicente, M. (2019). Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: Diagnóstico e hipóteses de reforma. Câmara Municipal de Cascais.
- Casas-Zamora, K., & Zovatto, D. (2016). The cost of democracy: Essays on political finance in Latin America. *Estocolmo: International Idea*.
- Castaño, D. (2012). Mário Soares e o sucesso da transição democrática. *Ler História*, 63(NA), 9–31.
- Castaño, D. (2014). Representação e Democracia na transição portuguesa. *Cadernos Mateus Doc*, 04, 119–129.

Coffé, H. (2017). Citizens' media use and the accuracy of their perceptions of electoral integrity. *International Political Science Review*, 38(3), 281–297. <https://doi.org/10.1177/0192512116640984>.

Concepção de Sistemas Eleitorais: O Novo Guia do Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral(2005), IDEA

Comissão de Veneza; Conselho da Europa (s.d.) Opinions and studies in the electoral field https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Opinions_and_studies, acesso em 14 de junho de 2023

Comissão Nacional de Eleições (s.d.a) Esclarecimento Eleitoral <https://www.cne.pt/content/apresentacao>, acesso em 10 de fevereiro de 2023

Comissão Nacional de Eleições (s.d.b) Origem <https://www.cne.pt/content/origem>, acesso em 10 de fevereiro de 2023

Comissão Nacional de Eleições (s.d.c) Estatuto e Composição <https://www.cne.pt/content/estatuto-e-composicao>, acesso em 10 de fevereiro de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d. d) Eleições para a Assembleia da República 2015 <https://www.cne.pt/content/eleicoes-para-assembleia-da-republica-2015>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d. e) Eleições para a Assembleia da República 2019 <https://www.cne.pt/content/eleicoes-para-assembleia-da-republica-2019>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d. f) Eleições para a Assembleia da República 2022 <https://www.cne.pt/content/eleicoes-para-assembleia-da-republica-2022>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d.g) Eleições Autárquicas 2017 <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2017>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d.h) Eleições Autárquicas 2021 <https://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2021>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d.i) Eleições para o Presidente da República 2016 <https://www.cne.pt/content/eleicao-para-o-presidente-da-republica-2016>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d.j) Eleições para o Presidente da República 2021 <https://www.cne.pt/content/eleicao-para-o-presidente-da-republica-2021>, acesso em 30 de julho de 2023

Comissão Nacional de Eleições. (s.d.k) *ONU - Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e políticos*. <https://www.cne.pt/content/onu-pacto-internacional-sobre-os-direitos-civis-e-politicos> , acesso em 10 de fevereiro de 2023

Costa, L. T. L. (2014). O voto dos portugueses residentes no estrangeiro no actual ordenamento jurídico português.

Costa, L. T. L. (2014). O voto dos portugueses residentes no estrangeiro no actual ordenamento jurídico português. <https://doi.org/10.34628/s56y-ac58>

Davis-Roberts, A., & Carroll, D. J. (2010). Using international law to assess elections. *Democratization*, 17(3), 416–441. <https://doi.org/10.1080/13510341003700253>

Della Porta, D., Mény, Y., & Serrão, L. (1994). *Democracia e corrupção na Europa*. Inquérito

Diamond, L. (1996). Is the Third Wave over? *Journal of Democracy*, 7(3), 20–37.

Diamond, L. (2002). Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.

Duarte, A. F. G. (2021). O sufrágio obrigatório em Portugal e a sua adequação ao sistema eleitoral português

Edgell, A. B., Mechkova, V., Altman, D., Bernhard, M., & Lindberg, S. I. (2018). When and where do elections matter? A global test of the democratization by elections hypothesis, 1900–2010. *Democratization*, 25(3), 422–444. <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1369964>

Ellis, A., & Wall, A. (2007). Voting from abroad: The international IDEA handbook. International Idea.

Entidade das Contas e Financiamento Político (s.d.) Apresentação <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas00.html> , acesso em 20 de junho de 2023

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2022) A ERC num Relance - ano 2022 <https://www.flipsnack.com/ercpt/a-erc-num-relance-tjqz0s8unf/full-view.html> , acesso em 20 junho de 2023

Espinoza, I. M. (2015). ¿ *Cómo se ha evaluado la calidad de las elecciones?*

Eurobarometer, Special (2020) Corruption. Brussels: European Commission <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>

EuroPAM, (s.d.).Italy Public Accountability Index <https://europam.eu/?module=country-profile&country=Italy> , acesso em 20 junho de 2023

Fernandes, T. (2017). *Variedades de Democracia na Europa do Sul 1968-2016: Uma comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*. ICS-Imprensa de Ciências Sociais

Freidenberg, F. (2017). ¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016). *Dados*, 60, 1095–1142.

Freire, A. (2005). Party system change in Portugal, 1974-2005: The role of social, political and ideological factors. *Portuguese Journal of Social Science*, 4(2), 81–100. <https://doi.org/10.1386/pjss.4.2.81/1>

Freire, A., Meirinho, M., & Moreira, D. (2008). Para uma Melhoria da Representação Política. Sextante Editora, Lisbon: A Reforma do Sistema Eleitoral

Freire, A. (2015). Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspetiva comparada. e-pública: Revista Electrónica de Direito Público

Fonte, G. (2013, dezembro 13). Italy moves to end state financing of parties, help economy. *Reuters*

Fontes, J. (2010). Da função eleitoral dos partidos políticos no direito português e sua natureza político-jurídica. in *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais*, nº13. Ministério da Administração Interna

Freedom House. (s.d.) Portugal Freedom in the World 2023, <https://freedomhouse.org/country/portugal/freedom-world/2023> , acesso em 13 de junho de 2023

Gandhi, J., & Lust-Okar, E. (2009). Elections Under Authoritarianism. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 403–422.

Garnett, H. A., James, T. S., & MacGregor, M. (2022a). Electoral Integrity Global Report 2019-2021.

Garnett, H. A., James, T. S., & MacGregor, M. (2022b). Perceptions of Electoral Integrity, (PEI-8.0) (Versão V1) [Data set]. Harvard Dataverse.

Greco (s.d.a) How does Greco Work? <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/how-does-greco-work> , acesso em 10 julho de 2023

Greco (s.d.b) Evaluations Portugal <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/portugal> , acesso em 10 julho de 2023

Guedes, N. (2006) «O partido-cartel: Portugal e as leis dos partidos e financiamento de 2003». Lisboa

Gunther, R. (2002). A democracia portuguesa em perspectiva comparada. *Análise Social*, 37(162), 91–119.

Huntington, S. P. (1991a). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*.

Huntington, S. P. (1991b). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12–34.

IDEA International. (s.d.a). The Global State of Democracy Portugal, <https://idea.int/democracytracker/country/portugal> , acesso em 15 de junho de 2023

IDEA International. (s.d.b). The Global State of Democracy 2021, <https://www.idea.int/gsod-2021/europe>, acesso em 15 de junho de 2023

Ingrid Van Biezen. (2003). *Political Parties in New Democracies*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057/9781403937858>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2014). *International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks*.

Justiça (s.d.) Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 <https://justica.gov.pt/Estrategia-Nacional-Anticorruptcao-2020-2024> , acesso em 10 julho de 2023

Kolk, H. van der. (2005). Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental.

Langford, M., Schiel, R., & Wilson, B. M. (2021). The Rise of Electoral Management Bodies: Diffusion and Effects. *Asian Journal of Comparative Law*, 16(S1), S60–S84.

Lei n.º 72-A/2015, de 23 de julho. Diário da República n.º 142/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015 07-23

Lemos, M. M. e, & Torgal, L. R. (2012). *Oposição e eleições no Estado Novo*. Assembleia da República.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51–65.

Lisi, M. (2015). *As eleições legislativas no Portugal democrático: 1975-2015*. Assembleia da República – Divisão de edições.

Lisi, M., Belchior, A. M., Abrantes, M., & Azevedo, J. (2015). Out of Sight, Out of Mind? External Voting and the Political Representation of Portuguese Emigrants. *South European Society and Politics*, 20(2), 265–285. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.906458>

Lobo, M.; Serra-Silva, S. (2019) In *Portugal Social em Mudança. Objectivos de desenvolvimento sustentável*. Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/41305>

Lobo, M. C. (2017). *A constituição portuguesa em fluxo*. Assembleia da República.

Loff, P. (2011) Natureza, funções e efeitos das eleições em regimes ditatoriais: o Estado Novo em perspetiva comparada. In *Eleições e sistemas eleitorais no século XX português: Uma perspectiva histórica e comparativa* (1a ed). Colibri

Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095–1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>

Luís, C. (2020) - Eleições, integridade eleitoral e populismo: uma análise dos pontos críticos. In *Relações internacionais*. nº67. Instituto Português de Relações Internacionais
Luís, C. (2021). “Presidential elections in Portugal: from “restrictions as usual” to unexpected lockdown,” in *Electoral Integrity Project*, eds (International IDEA, and Electoral Management Network. (Permanent Missions to the United Nations).

Luís, C. ; Larserud, S. ; Gathuka, G. (2015). A administração eleitoral independente numa perspetiva internacional. In *Conferência 40 anos da CNE: A Administração Eleitoral Independente*. Comissão Nacional de Eleições

Lusa (2015, outubro 28) Candidatos queixam-se à Provedoria de Justiça por tratamento diferenciado. *Diário de Notícias*.

Lusa (2023, abril 19) Presidente do Supremo Tribunal de Justiça alerta para perigos de imprensa ser dominada por “poderosos grupos económicos”. *Comunidade Cultura e Arte*

Marengo, A. (2010). Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspetiva comparada. *Dados*, 53, 821–853. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000400002>.

Martins, M. A. M. (2008). Representação política, eleições e sistemas eleitorais: Uma introdução. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - UTL.

Martins, M. S. O. (2021). *O financiamento político e o direito*. <https://doi.org/10.34628/vrtc-d659>

Martins, M.; Mendes, M. (2005). *Trinta anos de democracia: Retrospectiva das eleições para a Assembleia da República (1975-2005)* (Comissão Nacional de Eleições).

Meirim, J. (1994) *O Financiamento dos Partidos e das Campanhas Eleitorais*. Lisboa: Aequitas e Editorial Notícias

Meirinho, M. (2009). Reformas eleitorais: entre a complexidade e as dificuldades de mudança in *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais*, nº12. Ministério da Administração Interna

Mendes, F. A. (1995). *20 anos de eleições em democracia*. Comissão Nacional de Eleições.

Mendes, P. (2004). A Dimensão Internacional da Transição Democrática em Portugal: A Influência da Europa

Morant, B. D. (2003). Electoral Integrity: Media, Democracy, and the Value of Self-Restraint. *Alabama Law Review*, 55(1), 1–62.

Nohlen, D., Teixeira, M. da C. P., & Elias, S. (2007). Os sistemas eleitorais: O contexto faz a diferença. Livros Horizonte.

Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563–575. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.07.015>

Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press.

Norris, P. (2017a). Electoral Integrity. in *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion*.

Norris, P. (2017b). *Strengthening Electoral Integrity*. Cambridge University Press.

Oliveira, Catarina Reis (2017), “Recenseamento Eleitoral de Estrangeiros em Portugal”, Boletim Estatístico OM Nº2, Coleção Imigração em Números (coordenação de Catarina Reis Oliveira), Observatório das Migrações. ISBN: 978-989-685-090-6

OSCE/ODIHR. (2009a). Portugal Parliamentary election 27 September 2009 - ODIHR Needs Assessment Mission Report

OSCE/ODIHR. (2009b). Portugal Parliamentary election 27 September 2009 - ODIHR election expert team final report

OSCE/ODIHR. (2015). Portugal Parliamentary election 4 October 2015 - ODIHR Needs Assessment Mission Report

OSCE/ODIHR. (2019). Portugal Parliamentary election 6 October 2019 - ODIHR Needs Assessment Mission Report

OSCE/ODIHR. (2020). Portugal Presidential election 24 January 2021 - ODIHR Needs Assessment Mission Report

OSCE/ODIHR. (2021a). Portugal Presidential election 24 January 2021 - ODIHR election expert team final report

OSCE/ODIHR. (2021b). Portugal early parliamentary elections 2022 - ODIHR Needs Assessment Mission Report

OSCE/ODIHR. (2022). Portugal early parliamentary elections 2022 - ODIHR election expert team final report

Pinto, A. C. (2008). The Legacy of the Authoritarian Past in Portugal's Democratisation, 1974–6. *Totalitarian Movements and Political Religions*, 9(2–3), 265–291.

Pinto, A. C., & Monteiro, N. G. (2015). *História contemporânea de Portugal: 1808-2010*. Vol.5: A busca da democracia. Objectiva/MAPFRE.

Reis, A., Rezola, M. I., & Borges Santos, P. (2016a). Dicionário de História de Portugal : O 25 de Abril . Vol.1. Figueirinhas.

Reis, A., Rezola, M. I., & Borges Santos, P. (2016b). Dicionário de História de Portugal : O 25 de Abril . Vol.8. Figueirinhas.

Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2008). Electoral system design: The new international IDEA handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Rodrigues, F.; Freire, A.; Carvalhais, I.; Amador, I.; Queiroga, V.; Morgado, J. (2013). Participação Eleitoral dos Emigrantes e Imigrantes de Portugal.

Rodrigues, I. (2007) «O Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais». *Eleições* 11. 59–92.

Sampaio, N. R. R. de C. de A. (2007). A reforma do sistema eleitoral: O debate em Portugal 1947-2007

Santos, J. R., & Rosas, F. (2008). *As eleições legislativas de 1 de Novembro de 1942*. s. n.

Shain, Y., Linz, J. J., & Berat, L. (1995). *Between states: Interim governments and democratic transitions* (1st ed). Cambridge University Press.

Silva & ECO (2017, agosto 4) Autárquicas: Comissão Nacional de Eleições já recebeu 170 queixas. *ECO Sapo*

Silva, E. C. e. (2007). *Concentração: Os desafios à entidade reguladora da comunicação social*. [https://doi.org/10.17231/comsoc.11\(2007\).1132](https://doi.org/10.17231/comsoc.11(2007).1132)

Simões, C. I. F. (2019). *Funcionalidades da regulação da cobertura jornalística em período eleitoral em Portugal: Estudo comparativo das eleições legislativas de 2011 e 2015* [MasterThesis, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas]. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/18473>

Soares, F. L. T. (2012). *O modelo de supervisão do financiamento político em Portugal*. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/5881>

Soares, F., & Evaristo, T. (2000). Recenseamento eleitoral: Disfuncionamentos e novas perspectivas. *Análise Social*, 35(154/155), 25–43.

Sousa, L. (2001) «Political Parties and Corruption in Portugal». *West European politics* 24, n. 1. 157–80.

Sousa, L. (2004) «The Regulation of Political Financing in Portugal». *West European politics* 27, n. 1. 124–45.

Sousa, L. (2014) «New Challenges to Political Party Financial Supervision in Portugal». *South European Society and Politics* 19, n. 1. 113–34.

Sousa, L. de, & Guégués, H. (2011). *Corrupção*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Sousa, L. de, Triães, J., & Morgado, M. J. (2008). *A corrupção e os portugueses: Atitudes, práticas e valores* (1a ed). Rui Costa Pinto.

Sousa, M. L. D. (2011). *A Entidade Reguladora para a Comunicação Social: Contributos para uma análise histórica, conceptual e performativa* (Doctoral dissertation).

Stein, J. von. (2016). Making Promises, Keeping Promises: Democracy, Ratification and Compliance in International Human Rights Law. *British Journal of Political Science*, 46(3), 655–679. <https://doi.org/10.1017/S0007123414000489>

Tavares, I. (2021, abril 17). Susana Coroado: «Temo que com a facilitação dos ajustes diretos possa haver financiamento político eleitoral ilícito nas próximas autárquicas». SAPO24.

Tarouco, G. (2014). Governança eleitoral: Modelos institucionais e legitimação. *Cadernos Adenauer*, XV, 229–243.

The Carter Center & Democracy Reporting International (2012) *Strengthening international law to support Democratic governance and genuine elections*. <https://www.eods.eu/library/strengthening-international-law-to-support-democratic-governance-elections.pdf>

Tribunal Constitucional (s.d.) Tribunal Constitucional: O que é/ Para que serve/ Como funciona http://www.tribunalconstitucional.pt/tc//infoinstitucional_brochuras.html, acesso em 20 junho de 2023

Tuccinardi, D. (Ed.). (2014). *International obligations for elections: Guidelines for legal frameworks*. International IDEA.

Unit, E. I. (2021). *Democracy index 2021: the China challenge*. London: EIU

Unit, E. I. (2022). *Democracy index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine*. London: EIU

Van Ham, C. (2015). Getting elections right? Measuring electoral integrity. *Democratization*, 22(4), 714–737.

V-DEM. (2019) Democracy Report 2019, https://www.v-dem.net/documents/16/dr_2019_CoXPbb1.pdf, acesso em 13 de junho de 2023

V-DEM. (2020) Democracy Report 2020, https://www.v-dem.net/documents/14/dr_2020_dqumD5e.pdf , acesso em 13 de junho de 2023

V-DEM. (2021) Democracy Report 2021, https://www.v-dem.net/documents/12/dr_2021.pdf , acesso em 13 de junho de 2023

V-DEM. (2022) Democracy Report 2022, https://www.v-dem.net/documents/19/dr_2022_ipyOpLP.pdf , acesso em 13 de junho de 2023

V-DEM. (2023) Democracy Report 2023, https://www.v-dem.net/documents/30/V-dem_democracyreport2023_highres.pdf , acesso em 13 de junho de 2023

V-DEM. (s.d. a) The V-DEM Project <https://www.v-dem.net/about/v-dem-project/>, acesso em 12 de junho de 2023

V-DEM. (s.d. b) Country Graph https://v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/ , acesso em 12 de junho de 2023

Veiga, F., Veiga, L. G., Fernandes, B., & Martins, J. (2017). Limitação de mandatos. Fundação Francisco Manuel dos Santos

Venice Commission. (2020). Report On Electoral Law and Electoral Administration in Europe, Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, by Mr Michael Krennerich, Strasbourg, 8 October 2020 Study No 965/2019

Vilela, D. F. M. (2016). *Financiamento partidário: Como se alteram as contas dos partidos políticos num contexto de recessão económica* / Daniela Filipa Monteiro Vilela. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/12472>