



Conferência A Administração Eleitoral Independente

40 ANOS CNE

40 ANOS DA COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES

Conferência

A Administração Eleitoral Independente

integrada nas comemorações dos 40 anos da Comissão Nacional de Eleições





Ficha técnica

Conferência “A administração eleitoral independente”

**Integrada nas comemorações dos 40 anos da Comissão Nacional de Eleições
sala do Senado da Assembleia da República, 18 de novembro de 2014**

Coordenação

Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares, Presidente da CNE

Editor

**Comissão Nacional de Eleições
Avenida D. Carlos I, n.º 128 – 7.º Piso
1249-065 Lisboa
www.cne.pt**

Design gráfico da capa

Atelier P-06

Impressão e acabamento

Soartes - artes gráficas, lda.

Tiragem **1.000 exemplares**

ISBN **978-972-8438-05-0**

Depósito legal **394701/15**

Nota de Editor

Os textos publicados correspondem à transcrição das intervenções orais realizadas no âmbito da Conferência “A administração eleitoral independente”, tendo sido objeto de revisão por parte dos seus autores. A opção sobre a adoção das normas decorrentes do novo acordo ortográfico foi tomada por cada um dos Oradores da conferência, aquando da revisão da transcrição da sua intervenção.



ÍNDICE

SESSÃO DE ABERTURA

Vice-Presidente da Assembleia da República, Júlio Francisco Miranda Calha	9
Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares	13

SESSÃO DE APRESENTAÇÃO DO TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO

Estudo sobre a Comissão Nacional de Eleições em Portugal	19
Ana Raquel Almeida Grifo	19
Maria Ferreira Cerejo.....	19
(Estagiárias da CNE ao abrigo do protocolo existente com a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa)	

SESSÃO 1

O esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais

Moderador:	
João Azevedo, Membro da Comissão Nacional de Eleições.....	33
Oradores:	
Manuela Cunha (Grupo Parlamentar do PEV)	36
Maria Cecília Vicente Duarte Honório (Grupo Parlamentar do BE)	40
António Filipe Gaião Rodrigues (Grupo Parlamentar do PCP)	43
João Guilherme Nobre Prata Fragoso Rebelo (Grupo Parlamentar do CDS-PP).....	49



José Manuel Santos de Magalhães.....	55
(Grupo Parlamentar do PS)	
Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim	63
(Grupo Parlamentar do PSD)	

SESSÃO 2

A igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos do recenseamento e operações eleitorais

Moderador:

Domingos Soares Farinho, Membro da Comissão Nacional de Eleições.....	75
---	----

Oradores:

Ana Marques Salvado (Investigadora do CIES-IUL)	78
Alexandre de Sousa Pinheiro (Professor Auxiliar ICJP; Investigador do CIDP).....	89

SESSÃO 3

A administração eleitoral independente numa perspetiva internacional

Moderador:

Carla Luís, Membro da Comissão Nacional de Eleições.....	95
--	----

Oradores:

StinaLarserud (International IDEA)	98
George Gathuka (A-WEB)	109



SESSÃO 4

A igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas

Moderador:

João Almeida, Membro da Comissão Nacional de Eleições..... 121

Oradores:

Orlando César, Presidente do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas..... 125

Guilherme da Fonseca, Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça e Juiz do Tribunal Constitucional no período de 1993 e 2002 132



SESSÃO DE ABERTURA

Vice-Presidente da Assembleia da República, Júlio Francisco Miranda
Calha

Presidente da Comissão Nacional de Eleições, Juiz Conselheiro Fernando
Costa Soares



Júlio Miranda Calha

Intervenção do Vice-Presidente da Assembleia da República

Exmo. Senhor Conselheiro Fernando Costa Soares,
Exmos. Membros da Comissão Nacional de Eleições,
Exmos. Senhores Deputados,
Minhas Senhoras e meus Senhores,

A casa da democracia não o é sem que a democracia o possa ser. E, quando estamos prestes a entrar no ano em que o tempo de democracia contínua em Portugal igualará apenas a duração do Estado Novo, isto não é um pormenor ou uma simples curiosidade.

Por outro lado, nunca tivemos na nossa história quatro décadas de democracia, em que o povo português, através de eleições universais, justas e transparentes, pôde sempre exprimir o seu sentido de voto e os candidatos a cargos públicos puderam sempre apresentar-se a sufrágio.

Do ponto de vista da história do nosso País, é apenas um curto período de tempo. Mas, do ponto de vista da nossa história individual, é quase uma vida, na qual fomos todos servindo o melhor que soubemos esta ideia ilusoriamente simples de que, como já diziam os teóricos medievais, “aquilo que a todos toca, por todos deve ser decidido”. Como todas as ideias simples e frágeis, também a ideia democrática e a sua defesa exigem ponderação e intervenção.

Na história do nosso regime democrático, a Comissão Nacional de Eleições foi uma das instituições que, criada inicialmente com um intuito meramente transitório - o de assegurar o funcionamento dos primeiros actos eleitorais -, foi sendo rentabilizada para o futuro, assumindo assim um histórico de ponderação e de intervenção em matéria eleitoral.

No dia de hoje, perante os 40 anos da Comissão Nacional de Eleições, somos convidados a reviver esse histórico, seja em matéria de relacionamento



da administração eleitoral com os cidadãos e com as estruturas políticas, seja em torno da ideia da independência da administração eleitoral num contexto internacional, seja ainda no modo como a igualdade de oportunidades se reflecte perante a acção e a propaganda das candidaturas a actos eleitorais.

É um debate útil e com interesse, em especial num contexto em que o nosso próprio sistema eleitoral, cuja estabilidade foi decisiva nas primeiras décadas do regime democrático, se aproxima seguramente de tempos em que se terá de abrir mais a reclamações justas e necessárias de maior transparência, sindicabilidade e proximidade dos cidadãos.

É certo que esses objectivos não serão conquistados pela anulação, maior ou menor, dos partidos políticos. Mas também os partidos, na sua vivência interna e na sua aptidão eleitoral, não poderão viver alheados, sob pena de uma contradição insanável, do que é a exigência democrática dos cidadãos na segunda década do século XXI.

Nessa perspectiva, o sistema eleitoral é provavelmente a peça decisiva do esforço de actualização que se pede a todos os agentes políticos, sem negar também os efeitos benéficos da estabilidade e da coesão nacional que o nosso modelo eleitoral nos proporcionou até aqui.

As novas ferramentas tecnológicas e de comunicação, a elevação generalizada dos níveis de qualificação dos eleitores, a diminuição efectiva da participação política ou o défice de representação que é percebida pelos cidadãos são elementos, entre outros, que nos exigem a todos um contributo sério numa renovação futura do sistema eleitoral.

Essa renovação, a meu ver, só pode ser efectiva se acentuar também a responsabilidade e a visibilidade do mandato político, ou seja, tornar mais conseguida e mais consequente a lógica democrática da representação política, desde logo do que é o exercício em nome de outros de uma função de soberania.

Mas hoje, para já, é tempo de reconhecer o papel relevante que a Comissão Nacional de Eleições tem assumido nas últimas quatro décadas, enquanto elemento genético de uma administração eleitoral independente em Portugal.



Sem a confiança dos cidadãos e sem a credibilidade da prática eleitoral, não há democracia nem soberania do povo. Esse é um dos grandes patrimónios cívicos que o pós-25 de Abril soube afirmar e que muitas vezes damos por adquirido talvez com demasiada naturalidade.

Reforçar a confiança e a credibilidade do sistema eleitoral é uma missão permanente de todas as democracias e, necessariamente, da democracia portuguesa.

O exercício da liberdade política é sempre um bem superior, quer para os que dela gozam, quer para os que dela são privados.

Assim possamos nós entender o sentido pleno do mandato político e o direito inalienável à escolha de todos os cidadãos.

Muito obrigado.



Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares

Intervenção do Presidente da Comissão Nacional de Eleições

Exmo. Sr. Vice-Presidente da Assembleia da República
Ilustres Membros, antigos e atuais, da Comissão Nacional de Eleições
Minhas Senhoras e meus Senhores

Começamos por nos dirigir ao Excelentíssimo Vice-Presidente da Assembleia da República, Dr. Miranda Calha, para agradecer não só a sua presença como as palavras que se dignou proferir acerca da CNE.

Do mesmo modo que manifestamos o nosso maior reconhecimento a todos os conferencistas e moderadores por aceitarem o nosso convite para colaborar nesta conferência integrada nas comemorações dos 40 anos de existência da CNE e cujo objeto é o nobre, aliciante e tão atual tema da Administração Eleitoral Independente.

De seguida passamos a tecer algumas considerações sobre o circunstancialismo sociopolítico que acabou por permitir a eclosão da atual Comissão Nacional de Eleições como órgão de administração eleitoral independente.

A CNE – na essencialidade das suas três configurações - tem a sua fundação intimamente ligada ao nascimento da atual democracia, que resultou, como é consabido, da Revolução levada a efeito pelo Movimento das Forças Armadas em 25 de abril de 1974. O Movimento das Forças Armadas na medida em que promoveu - e tal era um dos seus objetivos – a eleição de uma Assembleia Constituinte, desde logo, também, fez sentir a necessidade de serem asseguradas condições de absoluta igualdade entre as diferentes listas de candidatos àquela mesma eleição. Isto porque consubstanciava aquele Movimento, no seu espírito, a ânsia e vontade do povo português de recuperar a soberania e de participar na criação de uma sociedade verdadeiramente democrática.



As eleições para a Assembleia Constituinte que tiveram lugar em 25 de abril de 1975 revestiram-se de um significado histórico que será despidendo salientar, não sendo nunca demais lembrar, todavia, que foram as primeiras verdadeiramente livres, diretas e universais realizadas em Portugal após o Golpe de Estado de 1926. Para esse efeito, foi criada legislação própria, destacando-se, de entre os numerosos diplomas aprovados em 1974 e 1975, a Lei n.º 3/74, de 14 de maio segundo a qual a Assembleia Constituinte seria eleita por sufrágio universal, direto e secreto até 31 de março de 1975 e ainda os Decretos-Leis n.ºs 621-A/74, 621-B/74 e 621-C/74, todos de 15 de novembro, que fixam, nomeadamente, o universo de cidadãos eleitores, o número de membros a eleger, os requisitos de elegibilidade, a organização dos círculos eleitorais e o processo de eleição.

É neste contexto que foi nomeada, ao abrigo do disposto no art.º 13.º daquele Decreto-Lei n.º 621-C/74 de 15 de novembro, uma Comissão Nacional de Eleições, a qual foi empossada em 27 de fevereiro de 1975 – o que explica que as comemorações se iniciem agora para terminarem em fevereiro do próximo ano - em cerimónia levada a efeito no Palácio de São Bento à qual presidiu o Primeiro-Ministro do IV Governo Provisório, brigadeiro Vasco dos Santos Gonçalves. Tratava-se de um órgão de administração eleitoral nomeado com o fim específico de acompanhar a eleição da Constituinte, estando prevista a sua dissolução noventa dias depois do respetivo apuramento geral.

Refletindo a instabilidade política que ao tempo se vivia em Portugal, a composição inicial da Comissão foi sucessivamente alterada até que, por eventualidades intrínsecas à sua inicial constituição, o Decreto-Lei n.º 137-D/75, de 17 de março, que deu nova redação ao art.º 14.º do D.L. n.º 621-C/74, a fixou em termos de se alcançar uma maior eficácia no seu funcionamento.

A partir daí a Comissão funcionou sem mais vicissitudes e, em observância do comando do diploma que a criara, dissolveu-se em 1 de julho de 1975.

Instalada a Assembleia Constituinte e sendo necessário preparar novo recenseamento eleitoral com vista à eleição do Parlamento, que se previa



resultasse da aprovação da Constituição, foi publicado o Decreto-Lei n.º 25-A/76, de 15 de janeiro, que cometia a uma nova CNE a responsabilidade pelo mesmo e, pelo Decreto-Lei n.º 93-B/76 de 29 de janeiro, são fixadas as suas competências e funcionamento, sendo a sua composição estabelecida pelo Decreto n.º 106-A/76, de 6 de fevereiro.

Assim redesenhada, a CNE tomou posse perante o Primeiro-Ministro do VI Governo Provisório, almirante José Baptista Pinheiro de Azevedo, em ato realizado no Palácio de São Bento, a 10 de fevereiro de 1976.

Finalmente, a 27 de dezembro de 1978, foi publicada a Lei n.º 71/78, que criou a Comissão Nacional de Eleições nos moldes atuais, a qual tomou posse em 25 de janeiro de 1979 perante o Presidente da Assembleia da República, Dr. Teófilo Carvalho dos Santos. Aquela Lei, ao revestir os seus membros de um estatuto de inamovibilidade e independência – já previsto no n.º 1 do art.19.º daquele D.L. n.º 621-C/74 - assim como ao determinar que o seu mandato só cessa com o ato de posse de uma nova Comissão, conferiu à instituição a estabilidade indispensável para a boa execução das suas atribuições. Do mesmo modo que – e é importante salientá-lo – ao fazer refletir na composição da CNE a tripartição de poderes constitucionalmente consagrada, sem que a vinculasse hierarquicamente a qualquer um deles, garantiu-lhe não só uma ampla base de apoio democrático como acabou por sancionar a sua necessária e almejada independência.

Esta sucinta e muito esquemática resenha histórica será suficiente, a nosso ver, para manifestar o profundo, incontornável e, diremos mesmo, visceral entrosamento da CNE com a nossa democracia. Um entrosamento que vai muito para além da positividade, devidamente entendida, da sua criação legislativa para antes se inserir, ontologicamente, no plano existencial em que a democracia também se situa e que postula, prioritariamente, um tratamento igualitário dos cidadãos, enquanto base de um poder político democraticamente institucionalizado.

Justamente por isso é que a democracia em Portugal e a CNE, ao garantir aquele tratamento igualitário enquanto órgão da administração eleitoral independente, estão tão indissociavelmente ligadas que não é possível pensar uma sem a outra.



Tal indissociabilidade, ínsita, aliás, nas competências da CNE, para além de ser fundante dos contributos técnico-jurídicos e de ordem prático-normativa que esta sempre tem dispensado ao bom funcionamento e aprofundamento da democracia, está também escrita na sensibilidade democrática, nesse quid que sempre tem norteado a sua atividade e que vai para além da objetividade de resultados de sufrágios e de meras tabelas estatísticas.

E será de notar que essa mais-valia democrática resultante do trabalho da CNE tem sido obtida malgrado as evidentes dificuldades resultantes quer de uma endémica falta de meios materiais, quer, nomeadamente, da dispersão da nossa legislação eleitoral que reclama, se bem pensamos, uma codificação sistemática, embora para além de uma axiomatização acabada e formalística.

Se, na dinâmica processual político-eleitoral, o povo português e os seus representantes políticos são, perdoe-se-nos a expressão, como que a matéria-prima que caldeia as nossas deliberações, recomendações e esclarecimentos – ao nível das campanhas eleitorais e não só - eles são também o cerne do desiderato que com a maior tenacidade, imparcialidade e independência, mas calorosa e afincadamente, procuramos atingir: a sua participação política em termos de inteira igualdade e liberdade.

É, precisamente, mais uma década deste longo e árduo, mas tão belo caminho, que hoje começamos a celebrar.

E que esse caminho seja interminável é o nosso mais sentido e profundo desejo.



**SESSÃO DE APRESENTAÇÃO
DO
TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO**

Estudo sobre a Comissão Nacional de Eleições em Portugal

Ana Raquel Almeida Grifo

Maria Ferreira Cerejo

(Estagiárias da CNE ao abrigo do protocolo existente com a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa)

Ana Raquel Almeida Grifo

Maria Ferreira Cerejo

**Estudo sobre a Comissão Nacional de Eleições em Portugal
(Estagiárias da CNE ao abrigo do protocolo existente com a Faculdade
de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa)**

Orador: Ana Raquel Almeida Grifo

Bom dia a todos.

Antes de mais dizer que para mim, uma recém-licenciada em Ciência Política, é um gosto, uma honra imensa estar aqui presente a apresentar um trabalho que desenvolvi no semestre passado, semestre de conclusão da Licenciatura, no âmbito de um Estágio que fiz tanto eu como a minha colega Maria Cerejo, que infelizmente não pôde estar aqui presente. Trabalho este que julgamos ter alguns contributos interessantes.

Quando vos disserem que a juventude é perita no domínio dos instrumentos tecnológicos deem o meu contraexemplo, por favor.

Começando, então

Enquadramento

Trabalho desenvolvido no âmbito do estágio curricular realizado na CNE (fevereiro a junho - 2014):

- Fundação e evolução da Comissão Nacional de Eleições
- Organismos eleitorais na Europa e na CPLP
- Membros da Comissão Nacional de Eleições
- Queixas dirigidas à Comissão Nacional de Eleições

Objeto da apresentação:

Membros da Comissão Nacional de Eleições

Caracterização quanto à idade, naturalidade, escolaridade, área de formação, experiência profissional e género

Queixas apresentadas na CNE

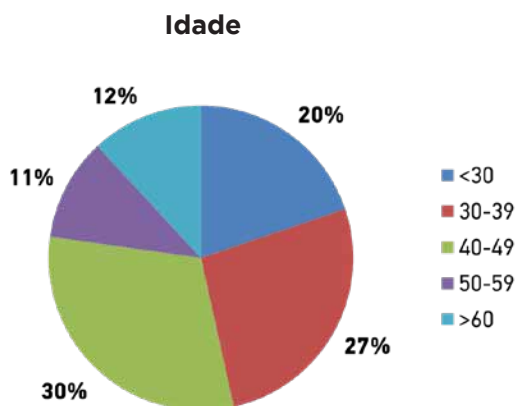
Análise quanto ao número, assunto e iniciativa



A nossa primeira parte do trabalho incide sobre uma evolução da Comissão Nacional de Eleições, das suas competências, mas também na comparação deste organismo com outros da CPLP, mas também da Europa.

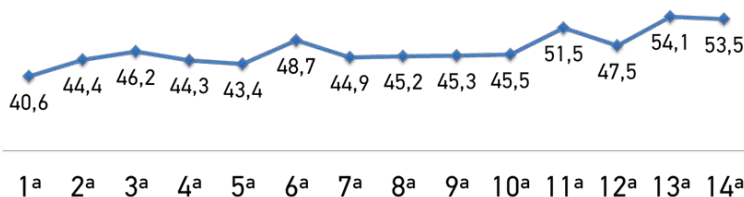
Mas, aquilo que nós temos de mais original no nosso trabalho será a caracterização dos membros da Comissão Nacional de Eleições e também o estudo das queixas que a este organismo foram apresentadas.

Começando, então, na caracterização dos membros. Começamos pela idade. E fazendo uma análise geral percebemos que a faixa etária mais comum se localiza entre os 40 e os 49 anos. 57% dos membros possuem entre 30 a 49 anos à data da sua primeira nomeação. E 53% possuem mais de 40 anos. A idade média, embora não esteja aqui apresentada, é de 41 anos e meio.



Para além desta análise realizámos ainda uma mais específica entre cada Comissão. E vemos uma evolução da idade média ao longo das várias Comissões, sendo que passou de 40,6 anos para 53 aproximadamente.

Idade Média ao Longo das Comissões (anos)



Outros dados que não temos aqui presentes, mas que julgamos ter algum interesse são os seguintes:

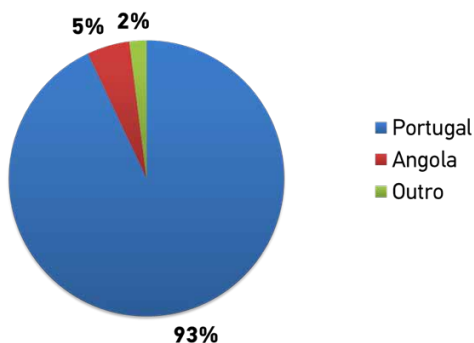
Na primeira e terceira Comissão mais de 30% dos membros tinha uma idade inferior a 30 anos. Se olharmos para a atual Comissão não há qualquer membro com essa idade ou menos.

Já no que concerne a membros mais seniores, digamos assim, mais de idade: na primeira Comissão havia 8% dos membros com idade superior a 60 anos enquanto que na atual aproximadamente 39%.

Quanto ao País de origem não há muito a dizer, os dados falam por si, Portugal é o País predominante aqui.

Apenas numa pequena nota. Nós temos ao longo das 40 Comissões 117 membros. Para alguns dados não temos reunidas todas as informações, mas, ainda assim, temos um número consistente que nos permitiu fazer uma análise fidedigna.

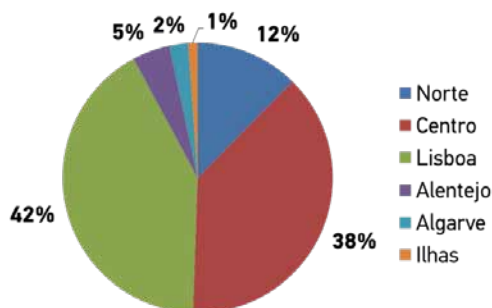
País de origem



Passando à naturalidade, vemos o destaque das regiões de Lisboa e do Centro, sendo que aqui quando falamos de Lisboa incluímos o Distrito de Lisboa e a Península de Setúbal. Mas, importa também dizer que apenas do Distrito de Lisboa provêm 36% dos membros. Já no Centro os Distritos que se destacam são Coimbra e Leiria.

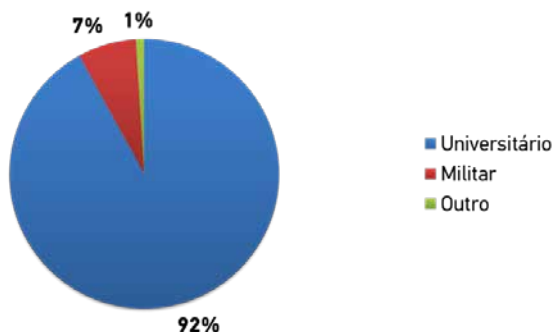
Se fizermos uma distinção grosso modo entre litoral e interior percebemos que 70,5% dos membros são naturais do litoral.

Naturalidade - NUTS II



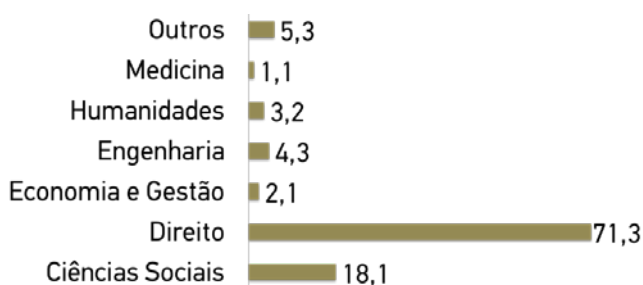
Passando agora ao nível de escolaridade. Uma elevada percentagem dos membros da Comissão Nacional de Eleições possuem grau universitário, 7% formação militar, o que se verifica mais nas primeiras Comissões tendo em conta as contingências políticas, e 1% com grau inferior ao universitário, digamos assim.

Nível de escolaridade



Passando à área de formação acadêmica. Aqui a soma das percentagens poderá não somar 100% uma vez que adotámos um duplo registo. Alguns membros têm uma formação em duas áreas diferentes, portanto, contámos como duas áreas efetivamente. Assim, o Direito destaca-se claramente com 71,3% dos membros com formação nesta área, seguido, embora a uma larga distância, pelas Ciências Sociais.

Área de Formação Académica (%)

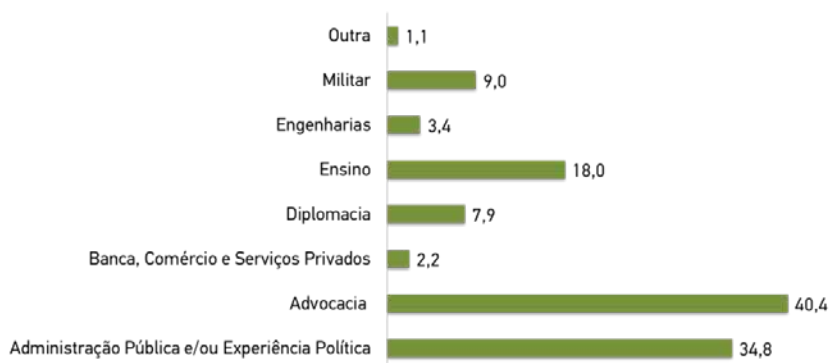


Já no que concerne à experiência profissional continuamos a ter uma predominância da Advocacia. Contudo, aqui os dados estão mais divididos. Aqui importa também destacar um pormenor. Este trabalho que estamos aqui a apresentar é a versão finalíssima, digamos assim. Ele já sofreu algumas alterações, já nos foram dadas algumas sugestões, nomeadamente, quando o apresentámos exclusivamente aos membros da Comissão Nacional de Eleições. E foi justamente nessa apresentação que alterámos um elemento. Aqui na experiência profissional incluíamos Presidentes da Comissão Nacional de Eleições. Contudo, neste gráfico que aqui temos eles já não estão presentes uma vez que iriam enviesar os dados, dado que os Presidentes devem ter inerente experiência profissional na Magistratura Judicial. Está patente nos Estatutos a obrigatoriedade do Presidente ser Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça.

Assim sendo, não temos um teto de 117 membros, mas sim de 111. E destes 111 membros conseguimos informação para 89. Como já referi os resultados estão mais divididos.

Quanto à questão do duplo registo das percentagens não totalizar 100%, isso é patente, nomeadamente, quando temos em conta o trabalho na Administração Pública ou na experiência política, que muitas vezes é combinado com experiência profissional noutra área.

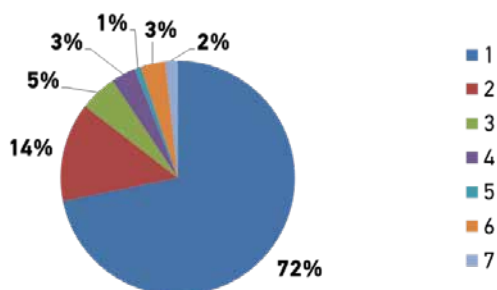
Experiência Profissional



Assim sendo, se quisermos traçar um perfil muito geral, podendo incorrer em alguns erros, o perfil geral dos membros da Comissão Geral de Eleições, estaremos à espera, portanto, de um homem português, com cerca de 40 anos, natural da região de Lisboa ou do Centro, licenciado em Direito e com experiência profissional na área da Advocacia.

Findos estes elementos de caracterização do perfil dos membros, passamos à questão da renovação e permanência. Ou seja, ver quantas Comissões integram os membros. E constatamos que uma larga maioria dos membros integra apenas uma Comissão. Sendo que a renovação é uma tendência mais acentuada nas primeiras Comissões, com maior instabilidade, enquanto a permanência é um fenómeno das Comissões mais recentes. Não queremos daqui tirar conclusões taxativas, mas talvez reflita uma maior estabilidade que o organismo foi ganhando ao longo dos anos.

Membros Vs Nº de Comissões que integraram



Tentámos também estabelecer uma correlação entre permanência e a nomeação. E assim percebemos que a permanência é uma característica mais visível nas nomeações pelos Partidos. Ora, vejamos.

O Partido Socialista em 40 anos de Comissão Nacional de Eleições e em 13 Comissões uma vez que na segunda os Partidos estiveram ausentes, o Partido Socialista nomeou, então, ao longo de 40 anos apenas 3 membros. O Partido Comunista nomeou 5.

O Partido Social Democrata nomeou 7.

Contudo, verificamos uma tendência contrária no Centro Democrático Social: 11 membros nomeados pelo CDS ao longo de 40 anos.

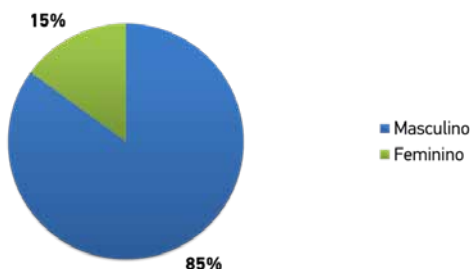
Na Presidência verificamos alguma permanência: em 14 Comissões temos 2 Presidentes.

E no que concerne à nomeação pelos Ministérios há mais permanência nos membros que são nomeados ou pelo Ministério da Administração Interna ou pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Pelo contrário, o Departamento Governamental responsável pela Comunicação Social ao longo de 14 Comissões nomeou 21 membros.

Finda esta parte, temos outros elementos, nomeadamente, a questão do género. Porque logo no início do nosso trabalho há um dado que salta à vista. Não precisamos de reunir dados estatísticos, basta ver os nomes. Temos uma clara dominância de membros do género masculino, 85% dos membros.

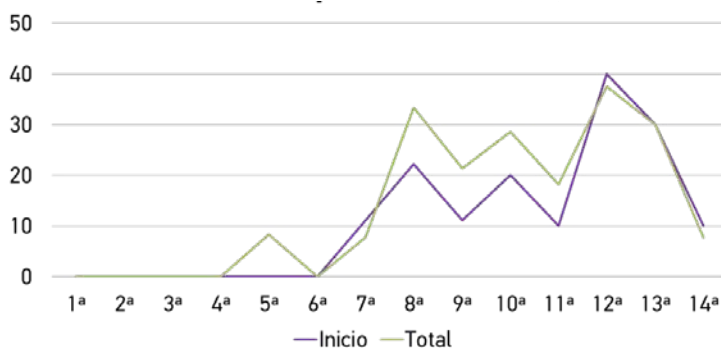
Género



E este foi o nosso ponto de partida para uma análise mais detalhada do perfil das mulheres na Comissão.

Assim, vemos que a primeira mulher apenas entra na Comissão Nacional de Eleições na 5.^a Comissão. Na 6.^a não houve qualquer mulher. Mas, a partir da 7.^a Comissão há sempre uma mulher no início da sua formação. E esta mulher que entrou na 5.^a Comissão entra não como membro original, não no início da formação do organismo, mas para substituir outro membro em representação do Departamento da Comunicação Social.

Mulheres por Comissão (%)



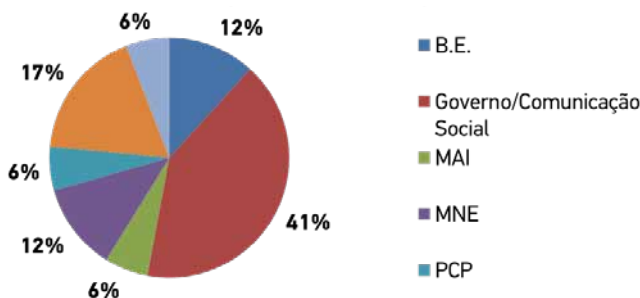
No que concerne ao perfil das mulheres, estas são mais novas. Em média iniciam funções na Comissão com 34,4 anos enquanto que recorde que no que refere à análise geral era de 41 anos e meio. E podemos ver que a mulher mais velha a iniciar funções na Comissão tinha 47 anos, enquanto o homem mais velho tinha 73.

No que diz respeito ao País de origem e à naturalidade não há grandes diferenças face aos dados gerais. Podemos é ver maiores diferenças no que concerne à área de formação académica e ao grau de formação académica. Todas as mulheres, ou seja, as 17 mulheres existentes até agora na Comissão Nacional de Eleições possuem pelo menos formação universitária, sendo que 93% delas em Direito. O geral para Direito seria 73% na nossa análise anterior.

Já na experiência profissional não é a Advocacia que predomina, pelo contrário, é a Administração Pública e a experiência política.

Depois pretendemos ver também quem é que nomeia mais mulheres. De onde é que elas vêm. Vemos, então, que o Departamento Governamental responsável pela Comunicação Social foi aquele que nomeou mais mulheres até agora, em 17 mulheres nomeou 7. Já o Partido Ecologista, os Verdes, nomeou 3, seguido do Bloco de Esquerda com 2 nomeações e do Ministério dos Negócios Estrangeiros também com duas. Curiosamente vemos, por exemplo, a ausência do Partido Socialista que nos 3 membros que nomeou até agora ambos eram homens.

Mulheres: Origem da Nomeação/Designação





Mas, importa também aprofundar ainda mais esta análise. Isto porquê? Porque o Departamento Governamental da Comunicação Social é aquele que mais mulheres nomeou. Contudo, não é aquele que mais mulheres nomeou face ao número total de membros nomeados. Aqui destaca-se o Bloco de Esquerda, que em 4 membros nomeados, 2 deles eram do género feminino.

Origem da Nomeação das Mulheres em Relação ao Total dos Membros Nomeados

Entidades	Nº de mulheres nomeadas	Nº de membros nomeados	Mulheres em relação ao total de membros nomeados
B.E.	2	4	50%
Governo/Comunicação Social	7	21	33%
MAI	1	8	12,5%
MNE	2	11	18,2%
PCP	1	5	20%
PEV	3	7	42,9%
PPD/PSD	1	6	16,7%

Tentámos também ver as questões da permanência na Comissão Nacional de Eleições e da renovação e percebemos que as mulheres integram a Comissão Nacional de Eleições durante menos tempo. A maioria entra para substituir outros membros e o seu período de atividade termina quando o período de atividade dessa mesma Comissão chega ao fim. 61% das mulheres integraram apenas uma Comissão, 25% integraram 2 e 12% integraram 3.

Curioso ver que das 6 mulheres que integraram mais do que uma Comissão 5 delas foram nomeadas ou pelo Partido Ecologista Os Verdes ou o Partido Comunista ou pelo Bloco de Esquerda.

Terminada esta parte, temos apenas algumas referências quanto às queixas apresentadas na Comissão Nacional de Eleições em período eleitoral. Nós

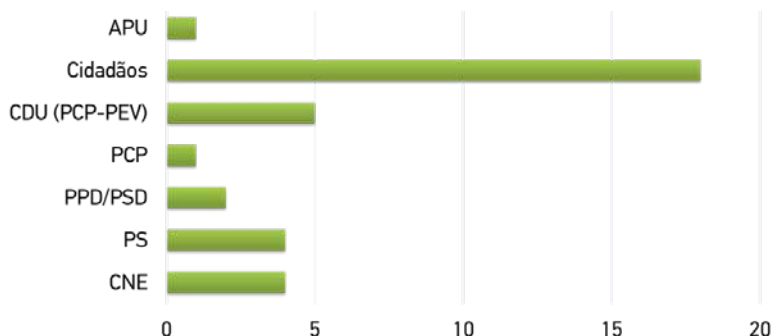
tentámos reunir o máximo de queixas que conseguimos. Temos a análise para as eleições presidenciais, legislativas, para as assembleias legislativas das Regiões Autónomas, para as eleições autárquicas, europeias, mas também para referendos.

Pelo menos no que concerne às eleições dos últimos 20 anos temos os dados completos. E assim tentámos reunir, então, os dados. E por cada eleição fomos percebendo qual era a iniciativa que predominava e qual o assunto que se destacava.

E assim vemos, por exemplo, numa dada eleição é a propaganda que reúne mais queixas. Depois tentámos ver quantas vezes é que isso acontecia, quantas vezes era a propaganda que suscitava mais queixas. E aqui apresentamos os dados. O exemplo da propaganda não é à toa, efetivamente é aquele que mais vezes reúne mais queixas, seguido da neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e, posteriormente, do tratamento jornalístico discriminatório.

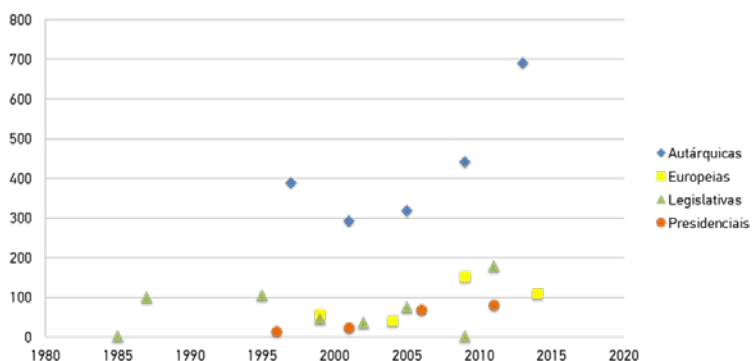


Já quanto à iniciativa são os cidadãos que mais vezes produzem mais queixas, que apresentam mais queixas. Já no que concerne à iniciativa dos Partidos vemos que é a coligação CDU.



Por fim, mesmo para terminar esta breve intervenção, a evolução do número de queixas. Aqui eliminámos algumas eleições, temos apenas as autárquicas, as europeias, legislativas e presidenciais, não temos os referendos, nem as Regiões Autónomas. E assim vemos uma evolução, um aumento das queixas tendo em conta a primeira data, conseguimos reunir dados, e a última. Qualquer que seja a eleição há um aumento. E claro que as eleições autárquicas se destacam pela produção de maior número de queixas.

Evolução do n.º de queixas



Assim sendo, resta-me agradecer a vossa atenção mais uma vez. E agradecer também à Comissão Nacional de Eleições por esta oportunidade não só de estar aqui a apresentar o trabalho que eu e a Maria desenvolvemos, mas também pelo Estágio em si que esperamos ter produzido contributos interessantes.

Obrigada.

SESSÃO 1

O esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais

Moderador: João Azevedo, Membro da Comissão Nacional de Eleições

Oradores:

Manuela Cunha (Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”)

Maria Cecília Vicente Duarte Honório (Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda)

António Filipe Gaião Rodrigues (Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português)

João Guilherme Nobre Prata Fragoso Rebelo (Grupo Parlamentar do CDS - Partido Popular)

José Manuel Santos de Magalhães (Grupo Parlamentar do Partido Socialista)

Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim (Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata)



João Azevedo

Membro da Comissão Nacional de Eleições

Muito bom dia.

Muito obrigado aos presentes.

O meu nome é João Azevedo, sou Membro da Comissão Nacional de Eleições e vou dar início ao primeiro painel desta conferência que versa sobre “O Esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca de atos eleitorais”.

Para este primeiro painel, a Comissão Nacional de Eleições entendeu que mais do que convidar pessoas ligadas ao mundo académico, seria muito mais interessante ouvirmos alguns dos protagonistas do tema que agora vamos abordar e que são os Partidos Políticos porque são intervenientes no processo eleitoral por excelência.

Assim, a Comissão Nacional de Eleições entendeu que nada melhor do que convidar os Partidos Políticos e destes aqueles que têm assento na Assembleia da República. Daí que a nossa mesa tenha representantes de todos os grupos parlamentares.

Começo por os apresentar: a Dr.^a Manuela Cunha, pelo Partido Ecologista os Verdes, a Dr.^a Maria Cecília Honório pelo Bloco de Esquerda, o Dr. António Filipe pelo Partido Comunista Português, o Dr. João Rebelo pelo CDS-PP, o Dr. José Magalhães pelo Partido Socialista e o Dr. Carlos Abreu Amorim pelo Partido Social Democrata.

Antes de lhes dar a palavra, gostaria de vos dizer também algo sobre a temática deste primeiro painel.

A primeira razão de ser da existência da Comissão Nacional de Eleições é a promoção de esclarecimento cívico dos cidadãos aos diversos atos eleitorais, referendários e do recenseamento eleitoral.

A segunda razão é a de assegurar a igualdade de tratamento de cidadãos e a igualdade de oportunidades de ação e de propaganda a todas as candidaturas que concorrem e participam nos diversos atos eleitorais.



O esclarecimento dos cidadãos em cada um desses atos deve ser analisado através de duas vertentes que se completam: por um lado, o esclarecimento cívico da Comissão Nacional de Eleições e por outro, o esclarecimento das candidaturas feitas pelos Partidos Políticos, pelas Coligações Eleitorais e pelos grupos de cidadãos eleitores.

No que respeita à Comissão Nacional de Eleições ao longo dos últimos 40 anos a CNE tudo fez para informar e promover o esclarecimento objetivo dos cidadãos. A promoção da sua participação, a divulgação de informação oficial através dos diversos meios de comunicação social públicos e privados, sobre o significado das eleições para a vida do país, sobre o processo eleitoral e sobre o processo de votação. Não se limitou aos meios tradicionais de divulgação, mas explorou outros meios que o tempo demonstrou serem de igual ou maior eficácia para chegarem ao cidadão. São exemplos disso os *outdoors*, as redes de multibanco ou os transportes públicos. Mais recentemente utilizou outros meios como o *infomail*, a *newsletter* ou o próprio site da Comissão Nacional de Eleições.

A CNE moderou ainda situações de conflito que opuseram as candidaturas e as autoridades administrativas locais ligadas à afixação de propaganda eleitoral e participação em espaços públicos. Ajudou a prevenir e a resolver situações de litígio. Cooperou institucionalmente e tecnicamente com os agentes da administração eleitoral e deu apoio à investigação académica e projetos de interesse público na área eleitoral.

Ao longo destes 40 anos, a Comissão Nacional de Eleições recebeu milhares de participações e pedidos de esclarecimentos nas suas mais diversas formas, aos quais a CNE nunca deixou de responder revelando-se exigente no cabal cumprimento da lei, mas também flexível e moderadora na procura de soluções em cada um dos problemas conforme iam surgindo. E não fossem alguns constrangimentos de natureza orçamental, que impedem a CNE de explorar com uma maior intensidade os meios mais adequados à prossecução do objetivo de participação esclarecida dos cidadãos e estamos certos que garantiríamos ainda uma maior eficácia junto do cidadão.

Refira-se que esta atribuição da Comissão Nacional de Eleições não colide com outro tipo de esclarecimento, que é o papel essencial das candidatu-



ras, e que se destina não só ao esclarecimento dos cidadãos, mas que visam igualmente a lógica angariação de votos por parte dos cidadãos.

É nesse sentido que o nosso painel convidou os Partidos Políticos com assento na Assembleia da República para nos darem o seu testemunho e a sua posição referente a esta matéria, tendo em atenção a sua experiência à luz dos 40 anos vividos em democracia e onde foram, de facto, uns verdadeiros protagonistas.

Começaria por dar, então, a palavra à Dr.^a Manuela Cunha do Partido Ecologista os Verdes a quem saúdo e esclareço que a Dr.^a Manuela Cunha para além de estar aqui a representar um partido político, foi também ela membro da Comissão Nacional de Eleições em alguns dos mandatos em que eu também participei e que, tenho a honra de lhe dar a palavra. Seja muito bem-vinda Dr.^a.



Manuela Cunha **(Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”)**

Muito obrigada. Muito bom dia.

Senhor Presidente da Assembleia da República, Senhor Presidente da Comissão Nacional de Eleições e restantes Membros desta Comissão, Senhoras e Senhores Deputados, Senhoras e Senhores convidados.

É uma honra representar aqui hoje o Partido Ecologista Os Verdes nesta conferência comemorativa dos 40 anos da Comissão Nacional de Eleições. A CNE tem uma história que se confunde com a construção da nossa democracia germinada em Abril de 1974 e tem desempenhado, incontestavelmente, um papel relevante na salvaguarda de um alicerce fundamental do nosso regime democrático, o sistema eleitoral.

É também um prazer estar aqui hoje porque tendo eu própria integrado durante um período a Comissão Nacional de Eleições e tendo posteriormente participado em diversos atos eleitorais como candidata, foi-me permitido testemunhar a partir de dois prismas diferentes, a importância e a utilidade da Comissão Nacional de Eleições.

Como ex-Membro recorro o esforço e o empenho desenvolvidos pela Comissão na execução dos procedimentos eleitorais, para garantir um normal funcionamento dos atos eleitorais e a legalidade democrática e para promover o esclarecimento dos cidadãos.

Nos períodos de campanha, procurando assegurar a igualdade de tratamento das diversas candidaturas, nomeadamente na comunicação social. No próprio dia do ato, garantindo as condições necessárias ao seu normal decurso, esclarecendo as dúvidas dos cidadãos ou das candidaturas, dando resposta às queixas, emitindo recomendações para a reposição da legalidade dos procedimentos sempre que estes estavam a ser violados ou simplesmente assumindo o papel de mediador de pequenas tensões ou in-



compreensões que, sem a intervenção da CNE, teriam perturbado o bom funcionamento do ato eleitoral.

Muitas destas intervenções permitiram, sem dúvida, proteger os direitos dos eleitores e das candidaturas e garantir o decurso do ato eleitoral em paz, dando cumprimento à democracia.

Nas campanhas e nas mesas de voto partilhei, com outros companheiros do Partido Ecologista Os Verdes ou da CDU, situações que nos permitiram confirmar a importância da CNE.

Na opinião de Os Verdes, a intervenção deste órgão independente tem sido e é fundamental na proteção dos direitos dos eleitores e das diversas forças concorrentes face aos abusos de poder, às práticas de caciquismo ou às violações sistemáticas dos procedimentos que são os garantes de um regular e bom funcionamento eleitoral.

Mas, o papel da Comissão Nacional de Eleições pode e deve ser ainda mais interveniente, nomeadamente no que diz respeito ao tema deste painel – o esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais – competência que a Lei confere a esta Comissão.

E, se é verdade que se verificou ao longo dos anos uma melhoria na comunicação com os cidadãos, principalmente através do recurso a um conjunto de meios de informação, cartazes, tempos de antena, site, publicidade nos multibancos, consideramos que o papel da CNE nesta matéria tem de ir mais longe e dar uma especial atenção aos jovens.

As competências da Comissão em matéria do esclarecimento dos cidadãos não impedem que outras entidades possam e devam também contribuir para esse objetivo, podendo até ser desenvolvido numa base de parceria com a CNE. Destas entidades, Os Verdes colocam em lugar de destaque as escolas, as universidades e outros estabelecimentos de educação e ensino.

O PEV, que até apresentou um projeto de resolução para que a Constituição viesse a ser ensinada nas Escolas, considera que este é o espaço por excelência da formação cabal do cidadão e deveria ser um dos pilares do esclarecimento.

Durante alguns anos assistimos a iniciativas interessantes em inúmeras escolas. Com os projetos ligados à “Área Escola”, as crianças e os jovens



fizeram trabalhos, foram promovidos debates com a presença dos partidos ou de outras entidades. Debates que não só permitiram aos alunos conhecer as diversas propostas políticas, mas também tomar conhecimento das diversas etapas do ato eleitoral, conhecer os seus direitos e os seus deveres. Atualmente, existe ainda o Parlamento Jovem que, de certa forma, também contribui para este esclarecimento. Mas, com a reorganização das Escolas, com a reformulação dos programas e dos objetivos para a educação, a abordagem das problemáticas ligadas à cidadania, nomeadamente na sua vertente eleitoral, tiveram uma redução drástica. Estamos cada vez mais longe de uma Escola promotora de uma cidadania plena.

No entanto, este esclarecimento torna-se cada vez mais necessário, não só pelo crescimento contínuo e generalizado da abstenção, abstenção esta que tem uma forte expressão nas camadas mais jovens, mas ainda pelo facto de, na composição das mesas eleitorais se recorrer cada vez mais à “bolsa eleitoral”, bolsa que é, na grande maioria dos casos, composta por jovens inexperientes nesta matéria.

Face a estas fragilidades, o papel da CNE torna-se ainda mais relevante, devendo, na nossa opinião, ter uma atitude ainda mais proativa para fomentar a entrada do esclarecimento por dentro dos espaços educativos. Mas, para que a CNE assumira mais e melhor este papel, necessita obviamente de ver reforçados os seus meios humanos e financeiros.

Existem ainda um conjunto de outras entidades que têm o dever de promover este esclarecimento. Não podemos descartar o importante papel que os partidos e movimentos podem e devem ter, assim como a comunicação social. Mas para que a informação vinculada sirva, de facto, para o esclarecimento e não para a manipulação do eleitor, esta tem sobretudo no que diz respeito à finalidade do ato, de ser verdadeira e não uma mistificação, como acontece muitas vezes.

Um dos exemplos conhecidos nesta matéria e que, por parte de Os Verdes tudo fazemos para tentar contrariar, é a transformação das eleições legislativas em eleições para o Primeiro-Ministro ou do Primeiro-Ministro. Este logro que confunde os cidadãos, visa tal como muitos outros, desacreditar o poder e a função da Assembleia da República, espaço por excelência da



democracia pela sua representatividade e pluralidade e reduzir as possibilidades governativas ao bi-tri-partidarismo.

Os partidos e os movimentos não se podem também demitir – e muitas vezes os movimentos demitem-se – de assumir a sua responsabilidade no esclarecimento e preparação dos seus representantes no próprio ato eleitoral e nas mesas. Por parte de Os Verdes e da CDU cumprimos com o nosso dever.

Não queria findar esta intervenção, neste 40º aniversário da Comissão Nacional de Eleições, sem voltar a sublinhar a importância deste órgão independente na construção da nossa democracia.

Queria ainda deixar aqui o meu grande apreço pelo espírito democrático que testemunhei na CNE, nos anos que integrei esta Comissão, e a minha estima pelos funcionários e colaboradores que, por vezes sobre grande pressão, em particular nos momentos de eleições ou referendos, contribuem com o seu profissionalismo e dedicação para o bom funcionamento desta Comissão.

Em dia de comemoração de aniversário, resta-me desejar, em nome de Os Verdes, uma longa vida à Comissão Nacional de Eleições.

Muito obrigada.



Maria Cecília Vicente Duarte Honório **Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda**

Muito bom dia.

Quero saudá-las e saudá-los em nome do Bloco de Esquerda e reconhecer a importância desta iniciativa relativa aos 40 anos da Comissão Nacional de Eleições, relevando que este organismo independente está ligado à raiz da democracia portuguesa. E, neste sentido, todas as iniciativas que deem visibilidade ao trabalho da Comissão Nacional de Eleições, nomeadamente a exposição que está também para apresentação, são de saudar.

Dar visibilidade ao trabalho da CNE é absolutamente indispensável para reconhecer o seu valor matricial na história da nossa democracia. Recordo isso mesmo, que foi no contexto das eleições para a Assembleia Constituinte que foi identificada a necessidade de constituição de um órgão independente que respondesse à necessidade da igualdade de tratamento das diferentes candidaturas.

São 40 anos. É muito tempo de trabalho, é um longo investimento. E é também este o momento de avaliar o compromisso da Comissão Nacional de Eleições para o futuro da democracia portuguesa.

No quadro da atribuição da CNE que nos coube aqui discutir, desta grande atribuição do esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais, eu queria começar por saudar todo o trabalho que tem sido feito que nos parece particularmente rigoroso, nomeadamente, todo o trabalho ao nível do próprio portal da Comissão Nacional de Eleições.

Há aqui dois aspetos a sublinhar.

Em primeiro lugar, reconhecemos que muito há para fazer. Muito há para fazer, nomeadamente, ao nível dos mais jovens e das mais jovens. Há um trabalho nas instituições, nas escolas, fundamentalmente com jovens de ensino básico e secundário que foi completamente marginalizado. E onde, com base na especificidade curricular e também numa articulação com



a instituição entre outras, se deveria fazer uma aposta muitíssimo mais profunda para o esclarecimento, uma aposta na cidadania, uma aposta no conhecimento profundo do nosso sistema político. E nesse sentido nos parece que para além daquele que é o perfil de competências da Comissão Nacional de Eleições há muitíssimo mais trabalho para fazer no âmbito desta grande atribuição.

A segunda vertente é uma vertente princípio relativamente à importância desta mesma atribuição. O contributo para o conhecimento objetivo dos cidadãos é tanto mais relevante quanto maior for a garantia de que os grandes pilares desta instituição e da sua missão estão garantidos. E, nesse sentido, deixar-vos algumas palavras sobre esses pilares como perfilhadores da missão. Em primeiro lugar, a independência. Em segundo lugar, a eficácia. E, em terceiro lugar, a confiança.

E é evidente que quanto mais profundo for o trabalho deste órgão de acompanhamento e de fiscalização e de disciplina, quanto maiores forem as garantias de que há uma igualdade de oportunidades e de tratamento das candidaturas, tanto maior será o perfil desta atribuição específica da Comissão Nacional de Eleições.

Parece-nos assim que é muito importante no quadro da independência da CNE, que seja respeitada e valorizada a sua missão. Olhamos com alguma estranheza para alguns ataques que a própria Comissão tem conhecido nos últimos tempos. E a primeira questão é evidentemente a questão das condições de exercício da sua missão. Ou seja, é preciso que a Comissão Nacional de Eleições reforce as suas competências, que tenha orçamento para a sua missão, que tenha recursos humanos e técnicos e ajustados à mesma porque o seu perfil assim o exige.

E é nesse sentido do reconhecimento das condições para a independência e para a eficácia que a missão poderá produzir confiança necessária no quadro da democracia representativa.

Soubemos sempre quando tivemos dúvidas e reclamações onde fazê-las. Evidentemente nem sempre nos reconheceram essa razão. Mas, tivemos sempre a certeza do local certo onde fazê-las no quadro de uma regulação, de uma fiscalização e de uma disciplina que nos parece necessário refor-



çar. Imaginemos o que seriam os atos eleitorais sem a independência deste organismo.

Imaginemos o que poderia ser quando nós já estamos num quadro de tão grande turbulência relativamente ao papel e ao peso dos grandes grupos da Comunicação Social, às tentações das televisões privadas, ou quando o próprio serviço público de comunicação muitas vezes cai em tentações, por vezes até mais fortes do que o próprio sector privado. Imaginemos o que seriam estes atos eleitorais sem o contributo, importância e intervenção da Comissão Nacional de Eleições.

Nós relevamo-lo porque ele é determinante, nomeadamente, para Partidos mais pequenos, como é o caso do Bloco de Esquerda. Na medida em que é sua função saber separar as águas claramente entre o poder e as próprias candidaturas, fazer esta limpeza clara. É evidente que o seu papel é o papel de reforço e da garantia da neutralidade e da imparcialidade no tratamento das diferentes candidaturas e, simultaneamente, da garantia de não utilização de meios públicos de forma absolutamente abusiva como pode acontecer ou como há crescentes tentações para que assim aconteça.

E é no reconhecimento que a Comissão Nacional de Eleições é matricial na história da nossa democracia, que deve possuir as condições necessárias e ajustadas ao exercício da sua missão. E que a sua missão é reconhecida em três pilares fundamentais, da independência, da eficácia e da confiança, que os cidadãos e todos os candidatos e candidatas, nos diferentes órgãos da democracia, devem reconhecer neste importante organismo.

Finalmente, nós estamos disponíveis para todo o debate necessário, nomeadamente, para alterações legislativas que possam no futuro ocorrer e desejamos que a Comissão Nacional de Eleições tenha todas as condições necessárias à prossecução da sua missão, tão importante para a democracia portuguesa.

Muito obrigada.



António Filipe Gaião Rodrigues **Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português**

Muito bom dia a todos.

Eu queria em primeiro lugar saudar esta iniciativa e a Comissão Nacional de Eleições que a promove e referir-me aos vários 40 anos que são aludidos nesta Conferência. Os 40 anos da nossa democracia. Os 40 anos das eleições livres. Os 40 anos também da Comissão Nacional de Eleições.

Não é coisa pouca, na vida portuguesa, ao longo da nossa História, poderemos contar quatro décadas de regime democrático. E ao aludirmos a esta longevidade importa ter presente que já não nos podemos referir à nossa democracia como fazíamos há uns anos atrás com a nossa jovem democracia. A nossa democracia já não é jovem, já tem 40 anos. E aquilo com que temos de nos preocupar hoje, é que ela não envelheça. E, portanto, a democracia é um edifício sempre em obras, tem que ser sempre cuidado, nunca é um dado adquirido. E, portanto, ao celebrarmos estes 40 anos congratularmo-nos por ter sido possível no nosso país vivermos há 40 anos em democracia mas temos que ter presente que é fundamental que este edifício democrático se consolide, ele tem que se aperfeiçoar, ele tem que ser sempre uma realidade vivida pelos portugueses.

Queria também saudar a Comissão Nacional de Eleições pelo trabalho que tem desenvolvido ao longo destes 40 anos precisamente em prol da democracia, em prol da democraticidade das eleições, em prol do bom funcionamento dos processos eleitorais. Trata-se de um órgão que, tendo um pluralismo irrepreensível, onde estão representadas as correntes políticas significativas existentes na sociedade portuguesa, que tem dado muito boa conta de si e que tem prestado um enorme serviço à democracia e ao funcionamento dos processos eleitorais na sua diversidade, mas sempre extremamente importantes para o funcionamento da democracia portuguesa. Ao deixar esta saudação à Comissão Nacional de Eleições queria dizer que



o PCP defende - e defendeu inclusivamente em vários processos de revisão constitucional - a constitucionalização da Comissão Nacional de Eleições, e continua a pensar que valeu a pena ter criado este órgão, vale a pena que ele possa continuar a existir enquanto entidade administrativa independente com competência em matéria eleitoral. Continuamos a defender a existência da Comissão Nacional de Eleições como extremamente importante para a democracia.

Permitam-me, então, algumas palavras mais focadas no tema que nos é proposto, procurando também dizer algo acerca dos sistemas eleitorais com que temos vivido e em torno dos quais a Comissão Nacional de Eleições tem vindo a trabalhar.

Eu creio que nós podemos dizer que os pais fundadores da democracia portuguesa, os Constituintes de 1975-76, não tendo experiência de vida democrática porque estava tudo no início, foram sábios na forma como conceberam os sistemas eleitorais aplicáveis em Portugal, aos vários atos eleitorais. Estou a falar de eleições legislativas, estou a falar de eleições autárquicas e, naturalmente, presidenciais. Mas, enfim, com particular enfoque para os que são mais complexos, que são o sistema eleitoral para a Assembleia da República e o sistema eleitoral para as autarquias locais, podemos dizer que estes sistemas têm provado ao longo dos anos.

O sistema eleitoral para a Assembleia da República, no início era apresentado como um sistema que não permitiria gerar maiorias parlamentares. Verificou-se que assim não era. Em Portugal já tivemos experiências do mais diverso tipo. Quando os eleitores entenderam atribuir maiorias absolutas, fizeram-no já por mais do que uma vez. Houve até quem defendesse, nos finais dos anos 70, a necessidade de adoção de um sistema maioritário à inglesa porque de outra maneira o país não seria governável. Verificou-se que, de facto, assim não é. O país é governável com este sistema eleitoral proporcional. E, por outro lado, tem gerado um Parlamento inclusivo. Se o Parlamento Português é tantas vezes - e bem - chamado de “casa da democracia” assim é, porque as correntes políticas existentes na sociedade portuguesa têm uma representação parlamentar por via da proporcionalidade do sistema eleitoral. E isto não é uma questão de somenos. Eu creio

que tem sido muito importante para a estabilidade da democracia portuguesa o facto de o Parlamento exprimir uma diversidade que resulta, de facto, da proporcionalidade que o sistema lhe confere e que lhe permite ser, de facto, o palco do confronto político naturalmente pacífico existente na sociedade portuguesa.

Se assim não fosse, se não tivéssemos um Parlamento com essa capacidade de funcionar como centro do debate político e de no seu interior se refletir a diversidade de opiniões e o confronto político no melhor sentido da palavra, provavelmente o confronto político não seria tão pacífico como é na sociedade portuguesa. Portanto, isso é um valor que nós devemos prezar a bem da democracia portuguesa.

Por outro lado, e sendo a Comissão Nacional de Eleições também um órgão formado por representantes dos Partidos Políticos, embora não exclusivamente, eu creio que o Estado de Partidos que se criou e os Partidos Políticos em Portugal também merecem uma palavra e, neste caso, em termos sistémicos, uma palavra de apreço. Não me refiro a este ou aquele Partido em particular. Naturalmente que os Partidos expressam a diversidade de concepções políticas existentes, e portanto, para quem tem uma opção política determinada naturalmente que há Partidos bons e Partidos maus, há Partidos com que concorda e há Partidos de que se discorda. Agora, do ponto de vista sistémico, eu creio que os Partidos Políticos, sendo muitas vezes vilipendiados e até culpados de todos os males, merecem algumas palavras de apreço pela estabilidade e pela responsabilização que conferem ao sistema político português.

Eu creio que dá mais saúde à democracia que os Partidos existam como referências responsabilizáveis pelos cidadãos do que episódicos grupos de cidadãos eleitores que aparecem e desaparecem e que no momento em que desaparecem, não são responsabilizáveis perante os seus concidadãos. E, portanto, os Partidos são um referencial de estabilidade e de responsabilização fundamentais em regime democrático.

O sistema eleitoral tem sido objeto de muitos debates ao longo dos anos e de muitas propostas de modificação, particularmente nos momentos em que se verifica maior mal-estar dos cidadãos relativamente à vida política



e, é preciso dizê-lo, à governação do país, porque essa é a bússola fundamental. Normalmente, o descontentamento dos cidadãos com o sistema político está muito associado ao descontentamento para com a atividade governativa e a popularidade do Parlamento depende muito disso.

Fala-se muito de modificações do sistema. Creio, no entanto, que é preciso estabelecer algumas balizas relativamente a isso. Eu creio que a proporcionalidade do sistema é consensual. Hoje já ninguém defende a adoção de sistemas maioritários. E, portanto, pode-se discutir se o método de Hondt é o mais proporcional dos sistemas. Obviamente que não o é. Mas, em todo o caso a proporcionalidade do sistema eleitoral é um valor que hoje em dia praticamente ninguém contesta e que deve ser mantido.

No entanto, por vezes existe alguma tendência para procurar encontrar soluções para melhorar a chamada relação entre os eleitos e os eleitores através de medidas de engenharia eleitoral. Eu queria aqui manifestar o nosso ceticismo relativamente a isso. Desde logo porque essas propostas que aparecem recorrentemente na vida portuguesa não são a invenção da roda. Existem experiências do mais diverso tipo, com tentativas de menor ou maior personalização da representação parlamentar. No entanto, a insatisfação dos cidadãos relativamente ao sistema político é comum a todos esses sistemas. Ou seja, não vale a pena estarmos a procurar introduzir em Portugal, considerando que isso levaria a uma maior satisfação dos eleitores, sistemas experimentados noutros países com visível insatisfação dos respetivos eleitores. E, portanto, aquilo que não funciona noutros países como elemento de maior ligação dos eleitores, nada nos levaria a pensar que em Portugal, ao contrário, funcionaria.

As causas de insatisfação com o sistema não estão aí. Do nosso ponto de vista estão, de facto, no incumprimento de promessas eleitorais, no desprezo para com a vontade dos eleitores, em medidas impopulares que as pessoas não aceitam. Creio que é por aí, ou seja, pela prática política, que é possível ter uma melhor ou pior relação com os cidadãos eleitores.

Depois queria manifestar também um ceticismo relativamente a algumas ideias que vão aparecendo, alegadamente com o objetivo de encontrar formas de permitir uma maior personalização da representação parlamentar.



Eu aqui voltaria à questão que abordei há pouco relativamente aos Partidos Políticos, que são muitas vezes acusados de não promoverem a renovação do pessoal político, de serem sempre os mesmos, as mesmas pessoas, sempre os mesmos rostos. Eu aí convidava todos os presentes a assistirem pelo Canal Parlamento às audições da recentemente criada Comissão de Inquérito ao BES para verificarem que, tirando alguns Deputados seniores que participam nessa Comissão, podemos assistir a uma grande renovação dos Grupos Parlamentares. Na grande maioria os intervenientes nesta Comissão, que é de enormíssima importância para a democracia portuguesa, são Deputados jovens. Há uma nova geração de parlamentares que se tem vindo a formar precisamente por via dos Partidos Políticos e por via de uma renovação que a proporcionalidade do sistema eleitoral permite. Ou seja, a famosa escolha por via de primárias nos círculos eleitorais ou mecanismos desse tipo poderiam conduzir a uma indesejável vedetização da vida política portuguesa.

Ou seja, se os Partidos não tivessem a capacidade de escolher autonomamente os seus quadros e aqueles que os representam tendo em conta as necessidades pluridisciplinares da representação parlamentar, aquilo a que nos arriscávamos era a ter um Parlamento composto por atores de telenovelas, vedetas do mundo do espetáculo ou do mundo desportivo que pouco teriam a ver com as necessidades de funcionamento de uma instituição fundamental enquanto pilar da democracia portuguesa. Ou seja, a vedetização da escolha parlamentar não nos parece que seja uma solução para que a democracia tenha mais qualidade.

A última ideia que gostaria de transmitir tem que ver precisamente com o núcleo duro da intervenção que nos foi proposta, o esclarecimento objetivo dos eleitores. Assim como se costuma dizer que a guerra é demasiado importante para ser deixada só aos militares, eu creio que o esclarecimento dos eleitores é demasiado importante para ser deixado só à Comunicação Social. Digo isto a propósito da querela que surgiu nas últimas eleições autárquicas com particular intensidade entre alguns órgãos de Comunicação Social (não todos, é bom referi-lo) e a Comissão Nacional de Eleições. Nestes 40 anos de democracia já temos experiência suficiente para perceber



que a garantia da igualdade de oportunidades das várias candidaturas não pode ser deixada ao sabor de critérios jornalísticos. Os critérios jornalísticos, com todo o respeito que tenho por eles, obviamente que são critérios muito estimáveis, obedecem a propósitos que não são fundamentalmente ligados à garantia da igualdade de oportunidades.

O boicote que algumas televisões fizeram à cobertura das eleições autárquicas não foi bom para a democracia e, do nosso ponto de vista, não estiveram do lado certo da defesa do valor fundamental que é o esclarecimento objetivo dos cidadãos, que só pode ser obtido através da presença e da própria voz das candidaturas existentes. E creio que aí a Comissão Nacional de Eleições, mesmo contra a maré mediática, o que fez foi defender o princípio da igualdade de oportunidades como fundamental para que possa haver um esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais. E, portanto, eu terminaria saudando Comissão Nacional de Eleições pelo papel que também tem tido na garantia de que em períodos eleitorais as candidaturas sejam tratadas em condições de não discriminação para que todos possam fazer chegar as suas mensagens aos eleitores, ainda que afrontando ondas mediáticas adversas. Isto não significa um tratamento igualitário. O tratamento igualitário obviamente deve ser assegurado através dos tempos de antena institucionais que existem e que infelizmente têm vindo a ser reduzidos gradualmente na sua dimensão e na sua importância, infelizmente. Em termos de tratamento mediático obviamente que não é exigível que haja um tratamento igualitário, mas tem que haver pelo menos um tratamento equitativo, um tratamento justo, um tratamento não discriminatório relativamente às várias candidaturas existentes.

E aí é importante saudar o papel que a Comissão Nacional de Eleições tem tido na defesa desses valores, que são valores primaciais em democracia. Muito obrigado.



João Guilherme Nobre Prata Fragoso Rebelo **Grupo Parlamentar do CDS - Partido Popular**

Muito obrigado

Gostaria antes de mais de cumprimentar os presentes, os meus colegas Deputados, o Senhor Presidente da Comissão Nacional de Eleições e bem como todos os Membros e Funcionários da CNE.

Também transmitir da parte do meu Grupo Parlamentar os parabéns por este aniversário que coincide com o 40º aniversário do meu Partido. Mas este aniversário é sobretudo contemporâneo com a própria democracia portuguesa, uma democracia pluralista que apareceu depois do 25 de Abril. Já muito foi aqui dito. Mas eu gostaria de falar de dois aspetos que me parecem essenciais na definição do papel dado à CNE no processo democrático que nasceu depois do 25 de Abril. Como estão recordados, à época, a CNE tinha um nome diferente porque era a Comissão Nacional das Eleições, a sua composição também era diferente porque tinha três representantes das Forças Armadas que vinham do Conselho da Revolução e essa própria composição foi alterando, depois da Constituinte de 1975 e da aprovação da Constituição, e da sua entrada em vigor em 1976.

E aqui também houve divergências. Se inicialmente a tendência era a de que a CNE fosse um Tribunal, uma espécie de Tribunal eleitoral, posteriormente ficou definida na forma atual, aquando da Constituinte, quer nos restantes desenvolvimentos legislativos. Foi uma evolução saudável e natural.

Com a aprovação da Constituição de 76, e com a revisão constitucional em 82 e com a criação do Tribunal Constitucional ficou claro quem é que faz o quê em relação a estas matérias. Esta clarificação foi essencial para definir o que é hoje o papel da CNE.



E nós recordamo-nos da sua configuração que ficou definida em 1978 e sofreu apenas uma leve alteração no ano 2000. Tendo em conta a tendência que nós temos em Portugal de alterar sempre tudo e a voracidade legislativa que tem o Parlamento - nem sempre positivo - em alterar sempre muito e muitas vezes, não deixo de registar que, ao longo destes 40 anos, no caso da Comissão Nacional de Eleições, esta estabilidade em termos de legislativas não deixa de ser um marco importante porque é consensual. Também aqui gostaria de destacar essa mesma tendência.

Também é claro que existe algum debate em alguns sectores da necessidade da existência da CNE. Também não podemos negar isso. Passados 40 anos sobre criação da CNE, acho que é importante também destacar que, por vezes, as pessoas questionam-se se a Comissão Nacional de Eleições deve ou não continuar a existir. Normalmente associa-se a existência de entidade similares somente em países com sistemas democráticos muito recente ou em processos de democratização. Não sendo o caso do Portugal do século XXI.

Na análise que faz, o CDS considera que existe, de facto, espaço para que a Comissão Nacional de Eleições continue a ter o seu papel e esse papel é muito importante. E eu já vou falar de dois exemplos, que me parecem essenciais ser destacados.

O esclarecimento cívico é na minha opinião o papel mais importante da Comissão Nacional de Eleições. E as pessoas têm tendência em pensar no esclarecimento cívico do cidadão perante os atos eleitorais, mas não só. O papel da CNE no próprio esclarecimento dos Partidos Políticos, dos movimentos dos cidadãos, dos Presidentes de Junta de Freguesia, etc., é também um papel muito importante que ao longo dos anos foi desempenhado por parte da Comissão Nacional de Eleições. E isto também é importante destacar.

Os dois exemplos mais importantes e recentes que acontecerem em relação ao desempenho da Comissão Nacional de Eleições têm muito a ver com alterações legislativas que aconteceram e que provocaram a necessidade da CNE ter um papel importante em relação a isso.

Em primeiro lugar, o papel da CNE nas últimas eleições autárquicas em 2013. Com a reforma administrativa que provocou a redução do número



de freguesias em 1168. Ou seja de 4260 para 3092 freguesias. Houve muitas freguesias que desempenharam funções no ato eleitoral, sabendo que eram uma espécie de comissões liquidatárias porque iam terminar, estavam Presidentes de Junta a exercer funções sabendo que depois essa freguesia deixaria de existir objetivamente.

A redução do número de freguesias no país teve impacto muito importante na organização das eleições. E criou muitas dúvidas. Criou muitas dúvidas, nomeadamente, no papel desses Presidentes de Junta de Freguesia. E o papel da CNE foi muito importante para o esclarecimento dessas dúvidas. No recenseamento, nas dúvidas durante as eleições propriamente ditas, depois na prestação dos resultados que deve ser feita posteriormente ao ato eleitoral. E tudo isso aconteceu no fim com um processo que decorreu com tranquilidade. E foi assim que aconteceu não “por obra e graça do senhor”, mas antes pelo contrário porque houve um papel importante e competente da Administração eleitoral por parte do Estado, das Juntas de Freguesias mas também o papel muito importante da Comissão Nacional de Eleições. O outro aspeto da intervenção da CNE, e esse mais recente, é o de garantir a igualdade a todas as forças partidárias.

Ora, a interpretação que foi feita nas últimas eleições autárquicas por parte de alguns órgãos de Comunicação Social exigiu uma intervenção da CNE, uma intervenção que foi muito importante para definir regras, para garantir essa igualdade de oportunidades.

É mais fácil objetivamente aos Partidos Políticos maiores terem acesso à divulgação da sua mensagem eleitoral através dos órgãos de Comunicação Social, mas não deixa também de ser um papel importante dos Partidos maiores garantirem que os Partidos de dimensão mais pequena ou até movimentos de cidadão tenham também acesso à divulgação da sua mensagem eleitoral. E isto a CNE, pela sua composição interpartidária, mas autónoma dos Partidos, independente dos órgãos centrais do Estado, garante que esse objetivo de igualdade de todas as forças partidárias e movimento de cidadãos em atos eleitorais fosse cumprido. Ora, nas eleições autárquicas de Setembro de 2013, esse papel foi também muito importante para garantir esta mensagem.



Existem os projetos de lei n.º 507, n.º 509, e n.º 530, de vários grupos parlamentares, que tentaram obviamente dar cobertura legal a estas dúvidas que existiram aquando das últimas eleições eleitorais. Encontram-se ainda em discussão na Primeira Comissão.

Outro aspeto importante tem a ver com o cartão de cidadão que provocou o seu primeiro impacto eleitoral nas legislativas de 2011. A concentração de informação num único cartão, fez com que pessoas fossem retiradas de locais onde estavam recenseados e fossem colocadas no seu local de residência. Provocou alguma confusão.

Ora, também não é fácil gerir este tipo de dúvidas vindas diretamente dos cidadãos. Muitos deles dirigiram-se ou podiam dirigir-se ao seu local habitual de voto e, de repente, ao estarem confrontados com a alteração do local habitual causou distúrbios. Ora, também aqui a Comissão Nacional de Eleições, teve um papel também de esclarecimento importante.

São vários exemplos que demonstram a utilidade da existência da CNE. Podemos concordar ou discordar com as deliberações da Comissão Nacional de Eleições, mas eu nunca ouvi ninguém dizer que essas deliberações estavam politicamente motivadas ou obedeciam a lógicas de grupo ou de razões mais ou menos obscuras. Parecem ser sempre decisões livres. Existe respeito pelas deliberações da CNE porque ela, ao longo destes 40 anos, também atuou de forma a garantir essa independência perante os poderes, os Partidos ou dinâmicas eleitorais.

A Comissão Nacional de Eleições, como todas as instituições do Estado sofreu nos últimos anos as consequências das políticas restritivas orçamentais. Não foram exceção.

Eu também não acho que mais dinheiro represente objetivamente maior sucesso no desempenho das suas funções. Podemos tentar ser mais imaginativos para desempenhar essas funções.

Também faço uma leitura diferente daqueles que dizem que o desinteresse pela vida política leva a uma abstenção maior. É uma das razões mas não a única. O descontentamento também com a atividade política ou partidária pode levar a uma maior abstenção. Também é verdade.

Mas, também existem outras motivações que podem levar uma pessoa a



participar ou não em atos eleitorais. Essa análise mais vasta sobre os fenômenos da abstenção em Portugal fazem muito caminho. É muito fácil ter um determinado tipo de ideias, como: a culpa é dos Políticos, a culpa é dos Partidos, a culpa é do sistema. Mas por vezes nem sempre é assim.

No que diz respeito à análise da abstenção em Portugal, a CNE tem feito alguns estudos sobre essa temática, dando ideias e pistas. Mas, aqui também há um papel importante dos Partidos, não devendo se só a CNE a ter políticas de esclarecimento. Há aqui uma responsabilização dos Partidos, mas também das próprias pessoas e das interpretações que as pessoas fazem dos seus direitos e deveres e que a Constituição lhes garante. Se as pessoas não querem participar independentemente das campanhas de sensibilização, das campanhas eleitorais, da responsabilidade, têm esse obviamente esse direito, mas também as consequências no exercício desse direito.

Termino manifestando o nosso apreço pelo trabalho da Comissão Nacional de Eleições. Os vários debates que irão ter ao longo do dia são importantes também para dar dicas *sobre o que poderá ser feito no futuro em termos do desempenho* da Comissão Nacional de Eleições.

A participação eleitoral é um sinal de vitalidade da nossa democracia. E o exercício do nosso direito de votar deve ser livre e para ser livre deve ser claro, isento de dúvidas. Reside aqui o papel fundamental da CNE.

Obrigado pela vossa atenção.



José Manuel Santos de Magalhães

Grupo Parlamentar do Partido Socialista

Muito obrigado Senhor Presidente, Senhor Presidente da CNE, ilustres Convidados, Senhores Membros da CNE, minhas Senhoras e meus Senhores.

Gostaria também eu de transmitir os votos de sucesso e de parabéns que o Grupo Parlamentar do PS apresenta à CNE e de vos dizer - estando nós num clima, enfim, em certo sentido pré-eleitoral -, que a CNE será chamada seguramente a exercer as suas competências. Sabemos que sim, não sabemos quando.

A CNE, toda a gente está de acordo, existe para guardar a Constituição e a lei e para garantir a lisura das eleições. Sabemos quais são os inimigos nessa matéria. Os inimigos da lisura são muito obviamente o Poder disposto a tudo para continuar a ser poder, os interesses instalados e os interesses interessados em se instalarem, a desigualdade de oportunidades, a desigualdade *stricto sensu*, a discriminação das mulheres contra a qual erguemos a bandeira da paridade (com, enfim, sucesso relativo mas que deve ser assinalado!).

Na lista de inimigos estão também as debilidades da praça pública, isto é, os défices de debate político-democrático cujo preço é naturalmente pago pelo sistema.

Eu julgo que em todos estes domínios houve um enorme progresso histórico em Portugal. Podemos avaliar o antes e o depois.

Ainda há pouco estava a ver o antes - graças ao *wireless* que temos na Assembleia toda e a um instrumentozinho tão simples como este *smartphone*. Refiro-me à primeira reunião de tomada de posse da CNE (que, aliás, se chamava Comissão Nacional das Eleições, como aqui já foi evocado).

Lembrei-me de um outro episódio: em Março de 75, como os Partidos não se entendiam, tinham grandes zaragatas e delongavam tudo, foi tomada



a decisão de a CNE passar a não integrar os Partidos de então, que eram muitos, alguns já falecidos, etc. Até isto aconteceu.

E, no entanto, essa memória histórica dissipou-se. Tivemos progressos. Sobre tudo tivemos progressos em relação ao passado mais remoto, as farsas eleitorais da ditadura, os órgãos não eletivos que reuniam nesta sala (a chamada *Câmara Corporativa*), o poder local não democrático, o Presidente não eleito em Belém e o Presidente eleito provavelmente assassinado em Espanha pela P.I.D.E.... Tudo isso já lá vai. Essencial é naturalmente que não se perca a memória do que isso significou para os portugueses: miseráveis anos de ditadura e de falta de liberdade.

Que o passado se esfuma depressa nós vemos, não é? Por exemplo, o João Rebelo lembrava que houve em Portugal, num determinado momento, a aspiração a criar um Tribunal eleitoral, que é uma solução possível. Ainda agora estive a ver os trabalhos jurisdição eleitoral brasileira, os Tribunais eleitorais que existem em todo o território nacional e depois o Tribunal Supremo. O sistema funciona, não há dúvida nenhuma. No sistema brasileiro, aliás, o tribunal comanda o próprio processo eleitoral. Não se limita a dirimir litígios. Ele próprio tem uma função organizatória e muito ativa, capilarmente distribuída por todo o território nacional, que é gigantesco como sabemos.

No nosso caso a opção do legislador foi outra e parece estar razoavelmente consolidada e enraizada. Isso é bom. Não devemos estar constantemente a duvidar de uma entidade que prestou provas positivas, embora com flutuações (eu já lá irei a isso).

E o futuro?

Coube-nos neste painel discuti-lo a propósito do tema do esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais. No futuro teremos vários problemas nesse domínio.

O primeiro está relacionado com a composição da CNE. Não devemos abstrair do que os outros pensam só porque somos ou temos sido os protagonistas dominantes do sistema partidário. A CNE não reflete o espectro partidário todo, menos ainda reflete os novos Partidos e obviamente não pode refletir os que ainda estão em constituição.



É óbvio, também, que não pode refletir a existência de candidaturas independentes, uma novidade sistémica introduzida por revisão constitucional depois de muita polémica, mas bem (nós PS contribuímos para isso). Obviamente não há reflexo dessa inovação na orgânica e na constituição da CNE.

Em segundo lugar, a Administração Eleitoral no sentido próprio tem tido dificuldade em ajustar-se às novidades tecnológicas. Em 2009 criámos o Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral, em período muito curto. Depois de alguma trepidação, estabilizou. Tivemos de consolidar cinco mil e tal bases de dados com estruturas diferentes, com sistemas de controlo diferentes. Passámos a ter uma só, centralizada, uma plataforma de trabalho colaborativo entre todas as autarquias e a Administração Central.

Não foi uma pequena empreitada. Inesperadamente, apanhei com ela em cima no Ministério de Administração Interna em 2008-2009. Recordo-me da batalha que foi necessário travar e que foi ganha. Ela passava por uma mudança cultural, para implementar - embora com muito cuidado, homeopaticamente-, a ideia de que devemos votar onde vivemos. Parece uma ideia óbvia, mas não é nada óbvia. Estava enraizada na cabeça das pessoas a ideia oposta. Inventámos aqui na Assembleia da República (propus isso à 1ª Comissão e foi aprovado por unanimidade), que o novo regime “votas onde moras” só se aplicasse aos titulares de cartão de cidadão, não aos titulares de bilhete de identidade.

Essa ressalva abrangeu o meu caso. Sempre votei em Lisboa, mesmo quando vivia fora de Lisboa e não fui afetado por essa alteração. O Primeiro-Ministro, com uma certa surpresa sua, foi afetado porque votava na Covilhã.

Conto esta história porque ela revela o sobressalto que as mudanças da organização eleitoral gera nos hábitos de votação das pessoas. Têm que ser respeitados, têm que ser compreendidos. A mudança não é fácil.

A verdade é que temos tido alguma dificuldade de introdução de novidades neste domínio. Proponho-me oferecer-vos alguns exemplos de lacunas e omissões.

A primeira é o voto eletrónico. O recenseamento eleitoral digital era o primeiro passo para essa inovação. Não se visava pôr as pessoas a votar no *laptop* sentadas na praia enquanto bebem um refresco. Parto do princípio de que é necessário ancorar o voto em templos de cidadania, em locais fiscalizados onde não possam haver pressões visíveis ou invisíveis e menos ainda usurpação de identidade.

Mas, mesmo com estas limitações, o voto eletrónico não tem dados passos em Portugal. Por que não o instituímos em 2009? Já tentei explicar: tínhamos que fazer uma empreitada de tal forma brutal para em meia dúzia de meses conseguir o recenseamento eleitoral fundido, centralizado e operacional que era temerário julgar que no mesmo salto poderíamos superar dois obstáculos e entrarmos na era do voto à distância através da internet. Pareceu-nos que seria pura loucura. Portanto, embora seja o mais adepto possível do voto eletrónico, tive que carregar a cruz e a amargura de não poder ajudar a implementar esse novo sistema.

O que já é difícil de explicar é que depois disso tenha havido uma espécie de vazio, buraco negro. Não se fala, não está na agenda de ninguém. Naqueles anos no MAI vim aqui à Assembleia muitas vezes discutir a questão do voto eletrónico, com muitas bancadas a perguntar “então, o voto eletrónico quando é que vem?”. Subitamente, vazio, não se fala do tema, *kaput!* Acabou. Estacionámos nessa paragem.

Segundo exemplo: temos um bom Portal do Eleitor. Tive a responsabilidade de o criar também em 2009. Mas olhando bem, é uma espécie de Bela Adormecida. Só acorda em altura de eleições. No resto do tempo não tem animação cultural. Ora, como sabem os portais vivem ou morrem em função da animação cultural que têm à volta. É uma lei do ciberespaço e da vida social, se calhar, da humanidade. Mas não tem existido, ninguém a faz. Exemplo 3: o culto dos estudos eleitorais é mais praticado nas nossas Escolas de Sociologia do que nas de Direito. É um mistério que eu não sei explicar (mas não sou obrigado a explicar tudo!). É estranho. O André Freire sozinho e com a sua equipa de jovens, designadamente, mulheres que se envolvem nesse estudo com grande ímpeto como vimos agora esta manhã são quem mais pratica estes estudos. Nas Faculdades tradicionais e até nas



novas de Direito em toda a parte o tema é tratado como sendo de terceira, de quarta, de quinta, de sexta ordem.

Está aqui o Pedro Cegonho, que é Presidente da ANAFRE. A Universidade do Minho tem um protocolo com essa associação de freguesias para promover estudos de poder local nas suas diversas dimensões, designadamente, estes aspectos que o João Rebelo focou a propósito da pseudorreforma territorial das autarquias locais. Salvo no caso de Lisboa (onde o problema da reestruturação foi bem resolvido) no resto do país ficou mal resolvido.

Mas a matéria não é estudada ou não é suficientemente estudada. A CNE talvez possa ajudar um pouco nisso.

Ainda por cima, na era das edições digitais gratuitas, escasseiam as obras periódicas sobre temas eleitorais. Hoje em dia fazer uma revista eletrónica sobre matéria eleitoral, por amor de Deus, é uma questão pura e simplesmente de pôr e as meninges a escoarem sabedoria, “engarrafá-la” em *ebooks* e distribuí-la periodicamente, fazendo *difusão* junto da Comunicação Social, que ajuda nestas matérias. Claro que é preciso haver obra: não se pode anunciar o que não existe. Por aí adiante...

A inércia é gritante. Não há uma *wikipedia* eleitoral. Temos as obras do Jorge Miguéis e da Fátima Abrantes Mendes publicadas, anotadas. São indispensáveis. Às vezes, contam a história que o legislador não sabe contar sobre as próprias obras legislativas. Mas, uma *wikipedia* eleitoral com tudo lá dentro não há. Porque não? Ouçam, eu dou-vos os parabéns, mas não quero dizer que vos traga só presentes, também vos trago um caderno de encargos.

Por fim, também acho que escasseia a imaginação no uso de meios que hoje em dia são gratuitos, por exemplo, um “Skype-a-CNE”. Seria gratuito. Poderíamos fazer um telefonema gratuito para a CNE utilizando esse ou outro sistema VOIP. Tão usados para fazer negócios ou simplesmente conversar, não percebo porque é que não se usa essa ferramenta para esclarecer eleitores com dúvidas.

Há omissão também do legislador. Houve uma tentativa que o PS fez acompanhado pela maioria até certo momento antes das eleições para o

Parlamento Europeu de clarificar alguns aspetos do regime de esclarecimento objetivo dos cidadãos em circunstâncias eleitorais. Ironicamente, o projeto do Partido Socialista foi rejeitado, mas o processo legislativo está em aberto porque os projetos concorrentes ou combinados que tinham sido apresentados pela maioria estão vivos e estão na primeira Comissão parados, estacionados. E eu devo dizer que esse *estacionamento* é relativamente perigoso.

Perigoso pela razão que já está aqui anunciada e em parte analisada. O declínio de participação que se verifica em Portugal merece alguma atenção especial e não deve banalizar-se, com mantras do tipo “Estamos a chegar àquilo que é típico das democracias consolidadas”. A participação diminui porque no caso português isso está associado também crescentemente a uma tendência para a recusa ou pelo menos alguma rejeição de certas características do sistema partidário que fomos construindo. Muitos eleitores olham o cardápio e dizem: “isto não, aquilo também não, aquilo também não, não me reconheço em nada”.

Isso é muito perigoso. O sistema de partidos não é um oligopólio fechado. Não se pode proibir (nem deveria poder!) o aparecimento de toda a espécie de correntes de opinião organizadas. Esse é um desafio para os Partidos que são hoje os protagonistas dominantes da vida política.

Sucedem que tudo isto acontece em duas circunstâncias que são especiais e que não são mais do mesmo.

A primeira é uma profunda revolução do ecossistema mediático. No mesmo contexto legislativo existe num quadro que se vai alterando ficando ele próprio mais velho do que devia ser segundo as regras do envelhecimento. No *ecossistema* nós temos várias aberrações.

A primeira é um sistema de TDT que se tornou as TV dos pobres (serve para 30% dos utentes), com uma qualidade manhosa, uma cobertura do território deficiente e várias incógnitas quanto ao que há-de ser no futuro. O espectro é finito e usá-lo naquilo não permite usá-lo em outras coisas muito mais excitantes e muito mais interessantes.

Quanto às televisões por cabo, expandem-se com canais temáticos, mas com uma espécie de *closedshop*. Esse fechamento pode ser furado pelo facto



de haver *web channels*, canais através da internet, facilmente criáveis e sem licenciamento nenhum (ainda bem aliás!).

Quanto os serviços de informação *online*, *ondemand*, portanto, pagos e pedidos, estão a começar a pôr o pé em Portugal. Um dia destes aparecerá para aí um *netflix* qualquer, o que terá influência na distribuição da oferta. Não temos dinheiro para tudo, temos que escolher o que queremos. A questão depois é saber se é livremente ou não.

Finalmente está a ocorrer uma explosão da participação cívica através de redes sociais. Elas são ilimitadas e com capacidade de penetração elevada. No *Facebook*, por exemplo, eu posso, se eu quiser fazer o *targeting* das mulheres com opiniões progressistas, idade inferior a 45 anos ou a 60 anos (o que quiserem!). Posso dirigir a essas mulheres mensagens específicas, concebidas para elas. Desde que pague, naturalmente.

É altamente inovador. Através da TV lançamos bombas atómicas sem precisão. Os famosos tempos de antena são isso. Também eles mudaram muito. Antigamente eram discursos com copo de água à frente. Depois em 1979, o PCP propôs que fosse admitido o uso de imagens filmadas a preto e branco. No ano de 1980 já todos os Partidos fizeram tempos de antena filmados e a cores, ainda por cima (foi o ano da televisão a cores!). Agora sentimos um problema: são escassamente vistos. É mais eficaz a comunicação personalizada. Está a ocorrer uma ampliação fantástica das fronteiras da liberdade.

Que fazer? O legislador não pode ter nessa matéria a pretensão de proibir a águia de voar alto. Tal seria obviamente uma regressão e um impedimento do esclarecimento objetivo e não objetivo dos cidadãos.

Mas, é preciso encontrar equilíbrio. Não estou a dizer que a solução que o PS apresentou em Fevereiro de 2014 - não há muito tempo! - era uma solução genial. Não, não era. Era uma tentativa de introduzir um debate necessário. Infelizmente, por razões que algum dia saberemos, não chegámos a nenhuma solução no diálogo interpartidário ou com a sociedade.

Quanto aos órgãos de comunicação clássicos, julgo que a regra deve ser simplesmente a transparência. Deixar os média fazer a cobertura das cam-

panhas, com transparência de tudo o que se faça sob o olhar atento do guarda em relação a violações de regras de lisura. Francamente não vejo, não vemos outra solução. Já o uso das redes sociais e outras tecnologias de interação humana há que facultar a mais ampla liberdade.

Até porque sob os nomes estão realidades por vezes complexas que é preciso conhecer.

Veja-se o *Facebook*. As pessoas dizem: é uma rede social. Mas isso, é dizer pouco. É esquecer sobretudo que se eu hoje quiser telefonar a qualquer das pessoas que estão aqui que estejam no *Facebook* carrego no botão e daí a uns segundos estou a falar gratuitamente as horas que quiser sem nenhum problema e com qualidade digital. A ferramenta é poderosa. Pode ser usada ou para parvoíces ou para o exercício livre da expressão afetiva, por exemplo, é um dos usos mais frequentes. Mas, deve ser usado para efeitos políticos.

Porque não? Ainda agora alguns jovens interessantes e criativos criaram uma aplicação que permite falar para Deputados do Parlamento Europeu de graça. O único problema desta aplicação é que para ser usada tem que haver um Deputado do outro lado, não é?

Por outro lado, julgo que devemos incentivar o debate democrático sem discriminações, nem igualitarismos, como aliás o António Filipe há bocado referia. Sem discriminações, sem igualitarismos é uma boa *ratio legis*. Temos que encontrar a solução para cortarmos o nó górdio. Na atual situação as estações, (por exemplo, televisão por cabo e outras que se recusam a cobrir campanhas eleitorais ou fazer debates, os famosos debates), na verdade o que estão a fazer é alijar com um pretexto, aliás, fraco todos os encargos logísticos, aborrecimentos e custos da cobertura pluralista das campanhas eleitorais.

E depois evidentemente a CNE pode servir de bode expiatório. É fácil dizer: “a culpa é da CNE que não consegue conciliar-nos. Estamos insatisfeitos, logo, não cobrimos campanhas”. Esta atitude, que é basicamente uma patuleia, passa impune.

Que fazer? Bem, quem quiser saber o que o PS fará leia a moção de orientação que está na internet do António Costa sobre esta matéria. Nela figu-



ramos compromissos assumidos, designadamente, em matéria de reforma eleitoral, mas também projectos de dinamizar o debate e a participação fora dos períodos eleitorais, que é um dos problemas mais dramáticos da nossa democracia.

As pessoas querem novas vias, num momento de colapso de formas estacionárias de participação previstas na Constituição. A participação dos trabalhadores na elaboração da legislação laboral do trabalho, por exemplo, tem hoje um ritual devidamente configurado que, aliás, o email e a eletrónica simplificaram e embarateceram. Mas precisamos de outros mecanismos que existem em democracias consolidadas, designadamente, para a elaboração de regulamentos. Nos Estados Unidos da América há novas plataformas que permitem saber muito exatamente o que as pessoas querem. A União Europeia está a utilizá-las em consultas públicas, que têm também um suporte eletrónico e que por vezes têm mediadores. O Dr. António Victorino, por exemplo, foi mediador para a discussão entre os produtores de conteúdos e os distribuidores recentemente a propósito da cópia privada e do famoso imposto digital a pretexto da cópia privada. Portanto, temos que ser imaginativos e atentos à imaginação dos outros.

Bom, mas com isso a CNE já não tem diretamente nada a ver ou pode ter. Exorto-vos, pois, à acção inovadora, certo de que se muito foi feito, muito há a fazer. Muito obrigado.



Carlos Eduardo Almeida de Abreu Amorim **Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata**

Muito obrigado Dr. João Azevedo.

Na sua pessoa cumprimento todos os meus colegas desta mesa. Cumprimento, também, o Senhor Presidente da Comissão Nacional de Eleições e os restantes Membros dessa entidade administrativa independente. Cumprimento todos os presentes, minhas Senhoras e meus Senhores.

Em primeiro lugar, peço desculpa porque o tema que aqui me traz para dizer algumas palavras mereceria com certeza uma atenção bastante mais densa do que aquela que eu vou poder oferecer nestes breves minutos. Como já foi lembrado pelo meu colega senhor Deputado do Partido Comunista Português, Dr. António Filipe, estou neste momento em plena Comissão de Inquérito do BES. Embora também lhe deva dizer Senhor Deputado, que essa questão que, de passagem, referiu do Deputado sénior e do Deputado juvenil ou júnior...

Mas, de qualquer maneira, o que eu vou dizer aplica-se. Estou na Assembleia da República há três anos, nunca tinha exercido nenhuma função política. Portanto, de alguma maneira, eu ainda me sinto um pouco júnior sobretudo ao pé de alguns rapazes e raparigas com idade bastante diminuta e que ao pé de mim são verdadeiramente idosos nas manhas, nos truques, naquela sapiência do aparelhês, que de facto faz com que muitos daqueles que aparentemente até são Deputados jovens, afinal, são das pessoas mais velhas que já conheci no pior sentido que esta expressão contém. E, portanto, eu ainda me sinto um pouco jovem pelo menos nesse aspeto. No resto com certeza que já não.

O esclarecimento objetivo dos cidadãos nos atos eleitorais é, de facto, um tema vasto. E eu escolhi falar da questão que já foi abordada aqui por diversos oradores que me antecederam na questão da cobertura jornalística das campanhas eleitorais e dos problemas que se têm suscitado a esse propósito.



Entrelaçam-se aqui alguns dados da realidade contemporânea que eu vou apenas referenciar e não aprofundar. Hoje em dia a informação livre não subsiste sem a possibilidade de esclarecimento. De forma incontornável, esse esclarecimento é obtido em grande medida pelos Meios de Comunicação quer os institucionais, quer os diversos modos disponíveis hoje em dia nas redes sociais.

Ou seja, como todos os oradores antecedentes concordaram, sem a liberdade de acesso, sem a disponibilização livre desta informação, o esclarecimento objetivo dos cidadãos nos atos eleitorais é uma ilusão ou, pelo menos, ficará bastante reduzido.

Dentro desta asserção assume particular relevância, cada vez mais, também a televisão. E, designadamente, a questão dos debates televisivos. Nos debates televisivos atrevo-me a dizer mais do que qualquer outro exemplo reflete-se de modo singular um confronto democrático entre as candidaturas e as suas diversas propostas. E os debates televisivos já eram e são ainda hoje, a meu ver, de um modo ainda inigualável, uma sede privilegiada da escolha da decisão por parte de muitos eleitores.

Recentemente, nas eleições internas do Partido Socialista, tivemos ocasião de verificar que os debates televisivos mereceram interesse generalizado, eu direi até mesmo amplificado, na sociedade portuguesa - independentemente daqueles que se consideram simpatizantes ou potenciais eleitores do Partido Socialista. Tive ocasião de verificar não apenas pelos níveis de audiência publicados, mas por aquela pequena sondagem que todos nós fazemos à nossa volta, nos diversos meios onde nos movimentamos, um interesse bastante acentuado e generalizado por aqueles debates televisivos. O que, de algum modo, acaba por ser a constatação daquilo que já era óbvio: os debates televisivos são um elemento fundamental do esclarecimento objetivo dos cidadãos em todos os atos eleitorais, até mesmo nas eleições internas dos Partidos, como se viu nesta campanha eleitoral interna do PS. Qual é a situação atual em Portugal nesta matéria da cobertura jornalística das campanhas eleitorais?

Temos, em primeiro lugar, um modelo constitucional que qualificaria como um modelo fechado, encerrado numa lógica igualitária datada. Ex-



traordinariamente coadjuvado por uma lei que entrou em vigor praticamente na semana anterior à tentativa de golpe de Estado do 11 de Março de 1975. Tudo isto emaranhado numa lógica interpretativa de índole setentista do século passado sem paralelo nos países com os quais nos gostamos de comparar e avesso à proporcionalidade dinâmica que caracteriza os processos eleitorais contemporâneos.

Em segundo lugar, existem competências em matéria de tratamento jornalístico submersas num estado de aparente confusão e conflito entre a Comissão Nacional de Eleições (CNE), que hoje aqui celebramos, e a Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC).

A CNE é um órgão administrativo independente criado em 1974 pouco tempo depois da Revolução de Abril, composta por dez membros: um Presidente, Juiz Conselheiro do STJ a designar pelo Conselho Superior de Magistratura, cidadãos de reconhecido mérito a designar pela Assembleia da República integrados em listas e propostos pelos Partidos, ou seja, um por cada grupo parlamentar, um Técnico designado por cada um dos departamentos governamentais responsáveis pela Administração Interna, Negócios Estrangeiros, Comunicação Social. E a quem compete assegurar de acordo com a lei, designadamente, a última que é a Lei n.º 4/2000 de 12 de Abril, assegurar a igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais. Donde a CNE, como todos sabemos, é competente para aferir o tratamento jornalístico das campanhas eleitorais.

Mas, concomitantemente, como dissemos coexiste uma outra entidade administrativa independente, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social criada pela Lei 53/2005, uma lei com valor reforçado. Uma entidade que tem consagração constitucional ao contrário da Comissão Nacional de Eleições e que, de acordo com a alínea a) do número 1 do Artigo 39.º da Constituição, cabe assegurar o direito à informação e liberdade de imprensa nos meios de Comunicação Social. Donde, a ERC é competente para aferir a liberdade de imprensa e informação em todos os períodos “normais” exceto nas campanhas eleitorais. Nesses períodos específicos, a ERC tem que se retirar das fronteiras que lhe estão constitucionalmente



definidas para dar lugar à CNE que não tem consagração constitucional e que não tem uma lei de valor reforçado a tutelá-la ou a servir-lhe de quadro regimental competente.

Temos, assim, uma lógica de conflito positivo territorial e competencial emergente. E este é, obviamente, o ponto que mais nos deve preocupar democraticamente. Esta situação, a nosso ver, tem sido o detonador perfeito da lógica de conflito crescente entre os órgãos de Comunicação Social, mormente, as televisões e a Comissão Nacional de Eleições durante os períodos eleitorais.

Eu devo revelar que nos contactos que tenho com os Diretores de Informação televisivos não há uma única oportunidade em que não surjam queixas e lamentos com este estado de coisas. Estou-me a lembrar do Diretor da Informação da TVI, que agora parece que vai cessar funções, o Dr. José Alberto Carvalho, que me dizia “eu estou farto de ir a Tribunal. Eu estou farto de ser acionado por parte da Comissão Nacional de Eleições.” E, de facto, é um lamento constante, permanente que não traz nada de bom para a democracia. E temos que perceber muito bem as causas e tentar, assim, resolver o problema.

Mas, como sabemos, este conflito redundou num boicote na cobertura e realização de debates televisivos nas últimas eleições autárquicas de 2013 e nas eleições europeias deste ano. Tais acontecimentos são, para nós, Grupo Parlamentar do PSD, para que não restem dúvidas, democrática e civicamente inadmissíveis.

Reparem que estes boicotes foram assumidos quer pelas televisões nacionais, generalistas e obviamente por cabo, quer em televisões com configuração ou pelo menos de expressão local e regional, quase que diria ténue ou remota e todas elas, em unísono, boicotaram a cobertura das campanhas eleitorais nos dois últimos atos eleitorais já referidos.

Isto aconteceu furtando ao cidadão uma dose de informação eleitoral que é essencial nas suas escolhas – este direito essencial à concretização da democracia foi-lhes vedado. No momento presente, no mundo em que vivemos com as condicionantes que foram referenciadas pelos oradores que me antecederam, impedir-se os eleitores de assistirem à comparação prioritária

de propostas de candidatos eleitorais, que acontece por excelência nos debates televisivos, constitui uma autêntica negação da democracia.

Todavia, sintomaticamente, e eu pedia a vossa reflexão para esta trágica ironia:

- Quando não há debates para ninguém, o sacrossanto princípio da igualdade, que está expresso no artigo 113.º, n.º 3, alínea b) da Constituição da República, não é beliscado, afinal!. Ou seja, se não há debates, não há problema – mas se estes debates se realizarem tudo é medido a regra e esquadro e sujeito a sanções criminais, porque, na versão interpretativa que tem sido dado ao princípio da igualdade consagrado no referido 113.º da Constituição, não é melindrado...

Portanto, o princípio da igualdade nessa versão e nessa interpretação que é feita, tem que se dizer, não apenas pela Comissão Nacional de Eleições, mas também, em grande medida, pelos Tribunais e por também grande parte da doutrina mediante um arrastamento suspeito que tautológico, o princípio da igualdade não é ofendido se não houver debates.

Contudo, insisto, se existirem debates e estes não forem compostos, não forem presenciados e protagonizados, por todos aqueles Partidos dos quais o cidadão mais informado já não se lembra sequer da existência poderão existir sanções para os órgãos de comunicação que realizarem esses debates esquecendo as forças partidárias que só acordam da sua hibernação política em momentos eleitorais. Desculpem agora esta inconfidência, mas estava aqui com o senhor Deputado João Rebelo ao meu lado a fazer uma lista dos Partidos Políticos que existem e quer ele, quer eu somos cidadãos razoavelmente bem informados e vimo-nos um bocado aflitos para tentar encontrar o número de Partidos existentes e que normalmente se candidata nos atos eleitorais. Alguns, confesso, que merecem uma gargalhada porque são Partidos que, na imagem que já foi usada aqui anteriormente, são quase de bela adormecida, só acordam e só existem quando há atos eleitorais. No intervalo dos atos eleitorais pura e simplesmente não têm qualquer ação política ou outra na sociedade portuguesa.



Que soluções? Bom, em primeiro lugar, deixem-me fazer a seguinte reflexão. Este problema - e eu falo obviamente de uma pequena parcela de um problema muitíssimo mais vasto - nas suas diversas dimensões é para mim um exemplo paradigmático. Se há área onde nós podemos facilmente vislumbrar algum enquistamento do regime em que estamos, desde logo porque existe um problema, e esse problema é constatado por quase todos, é referenciado quer por vozes prestigiadas da sociedade civil quer titulares de órgãos de soberania como foi o caso do Senhor Presidente da República quer, ainda, por responsáveis políticos com competências e em funções determinantes do sistema político português, e todos eles acabam por serem coincidentes no diagnóstico. Contudo, as soluções para solucionar o problema parecem impossíveis de serem engendradas.

Em primeiro lugar, e trata-se do principal motivo de todos, é que a solução mais clara exigiria uma maioria qualificada. Portanto, um acordo muito vasto a nível do Parlamento que tem sido praticamente impossível de acontecer. O exemplo do processo legislativo que se iniciou ainda este ano ou já este ano de 2014 é a meu ver, enfim, a manifestação patente dessa impossibilidade.

Conclui-se, assim, que o regime tem um problema, um problema grave, um problema que é quase uma gangrena no princípio democrático em que este regime se está a sustentar, e quase todos os atores e observadores coincidem no diagnóstico. Mas as soluções parecem ser impossíveis de se encontrar.

Que soluções é que há, enfim, à mão de semear? Em primeiro lugar, rever o artigo 113.º da Constituição da República. Adequá-lo à realidade. A forma como este artigo está expresso e sobretudo permitindo a interpretação extremada quer da CNE quer dos Tribunais decorre de uma visão também ela datada que não tem em conta a realidade atual nem, muito menos, a lógica da proporcionalidade dinâmica que deve existir nos processos eleitorais contemporâneos. Colocar exatamente ao mesmo nível, em todas as dimensões do tratamento jornalístico, partidos políticos que existem sem nunca existirem, partidos políticos que estão em estado comatoso e que, de vez em quando, acordam, para após o ato eleitoral regressarem ao estado de

como anterior, instalar esses partidos políticos, dizia, exatamente naquele patamar dos outros que têm propostas, ideias e visões permanentes sobre a sociedade portuguesa, que têm atuação política, que são acompanhados pelos portugueses e que acompanham os portugueses nos seus anseios e na tentativa de encontrar soluções para os seus problemas é um comportamento que roça o absurdo. É admitir uma lógica igualitária completamente avessa à democracia. Em nome da democracia está-se a aniquilar o núcleo duro dessa mesma democracia com esta interpretação que poderia fazer sentido quando eu andava de calções, no início da Democracia, mas que, agora, não tem qualquer propósito útil ou democrático – tal como aconteceria se eu, neste momento, me apresentasse perante Vossas Excelências ainda de calções...

Depois há sempre a possibilidade de que com esta norma constitucional e inclusivamente com a lei que foi feita no princípio do ano de 1975, é possível fazer uma interpretação inteligente. Eu gosto muito de citar um dos meus Juristas preferidos, que é Ihering, que nos meados do século XIX, que dizia a lei deve ser sempre cumprida, mas com inteligência. Um aviso que nem sempre tem sido, se me permitem, observado nesta matéria.

Prefiro, como alternativa à lógica hermenêutica que esta matéria tem sofrido, uma interpretação objetivista e marcadamente atualista dos princípios constitucionais e da lei em vigor. É uma esperança demasiada, sei-o bem. Talvez até já constitua uma esperança enquanto virtude teologal e, portanto, sem grandes consequências jurídicas.

Poderíamos também tentar encontrar um mecanismo administrativo que obtenha o acordo dos Partidos e das entidades da Comunicação Social, particularmente das televisões. Até agora não tem funcionado e daí os dois boicotes que referi. E, estou em crer, um outro boicote que se avizinha. Porque não tenhamos ilusões, se a situação continuar exatamente como está nas próximas eleições legislativas, que são importantíssimas e determinantes para o futuro dos portugueses, não vamos ter cobertura televisiva a par de uma cobertura jornalística como deveríamos ter e não existirão debates televisivos entre os vários Partidos.



Por último, há uma outra hipótese. Que é no período de campanha eleitoral sacrificar mais o princípio da liberdade eleitoral fazendo sobressair o princípio democrático e, conseqüentemente, coagir legislativamente as televisões a realizarem debates eleitorais. É uma solução, para mim, ideologicamente repugnante, mas é uma solução possível à luz da interpretação literal do artigo 113.º, n.º 3, alínea b) da Constituição. Se isso não for possível ou não for aconselhável, então, há um esforço que se deve fazer independentemente das possibilidades de êxito e que o Grupo Parlamentar do PSD e do CDS tentaram realizar em Março passado.

Por fim, delimitar claramente as competências da Comissão Nacional de Eleições em matéria de tratamento jornalístico nas campanhas eleitorais e da ERC, a entidade competente fora dos períodos eleitorais. Também revogar a lei de Fevereiro de 1975. E ensaiar o tal esforço legislativo que concilie a igualdade de tratamento das candidaturas com a liberdade editorial dos órgãos de Comunicação Social, isto é, fazer o possível dentro do terrível aperto constitucional vigente e, sobretudo, da sua interpretação.

E foi, também, pensando num convite ao debate e à reflexão e à urgência de resolver este problema que foi apresentada em 12 de Março de 2014 o Projeto de Lei n.º 530/12/3, um projeto que define os princípios que regem a cobertura jornalística das eleições e referendos nacionais e que se aplica a todos os órgãos de Comunicação Social independentemente do meio de difusão e da plataforma utilizada. Que define os princípios e regras aplicáveis ao tratamento eleitoral das várias candidaturas e que clarifica que os atos de propaganda dos candidatos ou Partidos não se confundem com trabalho eleitoral. Uma outra confusão que tem subsistido.

Nesse Projeto, de forma inovadora e contrariando a doutrina e a jurisprudência dominante em Portugal, consagra-se um período de pré-campanha eleitoral, considerando-se como tal o período compreendido entre a data da publicação do Decreto que marca data do ato eleitoral ou referendo e a data do início da respetiva campanha eleitoral propriamente dita. Aí vigorará o princípio da liberdade editorial e de programação dos órgãos de Comunicação Social. Mas faz-se a separação lógica do período de campa-

na eleitoral propriamente dita que será aquele onde se precipitarão, por excelência, objetivamente, os princípios jurídico-constitucionais definidos no artigo 113.º da Constituição. O que permitiria resolver a questão dos debates televisivos, para além de outras.

Portanto, um período de pré-campanha eleitoral onde vigorará o princípio da liberdade editorial e um período da campanha eleitoral propriamente dita, que são os doze ou quinze dias que antecedem o próprio ato eleitoral, onde vigorará de forma plena o princípio da igualdade de oportunidade e tratamento das diversas candidaturas.

No Projeto atribui-se em exclusivo à ERC, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, as competências legais em matéria eleitoral que respeitam ao tratamento jornalístico das candidaturas, acabando com a aparente sobreposição de competências do tratamento jornalístico que existe atualmente com a Comissão Nacional de Eleições.

E permite-se que a partir da data da publicação do Decreto que marca a data eleitoral a realização de alguns anúncios, de eventos partidárias em termos que agora não interessa estar a definir. Revoga-se, por último, o vetusto do Decreto-Lei 85-D/75 de 26 de Fevereiro que tem vigorado sobre esta matéria com algumas, poucas alterações.

Isto tem como objetivo, sobretudo, um convite à reflexão...

É um convite ao debate e à reflexão que, devo-vos dizer, não teve êxito assinalável. Ambas as posições estacionaram em *bunkers* e a democracia só tem a perder com este estado de coisas. Devo-vos dizer que da parte, por exemplo, dos órgãos de Comunicação Social e das televisões propriamente ditas o nosso projeto não obteve a aprovação porque, julgo, as televisões só estarão de acordo com um projeto que pura e simplesmente ignore a Constituição que temos e que ignore os princípios gerais de direito eleitoral que vigoram no n.º 3 do Artigo 113.º.

Ora, isso não é possível. E enquanto não for possível ignorar a Constituição, e eu espero que não o seja, enquanto não for possível rever a Constituição e infelizmente quer para este aspeto, quer para outros também, temos um problema para resolver. As eleições, os atos eleitorais continuam a correr, há já dois boicotes, o terceiro boicote se acontecer e eu estou, en-



fim, muito pessimista a esse respeito, será trágico para a democracia se nas próximas eleições legislativas não existirem debates televisivos.

Mas, se nada for feito a este respeito, isto é, se ficarmos convencidos de que as coisas como estão, estão bem e que nelas não se deve mexer quer de um lado, quer do outro, estou convencido que será aquilo que eu referi há pouco mais uma prova do enquilosamento do regime em que estamos. E as modificações quando vierem, afinal, surgirão de outra maneira, muito mais abrupta do que, com certeza, muitos de nós gostaríamos que acontecessem.

Muito obrigado.

SESSÃO 2

A igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos do recenseamento e operações eleitorais

Moderador: Domingos Soares Farinho, Membro da Comissão Nacional de Eleições

Oradores:

Ana Marques Salvado (Investigadora do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa)

Alexandre de Sousa Pinheiro (Professor Auxiliar, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Investigador do Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)



Domingos Soares Farinho
Membro da Comissão Nacional de Eleições

Bom dia novamente a todos.

Vamos retomar os trabalhos, começando a segunda sessão dedicada à igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos de recenseamento e operações eleitorais.

Este tema, tal como, aliás, todos os temas das mesas de hoje, daria, só por si, uma conferência de dia inteiro. E, portanto, o objetivo da Comissão foi sobretudo, por um lado, garantir uma variedade de posições hoje trazidas aqui a esta sessão, e, por outro lado, dentro dessa variedade assegurar também uma certa diversidade de origens, digamos, científicas, e de abordagens analítica e metodológica sobre estas matérias que são, de facto, importantes.

Nessa perspetiva convidámos, por um lado, uma Socióloga e, por outro, um Jurista. E com isso tentámos desde logo, independentemente depois obviamente das posições que cada um defenderá, garantir também essa diversidade.

Eu começarei, desde já, por apresentar os oradores e depois farei uma breve introdução sobre o tema da nossa mesa. A primeira intervenção irá ficar a cargo da Mestre Ana Marques Salgado, ela é Investigadora do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE-IUL e tem, aliás, desenvolvido trabalho em parte das matérias que integram o tema desta segunda sessão. E o segundo orador será o Professor Doutor Alexandre Sousa Pinheiro, que é Docente e Investigador no Centro de Estudos Jurídico-Políticos da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, além de ser também membro do Centro de Investigação de Direito Público dessa mesma Universidade. E a parte que mais me alegra a título pessoal, somos também colegas de aventuras académicas, digamos assim.

Este tema e fazendo apenas uma breve introdução para não perdermos mais tempo e tentarmos até recuperar algum do tempo perdido é, como disse no início, um tema altamente abrangente. Apesar de nós, na Comissão, termos tentado restringir, basta olharmos para o título da sessão para percebermos que há vários enfoques possíveis e será interessante ver como é que cada um dos oradores trabalha este tema. Em primeiro lugar, há uma divisão, eu diria subjetiva, porque os cidadãos podem ser entendidos como cidadãos quer na sua qualidade de eleitores, quer na sua qualidade de eleitos ou, pelo menos, de candidatos a um cargo ou a um lugar num órgão de soberania. E, portanto, nessa qualidade é possível olhar para as matérias da igualdade de tratamento nessas duas perspetivas.

É verdade que a indicação objetiva do tema, isto é, os temas do recenseamento e das operações eleitorais parece indicar que estamos apenas a pensar em cidadãos na sua qualidade de eleitores, sobretudo atendendo às questões do recenseamento. Mas eu creio que o tema, de facto, pode ser tratado destas duas maneiras e aí colocam-se problemas muito interessantes.

Em primeiro lugar porque o tratamento dos cidadãos enquanto eleitores é uma das matérias que talvez mais ocupa a CNE, isto é, garantir que os eleitores têm acesso quer num plano jurídico, quer num plano fático a todas as possibilidades eleitorais, isto é, aos vários atos eleitorais, à capacidade, digamos assim, de expressar livremente a sua vontade. Mesmo também pensando no problema do recenseamento, que hoje está muito simplificado, também se colocam questões muito interessantes, nomeadamente, quanto ao recenseamento eleitoral no estrangeiro, problemas que aliás confrontam a Comissão.

Da perspetiva talvez mais heterodoxa tendo em conta o tema da mesa, também é verdade que se colocam problemas na perspetiva dos candidatos ou dos eleitos e, nomeadamente, há, de facto, muitas queixas também que chegam à Comissão quanto ao distinto tratamento das candidaturas, isto é, muitas vezes problemas entre candidaturas devido às dimensões dos Partidos ou à sua predominância num dado espaço territorial do país, mas também às vezes de movimentos de cidadãos.



E, portanto, as questões que se colocam no panorama desta mesa são muito variadas e o que pretendemos com a escolha deste painel foi garantir sobretudo que as questões mais interessantes ou pelo menos aquelas que os nossos oradores entenderem como mais interessantes são aqui abordadas e que depois se permita ainda um espaço de questões e de debate.

Portanto, eu, sem mais delongas, passaria a palavra à primeira oradora, à Mestre Ana Marques Salgado para fazer a sua intervenção.

Muito obrigado.



Ana Marques Salvado

Doutoranda em Sociologia pelo CIES-ISCTE-IUL a concluir uma tese sobre Deficiência e Intimidade.

(In)visibilidades do *não acesso à política* no caso das pessoas com deficiências

Muito boa tarde a todos os presentes.

Em primeiro lugar, quero agradecer à Comissão Nacional de Eleições na pessoa do Senhor Presidente Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares não só pelo convite à minha pessoa, mas pela inclusão deste tema, relativamente pouco relevante, num importante programa que resulta das comemorações dos 40 anos da Comissão Nacional de Eleições.

Quero ainda, cumprimentar o Professor Doutor Domingos Soares Farinho na qualidade de Membro da Comissão Nacional e cumprimentar também o Professor Doutor Alexandre de Sousa Pinheiro que irá partilhar comigo esta segunda sessão dedicada à igualdade de tratamento.

A comunicação que vou apresentar está preparada para 20 minutos e será feita através de um conjunto de slides. *Slides* esses que são a preto e amarelo não por uma questão de estilo ou de gosto subjetivo da minha parte, mas precisamente porque pretendem chamar a atenção para uma das boas práticas defendidas no âmbito do design universal. Para além da questão funcional subjacente a esta escolha, ela sobressai também como uma referência de ordem simbólica que gosto sempre de assinalar quando tenho que recorrer a este tipo de apresentações/comunicações.

A igualdade de tratamento dos cidadãos que irei focar nesta comunicação diz respeito ao caso das pessoas com deficiências. É um problema atual com crescente visibilidade e reconhecimento, sobretudo pelos *media* e que merece ser abordado em dois planos problemáticos. Um primeiro que nos remete para uma participação reduzida de pessoas com deficiência em atos eleitorais e, um segundo plano, que dá conta da representação ainda mais

reduzida, diríamos reduzidíssima, dessas pessoas na vida pública e política. Estes dois problemas que encontramos nas sociedades contemporâneas estão devidamente enquadrados e reconhecidos no plano normativo, nomeadamente, no artigo 29.º da Convenção do Direito de Pessoas com Deficiência. Não irei alongar-me sobre os conteúdos do que a Convenção e outros normativos defendem, apenas importa sublinhar que o reconhecimento deste problema atinge do ponto de vista dos direitos uma escala transnacional e transversal às sociedades.

Por outro lado, pode-se constatar que este assunto é mediático embora limitado e não recorrente, circunscrito e a reboque dos momentos específicos de cariz eleitoral, ou seja, damo-nos conta de que o problema existe quando há atos eleitorais a decorrer. Para ilustrar esta situação, trouxe três títulos relativamente recentes retirados da imprensa escrita. No primeiro escreve-se: “mais uma vez direito de voto para deficientes motores e visuais não vai ser assegurado”, há época estávamos em eleições legislativas. E depois dois títulos relativos às últimas eleições europeias retirados do jornal *Público* em que se escreve: “Cidadãos incapacitados ainda são abstencionistas à força” e “Portadores de deficiência impedidos de votar.”

Esta realidade demonstra, desde logo, de que estamos na presença de uma dificuldade e de um não reconhecimento de um direito, ou seja, o direito está garantido, e provavelmente o meu colega de mesa, o Professor Alexandre, irá abordar essa questão, mas não é efetivamente cumprido. Não estamos a falar da criação de direitos políticos para estes cidadãos, eles estão consagrados em diferentes instrumentos normativos, quer nacionais, desde logo na nossa Constituição, mas também internacionais como vimos há pouco na Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Trata-se, porém e sobretudo, de criação de condições para participar ou de oportunidades para exercer os tais direitos consagrados.

A visibilidade do problema, que chega a ter uma visibilidade mediática, tem raízes que ainda permanecem na sombra e que, no fundo, são a razão mais profunda para não se conseguir ultrapassar alguns dos problemas com que este grupo de cidadãos se deparam quer diariamente, quer de-



pois em momentos específicos da sua cidadania, no caso presente, em atos eleitorais.

Uma dessas *causas*, profundamente enraizada e incorporada na nossa vida privada e coletiva, prende-se com a representação social estigmatizada a que as pessoas com deficiência estão votadas há muito tempo, representação essa que no domínio dos direitos e da participação cívica legítima que sejam tratados como cidadãos de segunda categoria.

Essa representação social baseada no défice estende-se depois a muitos domínios da vida. No domínio das políticas, por exemplo, permite que tenhamos ainda um conjunto de medidas de política de cariz assistencialista e passivo. Não é por acaso que a visão institucional do Estado para com estas pessoas consiste em promover duas grandes áreas: proteção social, por um lado, e saúde, por outro. Sendo obviamente áreas de proteção essenciais e centrais para assegurar o bem-estar dos indivíduos, estas podiam já ter sofrido alterações importantes decorrentes da adoção de um novo olhar político sobre a deficiência e sobre a incapacidade.

Aquilo a que ainda assistimos é a uma arquitetura complexa de políticas nestas duas áreas, como pilares nucleares da proteção à deficiência, que resultam essencialmente de uma representação negativa e datada da deficiência.

Se a questão de como olhamos os problemas e as pessoas com deficiência legítima a definição de muitos aspetos, formais e informais da vida dessas pessoas, vejamos agora algumas causas específicas que ajudam também a explicar a reduzida participação política das pessoas com deficiência.

As pessoas com deficiência, ou mesmo as pessoas por razão do seu envelhecimento ou pessoas que temporariamente estão incapacitadas ou com dificuldades de mobilidade, têm o acesso negado sistematicamente a um conjunto de direitos, de instituições, ou seja, a um conjunto de atos que determinam os seus níveis de participação na vida pública e na vida cívica. A não acessibilidade deve-se, desde logo, à existência de barreiras físicas, mas é importante não esquecer outro tipo de barreiras, tais como as eletrónicas. Cada vez mais a informação disponível conhece formatos eletrónicos

e, cada vez mais, essa extensa produção informativa afasta os cidadãos da vida pública e política.

Não conheço em Portugal nenhum tipo de documento, como por exemplo o Guia de Eleições, em que o formato seja acessível a pessoas com deficiência visual. Sei que recentemente a Comissão Nacional de Eleições em parceria com duas ou três organizações da sociedade civil, salvo erro, a ACAPO, Federação Portuguesa de Surdos, elaboraram uma brochura no âmbito das eleições europeias. Mas, enfim, é um princípio a assinalar e deve-se precisamente reconhecer como é que isso pode ser feito.

A não existência de meios e contextos facilitadores para a participação destas pessoas deve-se também à falta de conhecimento técnico, ou seja, de conhecimento que permita implementar soluções técnicas promotoras da igualdade de oportunidades, neste caso, que favoreçam a participação política das pessoas com deficiência. Não se trata apenas de ter um discurso atento a esta realidade, mas trata-se de ter práticas concebidas a partir de um discurso *conhecido*, porque estas matérias exigem, de facto, envolvimento de várias disciplinas e de recurso aos projetos que são desenvolvidos nas universidades

E por fim há um conjunto de causas contextuais. Desde logo as restrições financeiras que todos nós conhecemos. E depois um último ponto apenas para pensarmos o seguinte: mesmo que o mundo fosse perfeito em termos de acessibilidades para pessoas com deficiências haveria sempre razões que são transversais e que acabam por ser tão ou mais importantes para percebermos como é que estas pessoas também têm as dificuldades que a maior parte das pessoas da população portuguesa têm, ou seja, níveis baixos de escolaridade associados a capital cultural, social e político reduzidos, também afastam os cidadãos portugueses, mas também os cidadãos com deficiência do conjunto das iniciativas da vida pública e da vida política.

Portanto, não vejamos apenas a questão da limitação das oportunidades das pessoas com deficiência à vida pública e à participação na vida pública como sendo um problema específico destas. É verdade que merecem uma preocupação específica e direcionada, mas uma parte do afastamento

da sua participação pode ser justificada e enquadrada num amplo debate sobre a sociedade portuguesa em geral e o défice de participação e de interesse pela vida política dos portugueses em geral.

Queria ainda introduzir um segundo aspeto relacionado com os poucos recursos que existem para conseguirmos mensurar a realidade de que estamos a falar, nomeadamente de estudos e avaliações que nos ajudem a perceber melhor o problema presente. Já o senhor Deputado José Magalhães referiu a escassez de estudos sobre algumas questões que dizem respeito ao sistema eleitoral. Bom, se não se estuda sobre o sistema eleitoral, muito menos se estuda a participação das pessoas com deficiência no sistema eleitoral, na vida pública e na política em geral.

Em Portugal há praticamente um vazio de estudos sobre cidadania e deficiência. E poucos são aqueles que acabam por abordar algumas destas dimensões em paralelo com outras em torno da deficiência. Trouxe um exemplo de 2004¹, portanto, já com dez anos, em que cinco ou seis questões de um inquérito aplicado a uma amostra de mais ou menos de duas mil pessoas com deficiências são dedicadas à questão política.

Em 2004 conclui-se que a maioria dos inquiridos jovens com deficiência, e estamos a falar de jovens com deficiências do foro intelectual, mas que não põem em causa a sua capacidade cognitiva e de exercício da sua cidadania, afirma não ter interesse por questões políticas, nem votar. Esta maioria representa 54%. E apenas 23% costumava votar nas eleições. E depois uma conclusão que também é válida para a população portuguesa: à medida que a idade aumenta, o interesse por questões políticas aumenta e a percentagem de pessoas que votam também. Pôde-se apurar também uma percentagem muito pouco significativa (nem sequer 1%) de pessoas que foram alguma vez candidatas a um cargo público. E dentro do leque das deficiências, a deficiência visual é a que manifesta maior interesse subjetivo e objetivo, ou seja, as pessoas com deficiência visual votam quando há eleições e têm um interesse subjetivo pelo domínio por oposição à deficiência intelectual, cujas pessoas inquiridas manifestam menor interesse pelo tema.

1 *Os impactos do fundo social europeu na reabilitação profissional de pessoas com deficiência em Portugal* (Capucha, Luiset al)

Numa escala territorial maior temos um estudo recente², mesmo muito recente patrocinado por uma agência da União Europeia. Esse estudo está disponível *on-line*. Sobre ele, quero apenas salientar duas das suas conclusões:

Doze países, apenas doze países entre vinte e oito têm um padrão de acessibilidade para todas as assembleias de voto e, além disso, a maior parte ainda exclui pessoas com outro tipo de deficiência. Concluir isto quer dizer o seguinte: quer dizer que nem metade dos Estados Membros da União Europeia concede importância ao tema e, portanto, nem sequer uniformiza regras e regulamenta ao nível dos seus territórios formas dos seus cidadãos com deficiência participarem e terem acesso a atos eleitorais, a um conjunto, no fundo, de matérias e condições de exercício material do seu voto para pessoas com deficiência. Não reconhecer isto, é ignorar o problema, deixando à decisão casuística a o acesso às secções de voto por parte das pessoas em cadeiras de rodas, ou o acesso de uma pessoa com deficiência visual ao boletim de voto.

A segunda conclusão refere que na maioria dos Estados Membros, os sítios oficiais que fornecem instruções para a votação e as informações sobre os candidatos não cumprem as normas internacionalmente reconhecidas em matéria de acessibilidade à internet. Eu tive a curiosidade de ir ver se a Comissão Nacional de Eleições tem um sítio eletrónico acessível e, se não me engano, penso que não tem caso contrário apresentaria na primeira página um símbolo que assinala o cumprimento de alguns requisitos ao nível da acessibilidade.

Ao nível da Organização das Nações Unidas também há um estudo feito recentemente³, este data de 2011, e há uma conclusão à cabeça que faz com que o estudo em vez de trazer dados opte por apresentar apenas dados qualitativos porque precisamente conclui que poucos Estados-Membros

2 *O direito à participação política das pessoas com deficiência: indicadores de direitos humanos (2014)*

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-political-participation-persons-disabilitie>

3 *Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities (2011)*



coletam informação estatística sobre esta matéria e opta por trazer boas práticas de alguns países no que respeita a este tema.

Gostaria de expor três dessas boas práticas porque elas representam tipos ou naturezas de medidas diferentes. No Canadá, por exemplo, providencia-se informação estatística na maioria das eleições federais. A Finlândia adotou para braile, algo relativamente simples, o guia eleitoral e a lista de candidatos às eleições parlamentares. E em França relativamente há mais tempo, em 2004, salvo erro, houve uma recomendação do Conselho Superior de Audiovisual precisamente aos *media* para que houvesse uma cobertura cuidada, isto é, com o uso de legendas e de língua gestual em toda a fase de campanha eleitoral.

Mas, porque não vale a pena falarmos só de problemas e, de facto, eles existem e são muitos (e eu não pretendi ser exaustiva nesta matéria), há que também pensar em soluções e em soluções que sejam tangíveis, que sejam atingíveis, que sejam praticáveis e que não façamos deste tema, e é muito comum termos essa postura, nomeadamente, de quem se dedica não só a estudá-lo, mas a incorporá-lo quase como bandeira, não fazer apenas deste tema uma bandeira. É preciso atuar nos nossos mais diferentes papéis profissionais e na nossa vida também pública e coletiva.

E deixo apenas quatro tópicos que podem ser usados como medidas, como ações, no fundo, como possibilidade de uma cidadania mais participada e mais alargada efetivamente a todos os cidadãos.

Em primeiro lugar, diversificar a representação política de modo a incluir pessoas com deficiência em diferentes universos de participação, ou seja, não se pode só pensar nesta matéria em termos de como é que os cidadãos vão votar. Temos também que pensar como é que os cidadãos com deficiência estão representados nos mais diferentes contextos de participação. Seja em associações não-governamentais que foquem as questões políticas, seja em partidos políticos, seja durante uma campanha eleitoral, tudo isto pode perfeitamente ser objeto de um investimento em diferentes campos e por diferentes atores.

Incentivar Partidos Políticos, para além da esquerda e da direita, a terem um discurso mais moderno, a terem um discurso mais capacitante para



estas pessoas deixarem de falar e de incorporar a questão da deficiência nos temas comuns da solidariedade como se fossem apenas objeto de caridade e de assistência.

E uma medida muito concreta, e até porque se avizinham eleições, a criação de um *kit* de eleições acessíveis para estas pessoas.

Há pouco falava-se também da questão do voto eletrônico. Para este grupo de cidadãos, nomeadamente, para pessoas que não podem sair de casa ou para pessoas com défice visual muito elevado esta questão é essencial. E nem por isto sequer esta questão alguma vez foi abordada. E estamos a falar também de cidadãos que em razão da sua idade não podem sair de casa e estão arredados de participar em qualquer coisa que é a matriz da nossa democracia, que é escolher quem nos representa.

E, por fim, porque o caminho das coisas também se faz caminhando e porque temos sempre em conta esta dimensão de que a educação das crianças e dos jovens é uma semente que gerará qualquer coisa amanhã. E porque é moda levar às escolas programas de cidadania, porque não também incluir nesta agenda um capítulo, uma frase, um parágrafo sobre os cidadãos de amanhã porque hoje as crianças com deficiências estão nas nossas escolas regulares e, portanto, também estes sistemas têm que ser generalizados a esse nível e têm que ser tematizados nesses contextos e não fora deles num qualquer outro universo mais temático.

E, para terminar uma frase especial, especial no sentido em que alguns de nós dizemos isto a propósito de muitas outras coisas, mas efetivamente gostava que esta frase fosse o espírito do que aqui tentei problematizar “toda a nossa vida coletiva será muito mais enriquecida se todos pudermos participar nela.”

Muito obrigada pela vossa atenção.



Alexandre de Sousa Pinheiro

Professor Auxiliar, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Investigador do Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Muito obrigado.

Queria agradecer à Comissão Nacional de Eleições o convite que me formulou para estar aqui hoje neste aniversário. Queria agradecer também ao Professor Domingos Farinho, meu colega da Faculdade de Direito de Lisboa, as palavras endereçadas. E queria cumprimentar também a Dr.^a Ana Marques Salgado pela exposição que nos fez.

Relativamente à Constituição aquilo de que eu gostava de falar era da relação entre Constituição e de como o tema “Constituição e Eleições” tem sido visto ao longo dos anos e ao longo não só do período de vigência da Constituição de 1976, mas também da histórica constitucional portuguesa dando poucos exemplos, mas dando dois ou três exemplos.

O primeiro aspeto a considerar está em considerar que a Constituição é o instrumento de culpabilidade para tudo o que de errado acontece na sociedade portuguesa.

Ora bem, isto não pode ser visto desta forma. A Constituição oferece fórmulas relativamente amplas que permitem interpretações capazes e que permitem interpretações adequadas aos diferentes momentos em que vivemos. Aliás, uma das características das Constituições e também dos textos de Direito Público é conterem conceitos relativamente vagos de forma a que possam adaptar-se não apenas ao momento em que foram elaboradas, mas também ao momento em que são aplicadas.

Portanto, não temos aqui apenas uma Constituição reduzida a formulários, mas verdadeiros princípios e normas abertas que não podem ser

indicadas como a fonte da incapacidade de uma sociedade se adaptar. Portanto, admito que haja um outro caso esporádico que merecesse uma intervenção cirúrgica, mas não é certamente nesta matéria o caso do artigo 113.º da Constituição. Não me parece que seja necessário alterar disposições sobre matéria eleitoral para solucionar qualquer problema existente.

Por outro lado, uma das questões que gostaria que constasse da minha intervenção aqui nesta Instituição diz respeito ao voto eletrónico e ao preconceito com que tem sido tratado. O voto eletrónico tem sido apreciado na sociedade portuguesa, nomeadamente, em algumas instituições de decisão como uma potencial fonte de fraude eleitoral. Ora bem, esta não é a forma saudável e adequada de avaliar o tema.

O voto eletrónico apresenta múltiplas vantagens. A Ana Salgado falou em algumas. Nós podemos falar noutras, nomeadamente, a possibilidade de obter resultados com uma maior simplicidade e com uma maior facilidade. Podemos falar no mais eficaz exercício do direito de voto. Portanto, o voto eletrónico tem que ser interpretado de uma forma compatível com o exercício da democracia em Portugal. E, mais uma vez, não se pode falar na Constituição como um qualquer obstáculo ao voto eletrónico. A Constituição abre claramente para que esta matéria possa ser desenvolvida. Portanto, a Constituição, aliás, isso é reconhecido mesmo pelos opositores do voto eletrónico, não impede o voto eletrónico.

Devo-vos dizer também que noutro domínio, abrindo também à área eletrónica, o Diário da República previsto na Constituição como jornal oficial é hoje em dia por via da legislação ordinária o Diário da República Eletrónico. Portanto, o jornal oficial hoje é o Diário da República Eletrónico, não é o Diário da República em papel, o qual tem um valor residual. Não é o facto da Constituição falar em Diário da República que constitui obstáculo a que se desenvolva uma nova realidade.

Ora bem, estes são aspetos que me parecem importantes para nós trazerem uma nova visão das eleições e também da realidade do Direito Público e da realidade institucional pública na relação entre a Constituição e o quotidiano político e o quotidiano social.



Nós o que observamos ao longo do constitucionalismo português é que existiu desde sempre uma introdução do tema eleitoral nos textos novecentistas. Portanto, se os consultarmos encontramos matéria relevante no que diz respeito à capacidade eleitoral.

Este centralismo constitucional do século XIX foi interrompido na Constituição de 1911. Foi-o por razões que estão muito bem explicadas no Diário da Assembleia Constituinte, da Assembleia Nacional Constituinte de 1911. Uma ala mais avançada do Partido Republicano propunha o voto feminino e também o voto de cidadãos que não fossem necessariamente chefes de família.

A Assembleia Nacional Constituinte decidiu que a matéria da capacidade eleitoral devia ser tratada por via legislativa e não por via constitucional. A proposta é apresentada pelo Deputado Artur Costa, irmão de Afonso Costa, e na base vai estar aquilo que constitui talvez a maior limitação que se estabeleceu à capacidade eleitoral ativa na história do direito português. Esta valeria apenas para os cidadãos do sexo masculino alfabetizados.

Ora bem, o que é que se pretendia com isto? Pretendia-se afastar da participação política os que estivessem afastados do ideário republicano. Esse é um elemento claro. Portanto, a eliminação do voto feminino respeita a uma separação entre o Estado e a Igreja. Por outro lado, relativamente a pessoas não alfabetizadas a preocupação era a mesma. Essa falta de centralidade constitucional vai também verificar-se na Constituição de 1933. Portanto, o que nós verificamos ao longo da história do constitucionalismo português é que nas Constituições do século XIX há, obviamente com limitações, e restrições à capacidade eleitoral, uma presença constitucional da matéria eleitoral. Na Carta Constitucional, o sistema de eleição dos Deputados não se considerava matéria constitucional.

Com a Constituição de 1976 recupera-se a centralidade constitucional do fenómeno eleitoral. E este é um dos princípios fundamentais para que se possa perceber a relação Eleições-Constituição. A Constituição de 76 traz para o domínio daquilo que se designa como a organização do poder político, portanto, a parte terceira da Constituição, o artigo 113.º, e com

isso o que se pretende é dar foco constitucional, dar voz constitucional à matéria eleitoral.

Ora bem, não é de todo ousado afirmar que vivemos no período de maior liberdade cívica e política da nossa história enquanto comunidade. Ou seja, neste momento e no âmbito da Constituição de 76 vivemos o período de mais ampla liberdade em todos os níveis que possamos considerar, com as diversas interpretações políticas que isto possa ter na história de Portugal. Isso é um elemento fundamental. E para isso a Constituição contribuiu, desde logo pela criação de direitos fundamentais de participação política. Esses direitos fundamentais de participação política dizem respeito não só ao direito de sufrágio, não só ao direito de participar na escolha de cidadãos para ocupar cargos eletivos, mas também no direito a ser escolhido, no direito à capacidade eleitoral passiva.

E o ano passado o Tribunal Constitucional a propósito de uma matéria que todos nós conhecemos, a propósito da matéria autárquica, o Tribunal Constitucional emitiu uma decisão importante relativamente às limitações de mandatos consecutivos a propósito da Lei 48/2005. Afirmou-se que a lei devia ser interpretada em conformidade com a Constituição. Assim, quando se dizia três mandatos consecutivos apesar de se dizer Presidente de Câmara, apesar do elemento literal não favorecer a interpretação e o Tribunal faz essa referência, o elemento a ter em consideração é o limite do limite quando estamos a impor uma restrição de um direito fundamental. E isso foi um elemento básico para se decidir no sentido de cumpridos três mandatos consecutivos numa circunscrição autárquica não ser impossível a um cidadão candidatar-se a outra circunscrição autárquica. Quem foi durante três vezes ou três mandatos Presidente de Câmara num determinado espaço não fica impedido de o ser numa outra circunscrição territorial. Essa foi uma decisão importante do Tribunal Constitucional e é uma decisão paradigmática sobre os limites dos limites, uma tese importante para quem estuda direitos fundamentais.

Por outro lado, numa perspetiva de futuro e tendo em conta a matéria das eleições temos que ter em atenção um elemento técnico. Há uma inúmera e dispersa legislação eleitoral. E esta não favorece, não favorece o bom exer-



cício do ato eleitoral. Cria dúvidas, cria problemas, cria dificuldades e cria desigualdade entre o mesmo ato em diversas eleições.

É um elemento importante, é um elemento decisivo que se avance para um código eleitoral ou para uma consolidação eleitoral relativamente a normas procedimentais.

Eu não me refiro, como é óbvio, a um entendimento partidário amplo sobre o sistema eleitoral, saber se deve haver mais ou menos Deputados ou saber como devem ser configurados círculos eleitorais no futuro. Portanto, eu não penso que isso seja uma matéria de fácil entendimento entre as forças partidárias.

Agora, que existem normas eleitorais em que numas eleições a distância entre o material partidário e a assembleia de voto são 100 metros, noutras são 150 metros, noutras são 200 metros. Isto não faz sentido. Cria desigualdade e cria dificuldade na aplicação da legislação.

Por outro lado, também o direito sancionatório aos diversos atos eleitorais e não há razão nenhuma para não seja.

Portanto, o que é que aconteceu? Para preparar a Constituinte e após a Constituição de 76 existiu a necessidade de emitir legislação. E essa legislação tem vindo a subsistir juntamente com camadas de nova legislação.

Ora bem, isto não é um bom exemplo de boa técnica legislativa. E, portanto, estando aqui num órgão como é a Assembleia da República e numa comemoração da Comissão Nacional de Eleições não poderia deixar de focar este aspeto.

Outro elemento em que terá que se pensar mais tarde ou mais cedo vem na sequência da quarta revisão constitucional e na introdução da possibilidade de círculos uninominais e da possibilidade também de o elemento maioritário poder conviver com o elemento proporcional.

Ora bem, foi introduzido no texto constitucional, não tem sido possível porque as maiorias partidárias não têm conseguido chegar a este entendimento. De qualquer forma penso que é essencial do ponto de vista democrático e do ponto de vista de meta constitucional chegarmos a um ponto em que exista uma maior aproximação entre o eleito e o eleitor.



Agora, costuma ser apresentado como contraponto desta matéria a redução do número de Deputados. Habitualmente afirma-se que a aproximação do Deputado, eleito ao eleitor pode coincidir com a redução do número de Deputados. O que eu gostava de dizer é que tenho o maior ceticismo relativamente a esta matéria. Tenho o maior ceticismo relativamente à redução do número de Deputados. Pode estar em causa a representatividade. E aquilo que é invocado em nome de uma redução de número de membros do Parlamento são razões economicistas pouco atendíveis. A democracia não é barata. Agora, a democracia para existir não pode estar permanentemente a fazer contas de diminuir cortando nos Deputados. Gostava só de vos dizer, afinal, que os principais elementos da realização de eleições encontram-se previstos no artigo 113.º da Constituição, estão também previstos no artigo 288.º da Constituição na parte em que refere os limites materiais de revisão constitucional e encontramos as características do sufrágio, o recenseamento, a realização de campanhas e o contencioso eleitoral, que depois é desenvolvido por jurisprudência do Tribunal Constitucional. Tudo isto dentro do texto constitucional.

Portanto, esta centralidade constitucional é fundamental e para além, e termino com isto, para além de estar prevista no texto de 76, aquilo que nós temos que dizer é que na era constitucional pós-74, ou seja, no período entre 74 e 76, o primeiro documento que tem valia constitucional, portanto, o programa do MFA já aí apontava para eleições livres para uma Assembleia Constituinte.

Muito obrigado a todos. E muito obrigado pelo convite.

SESSÃO 3

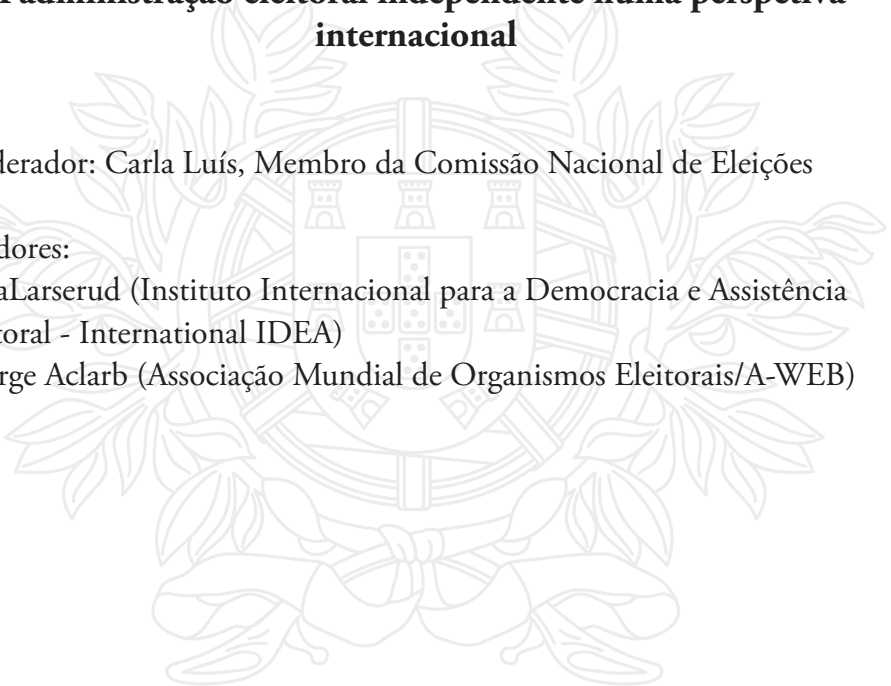
A administração eleitoral independente numa perspetiva internacional

Moderador: Carla Luís, Membro da Comissão Nacional de Eleições

Oradores:

Stina Larsrud (Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral - International IDEA)

George Aclarb (Associação Mundial de Organismos Eleitorais/A-WEB)





Carla Luís

Membro da Comissão Nacional de Eleições

Muito boa tarde a todas e a todos.

Obrigada pela vossa presença num evento tão importante como celebrarmos o quadragésimo aniversário da Comissão Nacional de Eleições.

O meu nome é Carla Luís e sou Membro da CNE. Falámos há pouco do equilíbrio de género e vou só dar nota de que sou a única mulher nesta Comissão Nacional de Eleições, sendo também a mais nova. É, portanto, um duplo facto a assinalar, infelizmente.

O painel que me coube moderar aborda a “Administração eleitoral independente numa perspectiva internacional”. Temos vindo a falar, durante toda a manhã, das várias componentes da administração eleitoral e dos órgãos de administração eleitoral. Neste painel, especificamente, entramos num aspecto que é fundamental quando se fala num órgão deste cariz: a independência.

O objectivo deste painel é por isso analisar, de acordo com *standards* e critérios internacionais (que não são exclusivos da democracia portuguesa ou do caso português), que características deve revestir uma administração eleitoral verdadeiramente independente.

Todos concordamos, creio que tem vindo a ser consensual, que o nascimento da Comissão Nacional de Eleições foi um marco na democracia portuguesa - e isto não acontece por acaso. O conceito de administração eleitoral e de administração eleitoral independente está muito ligado aos processos de democratização e à democracia. Como temos vindo a verificar, a administração eleitoral serve de certa forma para regular o poder, quer seja o poder do incumbente, o poder dos governos ou das administrações que são eleitos e que têm os meios públicos ao seu dispor; regula também o poder da comunicação social, e também assegura a igualdade de tratamento das candidaturas.



Neste âmbito, e como vimos na primeira apresentação a caracterizar a CNE, as três queixas mais frequentemente recebidas referem-se precisamente à propaganda, à neutralidade e imparcialidade das entidades públicas e ao tratamento jornalístico. Portanto, é principalmente em relação a estas questões que temos que verificar se existe ou não independência da administração eleitoral.

Significa isto que a administração eleitoral independente, neste caso a CNE, tem de estar liberta de pressões governamentais (do incumbente), ou de quem quer que exerça o poder, seja ele qual for, e assegurar uma verdadeira igualdade de oportunidades. Um factor muito importante nesta área é a existência de um corpo consolidado de decisões, que não variem de acordo com as partes em questão. Neste âmbito, registo com agrado o facto várias pessoas terem referido que as decisões desta Comissão Nacional de Eleições, goste-se delas ou não, assentam em critérios gerais e não variam em função da entidade, partido ou candidatura que se queixa. Estas são formas muito importantes de assegurar a independência, criando uma percepção externa nesse sentido.

Existe também uma exigência essencial da independência, que tem de ser contínua ao longo de todo o ciclo eleitoral, mesmo quando estamos a falar de discussão e aprovação de legislação, que é a autonomia e suficiência financeira. Portanto, independência significa também ter meios suficientes para que a entidade da administração eleitoral possa levar a cabo as suas funções de forma efectiva e tendo um poder real para o fazer.

Existem depois questões importantes, tais como como estimular a participação, a educação cívica e também um aspecto muito importante (tanto mais que não estamos só a falar no caso português, estas questões não foram inventadas em Portugal e existem critérios internacionais pelos quais se deve aferir a independência da administração eleitoral), que é a participação em fóruns internacionais e trocas de experiências ao nível de entidades congéneres.

É precisamente neste último âmbito que eu tenho a honra de ter neste painel dois convidados de duas instituições muito importantes a nível da administração eleitoral e dos princípios que a devem nortear. Está repre-



sentado aqui à minha direita o International IDEA, Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral, através da oradora Stina Larserud. Este Instituto tem sede em Estocolmo, na Suécia, e debruça-se sobre a área das eleições, a administração eleitoral e os critérios internacionais desenvolvidos, quer numa perspectiva prática, quer numa perspectiva académica, fazendo um cruzamento destes dois aspectos. A oradora do International IDEA, StinaLarserud, vem falar-nos um pouco sobre a administração eleitoral independente neste âmbito. À minha esquerda tenho George Gathuka, que vem representar a A-WEB - Associação Mundial de Organismos Eleitorais, criada recentemente. Esta entidade tem sede em Seul, na Coreia do Sul, e a CNE tem o prazer de participar como membro fundador desta Organização. A A-WEB foi criada precisamente com o propósito de agrupar os organismos eleitorais independentes e pugnar pela independência e verificação constante da independência destes organismos.

Portanto, após esta breve introdução, vou passar a palavra aos oradores, começando pela Stina Larserud.

Muito obrigada.



Stina Larserud

Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral Internacional IDEA

Muito obrigado Carla e à Comissão Nacional de Eleições por me ter convidado.

Não é a primeira vez que estou em Portugal, mas é a primeira vez que estou neste magnífico palácio.

Muito obrigada pela minha apresentação que foi feita. Já praticamente tudo foi dito e os pontos que são importantes para as eleições. E porque é que a independência é tão importante.

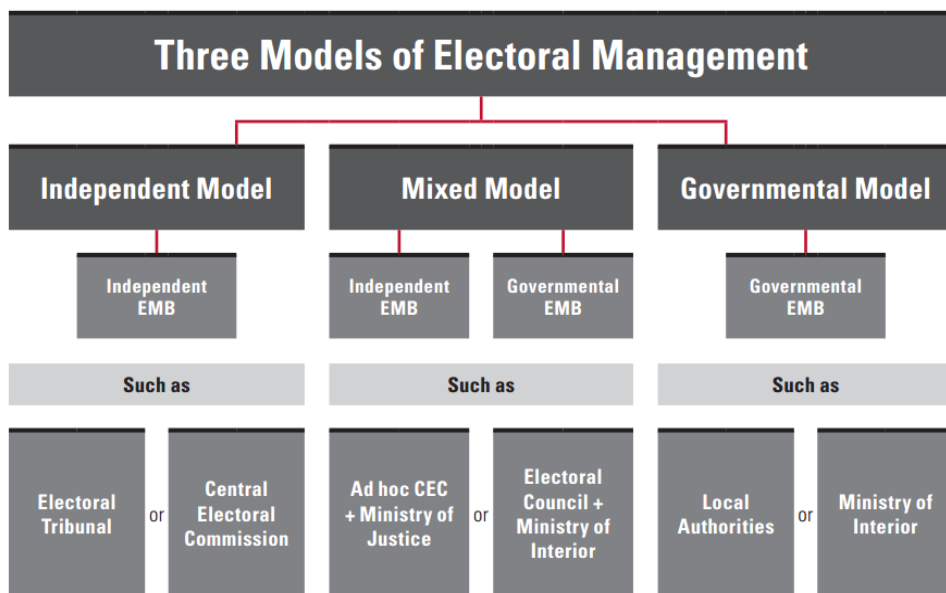
Mas, há alguns aspetos em relação aos quais poderei intervir. E, nomeadamente, falar da intervenção internacional e da perspetiva internacional das administrações eleitorais.

Talvez possa também salientar que a minha Organização é uma Organização inter-governamental. Significa isso que é uma Organização que é governada, dirigida pelos seus Estados-Membros, 28 Estados-Membros. E a minha Organização, portanto, IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral Internacional, o objetivo sendo de apoiar a democracia a nível internacional trabalhando a todos os níveis.

Aquilo que não fazemos é dizer às pessoas o que devem fazer. Apresentamos, sim, opções e tentamos dar uma perspetiva comparativa daquilo que é feito pelo mundo fora, aquilo que funcionou em determinados países, aquilo que não funcionou e depois as partes interessadas têm de tomar as suas próprias decisões informadas.

A minha apresentação será, portanto, sobre os diferentes modelos de gestão eleitoral. E também falarei das tendências em termos temporais e em termos mundiais, vendo quais são os diferentes tipos de órgãos de administração eleitoral. Vamos falar muito da independência, formas de indepen-

dência. E também falarei da forma como se pode reforçar a independência em termos estruturais e comportamentais.

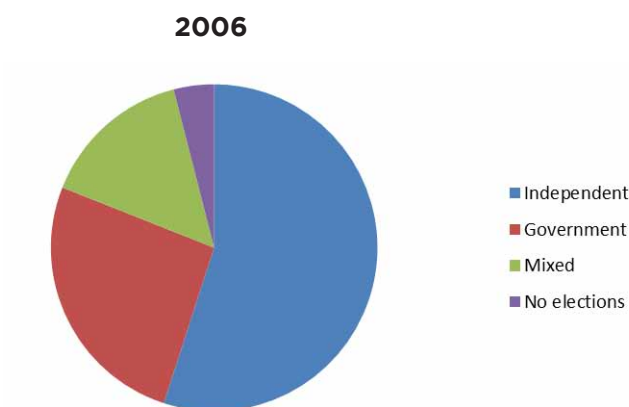


Existem, por conseguinte, três modelos principais de administração eleitoral. Penso que esta imagem que vemos nos vossos monitores é suficientemente clara. Geralmente falamos das Comissões Nacionais de Eleições, das Comissões Independentes Eleitorais, conforme os países a designação varia, mas o objetivo é sempre o mesmo, fazer com que haja uma Comissão Independente face ao executivo e que seja verdadeiramente independente, que tenha o seu próprio orçamento, que não tenha de prestar contas ao Executivo. Esse é o modelo das democracias, inclusive emergentes.

Depois a outro nível temos o modelo governamental, modelo oposto, ou seja, uma autoridade, ministério ou autarquia, tem um orçamento que depende dessa tutela e, portanto, tem de prestar contas a essa tutela. Isto é mais usual nos países mais antigos, nomeadamente, no meu país, na Suécia, na Suíça, Dinamarca, Países Baixos.

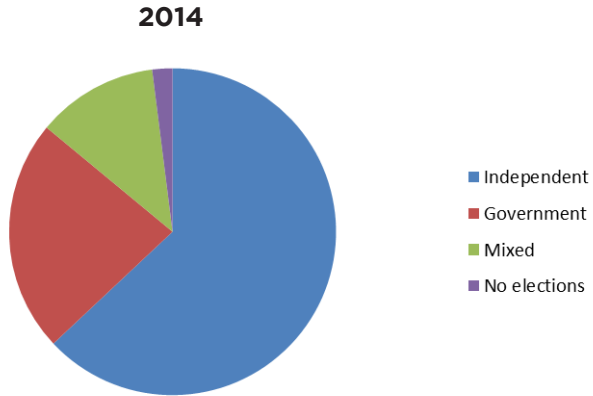
Depois um terceiro modelo, um modelo misto. Muitos dos presentes na sala poder-me-ão falar dele aliás, ou seja, um misto entre modelo independente e governamental. Uma parte tem a ver com a conceção política, vertente de fiscalização e acompanhamento, e também outra vertente que implementa as eleições, o processo eleitoral enquanto tal. Daí lhe chamarmos um modelo misto.

Quais são, portanto, as tendências? Vejamos.

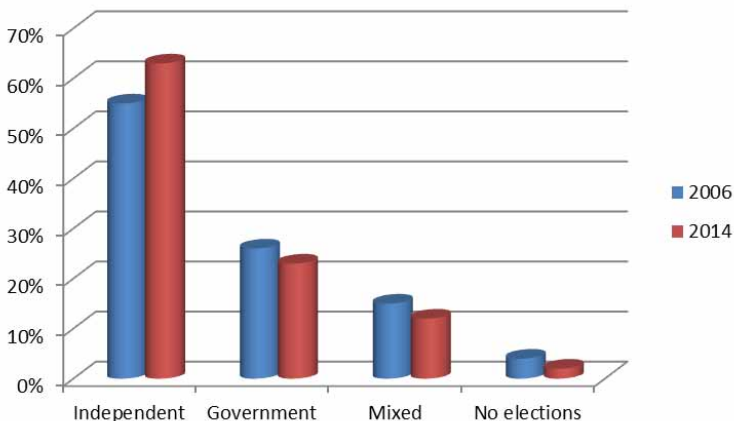


Se voltamos atrás até 2006, será difícil lerem o *power-point*, mas podem imaginar que a parte a azul tem a ver com os modelos independentes. Já em 2006 mais de 50% dos países tinham este género de modelo de administração eleitoral independente. Depois temos o modelo misto e governamental.

Agora, como é que esta situação evoluiu?

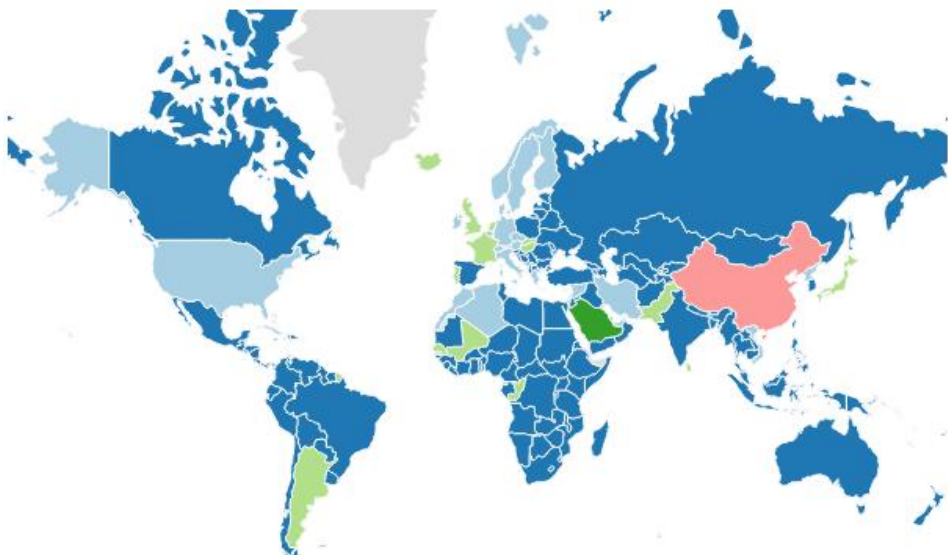


Em 2014 a situação é bastante semelhante. O modelo independente está a aumentar, procurando cada vez mais espaço: de 55% passou-se para 63% de países que recorrem ao modelo independente, enquanto 23% usam o modelo governamental. O modelo independente é cada vez maior. Sobre esta forma gráfica torna-se talvez mais legível comparando a situação destes três modelos entre o ano 2006 e 2014 e a sua evolução ao longo do tempo.



Em termos cartográficos, se pegarmos no mapa do mundo, vemos a azul ou cores escuras o modelo independente, que já se encontra inclusive em muitos países africanos, da América Latina, democracias emergentes e também na Europa Central e Oriental. O modelo misto e governamental tem mais a ver com a Europa, o velho Continente, por assim dizer.

What is the Electoral Management model?



Qual o historial de independência neste processo de administração eleitoral? Temos de voltar ao primeiro quarto do século XX para fazer a história deste modelo. Modelo forte, poderoso, com administrações eleitorais muito abrangentes. Mas, por exemplo, em termos constitucionais vemos o caso do Uruguai, que foi desenvolvido no primeiro quarto do século XX. No Canadá, 1920, uma estrutura independente foi criada com um órgão independente com uma Juiz no Tribunal, Supremo Tribunal, e no Canadá têm sempre sido nomeados com o apoio da Câmara dos Comuns. Ou ainda o caso da Índia, 1950, primeiro exemplo de órgãos de administração eleitorais independentes na Ásia, de 1950. Um sistema bastante conhecido por ser destemido, agindo em todos os passos ou partes do processo eleitoral.

E também recorrendo ao voto universal cada vez mais usado pelo mundo. O caso da Austrália, 1984, gerido até 84 pelo Ministério da Administração Interna, passou a ser um modelo independente a partir de então. A Austrália tem uma Comissão forte no país, mas também ao nível das regiões. E também faz muita formação ao nível da região do Pacífico. Temos depois a grande vaga, a terceira vaga assim chamada, com os países de África, América Latina, outros países da Ásia e antigas repúblicas soviéticas.

Existem várias componentes que têm a ver com esta independência estrutural. Obviamente uma característica importante é a independência em relação ao Executivo. Não é um departamento do Estado, nem uma autarquia. Tem de assumir a responsabilidade plena pela implementação, não significa que esteja acima da lei, mas assim tem de cumprir a lei e é uma entidade que pode ser processada ou processar. Deve prestar contas ao poder judicial ou legislativo e geralmente também tem de prestar contas em termos financeiros. Os seus poderes são bastante abrangentes. Existe um quadro jurídico e o regulamento também pode e deve ser bastante claro. Geralmente têm poderes para contratar pessoal, determinar as suas regras de compras, entre outros.

Relativamente à composição, os seus membros têm de ser independentes do Executivo, não podem ser Ministros, por exemplo, não podem fazer parte deste órgão. Relativamente às suas funções ou mandatos, estes são determinados, também têm um orçamento próprio, geralmente o orçamento que é oriundo do Executivo, mas que é gerido independentemente. Também pode haver uma comunidade de doadores que pode contribuir para o financiamento.

Por fim, o pessoal: tem autonomia para determinar as suas necessidades em termos de pessoal, bem como regras e políticas. Muitas pessoas durante os períodos eleitorais podem ser destacadas do serviço público.

Agora, vejamos porque é tão importante ser independente. Mas, antes de responder a essa pergunta, é bom refletir sobre alguns pontos. A diferença entre a independência estrutural e a independência destemida, por assim dizer. O termo independência pode abranger dois conceitos correlacionados. A independência estrutural de que temos vindo a falar, ou seja,



independência tendo em conta a forma como foi instituído em termos institucionais, ou seja, como é que é regido, qual é o processo de prestação de contas, qual é o seu funcionamento e financiamento. E, portanto, a independência estrutural e independência comportamental, ou seja, como é que se vai processar esta gestão eleitoral, o que se espera desta entidade, deste organismo enquanto tal.

É bom também fazer a pergunta. Qualquer observador eleitoral ou qualquer membro de uma entidade de fiscalização eleitoral deve ter sempre em mente dois conceitos de independência: independência estrutural e comportamental, interligadas, é certo. E também perceber a independência. Quando se fala da independência de um organismo de gestão eleitoral, esta verifica-se na medida em que agimos de forma independente e cumprimos as nossas tarefas. Aquilo que verificamos, contudo, é que isso não chega. Aquilo que importa não é só aquilo que nós percebemos como fazendo corretamente - os outros também têm de ter essa mesmíssima percepção de que o ato que realizámos foi cumprido cabalmente segundo os termos da independência exigida.

Portanto, eu deixo-vos a pensar nesta pergunta: porque é que a independência é tão importante? E poderei responder simplesmente dizendo porque uma eleição é importante. E isso leva-nos ao âmago da questão.

Eleições até à data são, ao fim ao cabo, aquilo que é fundamental para um Estado de Direito, um governo, uma democracia. As eleições são consideradas como algo que é fundamental, que alicerça a legitimidade de uma democracia. Evidentemente, também existem obrigações internacionais. E essa talvez seja uma forma mais cínica de responder à pergunta, um argumento circular, por assim dizer. A Independência da administração eleitoral é importante porque consideramos importante e porque também existem obrigações internacionais, tendo em conta os tratados e convenções a nível internacional, nacional, regional.

Isso também realça a vontade por parte da comunidade internacional de enfatizar a importância da independência, tanto mais que isso está plasmado nos textos inclusive das Nações Unidas ou a nível regional, como por exemplo em cartas africanas sobre eleições, ou ainda a nível sub-regional,

a nível da SADC, ao nível do Secretariado da Commonwealth, para citar apenas alguns.

Isso faz com que as referências sejam constantes em relação à administração eleitoral independente e autónoma.

Por fim, o último ponto, talvez o mais interessante, é este: será que é mesmo importante? Será que tem mesmo um efeito positivo? Se as eleições forem realizadas por um organismo eleitoral independente será que são melhores do que outras eleições, eleições realizadas de outra maneira?

De facto, se virmos a literatura disponível relativamente à administração eleitoral independente geralmente começa por assumir que essa independência dos organismos eleitorais é importante e é um dado assumido. Mas, existem, contudo, exceções e penso que temos de sair um pouco das organizações internacionais como a minha, que nos levam a pensar nisto. Olhemos também para aquilo que é feito ao nível universitário. Todos os trabalhos que são feitos em termos comparativos, ou seja, eleições ou processos eleitorais independentes e os resultados.

Estes resultados, em muitos dos estudos que examinei, têm a ver em grande parte com a América Latina e África. Um estudo publicado há uns anos a esta parte, referindo-se a países da América Latina durante três décadas, verificou que havia uma grande correlação entre a autonomia e o órgão de administração eleitoral e em que medida essas eleições eram legítimas e consideradas independentes. Também se podem encontrar resultados do mesmo género no Continente Africano, em que a independência e a autonomia são salientadas como ponto fulcral da administração eleitoral, para determinar qual será o futuro não apenas das eleições, mas também da democracia e do desenvolvimento de um dado país.

Num estudo verificou-se que existia um ciclo virtuoso em curso e se as eleições fossem levadas a cabo independentemente e geridas independentemente. Então, isso iria reforçar o papel do órgão de administração eleitoral independente e favorecer os processos eleitorais. De uma certa forma, os regimes teriam mais dificuldades em influenciar o processo eleitoral porque o órgão, o organismo de administração eleitoral, era suficientemente forte e credível.

Como é que se pode reforçar a independência? Se voltarmos à questão da independência, independência estrutural sobretudo, qualquer país que tem um modelo governamental talvez possa passar para um modelo independente, mas isso dependerá das regras eleitorais. É necessário ponderar as consequências, qual o seu alcance, se são previsíveis ou não. Transitar de um modelo para outro ou de um sistema eleitoral para outro não é fácil. E uma das primeiras regras é que se não está errado não tentem consertá-lo. Mas, é evidente que é sempre possível analisar alguns dos fatores que fazem parte do sistema ou das suas componentes. Alguns elementos têm maior efeito do que outros.

Vale a pena analisar alguns pontos. Um deles tem que ver com a nomeação. Se o Chefe do Governo for quem influi ou tem uma influência maior e nomeia os responsáveis pelo processo eleitoral, isso pode criar um problema. Ou se por proposta sua e aprovação do Executivo, ou se houver um equilíbrio político. Por exemplo, nos Estados Unidos, a Comissão Eleitoral Federal é, de facto, um modelo governamental, existindo embora um equilíbrio político. É uma forma de tratar da questão. Neutralidade será difícil de alcançar, embora haja um equilíbrio entre Democratas e Republicanos que integram essa Comissão. A nomeação, portanto, é um ponto.

A questão da vigência do mandato é outra. Mesmo que dependa de uma tutela ministerial, é preciso determinar qual a vigência do mandato, se é um mandato de X anos, por um prazo determinado ou se é vitalício ou outra figura. A estabilidade do pessoal administrativo também é importante, sobretudo porque quanto mais pessoas for necessário contratar para cada processo eleitoral, mais difícil será porque será necessário realizar formação, mas também porque haverá mais pessoas que poderão estar à mercê de ser influenciadas. Sobretudo quando essas pessoas deixam de estar entre momentos eleitorais, ao passo que quando são permanentes estão na casa *versus* os temporários.

Aquilo que verificamos também é que o desempenho de um organismo eleitoral é proporcional ao controlo da cadeia de acontecimentos. Se um organismo tratar de todos os aspetos do processo eleitoral, desde a campanha até ao ato eleitoral enquanto tal, envolvendo toda a logística, etc.,

essa é geralmente uma forma de reduzir a influência política vinda de outros lados. Será muito mais difícil no dia das eleições tentar influenciar e o organismo terá muito mais capacidade de controlar e, portanto, de ser imparcial.

Último ponto: alterar o comportamento também muitas vezes está ligado aos aspetos estruturais, outras vezes não. Temos de ver como reforçar a liderança. Esse é um ponto importante. Quem será o líder, o responsável. Isso dependerá em grande parte da própria estrutura e daquilo que está estipulado em termos constitucionais ou regimentais. Agora, resta saber quem será nomeado. Poderá ser nomeado um Juiz, sendo que muitas vezes o responsável terá de tomar decisões que podem ser peculiares; ou, em vez de nomear alguém do poder judicial, nomear alguém da sociedade civil. Nos modelos governamentais talvez nomear um funcionário público, que seja conhecido pela sua independência, idoneidade, renome, reputação.

Verifica-se que é cada vez mais importante que o órgão eleitoral seja independente, transparente em todos os seus atos e que forneça toda a informação, nomeadamente interesses pessoais. Por exemplo, verifica-se nos Estados Unidos uma lista de interesses pessoais, inclusive interesses privados e empresariais ou até familiares, se houver ligações familiares. Inclui-se até o tipo de presentes que dão ou recebem. Por exemplo, há uma alínea que diz respeito às gravatas para os homens.

Obviamente, é importante a proatividade e o compromisso das partes interessadas em fazer as coisas como deve ser. Mais uma vez, o membro da Comissão Eleitoral tem de ter um envolvimento com todas as partes interessadas em pé de igualdade, de forma transparente.

Ouvi pessoas dizerem que a Comunicação Social está sempre faminta e é preciso alimentá-la. Portanto, conclui-se que convém não optar apenas por reagir, mas, sim, ser proactivo. Veja-se, por exemplo, o caso do Gana, em que o organismo eleitoral está permanentemente a reunir e a examinar as questões com o Executivo.

Por fim, aquilo que verificamos é que é muito importante realizar formação operacional. Não se trata apenas de gerir o ato eleitoral, ter a certeza que a pessoa põe o dedo na tinta e que a urna é verificada, etc. Há muitos outros



aspectos que devem ser levados em consideração ao nível da administração eleitoral. É muito mais do que um mero trabalho, é uma profissão enquanto tal. Como em todo o lado podem cometer-se erros, mas os erros às vezes também podem ser considerados uma forma de influenciar os resultados. Aquilo que é certo é que quem realiza este tipo de tarefas tem compromisso para com a instituição.

Já que vou passar a palavra ao meu colega George, ele vai falar de uma rede com a qual eu trabalho. Uma rede que tem mil membros e que participam regularmente em questões destas, ou seja, rede de conhecimento eleitoral, *electoral knowledge network*.

Todas estas situações nem sempre são fáceis ou suaves, bem pelo contrário. A IDEA, o Instituto ao qual pertenço, trabalha, portanto, estas questões da administração eleitoral, publica sobre estas questões e, nomeadamente, sobre todos os aspetos correlacionados, publicando vários tipos de manuais, desde manuais de administração eleitoral, manuais sobre as obrigações internacionais num quadro eleitoral ou ainda todos os aspetos que têm a ver com a gestão do risco eleitoral, sem esquecer obviamente as bases de dados eleitorais, incluindo referências ao *Bridge* ou à *ACE*, a rede à qual me referia há pouco.

Muito obrigada.



George Gathuka

Associação Mundial de Organismos Eleitorais/A-WEB

Olá a todos, como estão?

Apraz-me estar em Portugal. Como estava, então, a dizer estou muito feliz por estar em Lisboa, é a primeira vez que visito Portugal.

É deveras uma satisfação estar aqui. Estou muito longe de casa, eu sou do Quênia. Trabalho na Coreia do Sul.

A Stina já falou imenso sobre a independência destes órgãos e falou das normas internacionais.

Não vou falar novamente na independência. O que queria fazer, ao invés disso, é considerar o modo como a independência se liga à integridade eleitoral. Por que razão um órgão eleitoral deve ser independente para poder garantir eleições livres, transparentes.

Eu sou da Associação Mundial de Organismos Eleitorais, como já foi aqui referido. A sede é na Coreia do Sul e a Associação tem 101 membros de todo o mundo, órgãos de administração eleitoral de todo o mundo. A CNE é membro-fundador. A sede está aqui no diapositivo na Coreia do Sul.

Minhas Senhoras e meus Senhores, vamos, então, pensar na integridade eleitoral e na independência. Vamos pensar na ligação entre a independência de um órgão de administração eleitoral e a possibilidade de haver eleições livres e justas.

Eu, em primeiro lugar, vou considerar uma série de aspetos diferentes relacionados com a integridade eleitoral. Não houve ainda uma única definição proposta, já que uma definição específica da integridade eleitoral depende das jurisdições dos países. Já houve tentativas para definir a integridade eleitoral, mas é preciso pensar nos princípios que subjazem à definição em termos concretos.

Vamos, então, pensar na independência destes órgãos de administração



eleitoral face à integridade eleitoral. Vou, assim, colocar-vos uma primeira pergunta: o que é exatamente a integridade eleitoral?

Alguns de nós já tentámos definir a integridade eleitoral de formas diferentes, mas agora vamos tentar criar uma ponte entre a integridade eleitoral e a independência dos órgãos de administração eleitoral. Quando pensamos na integridade eleitoral a primeira coisa que nos surge em mente é a ideia de transparência. Pensamos também na plenitude ou na integralidade de determinado órgão de administração eleitoral, pensamos num órgão como um todo, pensamos na sua estrutura interna, responsável pela administração eleitoral e pensamos na imparcialidade desse órgão, na sua conduta face às eleições. Se a independência é objeto de interferências durante o período eleitoral. São coisas em que se pensa durante as eleições e quando se pensa em integridade eleitoral.

Temos depois a questão da eficácia. Será que interferir na eficácia de determinado órgão de administração eleitoral é apenas possível durante as eleições, durante o período eleitoral? Iremos referir esta questão mais à frente na minha apresentação.

Pensem ainda na incorruptibilidade da eleição. Quando se pensa na integridade eleitoral, aqui temos alguns dos seus componentes: transparência, a integralidade do sistema, a imparcialidade, a eficácia dessa eleição e incorruptibilidade. É, no fundo, nisto que pensamos quando referimos a questão da integridade eleitoral. Isto de acordo com as interpretações a que tive acesso em todo o mundo.

O relatório da Comissão Mundial sobre eleições, chefiada por Kofi Annan, tentou definir integridade eleitoral incluindo imparcialidade, transparência, a preparação e a administração em todo o ciclo eleitoral. Eu atrevo-me a dizer que todos estes elementos, as normas internacionais, os acordos internacionais, referem profissionalismo, imparcialidade, transparência, a preparação de determinado órgão de administração eleitoral. Tanto quanto eu entendo nas leituras que tenho feito com base nisso, posso dizer que a tendência de um órgão eleitoral é muito importante para ser profissional, imparcial, transparente - é preciso garantir a independência do órgão de administração eleitoral.

Com base nesta definição, vou agora acrescentar a minha definição. Vou falar da independência. Tem de ser independente o órgão de administração eleitoral, é deveras importante para a integridade eleitoral. De certeza que todos concordam comigo. A forma como um órgão eleitoral administra, gere e executa as suas políticas é importante para a garantia de eleições justas e imparciais. E isto pode ser visto quando estudamos todos os sistemas no mundo, quer sejam mistos, quer sejam governamentais, quer sejam independentes.

Como disse a Stina, a estrutura desse órgão é extremamente importante. Alguns dos princípios orientadores quando abordamos a questão da integridade eleitoral são as salvaguardas institucionais. Será que se sabe dentro de cada órgão quem é responsável pelo quê? E as responsabilidades: será que são apuradas? Um bom exemplo é o que acontece face a situações que possam surgir de forma menos clara relativamente à aquisição de materiais eleitorais. Face à possibilidade de captura ou fraude. Começa-se a apontar dedos. Uns dizem que cabe ao Presidente, outros dizem que cabe ao CEO, ao Diretor Executivo, outros dizem que é o responsável pelas aquisições. Ou seja, é preciso definir para cada cargo o papel de cada pessoa no seio da estrutura do órgão de administração eleitoral. O profissionalismo, a exatidão ou precisão são importantes. Todos os órgãos de administração eleitoral devem ser profissionais, têm de agir com elevado grau de precisão. Isto significa também uma clara definição dos sistemas operacionais internos.

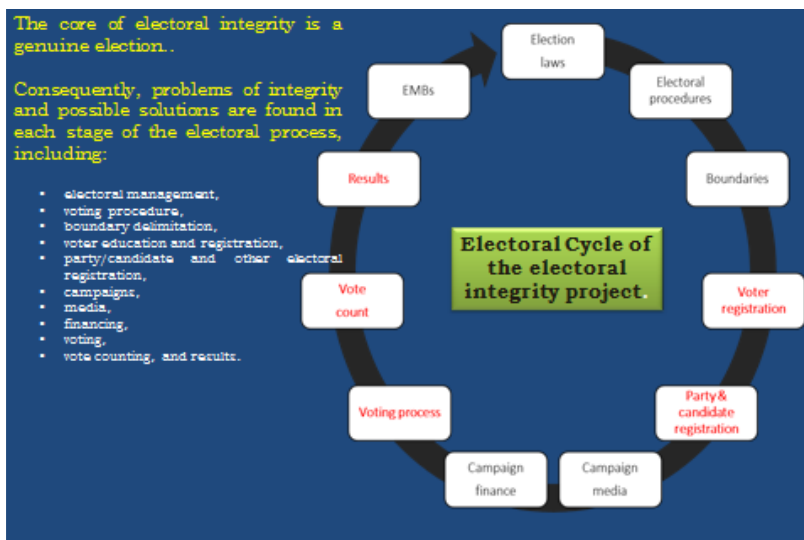
Temos ainda a questão da conduta ética, o modo como o órgão de administração eleitoral define comportamentos éticos. Como se deve funcionar no seio de um órgão desta natureza? Tratam-se de questões disciplinares, culturais internas ao órgão. E como é que se interage dentro da estrutura interna? Tudo isto tem de ser bem definido.

Depois temos a questão do respeito pelos princípios de democracia eleitoral. Isto consta do material no âmbito do projeto ACE, a Rede de Conhecimento Eleitoral. Há muita investigação que está disponível nessa rede. E também relativamente à questão de prestação de contas, a responsabilidade. Ou seja, somos os responsáveis, mas também é preciso prestar contas.

Não basta apontar o dedo a outros. A questão da fiscalização e da aplicação destas normas, dos princípios, isto também se aplica aos atores com os quais interagimos. Caber-lhes-á também monitorizar as suas próprias instituições. Mas a questão da fiscalização de determinado órgão de administração eleitoral não quer dizer que a independência desse órgão está em causa? Não, a fiscalização só garante o bom funcionamento, permite a auditoria da gestão diária, do funcionamento diário do órgão de administração eleitoral. Isso não quer dizer que esteja em causa a independência desse órgão de administração eleitoral. Não quer dizer que tenha havido ingerência nos seus assuntos internos.

A integridade eleitoral passa sobretudo por se manter a integridade em todo o processo eleitoral. Consequentemente, detetamos problemas relacionados com a integridade. Mas também encontramos possíveis soluções em cada momento eleitoral. Isto inclui a administração eleitoral, o processo de votação, a definição e delimitação dos círculos eleitorais, a educação cívica, o recenseamento, o registo dos partidos, as candidaturas, as campanhas, os meios de comunicação, o financiamento, a votação, a contagem dos votos e ainda o apuramento dos resultados.

Portanto, em todo o ciclo eleitoral temos que manter a integridade. Existem elementos relacionados com a integridade em todo este processo.



Mas a questão que carece de resposta é sempre esta: qual a relação entre a independência de um órgão de administração eleitoral e o modo como garante a integridade eleitoral de uma determinada eleição? Impreterivelmente, surge esta questão. Será que a independência de determinado órgão de administração eleitoral é importante para garantir eleições livres e justas?

Um órgão de administração eleitoral é guardião da integridade eleitoral de determinado processo eleitoral. A eficácia desse órgão de administração eleitoral é essencial. É isto que garante a sua independência e a confiança pública da sua integridade enquanto instituição e que garante a sua capacidade para zelar pelos interesses públicos, em vez dos seus próprios interesses.

Há muita interferência, ingerência quando se fala em eleições ou poderes. Se não é o governo a interferir nos processos eleitorais, existem órgãos internacionais, parceiros internacionais que interferem ou procuram ingerir no sistema? Porquê? Porque todos têm interesse nos resultados, todos têm interesse nos resultados das eleições, todas as pessoas têm algo a ganhar com este ou aquele resultado.

Eu pergunto-me sempre porque é que as eleições e o poder são os elementos mais vitais no mundo. Pensem nisso. Chega ao momento das eleições e, nessa altura, as pessoas começam a entrar em conflito umas com as outras, durante os períodos intercalares as pessoas vivem em harmonia, todos se entendem, ninguém tenta promover determinada organização. Mas, de repente, surge um monstro que ataca no momento eleitoral, no período eleitoral já ninguém se entende, lança-se a confusão, semeia-se a confusão, desaparece a coesão. Durante o período de cinco anos intercalares entre eleições pensa-se apenas nos benefícios para nós enquanto indivíduos, deixa-se de pensar no outro, no país, no todo.

Isto traduz-se também na realidade das organizações, de todas as organizações que gerem ou administram as eleições. Ou seja, um órgão de administração eleitoral tem de determinar a sua independência e certificar-se que esse órgão de administração eleitoral vai realmente garantir a integridade eleitoral. Isso é primordial. O grau de independência do órgão de admi-



nistração eleitoral, o grau de independência da sua atuação, da implementação das suas políticas são também primordiais para garantir uma boa eleição.

No fundo, esse órgão é responsável por garantir a confiança da população de determinado país. É responsável pela confiança pública. No fundo, vai garantir a idoneidade de quem vai liderar um povo durante X anos.

A interferência no desempenho do mandato legal de um órgão desta natureza pelo governo ou por qualquer parte interessada poderá pôr em perigo o processo e os resultados do processo eleitoral. Isto é evidente. A partir do momento em que a independência e o modo como as políticas são implementadas, são tratadas, se houver ingerência pode não haver os resultados esperados. E, em última análise, o que acontecerá será a confusão, o caos, a violência e os partidos políticos irão para casa e as pessoas acabam por entrar em conflito nas ruas.

No meu país em 2007, por exemplo, foi isto mesmo que aconteceu. Houve um litígio, uma contestação dos resultados eleitorais e os partidos políticos desapareceram, pura e simplesmente, as famílias dos políticos, os políticos desaparecem. Provavelmente foram para um lugar seguro enquanto as pessoas ficaram nas ruas a lutar umas com as outras.

Ou seja, o modo como o órgão de administração eleitoral funciona durante o processo eleitoral é muito importante. Os processos nos órgãos têm de ser implementados de forma independente. Não pode haver interferência nenhuma. Têm de se responsabilizar e prestar contas pelo seu desempenho.

Como disse, as coisas podem correr mal. No caso do Quênia surgiu a Comissão Eleitoral de Circunscrição Independente face à violência das eleições de 2007, isto por causa da ingerência nos assuntos da então Comissão Eleitoral Queniana. Até então tratava-se de uma organização governamental, mas com a nova Constituição de 2010 passou-se a um novo órgão independente, a Comissão Eleitoral de Circunscrição Independente, que não tem qualquer interferência por parte do governo. Depois surgiram os resultados de 2013, o artigo 28.º da Constituição permitiu, deu mandato pleno a esta Comissão para fiscalizar referendos, eleições, para qualquer



órgão ou cargo eleito determinado pela Constituição e quaisquer outras eleições determinadas por leis nacionais.

Portanto, uma cláusula foi introduzida na Constituição para conferir autonomia ao órgão de administração eleitoral. Hoje já não é o Presidente que indica como deve correr uma eleição.

Outro modelo muito bom de independência de órgão de administração eleitoral é a Comissão Nacional Australiana, que foi criada em 1984, após alterações que foram feitas à lei eleitoral da *Commonwealth*. Eu visitei a Austrália há um tempo atrás para ver os processos desta Comissão e devo dizer que se trata de um dos melhores modelos do mundo. As suas atividades são muito bem implementadas.

Como disse a Stina, relativamente às eleições, as Comissões Eleitorais podem ser independentes e podem ter várias formas. Mas como garantir que são realmente guardiãs da independência eleitoral? Bem, a independência deve verificar-se também independentemente da sua forma ou do seu estatuto. Há órgãos de administração eleitoral considerados independentes em termos jurídicos ou legislativos, mas que têm sempre um modo de funcionamento específico. Está na legislação, mas como é que funcionam? Isso é outra questão.

A maior parte dos órgãos de administração eleitoral muitas vezes são controlados por forças superiores, pelos poderosos no poder, pelos parceiros que financiam esta ou aquela organização, ou seja, temos que ser muito sensíveis. Temos de perceber como é que a legislação é implementado, o que se passa na prática.

Temos de pensar na substância de um órgão de administração eleitoral. Não basta olhar para a legislação, para o que lá está, temos que pensar que o que está na lei tem de passar para a prática. E isto dependerá do órgão de administração eleitoral criado. Como disse a Stina, é preciso mostrar cautela. Temos de perceber a diferença entre a parte estrutural e o elemento que existe, para que sejamos destemidos. Às vezes, é preciso ser destemido na atuação. Temos de ter um processo de implementação destemido, sempre orientado pela Constituição.

A independência tem de ser substantiva, substancial, tem de haver vigilân-



cia. Os membros indicados para estes órgãos têm de demonstrar, têm de exibir dedicação, têm de ser algo agressivos na prossecução dos objetivos para os quais foram mandatados.

Como disse, para garantir eleições livres, justas e credíveis, precisamos de promover a integridade eleitoral. Como fazer isto? Através das políticas eleitorais, como disse a Stina. O tipo de política, de legislação, é essencial. A lei tem de proteger a integridade eleitoral, a administração eleitoral, tem de haver profissionalismo, implementação, aplicação das políticas, da legislação existente. Estes são alguns dos elementos a considerar neste processo para garantir a integridade. O órgão de administração eleitoral tem de zelar por isto. A legislação substantiva aplicável tem de ser prática, não basta legislar sobre tudo e mais alguma coisa e acabar por não dar em nada, não basta escrever, redigir um texto. Para se ter um texto escrito sem se aplicar a lei nada vale. Temos que trabalhar com os atores da sociedade civil, os agentes políticos, para considerar o tipo de enquadramento a adotar, temos que pensar nas partes interessadas. São elementos chave que permitem garantir a integridade eleitoral.

Já referimos as outras questões apontadas aqui no diapositivo e este é o último que aborda algumas limitações relativamente aos órgãos de administração eleitoral. Alguns destes serão uma espécie de elemento na maquinaria do governo. Por vezes, têm de aplicar leis que põem em causa a integridade eleitoral. Por vezes, só se procura fazer reformas pequenas, toleradas pelos políticos, ou seja, a independência de um órgão de administração eleitoral pode ser posta em causa pelo modo como permite a interferência por parte de outras partes interessadas no governo. A falta de vontade política, a parcialidade política entre os responsáveis eleitorais, são outras das questões que podem surgir.

Outras coisas que interferem na integridade eleitoral? O analfabetismo, o conflito étnico, falta de independência do órgão de administração eleitoral, baixos rendimentos, a corrupção. Já referi algumas destas questões.

Para promover a integridade eleitoral temos de ter órgãos de administração eleitoral responsáveis, que assumam um mandato de garantir a integridade eleitoral. O modo como funcionam, a sua independência é, como disse,



primordial. Não pode haver manipulação por parte do governo, da máquina do governo.

O papel do órgão de administração eleitoral requer coragem, é uma tarefa muito importante e é preciso liderança por parte dos membros destes órgãos. As pessoas trabalham nestes órgãos de administração eleitoral, eu creio sempre que devem ser pessoas quase que de fora do país, quase que têm que ser seres alienígenas, que venham de outros sistemas, que venham de fora, que sejam independentes. Têm de ser destemidos e têm de agarrar a tarefa que lhes foi dada e têm de liderar, têm de ajudar a determinar as políticas de determinado governo, no fundo.

Há uma citação de *Roger Goodwall*, um Comissário do MFL, que diz: o meu papel é proteger a integridade do MFL e certificar que o jogo é tão seguro quanto possível. E eu digo aos órgãos de administração eleitoral e aos membros dos órgãos de administração eleitoral que é esta a questão. Em vez de MFL ponham lá a palavra eleições. O meu papel é proteger a integridade das eleições. Tenho de me certificar de que este jogo é tão seguro quanto possível.

Minhas Senhoras e meus Senhores muito obrigado.

Se quiserem mais informações sobre a minha Organização www.a-web.org, podem ter acesso ao sítio na internet ou podem ir ao *Facebook*, que hoje é a nossa página oficial.

Muito obrigado a todos.

SESSÃO 4

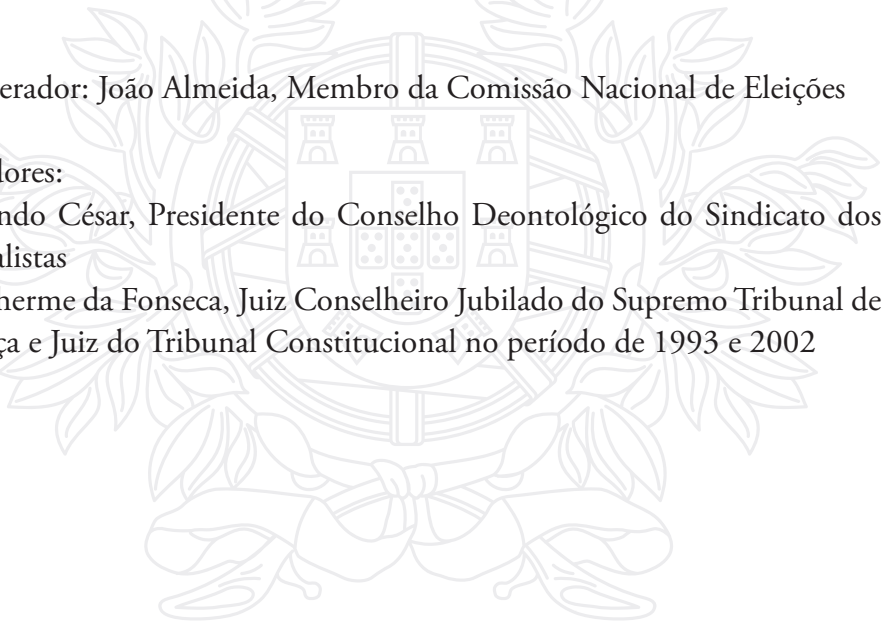
A igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas

Moderador: João Almeida, Membro da Comissão Nacional de Eleições

Oradores:

Orlando César, Presidente do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas

Guilherme da Fonseca, Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça e Juiz do Tribunal Constitucional no período de 1993 e 2002





João Almeida

Membro da Comissão Nacional de Eleições

A mim coube-me a tarefa de moderar esta última sessão subordinada ao tema “A igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas”, cuja garantia, é como todos conhecem, uma das outras grandes atribuições (a lei chama-lhe competências) da Comissão Nacional de Eleições.

Tenho à minha esquerda o Professor Orlando César, Presidente do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas, e, à minha direita, o Dr. Guilherme da Fonseca, Juiz Conselheiro do Conselho do Supremo Tribunal de Justiça e Juiz jubilado do Tribunal Constitucional.

Antes de mais – e não temos muito tempo – queria retomar de alguma forma a temática da primeira sessão de trabalhos deste dia.

De facto, como devem recordar os que estavam presentes, em matéria de esclarecimento dos cidadãos sobre os atos eleitorais, que cabe à Comissão Nacional de Eleições, ganhou uma importância central a problemática do tratamento jornalístico das candidaturas face ao seu direito à igualdade de oportunidades de propaganda e de ação.

Houve várias posições e formulações variadas. Mas creio ser meu dever primeiro pôr claros alguns factos e alguns elementos materiais que, na minha humilde perspetiva e com o devido respeito, não terão sido abordados da melhor forma ou com inteiro conhecimento de causa.

A primeira delas é que esta Comissão, malgrado não ser um órgão constitucional, tem uma lei curtíssima (uma dezena de artigos) que a instituiu e que é uma lei de valor reforçado. É uma lei que a Assembleia, como se dizia antigamente, *tirou* no exercício dos seus poderes de regular o processo eleitoral - não é uma lei qualquer. O poder que legisla poderá amanhã considerar de outra forma. Mas, para já, hoje é assim.

Outra questão muito importante é que nem a Comissão Nacional de Elei-



ções, nem os Tribunais superiores que têm tido intervenção nesta matéria alguma vez entenderam, nem a própria lei prescreve nos seus termos que os órgãos de Comunicação Social devam tratar estritamente por igual todas as candidaturas ⁽¹⁾.

O que se pode retirar do que a lei diz é que as candidaturas formalmente são todas iguais e, por exemplo, quando se trata de distribuir tempos de antena, faz-se um sorteio em que todos são iguais. Ou quando se trata de determinar a ordem por que aparecem num boletim de voto tanto faz que elas sejam muito importantes, pouco, recentes, antigas, com muitos ou poucos votos, todas são iguais. Não fica em primeiro lugar sempre o Partido mais votado na eleição anterior e em último lugar aquele que não existia. Não é isso. São iguais nesses atos formais.

De resto, no que toca ao tratamento jornalístico das suas atividades de campanha eleitoral, de propaganda e de esclarecimento, o que a lei diz é que a acontecimentos, a factos, a eventos de igual relevância deve ser dado idêntico tratamento e idêntico relevo no plano das imagens. Portanto, se uma candidatura não fizer nenhuma ação de campanha seguramente pode dizer-se que não existe, não tem expressão no quadro do tratamento jornalístico que se espera que tenha a sua atividade face à atividade das candidaturas em geral.

O que a lei também diz é que as entidades públicas e privadas estão obrigadas a não discriminar as candidaturas. Quando se fala de entidades privadas obviamente que se está a falar de pessoas coletivas privadas a que a lei não reconhece a possibilidade de intervir na pugna eleitoral ou até proíbe como, por exemplo, que financiem campanhas e candidaturas. Não têm, portanto, direitos políticos: um Banco não tem direitos políticos, uma unidade industrial, uma sociedade agrícola não têm direitos políticos. Estão, pois, proibidas de favorecer uma candidatura, de a promover, e não só de a financiar, mas também de promover as suas ações de propaganda.

A lei vigente abre ainda à liberdade editorial um campo que, preservando o núcleo essencial da igualdade de oportunidades das candidaturas, permite que tenha lugar e se expresse a liberdade da imprensa. E diz que na cobertura das atividades de campanha (dizia isto para os órgãos de imprensa

escrita e é facilmente aplicável a outros órgãos de Comunicação Social), diz que é admitido um espaço de opinião, mas que esse espaço de opinião deve respeitar dois condicionamentos. Primeiro, não pode ser maior do que o espaço noticioso, no qual é proibido manifestar opinião. Segundo, não pode revestir o carácter de promoção sistemática de certas candidaturas ou de ataque a outras.

Respeitados estes parâmetros, teríamos uma página de jornal a fazer a cobertura de uma campanha eleitoral qualquer - de um lado meia página com notícias em que deve ser dado idêntico relevo a idênticas iniciativas das candidaturas independentemente do valor delas na perspectiva de cada um dos autores da notícia. Não é isso que importa, elas são iguais desde que os eventos sejam iguais ou de igual expressão. E depois outra meia página onde se expressa livremente opinião desde que não ultrapasse aquela dimensão e desde que não seja sistematicamente a promover certas candidaturas ou sistematicamente a atacar outras. É isto. Daqui para a igualdade absoluta, digamos, e teórica vai um mundo de diferença.

Já agora, permitam-me que nesta casa faça uma proposta pessoal que, aliás, consta de um documento já elaborado, aprovado pela Comissão Nacional de Eleições e remetido em devido tempo à Senhora Presidente da Assembleia da República não por este motivo, por outro, mas que, de facto, soluciona todo este grave problema dos debates.

É muito simples. Acho que aquilo que impede que haja debates é que, mesmo que exista consenso sobre a sua organização, não estamos livres de que um descontente ou alguém que não participa no consenso se dirija amanhã a um agente do Ministério Público e apresente uma queixa por ter sido discriminado. E, de facto, depois o processo segue porque é crime. Ora bem, o facto da Comissão Nacional de Eleições não ter a capacidade de concertar com as candidaturas com carácter mais ou menos vinculativo e com os órgãos de Comunicação Social formas de dar respostas às necessidades de tratamento jornalístico que não enviem o princípio da igualdade de oportunidades e da ação só reside na impossibilidade de garantir que esse acordo prevaleça e que, portanto, não haja quem depois de o fazer volte atrás ou quem não tenha nele participado e vá apresentar queixa



ao Ministério Público, seguindo-se um processo de investigação criminal, mesmo que a seguir não haja acusação.

Esse facto resolve-se com uma proposta que apresentámos e que era a de descriminalizar estes comportamentos e transformá-los, como já acontece nos processos referendários e nas eleições autárquicas, em ilícito de de mera ordenação social e, portanto, punidos com coimas, com os processos a serem instruídos pela Comissão. E isso resolveria o problema.

Mais do que isto não vale a pena dizer. Com certeza que o Professor Orlando César nos vai sobretudo trazer a matéria que tem a ver com a matéria que tem a ver com os jornalistas, o seu código de ética, o tratamento jornalístico das candidaturas segundo a sua opinião e a dos profissionais do sector. E o Dr. Guilherme da Fonseca nos trará a sua experiência nos dois Tribunais para que os atos praticados pela Comissão Nacional de Eleições no exercício da sua competência especial são recorríveis: por um lado, os de natureza penal para a Secção Criminal do Supremo Tribunal de Justiça, e, por outro, os demais de administração eleitoral, diretamente recorríveis para o Tribunal Constitucional. Os dois em cuja vida profissional participou.

E creio que muito não haverá mais a dizer se queremos ter algum tempo para trocar impressões que ficaram suspensas desde a manhã.

Disse.⁴

⁴ Antiga como é, mas não a mais antiga na regulação de direitos e liberdades essenciais para a construção e vigência da democracia. Não sei porque é que ninguém se zangou, por exemplo, com a lei que regula o direito de reunião e a liberdade de manifestação que não é de Fevereiro de 75, que até remonta a 1974. E aí está, vigora felizmente, direi eu como cidadão, porque ela me permite manifestar-me. Mas o que é certo é que esta coisa de antiguidade não é por si um mal, nem é por si um bem. E a lei não prescreve.



Orlando César

Presidente do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas

Jornalista, professor do ensino superior

Doutorado em Sociologia

Parti para a escrita desta comunicação sem conhecer em concreto a audiência a que me dirijo, mas sem ignorar o simbolismo do acto que a enquadra. Desde logo, rejeitei adoptar uma perspectiva corporativa, sem todavia ignorar que aqui represento o Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas, uma instância de auto-regulação destes profissionais.

O tema da sessão – A igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas – abre-se a muitas abordagens. Intentarei ser claro, em primeiro lugar, para expor uma mensagem que situe em contexto a problemática da comunicação e que esclareça a acção jornalística. Intentarei relevar o papel deste actor colectivo – os jornalistas – como parte de um campo de campos onde se joga a distinção de inscrever a palavra e aceder à visibilidade e notoriedade públicas. Isto é, ascender à categoria política, à existência na esfera pública.

A comunicação, afinal aquilo a que, na minha óptica, o tema da sessão induz, é um conceito complexo que se abre a muitos significados, a muitas perspectivas e a muitas narrativas. Se comunicar significa literalmente pôr em comum, a comunicação implica um processo, modelos sujeitos a vários dispositivos, funções, mensagens e efeitos.

As três principais funções da comunicação (Lasswell, citado em Esteves: 2002) são “a vigilância do meio”, “o estabelecimento de relações entre as componentes da sociedade” e “a transmissão da herança social”, a que se somou uma quarta função, “o *entertainment*” (divertimento) (Lazarsfeld e Merton, citados em Mattelart: 2002).

Nesta perspectiva de paradigma dominante, a comunicação actua para a integração, a continuidade e a normalidade da sociedade (McQuail:



2003). Noutra perspectiva, a do paradigma alternativo, a comunicação exprime, designadamente, uma visão crítica da sociedade, rejeita o valor da neutralidade e enfatiza a preocupação com a desigualdade e fontes de oposição.

Face ao processo de comunicação, as formas de organização dos *media* constituem questões essencialmente de estrutura, enquanto o “comportamento” se refere a questões de desempenho, que respeitam à maneira como os *media* realizam as suas tarefas, escolhidas ou atribuídas. Perspectiva da qual decorre como se encara o interesse público, o grau da sua aceitação ou contestação.

Do processo de comunicação emergem, pois, diferentes posições, em que se inscrevem vários domínios narrativos. O discurso jornalístico é apenas uma parte do conteúdo e das mensagens difundidas pelos *media*. Esse discurso compreende ainda dois géneros, um de informação e outro de opinião, a que se soma no espaço do mesmo *medium* o discurso opinativo de colunistas e comentadores (não jornalistas) e o discurso interessado de fontes profissionais (com intuito de persuasão e propaganda).

É neste ambiente que o jornalismo e os jornalistas devem cumprir a sua função, responder à pergunta de todos os dias: o que há de novo?

Mas a capacidade de perguntar está dependente das condições de intervenção e de acção jornalísticas (independência e autonomia, interna e externa).

São princípios do jornalismo, entre outros, “manter-se leal, acima de tudo, aos cidadãos”, “manter a independência em relação às pessoas que cobrem”, “servir de controlo independente do poder” e “dar voz a quem não a tem”, “lutar para tornar interessante e relevante aquilo que é significativo” e “garantir notícias abrangentes e proporcionadas” (Kovach e Rosenstiel: 2004).

A questão está em garantir a capacidade do *medium* de usar procedimentos próprios (autonomia) e de não estar submetido a influência alheia (independência), por razões de índole económica ou política. Questão que se afigura fulcral. No entanto, Portugal, conjuntamente com a França, Itália,

Grécia e Espanha, integra, pelas características dos sistemas de *media* e de política, um modelo de comunicação designado Mediterrânico ou Pluralista Polarizado (Hallin e Mancini: 2010).

A natureza dos *media* depende das interações que se estabelecem entre sistemas. Este modelo de comunicação caracteriza-se pela integração dos *media* em partidos políticos, por um desenvolvimento histórico mais fraco dos *media* comerciais, e por um forte papel do Estado. A compreensão do sistema funda-se em quatro dimensões: desenvolvimento do mercado de *media*; paralelismo político; desenvolvimento do profissionalismo jornalístico; e grau e natureza da intervenção do Estado no sistema dos *media*.

Todas estas dimensões são relevantes e ajudam a perceber o grau e a natureza das ligações entre os *media* e os interesses corporativos e políticos, que acabam por moldar os jogos de poder e influir no estabelecimento da agenda mediática e no tipo de cobertura noticiosa e conteúdos difundidos.

A receita dos *media* gerada pelos seus públicos é fraca, o que coloca os meios na dependência de receitas geradas pela publicidade, patrocínios e apoios. A contrapartida da obtenção dessas receitas depende do nível de audiências, medido pela adesão dos públicos, mas também pelo grau de empatia que o produto suscita junto dos grupos de interesse, medido pelo *feedback* (retroacção) que chega aos meios. Entra ainda nesse equilíbrio de resultados virtuosos o interesse accionista. Os detentores de acções das organizações de *media* exigem a remuneração do capital investido.

O resultado vicioso repercute-se no produto final e em quem o produz. Nesta equação, os jornalistas e outros profissionais são preteridos. Mas também o são os públicos, que mostram pouca exigência quanto à qualidade do que lhes é fornecido. Uns trabalham pelo reconhecimento (a gratificação) e outros aplaudem o entretenimento (a falsa consciência).

Num sistema ideal, o *medium* “independente define-se e actua enquanto exclui toda a relação de dependência estrutural relativa a qualquer outro actor que não seja a sua empresa editora” (Borrat: 1989). Todavia, tal requeria também um ideal tipo de empresa de *media*, o que não acontece.



Pelo contrário, a dependência repercute-se sobre os jornalistas nos casos em que os directores de informação se transformaram em representantes da administração na redacção ou quando acumulam funções de administradores não executivos.

Também numa perspectiva ideal, o sistema mediático ganhava quanto maior fosse o “número e a variedade” de meios. “Um sistema democrático reclama não só uma pluralidade de periódicos independentes de informação geral como também o pluralismo em cada um dos periódicos e – com não menor intensidade – entre eles” (Borrat: 1989). E essa pluralidade deve consubstanciar-se numa pluralidade de donos de *media* e não o seu contrário, a concentração.

Ambiente que poderia abrir alguma brecha na uniformidade de ângulos de abordagem induzida pelas fontes profissionais e na homogeneização da cobertura noticiosa replicada a partir da agência de notícias, sem qualquer acréscimo de informação. No início deste século, dois estudos (um académico e outro de uma agência de comunicação) constataram que sete em cada dez notícias tinham origem em fontes profissionais (70%). Hoje a situação pode ser mais alarmante.

O afunilamento ou hegemonia das mesmas fontes encontra correspondência percentual entre o espaço ocupado por figuras públicas que prestam declarações aos *media*. Num artigo de uma jornalista espanhola (Soledad-Gallego-Díaz), publicado em 1994 no diário “El País”, concluíam-se que o espaço ocupado pelas declarações dessas personalidades representava mais de 70 por cento nas secções de política e de economia e mais de 50 por cento nas de cultura e sociedade (Quesada: 2004). A realidade portuguesa não deve ser diferente.

Naturalmente, a semelhança que a imprensa oferece, quer em conteúdos quer em rostos, sem muitas vezes acrescentar sequer uma explicação ao que a rádio anunciou e a televisão mostrou, desvia a atenção dos leitores para meios que se pautam pelo sensacionalismo (informação geral) ou para meios especializados (desportivos). Estes, cada qual à sua maneira, inscrevem o conflito “como a categoria chave para a compreensão das actuações próprias e alheias” e decidem e executam “estratégias que, superando os ris-

cos de cada situação de conflito, mobilizam os seus recursos para alcançar os seus objectivos permanentes e temporais” (Borrat: 1089).

O jornalismo, como sistema de classificação da realidade, deveria “proporcionar-nos uma *imagomundi*” (Aguinaga: 2001). Todavia, no actual contexto dos *media*, essa imagem mostrar-nos-ia uma visão acanhada e incompleta do mundo, quer no plano interno quer externo, quer nas temáticas abordadas quer nas personalidades que prestam declarações aos *media*, a que ainda se somam as colaborações de múltiplos comentadores políticos.

O jornalismo não cumpre o papel de nos pôr em contacto com o “ambiente oculto” nem nos apresenta “um retrato verdadeiro de todo o mundo exterior em que estamos interessados” (Lippmann: 2003). Cria, ao classificar a realidade de modo interpretativo, “uma nova realidade” (Aguinaga: 2001), uma realidade construída, aquilo que as pessoas “‘conhecem’ como ‘realidade’, na sua vida quotidiana” (Berger e Luckmann: 1999).

Dessas imagens criadas no ambiente jornalístico e que ficam nas nossas cabeças, quantas induzem preconceitos e estereótipos no raciocínio de todos os dias? Esta interrogação impõe uma outra: Onde estão os jornalistas? Estão ausentes, o que se deve à primazia de um jornalismo de afirmação e de declarações sem mediação, em detrimento da “investigação jornalística ou de outras técnicas para obter informação sobre os factos que provocam as ditas declarações” (Quesada: 2004). A acção jornalística é preterida a favor de declarações sem contexto.

Um filósofo espanhol (Javier Echeverría) inspira-se na alegoria da caverna de Platão, enquanto metáfora da condição humana, para a aplicar aos sentidos, a culturas e a objectos tecnológicos (a televisão e a *internet*, por exemplo). Aborda, designadamente, a problemática do discernimento entre realidade e ilusão, critica as aparências e interpela a redução da realidade a um princípio único.

Do outro lado da caverna tecnológica não está contemplada a ideia do bem, mas “vislumbra-se, em todo o caso, um complexo emaranhado de interesses económicos, financeiros e empresariais que conformam mercados informacionais locais, regionais e globais” (Echeverría: 2013). Sair da

tecnocaverna implica entrar em complexas cavernas empresariais e mediáticas, “cujos proprietários são opacos”. Insta a questionar as cavernas mediáticas que põem em perspectiva confabulações ilusórias.

Após a lista de factos e de análises produzidas em estudos sobre os *media*, com que procurei enquadrar a problemática, importa extrair uma conclusão sobre o tema da sessão. A igualdade de oportunidade de acção e propaganda das candidaturas é, sem dúvida, uma questão de grande pertinência. Todavia, a igualdade de oportunidades de expressão não se deve esgotar na propaganda de candidaturas. Deve ser um desígnio de todos os dias dar voz à diversidade e ao pluralismo. Deve ser não só um desígnio do trabalho jornalístico, mas também de todos os espaços dos *media* em que se expressam opiniões.

Mas a questão que a igualdade de oportunidades suscita implica duas questões de natureza diferente. Uma respeita à estrutura, às organizações de *media*, e outra ao “comportamento”, a epistemologia do jornalismo.

Quanto à estrutura, as redacções estão reduzidas à sua mínima expressão. A tarefa dos jornalistas em exercício é árdua. Estão desprovidos de meios, de remunerações dignas e até de tempo para executarem um trabalho profissional de qualidade. Escrevem no fio da navalha, literalmente.

Quanto ao “comportamento”, o conhecimento produzido pelo jornalismo funda-se na relevância de factos e acontecimentos. Implica as “fases da justificação”, as quais compreendem a selecção de um tema, a recolha de evidências e, finalmente, a determinação de que os componentes se validam uns aos outros e ao próprio relato (Ekström: 2002). Isto é, pressupõe o mérito do acontecimento para que ocorra o acto jornalístico.

A igualdade pressupõe, designadamente, acesso e diversidade. Mas a diversidade é um requisito e também um benefício da liberdade. E, sem dúvida, a igualdade de oportunidades é ingente e fundamental, mas não se reduz a uma aplicação mecanicista nem se concretiza por obstinação jornalística.

Não cabe ao mensageiro resolver este paradoxo, embora seja ou deva ser seu dever, todos os dias, exprimir a pluralidade de vozes. Isto é, ouvir todas as partes, tal como está inscrito no seu Código Deontológico.



Referências:

- Aguinaga, Enrique de (2001). Hacia una teoría del periodismo. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, nº7, 241-255.
- Berger, Peter L. e Thomas Luckmann (1999). *A Construção Social da Realidade—Um livro sobre a sociologia do conhecimento*. Lisboa: Dinalivro.
- Borrat, Héctor (1989). El periódico, actor del sistema político. *Anàlisi*, 12, 67-80.
- Denis McQuail (2003). *Teoria da Comunicação de Massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Echeverría, Javier (2013). *Entre cavernas: De Platón al cerebro pasando por Internet*. Madrid: Editorial Triacastela.
- Ekstrom, Mats (2002). Epistemologies of TV journalism, A theoretical framework. *Journalism*, Vol. 3 no. 3, 259-282.
- Esteves, João Pissarra (2002), *Comunicação e Sociedade*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Hallin, Daniel C. e Paolo Mancini (2010). *Sistemas de Media: Estudo Comparativo - Três Modelos de Comunicação e Política*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Kovach, Bill e Tom Rosenstiel (2004). *Os Elementos do Jornalismo. O que os profissionais do jornalismo devem saber e o público deve exigir*. Porto: Porto Editio.
- Lippman, Walter (2003). *Public Opinion*. Programa de Estudos Americanos 2002-2003 da Universidade da Virgínia, em <http://xroads.virginia.edu/~hyper2/CDFinal/Lippman/cover.html>.
- Mattelart, Armand e Michèle (2002). *História das Teorias da Comunicação* (2ª ed.). Porto: Campo das Letras.
- Quesada, Montserrat (2004). La entrevista. In Cantavella, Juan e Serrano, José Francisco (coords.), *Redacción para periodistas: informar e interpretar* (pp.375-394). Barcelona: Editorial Ariel.



Guilherme da Fonseca

Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça e Juiz do Tribunal Constitucional no período de 1993 e 2002

1. Introdução

Um sistema político aberto, transparente e fidedigno tem sempre de assentar, para reflectir a vontade da comunidade/nação e para afirmar a ideologia e a legitimidade estatais, em eleições directas, secretas e periódicas, livres e justas, a par de um recenseamento dos cidadãos/eleitores obrigatório e correcto, com garantias de fiscalização. Só assim se pode falar em liberdade política, a bem da realização pessoal, em condições dignas, dos cidadãos, no pleno exercício dos seus direitos e interesses legítimos, legalmente protegidos, direitos e interesses que lhes assistem e podem sempre reivindicar.

E é em tais eleições que a questão de igualdade de oportunidades é um problema central, pois elas são não só um meio de escolha de quem governa, mas também uma fonte de legitimidade e uma condição de governabilidade do sistema, isto é, do seu funcionamento na base de um mínimo de consenso social. Daí a relevância política dos actos eleitorais, em especial, respeitantes aos órgãos constitucionalmente previstos.

É, pois, aqui que tem de convocar-se a técnica da representação política, no quadro da teoria do Estado, com uma dupla qualidade: constitui uma importante ruptura com outros títulos de legitimidade política, mas, por outro lado, significa também o momento em que os cidadãos “representados” perdem a sua capacidade de exercer directamente o Poder. E há défices nessa representação, como sejam, as taxas de abstenção sempre elevadas, as técnicas de *marketing* político subalternizando as propostas e as alternativas em confronto, com prevalência das personalidades, os

financiamentos diferenciados, com despesas cada vez mais avultadas para disputar eleições.

Mas, a representação política está indissociavelmente ligada às eleições, de tal modo que, sem eleição não há representação (elas, as eleições, “são hoje uma dimensão central do campo político, quer como geradoras de soluções de Poder quer como momentos de agudização de confrontos, ou da sua diluição ou conciliação e, portanto, em que se exprime esta condição dos cidadãos como meros consumidores”, nas palavras de Luís Sá, Eleições e Igualdade de Oportunidades, Caminho, 1992).

Ora, assumindo a vida política actual, com um tipo preferencial de organização partidária, uma natureza de massas, o que está em causa é comunicar e tentar convencer cidadãos/eleitores, milhões de cidadãos/eleitores.

Avançando para a abordagem do painel desta sessão – sobre a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas – há que notar, *prima facie*, as duas dimensões na aplicação desse princípio da igualdade: uma é a igualdade de acção das candidaturas e outra é a igualdade de propaganda das candidaturas. Em ambos os casos supondo que no terreno se apresentam, ou se dispõem a apresentar formalmente candidaturas, sejam de partidos políticos, sejam de outras agremiações /organizações (movimentos/grupos, listas de independentes, ou similares, sendo indiferente *nomen júrís*), ou mesmo sejam candidaturas unipessoais, uninominais, como é o caso emblemático da eleição do órgão de soberania Presidente da República.

2. Plataforma constitucional

2.1. Nesta plataforma há que destacar o direito eleitoral constitucionalmente programado, buscando aqui a concretização do princípio da igualdade proclamado na norma do artº 13º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Essa norma é a matriz com múltiplas aplicações ao longo da CRP, mas o que importa é a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das

candidaturas que dá o título a esta sessão, no quadro das campanhas eleitorais, com consagração na norma do artº 113º, nº 3, b), da CRP.

Assim, a partir do enunciado de que “Portugal é uma República soberana”, residindo no povo a soberania (artºs1º e 3º, nº1), que a exerce “directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos “(artº 48º, nº 1), a CRP prevê e retrata os partidos políticos, impondo-lhes o respeito “pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política “(artº 10º, nº 2), no âmbito da liberdade de associação que está proclamada no artº 46º. E é através deles que se concorre “democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político” (artº 51º, nº 1, definindo as normas seguintes as regras constitucionais que devem presidir à existência e funcionamento dos partidos políticos).

A par disso, a CRP, com incidência nos partidos políticos, proclama a liberdade de expressão e informação no artº 37º, cujo exercício “ não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo de censura” (nº 2) e o direito de reunião e de manifestação, com carácter absoluto (artº 45º), no sentido de que o direito de reunião não necessita” de qualquer autorização” e o direito de manifestação é reconhecido, sem mais, a todos os cidadãos.

Mas, é concretamente o artº 113º a definir os princípios gerais de direito eleitoral, a partir da previsão do “sufrágio directo, secreto e periódico” (nº 1) e do recenseamento eleitoral (nº 2), regendo-se as campanhas eleitorais, por alguns princípios, com destaque, *in casu*, para a liberdade de propaganda, para a igualdade “de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas” e para a imparcialidade “das entidades publicas perante as candidaturas” (nº 3, a), b) e c)).

E isto faz apelo, na corrente da liberdade de expressão e informação, à liberdade de imprensa e meios de comunicação social regulada no artº 38º, devendo estar assegurada “a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião”(nº 6), repetindo-se o mesmo no artº 39º, nº 1, f), e acrescentando-se o “exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política “(alínea g)), o que é complementado no artº 40º, com

a importante regra de que nos “períodos eleitorais os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de âmbito nacional e regional, nos termos da lei” (nº 3).

Todo este arco normativo que se extrai da CRP revela bem a sensibilidade e a preocupação dos constituintes para um centro radicado na igualdade e na equidade de tratamento no seio dos direitos eleitorais que acompanham as candidaturas. Trata-se de direitos fundamentais de igualdade, com a característica de direitos subjectivos públicos.

2.2. Este é o pretexto para dar o salto e teorizar acerca do princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas que se apresentam no terreno eleitoral, e que é um dos princípios gerais e essenciais fixados na CRP no domínio do direito eleitoral, válidos e vinculativos para todas as eleições por sufrágio directo, abrangendo todo o procedimento eleitoral (eleições e preparação de eleições).

E é a liberdade partidária inseparável da garantia da igualdade, isto é, o reconhecimento jurídico a todos os partidos de iguais possibilidades de desenvolvimento e participação na formação da vontade popular, seja na acção, seja na propaganda das candidaturas (seria hipoteticamente inconstitucional, é exemplo, reconhecer papel dirigente a um partido).

A liberdade partidária e a igualdade de oportunidades no desenvolvimento da actividade política implicam sempre a proibição de ingerência positiva e de ingerência negativa dos poderes na fundação, existência ou desenvolvimento dos partidos, mormente no terreno eleitoral.

É neste terreno que o princípio da igualdade se encontra declarado no artº 113º, nº 3, b), da CRP, onde se fala em igualdade de oportunidade e de tratamento das diversas candidaturas nas campanhas eleitorais, e no artº 40º, nº 3, da CRP, onde se garante aos concorrentes, nos períodos eleitorais, direito a tempos de antena regulares e equitativos nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional. Todas elas e todos eles têm direito a efectuar livremente e nas melhores condições a sua propaganda, devendo as entidades públicas e privadas proporcionar-lhes, em regra, igual tratamento.



Daqui decorrem aspectos específicos daquele princípio da igualdade na luta eleitoral, e, fundamentalmente, são os seguintes: a) igualdade entre partidos, sejam eles apoiantes do Poder político instalado, sejam eles forças de oposição; b) igualdade quanto à apresentação de candidaturas, não podendo discriminar-se as candidaturas não partidárias, sendo caso disso; c) igualdade quanto ao acesso e condições de propaganda como já ficou dito; d) igualdade na fiscalização das operações de votação e apuramento.

Mas não é fácil determinar e delimitar, em concreto, a igualdade de oportunidades querida pela Lei Fundamental.

Por um lado, os partidos são, de facto, desiguais quanto à sua inserção política, geograficamente ou do ponto de vista da sua tradição histórica, à implantação eleitoral, e popular à capacidade de mobilização, à organização e recursos materiais. Por outro lado, a igualdade de oportunidades reconduz-se, em geral, a uma igualdade jurídica e não a uma “*égalité des-conditions*”, a uma igualdade qualitativa.

Na prática, há sempre elementos de distorção da igualdade de oportunidades, podendo ilustrar-se com os seguintes exemplos: a) ela aparece encapotada na disputa de eleições, em que os partidos do Poder estão em situação privilegiada, gozando de vantagem considerável, diferentemente dos partidos na oposição (a exceção poderá acontecer quando a disputa coincide com períodos de crise, podendo esta ser prejudicial para os partidos no Poder); b) do ponto de vista da igualdade de oportunidades perante o eleitor, a situação num regime que tende para o “presidencialismo” do primeiro ministro, é muito mais favorável aos partidos que apresentam um “candidato a primeiro-ministro” com um mínimo de verosimilhança, e representa menos oportunidade para os partidos a que falta um tal candidato na disputa desse cargo. E aí tem um papel particular a comunicação social, em particular a televisão, mas nem todos os partidos têm as mesmas possibilidades de chegar aos “espectadores”; c) se o financiamento público e privado dos partidos políticos é uma pedra angular da democracia pluralista, é, porém, uma pedra defeituosa, caso vise assegurar a igualdade de oportunidades dos partidos concorrentes às eleições (e os limites nos gastos eleitorais não serve para excluir a desigualdade de oportunidades); d) a fis-

calização eleitoral está muito longe de ser minimamente completa e eficaz, o que influencia a igualdade de oportunidades, sendo tanto mais reduzida quanto é a implantação do respectivo partido. Num grande número de assembleias de voto e respectivas secções não existe fiscalização dos principais partidos e menos ainda dos mais pequenos.

Seja como for, os sistemas eleitorais nunca são neutros e menos ainda são uma garantia de igualdade absoluta de oportunidades entre as diversas candidaturas.

Na prática, pois, verificam-se numerosos factores que distorcem ou subvertem o alcance prático da igualdade de oportunidades que a CRP construiu.

3. Plataforma infraconstitucional

3.1. Nesta sede tem-se em vista o direito ordinário de raiz eleitoral que pode conjugar-se com aquela igualdade e equidade de tratamento, seja na acção, seja na propaganda das candidaturas. E as leis que a concretizam “ são leis heteronomamente vinculadas, dado que estes princípios [os princípios gerais de direito eleitoral] informam, positiva e negativamente, os actos legislativos reguladores dos vários actos eleitorais para os órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local”, na linguagem de Gomes Canotilho/Vital Moreira (Constituição da República Portuguesa anotada, vol II, 4ª edição).

Daí que não interesse muito abordar, analisando-as, essas leis, mas antes, entre vários diplomas legais, destacar aquelas outras que, em termos gerais, estabeleceram as normas sobre igualdade e equidade de tratamento das candidaturas, aliás, as primeiras normas, mesmo anteriores à CRP, que disciplinaram a matéria.

A igualdade de oportunidades na concorrência eleitoral, se assim se pode dizer-se, “foi um dos primeiros domínios onde se começou a tentar dar operatividade prática ao princípio da igualdade de oportunidades através da definição de regras relativas ao direito de voto, ao sistema eleitoral e



à campanha eleitoral “(Gomes Canotilho/Vital Moreira,loc.cit.). Alguns problemas, a propósito, são ainda hoje discutidos, como sejam, a distinção entre direito de informação do governo e aproveitamento, pelo governo, dos órgãos de informação, a questão da distribuição dos tempos de emissão para propaganda eleitoral, a controvérsia relativa ao chamado “tráfico comunicativo (utilização de ruas e estradas para propaganda eleitoral)”, sendo discutível se o uso especial das vias públicas carece de licença ou autorização.

Então, focando a atenção naquelas primeiras normas, o Decreto-Lei nº 85-D/75, de 26 de Fevereiro, ainda intocado, regula vinculadamente o “tratamento jornalístico não discriminatório às diversas candidaturas, em termos de as mesmas serem colocadas em condições de igualdade”, que é uma obrigação que recai sobre as publicações noticiosas identificadas no nº 1 do artº 1º e definindo o nº 2 que a “igualdade traduz-se na observância do princípio de que às notícias ou reportagens de factos ou acontecimentos de idêntica importância deve corresponder um relevo jornalístico semelhante, atendendo aos diversos factores que para o efeito se têm de considerar”.

Depois, as normas dos artºs 2º e 3º disciplinam, para “garantir a igualdade de tratamento jornalístico”, o conteúdo e o modo de publicação respeitantes às publicações diárias de Lisboa e Porto e de outros locais do continente e ilhas adjacentes. Também os “textos contendo o essencial das bases programáticas” dos partidos políticos, coligações e frentes, em certas condições, são obrigatoriamente inseridos nas publicações noticiosas que se editem em Lisboa ou Porto e fora destas cidades nos termos previstos nos artºs 4º e 5º (e o artº 8º reporta-se às publicações não diárias).

Por fim, o artº 7 respeita às “matérias de opinião, de análise política ou de criação jornalísticas relativas às eleições e às candidaturas” que poderão ser inseridas nas diversas publicações, mas de modo a não se frustrarem “os objectivos de igualdade visados pela lei “(os mesmos objectivos constam do artº 8º, que expressamente proíbe “incluir na parte meramente noticiosa ou informativa regulada por este diploma comentários ou juízos de valor”). No mais, o diploma prevê a actuação da Comissão Nacional de Eleições, em termos que aqui não importa registar, e inclui matérias sancionatórias.



Segue-se, passados mais de dez anos, a Lei nº 97/88, de 17 de Agosto, com alterações posteriores, sobre a matéria da afixação e inscrição de mensagens de publicidade e propaganda.

Desse diploma, cujos artºs 1º e 2º regulam as mensagens publicitárias de natureza comercial, destacam-se: a) a norma do artº 3º, sobre a afixação ou inscrição de mensagens de propaganda, que “é garantida, na área de cada município, nos espaços e lugares públicos necessariamente disponibilizados para o efeito pelas câmaras municipais”(nº 1), regulando o nº 2 o mesmo assunto “nos lugares e espaços de propriedade particular”; b) a norma do artº 6º, sobre meios amovíveis de propaganda, com regras a cumprir e definidas no artº 4º; c) a norma do artº 7º, sobre propaganda em campanha eleitoral, fazendo recair sobre as câmaras municipais o dever de “colocar à disposição das forças concorrentes espaços especialmente destinados à afixação da sua propaganda”, (nº 1), com a obrigação de “proceder a uma distribuição equitativa dos espaços por todo o território” (nº 2), publicando-se “editais onde constem os locais onde pode ser afixada propaganda política, os quais não podem ser inferiores a um local por 5000 eleitores ou por freguesia”, até 30 dias antes do início de cada campanha eleitoral (nº 3)

Tudo isto sem perder de vista a Lei nº 71/78, de 27 de Dezembro, cuja génese está nos Decretos-Leis nºs 621 – B/74, de 15 de Novembro, e 93-B/76 de 29 de Janeiro, só alterada pela Lei nº 4/2000, de 12 de Abril, quanto a uma norma (artº 2º, b)), que criou a Comissão Nacional de Eleições, como órgão independente, a funcionar junto da Assembleia da República, e com “competência relativamente a todos os actos de recenseamento e de eleições para órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local “(artº 1º, nºs 1, 2 e 3). Desta competência, o artº 5º faz constar a de “assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os actos recenseamento e operações eleitorais “(b)), a de “assegurar a igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas durante as campanhas eleitorais “(c)) e ainda a de “proceder à distribuição dos tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas” (f)).

3.2. A propósito, e num breve apontamento, uma incursão na jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) sobre a matéria que aqui interessa, sobretudo, a jurisprudência mais recente e mais relevante.

Assim, em dois acórdãos, nºs 11-0391-P, de 6 de Setembro de 2011, e 13-0634-P, de 27 de Setembro de 2013, acerca da exigência do nº 2 do artº 7º do citado Dec. Lei nº 85 – D/75, o TC entendeu satisfatoriamente que o dever que emerge daquele nº 2 não se basta com a mera concessão de iguais oportunidades de participação nos espaços de opinião das publicações noticiosas, mas impõe que o meio de comunicação social, por via do director do jornal, evite que as matérias de opinião ou análise política atinentes às eleições assumam uma forma sistemática de propaganda de certas candidaturas ou de ataque a outras, de tal modo que se frustrem os objectivos de igualdade visados pela disciplina jurídica das campanhas eleitorais.

Depois, nos acórdãos nºs 475/2013 e 409/2014, a respeito da remoção de dispositivos de propaganda eleitoral afixados por um partido político em área urbana especialmente protegida, da vila de Óbidos, ou da retirada de pendões afixados por uma candidatura em diversas artérias de uma cidade, o TC moveu-se no quadro do direito de expressão, “sobretudo quando se assume como meio de expressão de mensagem política (propaganda política)”, para afirmar, e bem, que, “qualquer decisão que vede, em absoluto, o exercício da liberdade de propaganda política, pelos meios ora em discussão - – configura uma restrição desnecessária e desproporcional a um direito fundamental (liberdade de expressão e propaganda política), assumindo um efeito prático verdadeiramente ablativo que afecta o núcleo essencial de um tal direito, incompatível com a sua particular fisionomia jus constitucional” (ou não se justifica “a prevalência do bem cultural sobre a liberdade de propaganda eleitoral”).

Também no acórdão nº 808/93, com adesão ao entendimento de um acórdão anterior nº 605/89, relativamente a uma decisão de remoção da propaganda eleitoral de um candidato a uma câmara municipal de que era já presidente, entendeu o TC que tal decisão “mostra-se conforme com a citado princípio de igualdade de oportunidades de tratamento das diversas

candidaturas”, pois a mensagem levada ao eleitorado coloca o cidadão em posição de possível vantagem, “transmitindo-lhe a figura do Presidente da Câmara, como ele é no presente e quer continuar ser com a vitória eleitoral, e funcionando como efeito subliminar atraente”, inexistindo compressão desmedida do direito fundamental da liberdade de expressão.

Todos estes acórdãos se inscrevem na linha de orientação do acórdão nº 636/95, em sede da fiscalização abstracta sucessiva da (in)constitucionalidade de várias normas da citada Lei nº 97/88, enquanto normas de propaganda política, entendendo que elas se mostram conformes à Lei Fundamental.

O acórdão discorre com interesse sobre a caracterização jurídico – constitucional da liberdade de propaganda eleitoral, entendendo que esta liberdade, radicada na liberdade de expressão, “constitui mesmo um momento paradigmático de confirmação do duplo carácter dos direitos fundamentais, de direitos subjectivos e de elementos fundamentantes de ordem objectiva da comunidade”. A ideia central do acórdão é a que, em ordem ao princípio democrático, a liberdade de opinião política tem um nível especialmente elevado em face de um menor peso do direito de exprimir e divulgar livremente o pensamento, que apenas serve ao interesse particular de quem o manifesta e à curiosidade e sensação dos cidadãos, sendo que “ a norma jus fundamental da liberdade de expressão limita os conteúdos possíveis do direito ordinário que se lhe refere”.

Noutra sede, o acórdão nº 438/89 pronunciou-se sobre uma reclamação de um partido concorrente a umas eleições sobre um pedido de compensação durante o período de campanha eleitoral dos tempos de antena alegadamente fruídos por outras forças políticas durante a pré-campanha, para concluir por esta “regra de ouro” no período da campanha eleitoral, que vale também para os tempos de antena; “é a da igualdade das forças políticas concorrentes, estando impedidas discriminações positivas, compensatórias de discriminações negativas pretéritas”, pois não se pode ter mais durante a campanha eleitoral por se ter tido menos antes.

Num acórdão anterior, nº 165/85, a propósito da distribuição, por sorteio, dos tempos de antena entre várias candidaturas concorrentes às eleições le-



gislativas, o TC havia afirmado” uma regra legal imperativa, segundo a qual os sorteios de tempos de antena a utilizar nas estações privadas de rádio terão de fazer-se com destrição dos períodos horários em que os mesmos terão lugar, quando a estação de rádio em causa não os haja fixado, todos eles no período que medeia entre as 20 e as 24 horas”(e o sorteio é ilegal, senão for respeitada a regra, é a conclusão lógica do TC).

4. Reflexão crítica (única)

De tudo o que foi exposto pode concluir-se com afoiteza que foi e é acertado o caminho seguido pela CRP e pelas leis ordinárias quanto à matéria eleitoral, com incidência, *in casu*, na igualdade de oportunidades de acção e propaganda das candidaturas, podendo afirmar-se que uma e outras beneficiaram de um contexto que favoreceu a procura de justiça e a autenticidade na formação das escolhas eleitorais. E nesse contexto não é estranha a estabilidade legislativa neste percurso pós – 25 de Abril, um bom exemplo no mundo do Direito.

Também merece atendimento a orientação seguida pelo TC, aceitando sempre o juízo de não inconstitucionalidade das normas em questão atinentes à igualdade e equidade de tratamento, seja na acção, seja na propaganda das candidaturas eleitorais.



Sessão de abertura da Conferência “A Administração Eleitoral Independente”

Júlio Francisco Miranda Calha, Vice-Presidente da Assembleia da República

Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares, Presidente da CNE



Sessão de apresentação do trabalho de investigação: Estudo sobre a Comissão Nacional de Eleições em Portugal

Ana Raquel Almeida Grifo, Estagiária da CNE ao abrigo do protocolo existente com a Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.



Sessão 1 – O esclarecimento objetivo dos cidadãos acerca dos atos eleitorais

Moderador: João Azevedo de Oliveira, Membro da CNE

Carlos Alberto Almeida de Abreu Amorim, Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata

José Manuel Santos de Magalhães, Grupo Parlamentar do Partido Socialista

João Guilherme Nobre Prata Fragoso Rebelo, Grupo Parlamentar do CDS-Partido Popular

António Filipe Gaião Rodrigues, Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português

Maria Cecília Vicente Duarte Honório, Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda

Manuela Cunha, Grupo Parlamentar do Partido Ecologista “Os Verdes”



Sessão 2 – A igualdade de tratamento dos cidadãos em todos os atos de recenseamento e operações eleitorais

Moderador: Domingos Soares Farinho, Membro da CNE

Ana Marques Salvado, Investigadora do CIES do Instituto Universitário de Lisboa

Alexandre de Sousa Pinheiro, Professor Auxiliar do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Investigador do Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



Sessão 3 – A administração eleitoral independente numa perspetiva internacional

Moderador: Carla Luís, Membro da CNE

Stina Larsrud, Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral - IDEA

George Gathuka (Associação Mundial de Organismos Eleitorais/A-WEB)



Sessão 4 – A igualdade de oportunidades de ação e propaganda das candidaturas

Moderador: João Almeida, Membro da CNE

Orlando César, Presidente do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas

Juiz Conselheiro Guilherme da Fonseca, Juiz Conselheiro Jubilado do Supremo Tribunal de Justiça e Juiz do Tribunal Constitucional entre 1993 e 2002



Imagem da Sala do Senado da Assembleia da República no dia da Conferência “A Administração Eleitoral Independente”.



Imagem do alçado n.º 1 da Exposição “40 anos de Eleições e Referendos” patente na Sala dos Passos Perdidos da Assembleia da República.



Imagem do alçado n.º 2 da Exposição “40 anos de Eleições e Referendos”.



Imagem da secção “Esclarecer e Informar” do alçado n.º 2 da Exposição “40 anos de Eleições e Referendos”.



João Almeida, Mário Miranda Duarte e João Azevedo Oliveira, Membros da CNE



Juiz Conselheiro Fernando Costa Soares, Presidente da CNE.



Francisco José Martins, Membro da CNE e António Filipe Gaião Rodrigues, Vice-Presidente da Assembleia da República e orador na Sessão n.º 1 da conferência



Domingos Soares Farinho, Membro da CNE e Alexandre de Sousa Pinheiro, orador na Sessão n.º 2 da conferência



João Tiago Machado e Álvaro Saraiva, Membros da CNE, André Silva Neto, Presidente da Comissão Nacional de Eleições de Angola, António Filipe Gaião Rodrigues, Vice-Presidente da Assembleia da República e João Carlos de Barros Caldeira, antigo Presidente da Comissão Nacional de Eleições de Portugal.



Carla Luís, Membro da CNE.