



UNIVERSIDADE LUSÓFONA DE HUMANIDADES E TECNOLOGIAS

Departamento de Ciências Sociais e Humanas

Joaquim Manuel Martins do Vale Lima

Executivos municipais e governabilidade

- efeitos do sistema eleitoral na criação de condições de governabilidade nos executivos municipais -

Dissertação apresentada na ULHT para a obtenção de grau de mestre em
Ciência Política, Cidadania e Governação

Orientador:

Professor Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins

ULHT

Executivos municipais e governabilidade

- efeitos do sistema eleitoral na criação de condições de governabilidade dos executivos municipais –

Joaquim Manuel Martins do Vale Lima

Lisboa
2004

Índice Geral

Introdução.....	17
Nota Metodológica.....	27
1. Objecto de estudo.....	27
2. Conceitos operacionais.....	28
3. Fonte de documentação.....	30
4. Período de investigação.....	31
5. Âmbito do estudo.....	31
6. Indicadores de análise.....	32
7. Hipóteses.....	36
8. Estrutura da investigação.....	37
Capítulo 1 - Génese e evolução do sistema eleitoral autárquico.....	39
1. O sistema eleitoral autárquica na Constituição de 1976.....	39
2. A legislação autárquica nos governos constitucionais.....	42
2.1. Decreto-lei nº 701 B/76 de 29 de Setembro.....	43
2.2. Evolução do sistema eleitoral autárquico.....	47
Capítulo 2 - Estrutura e organização do poder local.....	53
1. O novo poder local democrático.....	54
1.1. As autarquias locais nos programas dos governos provisórios.....	54
1.2. O poder local na Constituição de 1976.....	55
1.3. O poder local nos programas dos governos constitucionais.....	56
2. Regulamentação da organização e das atribuições das autarquias locais.....	66
2.1. Decreto-Lei n.º 701 A/76 de 29 de Setembro.....	67
2.2. Lei nº 79/77 de 25 de Outubro.....	68
2.3. Decreto-Lei nº 100/84 de 29 de Março.....	70
2.4. Alterações ao Decreto-lei nº 100/84 de 29 de Março.....	72
2.5. Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.....	75
2.6. Alteração à Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro.....	79

Capítulo 3 - Propostas de reforma do sistema eleitoral autárquico.....	81
1. A proposta de Sá Carneiro.....	81
2. Os contributos dos governos constitucionais pós proposta de Sá Carneiro....	83
3. As revisões da Constituição.....	88
3.1. A revisão de 1982.....	88
3.2. As revisões de 1989, 1992 e 1997.....	90
4. A primeira proposta de alteração do sistema eleitoral.....	91
4.1. A proposta do PSD de 1992.....	91
4.2. Reacções dos outros partidos à proposta do PSD.....	92
4.3. O desfecho do projecto do PSD.....	96
5. As propostas de 2000/2001.....	97
5.1. Partido Socialista.....	97
5.2. Partido Social-Democrata.....	101
5.3. CDS-PP.....	103
5.4. Bloco de Esquerda.....	105
5.5. Reacções dos partidos à proposta do Governo.....	106
5.6. Reacções dos partidos à proposta do PSD.....	109
5.7. O desfecho das propostas.....	111
Capítulo 4 - Maiorias relativas e maiorias absolutas a partir dos votos expressos.....	113
1. As eleições autárquicas de 1976.....	114
2. Análise global das eleições autárquicas.....	115
2.1. Eleição de 1979.....	115
2.2. Eleição de 1982.....	116
2.3. Eleição de 1985.....	117
2.4. Eleição de 1989.....	118
2.5. Eleição de 1993.....	120
2.6. Eleição de 1997.....	121
2.7. Eleição de 2001.....	122
3. Tendências evolutivas globais.....	123
4. Análise dos resultados parciais dos partidos.....	125
4.1. Eleição de 1979.....	125
4.2. Eleição de 1982.....	126
4.3. Eleição de 1985.....	128
4.4. Eleição de 1989.....	129
4.5. Eleição de 1993.....	130
4.6. Eleição de 1997.....	132
4.7. Eleição de 2001.....	133
5. Análise das evoluções e tendências partidárias.....	135
5.1. Os valores médios de votos das maiorias.....	135
5.2. A tendência para obter maiorias.....	136
6. Distribuição das maiorias por partidos.....	140
7. Capacidades de obtenção de maiorias e reforço da bipartidarização.....	145
Capítulo 5 - A conversão de votos em mandatos e o reforço das maiorias absolutas	147
1. Eleições Autárquicas de 1979 a 2001.....	149

1.1. Eleição de 1979.....	149
1.2. Eleição de 1982.....	158
1.3. Eleição de 1985.....	165
1.4. Eleição de 1989.....	170
1.5. Eleição de 1993.....	176
1.6. Eleição de 1997.....	181
1.7. Eleição de 2001.....	186
2. A capacidade de garantir a totalidade dos mandados.....	192
3. Análise global das eleições autárquicas.....	193
3.1. O partido vencedor.....	193
3.2. Os outros partidos.....	197
4. A tendência para obter maiorias.....	203
5. Distribuição das maiorias por partidos.....	207
6. Capacidade de obter mandatos e o reforço da bipartidarização.....	211
7. Eleições autárquicas intercalares e seus motivos.....	215
Síntese e Conclusões.....	217
Bibliografia.....	245

Índice de Quadros

Capítulo 4

Quadro n.º 1	Resultados da eleição de 1976 para as câmaras municipais.....	114
Quadro n.º 2	Resultados nacionais da eleição de 1979 para as câmaras municipais.....	115
Quadro n.º 3	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 1979.....	116
Quadro n.º 4	Resultados nacionais da eleição de 1982 para as câmaras municipais.....	116
Quadro n.º 5	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 1982.....	117
Quadro n.º 6	Resultados nacionais da eleição de 1985 para as câmaras municipais.....	117
Quadro n.º 7	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 1985.....	118
Quadro n.º 8	Resultados nacionais da eleição de 1989 para as câmaras municipais.....	119
Quadro n.º 9	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 1989.....	119
Quadro n.º 10	Resultados nacionais da eleição de 1993 para as câmaras municipais.....	120
Quadro n.º 11	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 1993.....	121
Quadro n.º 12	Resultados nacionais da eleição de 1997 para as câmaras municipais.....	121
Quadro n.º 13	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 1997.....	122
Quadro n.º 14	Resultados nacionais da eleição de 2001 para as câmaras municipais.....	122
Quadro n.º 15	Percentagens médias de votos das maiorias na eleição de 2001.....	123
Quadro n.º 16	Valores médios das percentagens de votos das maiorias.....	123
Quadro n.º 17	Resultados nacionais da eleição de 1979 para as câmaras municipais.....	126
Quadro n.º 18	Resultados nacionais da eleição de 1982 para as câmaras municipais.....	128
Quadro n.º 19	Resultados nacionais da eleição de 1985 para as câmaras municipais.....	129
Quadro n.º 20	Resultados nacionais da eleição de 1989 para as câmaras municipais.....	130
Quadro n.º 21	Resultados nacionais da eleição de 1993 para as câmaras municipais.....	132
Quadro n.º 22	Resultados nacionais da eleição de 1997 para as câmaras municipais.....	133
Quadro n.º 23	Resultados nacionais da eleição de 2001 para as câmaras municipais.....	134
Quadro n.º 24	Valores médios das percentagens de votos das maiorias obtidas pelos partidos.....	136
Quadro n.º 25	Tendência dos partidos para a produção de maiorias.....	140
Quadro n.º 26	Percentagens de maiorias nas eleições para as câmaras municipais.....	144
Quadro n.º 27	Percentagem de votos nas eleições para as câmaras municipais.....	145
Quadro n.º 28	Percentagens de maiorias absolutas nas eleições para as câmaras municipais.....	146

Capítulo 5

Quadro n.º 1	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1979.....	151
Quadro n.º 2	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1979...	151
Quadro n.º 3	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 1979.....	153
Quadro n.º 4	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 1979.....	154
Quadro n.º 5	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias da AD – 1979.....	154
Quadro n.º 6	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos na AD – 1979.....	155
Quadro n.º 7	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1982.....	158
Quadro n.º 8	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1982...	159
Quadro n.º 9	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 1982.....	160
Quadro n.º 10	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 1982.....	161
Quadro n.º 11	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias da AD – 1982.....	161
Quadro n.º 12	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos na AD – 1982.....	162
Quadro n.º 13	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1985.....	165
Quadro n.º 14	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1985...	166
Quadro n.º 15	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 1985.....	167
Quadro n.º 16	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 1985.....	168
Quadro n.º 17	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1989.....	171
Quadro n.º 18	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor).....	171
Quadro n.º 19	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 1989.....	173
Quadro n.º 20	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 1989.....	173
Quadro n.º 21	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1993.....	176
Quadro n.º 22	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1993...	177
Quadro n.º 23	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 1993.....	178
Quadro n.º 24	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 1993.....	188
Quadro n.º 25	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1997.....	181
Quadro n.º 26	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1997...	182
Quadro n.º 27	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 1997.....	183
Quadro n.º 28	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 1997.....	183
Quadro n.º 29	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-2001.....	186
Quadro n.º 30	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-2001...	187
Quadro n.º 31	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos – 2001.....	188
Quadro n.º 32	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos – 2001.....	188
Quadro n.º 33	Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias PPD-PSD/CDS-PP.....	189
Quadro n.º 34	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos - PPD-PSD/CDS-PP-2001.....	189
Quadro n.º 35	Totalidade de mandatos – 1979-1997.....	192
Quadro n.º 36	Evolução do tipo de maiorias obtidas nas eleições autárquicas.....	196
Quadro n.º 37	Relação MA/MR cada partido (de votos e de mandatos) e incrementos nessa relação....	201
Quadro n.º 38	Percentagens de mandatos nas eleições para as câmaras municipais.....	212
Quadro n.º 39	Percentagens das maiorias absolutas das eleições para as câmaras municipais.....	213

Índice de Gráficos

Capítulo 4

Gráfico n.º 1	Percentagem das maiorias absolutas e relativas nas eleições de 1979 a 2001.....	124
Gráfico n.º 2	Peso relativo das maiorias absolutas do PS face às relativas.....	137
Gráfico n.º 3	Peso relativo das maiorias absolutas do PPD-PSD face às relativas.....	137
Gráfico n.º 4	Peso relativo das maiorias absolutas da APU face às relativas.....	138
Gráfico n.º 5	Peso relativo das maiorias absolutas do PCP/PEV face às relativas.....	138
Gráfico n.º 6	Peso relativo das maiorias absolutas do CDS-PP face às relativas.....	139
Gráfico n.º 7	Peso relativo das maiorias conquistadas pela AD nas eleições autárquicas.....	141
Gráfico n.º 8	Peso relativo das maiorias conquistadas pela APU nas eleições autárquicas.....	141
Gráfico n.º 9	Peso relativo das maiorias conquistadas pela PCP/PEV nas eleições autárquicas.....	142
Gráfico n.º 10	Peso relativo das maiorias conquistadas pela CDS-PP nas eleições autárquicas.....	142
Gráfico n.º 11	Peso relativo das maiorias conquistadas pela PPD-PSD nas eleições autárquicas.....	143
Gráfico n.º 12	Peso relativo das maiorias conquistadas pela PS nas eleições autárquicas.....	143

Capítulo 5

Gráfico n.º 1	Número total de representações partidárias – 1979.....	157
Gráfico n.º 2	Número de maiorias obtidas – 1979.....	157
Gráfico n.º 3	Número total de representações partidárias – 1982.....	164
Gráfico n.º 4	Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1982.....	164
Gráfico n.º 5	Número total de representações partidárias – 1985.....	169
Gráfico n.º 6	Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1985.....	170
Gráfico n.º 7	Número total de representações partidárias – 1989.....	175
Gráfico n.º 8	Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1989.....	175
Gráfico n.º 9	Número total de representações partidárias – 1993.....	180
Gráfico n.º 10	Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1993.....	180

Gráfico n.º 11	Número total de representações partidárias – 1997.....	185
Gráfico n.º 12	Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1997.....	185
Gráfico n.º 13	Número total de representações partidárias – 2001.....	191
Gráfico n.º 14	Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 2001.....	191
Gráfico n.º 15	Incremento produzido pelo sistema eleitoral na representação dos partidos vencedores.....	193
Gráfico n.º 16	Incremento de maiorias absolutas sobre as de votos.....	194
Gráfico n.º 17	Incrementos na relação Maiorias Absolutas / Maiorias Relativas.....	195
Gráfico n.º 18	Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos no partido vencedor.....	197
Gráfico n.º 19	Valores médios das diferenças entre as percentagens de votos e de mandatos dos partidos.....	199
Gráfico n.º 20	Incremento de maiorias absolutas sobre as de votos.....	200
Gráfico n.º 21	Quantificação do efeito do sistema eleitoral.....	203
Gráfico n.º 22	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PS face às maiorias relativas.....	204
Gráfico n.º 23	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PPD-PSD face às maiorias relativas.....	204
Gráfico n.º 24	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos da APU face às maiorias relativas.....	205
Gráfico n.º 25	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PCP/PEV face às maiorias relativas.....	205
Gráfico n.º 26	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do CDS-PP face às maiorias relativas.....	206
Gráfico n.º 27	Evolução das maiorias absolutas de mandatos dos partidos.....	207
Gráfico n.º 28	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos da AD face às totais da eleição.....	208
Gráfico n.º 29	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do APU-PCP/PEV face às totais da eleição..	208
Gráfico n.º 30	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do CDS-PP face às totais da eleição.....	209
Gráfico n.º 31	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PPD-PSD face às totais da eleição.....	209
Gráfico n.º 32	Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PS face às totais da eleição.....	210
Gráfico n.º 33	Percentagem de maiorias absolutas mandatos de cada partido.....	210
Gráfico n.º 34	Percentagem de cada partido do total de maiorias absolutas mandatos.....	211
Gráfico n.º 35	Evolução das percentagens de mandatos 1979-2001.....	214
Gráfico n.º 36	Evolução das percentagens das maiorias absolutas 1979-2001.....	214

Abreviaturas

AD	- Aliança Democrática
AM	- Assembleia Municipal
APU	- Aliança Povo Unido
AR	- Assembleia da República
BE	- Bloco de Esquerda
CDS	- Centro Democrático Social
CDS-PP	- Centro Democrático Social – Partido Popular
CM	- Câmara Municipal
CNE	- Comissão Nacional de Eleições
CPA	- Código do Processamento Administrativo
CRP	- Constituição da República Portuguesa
EN	- Efeito Negativo
EP	- Efeito Positivo
GOV	- Governo
MA	- Maioria Absoluta
MEN	- Média do Efeito Negativo
MEP	- Média do Efeito Positivo
MR	- Maioria Relativa
PCP	- Partido Comunista Português
PEV	- Partido Ecológico Os Verdes
PPD	- Partido Popular Democrático
PPM	- Partido Popular Monárquico
PRD	- Partido Renovador Democrático
PS	- Partido Socialista
PSD	- Partido Social Democrata
PSN	- Partido da Solidariedade Nacional
STAPE	- Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
UDP	- União Democrática Popular

Agradecimentos

Cabe-me, em primeiro lugar, expressar um profundo reconhecimento ao Professor Doutor Manuel Meirinho Martins, orientador desta dissertação, pelo seu constante e precioso incitamento, arrimo na condução da investigação e análise crítica indispensáveis à reflexão sobre o tema em apreço.

Cumpre-me, ainda, agradecer à Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, onde iniciei o gosto pela Ciência Política, e ao Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, em particular ao Dr. Jorge Miguéis, pela cedência dos dados relativos aos resultados das eleições para os órgãos das autarquias locais; ao Professor Doutor João Bettencourt da Câmara que superiormente dirigiu o curso de Mestrado em que esta dissertação se insere; ao Professor Doutor Oliveira Rocha, à Professora Doutora Maria Ivone de Ornellas Tavares, à Professora Doutora Fernanda Neutel e ao Mestre António Filipe, pelos contributos valiosos que me trouxeram para a percepção da coisa política.

Finalmente, um agradecimento especial à Júlia, minha mulher, pela compreensão e solidariedade que sempre manifestou e que constituíram a melhor arma para fazer frente aos sacrifícios impostos pela elaboração desta dissertação.

Introdução

O problema “*executivos municipais e governabilidade*” tem sido objecto, nos últimos tempos, de um debate intenso entre os partidos políticos, tendo em vista a modificação do actual regime eleitoral por forma a garantir formalmente a criação de governos maioritários ao nível das autarquias.

O interesse no estudo deste tema prende-se, desde logo, com os motivos que levam os principais partidos políticos portugueses (Partido Social Democrata e Partido Socialista) a avançar com tais propostas e ainda com o contexto que as caracteriza, matéria que se insere no modo concreto de acção dos agentes políticos no que se refere ao processo de conquista e de manutenção do poder.

Num plano mais vasto, a nossa abordagem tem em conta três aspectos que nos parecem essenciais para a contextualização do tema: i) o papel e a importância das autarquias locais no âmbito mais vasto do sistema político português; ii) o modo como os partidos políticos encaram o funcionamento do actual sistema eleitoral e os termos em que fundamentam as respectivas propostas de alteração; iii) o modo concreto de funcionamento do actual sistema eleitoral aplicado às autarquias locais, no que respeita às condições formais que tem produzido em termos de governabilidade.

1. Os executivos municipais no sistema político português

Relativamente ao primeiro destes elementos, importa recordar, de forma sucinta, os primeiros passos dados pela democracia portuguesa em direcção à sua consolidação. De

facto, a análise do discurso político na sede legislativa portuguesa (primeiro a Assembleia Constituinte e, depois, a Assembleia da República) permite identificar o lugar de relevo que sempre foi reservado às questões do Poder Local¹. Este facto é verificável logo durante a discussão, na Assembleia Constituinte, das propostas e projectos do primeiro texto constitucional em democracia² e, depois, nos debates ocorridos a propósito da aprovação, pela Assembleia da República, da primeira legislação autárquica³.

A Constituição de 1976 acabaria por consagrar um estatuto próprio às autarquias locais, determinando, ao nível dos princípios, não só a sua forma de eleição, mas também a sua constituição, organização e funcionamento. A posição das diversas forças partidárias a propósito do Poder Local encontraram, neste contexto, convergência no reconhecimento do papel que a este cabia no sentido da edificação e consolidação da democracia portuguesa.

Os princípios consagrados no texto constitucional sustentavam-se, naturalmente, na ideia da garantia das necessárias estabilidade, governabilidade e eficácia de um pilar do poder político que a partir de então se constituiria, conforme resulta visível da identificação dos elementos estruturantes demoradamente discutidos no processo conducente à sua aprovação.

Caberia ao órgão legislativo então constituído a tarefa de assegurar que a lei ordinária respeitaria os princípios consagrados constitucionalmente. Este órgão apressou-se a aprovar legislação orientadora da eleição dos primeiros órgãos autárquicos em democracia, assim como do seu funcionamento, através dos decretos lei a que já fizemos alusão (cf. nota 3, *infra*).

As posições assumidas pelas forças partidárias durante o debate para a aprovação desses diplomas legais deixaram transparecer a sua preocupação, a par da sua representatividade, com a estabilidade governativa nos órgãos executivos do município, fazendo assim eco do preceituado na Constituição. Cumpridos os actos formais reguladores do poder local, só depois de eleitos e em pleno exercício das suas funções seria possível observar e avaliar, quer a estabilidade quer a eficácia desses órgãos, facto que veio a

¹ Sobre a evolução do debate de algumas matérias que integram as competências das autarquias locais, Cf. Luís de Sá, ***Razões do Poder Local***, Lisboa, Caminho, 1991.

² Sobre este assunto, ver Reinaldo Caldeira e Maria do Céu Silva, ***Constituição Política da República Portuguesa 1976***, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976.

³ Decreto-Lei n.º 701-A de 1976 e Decreto-Lei n.º 701-B de 1976 que definem, respectivamente, as atribuições e competências das autarquias locais e respectivos órgãos e o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais.

ocorrer a partir de 12 de Dezembro de 1976, data em que ocorreram as primeiras eleições autárquicas.

Do que até aqui referimos relevam-se algumas ideias particularmente importantes para o trabalho de investigação que nos propusemos levar a cabo: o reconhecimento pelos poderes centrais relativamente ao contributo que competiria às autarquias locais para a então tão ambicionada consolidação democrática e a sua preocupação, quer com a representatividade das diversas forças políticas no seio dos órgãos autárquicos, quer com a governabilidade e eficácia desses órgãos.

2. O sistema eleitoral autárquico e a posição dos partidos

A segunda vertente de enquadramento remete para duas análises distintas: primeiro, das características do sistema eleitoral autárquico em vigor e, depois, do entendimento que as diversas forças partidárias têm acerca do comportamento desse sistema, no tocante à satisfação dos requisitos de representatividade, governabilidade e eficácia dos órgãos executivos constituídos a partir de 1976.

A abordagem às características e ao funcionamento dos sistemas eleitorais, nomeadamente no que respeita aos seus efeitos sobre o funcionamento real das democracias, tem merecido, entre nós e numa diversidade de outros países democráticos, múltiplas reflexões⁴. A sua definição faz-se, com frequência, por recurso, basicamente, a dois princípios: o proporcional e o maioritário, sendo o primeiro destes o que tem uma maior tradição histórica, apesar de, para a escolha dos representantes dos parlamentos das modernas democracias, os primeiros sistemas a serem usados terem sido os maioritários.

Os sistemas eleitorais inspirados no princípio maioritário (simples ou de maioria absoluta) determinam que vence quem obtém a maioria dos votos, isto é, vence quem tiver mais votos. A preocupação é, portanto, suscitar a formação de maiorias absolutas, por considerá-las indispensáveis à estabilidade formal dos órgãos electivos. Segundo os

⁴ Veja-se, para o caso português, no que se refere à tentativa de reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República, João Bettencourt da Câmara e Manuel Meirinho Martins, “Sociologia Política e Reforma do Sistema Eleitoral”, in ***Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei Eleitoral para a Assembleia da República***, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1998. Para uma visão genérica das características e dos efeitos dos sistemas eleitorais, Cf. David Farrel, ***Comparing Electoral Systems***, Londres, Macmillan, 1998.

seus defensores, a representação das minorias não é negada pelo sistema, justificando que nas circunscrições em que obtiverem mais votos lhes será atribuído o direito de governar.

A argumentação dos apologistas do princípio maioritário não satisfaz os seus opositores que, na segunda metade do século XIX, fizeram surgir um movimento em defesa de um novo princípio de representação – o proporcional⁵. Segundo este princípio, a função da eleição é fazer representar nos órgãos eleitos todas as forças políticas e sociais da sociedade, na exacta proporção da sua expressão eleitoral, dando ênfase à representatividade, em prejuízo das eventuais condições de estabilidade governativa⁶.

A justificação desta posição aparece associada à ideia de um imperativo democrático de atender também às vontades das minorias. Os seguidores deste princípio vão mais longe, afirmando que a função da eleição não é apenas assegurar a representação de todos, mas também fomentar a formação de maiorias indispensáveis à governação, acto que, em democracia, ainda segundo eles, corresponde a um direito de quem conquista a maioria dos votos. Segundo os proporcionalistas, os sistemas eleitorais devem ser julgados pela sua capacidade não só de fomentar, mas também de manter essas maiorias.

De entre os elementos que distinguem os diversos sistemas proporcionais, importa aqui relevar o relativo à fórmula eleitoral. Entre nós, e também para o caso das autarquias locais, está consagrado o método da média mais alta de Hondt que, de acordo com a maioria dos investigadores é, de entre os vários métodos proporcionais utilizados, o que assegura menor proporcionalidade⁷.

Tendo em conta o efeito do método de Hondt, do ponto de vista da proporcionalidade, justifica-se que nos centremos na análise da forma como o sistema eleitoral autárquico se tem comportado em dois aspectos distintos: na produção de maiorias absolutas de mandatos e, como consequência, na governabilidade dos executivos municipais para quem tem ditado a composição. Na verdade, os casos de eleições intercalares para as

⁵ Este sistema foi defendido por John Stuart Mill que adoptou a fórmula de Thomas Hare. Cf. John Stuart Mill, “Da Verdadeira e da Falsa Democracia; A Representação de Todos, e a Representação da Maioria Apenas”, pp. 71 e segs., in **Considerações Sobre o Governo Representativo**, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1980. Para uma síntese da aplicação dos diversos tipos de sistemas eleitorais, pode ver-se: António Lopes Cardoso, **Os Sistemas Eleitorais**, Lisboa, Edições Salamandra, 1993.

⁶ Para Stuart Mill o princípio primeiro da democracia é o da representação na exacta proporção dos números: “*the first principle of democracy – representation in proportion to numbers*”, in **Considerações Sobre o Governo Representativo**, op.cit., p.74.

câmaras municipais não são numerosos, mas importa saber as razões das que ocorreram e as condições de governabilidade que o sistema eleitoral autárquico tem produzido.

Note-se que o entendimento dos maiores partidos portugueses não parece atestar em favor do cumprimento pelo sistema eleitoral autárquico da função de gerar, por si só, condições formais de governabilidade. Recorrentemente, estes partidos têm apresentado projectos e propostas de alteração ao sistema vigente, em ordem a caminhar para a constituição de executivos municipais homogêneos⁸. O projecto de uma Constituição publicado por Sá Carneiro em 1979⁹ constituiu a primeira proposta de alteração do sistema eleitoral autárquico português. Depois desta, outras têm surgido no mesmo sentido, tendo origem, essencialmente, nos dois grandes partidos – PS e PSD.

O esforço destes partidos, especialmente do PSD, no sentido de atingir esse desiderato foi tão significativo que acabou por fazer convergir no parlamento português vontades em número suficiente para provocar uma alteração no preceituado da Constituição da República Portuguesa. De facto, a IV Revisão Constitucional admitiu a possibilidade da constituição dos órgãos executivos das autarquias a partir da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, cabendo ao primeiro candidato da lista a função de presidente. Esta alteração, apesar de exigir adopção pela lei ordinária a aprovar por dois terços dos deputados, abriu caminho à satisfação das vontades recorrentemente expressas pelos maiores partidos portugueses.

Considerando que os sistemas eleitorais assumem importância estruturante nos sistemas políticos, já que determinam o grau de representação das diversas forças políticas, e dada a natureza das propostas avançadas pelo PS e pelo PSD, impõe-se, no contexto desta investigação, saber o que move os grandes partidos portugueses no sentido da adopção de um novo sistema eleitoral autárquico.

Não é menos importante contrapor as posições dos pequenos partidos, isto considerando que os actores políticos tendem, em determinadas circunstâncias, a optar pelos sistemas que melhor satisfazem os seus interesses – os grandes partidos tendem a ser

⁷ Sobre o grau de proporcionalidade dos diversos métodos pode ver-se: Arendt Lijphart, *Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas*, in Arendt Lijphart e Bernard Grofman, ***Electoral Laws and Their Political Consequences***, Nova Iorque, Agathon Press, 1994.

⁸ Designação comumente usada para caracterizar os executivos com composição de um só partido ou aliança entre partidos. Outra forma usada para designar essa realidade é o uso do termo “monocolor”.

⁹ Francisco Sá Carneiro, ***Uma Constituição Para os Anos 80***, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1979.

apologistas do sistema eleitoral maioritário, sendo os de menor expressão eleitoral adeptos dos sistemas proporcionais¹⁰.

Em busca da concretização das suas aspirações os grandes partidos procuram obter pela via formal o que pela vontade dos cidadãos eleitores não lhes é concedido – o reforço das suas posições nos órgãos electivos. Para justificar a necessidade de alteração do sistema eleitoral proporcional para o sistema maioritário (ou equivalente), tendem a recorrer a uma argumentação teórica sustentada na ideia da indispensabilidade de deter a maioria absoluta dos mandatos nos órgãos executivos para que estejam criadas condições mínimas de governabilidade. Daí a necessidade de conhecer a forma como alguns partidos interpretam a expressão concreta do poder local e em que medida querem reforçar a sua acção no exercício desse poder¹¹.

O quadro de reflexão, a este propósito, não passa tanto pela análise dos argumentos que estão na base das propostas de alteração do sistema eleitoral tendo em vista melhores condições de governabilidade. Dada a natureza do sistema maioritário, é certo que este garante, à partida, estabilidade governativa. Contudo, não está garantido que o sistema proporcional com apuramento através do método da média mais alta de Hondt não garanta a desejada governabilidade requerida pelos maiores partidos.

É precisamente este aspecto que constitui uma preocupação central no nosso estudo. Isto porque, um sistema eleitoral proporcional tende a produzir uma repartição proporcional – este é o princípio - mas, de facto, a expressão real das vontades não encontra paralelo na expressão dada pelo sistema proporcional no seio dos órgãos políticos constituídos a partir dele.

3. Sistema eleitoral autárquico e escolha dos representantes

Para conhecermos, com o detalhe exigido aos objectivos do estudo, o comportamento do sistema eleitoral autárquico e, em particular, a sua capacidade de gerar, dentro dos

¹⁰ Trata-se de uma divisão de posições partidárias que também é visível ao nível do sistema eleitoral para a Assembleia da República, a propósito da introdução dos círculos uninominais. Sobre assunto pode ver-se: Manuel Meirinho Martins, *Participação Política e Democracia – o caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências e Políticas, 2003, (polic.).

¹¹ Em regra os partidos tendem a retardar a aprovação de propostas de alteração ao sistema eleitoral quando os efeitos previsíveis não lhe são favoráveis. Esta tendência foi evidente a propósito das altera-

executivos municipais, condições de governabilidade, devemo-nos debruçar sobre o apuramento dos resultados das eleições autárquicas a partir de 1976. Este estudo merecerá maior interesse se o dirigirmos em dois sentidos complementares: a análise do número e do grau das maiorias de votos, por um lado, e, por outro, o apuramento dos incrementos provocados nesses indicadores pelo processo de conversão de votos em mandatos.

É nosso propósito estudar, de forma tão exaustiva quanto possível, os resultados das eleições autárquicas ocorridas em democracia, em ordem a podermos identificar as condições de que gozam as câmaras municipais para o exercício do poder.

Desde logo, devemos atender aos resultados que atestam com maior aproximação as vontades expressas pelos eleitores. A questão que se coloca é a de saber se existe uma tendência para que os votos expressos garantam, à partida, a constituição de executivos que gozem da maioria absoluta. Em particular, interessa-nos conhecer as percentagens relativas de cada uma das maiorias de votos (relativas e absolutas) que se registam em cada eleição, isto é, o peso relativo de cada uma delas no conjunto das maiorias obtidas. A relação que entre estes dois valores é possível estabelecer indica-nos, desde logo, qual delas ocorre com mais frequência. A análise evolutiva deste indicador permite identificar as tendências que caracterizam o comportamento do eleitorado português no tocante à produção de maiorias absolutas de votos e, conseqüentemente, de condições de estabilidade governativa tão reclamada pelos maiores partidos portugueses.

Outro elemento importante para o nosso estudo prende-se com a percentagem média de votos que caracteriza as maiorias obtidas, quer relativas quer absolutas, e a sua evolução ao longo dos sucessivos actos eleitorais. O valor deste indicador constituirá um elemento importante para conhecermos o grau das maiorias registadas e a sua evolução, isto é, para sabermos se há uma tendência nas maiorias relativas de votos para se transformarem em maiorias absolutas, ou se, pelo contrário, elas assumem valores distantes do valor de referência de 50%. Complementarmente, pode obter-se, a partir desta análise, a caracterização, de alguma forma análoga, das maiorias absolutas, isto é, o seu grau e a tendência crescente ou decrescente que as tem marcado.

Assume importância fundamental nesta análise a avaliação separada de cada um dos quatro partidos com maior expressão eleitoral ao nível autárquico, já que poderemos

ções que visavam a admissão de candidaturas independentes aos órgãos dos municípios. Sobre este assunto: Cf. Manuel Meirinho Martins, *As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos*, Lisboa, Vega, 1997.

assim saber quem, nesse domínio, maior implantação tem e que tendência apresenta para a respectiva afirmação no contexto do poder local.

Complementarmente, procuramos saber como se faz, de entre o conjunto dos partidos com expressão nos órgãos executivos, a partilha das maiorias de votos registadas em cada eleição e no conjunto das eleições autárquicas ocorridas depois de 1976. Este elemento é importante para conhecermos o peso relativo de cada partido nos executivos municipais portugueses.

Finalmente e em ordem a medir a afirmação dos dois maiores partidos face aos que ocupam os terceiro e quarto lugares na partilha do poder executivo dos municípios portugueses, importa apurar e comparar os seus resultados após a contagem dos votos. Por um lado, o somatório das suas percentagens de votos e de maiorias absolutas de votos e, por outro, a diferença nestes indicadores, primeiro entre o primeiro e o terceiro partidos mais votados, e, depois, entre os grandes e os pequenos partidos considerados. Desta análise resultará o conhecimento da capacidade de afirmação dos grandes partidos face aos que detêm menor expressão no domínio autárquico e, conseqüentemente, da eventualidade de se estar a caminhar para uma crescente bipartidarização da vida política autárquica.

As referências efectuadas a propósito da caracterização dos sistemas eleitorais e, particularmente, do sistema proporcional segundo a média mais alta de Hondt, atestam em favor do reconhecimento dos expressivos efeitos que o processo de conversão de votos em mandatos produz sobre os resultados eleitorais. Atendendo a que este sistema não ocupa, função da representatividade que os sistemas proporcionais garantem, lugar de relevo entre os seus pares, cremos ter ocorrido profundas alterações na representação calculada em função dos votos, em todas as eleições autárquicas e em todos os partidos. Por esta razão, impõe-se a necessidade de efectuar, em relação aos mandatos assegurados em cada eleição, a mesma análise que efectuarmos para os resultados em termos de votos.

Por outro lado, esta avaliação permitirá não só o conhecimento concreto do incremento ou redução da representação assegurada pelos partidos através dos votos, mas também o eventual contributo do sistema eleitoral para o processo de bipartidarização já referido.

Aparentemente, uma outra vertente de análise deste fenómeno, mas que, de facto, será sucedânea da que acabamos de referir, é a que se inclina para o estudo do impacto

do sistema eleitoral vigente na criação e manutenção de condições de governabilidade no seio dos órgãos executivos dos municípios. É, também, neste sentido que dirigimos esta investigação, não constituísse este o âmago da questão que tentaremos ver respondida.

Se o sistema eleitoral para as autarquias locais que vem de 1976, altura em que a questão da proporcionalidade era quase consensual entre as diversas forças políticas com representação parlamentar, tem suscitado, particularmente a partir de 1979, inúmeras propostas de alteração, importa saber quais as motivações daqueles que constituíram os seus proponentes. Se a questão da governabilidade não constituir um argumento válido para suportar essas propostas, então outros haverá, mesmo que escondidos, que muito bem poderão ser mero fruto da interpretação que os agentes políticos fazem das regras de constituição dos órgãos executivos dos municípios em função dos seus interesses, isto é, da vontade de moldar as normas de acordo com os objectivos políticos que se propõem atingir.

Nota metodológica

1. Objecto de estudo

Esta investigação tem como objecto principal o estudo dos efeitos do sistema eleitoral em vigor para as eleições autárquicas, no que respeita à criação ou não de condições de governabilidade dos órgãos executivos dos municípios.

Dada a natureza do objecto de estudo, a preocupação central é a de avaliar as condições de exercício do poder ao nível dos executivos municipais, tendo em conta o critério da governabilidade, que decorrem da aplicação do sistema de representação proporcional de acordo com o método da média mais alta de Hondt.

No âmbito deste objectivo, estruturámos a investigação de modo a analisar os termos em que os partidos políticos têm equacionado propostas de alteração ao actual sistema eleitoral autárquico, tendo em vista a criação de melhores condições de governabilidade, bem como o contexto em que as respectivas propostas surgem no debate político.

Com esta dimensão de análise pretende-se enquadrar e compreender os argumentos que sustentam as tentativas de modificação da legislação eleitoral por parte dos partidos para, depois, aferir se tais argumentos têm justificação à luz dos resultados eleitorais verificados nos municípios do Continente, entre 1979 e 2001.

A análise dos resultados eleitorais (em especial os efeitos do processo de conversão de votos em mandatos) constitui, deste modo, o núcleo central da investigação. Assim sendo, a pergunta de partida que orienta o presente estudo pode ser formulada nos seguintes termos: *em que medida o sistema de representação proporcional na variante da média mais alta de Hondt produz condições de governabilidade nos órgãos executivos municipais?*

2. Conceitos operacionais

O conceito de governabilidade no quadro do órgão executivo dos municípios tem sido objecto de múltiplas interpretações. Dada a especificidade do objecto de estudo e o uso generalizado de alguns conceitos que geralmente os partidos políticos associam à ideia de governabilidade, convém esclarecer o conceito operacional por nós adoptado.

2.1. Eficiência e eficácia

Em regra, os conceitos de eficiência e de eficácia, quando associados a órgãos executivos, enquadram-se no âmbito do exercício do poder. A eficiência relaciona os meios disponíveis com os resultados obtidos, dando a ideia de uma capacidade para otimizar recursos. A eficácia, por seu turno, relaciona os resultados com os objectivos previamente estabelecidos, isto é, adequa a acção de forma a aproximar os seus efeitos dos propósitos definidos. Uma e outra são, portanto, em contexto político, algo apenas mensurável e ajustável após a acção dos executivos, não estando, necessariamente, associadas às relações e equilíbrios existentes dentro dos executivos¹.

Apesar disso, os actores políticos recorrentemente associam a estabilidade governativa e a governabilidade às ideias de eficácia e de eficiência. Este facto é particularmente notado na argumentação política dos partidos que pretendem alterar o sistema eleitoral autárquico vigente².

2.2. Homogeneidade, executivos homogéneos e executivos monocores

A constituição do órgão executivo do município, na acepção dos proponentes da alteração do sistema eleitoral autárquico, deve ser feita de forma a comportar maioritariamente elementos de um só partido ou coligação. Na sua perspectiva, o órgão colegial será

¹ Veja-se, a este propósito, Gianfranco Pasquino, *Curso de Ciência Política*, Cascais, Principia, 2002, p. 267.

² As propostas e projectos de alteração do sistema eleitoral autárquico, que estudaremos no capítulo 3.º deste trabalho e que fazem a apologia de novas formas de constituição para os executivos municipais, justificam esta necessidade, essencialmente, por recurso à associação entre governabilidade e eficiência e eficácia.

tão mais eficiente e eficaz quanto maior for a identidade partidária entre os membros que o constituem³.

Esta ideia aparece também associada à questão da “governabilidade” ou “estabilidade governativa” enunciada pelos adeptos dos governos municipais maioritários. Segundo eles, havendo afinidade ideológica (partidária) entre os membros de um órgão executivo, está garantido um elemento essencial para o seu funcionamento e para a sua duração – a governabilidade.

2.3. Governabilidade/estabilidade governativa

O conceito de governabilidade tem acepções diferentes, consoante se trate da vertente formal do termo ou da estritamente política. A primeira aponta para um conjunto de condições que se encontram consubstanciadas na lei⁴ e que se podem traduzir pelo direito de constituir um órgão executivo com uma composição homogénea, ou tendencialmente homogénea, que, no mínimo, garanta que a maioria dos seus elementos pertença a uma só força partidária ou aliança entre forças partidárias. Um executivo constituído nestas circunstâncias garante que a tomada de decisão depende exclusivamente da aprovação pelos elementos de um partido ou coligação. No plano formal, a condição exigida para a constituição de executivos maioritários é a obtenção da maioria dos votos (relativa ou absoluta) e, supletivamente, após a conversão de votos em mandatos, de acordo com o método da média mais alta de Hondt⁵, da maioria dos mandatos.

Genericamente, no discurso político, nomeadamente o que tem origem nos partidos, constata-se um conjunto de associações que destacam uma dimensão informal ao conceito de governabilidade/estabilidade governativa. Do ponto de vista político, a discussão associa aos governos maioritários a ideia de eficácia e de eficiência. Esta associação não tem valor formal já que aquelas constituem critérios do processo de avaliação da acção governativa. Não há, de facto, uma relação directa entre eficácia e estabilidade política — um governo estável, do ponto de vista formal, não é necessariamente um governo eficaz.

³ Cf. Propostas e projectos dos partidos relativas à alteração do sistema eleitoral autárquico abordadas no capítulo 3.º deste trabalho.

⁴ Cf. Lei Eleitoral para as Autarquias Locais.

⁵ Idem.

Sobressaem, portanto, duas dimensões do conceito de governabilidade/estabilidade governativa: i) a formal (que decorre do facto de uma força política, no quadro da legislação eleitoral vigente, em função dos resultados eleitorais conseguir obter um nível de representação no órgão executivo que lhe permite tomar decisões em maioria de mandatos – expressão eleitoral e processo de conversão de votos em mandatos); ii) a informal (que se reporta ao modo como os partidos políticos se aliam, de modo a conseguir criar condições de governabilidade, quando não obtêm os níveis de representação política referidos anteriormente). Neste caso, a governabilidade não depende de resultados eleitorais que depois de convertidos em mandatos garantem a uma única força política uma posição maioritária no órgão executivo municipal.

Na nossa investigação, o conceito operacional seguido é o de natureza formal, pelo que a análise incide sobre os resultados eleitorais e a respectiva expressão em termos de mandatos, no quadro do sistema eleitoral vigente.

2.4. Executivos municipais

A câmara municipal constitui o órgão executivo colegial do município, conforme determinado pela Constituição de 1976⁶, permanecendo esta definição após a revisão constitucional de 2001. Ao longo deste trabalho usaremos indistintamente estas duas formas de designação (câmara municipal e órgão executivo do município), assumindo ambas o mesmo significado.

3. Fontes de documentação

A elaboração deste trabalho apoiou-se em fontes de documentação diversa. Para além da bibliografia citada no texto e da bibliografia geral, seguimos outras fontes de documentação quer directa quer indirecta⁷.

A análise dos debates na Assembleia Constituinte possibilitou uma melhor compreensão dos argumentos e pressupostos que estiveram na base da aprovação dos princípios

⁶ Cf. *Constituição da República Portuguesa*, art.º 252.º.

⁷ Ver, por todos, Adriano Moreira, *Ciência Política*, Lisboa, Libraria Bertrand, 1979, pp. 125 e segs.

orientadores da matéria relativa ao poder local contidos quer na Constituição de 1976, quer na primeira legislação relativa às autarquias locais aprovada nos primeiros anos da democracia portuguesa⁸.

Também os programas dos governos provisórios e dos governos constitucionais constituíram documentação de referência para a análise que efectuámos com o propósito de indagar as preocupações dos sucessivos governos com as questões ligadas à edificação do poder local em Portugal.

As propostas e projectos de alteração do sistema eleitoral autárquico avançados por alguns partidos políticos foram parte essencial da documentação de apoio, por se relacionarem muito de perto com o objecto desta investigação.

Finalmente, as publicações do Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral (STAPE) que contêm a informação relativa aos resultados dos escrutínios provisórios das eleições autárquicas ocorridas depois de 1976 serviram de base à análise decorrente da pergunta de partida.

4. Período de investigação

O estudo que efectuámos sobre os resultados das eleições para as câmaras municipais abarcou as eleições autárquicas ocorridas entre 1979 e 2001, deixando de fora as relativas ao ano de 1976. O facto de não termos considerado as primeiras eleições autárquicas deveu-se à impossibilidade de obtermos do STAPE a publicação que contém os resultados dessas eleições por se encontrar esgotada.⁹

5. Âmbito do estudo

Neste estudo, foram contemplados apenas os municípios do Continente por duas ordens de razões: porque julgamos que a base de análise é, assim, mais profícua, porquanto deparamos existir, quer nos Açores, quer na Madeira, maior homogeneidade polí-

⁸ Constituíram elementos estruturantes do Poder Local os Decretos-lei n.ºs 701A/76 e 701B/76, ambos de 29 de Setembro e, mais tarde, a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro.

⁹ Dado termos recorrido ao STAPE como fonte primária dos resultados eleitorais, exclui-se a sua referência nos quadros e gráficos apresentados no trabalho.

tica na composição dos seus executivos municipais e, também, porque não pretendíamos tornar exaustivo um trabalho que assenta num número de municípios que, para além de já extenso, constituiu a esmagadora maioria dos municípios portugueses. Não avaliamos se eles são representativos da realidade insular, tendo, contudo, admitido existir, nos dois arquipélagos, condições específicas que justificam, eventualmente, um estudo separado.

Também só os partidos que obtiveram mandatos fazem parte deste estudo, pois só relativamente a estes é possível medir o efeito de conversão de votos em mandatos, aspecto este que constitui, na nossa perspectiva, o cerne para a avaliação do sistema eleitoral autárquico vigente.

6. Indicadores de análise

Com a finalidade de conhecer os elementos caracterizadores da prestação de cada partido em cada uma das eleições e, globalmente, no conjunto das sete eleições consideradas, definimos os seguintes indicadores:

Média geral de votos e de mandatos;

O valor da média geral de votos calculado teve em conta, apenas, os valores individuais das percentagens de votos obtidas pelos partidos que conquistaram mandatos nos órgãos executivos dos municípios. Este indicador, quando relativo ao partido vencedor, representa o valor médio da percentagem de votos das maiorias (absolutas e relativas).

Número de maiorias (relativas e absolutas) de votos e de mandatos;

Este indicador é apurado pela soma algébrica das observações feitas no conjunto dos municípios considerados neste trabalho. Os valores resultantes servem, depois, para o cálculo do valor da relação entre maiorias que se obtém pelo quociente entre o número de maiorias absolutas e o de maiorias relativas.

Maiorias relativas de facto e maiorias relativas partilhadas;

O processo de conversão de votos em mandatos incrementa, em regra, a percentagem de representação conquistada através dos votos obtidos pelos partidos. Fruto deste incremento, observamos duas transformações distintas nas maiorias relativas de votos: i) em maiorias absolutas de mandatos ou ii) em maiorias relativas de mandatos partilhadas. Estas últimas caracterizam-se pelo facto de existir mais que um partido com o

número mais elevado de mandatos do órgão executivo constituído. Se nenhuma daquelas transformações ocorrer, a maioria relativa de votos permanece como maioria relativa, mas, agora, de mandatos, a que chamamos maioria relativa de facto.

Percentagem média de votos e de mandatos das maiorias (absolutas e relativas);

Corresponde ao valor que caracteriza a percentagem média global de votos ou de mandatos, para cada eleição, das maiorias absolutas e das maiorias relativas obtidas pelos partidos. O cálculo é feito de forma individualizada para cada tipo de maioria.

Percentagens relativas de maiorias de votos e de mandatos (relativas *versus* absolutas, relativas *versus* relativas totais e absolutas *versus* absolutas totais);

Estes indicadores informam-nos sobre o peso relativo das maiorias de cada partido. O primeiro deles relaciona as maiorias relativas com as maiorias absolutas, mostrando a maior ou menor tendência do partido para conquistar maiorias absolutas; o segundo mostra a relação entre as maiorias relativas do partido e as totais da eleição, sendo o último o indicador análogo a este, mas para o caso das maiorias absolutas.

Efeito positivo, negativo e neutro do sistema eleitoral (nº de casos e média);

O sistema eleitoral, na sua globalidade, produz efeitos diversos sobre a expressão eleitoral de cada partido. Este indicador faz a aferição dos efeitos em termos de representação do processo de conversão de votos em mandatos em cada um dos partidos. Considera-se que o efeito é positivo quando a percentagem de votos é inferior à de mandatos e que é negativo quando produz efeito inverso. O efeito neutro é considerado quando há igualdade nas percentagens referidas. A sua completa caracterização exige o não só o apuramento do número de casos em que houve benefício (efeito positivo - percentagem de mandatos superior à percentagem de votos) ou prejuízo (efeito negativo, inverso do efeito positivo referido) de representação, mas também do valor médio do incremento ou redução provocados.

Saldo líquido do efeito do sistema eleitoral;

Este indicador é apurado pelo somatório de dois termos, sendo o primeiro o produto do número de casos de efeito positivo pelo valor da percentagem média do incremento de representação verificada e o segundo o resultado da operação análoga para os casos de efeito negativo. Resultando num valor positivo indica que o processo de conversão de votos em mandatos aumentou a representação do partido em causa; resultando num valor negativo tem a interpretação oposta.

Número de representações em executivos (por partido);

A capacidade para conquistar mandatos nos executivos municipais é diferente entre os diversos partidos. O número de municípios em que cada partido obteve representação (pelo menos um mandato) é-nos fornecido por este indicador.

Capacidade de conquista da totalidade dos mandatos;

O valor do incremento de representação produzido pelo processo de conversão de votos em mandatos dá, por vezes, origem a índices de desproporcionalidade muito elevados. Os casos mais relevantes prendem-se com o facto de atribuir a totalidade de mandatos a partidos que obtêm percentagens de votos significativamente afastadas dos 100%. Este indicador é usado para identificar os casos em que essa situação ocorre.

Incremento da representação (%mandatos - %votos) por efeito do sistema eleitoral;

Este indicador informa, para cada partido e para cada eleição, sobre o valor do benefício de representação concedido pelo processo de conversão de votos em mandatos. É obtido pela diferença entre a percentagem de votos e a percentagem de mandatos registadas por cada partido em cada eleição.

Incremento de maiorias absolutas por efeito do sistema eleitoral;

Este indicador obtém-se pela subtracção entre o número de maiorias absolutas de mandatos e o número de maiorias absolutas de votos. Esta diferença é um efeito do sistema eleitoral, em concreto, do processo de conversão de votos em mandatos, traduzindo também o aumento de representação por ele produzido.

Incremento na relação entre maiorias por efeito do sistema eleitoral;

O incremento do número de maiorias absolutas e a variação do número de maiorias relativas induz uma variação no valor da relação entre maiorias. Esta variação é em regra positiva, usando-se este indicador para aferir o seu valor.

Evolução e tipo de maiorias de mandatos nas eleições autárquicas e seu peso relativo;

Para cada eleição, este indicador dá-nos a informação do número e do peso relativo das maiorias absolutas e das maiorias relativas de mandatos que sustentam os executivos municipais. É possível, através dele, analisar a evolução verificada ao longo das eleições consideradas.

Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (saldos líquidos);

O valor global, por eleição e por partido, dos benefícios conquistados com o processo de conversão de votos em mandatos é apresentado por este indicador. A comparação dos benefícios dos grandes e dos pequenos partidos torna-se, através dele, particularmente visível.

Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos dos partidos face às totais de cada eleição;

A capacidade de os partidos conquistarem maiorias absolutas de mandatos é demonstrada pelo cálculo deste indicador. Ele mostra o peso relativo das maiorias absolutas de mandatos de cada partido face ao seu número global em cada eleição.

Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos face às totais de todas as eleições (mandatos) (por partido);

Reflecte o peso relativo do total das maiorias absolutas de mandatos conquistadas por cada partido nas eleições para o órgão executivo do município.

Diferenças na conquista de votos, mandatos e maiorias absolutas entre os pequenos e os grandes partidos;

Os partidos, concorrendo autonomamente ou coligados, apresentam diferentes tendências para a conquista de votos, de mandatos e de maiorias. Esta diferença é assinalável quando comparamos os pequenos com os grandes partidos. Nesta investigação apresentamos um conjunto de elementos caracterizadores da expressão dos partidos de acordo com a sua dimensão eleitoral: comparam-se os dois maiores com os dois menores em termos de percentagens de votos, mandatos e maiorias absolutas conquistadas, fazendo-se também uma confrontação dos resultados do partido com melhores resultados no conjunto das eleições com os do terceiro partido desse *ranking*.

7. Hipóteses

Ao longo desta investigação procuraremos encontrar a resposta para a nossa pergunta de partida. As hipóteses que nos parecem mais plausíveis estão associadas a dois factos: i) ao contexto das propostas de alteração do sistema eleitoral autárquico, ii) aos efeitos que o processo de conversão de votos em mandatos tem na expressão representativa das forças políticas nos executivos municipais.

Nestes termos formulámos as seguintes hipóteses:

- a) O sistema de representação proporcional com base no método da média mais alta de Hondt, aplicado às eleições autárquicas, gera níveis de representação política (número de mandatos) aos partidos concorrentes que garantem, globalmente, condições formais de governabilidade;
- b) O processo de conversão de votos em mandatos favorece, de forma muito significativa, os partidos vencedores, pelo que estes partidos tendem a reforçar consideravelmente as suas condições formais de governabilidade;
- c) O processo de conversão de votos em mandatos favorece os grandes partidos em detrimento dos pequenos partidos, tendo como resultado um claro reforço das condições de governabilidade dos primeiros e um crescente domínio dos órgãos executivos dos municípios por parte destes, levando à bipartidarização do sistema;
- d) os argumentos que sustentam as propostas de alteração ao actual regime eleitoral autárquico por parte dos maiores partidos relacionam-se fundamentalmente com o objectivo de reforço do poder e não com o objectivo de resolver “crises de governabilidade”.

8. Estrutura da investigação

Num primeiro capítulo abordaremos a génese do sistema eleitoral autárquico, que teve os seus primeiros passos logo depois de Abril de 1974. Fruto do reconhecimento por todas as áreas partidárias da importância e da necessidade de edificação de um poder local forte e estruturado, a Assembleia Constituinte, primeiro, e o Parlamento, depois, apressaram-se em debater os aspectos relevantes para a sua constituição e consolidação. Elemento essencial à constituição dos órgãos representativos dos municípios era a sua eleição. Tendo sido determinado que ocorreriam em 1976 as primeiras eleições autárquicas, o I Governo Constitucional, logo depois da aprovação do texto constitucional em Abril desse ano, apressou-se em ver aprovada o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais. Contudo, o decreto-lei n.º 701B/76 de 29 de Setembro haveria de suscitar, desde logo, posições diferentes entre os partidos, consoante a sua área política, relativamente à adopção do princípio da representação proporcional, principalmente para a eleição dos órgãos executivos dos municípios. Esta questão tornou-se recorrente até aos nossos dias e tem sido alvo de múltiplas propostas de alteração.

A questão da consolidação do poder local será abordada num segundo capítulo, onde apresentaremos as preocupações e as acções concretas dos agentes políticos relativas à sua estruturação e organização. Começaremos por abordar o entendimento e a atenção que ele, neste aspecto particular, mereceu na Constituição de 1976 e nos sucessivos programas dos governos provisórios e constitucionais para, depois, descrever a evolução da sua estrutura e organização até às últimas eleições autárquicas.

A reforma do sistema eleitoral autárquico foi uma preocupação constante para alguns partidos com assento parlamentar, particularmente para o PPD-PSD. Contudo, não foi apenas este partido que assumiu iniciativas no sentido da alteração do sistema eleitoral autárquico adoptado em 1976. No terceiro capítulo analisamos as sucessivas propostas e projectos de alteração apresentados na Assembleia da República, bem como as posições assumidas pelas diversas forças partidárias relativamente aos argumentos justificativos dos seus proponentes.

Os dois últimos capítulos constituem um trabalho empírico efectuado sobre o escrutínio provisório das eleições autárquicas ocorridas entre 1979 e 2001, em ordem à verificação ou rejeição das hipóteses colocadas, isto é, em ordem a saber se os resultados eleitorais e o processo de conversão de votos em mandatos não determinam a constituição de

órgãos executivos municipais dotados de suficiente estabilidade governativa (governabilidade), para que possam exercer a sua acção de governação sem conflitos internos que façam perigar a sua manutenção. Diremos que, o que procuramos é saber se o sistema eleitoral, apesar de proporcional, tem a capacidade de produzir executivos maioritários dotados da indispensável governabilidade (no dizer dos partidos apologistas da sua alteração), ou se, pelo contrário, produz essencialmente executivos suportados apenas por maiorias relativas de votos e de mandatos.

Capítulo 1

Génese e evolução do sistema eleitoral autárquico

Começaremos, neste capítulo, por abordar a origem do sistema eleitoral autárquico, fazendo, sempre que julgemos conveniente, referência aos entendimentos dos diversos partidos sobre a melhor forma de constituir os órgãos executivos dos municípios. Faremos, numa primeira fase, uma análise das diferentes percepções sobre essa matéria manifestadas na Assembleia Constituinte, por altura da discussão e aprovação do primeiro texto fundamental democrático, a Constituição de 1976. Numa fase posterior, avaliaremos a postura dos diferentes partidos relativamente à adopção, em lei ordinária, do princípio da representação proporcional, segundo o método da média mais alta de Hondt, para a eleição dos órgãos das autarquias locais. Veremos, ainda, a evolução que essa legislação sofreu ao longo de um período de quase trinta anos.

1. O sistema eleitoral autárquico na Constituição de 1976

A discussão sobre o tipo e a natureza dos órgãos representativos dos municípios e, em particular, sobre a sua forma de eleição, tornou-se uma questão recorrente mesmo antes do debate sobre a Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Ao nível dos

projectos relativos à elaboração da Constituição apresentados na Assembleia Constituinte pelos partidos políticos encontramos entendimentos diferentes sobre o modo de eleição dos executivos municipais¹. Atente-se, por exemplo, nos projectos do PS e do PPD. Enquanto o primeiro, apesar de não definir os órgãos representativos dos municípios, propunha a eleição do órgão executivo pela Assembleia Municipal, o segundo determinava que os órgãos representativos das autarquias locais e das regiões fossem eleitos por sufrágio universal, igual, directo e secreto dos cidadãos residentes.²

A CRP de 1976 acabou por consagrar, na sua PARTE III (Organização do poder político), um conjunto de artigos dedicados ao sistema eleitoral. De entre eles destacamos aqueles que, directa ou indirectamente, se enquadram na análise que pretendemos efectuar. No Título I (Princípios gerais) merecem destaque os artigos 116.º e 117.º, relativos aos princípios gerais de direito eleitoral, aos partidos políticos e ao direito de oposição. O primeiro deles, no seu ponto 1., consagra o sufrágio directo, secreto e periódico como regra a seguir na designação dos titulares de todos os órgãos electivos, incluindo os do poder local. O ponto 5. determina que a conversão de votos em mandatos se efectue de acordo com o princípio da representação proporcional. Este princípio constitui limite material de revisão constitucional, como está expresso no artigo 290.º, alínea h) da CRP de 1976.

O artigo 117.º, no ponto 2., confere às minorias o direito de oposição democrática. Assim, os princípios gerais consagrados na Constituição de 1976 determinam não só a forma de eleição de todos os titulares do poder político, mas também o direito das minorias de exercerem oposição democrática. O artigo 241.º prescreve a existência, ao nível das autarquias locais, de uma assembleia eleita e de um órgão colegial executivo perante ela responsável, determinando-se, ainda, a forma de eleição do órgão deliberativo, de acordo com o consagrado no n.º 5 do artigo 116.º.

A composição da Assembleia Municipal e a forma da eleição do órgão executivo do município são determinadas pelos artigos 251.º e 252.º. Relativamente a este último, importa referir que ele não determina que a conversão de votos em mandatos se efectue de acordo com o princípio da representação proporcional, que, como antes dissemos,

¹ Para mais informação, ver projectos de Constituição apresentados pelos partidos em 1975.

² Os projectos foram apreciados entre 17 de Setembro de 1975 e 7 de Janeiro de 1976 pela 7ª Comissão que era responsável por dar parecer sobre o “Poder Local” que constituía o Título VIII da Parte III da Constituição. O parecer apresentado integrava o articulado que foi publicado em anexo ao Diário da Assembleia n.º 101 do dia 7 de Janeiro de 1976 e que foi, posteriormente, sujeito a aprovação na generalidade e na especialidade.

constituía limite material da revisão da Constituição. De facto, este princípio é referido na Constituição de 1976 relativamente às assembleias políticas (artigos 155.º - n.º 1, 233.º - n.º 2 e 241.º - n.º 2), mas não em relação às câmaras municipais (artigo 252.º). Assim, surge a questão de saber se a Constituição deixa aqui liberdade para que a lei defina melhor entendimento ou se, pelo contrário, o princípio geral deva sempre prevalecer. No entender de Jorge Miranda, a conversão de votos em mandatos só deverá seguir o princípio da representação proporcional quando das assembleias políticas se tratar.³

No entanto, ficou consagrado desde logo que existiriam dois órgãos, ao nível do poder local, eleitos pelos cidadãos eleitores residentes em eleição separada para cada um dos órgãos – Assembleia Municipal e Câmara Municipal.⁴

Em sede de votação e de apresentação das posições dos partidos relativamente à CRP de 1976, a questão do modo de eleição dos órgãos representativos foi relativamente pacífica, uma vez que, os artigos 241.º (órgãos deliberativos e executivos) e 252.º (Câmara municipal) não mereceram qualquer declaração de voto e foram também aprovados por unanimidade.⁵

Podemos inferir que a regra geral de designação dos titulares dos órgão electivos, o direito de oposição por parte das minorias, a organização das autarquias locais em assembleia municipal e câmara municipal eleitas separadamente e a responsabilidade deste órgão executivo perante o deliberativo, constituíram matérias, ao tempo, devidamente consolidadas, fruto do amplo consenso que teve lugar ao nível da Assembleia Constituinte até à aprovação da CRP, em 2 de Abril de 1976. A questão que entretanto ficou por esclarecer foi a de saber se o princípio da representação proporcional estabelecido no n.º 5 do artigo 116.º, e porque constitui limite material de revisão da Constituição, tinha aplicação ao nível das câmaras municipais ou se aplicava apenas às assembleias políticas.

Uma outra questão que viria a ser levantada dizia respeito à eleição directa da Câmara Municipal que, no dizer de César Oliveira, deu origem a algumas ambiguidades. Segundo este autor «como ficou consagrado que o presidente da câmara é o primeiro candidato da lista mais votada (...), o presidente da câmara – pelo facto de ter competências pró-

³ Cf. Jorge Miranda, *O Direito Eleitoral na Constituição in Estudos Sobre a Constituição*, Lisboa, Livraria Petrony, 2 Vol., 1978, pp. 481-482.

⁴ Importa, aqui, referir que, para além destes dois órgãos, ficou consagrada na CRP a existência de um outro, a saber, o Conselho Municipal, mas este de natureza meramente consultiva.

⁵ Cf. Reinaldo Caldeira e Maria do Céu Silva, *Constituição Política da República Portuguesa 1976*, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976, pp. 733 e 735.

prias e delegáveis – assume-se como um órgão do município quando, de facto, a constituição define a câmara municipal no seu conjunto, e não especificamente o seu presidente, como órgão executivo dos municípios».⁶

Poder-se-á dizer que a Constituição de 1976 teve um papel estruturante na edificação de um poder local que carecia de medidas de regulamentação, não só das suas atribuições, competências e autonomias, mas também e particularmente da sua forma de eleição.

2. A legislação autárquica nos Governos Constitucionais

De entre o conjunto de diplomas relativos às autarquias locais produzidos neste período, merecem destaque o Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29, de Setembro e a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro por serem estruturantes no que respeita à organização de um poder local emergente.

Em 7 de Outubro de 1976, no decurso da 1ª Sessão Legislativa da I Legislatura, o CDS e o PPD apresentaram requerimentos ao I Governo Constitucional para que fossem sujeitos a ratificação pela Assembleia da República respectivamente os decretos-lei do Governo n.ºs 701 B/76 e 701 A/76 e de 29 de Setembro. O I Governo Constitucional, dando cumprimento ao consagrado na alínea a) do n.º 1 do artigo 201.º⁷ e no artigo 303.º⁸ da CRP de 1976, apresentou na Assembleia da República esses dois diplomas para ratificação. O primeiro, o Decreto-Lei n.º 701 A/76, era relativo à estrutura, competência e funcionamento dos órgãos das autarquias locais; o segundo, o Decreto-Lei n.º 701 B/76, estabelecia o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais.

Fruto da pressão a que a Assembleia da República se sentia sujeita, resultante da urgência requerida para a publicação desta legislação e que advinha da proximidade das primeiras eleições autárquicas, os debates parlamentares centraram-se, por um lado na crítica à metodologia seguida pelo Governo na produção de tal legislação e, por outro, nos princípios estabelecidos nesses diplomas que, na perspectiva do Executivo, eram os consagrados na CRP de 1976.

⁶ Cf. César Oliveira, *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Temas e Debates, 1996, p. 356.

⁷ Sobre a competência do Governo para fazer decretos-leis.

⁸ Sobre a limitação do prazo para realização das eleições dos órgãos das autarquias locais a 15 de Dezembro de 1976.

O Decreto-Lei n.º 701 A/76 suscitou, ao nível da Assembleia da República, críticas diversificadas. Assumiu-se, desde logo, que se tratava de legislação provisória e urgente que seria, em tempo oportuno, melhorada e enriquecida quer pelo reconhecimento da impraticabilidade de determinadas ideias subjacentes ao diploma, quer pela discussão mais aprofundada de alguns princípios adoptados.

As posturas assumidas na Assembleia da República tinham enquadramento partidário evidente. Assim, o entendimento assumido pelos partidos denotou a existência de uma clara clivagem entre os partidos comumente inscritos no espectro ideológico da “direita” e os da “esquerda”. O governo socialista apontou como justificação para as opções tomadas na feitura do diploma o consagrado na CRP de 1976 relativamente às primeiras eleições autárquicas e à necessidade de construir um Poder Local autónomo e representativo da vontade expressa pelos cidadãos eleitores. Privilegiou-se, assim, a representatividade em detrimento da governabilidade, da eficácia e da estabilidade governativa.

2.1. Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro

A questão que suscitou maior debate e falta de consenso na Assembleia da República reportou-se à adopção do princípio da representação proporcional segundo o método da média mais alta de Hondt para a conversão dos votos em mandatos, quer nas eleições das assembleias políticas, quer nos órgãos executivos e principalmente nestes.

2.1.1. A posição dos partidos de esquerda – A defesa da máxima representatividade

Relativamente à adopção do princípio da representação proporcional nas eleições para os órgãos das autarquias locais, o PCP assumiu uma posição que se baseava na interpretação que fazia dos preceitos consagrados na CRP de 1976 e na necessidade de construção de um poder local forte e democrático.⁹ Segundo este partido, a conversão de votos em mandatos deveria ser feita de harmonia com o princípio da representação proporcional que, no seu entendimento estava claramente definido no artigo 116.º da CRP de 1976. Era entendimento deste partido que este princípio, de acordo com o n.º 1 desse artigo, deveria constituir também regra nas eleições para os órgãos do poder local.

⁹ Cf. Debates parlamentares, I Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, in *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 27, 14-10-1976, pp. 758-759.

A posição do PCP relativamente às questões mais polémicas levantadas na Assembleia da República aquando da ratificação do Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro, estava assim em conformidade com a posição do PS e do Governo vigente e, de uma forma geral, com a dos partidos de esquerda com representação parlamentar. Os debates parlamentares ajudam a compreender esta posição que se baseava na ideia de que, ao nível das câmaras municipais, o princípio da representação proporcional era mais democrático que o maioritário, uma vez que aquele garantia representação a mais eleitores.¹⁰

A UDP, alinhando pelos partidos de esquerda, fez também a apologia do princípio da representação proporcional para presidir à conversão dos votos em mandatos em todas as eleições de órgãos políticos das autarquias locais, incluindo, naturalmente, a eleição do órgão executivo dos municípios. O argumento apresentado para justificar esta tomada de posição apoiava-se na possibilidade de fazer representar todos os partidos políticos nas autarquias locais que era proporcionado por este sistema e negado por outros.¹¹

No seio da esquerda portuguesa, ao nível da Assembleia da República, registou-se perfeita sintonia quanto à aceitação do princípio da representação proporcional como o princípio capaz de garantir, por um lado o cumprimento dos preceitos consagrados na CRP de 1976 e, por outro, a representação nos órgãos eleitos de maior número de partidos políticos e, consequentemente, de ideias, de vontades, de entendimentos e de preocupações.

2.1.2. A posição dos partidos de direita – a defesa da eficácia governativa

Os partidos de direita foram os autores dos requerimentos que solicitavam a ratificação pela Assembleia da República dos decretos-lei n.ºs 701 A/76 e 701 B/76 de 29 de Setembro. O CDS criticou severamente a adopção do princípio da representação proporcional, assim como o estabelecimento do método da média mais alta de Hondt na conversão dos votos em mandatos na eleição para o órgão executivo municipal. Não aceitou a justificação apresentada pelo Governo e pelos partidos de esquerda que se baseava na ideia de que a CRP de 1976 tinha consagrado esse princípio também para os órgãos executivos do poder local. Segundo este partido, e de acordo com as intervenções que tiveram lugar no debate parlamentar levado a efeito a propósito da ratificação dos decretos-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Cf. Debates parlamentares, I Legislatura, 1ª Sessão Legislativa, in *Diário da Assembleia da República*, I Série, nº 29, de 6 de Outubro de 1976, p. 808.

lei antes referidos, a adopção do princípio da representação proporcional para a conversão de votos em mandatos nas eleições para os órgãos executivos das autarquias locais levaria a que a diferença entre órgão executivo e órgão deliberativo residisse apenas no seu grau e não na sua natureza. Este partido considerava a câmara municipal um órgão que tinha tanto de administrativo como de político, carecendo por isso de eficácia.¹² Uma das questões de fundo levantada pelo CDS relacionava-se com o eventual prejuízo em termos de pluralismo funcional da actividade governativa do município que seria provocado pelo pluralismo ideológico decorrente da aplicação do princípio da representação proporcional na composição do executivo municipal.¹³ O CDS, através do deputado Rui Pena, considerou que as opções consignadas no Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro provocariam inoperância dos órgãos executivos dos municípios, contrariando assim o espírito da Constituição que, a este propósito, pretendia assegurar a plena eficácia do poder local.¹⁴

O PPD, desde cedo, manifestou a sua clara oposição relativamente ao estabelecimento nesse diploma de determinados princípios, entre eles o da representação proporcional na eleição dos órgãos executivos dos municípios. Em intervenção parlamentar a propósito da ratificação do Decreto-Lei n.º 701 B/76, o deputado Moura Guedes afirmou existirem dois requisitos que os órgãos executivos deveriam satisfazer: eficiência e colegibilidade. Esta última deveria garantir a democraticidade interna do órgão e evitar uma excessiva concentração de autoridade numa só pessoa e eventuais desvios de poder. Este deputado considerou, ainda, que a adopção do princípio da representação proporcional para a eleição dos executivos municipais constituía um absurdo, justificando a sua posição dizendo que, para serem eficientes, esses órgãos teriam que ter homogeneidade.¹⁵

O PPD deixou claro que o critério que deveria ser seguido para a eleição do órgão executivo municipal seria aquele que garantisse uma maioria de governo, de forma a assegurar eficácia e unidade de acção administrativa. Este partido fez ainda, através das intervenções parlamentares a propósito da ratificação do diploma em questão, forte apologia do sistema maioritário por “lista completa”, por considerar que este sistema garantiria homogeneidade ao nível do órgão executivo e permitiria aos eleitos trabalharem em conjunto. A rejeição do princípio da representação proporcional pelo PPD assentou em

¹² Idem, 9, Intervenção do deputado do CDS, Lucas Pires, p. 757.

¹³ Idem, p. 758.

¹⁴ Idem, 11, p. 826.

¹⁵ Idem, 9, Intervenção do deputado do PPD, Moura Guedes, p. 761.

argumentos relacionados com o excessivo poder de controlo por parte dos “estados-maiores” dos partidos relativamente aos eleitos para funções ao nível da câmara municipal permitido por esse sistema e ainda com a fatalidade de ele conduzir à paralisia do órgão executivo.¹⁶

Contudo, o Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro, que viria a ser ratificado pela Assembleia da República em 20 de Outubro de 1976 com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 757/76 de 21 de Outubro, cede à interpretação feita pelos partidos de esquerda relativamente ao princípio da representação proporcional e ao critério da média mais alta de Hondt na conversão de votos em mandatos consagrados no artigo 116.º da Constituição. Seria nesta base que acabariam por ser institucionalizados os órgãos do município após as primeiras eleições autárquicas em democracia ocorridas em Dezembro desse mesmo ano.

Os debates parlamentares ocorridos por ocasião da ratificação do Decreto de lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro foram muito frutíferos, pois permitiram que os partidos políticos se manifestassem relativamente ao sistema eleitoral consagrado para a eleição dos órgãos das autarquias locais. Permitiram, ainda, identificar uma clara clivagem entre a esquerda e a direita política portuguesa no que diz respeito às opções relativas ao tipo de sistema eleitoral a adoptar. De facto, enquanto a esquerda se afirmava nesta altura, quase em uníssono, favorável a este princípio, a direita unia-se também em argumentos que o refutam e o responsabilizam pela ineficácia que provocaria no domínio do exercício do Poder Local.

Os argumentos apresentados pelas duas áreas políticas podem enquadrar-se em dois domínios distintos: o normativo e o meramente político. Relativamente ao primeiro, a discussão centrou-se no artigo 116.º da Constituição de 1976 que consagra o princípio da representação proporcional para a conversão de votos em mandatos nas eleições dos órgãos políticos. Os partidos da esquerda consideraram que esse princípio deveria, à luz do n.º 1 desse artigo, aplicar-se na designação dos titulares de todos os órgãos electivos, incluindo os do poder local. Os partidos da direita por sua vez consideraram que esse princípio não deveria ser seguido na eleição para o órgão executivo municipal, dado o facto de a própria Constituição não o consagrar de forma expressa nos artigos 241.º e 252.º como o fez, no primeiro destes, para a Assembleia Municipal.

No tocante aos argumentos políticos, eles incidiram em matérias diferenciadas con-

¹⁶ Idem, 11, Intervenção do deputado do PPD, Barbosa de Melo, pp. 832-834.

soante as áreas políticas em que tinham origem. A visão da esquerda estava associada à possibilidade de fazer representar um maior número de partidos políticos no órgão executivo e, consequentemente, maior diversidade de opiniões, entendimentos e preocupações, ao mesmo tempo que permitiria, na sua perspectiva, um maior controlo político do governo municipal. Assentava, portanto, na linha de argumentação da defesa dos sistemas proporcionais. Os partidos de direita argumentavam contra o estabelecimento desse princípio em nome da eficácia, eficiência e colegibilidade indispensáveis ao órgão executivo como forma de evitar a sua inoperância. O PPD chegou mesmo a assumir como ideal a consagração do sistema maioritário para a designação do órgão executivo do município.

2.2. Evolução do sistema eleitoral autárquico

O regime eleitoral dos órgãos das autarquias locais não sofreu, ao longo do tempo, alterações significativas. Embora tenha sido assumido na Assembleia da República que o Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro constituía legislação provisória a melhorar após as primeiras eleições autárquicas em democracia realizadas em Dezembro de 1976, as alterações sobre ele produzidas não alteraram de forma substancial o seu conteúdo.

São, contudo, evidentes algumas das razões que ajudam a explicar tal facto. A ele não é, certamente, alheio o papel cumprido pelo poder local no processo de construção e consolidação da democracia em Portugal, já que ajudou de forma decisiva ao seu enraizamento e alargamento a meios menos próximos dos centros de decisão política. O processo de descentralização que gradualmente se desenrolava levou a que os cidadãos sentissem o poder mais próximo de si e a assumirem um papel cada vez mais participativo e interventivo no meio político, particularmente ao nível das instituições e organizações locais. Outro factor que se nos apresenta como determinante para uma certa estagnação da legislação relativa ao sistema eleitoral autárquico tem que ver com os princípios consagrados na Constituição. Uma qualquer alteração significativa do conteúdo dessa legislação em matéria de sistema eleitoral exigiria a revisão de determinados princípios consagrados no texto fundamental.

A postura assumida pelos partidos representados na Assembleia da República aquando do debate parlamentar quer para a CRP de 1976 quer do Decreto-Lei nº 701 B/76 deixaram antever as dificuldades com que se confrontariam quaisquer pospostas de alteração

dos princípios orientadores do sistema eleitoral autárquico. Importa ainda referir que alguns dos princípios sobre esta matéria consagrados constitucionalmente constituem ainda limite material de revisão, estando desta forma mais dificultada a sua alteração (como é o caso do princípio da representação proporcional).

Apesar de todos estes entraves a uma alteração substancial do sistema eleitoral das autarquias locais, o Decreto-Lei n.º 701 B/76 foi, ao longo de quase três décadas, alvo quer de alterações, quer de aditamentos, tendo mesmo sido sujeito a revogação no final desse período.

Menos de um mês decorrido sobre a aprovação e ratificação desse diploma na Assembleia da República, o Decreto-Lei n.º 757/76 de 21 de Outubro veio reconhecer a necessidade de introduzir «alterações e ajustamentos naquele diploma legal por forma a torná-lo mais operativo e adequado às realidades da vida nacional...»¹⁷. Este propósito foi materializado através de nova redacção dada a um conjunto de artigos do diploma em causa relativos às inelegibilidades, às incompatibilidades, ao preenchimento de vagas, às candidaturas de uma forma geral e ainda a outras matérias.

Os Decretos-Lei n.ºs 765-A/76 de 22 de Outubro e 841-A/76 de 7 de Dezembro vieram também dar nova redacção a artigos vários do Decreto-Lei 701 B/76 de 29 de Setembro, relativos a aspectos diversos do processo eleitoral. Na generalidade estes diplomas provocaram apenas alterações na redacção desses artigos não dando, portanto, lugar a modificações substanciais no processo ou no sistema eleitoral autárquico.

No decurso do ano de 1978 foram aprovadas na Assembleia da República as Leis n.ºs 69/78 de 3 de Novembro e 71/78 de 27 de Dezembro. A primeira, a lei do recenseamento eleitoral, satisfaz uma necessidade já assumida pelos vários governos constitucionais e revogou disposições do Código Administrativo ainda vigentes. A segunda criou a Comissão Nacional de Eleições, definindo o seu funcionamento, a sua composição e as suas competências. Estes dois diplomas vieram, de facto, colmatar deficiências evidentes da regulação, fiscalização e acompanhamento do processo eleitoral, ao mesmo tempo que possibilitaram o cumprimento de funções determinadas pela lei eleitoral.

De facto, pelo que até aqui constatamos, o diploma que regulava as eleições dos órgãos das autarquias locais mostrava-se quase imune a alterações profundas como as que persistentemente foram defendidas por parte do PPD e do CDS aquando da sua aprovação e ratificação. Apesar da tentativa mais uma vez levada a cabo por parte do PPD no

¹⁷ Decreto-Lei 757/76 de 21 de Outubro, Preâmbulo.

final da década de 70 com a publicação da obra de Sá Carneiro “Uma Constituição para os Anos 80”, a lei eleitoral para as autarquias locais continuaria fiel aos princípios invocados pelos partidos de esquerda e consagrados na Constituição de 1976. A revisão constitucional de 1982 não satisfez as aspirações de Sá Carneiro e o Decreto-Lei 701 B/76 manter-se-ia inalterada até 1985, altura em que foi aprovada a Lei n.º 14-B/85 de 10 de Julho.

Contudo, esta lei alterou apenas a redacção de artigos que envolviam questões meramente processuais do sistema eleitoral autárquico, em concreto matérias relacionadas com as candidaturas, com o exercício de voto por parte de deficientes, com a não realização da votação e com prazos legais a observar no processo eleitoral. Para além destas alterações, a nova lei aditou ao Decreto-Lei n.º 701 B/76 dois artigos, sendo que um deles se relacionava com aspectos processuais da formação de coligações e o outro com o Direito Subsidiário do Código de Processo Civil. Quer as alterações referidas, quer os aditamentos não envolviam matéria de sistema eleitoral, já que estava vedada constitucionalmente.

Na segunda metade da década de 80, apesar de ter tido lugar a segunda revisão constitucional, não se verificou também qualquer evolução no sentido da alteração do sistema eleitoral autárquico. O progresso neste período foi no sentido da definição do Estatuto dos Eleitos Locais com a aprovação da Lei n.º 29/87 de 30 de Junho (que viria a sofrer uma alteração através da Lei n.º 97/89 de 15 de Dezembro e um aditamento através da Lei n.º 1/91 de 10 de Janeiro) e da redefinição da organização e do funcionamento do Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE), consubstanciada no Decreto-Lei n.º 15/89 de 11 de Janeiro.

Relativamente ao Decreto-Lei n.º 701 B/76, apenas uma alteração ocorreu neste período. O Decreto-Lei n.º 55/88 provocou alteração da redacção do artigo 70.º daquele diploma relativo ao voto de cegos e deficientes.

Assim, na década de 80 duas revisões constitucionais tiveram lugar e pequenas alterações na redacção e aditamentos foram feitos no Decreto-Lei n.º 701 B/76. Pode dizer-se que, apesar das tentativas do PSD de alterar o sistema eleitoral autárquico, esse esforço foi gorado pela posição sempre assumida pelos outros partidos com assento parlamentar, particularmente os da esquerda política portuguesa.

A primeira metade da década de 90 correspondeu ao último período de governação social democrata nos 25 anos de democracia. Neste período, o PPD-PSD tentou levar a

cabo uma transformação profunda no sistema eleitoral para os órgãos das autarquias locais, primeiro através de propostas de revisão da Constituição e depois através da apresentação do projecto-lei n.º 227/VI. Contudo, essa transformação nunca chegaria a ocorrer, por razões que mais adiante analisaremos.

A produção legislativa de âmbito eleitoral das autarquias locais foi reduzida a um pequeno número de diplomas que nem sempre provocaram alteração da redacção do Decreto-lei n.º 701 B/76. A Lei n.º 31/91 de 20 de Julho, relativa à publicação e difusão de sondagens e inquéritos de oposição, revogou apenas o artigo 51.º desse diploma que estabelecia a proibição de publicação de sondagens. A Lei n.º 72/93 de 30 de Novembro (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais) que veio regular, relativamente aos partidos políticos e às campanhas eleitorais, o regime aplicável aos seus recursos financeiros, revogou os artigos 62.º a 65.º e 119.º a 121.º do diploma em questão. Os primeiros destes artigos referem-se à contabilização de receitas, às contribuições de valor pecuniário, ao limite de despesas e à fiscalização de contas. Os últimos reportam-se às receitas ilícitas das candidaturas, à não contabilização de despesas e despesas ilícitas e à não prestação de contas. De facto, quer a Lei n.º 31/91, quer a Lei n.º 72/93 não vieram alterar preceitos consagrados na lei eleitoral vigente, fundamentalmente porque as revisões constitucionais de 1989 e 1992 não tinham aberto caminho a tal alteração.

Em 25 de Janeiro de 1995, quando decorriam os últimos meses de governação social democrata que se tinha mantido no poder ao longo de mais de 10 anos, foi aprovada a Lei 9/95, sob a designação de Lei Eleitoral para as Autarquias Locais. Este diploma veio alterar um número significativo de artigos do Decreto-Lei n.º 701 B/76, para além de lhe aditar cinco artigos relativos às imunidades e Direitos, ao Voto Antecipado, ao modo de exercício do direito de voto antecipado e ao procedimento da mesa em relação aos votos antecipados. Os artigos cuja redacção foi alterada por essa lei eram de índole diversa mas não reflectiram ainda as vontades do governo em exercício em matéria de sistema eleitoral.

Em 1996 e já sob governação socialista a Assembleia da República aprovou em 12 de Julho a Lei n.º 50/96 que alterou, para além de outros diplomas legais, o Decreto-Lei n.º 701 B/76 nos seus artigos 1.º, 2.º, 4.º e 30.º, relativos, respectivamente, à capacidade eleitoral activa, à capacidade eleitoral passiva, às inelegibilidades e à assembleia de voto. Foram ainda aditados dois artigos respeitantes à capacidade eleitoral de cidadãos prove-

nientes de países estrangeiros e aos requisitos especiais para apresentação de candidaturas.

O conjunto de alterações e aditamentos que foram produzidas sobre o decreto-lei que estabelecia o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais durante a década de 90 terminou com a aprovação em 31 de Julho de 1997 da Lei n.º 110/97 que apenas alterou a redacção do artigo 18.º daquele diploma, relativo aos requisitos formais para apresentação de candidaturas.

A revisão constitucional deste ano viria a abrir caminho para que outras alterações pudessem ser feitas no sistema eleitoral que regia as eleições para os órgãos das autarquias locais.

Capítulo 2

Estrutura e organização do Poder Local (órgãos, competências, autonomias e mecanismos de decisão)

O Poder Local mereceu dedicação especial por parte de quem, a partir de 1974, se dedicou à definição e aprovação de novas formas de participação dos cidadãos nos órgãos do poder democrático. Constatamos esse facto pela observação das preocupações tidas pelos vários agentes do órgãos do poder central e, ainda, pela acção política por eles levada a cabo no sentido da institucionalização e regulamentação desse poder.

Os programas dos Governos Provisórios, a Constituição de 1976 e toda a legislação a partir de então produzida no sentido da definição e regulamentação do Poder Local são a expressão teórica e prática de uma preocupação continuada com a institucinalização, organização e enquadramento de um novo poder emergente.

Para mais em detalhe conhecermos o percurso feito por esta nova forma de poder até ao seu estágio actual, particularmente no que à sua estrutura e organização diz respeito, detemos-emos, neste capítulo, na análise dos programas dos Governos Provisórios, nos trabalhos preparatórios e na aprovação da Constituição de 1976 e, ainda, na legislação que neste contexto mais relevo teve para a afirmação do Poder Local.

1. O novo Poder Local democrático

1.1. As Autarquias Locais nos programas dos Governos Provisórios

As autarquias locais são objecto de alusão na maior parte nos programas dos Governos Provisórios. Essas referências apontam no sentido do seu fortalecimento e reformulação orgânica. O programa do I Governo Provisório, na parte relativa à Organização do Estado, incluía como uma das grandes linhas de orientação, o «fortalecimento das autarquias locais, com vista à participação activa dos cidadãos na esfera política dos respectivos órgãos».¹

Outra referência neste domínio encontra-se no programa do III Governo Provisório e aponta no sentido do «início da reformulação da orgânica da Administração Regional e Local, definindo áreas de actuação, atribuições, competências e representatividade dos seus órgãos gestores»². Mais tarde, o programa do V Governo Provisório refere como uma das razões que estão na base da descentralização político-administrativa, a necessidade de «maximizar o aproveitamento das iniciativas e recursos locais», apontando, ainda, como imperativo, “o reforço de meios financeiros e técnicos à disposição dos executivos municipais”.³ O VI e último dos Governos Provisórios consagrou, na parte relativa às tarefas, a necessidade de «proceder a uma revisão geral da situação existente nas autarquias locais».⁴

De facto, parece-nos que estas referências apontam para a necessidade de legislação e regulamentação que oriente a construção efectiva de um poder local democrático, desiderato esse que só será atingido com uma clara definição, não só dos órgãos representativos das autarquias locais, mas também da sua forma de eleição. Os programas dos governos provisórios são disso um exemplo irrefutável, ao assumirem que a consolidação da democracia dependia, em grande parte, não só do efectivo funcionamento do poder local, mas também do seu reconhecimento como suporte de um novo sistema político que era urgente instituir.

¹ Cf. *Programa do I Governo Provisório*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, pp. 1 e 2.

² Cf. *Programa do III Governo Provisório*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 181.

³ Cf. *Programa do V Governo Provisório*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 6.

⁴ Cf. *Programa do VI Governo Provisório*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 8.

1.2. O Poder Local na Constituição de 1976

A importância da dimensão local como elemento estruturante do sistema democrático foi reconhecida logo após a revolução de Abril de 1974. De facto, as sistemáticas referências às autarquias locais assentavam na ideia de que elas constituiriam os alicerces de um edifício em construção a que se chamava sistema democrático.

Os discursos nos debates parlamentares sobre a nova Constituição relevaram também a necessidade de construção de um poder local forte e autónomo, como base sustentadora da democracia que se queria institucionalizar.

A CRP de 1976 acabaria, assim, por dedicar ao poder local lugar de relevo na sua Parte III, relativa à Organização do Poder Político, ao assumir que «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais»⁵. No capítulo I do Título VIII (Poder local), dedicado aos princípios gerais, relevam-se os artigos 237.º e 238.º nos quais figuram o reconhecimento, a definição e as categorias das autarquias locais.

Na verdade, rompendo com o estatuto tradicional do poder local, o texto fundamental conferiu às autarquias locais, para além de uma certa autonomia, uma clara independência entre os seus diferentes níveis, pois que as definiu como «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas»⁶. Mas a sua preocupação não se limitou à sua definição e categorização, nem a consagrar a sua existência na organização democrática do Estado. Um conjunto de princípios, métodos e requisitos foram estabelecidos em ordem a garantir, não só o estabelecimento das autarquias locais, mas também a sua organização, funcionamento e manutenção.

De entre esses princípios merece destaque o relativo à descentralização administrativa consagrado no seu artigo 239.º que remeteu para a lei ordinária a regulação em matéria de atribuição e de organização das autarquias locais. Estas matérias são essenciais para a afirmação e consolidação de um poder local autónomo mas, apesar de consagradas na Constituição, necessitavam de regulação na lei, por forma a que pudessem ser materializadas.

⁵ CRP 76, artigo 237º, n.º 1.

⁶ CRP 76, artigo 237º, n.º 2.

Em termos de órgãos do município a CRP de 1976 consagrou a existência da assembleia municipal, da câmara municipal e do conselho municipal. A câmara municipal seria o órgão executivo, tendo o conselho um carácter meramente consultivo. Aquando da discussão na especialidade na Assembleia Constituinte do articulado sobre o Título VIII da Parte III, relativa ao “Poder Local”, os n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º (órgãos deliberativos e executivos) e o artigo 17.º (câmara municipal) não tinham merecido qualquer referência negativa ou proposta de alteração, tendo sido aprovados por unanimidade⁷.

A autonomia financeira teve também consagração na CRP 76, como demonstra o seu artigo 240.º, e veio a ser regulada através da Lei das finanças locais (Lei n.º 1/79 de 2 de Fevereiro).

1.3. Poder Local nos Programas dos Governos Constitucionais

As referências nos programas dos primeiros governos constitucionais às questões do Poder Local são diversas e todas elas tendentes a uma melhor definição da gestão e da autonomia das autarquias e, ainda, a uma mais efectiva descentralização regional e local.

O programa do I Governo Constitucional referia, em relação às autarquias locais, que a lei eleitoral deveria publicar-se até 10 de Outubro de 1976.⁸ Esta preocupação era natural, uma vez que nesse ano decorreriam, ainda, as primeiras eleições autárquicas, por força do já determinado pelas decisões tomadas na AR.

No tocante à descentralização e à gestão das autarquias, é referido neste programa uma preocupação no sentido de «acelerar a constituição das bases necessárias à democratização efectiva da vida das autarquias» e de «aperfeiçoar a gestão das autarquias»⁹.

São portanto já evidentes as preocupações com uma melhor definição e regulação do Poder Local, quer ao nível do sistema de eleição dos seus titulares, quer ao nível da sua estrutura e funcionamento. Foi neste contexto que surgiram os Decretos-Lei n.ºs 701 A/76 e 701 B/76 de 29 de Setembro, como forma de dar resposta a uma preocupação

⁷ Ver a discussão na especialidade sobre o articulado da 7.ª Comissão in *Diário da Assembleia Constituinte*, n.ºs 104, de 14 de Janeiro de 1976, pp. 3393-3394 e 105, de 15 de Janeiro de 1976, p. 3434.

⁸ Cf. *Programa do I Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 438-(4).

⁹ Cf. *Programa do I Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 438-(4).

evidente que se traduzia na necessidade de regulação quer da estrutura dos órgãos das autarquias, quer do regime eleitoral para a eleição dos respectivos titulares. Foi também na vigência deste Governo que surgiu a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, relativa às atribuições das autarquias locais e competências dos seus órgãos.

Em 30 de Janeiro de 1978 toma posse o II Governo Constitucional que é fruto de uma aliança pré-eleitoral entre o PS e o CDS. As referências ao Poder Local no programa deste Governo iam no sentido do reconhecimento das metas já atingidas pela institucionalização e consolidação da democracia, quer ao nível da instalação das autarquias locais, quer ao nível da sua capacidade de decisão, de exercício do poder político e de auto-administração¹⁰. Este reconhecimento estendeu-se também à consolidação da livre eleição dos órgãos do Poder Local e constituiu ponto de partida para que o II Governo Constitucional estabelecesse como objectivo, nesta área, o apoio à autonomia das autarquias locais, nomeadamente ao nível dos municípios¹¹.

Após a queda do II Governo Constitucional iniciou-se um ciclo de 3 governos de iniciativa presidencial. O III Governo Constitucional manifestou no seu programa claros propósitos no tocante ao Poder Local que iam no sentido de «reforçar as estruturas do poder local tornando mais eficiente e actuante a gestão das autarquias através da concessão de meios, contribuindo assim para a descentralização»¹². Estes desígnios enquadravam-se, na nossa perspectiva, num problema mais vasto que era o da autonomia necessária ao Poder Local, consubstanciada na aquisição de reais poderes políticos, só possível com uma clara definição da estrutura dos órgãos das autarquias, bem como das suas atribuições e competências. Seria, aliás, neste sentido que o programa do governo apelava para a necessidade de «apresentar propostas de lei para revisão da Lei n.º 79/77 e substituição do Decreto-Lei n.º 701 A/76»¹³.

O IV Governo Constitucional surgiu também, como dissemos, da iniciativa do Presi-

¹⁰ Cf. *Programa do II Governo Constitucional*, III Parte, Capítulo A), Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, pp. 9-10.

¹¹ Cf. *Programa do II Governo Constitucional*, III Parte, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.9.

¹² Cf. *Programa do III Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, pp. 16 e 17.

¹³ Cf. *Programa do III Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 256.

dente da República. As referências várias às autarquias locais que encontramos no programa deste governo vão no sentido da cooperação entre governos (central e local), da participação dos cidadãos ao nível local na construção da democracia e, ainda, no sentido da apresentação de legislação que reformulasse as atribuições e competências dos órgãos representativos do município.

O discurso do Primeiro-Ministro, aquando da tomada de posse do IV Governo Constitucional, apelava já para uma «cooperação entre governo e órgãos de soberania e entre governo e órgãos do poder local»¹⁴, o que demonstra, desde logo, uma vontade de aproximar os dois níveis do poder, por um lado, e de caminhar no sentido da descentralização, por outro. Existe, ainda neste discurso, um claro apelo para a «participação efectiva dos povos [que] deverá, ao nível das instituições do Poder Local, contribuir para a edificação da democracia portuguesa»¹⁵.

Apesar destas referências não constituírem, no nosso entendimento, uma preocupação do foro das atribuições, competências, ou mesmo autonomias, elas reflectem já, por um lado, um certo distanciamento entre os poderes central e local e, por outro lado, um reconhecimento por parte do governo da importância da construção de uma democracia que se queria cada vez mais participada, elementos estes que levam a repensar a definição de modelos de exercício do poder que aproximem eleitos e eleitores.

O programa deste IV Governo aposta em tomar medidas no âmbito da Administração Interna, umas relativas ao Poder Local, através da «apresentação de uma proposta de revisão da Lei n.º 79/77, que definia as atribuições das autarquias locais e a competência dos respectivos órgãos»¹⁶, e outras respeitantes ao processo eleitoral «pela aplicação da lei do recenseamento eleitoral (...) [e da] preparação dos mecanismos eleitorais»¹⁷.

O último dos governos de iniciativa presidencial, o V Governo Constitucional, apesar de governar por um período curto e pré-definido, não deixou de, ao nível do seu progra-

¹⁴ Cf. *Programa do IV Governo Constitucional* - Discurso do primeiro-ministro, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.4.

¹⁵ Cf. *Programa do IV Governo Constitucional* - Discurso do primeiro-ministro, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.8.

¹⁶ Cf. *Programa do IV Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, pp.74 e 75.

¹⁷ Cf. *Programa do IV Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.76.

ma, contemplar propósitos claros relativamente ao fortalecimento do poder local.

Uma das “Perspectivas Globais” definidas nesse programa dizia respeito ao «estabelecimento de uma rede operacional que ligue o poder central às várias sedes do poder local»¹⁸. Este propósito converge, aliás, com os propósitos definidos pelos anteriores governos que tendiam para uma cada vez maior aproximação dos governos central e locais.

Na parte relativa à Administração Local, o governo no seu programa demonstrou sentir, aliás da mesma forma que o tinham feito os governos anteriores, os problemas que afectavam o poder local e que eram relativos às questões da autonomia, da capacidade financeira e das atribuições dos órgãos das autarquias locais. Foram apresentadas como medidas nesse âmbito o «reforço da capacidade financeira das autarquias locais»¹⁹ e ainda outras acções no sentido da desconcentração de funções administrativas, da produção da Lei das Finanças Locais e do estabelecimento de capacidade técnica das autarquias locais²⁰.

Os governos constitucionais que vigoraram até à apresentação da proposta de revisão constitucional por Sá Carneiro demonstraram uma preocupação constante com as autarquias locais. Essa preocupação foi acompanhada de medidas efectivas no sentido de uma melhor definição das estruturas, competências e atribuições dos seus órgãos, bem como do seu regime eleitoral.

Foi neste período que surgiu a primeira legislação relativa às autarquias locais, nomeadamente os Decretos de Lei n.º 701 A/76 e 701 B/76 de 29 de Setembro e a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro que mais adiante trataremos. Os argumentos mais repetidos pelos governos deste período prendiam-se essencialmente com a democratização e autonomia das autarquias locais, com a descentralização e, ainda, com a eficiência da gestão das autarquias que só se tornaria possível pela atribuição de mais meios por parte do poder central. Tratava-se, pois, da construção e emancipação de um novo nível de poder democrático efectivo que, progressivamente, deveria assumir responsabilidades e compe-

¹⁸ Cf. *Programa do V Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.4.

¹⁹ Cf. *Programa do V Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.9.

²⁰ Cf. *Programa do V Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p.16.

tências que antes se situavam a um nível superior.

O PSD, o CDS e o PPM decidiram-se por uma coligação pré-eleitoral para enfrentarem as eleições legislativas de 2 de Dezembro de 1979. Essa coligação, designada Aliança Democrática (AD), acabou por sair vencedora das eleições e, pela primeira vez como consequência de um acto eleitoral democrático em eleições legislativas, se verificou em Portugal uma maioria absoluta ao nível da AR. O VI Governo Constitucional formado a partir dessas eleições, tendo por primeiro-ministro Sá Carneiro, tomou posse em 3 de Janeiro de 1980.

No seu programa, no âmbito da administração local, estão reflectidos objectivos claros quanto ao alargamento de atribuições e competências do poder local. Nesse documento pode ler-se: «o governo (...) proporá, assim, o alargamento das atribuições e competências dos governos municipais(...)».²¹ Parece estar bem patente nesta ideia a vontade de provocar alterações sensíveis ao nível do poder autárquico numa perspectiva de descentralização de atribuições e competências do nível central para o local.

O programa do VII Governo Constitucional, que viria a ser aprovado ainda no decurso do mês de Janeiro de 1981, era bastante ambicioso no que ao poder local dizia respeito. No seu capítulo II, relativo à Administração Interna, referia que se faria uma «ajustada articulação da Administração Regional e Local (...) [e] o reforço da autonomia das autarquias»²² o que vai no sentido da aproximação desejada entre os dois níveis do poder e que exige um grande entendimento relativamente aos princípios que devem prevalecer no almejado processo de descentralização de poderes, competências e atribuições do poder central para os níveis regional e local.

Parece ser também neste sentido que o programa do governo apresenta o propósito de efectuar o «alargamento das atribuições, competências e responsabilidades dos órgãos municipais».²³ Este governo enfrentou problemas vários quer ao nível interno da coligação governamental, particularmente do PSD, quer ao nível da situação económica, política e social que se vivia no país nesse período. Fruto desta situação, o VII Governo Cons-

²¹ Cf. *Programa do VI Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 2.

²² Cf. *Programa do VII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 16.

²³ Cf. *Programa do VII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 16.

titucional teve uma duração curta no poder de apenas sete meses. As preocupações com o Poder Local relevadas no seu programa não passaram, assim e mais uma vez, de um mero processo de intenções.

O VIII Governo Constitucional surgia num contexto marcado por clivagens políticas económicas e mesmo sociais que dificultavam a governação e com a responsabilidade de agendar e orientar os trabalhos relativos à primeira revisão constitucional.

O programa deste governo, na senda, aliás, do que se tinha tornado característico nos programas dos governos da AD, era também ambicioso nas propostas que apresentava para o poder local. As atribuições e competências, a gestão autárquica e a descentralização administrativa continuavam a marcar as opções principais do governo relativamente às autarquias locais.

Na parte relativa à reforma administrativa desse programa, apareciam como acções prioritárias do governo «impulsionar a revisão da legislação sobre atribuições e competências no âmbito da Administração central e local (...) [e] descentralização administrativa»,²⁴ o que, para além de ser uma opção já recorrente em todo o período pós 25 de Abril, constitui na nossa perspectiva e a par de outras opções noutros domínios, a vontade de arquitectar uma adequada consolidação e regulamentação do poder local como suporte de todo o sistema democrático português.

No âmbito da Administração Interna o programa do governo apresenta como propósitos a regionalização, a revisão global da legislação sobre o poder local e a Lei de Finanças locais.

Podemos, portanto, inferir que há uma constante preocupação com o poder local, com a sua construção como suporte da consolidação da jovem democracia portuguesa, com a descentralização administrativa, com a regulamentação das competências, atribuições e autonomias das autarquias, e, ainda, com o processo eleitoral.

Foi na vigência deste governo que teve lugar a primeira revisão da Constituição da República Portuguesa, que foi fruto de um entendimento alargado entre a AD e uma parte muito significativa dos partidos da oposição, entre eles o PS. Esta revisão incidiu em três vectores fundamentais: alteração dos poderes do Presidente da República, criação do Tribunal Constitucional e extinção do Conselho de Revolução.

²⁴ Cf. *Programa do VIII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 3.

Para além das graves crises sociais e económicas vividas no decurso do ano de 1982, o VIII governo constitucional enfrentou também crises políticas, marcadas estas pelo constante desentendimento interno da AD. Os resultados das eleições autárquicas de 12 de Dezembro desse ano acabaram por determinar uma grande crise governamental que culminou com a apresentação do pedido de demissão do Primeiro-Ministro Pinto Balsemão e com o consequente desmembramento da Aliança Democrática.

O IX governo constitucional, comumente conhecido por governo do Bloco Central, surge de uma aliança pós-eleitoral entre o PS e o PSD e tinha amplo apoio ao nível da AR. Era grave a situação económica e social herdada por este governo e uma aliança política com forte representação na AR facilitaria, naturalmente, a aplicação das medidas de contenção económica necessariamente restritivas.

O IX governo constitucional tomou posse em 9 de Junho de 1983 e veria o seu programa aprovado em 25 do mesmo mês. Dadas as grandes limitações impostas pela situação económica que o país atravessava, seria de esperar alguma contenção do governo no respeitante a projectos no âmbito do poder local, mesmo a nível legislativo, principalmente se envolvessem recursos financeiros consideráveis. Como refere César Oliveira, «o governo do bloco central se teve iniciativas legislativas interessantes para o poder local democrático teve, por outro lado, limitações económico-financeiras muito significativas que condicionaram, negativamente, o apoio às iniciativas municipais».²⁵

Não foram, de facto, numerosas as referências ao poder local feitas no programa deste governo. Contudo, ele não deixa vazio esse espaço e propõe-se a reforçar o poder local tomando medidas no sentido de fortalecer as autarquias através de um melhor entendimento e duma redefinição da «lei das finanças locais (...) [e das] atribuições das autarquias e competência dos seus órgãos».²⁶

Fruto da eleição de Aníbal Cavaco Silva para presidente do PSD, no congresso da Figueira da Foz em 19 de Maio de 1985, que o levaria a abandonar o governo, da grave crise económica e social que se vivia no país e, ainda, da crise do sistema partidário português, assistiu-se à queda do “governo do bloco central”. O Presidente da República decidiu-se pela exoneração do Primeiro-Ministro Mário Soares, pela dissolução da AR e pela marcação de eleições legislativas antecipadas para 6 de Outubro de 1985.

²⁵ César Oliveira, *História dos municípios e do poder local*, op. cit., p. 373.

²⁶ Cf. *Programa do IX Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 8.

Apesar dos magros resultados obtidos pelo PSD nas eleições legislativas de 1985, o seu líder Aníbal Cavaco Silva decidiu-se pela constituição de um governo minoritário, o X Governo Constitucional, não fazendo, assim, recurso de qualquer aliança pós-eleitoral. A situação revestia-se de alguma fragilidade pois que vários arranjos entre forças políticas com representação parlamentar satisfaziam a condição de superar o número de deputados do PSD. Essa debilidade foi, contudo, ultrapassada por altura da aprovação do programa do governo apresentado e aprovado na AR, uma vez que o PSD beneficiou da abstenção dos deputados do PRD na votação das moções de rejeição do PS, do PCP e do MDP, vindo por essa via viabilizada a vigência do X Governo constitucional.

O ano de 1985 foi também um ano de eleições autárquicas. Destas eleições, realizadas a 15 de Dezembro, saíam os órgãos do poder local que, pela primeira vez, teriam um mandato de quatro anos

O X Governo Constitucional acabou por sucumbir perante uma moção de censura apresentada pelo mesmo partido que durante o seu período de governação lhe tinha dado apoio parlamentar e, portanto, o tinha sustentado no poder – o PRD. A queda deste governo levou o Presidente da República Mário Soares, dada a dificuldade em encontrar soluções governativas entre os partidos políticos representados na AR, a determinar a dissolução do Parlamento e a convocar eleições antecipadas para 19 de Julho de 1987. Nestes termos não foi possível a este governo concretizar as medidas propostas no seu programa que, no tocante às autarquias, anunciava a vontade de criar condições para a constituição de executivos municipais maioritários.

Das eleições antecipadas de Julho de 1987 resultou a primeira maioria absoluta de um só partido, conseguida na jovem democracia portuguesa. Uma situação económica e social relativamente sólida e uma confortável maioria ao nível do Parlamento eram os elementos necessários para garantir condições de estabilidade a um governo que se propunha cumprir toda a legislatura (o XI Governo Constitucional). Essa situação permitiria, ainda, que toda acção política fosse desenvolvida de acordo com os objectivos e convicções do PSD, sem que houvesse necessidade de negociar com outras forças partidárias.

No tocante às autarquias locais, mais uma vez o programa do governo dava privilégio à ideia da constituição de executivos municipais maioritários. Em Dezembro de 1989 e antes de ter havido qualquer alteração nesse sentido, decorreriam novas eleições para os órgãos das autarquias locais, das quais resultaria uma maioria dos votos para o PS com 32,2% dos sufrágios. Este resultado constituiu uma surpresa e serviu mais uma vez para

provar a inexistência de uma relação directa entre o comportamento dos eleitores nas eleições legislativas e nas eleições autárquicas. O PSD que tinha obtido maioria absoluta dos votos na eleição legislativa de 1987 obteria apenas 31,4% nestas eleições.

O ano de 1989 foi também um ano de revisão constitucional tendo-se esta caracterizado, ao nível da organização do poder político, entre outras alterações, pela redução do número de deputados à AR, o que se reflectiu, na perspectiva de António Filipe, numa «bipolarização mais acentuada do sistema partidário nas eleições seguintes».²⁷

O XII Governo Constitucional surgiu das eleições legislativas de 1991 que vieram confirmar a hegemonia do PSD ao reforçar a sua maioria absoluta. Foram significativos os efeitos imediatos destas eleições, nomeadamente ao nível da representação parlamentar. Enquanto o PRD perdeu toda a representação ao nível do parlamento, o PCP viu-a significativamente reduzida e o PS, fruto dessa alteração, assume maior peso relativo dentro das oposições. Destes efeitos resulta um outro que se relaciona com a tendência crescente para a bipolarização da AR.

Os efeitos relacionados com a bipolarização e com a alteração da representação partidária referidos a propósito das eleições legislativas de 1991 viriam a ser também verificados nas eleições autárquicas que se realizariam em 1993. De facto, apesar de se terem aproximado, ao nível dos resultados, das anteriores eleições autárquicas de 1989, as eleições de 1993 reforçaram a bipolarização e provocaram o desaparecimento da cena política local, em termos de representação, não só do PRD, mas também da UDP. Um outro aspecto que caracterizou estas eleições foi a redução da abstenção em, aproximadamente, 3%.

No decurso desta legislatura factores houve que, de alguma forma, interferiram com a actuação do governo, nomeadamente o papel muito mais interventivo do Presidente da República Mário Soares. Outros elementos caracterizadores do XII Governo Constitucional são a “estagnação” do crescimento económico com o consequente descontentamento social, o discurso autoritário do executivo, em particular de Cavaco Silva, e uma perda crescente da sua popularidade.

A acção política mais visível relativamente às autarquias locais esteve associada à apresentação na Assembleia da República de um projecto do PSD que previa a alteração

²⁷ António Filipe, *As oposições parlamentares em Portugal*, Lisboa, Vega Universidade, 2002. p.163.

do sistema eleitoral autárquico em ordem à constituição de executivos municipais maioritários. Este assunto será mais adiante tratado com maior detalhe.

O programa do XIII Governo Constitucional foi aprovado na AR em 10 de Novembro de 1995 sem dificuldade, mas o governo do partido socialista, não tendo apoio maioritário, teria que gerir muito bem a sua acção e definir a estratégia das negociações com a oposição, de forma a poder governar.

O comportamento da oposição parece ter sido determinante para que este governo se tivesse tornado um governo de legislatura. Como António Filipe refere «as oposições de direita e de esquerda evitaram sempre aparecer aliadas contra o Governo, o que só aconteceu em casos em que a oposição do Executivo era suficientemente impopular para o justificar».²⁸

As orientações encontradas no programa deste governo parece terem-se pautado por um certo distanciamento relativamente aos propósitos enumerados pelos programas dos três governos que o antecederam, particularmente no que às autarquias locais diz respeito. Apesar disso, um ponto comum relativo ao poder local que podemos nele encontrar refere-se a matéria que diz respeito às suas atribuições e competências. Esta referência assume que «o reforço das atribuições e competências do poder local inserem-se numa visão global».²⁹

No discurso de tomada de posse do XIII Governo, verifica-se, portanto, que existe uma clara inversão nos propósitos enumerados para o Poder Local relativamente aos governos que o antecederam.

Perante os resultados obtidos nas eleições legislativas de 1999, realizadas em 10 de Outubro, coube de novo ao PS a constituição do novo governo - o XIV Governo Constitucional.

Em 9 de Novembro de 1999 o programa deste governo viria a ser aprovado na AR mais uma vez sem dificuldade, tendo merecido moções de rejeição do PSD e do BE.

No tocante às autarquias locais assumiu a vontade de reestruturar a administração eleitoral de acordo com o que resulta da revisão constitucional de 199, não tendo dado grande relevo à possibilidade já em aberto de constituição de executivos maioritários ao nível dos municípios. Este governo cairia no final do ano de 2001, por efeito dos magros resul-

²⁸ Idem, p.166.

²⁹ Cf. *Programa do XIII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 1.

tados obtidos nas eleições autárquicas de Dezembro desse ano.

O XV Governo Constitucional, fruto de um acordo pós-eleitoral entre o PPD-PSD e o CDS-PP, tomou posse em 6 de Abril de 2002. Na introdução do seu programa apela para uma «maior responsabilização política, uma relação mais próxima entre eleitos e eleitores, mais verdade e mais eficácia na gestão da coisa pública»³⁰ Parece haver neste programa um retrocesso relativamente ao discurso dirigido à necessidade de reformar os governos locais recorrentemente usado pelo PPD-PSD nos programas de governo que antes tinha liderado.

Da análise que acabamos de fazer, resulta a ideia de que os governos provisórios se preocupavam, essencialmente, com a produção da legislação relativa às primeiras eleições autárquicas, com a questão da descentralização politico-administrativa e, ainda, com o reforço de atribuições, de competências e financeiro das autarquias locais. Os programas dos governos constitucionais, até ao que foi liderado por Sá Carneiro, mantinham a preocupação dos governos provisórios relativamente à descentralização político administrativa e às atribuições e competências das autarquias locais, às quais adicionavam outras ligadas à autonomia, ao reforço da capacidade técnica e financeira. Uma grande viragem no discurso político verificou-se no VI Governo Constitucional, liderado por Sá Carneiro, que fez constar no seu programa a necessidade de se proceder à reforma do sistema eleitoral das autarquias locais, em ordem a permitir a constituição de governos maioritários.

A partir deste governo verificou-se, assim, uma alteração significativa no discurso político usado pelos partidos que suportavam os governos. Apesar de se manter a preocupação com a autonomia das autarquias locais e com o reforço das suas atribuições e competências, o discurso foi mais dirigido, particularmente nos casos dos governos sociais-democratas, à reforma dos governos municipais, tendo em vista a constituição de executivos maioritários. Abordaremos, mais em detalhe, esta questão no capítulo seguinte, onde tentaremos identificar os contributos dos diversos governos para a sustentação da necessidade de reforma da lei eleitoral para as autarquias locais.

³⁰ Cf. *Programa do XV Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, Introdução.

2. Regulamentação da organização e das atribuições das autarquias locais

2.1. Decreto-Lei n.º 701 A/76 de 29 de Setembro

O Governo socialista que cumpria a 1.^a sessão legislativa da 1.^a legislatura do I Governo constitucional, dada a proximidade de eleições autárquicas, apressou-se em aprovar o decreto-lei n.º 701 A/76 de 29 de Setembro que, por solicitação do PSD e do CDS, foram sujeitos a ratificação pela AR em Outubro do mesmo ano.

De acordo com esse decreto-lei, a realização das eleições locais exigia a «definição da estrutura, competências e funcionamento dos órgãos representativos das autarquias locais»³¹. Contudo, assumia-se que a legislação então produzida sobre essas matérias, apesar de provisória, deveria garantir o seu funcionamento de acordo com os princípios consagrados na Constituição.

Durante a discussão na especialidade para ratificação pela AR da legislação sobre o poder local produzida pelo governo, várias propostas de alteração, de substituição e de aditamento foram apresentadas pelos partidos na oposição³².

As propostas apresentadas tiveram origem, na sua quase totalidade, nos partidos de direita (CDS e PPD), mas também na UDP. Segundo estes partidos, apesar de se tratar de regulamentação provisória, deveria ser feito um esforço no sentido de uma mais clara definição das competências, atribuições e funcionamento dos órgãos das autarquias locais do que a proposta pelo governo na legislação em processo de ratificação, de forma a permitir pôr definitivamente de parte o código administrativo em vigor.

Contudo, todas as propostas apresentadas foram retiradas ou rejeitadas, acabando o Decreto-Lei n.º 701 A/76 por ser ratificado sem qualquer alteração do seu conteúdo. Assim, as atribuições, competências e o próprio funcionamento dos órgãos das autarquias locais não resultaram bem definidas neste diploma, tendo esta definição sido remetida para diploma legal a discutir e aprovar posteriormente³³. Apenas as competências da assembleia municipal e do seu presidente mereceram destaque em artigo próprio reservado para esse efeito (artigos 29.º e 30.º).

³¹ Cf. *Decreto-Lei n.º 701 A/76 de 29 de Setembro*, Preâmbulo.

³² Ver debates parlamentares na AR ocorridos entre 19 e 26 Outubro de 1976 nos D. R. N.º 30 a 34 da 1.^a Sessão Legislativa da I legislatura.

³³ *Idem*, 31, artigo 50º, n.º 1.

Relativamente à assembleia municipal, foram enumeradas algumas das suas competências actuais, aparecendo já expressa a responsabilidade para “acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal”³⁴, aspecto este que acabaria por se tornar recorrente. Por sua vez, as competências explícitas do presidente desse órgão referiam-se à convocação das sessões e à direcção dos trabalhos também por esse órgão desenvolvidos.

Este diploma previa como órgãos representativos do município, de acordo com o consagrado no artigo 250.º da CRP de 1976, a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal, sendo este de carácter consultivo³⁵.

2.2. Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro

A edificação do poder local democrático era tarefa que importava levar a cabo, uma vez produzida a legislação relativa às eleições autárquicas. Mesmo após as eleições realizadas em Dezembro de 1976, era sentimento comum entre os partidos representados na AR que a construção de um verdadeiro Poder Local democrático só então tinha dado os primeiros passos.

Este sentimento foi também expresso por César Oliveira que nos refere: «realizadas as primeiras eleições autárquicas inteiramente democráticas da história contemporânea portuguesa, instaladas as câmaras municipais e demais órgãos autárquicos previstos na Constituição da República e feitos os «arranjos» e «combinações» indispensáveis nas câmaras onde não se definiu nenhuma maioria absoluta, faltava edificar, quer do ponto de vista legislativo quer do ponto de vista organizacional e funcional o poder local democrático»³⁶.

Depois de eleições autárquicas democráticas e da constituição dos órgãos das autarquias locais, importava, portanto, estabelecer, por via legal, as suas atribuições e competências e criar a sua estrutura funcional. Estas acções deveriam consolidar o momento democrático que então se vivia ao nível do Poder local.

A Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, sendo uma lei estruturante, assumiu importância determinante neste contexto, uma vez que o Código Administrativo de 1936-1940 ainda regulava as autarquias locais, particularmente no tocante às suas atribuições e às compe-

³⁴ Idem, 31, artigo 29.º, alínea b).

³⁵ Idem, 31, artigos 20.º e 40.º.

³⁶ César Oliveira, *História dos municípios e do poder local*, op. cit., p. 359.

tências dos seus órgãos. Este diploma veio, assim, revogar todas as disposições do Código Administrativo relativas às autarquias locais e, ainda, artigos vários do Decreto-lei n.º 701 A/76 de 29 de Setembro³⁷.

Em termos de atribuições, a Lei n.º 79/77 definiu-as como sendo o universo respeitante aos interesses das autarquias locais, em concreto os relativos à administração de bens próprios e sob sua jurisdição, de fomento, de abastecimento público, de cultura e assistência e, ainda, de salubridade pública³⁸.

Esta lei dedicou um capítulo ao município, no qual definiu as competências dos órgãos representativos e consultivo que o compõem. Neste capítulo ficaram desde logo expressos, como tinha acontecido no Decreto-Lei n.º 701 A/76, poderes fiscalizadores das assembleias municipais relativamente às câmaras municipais, conforme podemos constatar no seu artigo 48.º (competências da assembleia municipal).

Relativamente à câmara municipal, a lei assumiu que o seu presidente seria o primeiro da lista mais votada, mas não lhe conferiu por isso atribuições que permitissem uma hierarquização interna da câmara ou um pendor presidencialista na pessoa do presidente.

Contudo, em sede de discussão e votação na especialidade do diploma sobre as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos, o PCP e a UDP manifestaram-se contra a escolha pelo presidente dos vereadores em regime de permanência, propondo o PCP que fossem eleitos pelos cidadãos eleitores na eleição da câmara municipal, e a UDP que fossem eleitos pela própria câmara. Importa aqui sublinhar que a posição assumida pelo PCP para justificar aquela forma de eleição se baseou no princípio da “colegiabilidade” estabelecida na Constituição e na oposição a um presidencialismo personalizado no presidente da câmara³⁹.

Esta lei retirou dos órgãos do município a designação de representativos, tendo mantido, contudo, o carácter consultivo do conselho municipal, em cumprimento estrito do determinado na Constituição. Para além destes órgãos previa a existência, ao nível do distrito e enquanto não estivessem instituídas as regiões, de uma assembleia deliberativa e de um conselho com competência para dar parecer sobre os assuntos que por força da lei dele carecessem.

³⁷ Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, artigo 114.º

³⁸ Idem, artigo 2.º

³⁹ Debates parlamentares I Legislatura, 1.ª Sessão Legislativa, in *Diário da Assembleia da República* n.º 138, de 30 de Julho de 1977, p. 4695-4696.

Talvez a maior deficiência da Lei n.º 79/77 fosse a que dizia respeito ao reconhecimento e estabelecimento de um certo pendor “governamentalista” das autarquias, conseguido através da definição da composição das assembleias distritais que integrava o governador civil do distrito, a quem competia a execução das suas deliberações⁴⁰. A este propósito César Oliveira refere: «era, no que respeitava à consagração do distrito e da assembleia distrital, numa lei fundamental como era o caso da Lei n.º 79/77, uma cedência a uma prática política que exprimia uma tentativa de “governamentalização” das autarquias atribuindo a uma entidade que a Constituição de 1976 não deu igual dignidade jurídica um tratamento específico. Na verdade, ao tratar da composição da assembleia distrital, a Lei n.º 79/77, definia que ela integrava, além de representantes das câmaras e das assembleias municipais, o governador civil do distrito que presidia às suas sessões, embora sem direito a voto, mas a quem competia a «execução das deliberações que esta tome na prossecução das atribuições do distrito»⁴¹.

Apesar da ambiguidade que caracteriza esta lei, podemos, talvez, afirmar que ela foi estruturante numa época da vida política das autarquias pautada, ainda, pelo caciquismo e pela pouca experiência ao nível do exercício do poder local democrático.

2.3. Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março

A prática democrática do poder local via-se limitada por algumas deficiências da Lei n.º 79/77 que se vieram a revelar em fase posterior à sua aprovação e entrada em vigor. Para além do pendor “governamentalista” que esta lei impunha às autarquias locais, outras deficiências se tornavam evidentes após análise do funcionamento dos órgãos do poder local ao longo dos últimos anos da década de 70 e dos primeiros da década seguinte.

A revisão da Lei n.º 79/77 veio a concretizar-se após a obtenção, através da aprovação da Lei 19/83 de 6 de Setembro, da necessária autorização legislativa para esse efeito, surgindo assim o Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março.

Este diploma, no seu preâmbulo, reconhece as limitações da legislação em vigor ao referir a existência de lacunas e deficiências da Lei n.º 79/77 que, associadas à necessi-

⁴⁰ Idem, 37, artigo 83º.

⁴¹ César Oliveira, *História dos municípios e do poder local*, op. cit., pp.363-364.

dade de revisão por ela própria imposta no seu artigo 113.º, justificavam uma nova regulamentação do funcionamento e das atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais.

Mais de seis anos após a última regulamentação destas matérias, o Decreto-Lei n.º 100/84 surgiu como inovador e decisivo para a natural evolução de um poder local que se queria cada vez mais democrático e aglutinador das responsabilidades e capacidades que continuavam no domínio da administração central, e que, por direito próprio, se deviam situar na esfera das autarquias locais.

Assim, os distritos deixaram de se enquadrar no sentido em que tinham sido considerados na lei em revisão, isto é, como divisão administrativa a vigorar até à instituição das regiões e com órgãos próprios com intervenção na dinâmica autárquica, em concreto, um conselho distrital e uma assembleia distrital com funções deliberativas⁴².

Assumia como órgãos representativos do município a assembleia municipal e a câmara municipal, admitindo também a existência de um conselho municipal, mas a instituir facultativamente pela assembleia municipal. Cumpria assim o determinado pelo artigo 150.º da Constituição vigente, com a redacção que lhe foi dada pela revisão de 1982.

Os argumentos da eficácia, operacionalidade e transparência como princípios orientadores da actividade das autarquias locais são também invocados no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 100/84, constituindo, assim, propósitos explícitos da administração central ao rever a legislação vigente no tocante às atribuições, competências e funcionamento dos órgãos do poder local.

A eficácia e a operacionalidade apareciam associadas à justificação para o alargamento do mandato dos órgãos autárquicos do período de 3 para 4 anos, o que constituía, reconhecidamente, uma alteração importante no sentido de permitir um melhor e mais abrangente planeamento das actividades a desenvolver pelos órgãos autárquicos, assim como uma melhoria na sua capacidade para o cumprimento das tarefas constantes nesse mesmo planeamento.

A transparência constituía princípio orientador nas relações entre os órgãos autárquicos, em particular na atribuição à assembleia deliberativa de maior capacidade de fiscalização sobre a actividade do órgão executivo.

Uma outra alteração significativa da nova legislação dizia respeito à possibilidade de

⁴² Idem, 31, artigo 82.º.

instituir vereadores a meio tempo a par dos em permanência e a transferência para a esfera das competências do presidente da câmara da escolha do regime de actuação desses vereadores, da fixação das suas funções e competências e, ainda, da possibilidade de alargamento por parte da Assembleia Municipal do número de vereadores em regime de permanência.

Em suma, o Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março, em nome da eficácia, da operacionalidade e da transparência, alargou as atribuições e competências das autarquias locais, satisfazendo um requisito essencial do processo democrático de descentralização, ao mesmo tempo que anulou as evidentes lacunas e insuficiências detectadas na regulamentação relativa a esses domínios. Mas, se se pode alegar tais vantagens desta legislação, é certo também que outras análises lhe atribuíram algumas deficiências, particularmente no que à instituição de um certo pendor presidencialista na pessoa do presidente da câmara diz respeito, uma vez que concentrava numa só pessoa competências que deveriam pertencer a um órgão que era colegial e não unipessoal.

2.4. Alterações ao Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março

Este decreto-lei sofreu, ao longo dos anos, sucessivas alterações. Pouco mais de um ano após a sua publicação viu alterado, através da publicação da Lei n.º 25/85 de 12 de Agosto, um conjunto considerável de artigos. De uma maneira geral, as alterações produzidas por esta lei diziam respeito às atribuições das autarquias locais, bem como às competências, normas de constituição, composição e funcionamento dos seus órgãos, produzindo assim a revogação dos artigos 1.º a 81.º e 95.º a 115.º da Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro⁴³.

Relativamente às atribuições das autarquias locais verificou-se o seu alargamento a áreas não definidas no Decreto-Lei n.º 100/84, em concreto as relacionadas com a protecção à infância e à terceira idade, com a cultura, tempos livres e desporto, com o meio ambiente e qualidade de vida e, ainda, com a protecção civil.

No tocante ao funcionamento dos órgãos das autarquias locais verificou-se uma maior clarificação das normas e procedimentos a adoptar quer nas suas sessões ordinárias e extraordinárias, quer na convocação dessas sessões.

⁴³ Lei n.º 25/85 de 12 de Outubro, artigo 197.º.

A composição dos órgãos das autarquias locais foi também alvo de alteração por parte desta lei, já que foi redefinida em termos mais precisos, sem que tenham, contudo, ocorrido modificações consideráveis. Importa salientar a precisão dada à nova redacção que determinou que os membros eleitos pelo colégio eleitoral do município passassem a ser, relativamente ao número de presidentes das Juntas das Freguesias, “em número igual ao daqueles, mais um” e não, como definido no Decreto-Lei n.º 100/84, “em número não inferior ao daqueles”.

Os restantes artigos relativos à constituição das assembleias das autarquias locais alterados por via desta lei sofreram apenas alterações na sua redacção, de forma a permitir uma interpretação dos seus preceitos que não desse lugar a equívocos.

As alterações produzidas nos artigos relativos às competências da assembleia municipal não foram também muito significativas. Uma das alterações referia-se ao alargamento da autorização a conceder à câmara municipal para que esta passasse a poder adquirir, alienar ou onerar, para além dos bens já definidos, outros bens ou valores artísticos do município. Outra dizia respeito à obrigação de publicação no Diário da República do brasão, selo e bandeira do município.

O presidente da assembleia municipal viu também alteradas as suas competências, mas de forma superficial, pois que apenas provocaram a alteração da redacção da alínea que determinava a responsabilidade de comunicar à assembleia de freguesia as faltas injustificadas do presidente da junta.

A câmara municipal foi também objecto de alterações por parte da Lei n.º 25/85. A sua composição sofreu alterações no caso de Lisboa e dos municípios com seis vereadores. O primeiro caso houve um aumento do número de vereadores de 14 para 16 e no segundo o limite inferior de eleitores foi alterado de 20 000 para 10 000. Relativamente aos vereadores em regime de permanência, assumiu a competência para deliberar sobre a sua existência e sobre o seu número até ao valor também definido nessa lei. A fixação do número de vereadores em regime de permanência só permaneceu como competência da assembleia municipal no caso de esse número exceder o limite mínimo e até a um número máximo definido nesta lei. Contudo, só seria assim perante proposta da câmara municipal.

Esta legislação veio ainda alterar as condições que determinavam a perda do mandato exercido pelos membros eleitos dos órgãos das autarquias locais, (artigo 70.º).

A Lei n.º 87/89 de 9 de Setembro, relativa à tutela administrativa das autarquias locais e das associações de municípios de direito público, veio também revogar quer a Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro (artigos 91.º a 93.º), quer o Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março (artigo 70.º e n.º 2 do artigo 81.º). No caso do primeiro diploma foram abrangidos os artigos relativos à tutela administrativa, à competência de autoridade tutelar e à dissolução dos órgãos autárquicos. No segundo, a incidência foi na perda de mandato e no impedimento do exercício do mandato dos membros dos órgãos das autarquias locais.

Cabe aqui referir que, relativamente aos órgãos representativos do município, a revisão constitucional de 1989 consagrava apenas a existência da assembleia municipal e da câmara municipal, desaparecendo a referência até então existente ao conselho municipal.

O regime de atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos foram ainda objecto de uma alteração através da Lei n.º 18/91 de 12 de Junho. Esta lei veio alterar artigos vários de Decreto-Lei n.º 100/84, artigos esses que se relacionavam de forma particular com as competências da assembleia municipal e da câmara municipal, bem como do presidente câmara.

Fruto desta alteração, foi notório o reforço das competências do Presidente da Câmara Municipal que passou a assumir novos poderes antes conferidas ao órgão executivo do município. É disso exemplo, e talvez a mais visível alteração, a transferência do órgão executivo para o seu presidente da competência para decidir sobre a existência de vereadores em regime de permanência e para fixar o seu número até aos limites impostos na própria lei.

Para além desta competência outras houve que, sendo tradicionalmente da esfera de responsabilidade do órgão executivo do município, foram atribuídas ao presidente da câmara. Foi o caso das que se relacionavam com a gestão e com os actos praticados pelos funcionários municipais, com os contractos relativos ao funcionamento do município, com a administração do património do município e com a concessão de licenças e terrenos.

De facto, o aspecto mais marcante da Lei n.º 18/91 foi o reforço das competências do presidente da câmara em desfavor do órgão executivo, já que foi este órgão que, no âmbito geral, perdeu peso relativo dentro da estrutura decisiva das autarquias locais. A Assembleia Municipal acabaria, depois das alterações provocadas por este diploma legal, por manter as suas atribuições e competências e ver até reforçada a sua importância na avaliação dos actos praticados pela câmara municipal, já que passou a poder votar

moções de censura relativamente à acção ou actos praticados pela câmara municipal ou por qualquer dos seus membros. Esta última competência, contudo, não teria outras consequências para além das políticas.

A Lei n.º 35/91 de 27 de Julho veio alterar mais uma vez o decreto-lei n.º 100/84. Contudo, as alterações produzidas foram de pormenor e não envolveram a transferência de competências entre os órgãos municipais. A Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto, relativa ao regime jurídico de tutela administrativa, revogou a Lei n.º 87/89 e todas as disposições especiais relacionadas com a perda de mandato ou dissolução de órgãos autárquicos⁴⁴. Estas constituíram, neste período, os diplomas que produziam alterações na legislação relativa às atribuições e competências dos órgãos do Poder Local.

2.5. Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro

O decreto-lei n.º 100/84 viria a ser revogado com a aprovação da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro. Na sequência da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro, aquela lei veio produzir profundas alterações no regime de atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais, contribuindo de forma decisiva para o prosseguimento do processo de descentralização e para o reforço da autonomia local, conforme consagração dada a este assunto no texto fundamental⁴⁵. As alterações provocadas pela Lei n.º 169/99 decorreram em grande medida da Lei n.º 159/99, mas deveram-se também à necessidade de considerar diplomas legislativos entretanto aprovados e, naturalmente, a revisão constitucional de 1997.

Ao nível do município, no tocante às competências e atribuições dos seus órgãos representativos, foram, de facto, substanciais as alterações provocadas por esta lei. A Assembleia Municipal, consagrada na revisão de 1997 da Constituição como órgão deliberativo do município, se por um lado viu as suas competências ampliadas numa perspectiva de reforço da sua capacidade fiscalizadora do órgão executivo, por outro viu serem-lhe subtraídas outras que se prendiam com a sua participação na definição da constituição desse órgão e na obtenção de fundos para o município. Além disso, deixou de ter qualquer interferência na determinação do número de vereadores em regime de permanência no órgão executivo, capacidade que mantinha quando fosse excedido o número de

⁴⁴ Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto, artigo 18º.

⁴⁵ A CRP, nomeadamente no n.º 1 do artigo 237º, define os princípios relativos à descentralização administrativa e à autonomia do poder local.

vereadores imposto pela lei. Assistiu-se, no tocante a estas matérias, a uma transferência de competências tradicionais da Assembleia Municipal para que passassem a ser assumidas pelo órgão executivo do município.

Para além destas, outras houve que ou deixaram de ser inscritas na esfera de responsabilidade da Assembleia Municipal, ou foram sujeitas a alteração, mantendo-se, contudo, no âmbito das suas atribuições ou competências. Entre estas incluem-se as relacionadas com a aprovação de medidas, de normas, e de áreas de construção e desenvolvimento, com deliberações relativas à criação de derramas e outras⁴⁶.

Mas foram, também, várias as novas competências assumidas pela Assembleia Municipal com a aprovação desse diploma legal. Destacam-se entre elas o acompanhamento dos resultados da actividade e da própria actividade não só da Câmara Municipal, mas também de todas as entidades em que haja participação do município no seu capital social. Para que tal acompanhamento fosse possível, o órgão executivo ficou obrigado, nesses casos, a fornecer à Assembleia Municipal toda a informação relevante. Contudo, a lei não especifica se a informação é prestada pela câmara de forma regular e espontânea ou se só ocorre mediante solicitação da assembleia. Segundo Gonçalo Ribeiro da Costa, a verificar-se a segunda hipótese, existiria confusão entre as alíneas d) e f) do n.º1 da lei em análise, pois considera que a primeira destas pressupõe um dever de informação regular que recai na câmara municipal⁴⁷.

Outras das novas competências diziam respeito ao direito de conhecer e assumir posição relativamente aos relatórios finais de acções tutelares e de auditorias realizadas quer aos órgãos quer aos serviços do município o que constituiu uma vez mais a adequação desta lei a legislação sobre essa matéria já em vigor. Passaram ainda a ser competência do órgão deliberativo do município a discussão do relatório referido no Estatuto do Direito de Oposição, a elaboração e aprovação do regulamento do Conselho Municipal de segurança (criado pela Lei n.º 33/98 de 16 de Julho) e a aprovação da criação ou reorganização de serviços municipais. A Assembleia Municipal viu também alargadas as suas competências quer em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, quer em matéria de planeamento e de índole diversa e sob proposta da Câmara Municipal.

Podemos, então, inferir que a Lei n.º 169/99 determinou profundas alterações ao nível

⁴⁶ *Lei n.º 18/91 de 12 de Junho*, alínea d) do n.º 2.

⁴⁷ Cf. Gonçalo Ribeiro da Costa, *NOVA LEGISLAÇÃO AUTÁRQUICA*, Lisboa: Editora Pergaminho, 1999 (ver anotação 2 ao artigo 53º da *Lei 169/99*).

das atribuições e competências da Assembleia Municipal e que essas alterações foram, em larga medida, uma consequência da aprovação da Lei n.º 159/99 que estabeleceu o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais. A questão que entretanto se levanta é a de saber se esse alargamento de atribuições e competências veio de alguma forma reforçar a importância do órgão legislativo, dotando-o de maior capacidade fiscalizadora do executivo, ou se, pelo contrário e apesar disso, o executivo, assumindo responsabilidades antes delegadas no deliberativo, ganhou vantagem na capacidade de determinar os destinos do município.

As competências do presidente da assembleia municipal foram alargadas em virtude de se ter procedido à adequação da lei ao conteúdo definido pelo artigo 14.º do CPA. Assumiu a capacidade para “assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações”⁴⁸, capacidade esta que, na perspectiva de alguns autores⁴⁹, confere ao presidente do órgão deliberativo do município poder para interpor recurso contencioso para anulação das decisões tomadas pela assembleia municipal e para pedir a suspensão da sua eficácia sempre que as considere ilegais.

Só o balanço das implicações da Lei n.º 169/99 permitiria saber se ela reforçou o equilíbrio de poderes e a transparência entre o órgãos executivo e deliberativo do município e ainda a capacidade fiscalizadora deste relativamente àquele. Não tivessem ocorrido alterações nas competências e atribuições da câmara municipal e do seu presidente e estariam reunidas as condições para podermos afirmar que se caminhava no sentido de um maior equilíbrio de poderes entre esses dois órgãos, de uma maior transparência do órgão executivo perante o deliberativo e, ainda, de uma maior capacidade fiscalizadora da assembleia municipal relativamente à câmara. Mas, de facto, não foi assim. O diploma em apreço alterou também substancialmente as competências e atribuições quer da câmara municipal, quer do seu presidente. Contudo, também neste caso, as alterações deveram-se em grande parte à necessidade de incorporar competências já atribuídas por legislação já em vigor, como é o caso da Lei n.º 23/97 de 2 de Julho, da Lei n.º 24/98 de 26 de Maio e 27/96 de 1 de Agosto, ao CPA e, no caso da assembleia municipal, ao conteúdo do artigo 237.º da CRP (Rev. 97).

Algumas das competências e atribuições então conferidas à Câmara Municipal transi-

⁴⁸ Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, alínea e) do artigo 54.º.

⁴⁹ Cf. anotação do artigo 14.º do CPA efectuada por Diogo Freitas do Amaral, João Campers, João Martins Claro, João Raposo, Pedro Sisa Vieira e V.P. Silva.

taram da Assembleia Municipal, como foi o caso já referido da fixação do número de vereadores que exceda o limite estabelecido pela lei. O órgão executivo passou, também, à semelhança do que fazia a assembleia, a elaborar e aprovar o seu próprio regimento.

De entre as competências assumidas pela câmara municipal, algumas havia que poderiam ser delegadas no presidente desse órgão. Contudo, outras havia em que não era assim e que eram portanto da sua exclusiva competência. Era o caso das nomeações e exonerações dos membros para o Conselho de Administração dos serviços municipalizados, das empresas públicas municipais e de todas as entidades em que o município mantivesse participação no respectivo capital social. Outros casos eram a elaboração de dos planos necessários à realização das atribuições municipais e das opções do plano e da proposta de orçamento (e sua submissão à aprovação por parte da assembleia municipal) e, ainda, da participação no planeamento relativo às atribuições e competências municipais. Contudo, houve um alargamento no tocante às competências delegáveis da câmara municipal no seu presidente, conforme se pode constatar pelas alíneas s) e aa) do n.º1 e da alínea c) do n.º 5 do artigo 65.º. Talvez a ideia que prevaleceu tenha sido a de evitar uma excessiva personalização de determinadas responsabilidades, em ordem a evitar o pendor presidencialista da figura do presidente da câmara.

A competência para dar cumprimento ao estatuto do direito de oposição deixa de ser exclusiva do presidente da câmara para passar a ser partilhada pela assembleia. Apesar disso, a tendência para o alargamento das competências e atribuições do Presidente da Câmara também se verificou. De entre as novas competências assumidas destacam-se as que se referem à sua responsabilidade relativamente às reuniões do órgão executivo municipal. De facto, à semelhança do que se verificou neste domínio com o presidente da assembleia municipal, assistiu-se a um maior responsabilização do presidente do órgão executivo nas reuniões da Câmara Municipal, pois passou a deter a competência para a sua abertura, encerramento e suspensão. A fiscalização da legalidade da actuação do órgão executivo é, também, à imagem do que se verificou com o presidente do órgão deliberativo, a justificação que alguns autores apresentam para tal alteração⁵⁰.

De entre as competências inovadoras do presidente da câmara merecem destaque as que se relacionam com a comunicação do valor fixado para a contribuição autárquica e das deliberações sobre derramas, com a resposta aos pedidos de informação solicitados

⁵⁰ Ibidem.

pelos vereadores e com a designação de funcionários para as funções de notário privativo do município e de oficial público.

Do mesmo modo, a atribuição da competência ao presidente da câmara municipal para assegurar o cumprimento das leis e a regularidade das deliberações encontra paralelismo com o legislado pela Lei n.º 169/99 relativamente ao presidente da assembleia municipal.

2.6. Alteração à Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro

A Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro viria a ser alterada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro. Esta lei provocou alterações várias e aditamentos substanciais às competências dos órgãos representativos do município e mesmo do presidente da câmara.

Relativamente à Assembleia Municipal, de entre as competências mais significativas aditadas por esta lei, merecem destaque as que se relacionavam com a aprovação dos referendos locais⁵¹ e com a apreciação da recusa por parte da câmara municipal ou seus membros de informações e documentos que impeçam os actos de acompanhamento ou fiscalização.

Em matéria regulamentar e de organização e funcionamento sob proposta da câmara municipal, verificou-se essencialmente um alargamento do âmbito das competências a novas actividades ou a áreas antes não abrangidas. É o caso da apreciação feita pela câmara municipal aos documentos de prestação de contas, matéria que será também sujeita a votação por parte deste órgão.

A apreciação deixou de se restringir aos documentos de prestação de contas para passar a abarcar também o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e sua avaliação,⁵² estando, contudo, estas acções sujeitas a limites também impostos por esta lei⁵³.

O presidente da Assembleia Municipal passou, com a alteração provocada pela Lei n.º 5-A/2002, a assumir competência para representar a assembleia a que preside, para garantir o seu normal funcionamento e, ainda, para presidir aos seus trabalhos⁵⁴. Outra competência por ele assumida refere-se à autorização da assembleia para a realização das despesas orçamentadas.

⁵¹ Idem, 48, artigo 53.º, n.º 1, alínea g.

⁵² Idem, 48, artigo 53.º, n.º 2, alínea c.

⁵³ Idem, 48, artigo 53.º, n.º 6.

⁵⁴ Cf. Lei 5-A/2002, artigo 54.º, alínea a).

A Câmara Municipal não mereceu grande relevo na Lei 5-A/2002 no que às suas competências diz respeito. Contudo, em matéria de planeamento e desenvolvimento alargou a sua competência para elaborar e aprovar, para além dos documentos de prestação de contas, o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e para efectuar a sua avaliação. Passou também a caber-lhe a capacidade para propor a realização de referendos locais, proposta esta que carece, como já referido, de aprovação da assembleia municipal.

O Presidente da Câmara Municipal assumiu, também, novas competências com a alteração da lei n.º 169/99. Destacam-se as relacionadas com a garantia de execução das deliberações emanadas da assembleia municipal e de cumprimento das decisões dos seus órgãos, a disponibilização à assembleia das minutas das actas das reuniões da câmara municipal e de outros documentos que garantam o cumprimento do previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 53.º. Outras competências houve que foram atribuídas ao presidente da câmara, mas menos significativas.

Capítulo 3

Propostas de reforma do sistema eleitoral autárquico, tendo em vista os governos maioritários

Neste capítulo debruçar-nos-emos não só sobre as propostas e projectos formais de alteração do sistema eleitoral autárquico e, por consequência, do sistema de governo das autarquias locais, mas também sobre o processo de intenções manifestados pelos partidos políticos nos programas de governo. Analisaremos também o acolhimento que as revisões constitucionais deram aos propósitos e objectivos manifestados pelos partidos políticos nesse domínio.

1. A proposta de Sá Carneiro

Foi ainda na vigência do IV Governo Constitucional, mais concretamente em Janeiro de 1979, que Francisco Sá Carneiro, então líder do PSD, publicou a obra “Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão”. Esta obra constituía, segundo o autor, um projecto que tinha em vista a revisão constitucional que teria lugar após as eleições legislativas então previstas para 1980, mas que viriam a ser antecipadas para o dia 2 de Dezembro de 1979. Ainda segundo o autor, a Parte III da Constituição da República Portuguesa de 1976, relativa à “Organização do Poder Político”, sofre nesta

proposta modificações sensíveis,¹ referindo-se, em concreto, aos seus diferentes níveis, incluindo o nível local. De facto, o artigo 107.º proposto por Sá Carneiro, relativo aos princípios gerais de direito eleitoral, que pretende substituir o artigo 116.º da CRP de 1976, no seu ponto 5, abre caminho à possibilidade de a lei estabelecer modalidades diversificadas no que à aplicação do princípio de representação proporcional diz respeito. Conforme o próprio autor refere «o n.º 5 do artigo 107.º é aditado da fórmula maleável ‘nos termos da lei’, uma vez que se trata de matéria inalterável em princípio (...), mas em que a lei ordinária poderá concretizar modalidades diversificadas. Por exemplo, poderá permitir a adopção de vários métodos compatíveis com o princípio da representação proporcional».²

Tratava-se pois de transferir para a lei ordinária a responsabilidade de estabelecer, de entre os vários métodos possíveis de representação proporcional, aquele que em cada situação fosse mais conveniente e de ultrapassar a obrigatoriedade da adopção do método da média mais alta de Hondt. Isto permitiria, naturalmente, satisfazer a conveniência do PSD, já manifestada aquando da discussão da CRP de 1976, conducente à constituição dos órgãos políticos executivos de forma tendencialmente homogénea, deixando a vigência desse método apenas para a constituição das assembleias legislativas.

No artigo 227.º, correspondente ao artigo 241.º da CRP de 1976 relativo aos órgãos deliberativos e executivos, Sá Carneiro acrescenta o n.º 3 que possibilitava a apresentação de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores nas eleições dos órgãos das autarquias locais.³ Essa proposta mantinha a aplicação da representação proporcional na eleição da assembleia, entendida, contudo, como um princípio e não como um sistema, mantendo, desta forma, a mesma terminologia usada no artigo 139.º da sua proposta de constituição, relativo ao sistema eleitoral.⁴

Aquela que nos parece ser a alteração mais significativa do título VII, em âmbito de sistema eleitoral e modo de eleição de órgãos do poder local, é a que é proposta no artigo 237.º (artigo 252.º da CRP de 1976), relativo à Câmara municipal, no qual se estabelece que o governo municipal ou órgão executivo do município seja designado pela assem-

¹ Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição Para os Anos 80*, op. cit., p.18.

² Idem, p. 88.

³ Matéria que só seria aprovada em 2001. Sobre este assunto cf. Manuel Meirinho Martins, *As Eleições Autárquicas*, op. cit..

⁴ Idem, p. 105 et 154.

bleia, conforme consagrado na Constituição de 1976, ou seja, por eleição indirecta e não pelos cidadãos eleitores.

2. Os contributos dos governos constitucionais após a proposta de Sá Carneiro

Um ano depois da publicação do projecto de alteração da Constituição, Francisco Sá Carneiro liderava VI Governo Constitucional que demonstra, no seu programa, uma clara intenção de levar a cabo, entre outros propósitos, aqueles que foram enumeradas nesse projecto: «aliados a critérios de eficácia, o governo (...) proporá (...) [a] reformulação do regime de governo municipal».⁵ Consta, ainda nesse programa, uma referência à lei eleitoral, mas desta feita numa perspectiva de ser sujeita a uma modificação que melhore e optimize a «capacidade de expressão da vontade popular».⁶

No período vigente deste governo não houve, ao nível dos debates parlamentares, referências à estabilidade governativa que se relacionassem com o poder local ou autarquias locais. Por outro lado, os objectivos acima referidos enunciados no programa do governo não passaram de meras intenções, não tendo havido lugar à sua concretização.

A preocupação com o processo eleitoral e com os partidos políticos está patente no ambicioso programa do VII Governo Constitucional, pois que se propõe a fazer o «estudo de todo o processo eleitoral» e a «revisão das leis referentes aos partidos políticos e à intervenção eleitoral».⁷ Contudo, esses propósitos não foram atingidos até porque a sua acção governativa não ultrapassou os sete meses.

No programa do VIII Governo Constitucional a reforma do processo eleitoral continuava a constituir opção para as autarquias locais.

Esse programa apresenta como um dos propósitos «aprofundar o estudo do processo eleitoral» e criar condições para a «revisão da lei (...) do processo de eleições autárquicas através de propostas a apresentar à Assembleia da República para discussão».⁸ Poder-se-

⁵ Cf. *Programa do VI Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 2.

⁶ Ibidem.

⁷ Cf. *Programa do VII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 16.

⁸ Cf. *Programa do VIII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 5.

á dizer que os ideais de Francisco Sá Carneiro relativos ao poder local perduraram para além do seu desaparecimento, pois que os seus propósitos se mantiveram patentes nos programas de governo que lhe seguiram. Apesar de não ser possível encontrar, nos programas dos governos da AD, referências directas e explícitas ao modelo de eleição dos órgãos das autarquias locais, particularmente do órgão executivo municipal, proposto por Sá Carneiro, podemos, talvez, inferir, através do estudo desses programas, que há neles uma constante preocupação com o processo eleitoral que requeria, na perspectiva desses governos, um estudo e melhoramento.

O governo do Bloco Central, o IX Governo Constitucional, apesar de colher apoio amplo na Assembleia da República, não apresentou no seu programa grandes referências ao Poder Local. As reformas do sistema eleitoral autárquico que recorrentemente eram apresentadas nos programas dos anteriores governos, não foram excepção. Fruto dessa circunstância e do facto de o país atravessar nessa altura uma grave crise económica e social as alterações no domínio das autarquias locais foram reduzidas ou pouco visíveis.

A fragilidade que caracterizava o X Governo Constitucional, um governo PSD, que era fruto do reduzido apoio que colhia na Assembleia de República, não o inibiu de no seu programa optar por um discurso justificativo das necessidades de constituição de executivos locais maioritários em ordem a atingir-se maior eficácia ao nível do poder local. Esse programa é claro nesse sentido ao referir que «Tendo em vista objectivos de eficácia, contempla o Governo propor a alteração da legislação eleitoral autárquica de forma a favorecer a constituição de executivos maioritários e tornar mais transparente a apreciação por parte do eleitorado. Por outro lado, mantendo-se a proporcionalidade na atribuição dos mandatos na Assembleia Municipal estará assegurada a representação de todas as forças significativas do concelho».⁹ A manifestação da vontade de constituir executivos locais em nome da eficácia é acompanhada pela garantia da representação de todas as forças significativas dos municípios, mas ao nível da Assembleia Municipal e não na Câmara Municipal.

O PSD, o mais fiel e antigo adepto dos executivos municipais maioritários, regressado ao poder pela mão de Aníbal Cavaco Silva promete, em matéria de autarquias locais, realizar os objectivos já apresentados na AR durante a vigência dos primeiros governos constitucionais, em particular durante a discussão do Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de

⁹ Cf. *Programa do X Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 7.

Setembro.

A dissolução do Parlamento pelo Presidente da República e a convocação de eleições antecipadas marcaram o fim de vigência do X Governo Constitucional que, conforme mais adiante veremos não produziu de facto grandes alterações no domínio do sistema eleitoral autárquico.

A liberdade de acção política de que gozava o XI Governo Constitucional, que provinha da maioria absoluta do PSD no Parlamento, teve reflexos evidentes no seu programa, nomeadamente na parte respeitante à Administração Interna. Em matéria de legislação eleitoral está bem patente nesse documento a vontade de concretizar propósitos já apresentados no programa do governo anterior que, por não gozar de condições políticas favoráveis, se viu impossibilitado de materializar. Pode ler-se nesse programa que «no que respeita à lei eleitoral para as autarquias locais deve proceder-se à respectiva alteração no sentido de facilitar a formação de executivos municipais maioritários atribuindo-se assim mais eficácia às câmaras municipais e proporcionando aos eleitores a possibilidade de melhor apreciarem os resultados da respectiva gestão».¹⁰

O objectivo da formação dos executivos maioritários ao nível dos governos municipais começa a ser recorrente por parte do PSD e aparece invariavelmente associado a argumentos que se prendem com a eficácia esperada das câmaras municipais. Outra justificação apresentada por este partido prende-se com a necessidade de tornar transparente a avaliação por parte dos cidadãos dos resultados de gestão dos executivos.

Este período político constitui de facto um marco importante pois que assinala, de alguma forma, o recuperar dos ideais de Sá Carneiro relativamente aos governos municipais. Verifica-se, contudo, nesta fase da vida política portuguesa e fruto da estabilidade governativa que advém da situação particular característica da vigência de um governo de um só partido que goza de maioria absoluta na AR, um discurso muito mais claro e assumido relativamente aos propósitos desde sempre perseguidos pelos sociais democratas – a alteração do sistema eleitoral autárquico. Mas, as eleições legislativas que deram legitimidade ao XI Governo Constitucional vieram provar que o sistema de representação proporcional pode também gerar maiorias absolutas, o que, de alguma forma contraria a necessidade de consagração do sistema maioritário como forma de garantir eficácia e transparência na avaliação dos executivos por parte dos cidadãos.

¹⁰ Cf. *Programa do XI Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, pp. 8-9.

O Programa do XII Governo Constitucional, que, uma vez mais, gozava de amplo apoio na Assembleia da República e, desta feita, ainda mais expressivo que no caso do governo anterior, foi aprovado na AR sem dificuldade e traduzia, na senda do que tinha vindo a tornar-se característico do PSD, uma cada vez maior determinação na vontade de ver alterado o sistema eleitoral, em particular o sistema eleitoral autárquico. Este programa veicula, em matéria de sistemas eleitorais, a ideia de que eles não são estáticos ou inalteráveis e ainda que constituem um importante vector para a concretização do aperfeiçoamento político desejado pelo PSD.¹¹ Em termos de sistema eleitoral das autarquias locais, considera “exigível” a sua alteração em nome de requisitos vários, entre eles os que se relacionam com a ideia de «assegurar a governabilidade e eficácia dos executivos municipais favorecendo a formação de maiorias».¹²

A análise dos programas dos governos do PSD permite identificar uma vontade clara e crescente no sentido de constituir, ao nível das autarquias locais, executivos maioritários que garantam, por um lado, a famigerada eficácia governativa e por outro uma maior transparência e visibilidade para os cidadãos da gestão municipal exercida pelos eleitos. A representação da expressão partidária e a proporcionalidade, de forma a não prejudicar a acção do governo local, ficam remetidas para a Assembleia Municipal que deveria ter capacidade fiscalizadora.

O PSD apresentou no decurso desta legislatura o Projecto de Lei nº 227/VI, relativo à Lei Eleitoral para as Autarquias Locais e à candidatura de independentes nas eleições autárquicas. A apresentação deste projecto coincidiu com a discussão na AR do Projecto de Lei 196/VI do PS respeitante à possibilidade de candidatura de independentes aos órgãos autárquicos. O diploma do PSD não mereceu bom acolhimento no seio dos partidos políticos com representação parlamentar, mas e apesar disso, acabaria por ser aprovado na generalidade pela AR em 17 de Dezembro de 1992. O processo de aprovação na especialidade foi sucessivamente adiado e só em 1995 viria a ser aprovado um texto de substituição do Projecto de Lei nº 227/VI da Comissão de Assuntos Constituintes, Direitos, Liberdades e Garantias, fruto da exigência imposta pelos partidos na oposição. Mais adiante trataremos mais em detalhe este projecto do PSD que nunca viria a ser implementado.

¹¹ Cf. *Programa do XII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 14.

¹² Idem, p. 15.

O XIII Governo Constitucional, relativamente ao sistema eleitoral autárquico, propunha-se trabalhar em ordem a «reconciliar os cidadãos com o sistema político, promovendo designadamente reformas da legislação eleitoral que, mantendo a matriz essencial de natureza proporcional, permitam a maior aproximação dos eleitos aos eleitores».¹³ Mas esta referência diz respeito à AR e não às autarquias locais.

Os argumentos da eficácia governativa tão usado pelos governos do PSD não encontram, assim, reflexo no discurso do PS no Governo e a constituição de executivos maioritários nas Câmaras Municipais não merecem qualquer referência no seu programa, o que, aliás, vai na linha do comportamento sempre assumido pelo partido relativamente a esta matéria.

Contudo, o ano de 1997 seria um ano de revisão constitucional e, fruto do entendimento havido na AR entre o PS e o PSD, foi trazido novamente para discussão a questão do sistema eleitoral autárquico, o que acabou por abrir caminho à possibilidade de constituição de executivos municipais maioritários ao nível dos municípios.

O XIV Governo Constitucional, apesar de ser o primeiro governo após a revisão constitucional de 1997, que abriu caminho à alteração do sistema eleitoral autárquico, não apresentou no respectivo programa propósito algum que se enquadrasse com clareza com a ideia da constituição de executivos municipais maioritários. Em concreto, o governo propõe-se, relativamente à administração eleitoral, a promover «a sua reestruturação, tendo em vista a respectiva caracterização como administração independente de acordo com o ordenamento constitucional resultante da revisão constitucional de 1997».¹⁴

Apesar disso, é exactamente no período do exercício deste governo que surgem propostas e projectos no sentido de alterar o Sistema Eleitoral para os órgãos do poder local, tendo tido origem no PS, no PSD, no CDS-PP e no BE, que foram alvo de amplo debate e que mais à frente trataremos.

O discurso usado no programa do XV Governo Constitucional não apela directamente para a questão dos governos locais maioritários. Há, na nossa perspectiva, duas ordens de razões que ajudarão certamente a compreender esse facto: a composição deste governo que integra um grande e um pequeno partido, o PPD-PSD e o CDS-PP, e o insucesso

¹³ Cf. *Programa do XIII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 1.

¹⁴ Cf. *Programa do XIII Governo Constitucional*, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa, p. 1.

verificado na discussão dos projectos e das propostas de alteração do sistema eleitoral para as autarquias locais ocorrida em 2001, que mais adiante, neste capítulo, trataremos.

Podemos, em suma, afirmar que assistimos a uma viragem no discurso usado nos programas de governos constituídos após a apresentação por Sá Carneiro de uma proposta de revisão da Constituição então vigente, obra esta que contemplava para as autarquias locais novos regimes de constituição dos seus órgãos representativos, particularmente da câmara municipal. A partir de então verificamos existir uma associação directa entre o modelo de governo municipal e os objectivos de governabilidade, eficácia e eficiência que deviam perseguir. Há uma clara diferenciação, relativamente a esse propósito, nos discursos dos programas dos governos, consoante fossem suportados pelo PS ou pelo PPD-PSD. Enquanto o primeiro destes vem assumindo uma posição mais “envergonhada”, o PPD-PSD sempre se arrogou como adepto incondicional dos executivos municipais maioritários. Curiosamente, foi na vigência de governos socialistas, como mais adiante veremos, que se procedeu a uma revisão constitucional que abriu caminho à alteração do modelo de constituição dos órgãos representativos dos municípios, e à apresentação, por todos os partidos com representação parlamentar, de projectos e propostas de alteração do sistema eleitoral autárquico.

3. As revisões da Constituição

3.1. A revisão de 1982

A revisão constitucional de 1982, ao extinguir o Conselho de Revolução, ficou marcada pelo afastamento dos militares do poder. Para além desta alteração, outras houve das quais se destacam, como mais importantes, a criação do Tribunal Constitucional e a alteração dos poderes do Presidente da República, numa lógica da sua limitação ou redução. Em matéria de direito eleitoral, e particularmente nos aspectos que mais directamente respeitam as autarquias locais, houve também algumas alterações que não são, apesar de tudo, significativas. Poder-se-á dizer que as propostas de Sá Carneiro neste domínio não

tiveram bom acolhimento.¹⁵

O artigo 116.º, relativo aos princípios gerais de direito eleitoral, mereceu alterações e aditamentos, mas o seu n.º 5 que se prende com a consagração do princípio da representação proporcional para a conversão de votos em mandatos, manteve-se inalterado. O mesmo aconteceu ao n.º 1 deste artigo que inclui o poder local no domínio dos órgãos aos quais se aplica o sufrágio directo, secreto e periódico, como regra de designação dos seus titulares.

J. J. Canotilho e Vital Moreira testemunham a obrigatoriedade do cumprimento dos princípios gerais de direito eleitoral em todas as eleições por sufrágio directo e referem que o princípio da representação proporcional, por ser essencial do sistema político institucional, está protegido contra qualquer revisão constitucional e que, à excepção do caso da eleição da Assembleia da República, existe liberdade de opção por métodos de representação proporcional que não sejam o método de Hondt. Consideram, ainda, que o sistema misto e método maioritário estão excluídos dessa possibilidade.¹⁶ Contudo, esta referência não difere muito da proposta de Sá Carneiro que considerava que outros métodos de representação proporcional, que não o de Hondt, podiam ser estabelecidos pela lei.¹⁷

Fica assim expressa a vontade de manter o sistema de representação proporcional na conversão de votos em mandatos, dando no entanto liberdade para que, à excepção das eleições para a AR, se possam adoptar outros métodos mas excluindo os mistos e os maioritários.

A revisão de 1982 não alterou a redacção inicial do artigo 252.º, relativo à Câmara municipal, continuando, portanto, esta a ser eleita “pelos cidadãos eleitores residentes na sua área”. Gomes Canotilho e Vital Moreira, em nota a este artigo e colocando o problema de saber se a Assembleia Municipal pode destituir a respectiva câmara, referem: «Ao contrário do que acontece com os órgãos executivos das outras autarquias, a câmara municipal é eleita, não pela assembleia municipal, mas sim, e tal como esta, directamente pelos cidadãos eleitores. Não é evidente a razão desta diferença de regime».¹⁸ Esta ideia

¹⁵ Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição Para os Anos 80*, op. cit.

¹⁶ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa 5ª Edição Revista*, Coimbra Editora, 1988. artigo 116º, p. 63.

¹⁷ Francisco Sá Carneiro, *Uma Constituição Para os Anos 80*, op. cit., p.88.

¹⁸ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit., art. 252º, nota I, p.403.

parece ir de encontro ao preconizado por Sá Carneiro que, servindo-se, aliás, do mesmo argumento, propunha que a câmara municipal fosse eleita pela assembleia municipal.

Sobre a obrigatoriedade de aplicação do sistema de representação proporcional na eleição da câmara municipal, Canotilho e Moreira são peremptórios pois consideram que «Tal como todos os restantes órgãos colegiais directamente eleitos, a câmara municipal é eleita pelo sistema de representação proporcional (...) sendo manifestamente incompreensíveis as dúvidas que se levantaram a tal respeito».¹⁹

Assim, a primeira revisão constitucional, tendo dedicado maior esforço a outras matérias, manteve, para o Poder Local, o consagrado na Constituição de 1976. De facto, as alterações produzidas nesse domínio reduziram-se a meras alterações de designação, como é o caso dos artigos 238.º e 242.º, ou à criação de novos artigos, como é o caso do artigo 249.º, mas, desta feita sem implicações substantivas na sua estrutura, funcionamento ou modo de eleição. Daqui se pode também concluir que as alterações propostas por Sá Carneiro nesse âmbito não tiveram eco numa revisão que ocorreu num momento em que a AD se encontrava no Governo.

3.2. As revisões de 1989, 1992 e 1997

A revisão constitucional de 1989 foi dirigida no sentido da alteração da organização económica e, ao nível da organização do poder político, da redução do número de deputados à Assembleia da República de 250 para 230.

Consagrou ainda a possibilidade de a lei estabelecer a viabilidade de constituição de um círculo eleitoral nacional (artigo 152.º), mas retirando a necessidade de haver proporcionalidade entre o número de deputados e o número de eleitores.

Esta revisão não foi muito interventiva ao nível do consagrado pela CRP de 1976 relativamente às autarquias locais. As alterações neste domínio viram-se reduzidas a questões de redacção ou designação, sem que tenha havido modificações significativas.

Do mesmo modo, a revisão de 1992 não produziu, no tocante ao poder local, alterações substanciais.

De entre as revisões constitucionais ocorridas depois de 1976, a revisão de 1997 foi, indubitavelmente aquela que mais contemplou a organização do poder político e, em par-

¹⁹ Idem, nota II, p.403.

ticular, a parte relativa ao poder local. Esta revisão tornou possível uma redução do número de deputados até 180, redução esta que, nos termos da constituição, deveria ser regulada pela lei eleitoral a aprovar por maioria qualificada de 2/3²⁰ e abriu a possibilidade de existência de círculos plurinominais e uninominais.²¹

Em matéria de poder local, esta revisão constitucional deu passos decisivos relativamente à possibilidade de eleição da câmara municipal de forma diversa da até aí consagrada. No artigo 239.º (anterior 241.º), relativo aos órgãos deliberativos e executivos, aditou dois números, sendo o primeiro relativo ao órgão executivo municipal e o segundo às candidaturas para as eleições do poder local. Esta alteração abriu caminho à constituição de executivos municipais maioritários já que prevê a possibilidade de eleição única para os órgãos representativos dos municípios.

4. A primeira proposta de alteração do sistema eleitoral

4.1. A proposta do PSD de 1992²²

Em 12 de Novembro de 1992, por altura da discussão na generalidade do Projecto de Lei n.º 196/VI do PS na Assembleia da República, foi admitido o Projecto de Lei n.º 227/VI do PSD relativo à Lei Eleitoral para as Autarquias Locais. A par deste projecto, outros deram entrada na Assembleia da República pela mão do mesmo partido. Diziam também respeito a leis eleitorais mas desta feita do Presidente da República, da Assembleia da República e do Parlamento Europeu que, em conjunto com o primeiro, constituíam a reforma global do PSD relativamente ao sistema eleitoral.

Sendo o Projecto de Lei n.º 196/VI do PS relativo à possibilidade de candidatura de independentes aos órgãos autárquicos, o PSD considerou oportuno apresentar o seu projecto que, para além de tratar essa matéria, incluía uma proposta de constituição de exe-

²⁰ Artigo 148.º.

²¹ artigo 149.º.

²² Cf. Debates parlamentares VI Legislatura, 2ª Sessão Legislativa, in: *Diário da Assembleia da República* n.º 13 de 13 de Novembro de 1992, pp. 357, 375, 377, 379, 381-383, 386, 388-390; *Diário da Assembleia da República* n.º 20 de 12 de Dezembro de 1992 pp. 701, 724; *Diário da Assembleia da República* n.º 23 de 18 de Dezembro de 1992, pp. 860-864, 867, 868, 871, 872, 875-881, 883 e 884.

cutivos municipais maioritários. De acordo com o projecto do PSD, ao partido que ganhasse as eleições para a câmara municipal, mesmo que por maioria relativa, seria atribuído um “bónus de maioria” que lhe permitiria a constituição, a seu favor, de executivos camarários maioritários.

Apesar de estar em debate no Parlamento o projecto de lei n.º 196/VI do PS, logo que o PSD apresentou o seu projecto de reforma da lei eleitoral para as autarquias locais toda a discussão se centrou neste, uma vez que toda a oposição o considerava inconstitucional e demolidor do processo de construção e consolidação da democracia portuguesa.

No dizer do partido proponente, o seu projecto visava criar condições de eficácia e governabilidade no seio das câmaras municipais e não era ferido de inconstitucionalidade dado que, na sua perspectiva, o n.º 5 do artigo 116.º da Constituição não se aplicaria aos órgãos executivos municipais. O PSD considera que o seu projecto respeitava o princípio da proporcionalidade, não propondo a sua inversão nem a adopção do sistema maioritário, e que, por outro lado, tendo em conta o consagrado na Constituição, criava um sistema que garantia condições de governabilidade e eficácia nas câmaras municipais, através da constituição de executivos maioritários. Tratava-se, segundo o PSD, de permitir que o partido mais votado garantisse uma maioria no executivo, deixando, contudo, espaço para que o princípio da proporcionalidade se cumprisse no preenchimento do espaço remanescente nesse órgão. Este partido considerava que os executivos maioritários, fruto da sua estabilidade e coesão, garantiriam, por um lado, eficácia e eficiência na sua actividade e, por outro, a responsabilização política dos seus titulares.

4.2. Reacções dos outros partidos à proposta do PSD²³

4.2.1. A reacção do PS

O PS manifestou, ainda durante a discussão do seu projecto de Lei n.º196/VI, o seu desacordo com o proposto no projecto do PSD relativamente à constituição de executivos

²³ Cf. Debates parlamentares VI Legislatura, 2ª Sessão Legislativa in: *Diário da Assembleia da República* nº 13 de 13 de Novembro de 1992, pp. 375,377, 379, 381-383, 384-389; *Diário da Assembleia da República* nº 20 de 12 de Dezembro de 1992 pp. 701,723, 724; *Diário da Assembleia da República* nº 23 de 18 de Dezembro de 1992, pp. 865-883.

maioritários municipais, por considerar que se tratava de matéria que pressupunha e exigia uma revisão constitucional para que pudesse ser tratada pela lei ordinária. Acusou, ainda, o PSD de ter aproveitado a oportunidade criada pela discussão do seu projecto de lei sobre a possibilidade de candidaturas independentes às autarquias locais para apresentar um projecto que, tratando a mesma matéria, introduzia uma outra relativa à constituição de executivos maioritários que, sendo inconstitucional, inviabilizaria qualquer aprovação no domínio das candidaturas independentes.

Os socialistas questionaram mesmo o PSD relativamente à sua disponibilidade para uma revisão constitucional que, no tocante às autarquias locais, fosse no sentido do abandono do sistema de representação proporcional e da consagração do sistema maioritário a duas voltas para a eleição dos presidentes das câmaras municipais, contemplando o reforço dos poderes do seu presidente, e da manutenção do sistema proporcional na eleição das assembleias municipais.

O PS assumiu, assim, que também estava preocupado com as condições de governabilidade e eficácia das autarquias locais, mas que a solução do problema deveria passar por uma revisão constitucional que consagrasse a possibilidade de formação das assembleias municipais com base em eleição directa e dos executivos municipais com origem num princípio de constituição indirecta, mas assente numa relação de confiança entre os órgãos executivo e deliberativo do município.

Sobre a proposta do PSD relativa à constituição dos órgãos executivos maioritários, o PS considerou impossível justificar constitucionalidade de uma lei que permitisse que um partido que obtivesse 30% dos votos expressos tivesse, ao nível dos mandatos no órgão executivo, mais de 50%, ao mesmo tempo que na Assembleia Municipal se seguia a regra da proporcionalidade. Tal situação não levaria, segundo os socialistas, à eficácia e estabilidade nos órgãos municipais pois que a Assembleia Municipal se sentiria desvinculada da actividade do órgão executivo, o que levaria necessariamente a menos governabilidade e, até, a situações de impasse e crises institucionais.

O projecto de lei do PSD relativo à lei eleitoral para as autarquias locais foi, ainda, criticado pelo PS pelo facto de conter um sem número de contradições, já que tentava ofuscar as suas sucessivas tentativas de alteração por lei ordinária de matérias do foro constitucional, tentativas estas sempre seguidas de um reconhecimento por parte do proponente da sua inconstitucionalidade. A este propósito foram referidas as tentativas de 1989 e de 1990, sendo a primeira relativa ao projecto de revisão constitucional que violava o prin-

cípio da proporcionalidade, e a segunda respeitante a uma proposta que visava reformular alguns dispositivos institucionais das autarquias locais.

Já em sede de discussão na generalidade do projecto de lei n.º 227/VI do PSD, o PS manteve a sua posição relativamente à inconstitucionalidade do proposto por aquele partido, ao mesmo tempo que considerou que a estratégia dos sociais democratas era inviabilizar a possibilidade de candidatura de independentes aos órgãos autárquicos.

No tocante aos argumentos da eficácia e da estabilidade apresentados pelo PSD, foi referido que o objectivo deste partido era governamentalizar o poder já que se sentia incomodado pelo pluralismo e, por isso, rejeitava a regra da proporcionalidade.

O PS opôs-se claramente à admissão na AR do projecto do PSD que se baseava na ideia de converter as maiorias relativas em maiorias absolutas, de forma a permitir a constituição de executivos maioritários, não sem implicar o abandono do princípio da proporcionalidade e, consequentemente, da expressão da vontade dos eleitores.

4.2.2. A reacção do PCP

O PCP, aquando da discussão do projecto de lei do PS sobre a possibilidade de candidatura de independentes nas eleições para as autarquias locais, fez também saber que não pactuava com as ideias expressas no projecto de lei do PSD relativo à reforma da legislação eleitoral para as autarquias locais, uma vez que ela pretendeu, no seu entender, ir ao encontro de objectivos políticos do proponente, nomeadamente o da hegemonia da vida política portuguesa a seu favor, desprezando princípios democráticos consagrados na Constituição, como era o caso do princípio da representação proporcional na conversão de votos em mandatos.

Considerando que a proposta de alteração do PSD constituía uma tentativa de perversão da democracia, afirmou que o seu acolhimento representaria uma degradação do sistema democrático português, do princípio da representação proporcional e do consequente pluralismo político. Refere ainda que o processo de adopção parcial do sistema maioritário pela via da lei ordinária, para além de ser uma forma artificial de constituir executivos maioritários, violava claramente o consagrado constitucionalmente. Esta violação era para o PCP gritante, pois que considera que vários princípios consagrados no texto fundamental não tinham sido atendidos, particularmente o n.º 5 do artigo 116.º relativo à

conversão de votos em mandatos de acordo com as regras da representação proporcional, o artigo 10.º, respeitante à igualdade de sufrágio, e, reflexamente, o artigo 2.º que estabelece o pluralismo de expressão e organização política democrática e a democracia participativa.

O PCP, fazendo referência às virtudes do sistema proporcional, rejeitou de forma peremptória os argumentos apresentados pelo PSD para justificar a reforma do sistema eleitoral autárquico. Referiu que a experiência do poder local tinha demonstrado não existir qualquer instabilidade resultante da aplicação do princípio da representação proporcional e que este apresentava vantagens reconhecidas como as relativas à possibilidade de constituição de executivos plurais que mantêm presente as diferentes sensibilidades da população, o reconhecimento da importância dos votos dos eleitores e, ainda, a maior participação dos cidadãos na construção da democracia. Por outro lado, considerou que os executivos maioritários fomentavam a “conflitualidade” entre as forças políticas, a “saturação política” e outras consequências práticas que o texto constitucional pretendeu evitar.

Uma outra leitura feita por este partido diz respeito ao propósito do PSD quando propõe alterações à legislação eleitoral. Segundo os comunistas, o verdadeiro propósito não era sequer a construção de um bipartidarismo ou de uma bipolarização da vida política portuguesa, mas sim a criação de um sistema de partido dominante que eternizasse os sociais democratas no poder.

Já por altura da discussão e aprovação na generalidade do Projecto de Lei n.º 227/VI do PSD, o Partido Comunista voltou a rejeitar os argumentos apresentados por aquele partido como justificativos de uma reforma da lei eleitoral para as autarquias locais. O argumento da governabilidade não colheu no seio do PCP que entendeu tratar-se mais de governamentalização do regime em prol de interesses eleitorais partidários e de uma estabilidade governativa imposta em perfeita convivência com a evidente instabilidade social e contrariando os interesses dos cidadãos. Na perspectiva dos comunistas, a apresentação dos projectos de reforma da legislação eleitoral teve como objectivo último exercer pressão política sobre o PS, de forma a que este cedesse aos seus propósitos relativamente à constituição de executivos municipais maioritários.

4.2.3. A reacção do CDS, de Os Verdes e do PSN

De entre os partidos com representação parlamentar e, inclusivamente, da parte de deputados independentes, a postura relativamente ao projecto do PSD foi negativa, havendo lugar a uma rejeição praticamente generalizada das reforma da lei eleitoral referente às eleições para as autarquias locais.

O CDS foi, apesar de tudo, um dos partidos que menos se manifestaram em relação à reforma proposta pelo PSD. Contudo, quer os deputados independentes, quer o partido Os Verdes, quer o PSN, assumiram a sua oposição ao projecto do PSD. Os contra-argumentos usados por estes partidos referiam-se à necessidade de instituir mecanismos que garantissem uma cada vez maior participação política de todas as áreas partidárias, de acordo com o princípio da representação proporcional, de forma a permitir a valorização da vontade do eleitorado e a evitar a subversão do sistema democrático.

4.3. O desfecho do projecto do PSD²⁴

O Projecto de Lei n.º 227/VI do PSD deu entrada na assembleia da República em 12 de Novembro de 1992 e não mereceu, de facto, bom acolhimento por parte dos partidos da oposição. Recebeu, da parte de quase todos os partidos políticos com representação parlamentar, referências pouco elogiosas que apontavam no sentido da sistemática recorrência do PSD na apresentação de diplomas que contrariavam os princípios consagrados na Constituição da República Portuguesa.

Por alegado lapso, o PSD tinha introduzido o “bónus de maioria” não apenas nos executivos, mas também nas assembleias municipais, tendo, o seu projecto sido, por isso, impugnado. A 3 de Dezembro de 1992 a comissão responsável (1ª Comissão) procedeu à correcção desse lapso.

Em 11 de Dezembro de 1992 foi aprovado na AR um parecer da Comissão de Assuntos Constituintes, Direitos, Liberdades e Garantias que dizia respeito aos recursos interpostos pelo PCP e pelo PS da decisão do Presidente dessa assembleia de admitir o projecto de lei do PSD para a reforma da Lei Eleitoral para as Autarquias locais. Aprovado

²⁴ Debates parlamentares VI Legislatura, 2ª Sessão Legislativa in: *Diário da Assembleia da República* nº 20 de 12 de Dezembro de 1992 p. 724; *Diário da Assembleia da República* nº 23 de 18 de Dezembro de 1992, p. 888.

esse parecer, os recursos por inconstitucionalidade acabaram, assim, por ser rejeitados em plenário nessa mesma data. A sua discussão na generalidade na AR iniciou-se em 17 de Dezembro de 1992 a par da discussão de todos os outros projectos apresentados pelo PSD para a reforma global das leis eleitorais para os órgãos de soberania portugueses e da lei eleitoral para o Parlamento Europeu.

O projecto acabaria por ser nessa data aprovado na generalidade, tendo merecido votos favoráveis do PSD e votos contra do PS, do PCP, do PSN e, ainda, de dois deputados independentes. O CDS absteve-se nesta votação. O texto da Comissão de Assuntos Constituintes, Direitos, Liberdades e Garantias de substituição do Projecto de Lei n.º 227/VI do PSD relativo à Lei Eleitoral para as Autarquias Locais acabaria por ser aprovado na AR, em votação final em 25 de Janeiro de 1995. Este projecto nunca viria, contudo, a ser implementado.

5. As propostas de 2000 / 2001

Depois da revisão constitucional de 1997, que abriu caminho à possibilidade de constituição de novos modelos de governo municipal, os principais partidos com representação parlamentar envidaram esforços no sentido de produzir propostas e projectos que pudessem estar na base da alteração do sistema eleitoral autárquico e das atribuições e competências dos seus órgãos (responsabilidades, dependências, etc.).

As exposições de motivos apresentados pelos partidos políticos denotam uma clara clivagem, não entre a “direita” e a “esquerda”, mas sim entre os grandes e os pequenos partidos.

5.1. Partido Socialista – alteração da sua posição anterior

O Partido Socialista, no governo desde 1995 e, portanto, já no exercício da segunda legislatura consecutiva, apresentou à AR em 26 de Junho de 2000 a Proposta de Lei n.º 34/VIII (GOV) que criava a lei orgânica que regulava a eleição dos membros e a constituição dos órgãos das autarquias locais. Na exposição de motivos da proposta de lei apresentada pelo governo era referido, como objectivo da reforma do sistema eleitoral, o “aperfeiçoamento da qualidade da democracia” que devia ser obtido através de uma progressiva melhoria da relação estabelecida entre cidadãos e instituições políticas, como,

aliás, já constava no seu programa de governo. De entre os aspectos envolvidos na reforma do sistema eleitoral o governo considerava que a questão do mandato e da constituição dos órgãos autárquicos eram o objectivo final do sistema e do processo eleitoral.²⁵

São apontadas algumas deficiências, lacunas e efeitos do método em vigor, consubstanciadas no Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro, das quais se destacam os “bloqueios da gestão municipal” a que se vêm sujeitas as autarquias que gozam apenas de maioria relativa, a pouca dinâmica da política ao nível local, a debilidade da fiscalização e do debate nos governos municipais e a dificuldade de responsabilização pela gestão praticada. Estes efeitos provocavam, na perspectiva do governo PS, não só a falta de transparência do jogo democrático, mas também dificuldades na satisfação dos interesses dos cidadãos.

Tendo por base os defeitos identificados, o PS julgou oportuno apresentar uma proposta que constituísse, por um lado, uma solução para os problemas encontrados e que, por outro lado, satisfizesse objectivos claros determinados por uma das forças políticas com maior expressão ao nível dos órgãos do sistema político português.

O governo assumiu como propósitos primeiros dessa proposta a alteração do sistema eleitoral das autarquias locais, de forma a garantir no seio do órgão executivo do município uma maior homogeneidade que lhe conferisse a estabilidade necessária para exercer a sua acção política. Enquadrados nesses propósitos apareciam, também, elementos relacionados com a personalização do voto na eleição do órgão executivo do município e o aumento da capacidade de fiscalização e controlo por parte dos órgãos deliberativos relativamente às câmaras municipais.

Cumpridos estes propósitos, estariam superados, no entender do governo, os aspectos que se revestiam de maior necessidade de alteração e actualização e que permitiam satisfazer os requisitos dos órgãos executivos que se traduziam em coesão, qualificação e eficácia.

Outros elementos havia que constituíam desideratos da reforma proposta pelo governo e que de alguma forma eram também argumentos que a suportavam. São eles a transparência do jogo democrático conseguida através de uma clara definição das responsabilidades dos órgãos executivos e deliberativos, a possibilidade de concretizar a alternância democrática de forma a permitir uma clara orientação, quer da maioria, quer da oposição

²⁵ Cf. *Proposta de Lei n.º 34/VIII/GOV de 26 de Junho de 2000* – Exposição de Motivos

e, ainda, uma maior coesão no seio do órgão executivo e uma melhoria da qualidade da participação política das assembleias locais que viabilizavam uma avaliação por parte dos cidadãos do funcionamento dos órgãos do poder local.

De acordo com os proponentes, o novo sistema permitiria uma maior legitimação eleitoral, o estabelecimento de padrões elevados de confiança entre os titulares do órgão executivo e, por outro lado, exigiria a aprovação por parte da assembleia dos actos praticados pelo governo municipal.

Na perspectiva do governo as soluções propostas pretendiam promover a criação de um modelo da composição dos órgãos autárquicos e a alteração na constituição do órgão executivo que garantisse governabilidade, eficiência e operacionalidade. Para além disso visavam facilitar o processo de responsabilização política e incrementar os poderes de fiscalização e as competências das assembleias.

A proposta apresentada determinava a eleição única e simultânea das assembleias e dos presidentes dos órgãos executivos, passando a caber a estes o direito de designar os restantes elementos constituintes do órgão a que presidiria. Por outro lado, a Assembleia municipal veria aumentada a sua capacidade fiscalizadora, uma vez que passaria a ser envolvida no processo de aprovação do programa, da constituição e da remodelação do órgão executivo.

A constituição dos órgãos executivos contaria com a participação de uma ou mais forças políticas de forma a garantir a necessária homogeneidade para a redução no seu número de titulares. As soluções para as crises políticas mais graves poderiam ser encontradas pela marcação de novas eleições, devolvendo assim aos cidadãos o seu direito de decidir.

A proposta do governo procurava caracterizar este modelo de poder autárquico pela existência de um equilíbrio entre as legitimidades das assembleias e dos órgãos executivos e, ainda, pela atribuição ao eleitorado do direito de exigir responsabilidades às forças políticas no poder e de chamar a si a resolução das crises políticas, através de novas eleições, sempre que tal se justificasse.

A Proposta de Lei nº 34/VIII, para satisfazer os requisitos apresentados na exposição de motivos antes mencionadas, continha alterações consideráveis relativamente ao estabelecido nos Decretos-Lei n.ºs 701 A/76 e 701 B/76 de 29 de Setembro. De entre essas alterações relevam-se aquelas que, no âmbito dos órgãos das autarquias locais, diziam respeito ao seu modo de eleição, ao critério de eleição do presidente e dos outros mem-

bros do órgão executivo e ao processo de formação e remodelação deste órgão.

No tocante ao modo de eleição dos órgãos das autarquias locais, a proposta de lei alterava, relativamente aos órgãos a eleger, a designação de “representativos” para “deliberativos”, o que pressupunha, desde logo, que o órgão executivo não é eleito separadamente, saindo, portanto, da eleição para o órgão deliberativo.²⁶

Relativamente aos critérios de eleição, mantinha o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt para a conversão de votos em mandatos, mas referidos, naturalmente, à eleição para o órgão deliberativo.²⁷

Era no tocante ao órgão executivo que a proposta do governo mais incidia, alterando o anteriormente estabelecido²⁸ para o seu processo de formação, para a eleição do seu presidente e designação dos restantes membros que comporiam o órgão e, ainda, para possibilidade de remodelação do executivo por parte do seu presidente. Era, então, proposto que o órgão executivo saísse da eleição para o órgão deliberativo, correspondendo o presidente ao primeiro elemento da lista mais votada nessa eleição.²⁹ Caberia a este a livre escolha ou designação dos restantes membros que viriam a compor o órgão executivo, designação esta que deveria ser feita de entre os membros directamente eleitos na eleição para o órgão deliberativo.³⁰

Era, ainda, proposto que o programa, a constituição e o preenchimento de vagas de vereadores do executivo, embora da responsabilidade do seu presidente, carecessem da aprovação pelo órgão deliberativo, sendo contudo exigida uma maioria de dois terços para a sua rejeição que, a ocorrer por duas vezes, implicaria a realização de eleições intercalares.³¹

A remodelação do órgão executivo, total ou parcial, seria, de acordo com a proposta do governo, da iniciativa e responsabilidade do presidente, exigindo, no entanto, que fosse apresentada por este ao órgão deliberativo, primeiro sob a forma de proposta e depois para a respectiva aprovação.³²

²⁶ Idem, artigo 11º.

²⁷ Ver artigo 13º da *Proposta de Lei n.º 34/VIII/GOV de 26 de Junho de 2000*, que está conforme os artigos 113º n.º 5, 239º n.º 2 e 258º h) da CRP.

²⁸ *Decreto de Lei 701 B/76 de 29 de Setembro*.

²⁹ Cf. *Proposta de Lei n.º 34/VIII/GOV de 26 de Junho de 2000*, artigo 227º.

³⁰ Idem, artigo 227º.

³¹ Idem, artigo 229º.

³² Idem, artigo 233º.

5.2. Partido Social-Democrata

Em 30 de Janeiro de 2001, mais de sete meses depois da apresentação da proposta de lei n.º 34/VIII pelo Governo, o PSD apresentou na AR o Projecto-Lei n.º 357/VIII relativo à Lei Eleitoral para as Autarquias Locais. Na exposição de motivos deste projecto, o PSD, apesar de reconhecer o sucesso conseguido pelo Poder Local na consolidação da democracia e no desenvolvimento local, considerava existirem entraves e perversidades no seu funcionamento que justificavam, em nome da eficiência, da eficácia, da transparência e da responsabilização política, uma reforma da lei eleitoral para as autarquias locais. Esta posição partidária aparecia reforçada por recurso à proposta feita em 1979 por Sá Carneiro que ia no sentido do estabelecimento de apenas uma eleição directa para os órgãos das autarquias locais e da consagração do princípio da coerência política do órgão executivo perante o deliberativo.

Para tornar ainda mais claro que não se tratava de uma posição conjuntural era referido que, mesmo depois de Sá Carneiro e ainda no decurso dos anos 80, o PSD, por não haver suficiente abertura por parte das outras forças políticas para uma reforma do poder local, propôs que, em nome da governabilidade, da responsabilização política e mantendo o princípio da representação proporcional, se consagrasse o princípio dos executivos maioritários ao nível das autarquias locais.

Por considerar que a proposta do PS apontava no sentido da parlamentarização do poder local e querendo aproveitar a possibilidade conferida pela revisão constitucional de 1997, o PSD propôs que a composição do órgão executivo das autarquias locais passasse a ser determinada pelo seu presidente, de forma a tornar-se eficiente e fiável, a garantir a governabilidade e estabilidade e, por questões que se prendiam com a transparência e responsabilização políticas, a obrigar à apresentação aos cidadãos eleitores de contas relativas à sua acção política.

Por forma a estabelecer o devido equilíbrio democrático, este partido propôs que fosse incrementada a capacidade de controlo e fiscalização política da AM, que fossem abertos novos canais de informação e discussão política entre os órgãos executivo e deliberativo e, ainda, que a assembleia fosse elevada no seu estatuto e dotada de mais meios.

Um pilar essencial do projecto de lei apresentado era a eleição do presidente da câmara como o primeiro elemento da lista mais votada na eleição para a assembleia deliberati-

va e o facto de este poder designar, de entre os membros directamente eleitos para essa assembleia, pelo menos 50% dos vereadores.

Na perspectiva do PSD, os elementos caracterizadores do equilíbrio político democrático da Assembleia Municipal eram a sua maior capacidade de fiscalização e controlo do órgão executivo, conseguida pela dependência do presidente deste órgão relativamente ao órgão deliberativo para a aprovação do plano de actividades e do orçamento, e, ainda, a obrigatoriedade de destituição simultânea dos dois órgãos, em caso de duas rejeições de aprovação das propostas da câmara municipal. Aspectos apontados como relevantes, relativamente ao reforço das Assembleias Municipais, relacionavam-se com a elevação do seu estatuto político, derivada do incremento da sua função fiscalizadora e de controlo do órgão executivo, e com a centralização nesse órgão do debate sectorial sobre as questões essenciais da acção governativa municipal.

Este partido apresentou no seu projecto de lei eleitoral para as autarquias locais um conjunto de alterações significativas que iam no mesmo sentido da proposta do governo socialista.

Quanto ao modo de eleição é proposta a eleição por sufrágio universal, directo e secreto, por listas plurinominais, para os órgãos deliberativos das autarquias locais, mantendo, na conversão de votos em mandatos, o sistema de representação proporcional, segundo o método da média mais alta de Hondt.³³

Relativamente à câmara municipal como órgão colegial do município, era proposto, na mesma linha do governo socialista, que o seu presidente fosse o cidadão que encabeçava a lista mais votada nas eleições para o órgão deliberativo. Os seus vereadores seriam designados de entre os eleitos para a assembleia municipal em número a determinar, mas em concordância com a dimensão populacional do município.³⁴

A designação dos vereadores pertencentes à lista mais votada seria feita, de acordo com o projecto do PSD, livremente pelo presidente da câmara e seguindo o método da média mais alta de Hondt, mas de tal forma que garantisse que metade mais um dos mandatos fossem atribuídos a essa lista. Os mandatos remanescentes seriam atribuídos às outras listas, de acordo com o mesmo método.³⁵

Ocorreria a dissolução dos órgãos autárquicos no caso de se verificarem duas rejeições

³³ *Projecto de Lei nº 357/VIII de 30 de Janeiro de 2001*, artigo 2º.

³⁴ *Idem*, artigo 5º.

³⁵ *Idem*, artigo 7º.

consecutivas, sendo que a segunda delas exige, para que produza efeitos, maioria absoluta dos membros em efectividade de funções na Assembleia Municipal.³⁶

5.3. CDS-PP

O CDS-PP apresentou na AR em 1 de Fevereiro de 2001 o Projecto de Lei n.º 364/VIII, relativo à criação do regime que regulava a constituição das autarquias locais e respectiva eleição dos seus membros. Na exposição de motivos o CDS-PP justificava a necessidade de se proceder a uma reforma do sistema eleitoral autárquico por considerar que, por um lado, o sistema vigente não se adequava à nova realidade e, por outro, por esse sistema não motivar a participação dos cidadãos, aspecto este que constituía, na sua perspectiva, a base do aperfeiçoamento do sistema democrático.

Assumindo o partidarismo e a eleição directa, universal e proporcional de todos os órgãos das autarquias locais como princípios fundamentais da democracia, considerava que, nesse aspecto, devia ser preservado o estabelecido no sistema eleitoral vigente. Apesar disso, considerava que em nome de seis princípios fundamentais se devia proceder à reforma do regime de constituição e de eleição dos órgãos do poder local. Esses princípios eram a modernidade, a governabilidade, a representatividade, a estabilidade, a proximidade e, por fim, a renovação do sistema.

A modernização aparecia associada à ideia de absorver as inovações tecnológicas e à necessidade de considerar novas formas de inelegibilidade e de ilícito criminal, novos regimes de propaganda eleitoral e, ainda, à possibilidade de concretizar eleições antecipadas e o uso de meios electrónicos nos processos eleitorais.

A governabilidade constituía argumento para a necessidade de uma reforma no sistema vigente pois que, no entender do CDS-PP, quem ganhasse deveria governar e, pelas promessas, devia ser responsabilizado o titular eleito para o órgão executivo. Contudo, a governabilidade deveria ser obtida de modo diferente do proposto pelos grandes partidos, isto é, a formação de maiorias no órgão executivo deveria ser conseguida pelo acréscimo de vereadores, permitindo a prevalência na representação das escolhas feitas pelos cidadãos.

A consagração do sistema de representação proporcional e do método de Hondt para a

³⁶ Idem, artigo 10º.

conversão de votos em mandatos, associada ao estabelecimento da eleição por sufrágio directo e universal para todos os órgãos do poder local assegurariam, na perspectiva do partido, a satisfação da representatividade como princípio fundamental do sistema proposto.

A capacidade fiscalizadora da AM relativamente aos actos praticados pelo órgão executivo e a possibilidade de apresentação de moções de censura e de confiança ao governo municipal em exercício, embora a aprovar por maioria absoluta, garantiriam, por um lado, o cumprimento das deliberações da assembleia e por outro a manutenção do princípio da estabilidade.

O projecto do CDS-PP consagrava a possibilidade de candidatura de Grupos de Cidadãos Eleitores nas eleições para os órgãos do poder local, o que se traduzia, na sua perspectiva, na satisfação do princípio da proximidade e, em ordem a garantir o princípio da renovação, determinava a limitação do exercício do Presidente da Câmara a três mandatos.

O CDS-PP, apresentando-se como apologista do sistema de representação proporcional e da formação de governos maioritários nas autarquias locais, alterou a sua posição nesta matéria, já que o discurso tradicional do partido rejeitava a representação proporcional no sistema eleitoral português.

O CDS-PP no seu Projecto-Lei n.º 364/VIII de 1 de Fevereiro de 2001 manifestava uma posição radicalmente oposta à dos dois partidos portugueses com maior expressão eleitoral.

De facto, o modo de eleição proposto quer pelo PS no Governo, quer pelo PSD na oposição, não mereceram acolhimento no CDS-PP que considerava ser de manter o estabelecido na lei eleitoral de 1976, isto é, uma eleição por cada um dos órgãos representativos das autarquias locais.³⁷

A questão da conversão de votos em mandatos reunia, apesar de algumas variações propostas, um consenso alargado de entre os partidos com representação parlamentar envolvidos neste processo de alteração da lei eleitoral para as autarquias locais. O CDS-PP propunha, também, que a conversão de votos em mandatos se fizesse por aplicação do sistema de representação proporcional e de acordo com o método da média mais alta de Hondt.³⁸

³⁷ *Projecto de Lei n.º 364/VIII de 1 de Fevereiro de 2001*, artigo 9.º.

³⁸ *Idem*, artigo 11.º.

No tocante à composição dos órgãos executivos, o CDS-PP distinguiu-se de todos os outros partidos ao propor que ao número estabelecido de vereadores para cada município fossem acrescentados mais dois que deveriam exercer funções a tempo parcial e sem remuneração.³⁹ Estes vereadores permitiriam a constituição de órgãos executivos maioritários, materializando assim a ideia de que deveria governar quem saísse vencedor das eleições.

O presidente do órgão executivo municipal seria o primeiro elemento da lista mais votada na eleição para este órgão,⁴⁰ uma vez que haveria, na perspectiva deste partido, eleições separadas para a câmara municipal e para o órgão deliberativo do município.

Também em relação à designação dos restantes membros que compunham o órgão executivo, o CDS-PP manifestava posição diferente da do PS e do PSD ao propor que eles fossem eleitos directamente pelos cidadãos eleitores da área do município.⁴¹

A ocorrência de vacatura na função do presidente ou dos vereadores deveria ser colmatada por recurso à lista ordenada apresentada para a eleição da câmara municipal. A impossibilidade de preenchimento das vagas ocorridas levaria, inevitavelmente, a eleições intercalares.⁴²

5.4. Bloco de Esquerda

Em 31 de Janeiro de 2001 este partido apresentou à AR o Projecto-Lei n.º 360/VIII, relativo à reforma do sistema eleitoral autárquico. Na exposição de motivos do projecto, admitindo a possibilidade de o sistema vigente ter prejudicado a eficiência imediata das medidas dos órgãos executivos, o BE considerava que ele manteve a confiança dos cidadãos. Admitindo também a sua reforma, afirmava que ela só deveria ter lugar se fossem ampliadas as suas virtudes.

Condenou a hipótese de constituição de executivos monocores, por razões que se prendiam com a cedência de poderes absolutos à lista mais votada e com a manutenção dos poderes de controlo por parte das assembleias municipais.

Assim, a alteração proposta por este partido resumia-se, quase exclusivamente, ao

³⁹ Idem, artigo 222º.

⁴⁰ Idem, artigo 223º.

⁴¹ Idem, artigo 224º.

⁴² Idem, artigos 221º e 225º.

estabelecimento de um limite às recandidaturas do presidente das câmara e dos vereadores a tempo inteiro, alteração que deveria ser feita, segundo o BE, em nome da independência, da isenção e do princípio republicano da limitação de mandatos.

Em termos concretos o projecto do Bloco de Esquerda propunha apenas o aditamento de um artigo 4.º-A ao Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro. Nesse artigo, relativo à garantia de isenção e independência do cargo, este partido propunha para o presidente e para os vereadores a tempo inteiro a limitação do exercício das respectivas funções a dois mandatos consecutivos.

Para além desta limitação, importa referir uma outra que dizia respeito à renúncia de mandato por parte do presidente da câmara e dos respectivos vereadores. O BE propunha que a renúncia a esses cargos implicasse a impossibilidade de exercer essa função no mandato seguinte.

5.5. Reacções dos partidos à proposta do Governo

A discussão conjunta na generalidade da Proposta-Lei n.º 34/VIII do Governo iniciou-se com a apresentação dos argumentos que a sustentam pelo ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública.⁴³

Cumprida esta tarefa, que assentou basicamente nos argumentos constituintes da exposição de motivos da proposta do Governo, os partidos da oposição sucederam-se em pedidos de esclarecimento relativos aos propósitos e razões em que se suportava a reforma do sistema eleitoral e de governo das autarquias locais então apresentado.

O PSD, apologista antigo dos governos locais maioritários, regozijou-se com a posição assumida pelo governo relativamente ao poder local ao apresentar uma proposta de lei que, no entender daquele partido, era mais ambiciosa que o seu projecto relativo à constituição de executivos municipais maioritários. Assumindo a existência de estrangulamentos e fragilidades no modo de funcionamento do poder local e a necessidade de se proceder a uma reforma do sistema eleitoral autárquico que garantisse a eficiência e a eficácia dos eleitos locais e que permitisse a responsabilização política e a transparência dos seus actos, o PSD considerava, apesar disso, que a proposta do governo relativamen-

⁴³ Cf. Debates Parlamentares, VIII Legislatura, 2ª Sessão Legislativa, in *Diário da Assembleia da República* Nº 46, de 8 de Fevereiro de 2001, pp. 1852-1854

te a esta matéria era, não só ambiciosa, mas também abrupta e radical. Considerou que em nome da governabilidade dos órgãos executivos, da estabilidade política dos autarcas e da capacidade fiscalizadora do órgão deliberativo se devia consagrar executivos maioritários, mas não necessariamente homogêneos, dado que tal significaria um “salto no escuro” que poderia originar agitação política e retirar estabilidade no funcionamento dos executivos municipais.⁴⁴

A discordância do PSD alargava-se, ainda, ao facto de a reforma proposta pelo governo não contemplar matéria relativa à limitação dos mandatos dos autarcas. Reconhecendo que essa matéria não era, também, abordada no seu projecto de lei, afirmou, contudo, ser favorável a medidas nesse sentido, aliás, já manifestadas por ocasião da última revisão constitucional.⁴⁵

O CDS-PP manifestou clara oposição à proposta apresentada pelo governo, uma vez que considerava que ela retirava às autarquias o sistema proporcional e plural que constituíam mérito do sistema democrático surgido com o 25 de Abril. Para além de considerar que a reforma proposta representava um “assassinato político” do sistema democrático estabelecido para as autarquias locais, assumiu que ela pretendia retirar poder e capacidade fiscalizadora à Assembleia Municipal e instituir o presidencialismo na pessoa do presidente do órgão executivo.⁴⁶

O Governo foi acusado por este partido de tentar consagrar por via legislativa o que desde sempre rejeitou e denunciou, nomeadamente quanto à necessidade de aproximação entre eleitos e eleitores. Justificou esta ideia referindo que essa proposta legitimava, não a eleição da Câmara Municipal, mas, apenas, a do seu presidente, o que, entre outros efeitos, retirava toda a credibilidade à lista apresentada pelos partidos às eleições e destruía a capacidade fiscalizadora da Assembleia Municipal, ao criar em todos os eleitos para o órgão deliberativo a expectativa de poderem vir a assumir o cargo de vereador.⁴⁷

Os deputados do PCP rejeitaram a necessidade da reforma apresentada pelo governo, contrariando todos os argumentos por este enumerados, fazendo, para tal, recurso quer a dados estatísticos relativos às eleições autárquicas realizadas depois de 1976, quer à análise do funcionamento dos órgãos do poder local ao longo desse período.

⁴⁴ Idem, pp. 1856-1857.

⁴⁵ Idem, p. 1863.

⁴⁶ Idem, pp. 1855-1856.

⁴⁷ Idem, pp. 1862-1863.

A capacidade de resposta dos sistemas eleitorais e de governo vigentes foi prontamente reconhecida pelo PCP ao considerar que eles tinham permitido estabilidade e governabilidade nas autarquias locais e que não tinha levado a eleições intercalares dos seus órgãos representativos. A verdadeira razão da reforma proposta pelo governo não era, segundo este partido, a governabilidade, a estabilidade ou a transparência política, mas sim a promoção da bipartidarização da vida política portuguesa, com o consequente prejuízo da representatividade pluralista no órgão executivo municipal e do direito dos cidadãos escolherem os seus representantes na câmara municipal, promovendo, ainda, o presidencialismo ao retirar a possibilidade de controlo por parte de vereadores da oposição.⁴⁸

A ideia de que a existência de executivos maioritários produzia instabilidade no governo municipal foi também contrariada pelo Partido Comunista ao afirmar que nos dez anos anteriores a 2001 só tinham ocorrido duas eleições intercalares e que estas tinham tido lugar em municípios que detinham no seu órgão executivo maiorias absolutas do PS. Relativamente à transparência política apresentada como um propósito político da proposta do governo, o PCP considerava que se tratava de um argumento falacioso, já que o que efectivamente pretendia era retirar a possibilidade de fiscalização do órgão executivo por parte dos vereadores da oposição.⁴⁹

Relativamente aos efeitos do sistema de eleição única para os órgãos representativos do município proposto pelo governo, o PCP considerou que ela serviria apenas para eleger o presidente da câmara, passando a assembleia municipal a ser um “efeito derivado” dessa eleição. Um outro efeito da reforma apontado foi o desaparecimento da legitimidade e da representação proporcional que caracterizava o sistema vigente de designação dos vereadores, pois que passariam a depender por inteiro da vontade do presidente do órgão executivo, vendo assim prejudicada a sua capacidade fiscalizadora interna.⁵⁰

O PCP via, ainda, esta iniciativa legislativa como uma consequência directa do entendimento verificado entre os dois maiores partidos políticos portugueses por altura da revisão constitucional de 1997 que, ao retirar aos cidadãos o direito de eleger directamente as câmaras municipais de composição plural, constituía uma alteração profunda na tradição de pluralismo que tinha vindo a caracterizar o exercício do poder local. Por outro lado, considerava que os argumentos da instabilidade, da ingovernabilidade, da ineficácia

⁴⁸ Idem, pp. 1854-1855.

⁴⁹ Idem, p. 1859.

⁵⁰ Idem, p. 1861.

e da falta de transparência eram facilmente refutáveis pela análise da história do poder local a partir de 1976, que permitia concluir que 90% dos órgãos executivos dos municípios cumpriram o mandato na totalidade e que, também cerca de 90% deles, dispunham de maiorias absolutas de um só partido, o que, só por si, constituía a afirmação de uma forte governabilidade e estabilidade no seio dos órgãos executivos dos municípios. No tocante à transparência democrática ela ficava, segundo o PCP, afectada ao estabelecer-se que caberia ao presidente do executivo a livre escolha de todos os vereadores ou ao exigir uma maioria de dois terços para a aprovação de uma moção de censura da AM relativamente à câmara municipal. O Objectivo do PS era, segundo aquele partido, impor, artificialmente, nas autarquias a bipolarização que pretendia instalar em toda a vida política portuguesa.⁵¹

5.6. Reacções dos partidos à proposta do PSD

O Projecto-Lei n.º 357/VIII foi apresentado à Assembleia da República em 7 de Fevereiro de 2001.⁵² Os argumentos indicados ao parlamento como sustentadores da necessidade de se proceder à reforma prevista nesse projecto foram, de uma forma geral, aqueles que constavam na exposição de motivos já referidos anteriormente e que se podem limitar a três essenciais: a governabilidade, entendida como condição necessária e indispensável ao cumprimento dos programas do executivo sufragados pelos eleitores, a estabilidade, associada à ideia do cumprimento integral do mandato, e a maior responsabilização dos eleitos, justificada pela vontade de eliminar a tradicional tendência de culpabilização da oposição relativamente aos resultados dos actos praticados pelo executivo.

O PSD Preocupou-se, ainda, com a diferenciação entre o seu projecto e a proposta do governo. Neste aspecto teceu algumas críticas ao governo pela postura por este assumida em matérias como a excessiva partidarização da política municipal, as soluções monopartidárias ao nível do executivo municipal e a limitação de mandatos.

O Partido Socialista considerou existir no projecto do PSD uma contradição evidente entre a invocação feita ao seu antigo líder e fundador Francisco Sá Carneiro, relativamente aos argumentos por ele apresentados em 1979, e a solução prática encontrada para

⁵¹ Idem, pp. 1864-66.

⁵² Idem, pp. 1867-1869.

materializar as suas ideias no tocante aos órgãos representativos do poder local.⁵³

Justificou esta ideia dizendo que o que efectivamente o PSD pretendia era instituir o superpresidencialismo na pessoa do presidente da câmara, ao permitir-lhe a livre escolha de metade mais um dos vereadores, sem que se estabelecesse qualquer relação de confiança com a Assembleia Municipal. Esta situação levaria, segundo o Partido Socialista, à prática autocrática por parte do presidente do órgão executivo, já que nenhum dos vereadores poderia expressar opinião diferente da do seu presidente, sob pena de ser destituído do cargo e substituído por quem não assuma tal posição.

O Partido Comunista manifestou também a sua oposição relativamente ao projecto de lei apresentado pelo PSD.⁵⁴ Em sede de pedido de esclarecimento na AR, por altura da apresentação do projecto de lei do PSD, centrou a sua posição num conjunto de questões, indefinições, e, até, equívocos que dizia existirem nesse diploma.

Na perspectiva do partido comunista, um dos equívocos criados nesse projecto prendia-se com a questão dos executivos homogéneos. Uma vez que afirmava que esse objectivo do PS era precipitado, assumiu, de alguma forma, que constituía também um objectivo do PSD, mas a atingir gradualmente. O equívoco parece ter assumido maior dimensão dada a clara rejeição dessa ideia por parte de eminentes figuras do PSD em exercício de funções autárquicas.

Outra questão que carecia de esclarecimento, segundo o PCP, era a relativa à posição do PSD perante a imposição na proposta do governo da necessidade de uma maioria de dois terços na AM para fazer aprovar uma moção de censura ao executivo municipal.

Estas questões constituíram, no essencial e na nossa perspectiva, a posição negativa do PCP perante o projecto de reforma da lei eleitoral para as autarquias locais apresentado pelo PSD.

Os projectos de lei do CDS-PP e do BE foram também apresentados na AR e sujeitos a debate. O CDS-PP alterou a sua posição tradicional e o BE só propunha uma alteração à lei vigente. Os seus projectos acabariam por ser rejeitados em sede de votação na generalidade.

⁵³ Idem, p. 1870.

⁵⁴ Idem, pp. 1870-1871.

5.7. O desfecho das propostas

Em sede de votação na AR ocorrida em 9 de Fevereiro de 2001, as propostas do Governo e os projectos dos partidos na oposição tiveram sortes diferentes.⁵⁵

A Proposta de Lei nº 34/VIII, submetida à votação, foi aprovada na generalidade pela AR tendo contado com votos favoráveis do PS, com votos contra do PCP, do CDS-PP, de Os Verdes e do BE e com a abstenção do PSD.

O Projecto de Lei nº 357/VIII do PSD, submetida à votação, foi aprovado na generalidade pela AR, contando com votos a favor do PSD e de um deputado do PS, com votos contra do PCP, do CDS-PP, de Os Verdes e do BE e com a abstenção do PS.

O Projecto de Lei nº 360/VIII do BE, submetida à votação, foi rejeitado pela AR, contando com votos a favor de Os Verdes, do BE e de um deputado do PS, com votos contra do PS e do CDS-PP e com a abstenções do PSD e do PCP.

O Projecto de Lei nº 364/VIII do CDS-PP, submetida à votação, foi rejeitado pela AR, contando com votos a favor do CDS-PP e de um deputado do PS, com votos contra do PS, de Os Verdes e do BE e com a abstenção do PSD.

Apesar da aprovação na generalidade, a Proposta de Lei nº 34/VIII/GOV e o Projecto de Lei nº 357/VIII do PSD não tiveram seguimento, pelo que as alterações propostas no sentido da instituição dos governos municipais maioritários não se concretizaram ainda.

⁵⁵ Cf. Debates Parlamentares, VIII Legislatura, 2ª Sessão Legislativa, in *Diário da Assembleia da República* n.º 47 de 9 de Fevereiro de 2001 pp. 1918-1919.

Capítulo 4

Maiorias relativas e maiorias absolutas a partir dos votos expressos

Neste capítulo pretendemos saber se, ao nível do órgão executivo dos municípios, há ou não uma manifesta tendência para que, a partir dos resultados eleitorais, se constituam executivos maioritários que garantam a governabilidade dos municípios.

Essa análise assenta nos resultados obtidos pelos partidos e coligações nas eleições autárquicas a partir de 1979 e centra-se apenas nos executivos municipais. Dado que se pretende aferir qual o poder efectivo detido pelas principais forças políticas portuguesas em ambiente autárquico, importa conhecer não só quem exerce influência no desenhar dos destinos dos municípios, mas também quem o faz de forma mais efectiva, isto é, quem conquistou as presidências dos órgãos executivos dos municípios e em que grau o fez: através de maioria absoluta ou de maioria relativa.

Num primeiro momento analisamos os resultados globais das eleições, dando particular atenção à maior ou menor tendência para a produção de maiorias absolutas e às percentagens de votos que as determinam, bem como caracterizamos as maiorias relativas segundo os mesmos padrões de análise.

Num segundo momento analisamos cada uma das eleições descrevendo, para cada força partidária, os seus resultados quer em termos de percentagens de votos, quer em termos das maiorias de votos (absolutas e relativas). Aferimos ainda, para cada partido, a sua propensão para a obtenção de maiorias de votos, calculando, para tal, a respectiva relação entre maiorias absolutas e maiorias relativas.

Por último, analisamos a evolução e as tendências partidárias ao longo das sete eleições para o órgão referido. Esta análise estender-se-á aos resultados globais de todas as eleições.

1. As eleições autárquicas de 1976

As primeiras eleições autárquicas realizaram-se em 12 de Dezembro de 1976 e caracterizaram-se por uma ampla diversidade de forças políticas concorrentes, facto que é típico das jovens democracias. Estas eleições permitiram a obtenção de um número significativo de maiorias absolutas ao nível dos executivos municipais a favor daqueles que se assumiam, desde logo, como os principais partidos da vida política autárquica.

Os resultados da eleição para as câmaras municipais, que registou uma taxa de abstenção de 35,4%, ditaram a vitória do PS com 32,2% dos votos, seguido pelo PPD-PSD com 24,2%, pela FEPU com 17,6% e pelo CDS-PP com 16,6% dos sufrágios. Em termos de vitórias eleitorais obtidas nas Câmaras Municipais podemos dizer que se evidenciou uma tendência dos partidos com maior expressão eleitoral para a obtenção de um maior número de maiorias absolutas relativamente às relativas. O PS obteve 115 vitórias em todo o país, das quais 61 com maioria absoluta e 54 com maioria relativa. O PPD conquistou 77 maiorias absolutas e 38 maiorias relativas. Ainda de entre os partidos mais expressivos, o PCP não contrariou esta tendência, já que das 37 vitórias obtidas, 33 foram maiorias absolutas e 4 maiorias relativas. Esta tendência só foi contrariada pelo CDS-PP que obteve, no conjunto das 36 maiorias, 14 câmaras com maioria absoluta e 22 com maioria relativa¹.

Quadro 1. Resultados da eleição de 1976 para as câmaras municipais (em %)

Votantes	Abstenção	PS	PPD-PSD	FEPU	CDS-PP
64,5	35,4	33,2	24,2	17,6	16,6

¹ Estes valores referem-se a todo o território nacional. Para mais informação, ver César Oliveira, *História dos municípios e do poder local*, op. cit., 1996.

2. Análise global das eleições autárquicas

2.1. Eleição de 1979

Os resultados eleitorais revelaram, por um lado, uma significativa adesão dos eleitores (73,7%) e, por outro, uma forte tendência para a obtenção de maiorias absolutas em desfavor das relativas². Nestas eleições registaram-se maiorias absolutas em 153 dos 275 municípios. Assim, em 55,6% dos municípios, os governos locais constituídos eram maioritários, gozando, portanto, de condições de governabilidade. Paralelamente, verificaram-se 122 maiorias relativas (44,3% do total de municípios), valor que equivale a menos 25% face ao número de maiorias absolutas.

Quadro 2. Resultados nacionais da eleição de 1979 para as câmaras municipais

Votantes: 73,76%		Abstenção: 26,24%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	153	55,6
Maiorias relativas de votos (MR)	122	44,4
Relação Global (MA/MR)	1,25	

Base: Total de municípios do Continente (275).

Para caracterizar melhor os resultados globais destas eleições, no tocante à capacidade de obter maiorias, importa conhecer, com exactidão, a maior ou menor tendência manifestada pelos eleitores na atribuição de percentagens confortáveis de votos a quem detém a presidência do órgão executivo.

Como se constata no quadro seguinte, o valor médio de votos das maiorias relativas verificadas nesta eleição cifra-se em 42,7%. Por ser um valor médio, significa que numa parte considerável dos municípios que registaram maiorias relativas a percentagem de votos terá sido superior a 45%, reforçando, assim, a tendência dos eleitores para concederem maiorias absolutas aos partidos concorrentes aos órgãos executivos dos municípios.

A percentagem média de votos associada à obtenção das maiorias absolutas foi de 60,9%, valor que garante a formação de executivos maioritários dotados de franca estabilidade e governabilidade. O valor médio global da percentagem de votos que ditou as presidências do órgão executivo foi de 53,6%, cifrando-se, portanto, acima do valor de referência que determina as maiorias absolutas.

² Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 1).

Quadro 3. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 1979 - em %)

Maiorias relativas	42,8
Maiorias absolutas	60,9
Maiorias (Global)	53,7

Base: Total de municípios do Continente (275).

2.2. Eleição de 1982

As eleições de 1982 ditaram, em termos globais, algumas alterações no panorama que se vivia nos governos locais ainda em exercício. A participação dos eleitores foi ligeiramente inferior à verificada anteriormente (71,4%) e registou-se uma maior capacidade de produzir maiorias relativas, ocasionando a formação de executivos minoritários na maior parte dos municípios, embora com diferenças pouco significativas face aos governos maioritários. Com efeito, apenas em 48% dos municípios considerados se verificaram maiorias absolutas, enquanto que na maior parte dos concelhos (52%) registaram-se maiorias relativas³.

A relação entre maiorias foi neste acto eleitoral de 0,92, demonstrando uma maior tendência para a produção de maiorias relativas que de absolutas. Contudo, dada a proximidade daquele valor com a unidade, parece haver um certo equilíbrio entre as duas tendências, apesar de ser favorável em 8% à primeira.

Quadro 4. Resultados nacionais da eleição de 1982 para as câmaras municipais

Votantes: 71,4%		Abstenção: 28,6%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	132	48,0
Maiorias relativas de votos (MR)	143	52,0
Relação Global (MA/MR)	0,92	

Base: Total de municípios do Continente (275).

A tendência para a produção de maiorias manifestada nesta eleição pode ser melhor compreendida se conhecermos os valores médios das percentagens que as caracterizam. Assim, o valor percentual médio de votos que suporta as maiorias relativas desta eleição foi de 42,7%. Este valor indicia a existência, verificável, de resto, como se pode comprovar pela análise dos resultados eleitorais, de casos de maioria relativa com percentagens de votos muito próximos de 50%.

No que respeita às maiorias absolutas, a percentagem média cifrou-se em 58,4%, demonstrando que estas, quando se verificaram, registaram uma percentagem situada

³ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1982* (Apêndice 2).

consideravelmente acima dos 50%. O valor médio global da percentagem de votos verificado nestas eleições foi de 50,3%, situando-se na fronteira que estabelece a separação entre os dois tipos de maioria.

Quadro 5. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 1982 - em %)

Maiorias relativas	42,7
Maiorias absolutas	58,5
Maiorias (Global)	50,4

Base: Total de municípios do Continente (275).

2.3. Eleição de 1985

Quase uma década decorrida das primeiras eleições autárquicas em democracia, as eleições de 1985, pela primeira vez e fruto de recente alteração legislativa, determinariam os executivos que governariam, a partir de então, por um período de quatro anos.

A tipologia dos executivos determinada por esta eleição demonstra ainda uma tendência para o número de governos minoritários se sobrepôr ao dos maioritários, uma vez que a percentagem de maiorias relativas obtidas foi superior à de maiorias absolutas⁴. Assim, num total de 275 municípios, apenas em 134 (48,7% do total) se registaram maiorias absolutas que determinariam, desde logo, a constituição de governos municipais maioritários, enquanto em 141 (52,3%) se verificaram maiorias relativas.

Esta preponderância das maiorias relativas sobre as maiorias absolutas definia uma nova relação entre elas cifrada agora em 0,95, valor que indica uma tendência muito equivalente para a partir dos votos se constituírem governos minoritários ou maioritários nos municípios portugueses.

Quadro 6. Resultados nacionais da eleição de 1985 para as câmaras municipais

Votantes: %	63,9%	Abstenção: 36,1%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	134	48,7
Maiorias relativas de votos (MR)	141	51,3
Relação Global (MA/MR)	0,95	

Base: Total de municípios do Continente (275).

Os valores médios de votos que caracteriza a obtenção de maiorias, assim como a média global de votos no conjunto dessas maiorias, ajudam a conhecer melhor a maior ou menor tendência para a produção de maiorias absolutas.

⁴ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1985* (Apêndice 3).

No tocante às maiorias relativas, o valor médio de votos cifrou-se em 43,7%, deixando antever a proximidade que algumas mantêm com a situação que proporciona as maiorias absolutas. Contudo, fruto de se situarem aquém da percentagem de votos de referência de 50%, governariam, à partida, com menor estabilidade.

As maiorias absolutas conquistadas registaram uma percentagem média de votos de 59,5%, valor que garante, como se pode comprovar pela análise dos resultados eleitorais, casos de maiorias absolutas com percentagens de votos muito elevadas que asseguravam o domínio quase absoluto do órgão executivo.

Quanto à percentagem média de votos, que se situou acima de 51%, devemos referir que, apesar de se ter verificado um maior número de maiorias relativas do que de maiorias absolutas, em termos médios globais os governos executivos gozariam, por força dos resultados eleitorais e das expressivas vitórias nas maiorias absolutas, de uma superioridade na representação dos partidos que conquistassem a presidência desses órgãos.

Quadro 7. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 1985 - em %)

Maiorias relativas	43,8
Maiorias absolutas	59,5
Maiorias (Global)	51,4

Base: Total de municípios do Continente (275).

2.4. Eleição de 1989

Estas eleições constituem um marco na análise que se pode fazer da vida política autárquica depois de 1974. Desde logo, pela até então mais baixa participação dos cidadãos (61%) e, depois, pelas opções de voto que determinaram a obtenção de um elevado número, nunca antes verificado, de maiorias relativas, em desfavor, naturalmente, das maiorias absolutas⁵.

De facto, registaram-se maiorias relativas na maior parte dos 275 municípios de Portugal continental (160 casos, correspondendo a 58,1% do total), pelo que grande parte dos municípios contaria com executivos minoritários. Os governos assim constituídos ver-se-iam, de acordo com posição assumida pelos partidos portugueses com maior expressão eleitoral, confrontados com problemas de governabilidade. Nos restantes 115 municípios assistiu-se a vitórias suportadas por maiorias absolutas que determinariam a constituição de executivos maioritários sem as limitações enunciadas para os governos minoritários.

⁵ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1989* (Apêndice 4).

Estes valores estabeleciam uma nova marca para a relação entre maiorias absolutas e relativas de votos cifrada em 0,72, ficando bem demarcada a forte tendência para a não formação de executivos municipais maioritários.

Quadro 8. Resultados nacionais da eleição de 1989 para as câmaras municipais

Votantes: 60,9%		Abstenção: 39,1%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	115	41,8
Maiorias relativas de votos (MR)	160	58,2
Relação Global (MA/MR)	0,72	

Base: Total de municípios do Continente (275).

As maiorias absolutas, não sendo elevadas em número, também não o foram na expressividade dos votos que as sustentaram. Este facto teve naturalmente efeito na percentagem média dos votos que caracteriza, em termos globais, os resultados dos partidos que asseguraram a presidência dos órgãos executivos a partir desta eleição. O valor médio cifrou-se em 56,3% e traduz bem os factos observados, uma vez que as maiorias absolutas atingidas se situaram, maioritariamente, em torno deste valor.

As maiorias relativas aparecem caracterizadas por um valor médio de votos de 42,7%, denotando a existência de um número significativo de casos em que o valor da percentagem de votos se aproximou do valor de referência de 50%, não tendo contudo atingido tal marca.

Em termos globais a percentagem média de votos situou-se nos 48,4% valor que reforça a tendência para a produção de maiorias relativas próximas deste valor e de maiorias absolutas que não se afastaram muito do seu valor de referência.

Quadro 9. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 1989 - em %)

Maiorias relativas	42,8
Maiorias absolutas	56,4
Maiorias (Global)	48,5

Base: Total de municípios do Continente (275).

2.5. Eleição de 1993

Embora não tenha sido muito participado o acto eleitoral de 1993, as escolhas dos eleitores determinaram que na grande parte dos municípios se estabelecessem governos locais apoiados apenas por maiorias relativas. Os 150 municípios que registaram maiorias relativas representam 54,5% do total, sendo evidente, não só a vontade dos eleitores

em legitimarem governos locais apoiados apenas por uma maioria relativa de votos, mas também a existência de um certo equilíbrio nas preferências partidárias dos cidadãos na maior parte dos municípios.

As maiorias absolutas registadas representam apenas 45,4%, já que em apenas 125 municípios houve uma clara opção pela legitimação de governos maioritários. Em função da maior tendência para a produção de maiorias relativas face às absolutas, a relação entre elas situou-se em 0,83, valor que demonstra a superioridade da propensão para a constituição de governos locais apoiados por maiorias relativas, quando comparada com a tendência contrária.

Quadro 10. Resultados nacionais da eleição de 1993 para as câmaras municipais

Votantes: 63,4%		Abstenção: 36,6%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	125	45,45
Maiorias relativas de votos (MR)	150	54,55
Relação Global (MA/MR)	0,83	

Base: Total de municípios do Continente (275).

É de sublinhar o facto de maiorias absolutas não ultrapassarem em muito, na maior parte dos casos, o valor de referência de 50%. Essa realidade aparece expressa por uma baixa média da percentagem global das maiorias absolutas cifrada em 56,5%. O mesmo não se poderá dizer das maiorias relativas já que o valor médio global das percentagens de votos se situou nos 43,2%, demonstrando a existência de um número considerável de maiorias deste tipo suportadas por percentagens de votos muito próximas de 50%, como se pode aliás constatar pela leitura dos resultados eleitorais respectivos⁶.

Em termos globais das maiorias, a percentagem média de votos que suportou a constituição dos executivos municipais em 1997, cifrada em 49,1%, representa um baixo valor já que se situa abaixo do valor de referência que determina a tipologia das maiorias e que alegadamente confere a desejada governabilidade desses executivos.

Quadro 11. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 1993 - em %)

Maiorias relativas	43,3
Maiorias absolutas	56,6
Maiorias (Global)	49,2

Base: Total de municípios do Continente (275).

⁶ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1993* (Apêndice 5).

2.6. Eleição de 1997

Nestas eleições, caracterizadas por um nível de participação dos cidadãos não muito elevado (60,1%), foi evidente a maior tendência para sustentar os novos executivos municipais com maioria absoluta de votos. No tocante ao número de maiorias de votos, verificamos que em 149 municípios, isto é, 54,1% do seu total, se registaram maiorias absolutas e em apenas em 126 municípios (45,8%) se registaram maiorias relativas⁷. Ficou assim clara a existência de uma tendência marcadamente favorável à constituição, a partir dos resultados eleitorais, de executivos maioritários, em desfavor dos suportados apenas por uma maioria relativa, já que a relação entre maiorias se cifrou em 1,17.

Quadro 12. Resultados nacionais da eleição de 1997 para as câmaras municipais

Votantes: 60,1%		Abstenção: 39,9%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	149	54,2
Maiorias relativas de votos (MR)	126	45,8
Relação Global (MA/MR)	1,17	

Base: Total de municípios do Continente (275).

As maiorias relativas registaram uma percentagem média de votos de 45,4%. Trata-se de um valor bastante elevado, pois que a sua proximidade com o valor de referência de 50% reflecte a existência de um número considerável de municípios em que a percentagem de votos da força política dominante esteve muito próxima da que garante uma maioria absoluta.

A percentagem média das maiorias absolutas foi de 57,1%, valor que não consideramos digno de destaque, já que se situa relativamente próximo dos 50%. Apesar disso e fruto de um elevado valor médio da percentagem de votos das maiorias relativas, o valor médio global da percentagem de votos destas eleições cifrou-se em 51,6%, superior portanto ao valor de fronteira entre os dois tipos de maioria.

Quadro 13. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 1997 - em %)

Maiorias relativas	45,4
Maiorias absolutas	57,2
Maiorias (Global)	51,6

Base: Total de municípios do Continente (275).

⁷ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1997* (Apêndice 6).

2.7. Eleição de 2001

As últimas eleições autárquicas provocaram alterações significativas nos governos locais vigentes, não só no domínio dos partidos que presidiam aos executivos municipais, mas também na relação entre as maiorias absolutas e relativas, sendo que neste aspecto ficou bem vincada a maior tendência para a produção das maiorias absolutas⁸.

Em 163 municípios (58,6% do total) garantiu-se a constituição de executivos maioritários, enquanto que em 115 municípios (41,4%) os partidos vencedores asseguraram apenas a presidência do órgão executivo, não gozando, portanto, de maioria de vereadores. Estes resultados determinaram um novo valor da relação de maiorias cifrado em 1,42 (a mais elevada de sempre), valor que demonstra a forte tendência nestas eleições para a produção de maiorias absolutas em desfavor das relativas.

Quadro 14. Resultados nacionais da eleição de 2001 para as câmaras municipais

Votantes: 60,1%		Abstenção: 39,9%
	Nº de observações	Nº Obs./total de municípios (em %)
Maiorias absolutas de votos (MA)	163	58,6
Maiorias relativas de votos (MR)	115	41,4
Relação Global (MA/MR)	1,42	

Base: Total de municípios do Continente (278).

O valor médio de votos das maiorias relativas de 44,9% indica que a grande parte delas foram obtidas com uma expressiva percentagem de votos, tendo-se situado em muitos casos muito próximo do valor fronteira de 50%, e, portanto, muito próximo da condição de maioria absoluta. Menos expressivo é o valor das maiorias absolutas. De facto, um valor de 57,2% não indicia a existência de muitos casos de maioria esmagadora dos votos, o que, aliás, se pode comprova pela leitura dos resultados eleitorais.

Em termos globais de maiorias, o valor médio da percentagem de votos situou-se nos 51,6%, acima, portanto, do limite que determina as maiorias absolutas. Contudo, a expressividade deste valor deve-se em muito aos altos valores registados nas percentagens de votos das maiorias relativas.

Quadro 15. Percentagens médias de votos das maiorias (eleição de 2001 - em %)

Maiorias relativas	44,9
Maiorias absolutas	57,3
Maiorias (Global)	51,6

Base: Total de municípios do Continente (275).

⁸ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 2001* (Apêndice 7).

3. Tendências evolutivas globais

As eleições para os órgãos executivos dos municípios revelaram existir uma tendência de certa forma próxima para a produção de maiorias absolutas e relativas de votos. Face aos valores médios das percentagens de votos das maiorias registadas nas eleições autárquicas de 1979 a 2001, podemos afirmar que, em termos globais, os executivos municipais gozam de uma maioria de votos que garante a sua governabilidade: em todas as eleições esse valor situou-se acima de 50%, à excepção das de 1989 e 1993, casos em que se aproximou muito dessa referência. Por outro lado, as maiorias absolutas verificadas registaram sempre uma média de votos superior a 56%, situando-se as relativas sempre acima de 42%. Importa sublinhar que se verificou, a partir de 1989, um aumento do valor médio da percentagem de votos que sustentaram quer as maiorias absolutas, quer as relativas.

Quadro 16 – Valores médios das percentagens de votos das maiorias (em %)

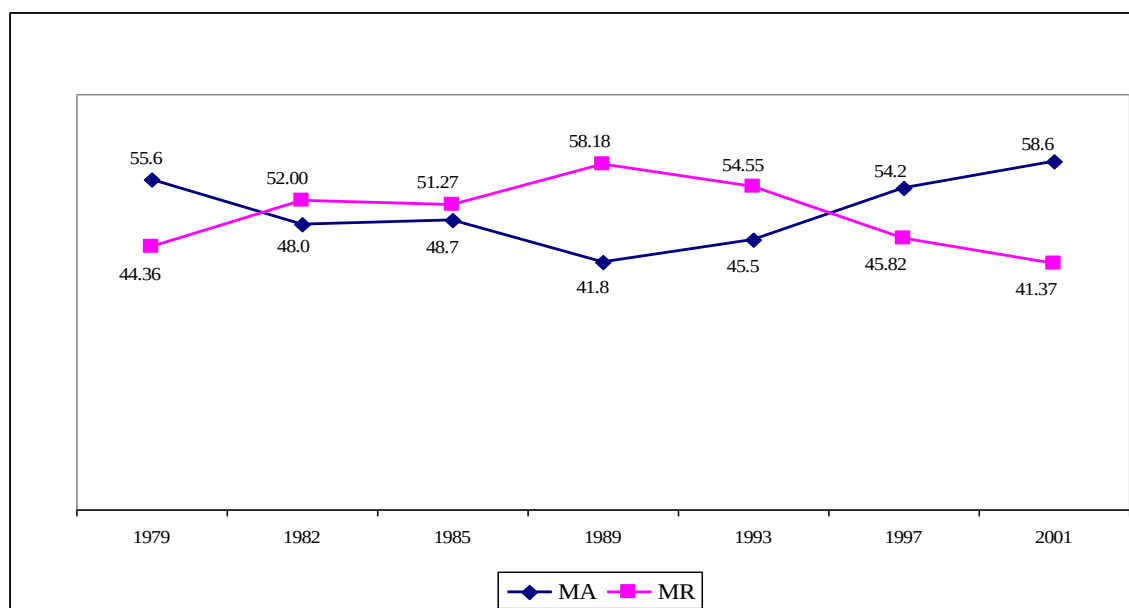
	Ano da eleição						
	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001
Maiorias absolutas	60,9	58,5	59,5	56,4	56,6	57,2	57,3
Maiorias Relativas	42,8	42,7	43,8	42,8	43,3	45,4	44,9
Maiorias (Global)	53,7	50,4	51,4	48,5	49,2	51,6	51,6

Base: Total de municípios do Continente (275).

Considerando a percentagem de maiorias registadas no período em análise, concluímos pela existência de duas situações distintas: na primeira revela-se uma maior tendência para a produção de maiorias relativas em relação às absolutas; na segunda inverte-se essa tendência. No primeiro caso, entre 1982 e 1993, as maiorias relativas superaram sempre as maiorias absolutas. Nas duas primeiras eleições ocorridas neste período (1982 e 1985) verificou-se um certo equilíbrio, sendo a percentagem das primeiras, apesar de superior, muito próxima da relativa às maiorias absolutas. Depois, nas eleições de 1989, assistimos a um aumento da percentagem das maiorias relativas e a um afastamento desta face às absolutas, afastamento esse que seria reduzido nas eleições de 1993. A tendência decrescente das maiorias relativas iniciada em 1993 haveria de ter continuidade e permitir que a percentagem de maiorias absolutas crescesse desde esse ano até às últimas eleições autárquicas. Em 1997 já as maiorias registadas conferiam às absolutas a maior das quotas-partes (54,1%), valor este que seria incrementado nas eleições de 2001, de tal forma que as relativas passaram a representar apenas 41,3% dos municípios. Assim, a

partir da eleição de 1989 definiu-se uma tendência sempre crescente da percentagem das maiorias absolutas face às relativas, sendo que nos últimos actos eleitorais a percentagem das primeiras ultrapassou a das últimas. A manter-se esta tendência os executivos municipais, em regra, gozarão de sustentadas maiorias de votos que garantirão da almejada governabilidade.

Gráfico 1 - Percentagem de maiorias absolutas e relativas nas eleições de 1979 a 2001



Base: Número total de maiorias por eleição.

4. Análise dos resultados parciais dos partidos

4.1. Eleição de 1979

Estas eleições determinaram alterações significativas na repartição do domínio partidário nos executivos municipais: o PS, apesar de vencedor, manifestou um recuo na influência exercida nas autarquias, ao mesmo tempo que a “direita” se afirmou como a área mais decisiva. Por outro lado, a estratégia adoptada pelo PCP e por outros partidos de esquerda ao definirem uma nova aliança, a APU, reforçaram a sua capacidade de influência no domínio autárquico.

Num sufrágio de que resultaram 153 maiorias absolutas e 122 maiorias relativas, o PS obteve 59 maiorias (19 em termos absolutos e 40 em termos relativos), sendo a relação entre ambas de 0,48. À excepção do CDS-PP, foi o partido que obteve menor número de

maiorias absolutas, sendo, contudo, o que contou com mais elevado número de maiorias relativas.

A Aliança Democrática conquistou 73 maiorias, correspondendo a 47 absolutas e 26 relativas, obtendo a maior percentagem de maiorias absolutas (30,7%) e a terceira em termos de maiorias relativas (21,3%), sendo a relação entre elas de 1,81. Constatamos, assim, que o valor de maiorias absolutas obtido pela AD foi superior ao número de maiorias relativas, o que nos permite afirmar que é possível, no quadro do sistema eleitoral vigente, a criação de condições de governabilidade nos executivos municipais⁹. Aliás, esta possibilidade ficou claramente demonstrada pelas elevadas percentagens conquistadas pela AD em determinados municípios, nos quais o valor de referência de 60% dos votos foi expressivamente ultrapassado¹⁰.

Relativamente à Aliança Povo Unido, das 50 maiorias de votos que conquistou, 37 foram absolutas, o que permitiu que, também nesta perspectiva, se afirmasse como terceira força política. Em termos de maiorias relativas a APU obteve 13, número que corresponde a 10,6% do total. A relação entre maiorias foi de 2,85, o mais elevado desta eleição.

O PPD-PSD, tendo apostado numa aliança com o CDS-PP, viu os seus resultados, em termos individuais, situarem-se abaixo do obtido em 1976. Em termos de maiorias de votos conseguiu, mesmo nestas circunstâncias, situar-se confortavelmente entre as demais forças políticas concorrentes, obtendo 72 maiorias, das quais 38 absolutas e 34 relativas (relação de 1,12), para além de registar valores muito elevados em termos de votos¹¹. Cabe referir que o sucesso da AD foi, em parte, devido ao CDS-PP que atingiu vinte maiorias, das quais 11 em termos absolutos e 9 em termos relativos, sendo a relação entre estas de 1,22.

⁹ Não pretendemos desta forma apresentar tendências relativamente à produção de maiorias absolutas na eleição do governo municipal, aliás, tal não seria possível a partir de uma só observação, mas simplesmente demonstrar desde já a sua possibilidade e a sua existência em número significativo nestas eleições.

¹⁰ Oleiros(91,7%), Proença-a-Nova(80,2%) e Vila de Rei(82,5%), no distrito de Castelo Branco; Aguiar da Beira(86,5%), no distrito da Guarda; Alvaiázere (84,3%), no distrito de Leiria; Ferreira do Zêzere(78,3%), no distrito de Santarém; Oliveira de Frades (84,2%) e Sernancelhe (79,7%), no distrito de Viseu.

¹¹ Releva-se o município de Sever do Vouga onde essa percentagem se situou nos 72,0% e os municípios de Terras de Bouro e Pampilhosa da Serra onde essas percentagens foram de 70,7 e de 74,9%, respectivamente.

Analisando em termos nacionais, conclui-se que há uma certa regularidade ao nível da percentagem de votos alcançada, percentagem esta que se situa sempre abaixo dos 60%, à excepção de 8 casos distribuídos por vários distritos¹².

Quadro 17. Resultados nacionais da eleição de 1979 para as câmaras municipais (*)

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		AD		APU		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	27,7	(-)	25,5	(-)	20,5	(-)	14,7	(-)	6,9
Total de maiorias	59	21,5	73	26,6	50	18,2	72	26,2	20	7,3
Maiorias absolutas (MA)	19	12,4	47	30,7	37	24,2	38	24,8	11	7,2
Maiorias relativas (MR)	40	32,8	26	21,3	13	10,7	34	27,9	9	7,4
Relação MA/MR	0,48	(-)	1,81	(-)	2,85	(-)	1,12	(-)	1,22	(-)

Legenda: (*) -as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição.

4.2. Eleição de 1982

Nestas eleições o PS somou 82 vitórias, das quais 35 absolutas e 47 relativas, alcançando, assim, relativamente aos valores globais da eleição, 26,5% das primeiras e 32,8% das últimas. A relação entre maiorias absolutas e relativas cifrou-se em 0,74. Em face destes resultados, afirmou-se como detentor do maior número de maiorias relativas e como a segunda força com maior número de maiorias absolutas. A possibilidade de obter confortáveis maiorias absolutas ficou bem patente, não só pelo seu número, mas também pela sua expressão¹³.

A AD conseguiu apenas 49 maiorias, 31 absolutas e 18 relativas. A relação entre maiorias foi de 1,72, posicionando-se em terceiro lugar nas maiorias absolutas e o último nas maiorias relativas. Em diversos municípios atingiu percentagens de votos muito expressivas que garantiam o domínio quase absoluto do órgão executivo¹⁴, o que demonstra a possibilidade de constituir órgãos executivos maioritários dotados de total capacidade de decisão.

A APU alcançou 55 maiorias, das quais 37 o foram em termos absolutos (28,0% do total de maiorias absolutas) e 18 em termos relativos (12,5% do total de maiorias relativas). A relação entre maiorias (2,06) confirmou esta coligação como a força política que

¹² Aveiro (65,2), Carraceda de Ansiães (69,2), Almeida (79,8), Monção (64,0), Penalva do Castelo (66,2), São João da Pesqueira (64,3), Sátão (77,7) e Tabuaço (60,3).

¹³ Destacam-se os casos em que a percentagem de votos excedeu o valor de 60%: Idanha-a-Nova (60,1%), Soure (65,1%), Castanheira de Pêra (64,3%), Castelo de Vide (65,2%) e Sardoal (63,4%).

¹⁴ Destacam-se, entre eles, apenas os mais expressivos: São João da Madeira (62,2%), Celorico de Basto (62,8%), Terras de Bouro (72,6%), Vila Verde (63,6%), Vila de Rei (75,7%), Arganil (61,8%), Oliveira do Hospital (61,4%), Ansião (69,0%), Porto de Mós (61,1%), Mação (64,7%), Ponte de Lima (64,4%), Ribeira de Pena (63,6%), Sabrosa (62,5%), Penedono (63,2%) e Tarouca (62,0%).

obteve maior número de maiorias absolutas, apesar de ser, a par com a AD, a menos representativa em termos de maiorias relativas. Neste caso, confirmou-se também a possibilidade de obtenção de maiorias absolutas com expressivas percentagens de votos, garantindo, nesses municípios, a sua governabilidade¹⁵.

O PPD-PSD viu largamente reduzido o número de maiorias absolutas. As 22 registadas representam 16,6% do total. Em termos de maiorias relativas obteve 38 (26,5% do total), sendo a relação entre ambas de 0,58. Apesar da situação particular determinada pela aliança que estabeleceu com o CDS, este partido deixou evidente a sua capacidade para, mesmo nestas circunstâncias, obter maiorias de votos muito expressivas¹⁶.

O CDS-PP não obteve um grande número de presidências do órgão executivo municipal suportadas por maiorias absolutas. De facto, fez-se representar nessa qualidade em apenas 7 municípios (apenas 5,3% do totais, contra os 7,1% de 1979). No tocante a maiorias relativas obteve a presidência de 20 executivos municipais. Atingiu, assim, um valor para a relação entre maiorias de 0,35. A capacidade para obter expressivas maiorias absolutas não se mostrou, também, muito profícua, pois apenas em 3 municípios ultrapassou a barreira dos 60%¹⁷.

Quadro 18. Resultados nacionais da eleição de 1982 para as câmaras municipais (*)

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		AD		APU		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	31,1	(-)	19,6	(-)	20,7	(-)	14,6	(-)	7,5
Total de maiorias	82	29,8	49	17,8	55	20,0	60	21,8	27	9,8
Maiorias absolutas (MA)	35	26,5	31	23,5	37	28,0	22	16,7	7	5,3
Maiorias relativas (MR)	47	32,9	18	12,6	18	12,6	38	26,6	20	14,0
Relação MA/MR	0,74	(-)	1,72	(-)	2,06	(-)	0,58	(-)	0,35	(-)

Legenda: (*) as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição.

4.3. Eleição de 1985

O PPD-PSD, concorrendo agora individualmente, conquistou o maior número de maiorias absolutas: 52, o que corresponde à maior percentagem conseguida até aí por

¹⁵ Inserem-se neste caso os municípios de Aljustrel (61,6%), Barrancos (63,1%), Castro Verde (68,4%), Cuba (62,8%), Mértola (61,5%) e Vidigueira (67,5%), Alandroal (64,7%), Arraiolos (67,4%), Montemor-o-Novo (62,8%); Portel (66,9%) e Viana do Alentejo (61,0%). Para além destes outros há dispersos pelos distritos de Portalegre, Santarém e Setúbal.

¹⁶ Relevam-se as observadas nos seguintes municípios: Murtosa (66,4%), Oleiros (63,9%), Vila Nova de Poiares e Mesão Frio (61,2%), Castro de Aire (61,6%), Oliveira de Frades (64,7%) e Resende (64,5%).

¹⁷ Proença-a-Nova (62,8%), Aguiar da Beira (60,0%) e Sernancelhe (64,2%).

este partido (38,8%). O mesmo se pode dizer, e até de forma mais expressiva, relativamente às maiorias relativas: 48,9% do total das observadas nesta eleição, sendo o valor resultante para a relação entre maiorias de 0,75. A capacidade deste partido para obter expressivas maiorias absolutas ficou bem demonstrada já que muitos foram os municípios em que as percentagens de votos ultrapassaram os 60%¹⁸.

O segundo partido mais votado foi o PS, alcançando 34 maiorias absolutas e as 43 maiorias relativas (respectivamente, 25,3 e 30,5% das totais desta eleição) e fixando a relação entre maiorias em 0,79. Em apenas 8 dos 34 municípios em que obteve maiorias absolutas as percentagens de votos foram muito expressivas, demonstrando uma limitada capacidade deste partido para, a partir dos votos, garantir situações muito confortáveis ao nível do executivo municipal¹⁹.

A APU obteve 37 maiorias absolutas (27,6% das totais) e assegurou, segundo este parâmetro, o segundo lugar de entre as cinco forças partidárias mais votadas. Em termos de maiorias relativas obteve apenas 10 (7,0% do total na eleição), sendo a relação entre maiorias a mais alta até aí verificada (3,7). Ficou assim demonstrada a maior propensão desta aliança para obter maiorias absolutas do que relativas, conseguindo, em determinados casos, percentagens muito elevadas²⁰.

O CDS-PP registou apenas 9,7% dos votos, 11 maiorias absolutas (8,2% das totais) e 16 maiorias relativas (11,3% das totais), sendo a relação entre maiorias de 0,69, valor que expressa a reduzida capacidade deste partido para a constituição de executivos maioritários. Além disso, nos municípios em que obteve maioria absoluta de votos as votações não foram muito expressivas²¹.

¹⁸ Como foram os casos de Anadia (61,5%), Murtosa (70,1%), Oleiros (85,1%), Proença-a-Nova (79,3%), Sertã (71,3%), Miranda do Corvo (64,4%), Pampilhosa da Serra (77,7%), Penela (64,5%), Vila Nova de Poiares (62,9%), Alcobaça (64,9%), Ansião (64,8%), Batalha (60,5%), Pedrógão Grande (65,2%), Maia (60,5%), Paços de Ferreira (61,1%), Ferreira do Zêzere (72,5%), Mação (71,1%), Valença (64,2%), Vila Nova de Cerveira (62,1%), Chaves (64,0%), Resende (64,0%) e São João da Pesqueira (60,1%).

¹⁹ Os municípios em que tal aconteceu foram: Idanha-a-Nova (69,4%), Monchique (67,0%), Manteigas (72,4%), Castanheira de Pêra (67,5%), Lourinhã (63,2%), Castelo de Vide (76,8%), Sardoal (64,9%) e Melgaço (69,2%).

²⁰ De facto, vários foram os municípios em que as maiorias absolutas atingidas se caracterizaram por percentagens de votos que ultrapassaram largamente a marca dos 60%: Aljustrel (61,7%), Barrancos (71,9%), Castro Verde (69,5%), Cuba (67,9%), Odemira (61,7%), Serpa (60,5%), Vidigueira (66,9%), Alandroal (67,0%), Arraiolos (68,5%), Montemor-o-Novo (65,5%), Mora (65,7%), Viana do Alentejo (64,5%), Sobral de Monte Agraço (71,0%), Avis (67,5%), Alpiarça (66,7%), Benavente (68,7%), Chamusca (66,2%), Grândola (67,4%), Moita (61,3%), Seixal (61,1%) e Sines (64,2%).

²¹ Foram apenas 2 os registos de percentagens confortavelmente acima dos 60%: Terras de Bouro (79,9%) e Mondim de Basto (64,8%).

Quadro 19. Resultados nacionais da eleição de 1985 para as câmaras municipais (*)

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		PRD		APU		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	27,4	(-)	4,7	(-)	19,4	(-)	34,0	(-)	9,7
Total de maiorias	77	28,0	3	1,1	47	17,1	121	44,0	27	9,8
Maiorias absolutas (MA)	34	25,4	0	0,0	37	27,6	52	38,8	11	8,2
Maiorias relativas (MR)	43	30,5	3	2,1	10	7,1	69	48,9	16	11,4
Relação MA/MR	0,79	(-)	0,00	(-)	3,70	(-)	0,75	(-)	0,69	(-)

Legenda: (*) as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição.

4.4. Eleição de 1989

O PS, alcançando 32,3% dos votos, conquistou 49 maiorias absolutas, isto é, 42,6% das totais desta eleição, e as 59 maiorias relativas alcançadas representam 36,8% do número total de maiorias relativas. Estes valores determinaram um valor para a relação entre maiorias cifrado em 0,83. Apesar destas vitórias, o PS não obteve maiorias absolutas muito expressivas²².

O PPD-PSD perdeu um número muito significativo de maiorias que detinha nos executivos municipais, quer em termos absolutos, quer em termos relativos. As 34 maiorias absolutas alcançadas representam apenas 29,5% das 115 verificadas e as 61 maiorias relativas correspondem a 38,1% do total das 160 registadas. Estes dados originam uma relação entre maiorias de 0,56 e representam só por si uma franca redução do número de presidências de governos locais dominadas por este partido, garantindo apenas oito municípios com expressivas maiorias absolutas²³, pelo que ficou evidente a fraca tendência para a constituição de governos maioritários.

O PCP/PEV assegurou 26 maiorias absolutas (22,6% do total). Relativamente aos casos vigentes, verificou-se um aumento do número de maiorias relativas, registando 15% do total de maiorias relativas da eleição. O valor da relação entre maiorias foi de 1,08. Associado ao facto de se ter verificado um menor número de maiorias absolutas, regista-se que se obtiveram menos casos de municípios em que esse indicador ultrapassava de forma expressiva a barreira dos 60%²⁴.

²² Não são, de facto, muitos os casos em que a percentagem de votos ultrapassa substantivamente a barreira dos 60%, resumindo-se estes a seis casos: Idanha-a-Nova (66,6%), Lousã (61,7%), Óbidos (62,1%), Vila do Conde (60,3%), Rio Maior (61,1%) e Melgaço (65,6%).

²³ Oleiros (70,0%), Penela (62,8%), Celorico da Beira (60,7%), Alvaiázere (75,5%), Pedrógão Grande (63,3%), Marvão (69,0%), Penedono (60,1%) e Resende (69,2%).

²⁴ Nos 7 casos observados, à excepção de Avis que não se encontrava antes nessas condições, todos apresentaram valores mais baixos na percentagem de votos: Castro Verde (64,9%), Arraiolos (63,1%), Montemor-o-Novo (61,1%), Sobral de Monte Agraço (65,0%), Avis (61,5%), Constância (64,5%) e Sines (60,3%).

O CDS-PP, ao registar 9,1% dos votos, conquistou apenas 6 maiorias absolutas e 14 maiorias relativas (relação de 0,43). Em nenhum dos registos se encontra uma percentagem de votos superior a 60%. Este retrato eleitoral é a imagem desse fenómeno que gradualmente vai retirando influência partidária aos pequenos partidos.

Quadro 20.- Resultados nacionais da eleição de 1989 para as câmaras municipais (*)

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		PCP/PEV		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	32,3	(-)	12,8	(-)	31,4	(-)	9,1
Total de maiorias	108	39,3	50	18,2	95	34,6	20	7,3
Maiorias absolutas (MA)	49	42,6	26	22,6	34	29,6	6	5,2
Maiorias relativas (MR)	59	36,9	24	15,0	61	38,1	14	8,8
Relação MA/MR	0,83	(-)	1,08	(-)	0,56	(-)	0,43	(-)

Legenda (*) as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição.

4.5. Eleição de 1993

Em termos de resultados globais de votos, estas eleições caracterizaram-se por um afastamento considerável entre os grandes e os pequenos partidos. Assistimos a um aumento dos valores globais de votos nos dois grandes partidos, e principalmente no PS que atingiu uma percentagem de 36,0%²⁵, ao mesmo tempo que se observava uma redução na coligação PCP/PEV e no CDS-PP. No tocante a maiorias de votos o PS conquistou 120: 61 em termos absolutos e 59 em termos relativos (relação de 1,03). Ao obter maior número de maiorias absolutas do que relativas, aspecto este que, a confirmar-se em eleições posteriores, indicia uma tendência para que os grandes partidos dominem a vida política local e, ao nível dos seus governos, gozem de uma cada vez maior governabilidade²⁶.

O PPD-PSD registou uma percentagem de votos de 33,7%, valor que também reflecte uma cada vez maior afirmação dos grandes partidos no domínio dos órgãos municipais. Contudo, no número de maiorias conseguidas não existe a confirmação da consolidação e da fidelização verificadas pelos socialistas. Obtiveram 37 maiorias absolutas (29,6% das totais) e 55 maiorias relativas (36,6% das totais). No computo geral o PPD-PSD obteve 92 maiorias, isto é, menos 3 que nas eleições anteriores, tendo registado, mais uma vez, maior número de maiorias relativas que de absolutas (relação de 0,67). Contudo, foram

²⁵ Para além de se distanciar do PPD-PSD, conseguiu um afastamento ainda maior relativamente aos pequenos partidos já que conseguiu ultrapassar o valor do somatório de votos do PCP/PEV e do CDS-PP.

²⁶ Este facto aparece comprovado pelo registo de 11 municípios com percentagem de votos a ultrapassar o valor de 60%: Idanha-a-Nova (66,2%), Tavira (60,8%), Figueiró dos Vinhos (65,6%), Pedrógão Grande (61,1%), Gavião (67,8%), Matosinhos (65,5%), Vila do Conde (62,8%), Almeirim (61,8%), Rio Maior (65,8%), Melgaço (65,7%) e Vila Nova de Cerveira (60,2%).

vários os municípios em que este partido conseguiu formar executivos com francas condições de estabilidade²⁷.

O PCP/PEV, ao obter 12,7% dos votos, distanciou-se do CDS-PP em mais de 4%. Das 49 maiorias agora obtidas, 24 foram maiorias absolutas (19,2% do total) e 25 maiorias relativas (16,6% das 150 verificadas), originando uma relação de 0,96. Esta coligação manteve apenas 5 casos de municípios com percentagens de votos confortavelmente superior a 60%²⁸. Ainda menos bem sucedido nestas eleições foi o CDS-PP que obteve apenas 8,4% dos votos, o que confirma a fraca expressividade eleitoral deste partido no domínio autárquico. No tocante a maiorias de votos obteve 2 em termos absolutos e 11 em termos relativos (relação de 0,18)²⁹.

Quadro 21. Resultados nacionais da eleição de 1993 para as câmaras municipais (*)

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		OUTRO		PCP/PEV		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	36,0	(-)	(-)	(-)	12,8	(-)	33,7	(-)	8,4
Total de maiorias	120	43,6	1	0,4	49	17,8	92	33,5	13	4,7
Maiorias absolutas (MA)	61	48,8	1	0,8	24	19,2	37	29,6	2	1,6
Maiorias relativas (MR)	59	39,3	0	0,0	25	16,7	55	36,7	11	7,3
Relação MA/MR	1,03	(-)	(-)	(-)	0,96	(-)	0,67	(-)	0,18	(-)

Legenda (*) as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição.

4.6. Eleição de 1997

Nestas eleições o PS com 38% dos votos foi novamente o partido mais votado: das 121 maiorias que obteve, 65 absolutas e 56 relativas (relação de 1,16), conquistou em 23 municípios maiorias suportadas numa percentagem confortável de votos³⁰.

Os 32,8% de votos registados pelo PPD-PSD significaram uma derrota eleitoral, quer em relação ao PS, quer em relação ao PCP-PEV de quem se aproximou mais do que era tradicional. Contudo, as 59 maiorias absolutas obtidas representaram um número confortável, mas as 44 maiorias relativas correspondiam apenas a 34,92% das totais o que não é

²⁷ Entre eles destacam-se os seguintes: Esposende (61,0%), Mirandela (67,3%), Oleiros (73,7%), Vila de Rei (66,0%), Penela (68,3%), Tábua (60,0%), Alvaiázere (78,7%), Ourém (60,6%), Arcos de Valdevez (64,1%) e Mesão Frio (62,1%).

²⁸ A saber, Arraiolos (63,2%), Redondo (61,1%), Sobral de Monte Agraço (65,8%), Benavente (63,6%) e Constância (69,0%).

²⁹ No tocante a expressivas vitórias refere-se o facto de em apenas um município (Marco de Canavezes com 63,4%) ter registado uma percentagem de votos superior a 60%.

³⁰ Cabeceiras de Basto (63,0%), Vieira do Minho (61,7%), Vinhais (65,8%), Castelo Branco (65,3%), Penamacor (62,8%), Condeixa-a-Nova (61,6%), Góis (67,1%), Lousã (61,1%), Monchique (61,0%), Seia (64,9%), Castanheira de Pêra (74,0%), Arronches (65,1%), Elvas (67,0%), Gavião (62,2%), Lousada (65,5%), Matosinhos (62,5%), Vila do Conde (62,6%), Almeirim (61,8%), Cartaxo (63,4%), Rio Maior (61,7%), Melgaço (73,0%), Paredes de Coura (60,1%), Vila Nova de Cerveira (61,3%).

um resultado muito favorável, quando comparado com valores antes atingidos. As maiorias absolutas deste partido foram significativas não apenas em número, mas também em grau, dadas as elevadas percentagens obtidas em alguns municípios³¹.

O PCP/PEV obteve 12,0% dos votos, reforçando a sua posição de terceiro partido. Contudo, acentuou o seu cariz de pequeno partido e a consequente reduzida participação nos órgãos autárquicos: as 18 maiorias absolutas com as 23 maiorias relativas alcançadas, perfizer apenas 41 presidências de governos municipais. A isto acresce o baixo número de municípios em que preside confortavelmente ao órgão executivo³².

O CDS-PP, concorrendo individualmente nestas eleições, não foi bem sucedido já que os resultados demonstraram ter pouca influência no domínio autárquico. O resultado de 5,7% dos votos traduz para além de uma reduzida expressão eleitoral, um afastamento não só dos grandes partidos, mas também do PCP/PEV. Este resultado alargou-se a outros aspectos. Registou 5 maiorias absolutas e apenas 3 maiorias, valores que traduzem uma redução de 5 casos relativamente à eleição anterior³³.

Quadro 22. Resultados nacionais da eleição de 1997 para as câmaras municipais (*)

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		OUTRO		PCP/PEV		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	38,1	(-)		(-)	12,0	(-)	32,9	(-)	5,7
Total de maiorias	121	44,0	2	0,7	41	14,9	103	37,5	8	2,9
Maiorias absolutas (MA)	65	43,9	2	1,3	18	12,2	59	39,9	5	3,4
Maiorias relativas (MR)	56	44,4	0	0,0	23	18,3	44	34,9	3	2,4
Relação MA/MR	1,16	(-)	(-)	(-)	0,78	(-)	1,34	(-)	1,67	(-)

Legenda (*) as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição.

4.7. Eleição de 2001

Nestas eleições observaram-se alterações significativas nas percentagens de votos obtidas pelos partidos em análise. A razão parece ter origem nas estratégias de alianças seguidas, particularmente em determinados municípios em que havia um certo equilíbrio

³¹ A este propósito refira-se que o número de municípios com percentagem de votos superior a 60% se cifrou agora em 17: Murtosa (63,2%), Oleiros (71,9%), Vila de Rei (64,0%), Penela (63,2%), Almeida (61,0%), Alvaiázere (78,3%), Pombal (60,9%), Gondomar (67,4%), Maia (60,4%), Paços de Ferreira (60,7%), Póvoa de Varzim (62,4%), Sardoal (69,3%), Boticas (66,2%), Mesão Frio (62,8%), Armamar (70,6%), Castro Daire (64,2%), São João da Pesqueira (78,0%).

³² De facto, nestas eleições não o assegurou em mais que 6 casos: Aljustrel (60,5%), Arraiolos (60,3%), Redondo (61,5%), Sobral de Monte Agraço (64,3%), Avis (60,4%) e Constância (68,3%).

³³ Registou apenas um caso em que a percentagem de votos ultrapassou o valor de 60%. Este caso refere-se a Ponte de Lima onde essa percentagem foi de 61,2%.

entre as tendências eleitorais da esquerda e da direita. Este facto levou a que, por exemplo, o PPD-PSD estabelecesse coligações ora com o CDS-PP, ora com o PPM, estratégia esta que teve reflexo nos votos alcançados por cada um destes partidos quando se apresentavam individualmente a eleições. Este exemplo é certamente o mais expressivo, pois que a coligação PPD-PSD/CDS-PP se apresentou a eleições em vários municípios. Um caso paradigmático desta estratégia é verificável no município de Lisboa onde, a par com o PPM, conquistou uma maioria relativa dos votos.

O PS, seguindo uma lógica semelhante atingiu resultados bem menos expressivos que em eleições anteriores: 108 maiorias, sendo 55 absolutas e 53 relativas (respectivamente, 33,7 e 46,0% das totais). O valor da relação entre elas fixou-se em 1,04. Assim, num ano de maus resultados eleitorais, este partido obteve menos 12 maiorias de votos do que nas eleições anteriores. Fazendo também eco de um acto eleitoral pouco favorável, poucos foram os casos observados de maiorias absolutas suportadas em percentagens de votos muito significativas³⁴.

Fruto da estratégia de coligações seguida pelo PPD-PSD, a análise não se poderá efectuar apenas em termos individuais, mas tendo em conta a quota-parte que obteve nos resultados das alianças que integrou. O PPD-PSD obteve 28,2% dos votos, mas foi no número de maiorias de votos alcançadas, cifrada em 118, que este partido mais se afirmou: 79 absolutas e 39 relativas (relação de 2,03). Também o número de municípios com substantivas percentagem de votos a seu favor foi elevado³⁵. Para além disso, obteve resultados eleitorais favoráveis em coligação, quer com o CDS-PP, quer com o PPM. Com o primeiro, atingindo a significativa percentagem de 8,9% dos votos, obteve representações em 38 municípios (9 maiorias absolutas e 6 maiorias relativas). Coligado com o PPM, atingiu 2,5% e obteve uma maioria relativa no município de Lisboa.

Por sua vez, o PCP/PEV registou uma percentagem de votos de 10,6% que consolidou a tradicional terceira posição. Ao estabelecer coligação com o PS, assumiu um efeito

³⁴ Apenas em 15 municípios se registaram a seu favor percentagens de votos superiores a 60%: Póvoa de Lanhoso (63,1%), Vinhais (60,7%), Castelo Branco (70,7%), Lousã (66,7%), Aljezur (60,2%), Castanheira de Pêra (60,8%), Elvas (73,7%), Lousada (62,3%), Alpiarça (62,4%), Golegã (73,9%), Melgaço (71,3%), Monção (71,9%), Vila Nova de Cerveira (63,4%), Santa Marta de Penaguião (62,5%) e Tarouca (62,9%).

³⁵ Verificou-se que em 27 casos a percentagem de votos ultrapassou a marca dos 60%, sendo eles os seguintes: Ílhavo (65,7%), Murtosa (63,6%), Vila Verde (70,5%), Covilhã (66,0%), Oleiros (64,6%), Cantanhede (64,8%), Pampilhosa da Serra (72,8%), Soure (61,8%), Vila Nova de Poiares (60,6%), Fornos de Algodres (70,9%), Alvaiázere (73,0%), Batalha (70,4%), Pedrógão Grande (62,6%), Fronteira (61,5%), Paredes (61,9%), Póvoa de Varzim (64,6%), Trofa (64,5%), Sardoal (67,3%), Tomar (62,8%), Arcos de Valdevez (67,4%), Boticas (63,7%), Valpaços (62,8%), Armamar (65,6%), Carregal do Sal (61,1%), São João da Pesqueira (73,6%), Tondela (73,1%), Viseu (62,1%).

negativo nos seus resultados eleitorais em termos individuais. Considerado individualmente, obteve resultados que traduziram uma evolução negativa quando comparados com a eleição de 1997. O número de maiorias de votos foi de apenas 28, sendo 14 em termos absolutos e 14 em termos relativos (8,5% e 12,1% das totais, respectivamente).

O CDS-PP registou apenas 3,7% dos votos, assumindo a posição de quinta força mais votada, já que a aliança PPD-PSD/CDS-PP obteve uma votação bem mais expressiva.

Quadro 23. Resultados nacionais da eleição de 2001 para as câmaras municipais *

FORÇAS PARTIDÁRIAS	PS		PPD-PSD/CDS-PP		PCP/PEV		PPD-PSD		CDS-PP	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Votos	(-)	34,1	(-)	9	(-)	10,6	(-)	28,2	(-)	3,7
Total de maiorias	108	38,9	15	5,4	28	10,1	118	42,5	2	0,7
Maiorias absolutas (MA)	55	33,7	9	5,5	14	8,6	79	48,5	2	1,2
Maiorias relativas (MR)	53	46,1	6	5,2	14	12,2	39	33,9	0	0,0
Relação MA/MR	1,04	(-)	1,50	(-)	1,00	(-)	2,03	(-)	(-)	(-)

Legenda (*): as percentagens são relativas aos totais globais nesta eleição. Há 3 MA e 2 MR noutros partidos.

5. Análise das evoluções e tendências partidárias

5.1. Os valores médios de votos das maiorias

Partindo dos resultados relativos às maiorias de votos conquistados por cada partido, analisamos agora a evolução verificada a partir das eleições de 1976, identificando as tendências determinadas pelos próprios resultados obtidos por cada uma das forças políticas. Elemento essencial a esta análise é, portanto, o valor médio da percentagem de votos associado à obtenção das maiorias absolutas e relativas conquistadas e a maior ou menor tendência para a produção maiorias absolutas e relativas por parte dos partidos em estudo. Interessa saber se há, por um lado, um comportamento diferenciado entre os grandes e os pequenos partidos e, por outro, uma tendência crescente na afirmação dos primeiros e, por oposição, uma cada vez menor consolidação na cena política autárquica, por parte dos últimos.

Os valores médios das percentagens de votos das maiorias obtidas pelos diferentes partidos ao longo das sete eleições autárquicas sugerem-nos uma consolidação cada vez maior do PS e do PSD e um percurso irregular e tendencialmente decrescente para a APU e para o CDS.

Releva-se a este propósito que apenas o PS e o PSD atingiram médias globais positivas (acima de 50%) das suas maiorias nas eleições de 2001, facto que encontra explica-

ção numa tendência algo crescente dos valores médios de votos quer das maiorias absolutas, quer das maiorias relativas. O PS registou, depois de 1979, percentagens médias de votos das maiorias absolutas sempre acima dos 55% tendo em 1985, 1997 e 2001 ultrapassado mesmo os 57%, demonstrando uma tendência crescente a partir do primeiro destes anos. Em termos de maiorias relativas o valor médio da percentagem de votos ultrapassou nas duas últimas eleições o valor de 45%, valor nunca antes atingido. O caso do PPD-PSD é análogo e talvez mais expressivo, já que as percentagens médias das maiorias absolutas se situaram sempre, à excepção de 1997, acima de 57%. No tocante às maiorias relativas, a evolução demonstra claramente uma tendência crescente desde 1979, ano em que se cifrou em 41,7%, até 2001 registando neste a marca de 45,6%. Em relação a estes dois partidos parece, por isso, haver uma tendência para que as maiorias relativas evoluam para maiorias absolutas. Os resultados do PCP/PEV e do CDS, apesar de irregulares, revelam um comportamento inverso já que as suas maiorias aparecem tendencialmente suportadas por menor percentagem de votos. O PCP-PEV apresenta uma tendência negativa na consolidação das suas maiorias absolutas, apesar de manter uma certa constância no tocante às maiorias relativas. Este facto traduziu-se quer em 1993 quer em 2001 numa percentagem média global negativa (abaixo de 50%) das suas maiorias. O caso do CDS-PP nas últimas eleições não servirá de referência uma vez que registou apenas 2 maiorias absolutas, não tendo obtido qualquer maioria relativa. Contudo, é notória a tendência ao nível das maiorias absolutas para se fazerem suportar em percentagens de votos cada vez mais baixas: se em 1979 este indicador se situava nos 65,5%, em 2001 cifrou-se em apenas 51,9%.

Quadro 24 – Valores médios das percentagens de votos das maiorias obtidas pelos partidos (em %)

		1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001
PS	Maiorias absolutas	54,5	55,4	57,9	55,3	55,9	57,7	57,6
	Maiorias Relativas	41,8	43,3	44,4	44,6	42,6	45,7	45,1
	Maiorias (Global)	48,2	49,4	51,2	50	49,3	51,7	51,4
PPD-PSD	Maiorias absolutas	60,9	57,5	60	57,2	57,2	56,8	58,8
	Maiorias Relativas	41,7	41,5	42,6	42,3	42,9	45,8	45,6
	Maiorias (Global)	51,3	49,5	51,3	49,8	50,1	51,3	52,2
PCP/PEV	Maiorias absolutas	58,8	59,4	61,6	58,4	57,5	57,6	55,6
	Maiorias Relativas	44,1	43,4	45,3	43,3	41,7	44,2	42,9
	Maiorias (Global)	51,5	51,4	53,5	50,9	49,6	50,9	49,3
CDS-PP	Maiorias absolutas	65,5	58,6	57,3	53,4	61,4	56,2	51,9
	Maiorias Relativas	41,8	41,6	44,2	42,4	45,8	40,1	(-)
	Maiorias (Global)	53,7	50,1	50,8	47,9	53,6	48,2	

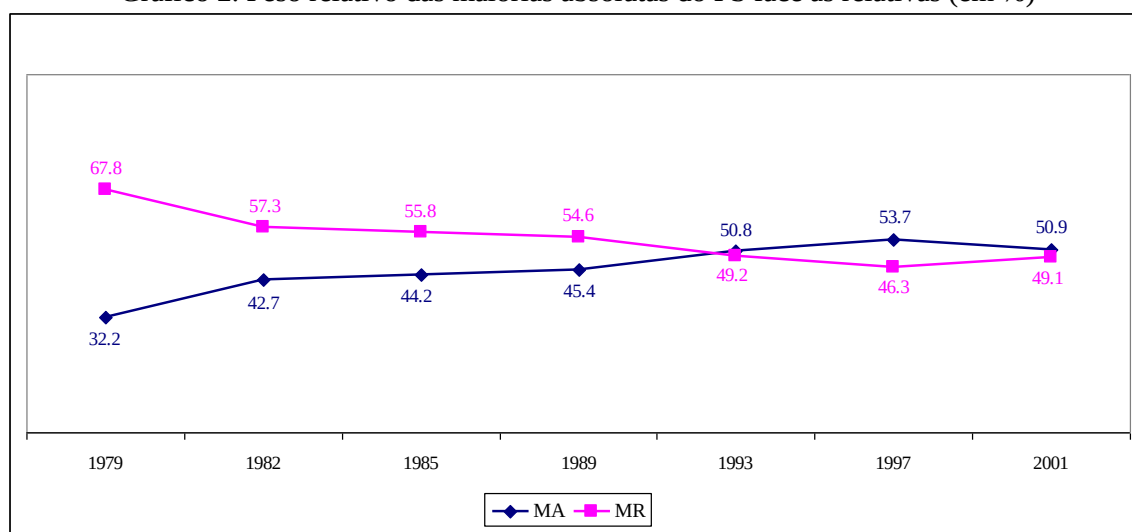
Base: Total de municípios do Continente (275).

5.2. A tendência para obter maiorias

Importa agora saber se os partidos com maior expressão eleitoral apresentam, nos últimos actos eleitorais, uma tendência crescente para a produção de maiorias absolutas em prejuízo das relativas, considerando para tal a relação entre os valores percentuais das maiorias relativas e absolutas e as maiorias totais obtidas por cada partido.

O PS apresenta valores relativos dessas percentagens que confirmam uma evolução crescente na capacidade de obter maiorias absolutas em desfavor das maiorias relativas. A tendência é crescente, sendo mais efectiva a de 1982 a 1997 e invertendo-se nas últimas eleições, mantendo, contudo, maior expressão das maiorias absolutas. Se em 1979 as suas maiorias absolutas representavam 32,2% das totais que obteve na eleição, em 2001 esse indicador cifrou-se em 50,9%. Nas três últimas eleições os socialistas registaram maior número de maiorias absolutas do que de maiorias relativas.

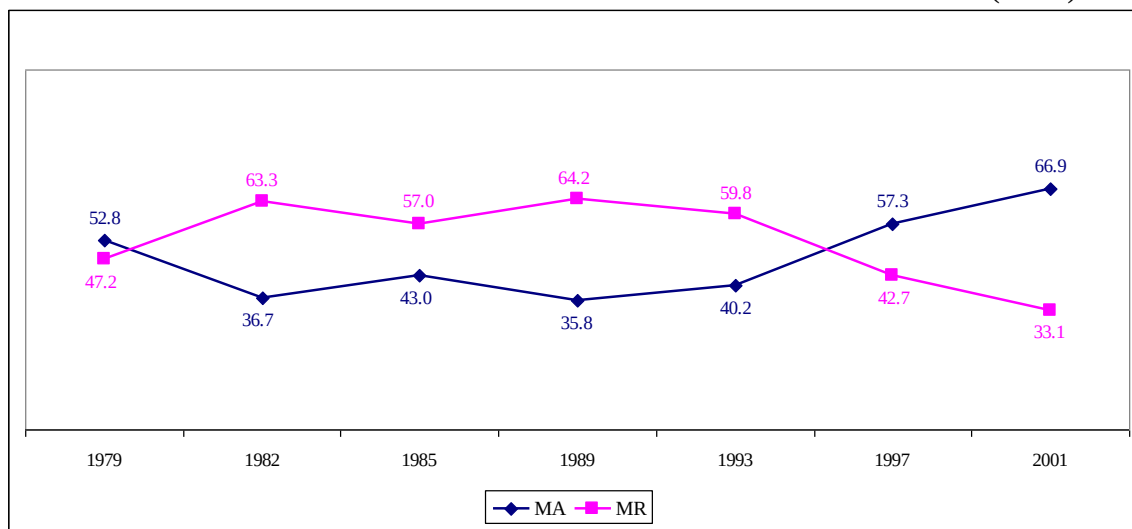
Gráfico 2. Peso relativo das maiorias absolutas do PS face às relativas (em %)



Base: Número total de maiorias por eleição.

O PPD-PSD, depois de, em 1979, ter garantido maior percentagem de maiorias absolutas do que de relativas, inverteu esta situação nas quatro eleições seguintes. A partir de 1993 definiu uma tendência marcadamente crescente para o peso relativo das maiorias absolutas: nas eleições de 1997 corresponderam a 57,3% das totais, indicador este havia de se cifrar em 66,9 nas últimas eleições autárquicas.

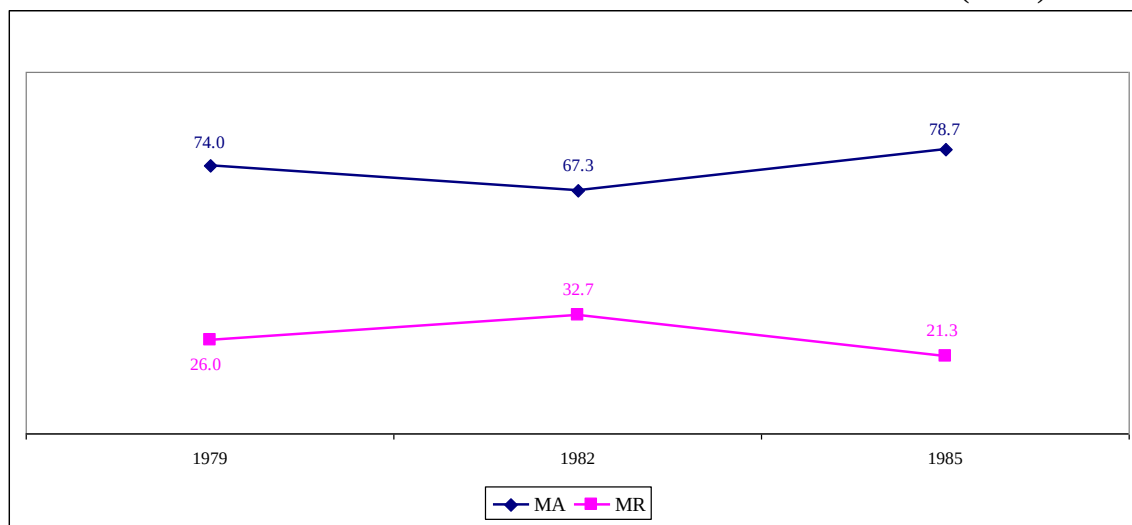
Gráfico 3. Peso relativo das maiorias absolutas do PPD-PSD face às relativas (em %)



Base: Número total de maiorias por eleição.

A APU registou sempre maior percentagem de maiorias absolutas do que de maiorias relativas. Em todas as eleições este indicador situou-se acima dos 67%, tendo, na eleição de 1985, atingido o valor de 78,7%. Estando estas percentagens assentes no mesmo número de maiorias absolutas (37), a variação no indicador deve-se exclusivamente à variação do número de maiorias relativas conquistadas.

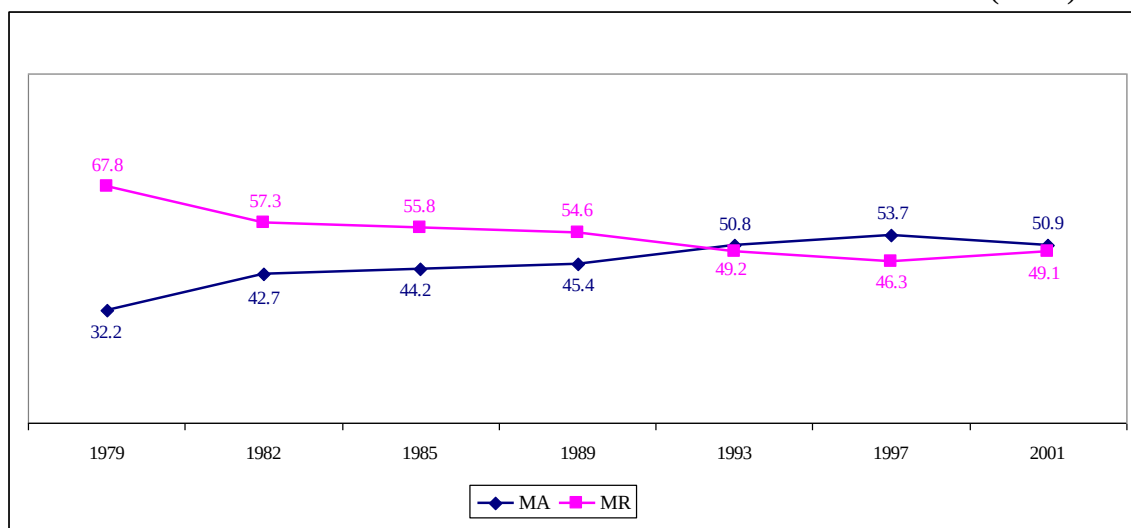
Gráfico 4. Peso relativo das maiorias absolutas da APU face às relativas (em %)



Base: Número total de maiorias por eleição.

Os resultados obtidos a partir das eleições de 1989 pelo novo formato de aliança celebrado pelo PCP, o PCP/PEV, espelham uma tendência de aproximação entre o número de maiorias absolutas e o de maiorias relativas. Contudo, apenas na primeira eleição as maiorias absolutas se sobrepuseram às maiorias relativas. A partir daí assistimos ao fenómeno inverso, sendo que nas eleições de 2001 se verificou equilíbrio desse indicador (50% de maiorias absolutas, 50% de maiorias relativas).

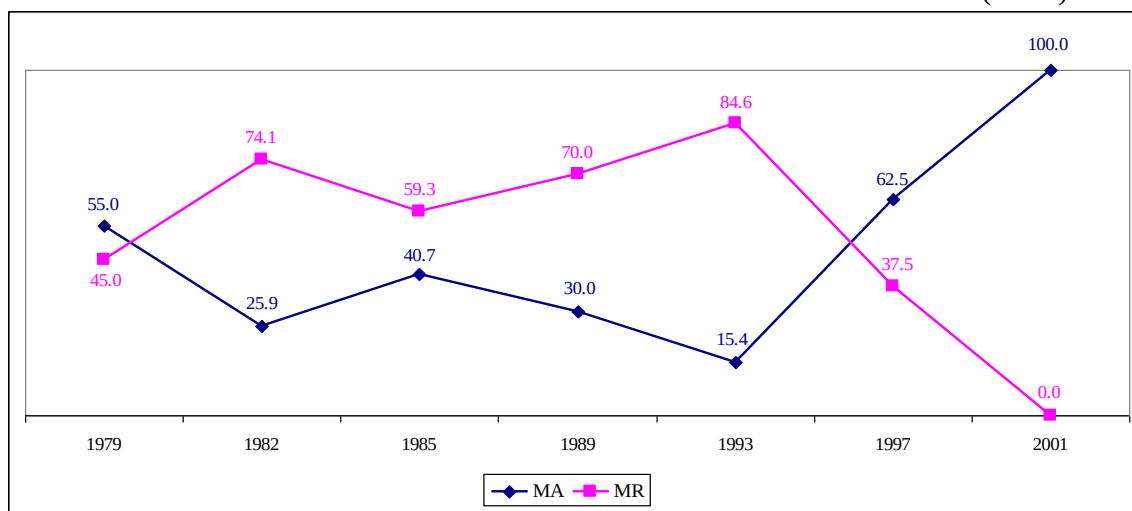
Gráfico 5. Peso relativo das maiorias absolutas do PCP/PEV face às relativas (em %)



Base: Número total de maiorias por eleição.

O CDS-PP conquistava tradicionalmente maior número de maiorias relativas do que de maiorias absolutas. Foi assim, à excepção das eleições de 1979, em todas as outras eleições até 1997, ano em que inverteu o indicador, garantindo que 62,5% das maiorias obtidas eram maiorias absolutas. Nas últimas eleições registou 100% de maiorias absolutas. Contudo, estes resultados devem-se, como já referimos, à pouca expressão conseguida nas duas últimas eleições, já que em 1997 registou apenas 5 maiorias absolutas e 3 maiorias relativas e, em 2001, garantiu 2 maiorias absolutas, não registando qualquer maioria relativa.

Gráfico 6. Peso relativo das maiorias absolutas do CDS-PP face às relativas (em %)



Base: Número total de maiorias por eleição.

Os valores médios por eleição relativos ao número de maiorias conquistadas pelos partidos mostraram, também, que os partidos apresentam maior tendência para obter maior número de maiorias relativas do que maiorias absolutas. Da análise desses valores podemos concluir que, à excepção da APU, todos os partidos registaram, no conjunto das sete eleições, maior número de maiorias relativas do que de absolutas. A média por eleição das maiorias relativas situa-se entre 51% e 55%. A APU tem resultados globais inversos, registando para as maiorias absolutas um valor médio de 73,3%.

Contudo, se observarmos estes indicadores ao longo das eleições verificamos que existe uma evolução no sentido da inversão desta tendência. Refira-se, a este propósito, o facto de, nas últimas duas eleições, quer o PS, quer o PSD, terem obtido um maior número de maiorias absolutas do que de maiorias relativas (no caso do primeiro, esta realidade tinha-se já verificado em 1993), tendência esta que, a manter-se, determinará um expressivo domínio das primeiras relativamente às últimas.

Os valores totais dos sete actos eleitorais para os órgãos executivos dos municípios mostram que em todas as eleições até a 1993, à excepção das de 1979, se produziu maior número de maiorias relativas do que de maiorias absolutas. A partir daí, isto é, nas duas últimas eleições, essa realidade inverteu-se e produziram-se, particularmente na última destas, um muito mais expressivo número de maiorias absolutas que de relativas.

Em termos totais globais produziram-se em eleições para as Câmaras Municipais 971 maiorias absolutas e 957 maiorias relativas. Os valores globais indicam-nos que cada eleição produz em média 138,7 maiorias absolutas e 136,7 maiorias relativas, isto é, que 50,4% das maiorias produzidas são maiorias absolutas.

Quadro 25 – Tendência dos partidos para a produção de maiorias (em %)

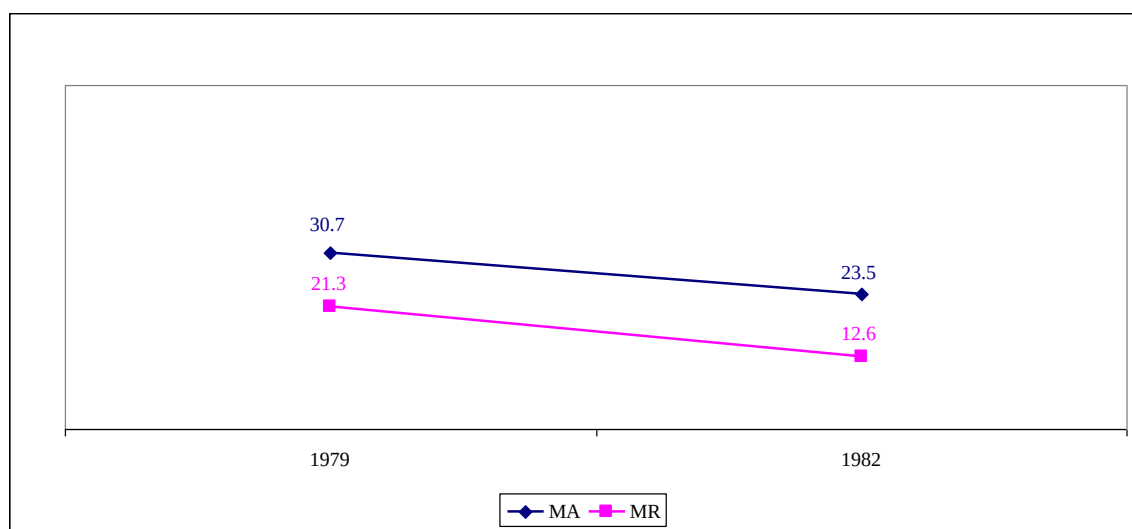
PARTIDO/ ELEIÇÃO		APU		CDS		PCP-PEV		PPD-PSD		PS		TOT	
		MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA
Eleição de 1979	Nº	13	37	9	11			34	38	40	19	122	153
	%	26,0	74,0	45,0	55,0			47,2	52,8	67,8	32,2	44,4	55,6
Eleição de 1982	Nº	18,0	37,0	20,0	7,0			38,0	22,0	47,0	35,0	143	132
	%	32,7	67,3	74,1	25,9			63,3	36,7	57,3	42,7	52,0	48,0
Eleição de 1985	Nº	10,0	37,0	16,0	11,0			69,0	52,0	43,0	34,0	141	134
	%	21,3	78,7	59,3	40,7			57,0	43,0	55,8	44,2	51,3	48,7
Eleição de 1989	Nº			14,0	6,0	24,0	26,0	61,0	34,0	59,0	49,0	160	115,0
	%			70,0	30,0	48,0	52,0	64,2	35,8	54,6	45,4	58,2	41,8
Eleição de 1993	Nº			11,0	2,0	25,0	24,0	55,0	37,0	59,0	61,0	150	125
	%			84,6	15,4	51,0	49,0	59,8	40,2	49,2	50,8	54,5	45,5
Eleição de 1997	Nº			3,0	5,0	23,0	18,0	44,0	59,0	56,0	65,0	126	149
	%			37,5	62,5	56,1	43,9	42,7	57,3	46,3	53,7	45,8	54,2
Eleição de 2001	Nº			0,0	2,0	14,0	14,0	39,0	79,0	53,0	55,0	115	163
	%			0,0	100,0	50,0	50,0	33,1	66,9	49,1	50,9	41,4	58,6
TOTAL	Nº	41	111	73	44	86	82	340	321	357	318	957	971
MÉDIA	Nº	13,7	37,0	10,4	6,3	21,5	20,5	48,6	45,9	51,0	45,4	136,7	138,7
GLOBAL	%	26,7	73,3	52,9	47,1	51,3	48,7	52,5	47,5	54,3	45,7	49,6	50,4

Base: nº de maiorias por partido e, na coluna “TOT”, o nº total de maiorias

6. Distribuição das maiorias por partidos

Nesta secção evidenciamos a distribuição das maiorias tendo como base de análise cada força partidária. No caso da Aliança Democrática, quer nas eleições de 1979, quer nas de 1982, o seu peso relativo teve maior expressão nas maiorias absolutas do que nas maiorias relativas. Releva-se, no entanto, o facto de, em ambos os indicadores, o rácio de 1982 ter sido significativamente inferior.

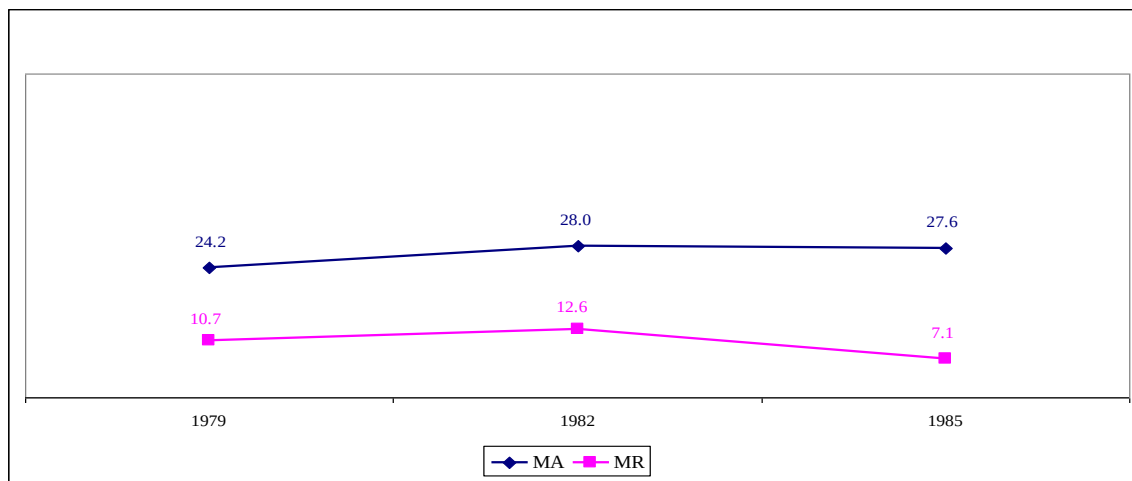
Gráfico 7. Peso relativo das maiorias conquistadas pela AD nas eleições autárquicas (em %)



Base: Valor global de maiorias absolutas e relativas alcançado.

Quanto à Aliança Povo Unido, apesar de ter obtido nas três eleições em que participou o mesmo número de maiorias absolutas, mostrou alguma irregularidade no rácio que elas representam relativamente às totais. Após uma subida da primeira para a segunda eleição, registou uma descida nas últimas. Nas maiorias relativas, embora tenha apresentado a mesma evolução, o valor relativo das últimas eleições foi inferior ao obtido em 1979.

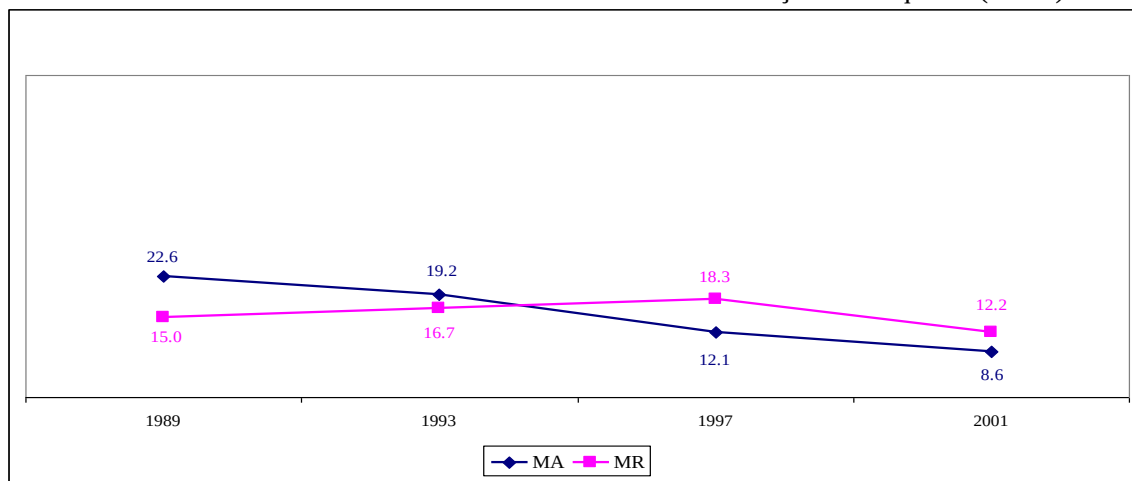
Gráfico 8. Peso relativo das maiorias conquistadas pela APU nas eleições autárquicas (em %)



Base: Valor global de maiorias absolutas e relativas alcançado.

A coligação PCP/PEV teve uma evolução sempre negativa da sua participação relativa nas maiorias absolutas. Se em 1989 estas representavam 22,6% das totais da eleição, em 2001 constituíram apenas 8,6%. O contributo para as maiorias relativas teve uma evolução diferente: de 15% em 1989, evoluiu para 18,3% em 1997, seguindo um percurso ascendente que acabaria por ser contrariado nas últimas eleições ao conquistar apenas 12,2%.

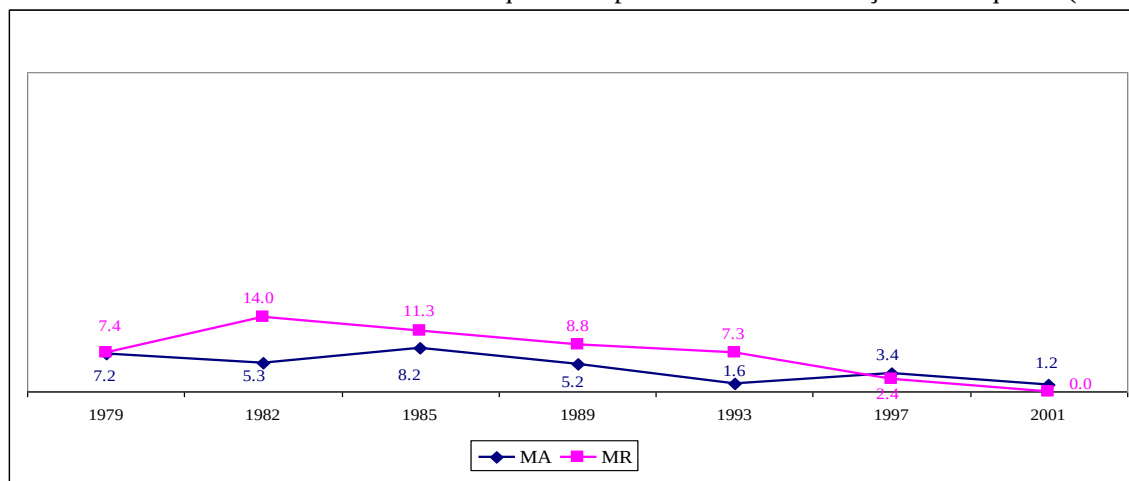
Gráfico 9. Peso relativo das maiorias do PCP/PEV nas eleições autárquicas (em %)



Base: Valor global de maiorias absolutas e relativas alcançado.

O CDS-PP demonstra uma grande irregularidade no peso relativo das suas maiorias absolutas. Tendo, em 1985, obtido o seu maior registo (8,2%), evoluiu a partir daí para a insignificante marca de 1,2% nas eleições de 2001. A tendência decrescente é ainda mais evidente no caso das maiorias relativas: partindo da sua melhor marca de 14% em 1982, teve um percurso descendente até à eleição de 2001, não registando nesta qualquer maioria relativa.

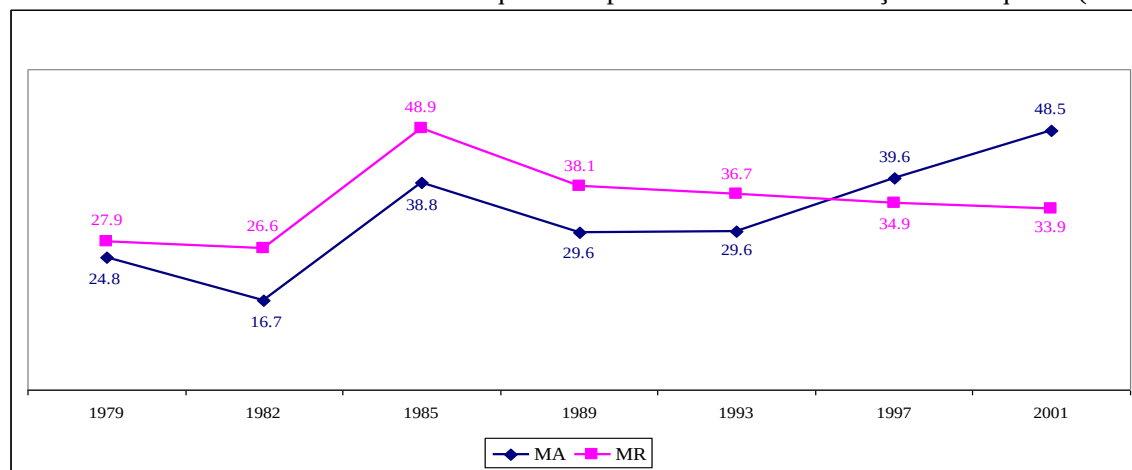
Gráfico 10. Peso relativo das maiorias conquistadas pela CDS-PP nas eleições autárquicas (em %)



Base: Valor global de maiorias absolutas e relativas alcançado.

O PPD-PSD, apesar de algo irregular neste aspecto, apresenta uma evolução marcadamente positiva para as maiorias absolutas a partir de 1993, tendo um desenvolvimento inverso no tocante às maiorias relativas a partir de 1985. As primeiras atingiram o seu valor mais elevado nas últimas eleições (48,5% das totais da eleição), tendo registado menor expressão em 1982 (16,7%). Já as maiorias relativas que em 1985 representavam 48,9% das totais da eleição, correspondem, em 2001, apenas a 33,9%.

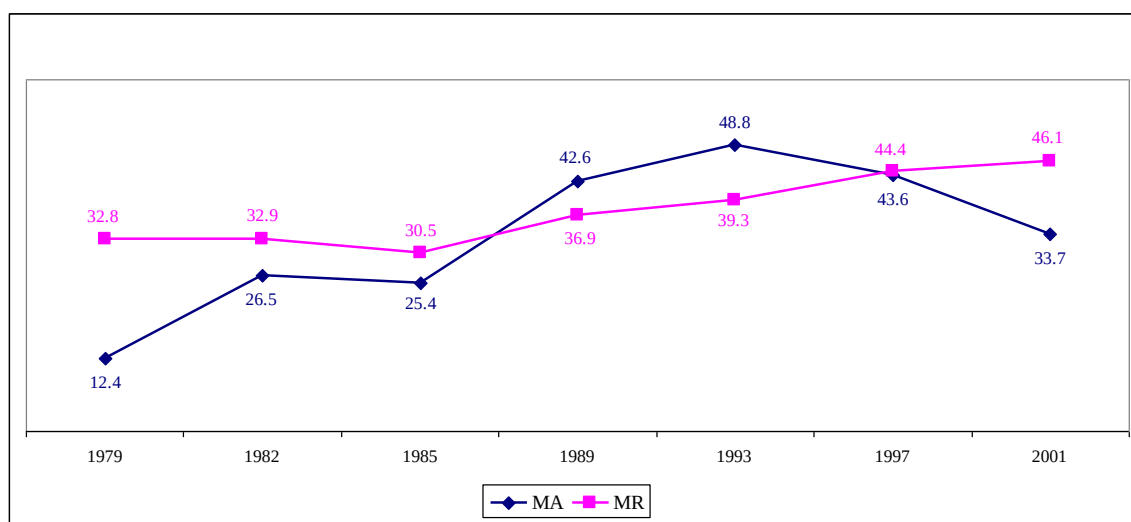
Gráfico 11. Peso relativo das maiorias conquistadas pela PPD-PSD nas eleições autárquicas (em %)



Base: Valor global de maiorias absolutas e relativas alcançado.

O Partido Socialista apresenta uma evolução sempre positiva para as maiorias relativas a partir de 1985, chegando estas a representar 46,1% das totais na eleição de 2001. O mesmo não se pode dizer relativamente às maiorias absolutas: partindo de apenas 12,4% em 1979 e registando uma evolução tendencialmente crescente até 1993, ano em que registou 48,8%, evoluiu em sentido contrário nas eleições posteriores e fixou a sua marca em 33,7% nas eleições de 2001.

Gráfico 12. Peso relativo das maiorias conquistadas pela PS nas eleições autárquicas (em %)



Base: Número total de maiorias absolutas e maiorias relativas por eleição.

Os valores médios por eleição das quotas-partes dos partidos na conquista de maiorias mostraram que os “grandes partidos” (PSD e PS) contribuem mais para as maiorias relativas do que para as maiorias absolutas. Contudo, se observarmos estes indicadores ao longo das eleições verificamos uma inversão desta tendência. Refira-se, a este propósito, o facto de, nas duas últimas eleições, o PPD-PSD ter conquistado maior peso relativo nas maiorias absolutas do que nas maiorias relativas. Comportamento idêntico é observado relativamente ao PS nas eleições de 1989 e 1993.

Outro elemento a considerar é o domínio dos “grandes partidos” na obtenção das maiorias absolutas. Os valores médios apontarem nesse sentido: mais de 65% das maiorias absolutas registadas em todas as eleições reverteram em favor do PS e do PPD-PSD, no seu conjunto. Esta constatação, e até de forma mais expressiva, é válida para o caso das maiorias relativas, já que o somatório obtido pelos dois partidos ultrapassa a marca dos 70%.

A quantificação dos valores globais dos partidos, no conjunto das sete eleições, mostra-nos que são, de facto, os principais partidos portugueses quem ao nível autárquico partilha de forma mais expressiva as maiorias: 65,8% das maiorias absolutas são divididas entre o PPD-PSD e o PS (com, respectivamente, 33,1% e 32,7%); 72,8% das maiorias relativas obedecem ao mesmo critério. Este facto reforça a conclusão apontada relativamente à crescente bipartidarização da vida política autárquica.

Quadro 26 – Percentagens de maiorias nas eleições para as câmaras municipais (em %)

PARTIDO/ ELEIÇÃO	APU		CDS		PCP-PEV		PPD-PSD		PS	
	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA	MR	MA
1979	10,7	24,2	7,4	7,2			27,9	24,8	32,8	12,4
1982	12,6	28,0	14,0	5,3			26,6	16,7	32,9	26,5
1985	7,1	27,6	11,3	8,2			48,9	38,8	30,5	25,4
1989			8,8	5,2	15,0	22,6	38,1	29,6	36,9	42,6
1993			7,3	1,6	16,7	19,2	36,7	29,6	39,3	48,8
1997			2,4	3,4	18,3	12,1	34,9	39,6	44,4	43,6
2001			0,0	1,2	12,2	8,6	33,9	48,5	46,1	33,7
MÉDIA	10,1	26,6	7,3	4,6	15,5	15,6	35,3	32,5	37,6	33,3
% Global *	4,3	11,4	7,6	4,5	9,0	8,4	35,5	33,1	37,3	32,7

Base: número total de maiorias absolutas e maiorias relativas de cada eleição.

* Relação: nº total de maiorias por partido (todas as eleições) / nº total de maiorias (todas as eleições)

7. Capacidade de obtenção de maiorias e reforço da bipartidarização

A análise da evolução das percentagens de votos obtidas pelos principais partidos permite identificar uma tendência crescente no sentido da afirmação dos partidos mais votados face aos menos votados. O somatório das percentagens de votos obtidas pelos dois partidos mais votados, para além de em todas as eleições ultrapassar os 50%, situou-se, nas quatro últimas, sempre acima dos 60%, tendo mesmo, em 1997, atingido os 71%.

Por outro lado, a diferença entre a percentagem de votos obtida pelos primeiro e terceiro partidos mais votados apresenta uma evolução sempre crescente até às eleições de 1997, tendo descido ligeiramente na última eleição. Se essa diferença era em 1979 de 7,2% situou-se, em 2001, em 23,5%.

Acresce que a diferença entre o somatório de votos dos dois partidos mais votados e o dos terceiro e quarto partidos mais votados se situou, nas quatro últimas eleições, sempre acima dos 40%, apresentando também desde 1979 um comportamento crescente. Esta constatação permite afirmar que o fenómeno da bipartidarização da vida política autárquica é uma realidade.

Quadro 27. Percentagem de votos nas eleições para as câmaras municipais (em %)

	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001
A - 1º Partido mais votado	27,7	31,1	34,0	32,3	36,1	38,1	34,1
B - 2º Partido mais votado	25,5	20,7	27,4	31,4	33,7	32,9	28,2
A' - Somatório (A+B)	53,2	51,8	61,4	63,7	69,8	71,0	62,3
C - 3º Partido mais votado	20,5	19,6	19,4	12,8	12,8	12,0	10,6
Diferença (A-C)	7,2	11,5	14,6	19,5	23,3	26,1	23,5
D - 4º Partido mais votado	14,7	14,6	9,7	9,1	8,4	5,7	9,0
A'' - Somatório (C+D)	35,2	34,2	29,1	21,9	21,2	17,7	19,6
Diferença (A'-A'')	18,0	17,6	32,3	41,8	48,6	53,3	42,7

A análise da distribuição das maiorias absolutas segundo a dimensão eleitoral dos partidos reforça a conclusão anterior. Com efeito, o sistema eleitoral vigente permitiu que em todas as eleições estudadas, os dois partidos com maior número de maiorias absolutas conquistassem, em conjunto, mais de 50% delas. Note-se que este indicador apresenta uma evolução crescente desde 1979 a 1997, ano em que registou 83,8%, situando-se na última eleição em 82,2%. Trata-se, de facto, de uma expressiva marca destes partidos, pois que dividem entre mais de quatro quintos das maiorias absolutas registadas.

A distância entre o primeiro e terceiro partido com maior percentagem de maiorias absolutas aumentou desde 1982 até à última eleição, sendo que se situou nesta em 39,9. A razão deste valor reside na evolução tendencialmente crescente deste parâmetro no partido com maior expressão de maiorias absolutas e na tendência inversa verificada na terceira força política.

Contrariamente, verifica-se a evolução inversa no terceiro e no quarto partido: se em 1982 somavam 40,2% das maiorias absolutas, dividem agora entre eles apenas 14,1%. A diferença entre as percentagens de maiorias absolutas conquistadas pelos primeiro e segundo relativamente às dos terceiro e quarto partidos apresenta também uma tendência marcadamente favorável aos primeiros: de 14,3% em 1982 evoluiu de forma crescente até às eleições de 1997, permanecendo a partir de 2001 na ordem dos 68%.

Quadro 28 - Percentagens de maiorias absolutas nas eleições para as câmaras municipais (em %)

	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001
A - Partido com maior nº MA	30,7	28,0	38,8	42,6	48,8	43,9	48,5
B - Partido com o 2º maior nº MA	24,8	26,5	27,6	29,6	29,6	39,9	33,7
A' - Somatório (A+B)	55,5	54,5	66,4	72,2	78,4	83,8	82,2
C - Partido com o 3º maior nº MA	24,2	23,5	25,4	22,6	19,2	12,2	8,6
Diferença (A-C)	6,5	4,5	13,4	20,0	29,6	31,7	39,9
D - Partido com o 4º maior nº MA	12,4	16,7	8,2	5,2	1,6	3,4	5,5
A'' - Somatório (C+D)	36,6	40,2	33,6	27,8	20,8	15,6	14,1
Diferença (A'-A'')	18,9	14,3	32,8	44,4	57,6	68,2	68,1

Obs.: A APU esteve nos anos 1982 e 1985 entre os dois partidos com maior percentagem de MA. A partir de então os dois primeiros lugares estiveram divididos entre o PPD-PSD e o PS.

Estas constatações confirmam o reforço do peso eleitoral do PPD-PSD e do PS no domínio autárquico, ao mesmo tempo que se assiste a um quase desaparecimento dos partidos menos representados. Considerando que mais de 80% das maiorias absolutas de votos são, hoje, partilhadas entre os dois maiores partidos e que este parâmetro tem tido uma evolução marcadamente crescente, é de esperar que se continue a reforçar a bipartidarização da vida política autárquica, aspecto que será também objecto de análise no capítulo seguinte.

Capítulo 5

A conversão de votos em mandatos e o reforço das maiorias absolutas

Neste capítulo analisamos o efeito decorrente da conversão de votos em mandatos (aplicação do método da média mais alta de Hondt) sobre os resultados eleitorais, em ordem a saber o grau de influência exercido pelo sistema eleitoral na obtenção de maiorias nos executivos municipais.

A análise será efectuada, primeiro em termos globais, dando relevo ao partido vencedor, e depois em termos particulares, avaliando os efeitos nos resultados em cada um dos partidos.

O efeito da conversão de votos em mandatos fez-se sentir de forma diversa no partido que atingiu a presidência do órgão executivo, bem como nos outros partidos concorrentes. Importa saber qual o efeito do sistema eleitoral em cada uma dessas situações para aferir, por um lado, qual o verdadeiro efeito desse processo na produção de maiorias e, por outro lado, que partidos são mais beneficiados. A atenção será centrada nos diferentes efeitos provocados pelo sistema eleitoral, tentando averiguar os seus efeitos em relação

aos grandes e aos pequenos partidos. Importa, essencialmente, saber se os grandes partidos são mais beneficiados que os pequenos e, se assim for, em que grau isso acontece.

A obtenção de maiorias absolutas é, segundo a posição assumida principalmente pelos grandes partidos, o garante da estabilidade do órgão executivo do município, ao mesmo tempo que lhe confere a indispensável governabilidade. Nesta perspectiva, interessa saber se o sistema eleitoral produz ou reforça essas condições de estabilidade e governabilidade no seio dos governos locais.

Sabemos que o processo de conversão de votos em mandatos tem um efeito directo ao nível do número de maiorias absolutas, dado que se verifica a transformação de maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos. Assim sendo, importa saber quais os partidos mais beneficiados neste processo e verificar se o fenómeno é suficientemente observado ao ponto de se entender como determinante para afirmação de determinadas forças partidárias em prejuízo de outras.

A variação verificada no número de maiorias relativas, no processo de conversão de votos em mandatos, tem origem em dois efeitos distintos: a transformação de maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos e a atribuição de igual número de mandatos ao partido detentor da maioria relativa de votos e a outros que tenham obtido percentagens de votos próximas das que conferiram a maioria relativa, dando origem ao que designamos por maiorias relativas partilhadas. Neste último caso, passamos a ter no seio do órgão executivo do município mais que uma força política a partilhar o número mais elevado de mandatos atribuídos. Se é verdade que o partido vencedor em termos de votos mantém a presidência desse órgão e que o presidente da câmara goza do direito de voto de qualidade, não é menos verdade que, nessas situações, outros partidos têm o mesmo peso relativo nas votações.

Fruto das alterações provocadas ao nível das maiorias no processo de conversão de votos em mandatos, surge, naturalmente, uma nova relação entre as maiorias absolutas e relativas que importa também conhecer em ordem a melhor identificar os benefícios obtidos por cada um dos partidos.

Em fase posterior deste trabalho analisaremos as eleições autárquicas intercalares e as suas razões, a fim de indagar da sustentabilidade da posição assumida pelo PPD-PSD e pelo PS relativamente à instabilidade governativa que, segundo eles, caracteriza os governos locais.

1. Eleições Autárquicas de 1979 a 2001

Se, de facto, o sistema eleitoral vigente no nosso país garantisse a proporcionalidade pura da representação das várias forças políticas de acordo com os resultados obtidos, teríamos, naturalmente, ao nível dos mandatos a mesma relação entre os partidos que observamos nas votações.

Também as maiorias de votos sofrem alteração, quer em número quer em grau, quando os votos são convertidos em mandatos.

Quanto ao número de maiorias, o efeito da aplicação do sistema eleitoral é também notório, sendo consequência da alteração do grau das maiorias obtidas em termos de votos antes referida. A nova relação entre maiorias parece ter um papel significativo, não só para a caracterização do sistema eleitoral, mas também para uma melhor sustentação e estabilidade dos governos locais.

Estas e outras alterações provocadas por um sistema eleitoral dito proporcional serão de seguida analisadas em cada uma das eleições para os órgãos executivos do município ocorridas depois de 1976, com vista a saber que efeito têm na estabilidade e na governabilidade dos órgãos executivos por ele produzidos.

1.1. Eleição de 1979¹

1.1.1. Resultados globais – o partido vencedor

Em termos globais, os partidos que ganharam a presidência dos executivos municipais, tendo atingido, nos municípios em que concorreram e conseguiram mandatos, uma média geral de votos de 53,7%, obtiveram uma média geral de mandatos de 61,8%, beneficiando, portanto, neste parâmetro, com o efeito da conversão de votos em mandatos, de um incremento de 8,1%.

As eleições autárquicas de 1979, como vimos no capítulo anterior, produziram 153 maiorias absolutas de votos, 122 maiorias relativas e uma consequente relação entre maiorias de 1,25. Na conversão de votos em mandatos, estes valores alteraram-se de forma que as maiorias absolutas de mandatos atingiriam o valor de 203 e o número de maiorias relativas se cifrou em 72. O novo valor da relação entre maiorias fixou-se então

¹ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 1).

em 2,82. A conversão de votos em mandatos transformou, então, 50 maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos e mais que duplicou a razão entre maiorias, garantindo que 73,8% das maiorias de mandatos correspondessem a maiorias absolutas.

De entre as maiorias relativas de mandatos (26,1% das totais), foram significativos os casos em que existem duas ou mais forças partidárias com igual número de mandatos, o que originou o que identificamos por maiorias relativas partilhadas. Na verdade, das 72 maiorias relativas de mandatos obtidas nesta eleição, 44 estão nessas condições, sendo apenas 28 as maiorias relativas de facto.

Após o efeito da conversão de votos em mandatos, à média de 60,9% da percentagem de votos das maiorias absolutas haveria de corresponder uma média da percentagem de mandatos de 67,9%, registando-se assim um incremento de 7,0%.²

No tocante às maiorias relativas, o benefício da conversão de votos em mandatos sobre a média da percentagem de votos reflectiu-se de forma diferente, já que assistimos ao aparecimento das maiorias absolutas partilhadas.³

Em face destes valores, podemos afirmar que, em termos globais, foi notório o benefício dos partidos vencedores, já que o efeito da conversão de votos em mandatos incrementou os seus índices em praticamente todos os parâmetros de análise. Mais evidente foi o aumento no valor das maiorias absolutas, aspecto que se apresenta como decisivo para a criação das famigeradas condições de governabilidade. A duplicação do valor da relação entre as maiorias absolutas e as maiorias relativas apresenta-se como o contributo mais forte para esse desiderato.

O efeito menos positivo deste processo parece ser o fenómeno associado ao aparecimento de maiorias relativas partilhadas. Esta circunstância, apesar de retirar peso relativo dentro do órgão executivo ao detentor da maioria relativa de votos, garante que o partido mais votado mantém o direito de exercício da sua presidência. Este efeito parece, contudo, ser largamente compensado pelo incremento causado pela conversão de votos em mandatos no número de maiorias absolutas.

² Note-se que este incremento traduz o efeito verificado nas maiorias absolutas de votos acrescido da influência causada pela transformação de maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos.

³ Por esta razão, não nos iremos deter na avaliação das evoluções relativas à média da percentagem de votos e mandatos, no caso particular das maiorias relativas.

Quadro 1. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor) - 1979

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	53,7	61,8	8,1
Total de maiorias absolutas (MA)	153	203	50
Média das maiorias absolutas (%)	60,9	67,9	7,0
Total de maiorias relativas (MR)	122	72	-50
Total de maiorias relativas de facto	(-)	28	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	44	(-)
Relação MA/MR	1,25	2,82	1,57

A conversão de votos em mandatos teve, em termos globais, um efeito notório sobre as percentagens de votos obtidos pelos partidos que conquistaram a presidência do órgão executivo. Apesar de nem sempre esse efeito ter actuado no sentido de conferir uma mais elevada percentagem de mandatos do que a de votos conquistados, podemos afirmar ter sido essa a situação esmagadoramente mais observada. De facto, dos 275 municípios tratados nesta eleição, 242 mereceram um efeito positivo, isto é, no sentido da transformação das percentagens de votos em mais expressivas percentagens de mandatos, tendo-se este aumento cifrado, em termos médios, em 9,5%. De entre os restantes municípios, 1 não sofreu qualquer efeito neste processo (Nisa no distrito de Portalegre) e 32 obtiveram percentagens de mandatos inferiores às conseguidas em termos de votos, sendo o valor médio verificado neste caso de -1,9%. Isto significa que em 88,0% dos casos o efeito do sistema eleitoral foi no sentido de incrementar as percentagens de mandatos relativamente às de votos e que em apenas 11,6% deles o efeito foi no sentido inverso. Podemos, ainda, com base nestes dados, afirmar que o sistema proporcional de Hondt só em situações muito especiais tem um comportamento indiferente relativamente aos valores das percentagens de votos, já que em apenas 1 das 275 situações não produziu qualquer efeito.

Quadro 2. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1979

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	242
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	9,5
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	1
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	32
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-1,9
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2235,6

1.1.2. Resultados dos partidos

Os efeitos do sistema eleitoral fizeram-se sentir de modo consideravelmente diferente nas várias forças políticas.

O PS, tendo registado, nos municípios em que concorreu e obteve mandatos, 30,1% dos votos, conquistou uma percentagem global de mandatos de 31,6%, beneficiando, assim, por efeito da conversão de votos em mandatos, de um incremento de apenas 1,4%. Este benefício, tendo sido quase insignificante, e mesmo o mais baixo de entre todos os partidos, foi, porém, mais evidente noutros partidos, em particular no CDS-PP e no PPD-PSD que registaram, respectivamente, incrementos de 5,6% e 5,5%.

O benefício dos grandes partidos é particularmente notório no tocante ao número de maiorias, quer em termos globais, quer em termos de maiorias absolutas. Em termos globais, o PS registou o maior incremento, já que após a conversão de votos em mandatos viu aumentado em 10 o número de maiorias que tinha garantido em termos de votos. Também o PPD-PSD e o CDS-PP conseguiram incrementos consideráveis, tendo registado mais 8 maiorias de mandatos que os obtidos em termos de votos.

A clivagem entre grandes e pequenos partidos é mais evidente quando observamos o incremento das maiorias absolutas. Apesar da dilatação do seu valor médio ter sido mais patente nos dois pequenos partidos (8,3% no CDS-PP e 6,1 na APU), é no tocante ao seu número que os grandes partidos se destacam: o PS e o PPD-PSD obtiveram mais 15 maiorias absolutas de mandatos do que as que registaram em termos de votos. Este valor mais que duplica o verificado para a APU (6) e quase quadruplica o apurado para o CDS-PP (4).

A abordagem das transformações verificadas ao nível das maiorias relativas suscita-nos a necessidade de fazer uma análise diferente da seguida para as maiorias absolutas. Nestas eleições os partidos que viram incrementado o número de maiorias relativas foram, de facto, os mais pequenos. Note-se que este resultado tem apenas uma origem possível: obtenção de igual número de mandatos ao do partido detentor da maioria relativa de votos.⁴

⁴ Pode-se, portanto, neste caso, afirmar que os pequenos partidos compensaram, e ultrapassaram até, através deste fenómeno, o número de maiorias relativas de votos que viram transformadas em maiorias absolutas de mandatos. Esta situação merece ser bem ponderada, pois que pode apenas significar menor tendência ou capacidade dos partidos em ver transformadas em maiorias absolutas de mandatos as suas maiorias relativas de votos.

As transformações provocadas pela conversão de votos em mandatos podem ainda ser aferidas pelo cálculo da nova relação entre maiorias. Este indicador torna patente o maior benefício obtido pelos grandes partidos quando comparado com o dos partidos com menor expressão eleitoral. De facto, foram o PPD-PSD e o PS quem maior incremento teve neste indicador, registando aumentos consideráveis (0,85 e 0,49, respectivamente) no resultado obtido em termos de votos. Os pequenos partidos, ou tiveram um incremento pouco significativo (como foi o caso da APU com 0,23), ou sofreram mesmo uma redução (de -0,07 no caso do CDS-PP).

Quadro 3. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 1979

	APU			CDS-PP			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	26,7	29,2	2,5	33,0	38,6	5,6	38,2	43,7	5,5	30,1	31,6	1,4
Nº de maiorias do partido	50	57	7	20	28	8	72	80	8	59	69	10
Nº de maiorias absolutas	37	43	6	11	15	4	38	53	15	19	34	15
Média das maiorias absolutas (%)	58,8	64,9	6,1	65,5	73,8	8,3	60,8	64,9	4,1	54,5	58,8	4,3
Nº de maiorias relativas	13	14	1	9	13	4	34	27	-7	40	35	-5
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	5	(-)	(-)	3	(-)	(-)	8	(-)	(-)	5	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	9	(-)	(-)	10	(-)	(-)	19	(-)	(-)	30	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	2,85	3,07	0,23	1,22	1,15	-0,07	1,12	1,96	0,85	0,48	0,97	0,49

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

O efeito da conversão de votos em mandatos pode ainda ser avaliado de acordo com o número de casos em que, relativamente a cada partido, beneficiou ou prejudicou a sua representação. Comparando, para cada força partidária, as percentagens de votos com as de mandatos, em cada município em que o partido concorreu e obteve representação, identificamos os casos de efeito positivo e de efeito negativo do processo de conversão de votos em mandatos (correspondentes, respectivamente, a um aumento e a uma redução do valor da percentagem de representação).

No caso das eleições de 1979 constatou-se haver, em número, um claro benefício dos grandes partidos em desfavor dos mais pequenos. O PS e o PPD-PSD foram os partidos que em maior número registaram um efeito positivo (respectivamente, 145 e 95 casos), sendo que a APU, com 90 casos, e o CDS-PP, com apenas 46, consolidaram, mais uma vez, o seu estatuto de menos beneficiados. Esta constatação deve, contudo, ser complementada com a informação relativa à média da diferença positiva entre as percentagens de mandatos e de votos de cada partido: o PPD-PSD registou o mais elevado valor (7,8), tendo o PS obtido o valor mais reduzido (4,7).

Em termos de efeito negativo, o PS foi o partido mais prejudicado, ao registar 90 casos de redução da sua representação. O PPD-PSD, a par com o CDS-PP, foi dos partidos que registou menores prejuízos. O valor médio desse prejuízo confirma a pior posição para o PS, sendo que os outros partidos registaram valores muito próximos. Apesar disso, no cômputo geral, o PPD-PSD afirma-se como o partido mais beneficiado, seguido do PS. A APU e o CDS-PP são, mais uma vez, relegados para a posição dos menos beneficiados.

Quadro 4. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 1979

	APU	CDS-PP	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	90	46	95	145
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	5,0	7,1	7,8	4,7
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	0	1
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	42	21	25	90
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-2,7	-2,0	-2,5	-3,6
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	336,0	284,9	679,9	357,9

A AD situou-se, na análise do efeito do sistema eleitoral sobre as maiorias, na proximidade dos grandes partidos. No *ranking* que pudemos estabelecer, esta aliança dividiu a sua posição, em todos os parâmetros de análise, entre as segunda e terceira posições. Assumindo-se que esta aliança representou uma das forças partidárias com maior expressão nestas eleições (aliás, comprovável pela observação dos seus resultados), reforça-se a ideia de que o sistema eleitoral beneficia mais os grandes partidos.

Quadro 5. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias da AD - 1979

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	44,8	49,0	4,2
Total de maiorias	73	84	11
Total de maiorias absolutas	47	57	10
Média das maiorias absolutas (%)	64,1	70,3	6,2
Total de maiorias relativas	26	27	1
Total de maiorias relativas de facto	(-)	7	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	20	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	1,81	2,11	0,30

Também na quantificação do efeito do sistema eleitoral na conversão de votos em mandatos observamos que apenas o PPD-PSD foi mais beneficiado, em termos globais, do que a AD. Esta aliança, para além de num número muito expressivo de casos ter obtido maior percentagem de mandatos do que de votos (99), registou uma percentagem

média de aumento cifrada em 7,1, o que a situa entre os três partidos que maior benefício colheram neste processo.

Quadro 6. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos na AD - 1979

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	99
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	7,1
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	33
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-3,2
Saldo líquido [(EP x MEP)-(EN x MEN)]	593,0

1.1.3 As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

Um outro elemento caracterizador da importância relativa dos partidos ou coligações diz respeito ao número de representações nos governos municipais, não só em termos de maiorias absolutas e relativas, mas também em termos do segundo, terceiro e quarto partido mais votado e, principalmente, no primeiro destes casos.

No caso do PS, o número global de representações foi de 236 (86% do total dos municípios) o que demonstra uma larga e a maior das participações em executivos municipais. De facto, este partido foi o que mais se evidenciou neste aspecto, sendo o que obteve melhor resultado, não só em termos de número de maiorias relativas de votos, conforme anteriormente referido, mas também como segundo e terceiro partido mais votado no global dos municípios portugueses. No caso da AD, o número total de maiorias associado ao valor em que conquistou a segunda, terceira ou quarta posição em termos de partido mais votado é de 132 (48% do total de representações possíveis), o que se torna significativo se, aos 275 municípios que constituem o universo da nossa análise retirarmos aqueles em que esta aliança não se apresentou a eleições, número que não é desprezável já que o fez em partes significativas do território nacional. A incidência destas observações foi, maioritariamente, como partido mais votado (maioria absoluta ou relativa) e como segundo partido mais votado, uma vez que regista apenas 13 participações como terceiro partido e nulo como quarto.⁵ No tocante às observações relativas ao número de executivos municipais em que a APU obteve participações, tendo em conta não só os casos em

⁵ Naturalmente que esta análise será mais válida em situações em que um partido concorre individualmente do que nos casos em que se apresenta coligado ou em aliança com outro. Há, neste como noutros casos análogos de coligação ou aliança, que considerar que os seus partidos constituintes se apresentam individualmente a eleições noutras partes significativas do território.

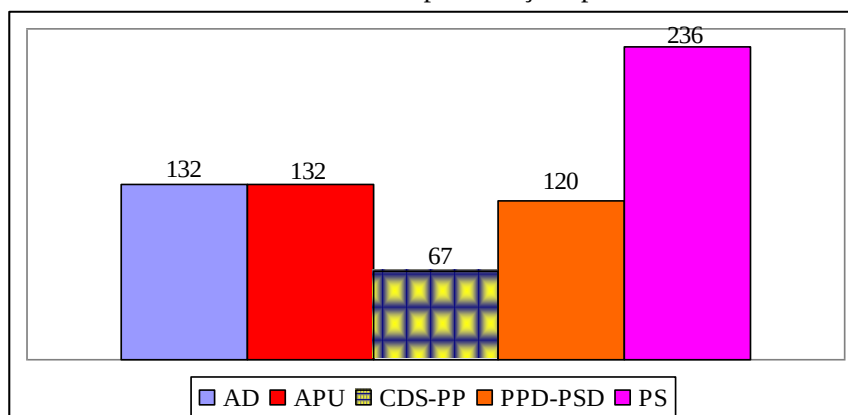
que preside ao executivo, mas também aqueles em que obtém mandatos quer como segundo, terceiro ou quarto partido mais votado, refere-se o facto desta aliança ter igualado a AD: 132 casos (48% do total de municípios). Para além das 57 maiorias obtidas, a APU conseguiu mandatos em 75 municípios como segundo, terceiro e quarto partido mais votado.⁶ As participações em executivos municipais conseguidas pelo PPD-PSD em termos individuais foram também numerosas. As 120 participações conseguidas (44% do total dos municípios) referem-se essencialmente a casos de maiorias e a um número também significativo de observações relativas a segunda força mais votada. De facto, do total de participações conseguidas, 53 são devidas a maiorias absolutas e 27 a maiorias relativas, sendo portanto muito significativo, em termos relativos, o número de casos de presidências de executivos camarários. As posições de segunda e terceira força mais votada perfazem o total de participações do PPD-PSD. As participações do CDS-PP em executivos municipais cingiram-se a valores baixos em termos relativos, já que perfazem em termos globais, isto é, incluindo as relativas às maiorias obtidas (28) e as decorrentes das situações em que o partido obteve a posição de segundo, terceiro e quarto partido mais votado, apenas 67 casos (24% do total dos municípios). Naturalmente que esta análise individualizada da prestação do CDS-PP, em eleições em que aparece coligado em parte significativa do país com o PPD-PSD, aparece prejudicada e não permite inferir com segurança outros dados que não sejam os meramente descritivos.

Assim, quando avaliamos a quota-parte da participação das diversas forças partidárias nos executivos municipais, verificamos, uma vez mais, que os partidos mais fortes se sobrepõem aos mais fracos. De facto, neste parâmetro o PS, ao atingir 236 participações, sobrepõe-se a todos os outros partidos, deixando-os a uma distância muito significativa.

Mesmo considerando em favor dos partidos constituintes da AD todas as participações por esta aliança conseguidas, os socialistas garantem o segundo lugar do *ranking*, sendo apenas ultrapassados pelos sociais-democratas que passam a registar 252 participações. Ainda neste cenário, o CDS-PP ultrapassa apenas a APU, ficando ainda a distância considerável do PS. Pode-se então dizer que são, de facto, os grandes partidos quem mais intervém no domínio autárquico, constatação esta que se confirma pela sua capacidade não só de obter maiorias, mas também de conquistar participações nos executivos municipais.

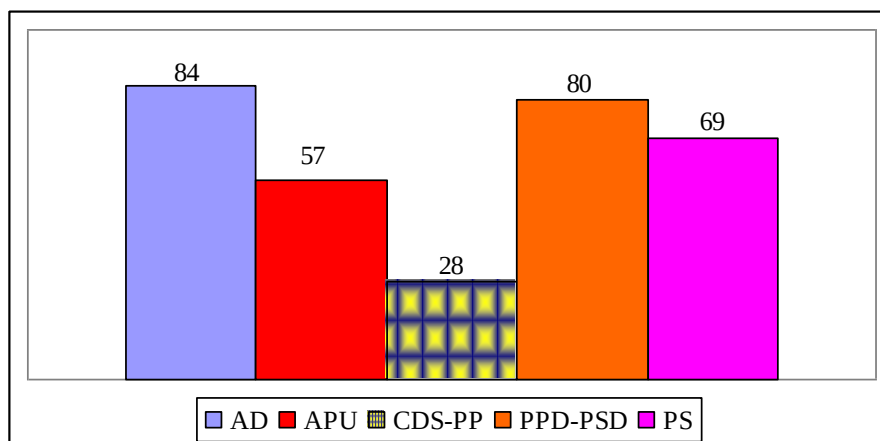
⁶ Esta realidade denota, por um lado, uma elevada participação da APU nos executivos autárquicos e por outro a expressiva parte dessa participação que por ela é feita na qualidade de detentora da presidência do órgão executivo do município e mesmo como executivo maioritário.

Gráfico 1. Número total de representações partidárias – 1979



Em face destes valores, importa saber se se mantêm, ao nível das maiorias de mandatos, a relação existente entre as diversas forças políticas na divisão das participações nos executivos. No tocante a estas, tínhamos já visto que foi a AD quem registou um valor mais expressivo, seguida do PPD-PSD e do PS com, respectivamente, 80 e 69. A APU com 57 e o CDS-PP com 28 dividiram os últimos lugares neste parâmetro de análise.⁷

Gráfico 2. Número de maiorias obtidas – 1979



⁷ Seguimos, também aqui, uma análise separada de todas as forças políticas concorrentes, sem nos preocuparmos com o facto da Aliança Democrática representar valor para outros dois partidos que concorreram no mesmo acto eleitoral (PPD-PSD e CDS-PP).

1.2. Eleição de 1982⁸

1.2.1. Resultados globais – o partido vencedor

No processo de conversão dos votos em mandatos, os partidos que conquistaram as presidências das câmaras municipais viram incrementado em 9,0% o valor médio da representação que tinham assegurado pelos votos.

Para além deste efeito, outros ocorreram nesse processo e alguns deles foram até mais expressivos. Foi o caso da transformação de maiorias relativas de votos em absolutas de mandatos e o consequente impacto ao nível da relação entre essas maiorias.

No primeiro caso, assistimos a um incremento de 75 no número de maiorias absolutas registado em termos de votos. Decorrente desta transformação, o valor da relação maiorias absolutas/majorias relativas aumentou em 2,1, cifrando-se em 3,04. Isto significa que se passou duma situação em que existia, em termos de votos, maior número de maiorias relativas do que de maiorias absolutas (relação MA/MR = 0,92), para a situação inversa. Este efeito é, de facto, substantivo e reflecte bem o elevado benefício que o processo de conversão de votos em mandatos produz em favor dos partidos vencedores.

Quadro 7. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1982

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	50,4	59,4	9,0
Total de maiorias absolutas (MA)	132	207	75
Média das maiorias absolutas (%)	58,5	64,7	6,2
Total de maiorias relativas (MR)	143	68	-75
Total de maiorias relativas de facto	(-)	30	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	38	(-)
Relação MA/MR	0,92	3,04	2,1

Os efeitos da conversão de votos em mandatos não se esgotaram nos benefícios produzidos sobre o número de maiorias de votos, estendendo-se, naturalmente, às percentagens de representação dos partidos nos executivos municipais. Nestas eleições, em 257 dos 275 municípios verificou-se um incremento da representação dos partidos vencedores das eleições, isto é, a uma maior percentagem de mandatos quando comparada com a de votos que lhe deu origem. E este aumento foi significativo já que, em termos médios

⁸ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 2).

globais, atingiu os 9,7%. Apenas nos 18 municípios restantes se observou uma redução das percentagens de mandatos face à dos votos, não se tendo verificado qualquer caso em que a conversão de votos em mandatos tenha tido efeito neutro. Podemos, então, dizer que, globalmente, este processo beneficia de forma decisiva o partido vencedor, atribuindo-lhe maior representatividade no órgão executivo municipal do que aquela que lhe tinha sido conferida pelos votos. Mas, sendo o partido vencedor largamente beneficiado, o prejuízo caberá aos outros partidos concorrentes e em particular aos que menor expressão de votos registaram, como adiante veremos.

Quadro 8. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1982

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	257
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	9,7
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	18
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-1,2
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2465,7

1.2.2. Resultados dos partidos

Quanto à avaliação do impacto do processo de conversão de votos em mandatos nas situações particulares de cada partido, constatamos que foi o incremento no número de maiorias absolutas, e não o aumento da sua percentagem nem o da percentagem votos, o que mais reforçou o benefício colhido pelos grandes partidos, com natural e consequente prejuízo para os restantes. Uma consequência directa desse facto foi o proveito, em termos do número global de maiorias, registado pelos partidos com maior expressão eleitoral (8 para o PPD-PSD e 14 para o PS).

As percentagens de votos das maiorias absolutas sofreram aumentos que não variaram muito com a expressão conseguida por cada um dos partidos. Todos os partidos considerados apresentaram aumentos que se situaram próximo dos 5/6%.

O incremento do número de maiorias absolutas, isto é, a transformação de maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos, foi, efectivamente, o que mais favoreceu o PS e o PPD-PSD, permitindo um maior afastamento destes relativamente à APU e ao CDS-PP. Enquanto estes registaram incrementos de 11 casos, o PS foi o partido que mais se evidenciou registando 27, seguido do PPD-PSD que conquistou 18.

Embora todos os partidos tenham sido beneficiados, foi evidente a diferenciação observada a favor dos grandes partidos.

A evolução do valor da relação entre as maiorias absolutas e as maiorias relativas nestas eleições não suportaram, contudo, a ideia da clivagem entre grandes e pequenos partidos. A APU foi mesmo o partido que maior incremento apresentou, sendo que os outros registaram evoluções que não foram significativamente diferentes. A este propósito importa referir alguns aspectos que poderão ajudar a explicar este fenómeno: a APU tem demonstrado uma elevada constância no número de maiorias absolutas e uma natural tendência para este se sobrepor ao de maiorias relativas (era o partido que melhor relação MA/MR apresentava na contagem dos votos); o PPD-PSD concorreu nestas eleições, em parte significativa do país, em coligação com o CDS-PP, o que naturalmente afectou os seus resultados.

Importa, ainda, salientar que todos os partidos presidiram mais vezes ao órgão executivo do município suportados por maiorias absolutas do que por maiorias relativas (a relação MA/MR foi, para todos os partidos, superior a 1). Este facto demonstra só por si a possibilidade de um sistema de representação proporcional produzir significativos casos de maiorias absolutas ao ponto de ultrapassar o de maiorias relativas.

Quadro 9. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 1982

	APU			CDS-PP			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	27,4	30,5	3,1	28,9	32,1	3,2	34,1	37,2	3,1	33,1	36,5	3,4
Nº de maiorias do partido	55	59	4	27	32	5	60	68	8	82	96	14
Nº de maiorias absolutas	37	48	11	7	18	11	22	40	18	35	62	27
Média das maiorias absolutas (%)	59,4	64,7	5,3	58,6	63,5	4,9	57,5	63,6	6,1	55,4	61,1	5,8
Nº de maiorias relativas	18	11	-7	20	14	-6	38	28	-10	47	34	-13
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	3	(-)	(-)	5	(-)	(-)	8	(-)	(-)	6	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	8	(-)	(-)	9	(-)	(-)	20	(-)	(-)	28	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	2,06	4,36	2,31	0,35	1,29	0,94	0,58	1,43	0,85	0,74	1,82	1,08

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

A quantificação dos casos em que a conversão de votos em mandatos beneficiou os partidos confirma o maior favor prestado por esse processo aos grandes partidos. Se ao nível do aumento das percentagens de votos (quando convertida para mandatos) isso não é evidente, ao nível no número de casos em que há benefício dos partidos há uma clara clivagem entre os que detêm maior expressividade de votos e os que se lhe opõem: o PS mereceu incrementos em 166 casos, registando a APU apenas 91. O factor AD não nos

permitirá, como aliás aconteceu anteriormente, tecer melhores considerações a este respeito. Contudo, e apesar desse elemento perturbador da nossa análise, verificamos que o saldo líquido do benefício colhido pelas diversas forças partidárias confirma a maior beneficiação dos grandes partidos.

Quadro 10. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 1982

	APU	CDS-PP	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	91	58	85	166
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	5,2	6,9	6,7	6,3
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	0	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	37	27	48	79
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-3,4	-3,9	-3,2	-3,0
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	346,6	295,1	419,8	814,0

Como vimos no capítulo anterior, os resultados registados pela AD nestas eleições não lhe conferiram um peso relativo que lhe permitisse o uso do rótulo de grande partido. Apesar disso, esses resultados foram suficientemente expressivos para que a possamos considerar um elemento perturbador da análise individual dos partidos que a compunham. Na verdade, foi ainda muito significativo o número de maiorias registadas, particularmente o de maiorias absolutas de mandatos. As 39 obtidas são também o resultado de um incremento de 8, proporcionado pelo processo de conversão de votos em mandatos. Devemos salientar que este processo lhe permitiu ainda conquistar a segunda melhor relação entre maiorias (2,60), só ultrapassada pela APU, o que denota, para esta força partidária, uma grande preponderância das maiorias absolutas face às maiorias relativas. Contudo, fruto da menor expressividade de votos obtida nestas eleições face às anteriores, a AD não beneficiou do estatuto de grande partido na conversão de votos em mandatos, tendo registado incrementos que se situaram mais próximos dos conquistados pelos pequenos partidos e, por vezes, até abaixo destes.

Quadro 11. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias da AD - 1982

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	40,0	44,1	4,1
Total de maiorias	49	54	5
Total de maiorias absolutas	31	39	8
Média das maiorias absolutas (%)	62,9	67,5	4,6
Total de maiorias relativas	18	15	-3
Total de maiorias relativas de facto	(-)	6	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	9	(-)

Relação de maiorias [MA/MR(t)]	1,72	2,60	0,88
--------------------------------	------	------	------

A quantificação dos casos de benefício do processo de conversão de votos em mandatos atribuiu à AD a terceira posição no *ranking* dos principais partidos portugueses. Tendo sido a força partidária que melhor incremento teve na média de votos, acabou por registar o segundo melhor saldo líquido desse processo (426,4), só ultrapassado pelo PS. Aqui sim, podemos dizer que mereceu o tratamento que parece estar reservado aos grandes partidos.

Quadro 12. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos na AD - 1982

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	80
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	7,0
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	37
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-3,7
Saldo líquido [(EP x MEP)-(EN x MEN)]	426,4

1.2.3. As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

O sucesso do PS ficou também marcado pelo facto de ter registado uma vitória folga-díssima em termos de número de participações nos executivos. Atingiu representação em 245 executivos camarários (89% dos totais), sendo, de entre todos os concorrentes, o que conseguiu maior número de representações, não só, em termos globais, mas também em termos de maiorias absolutas e relativas. A APU, tendo atingido maior número de maiorias absolutas de votos, foi, no processo de conversão de votos em mandatos, ultrapassada pelos socialistas.

Em termos de participações em executivos municipais, a AD viu reduzida a sua expressão, passando a ser a força menos representada, à excepção do CDS-PP. Obteve apenas representação em 117 municípios (43% do total). Foi, essencialmente, devido ao menor número de maiorias obtidas que essa participação ficou prejudicada, uma vez que como segunda e terceira força mais votada registou mesmo um aumento, apesar de não muito significativo. Parece-nos, por isso, ter havido uma transferência nas preferências

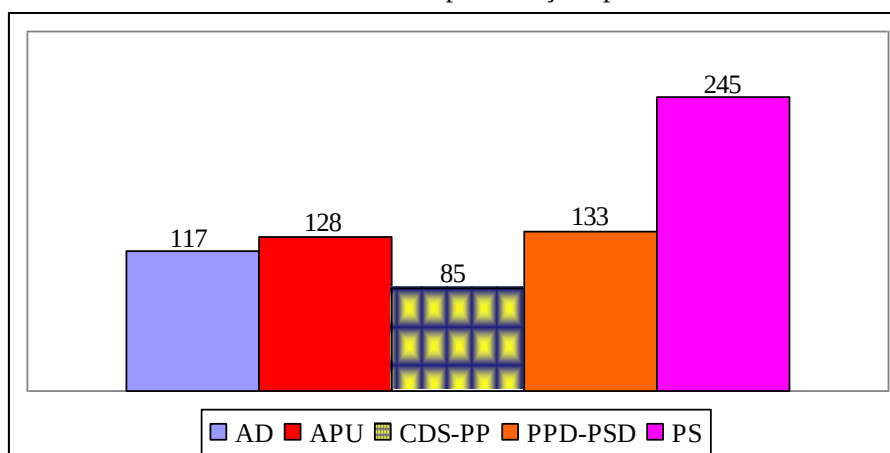
dos eleitores que relegou esta força para participações minoritárias no executivo municipal em desfavor das participações em maioria.

A APU não conseguiu melhorar o seu índice de participação ao nível dos governos locais, tendo-se assistido a uma redução nesse indicador: de 132 em 1979 passou para 128 nestas eleições (47% dos municípios). Apesar de ter obtido um valor não muito inferior ao anterior e de ter mantido a terceira posição entre as forças políticas concorrentes, acompanhou neste caso a tendência da AD que, contrariamente a todas as outras forças políticas, assistiu a uma redução considerável no valor do indicador. Porém, a redução não é resultado do número de maiorias obtidas, uma vez que esse número sofreu até um ligeiro aumento. Não foi também consequência do número de participações como terceiro partido mais votado dado ter sido quem melhor resultado obteve neste parâmetro. Ela deveu-se essencialmente às participações como segundo partido mais votado, onde se verificou uma redução substancial. Parece-nos ter havido, no caso da APU, um efeito inverso do observado para a AD: os eleitores determinaram uma participação mais ao nível da presidência dos governos em desfavor de participações como principal força de oposição nesses governos.

O número de representações conseguidas pelo PPD-PSD registou um aumento cifrado em 13 unidades relativamente às 120 obtidas em 1979. Os 133 municípios em que obteve representação correspondem a 48% do total de municípios. Este aumento ficou a dever-se a um expressivo incremento do número de participações como segundo e terceiro partido mais votado, já que em termos gerais se verificou uma substancial redução nas maiorias de votos conseguidas.

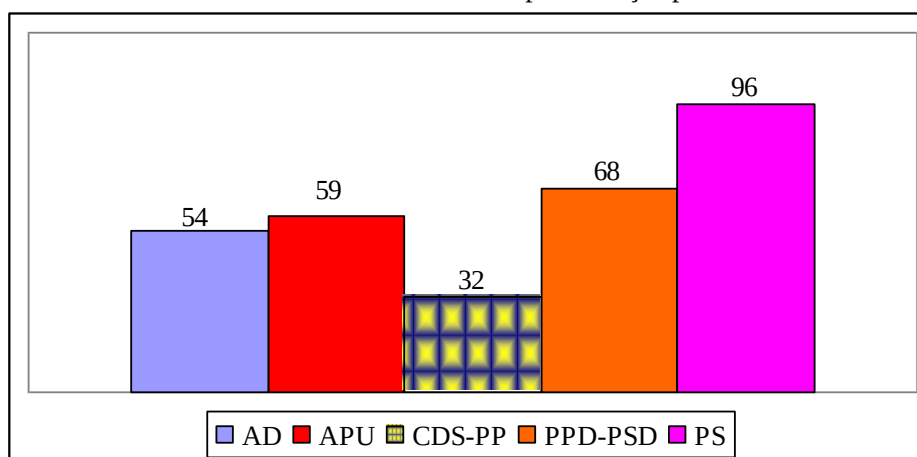
O número de participações em executivos municipais obtidos pelo CDS-PP compensou, de alguma forma, a sua intervenção política ao nível local. Registou-se, neste caso, um considerável aumento, dado que às 67 garantidas em 1979 haveria que acrescentar 18, permitindo-lhe constituir-se no executivo de outros tantos municípios. Este incremento deveu-se, essencialmente, ao acréscimo de maiorias e de participações como terceiro partido mais votado. Mesmo que consideremos a soma das representações asseguradas por este partido individualmente com as que assegurou em coligação com o PPD-PSD, verificaremos que esse número se situa significativamente abaixo do alcançado pelo PS, o que confirma também a preponderância dos grandes partidos.

Gráfico 3. Número total de representações partidárias – 1982



O número de representações conquistadas pelos partidos encontra paralelo no número de maiorias de mandatos por eles registadas. O PS isolou-se nesta contagem conquistando 96 maiorias e assegurando o lugar que já lhe cabia em termos do número de representações. Ao analisar, em termos individuais, as restantes forças partidárias verificamos que o PPD-PSD regista um confortável segundo lugar com 68 maiorias, seguido pela APU, AD e CDS-PP com, respectivamente 59, 54 e 32. Exercício análogo ao feito para o CDS-PP para o caso das participações em executivos podemos fazer para este caso e mais uma vez concluiremos que há um franco predomínio dos grandes partidos face aos restantes.

Gráfico 4. Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1982



1.3. Eleição de 1985⁹

1.3.1. Resultados globais – o partido vencedor

Os resultados globais dos partidos vencedores da eleição de 1985 apresentaram uma evolução positiva dos valores registados anteriormente, tendo, contudo, mantido constante a diferença entre a média geral de votos e a de mandatos.

Tendo-se registado maior número de maiorias relativas de votos do que maiorias absolutas, a conversão de votos em mandatos, mais uma vez, deu lugar à transformação de um número muito significativo das primeiras (78) em maiorias absolutas de mandatos. Esta transformação inverteu a relação entre maiorias, tendo-se por essa via obtido, em termos de mandatos, maior número de maiorias absolutas (212) do que de maiorias relativas (apenas 134). A nova relação entre maiorias cifrou-se em 3,37 o que dá uma ideia clara da preponderância das maiorias absolutas sobre as relativas. Releva-se que foi muito substancial o valor do aumento causado pelo processo de conversão de votos em mandatos no valor dessa relação (2,41), que se traduz num favorecimento relativo da representação dos partidos vencedores face aos que não registaram vitórias em cada município.

Quadro 13. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1985

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	51,4	60,4	9,0
Total de maiorias absolutas (MA)	134	212	78
Média das maiorias absolutas (%)	59,5	65,3	5,8
Total de maiorias relativas (MR)	141	63	-78
Total de maiorias relativas de facto	(-)	30	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	33	(-)
Relação MA/MR	0,95	3,37	2,41

Também a quantificação do efeito produzido pela conversão de votos em mandatos aponta para uma evolução positiva. Neste acto eleitoral o número de casos em que o valor da diferença entre as percentagens de mandatos e as de votos foi positiva cifrou-se em 260 (94,55% dos casos), o que significa que apenas em 15 casos assumiu valor negativo.

⁹ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 3).

Relativamente ao valor médio do aumento percentual registado, verificamos haver, também, uma constância, já que o expressivo número de 9,7% tinha sido já obtido em 1982. Nos casos pouco significativos em que a diferença entre as percentagens de mandatos e de votos foi negativa, o valor dessa diferença foi de apenas 2,1%.

O saldo líquido global foi francamente favorável aos partidos vencedores das eleições e traduz, portanto, um prejuízo dos partidos que não tiveram tal sorte.

Quadro 14. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1985

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	260
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	9,7
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	15
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-2,1
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2501,7

1.3.2. Resultados dos partidos

A conversão de votos em mandatos teve, naturalmente, implicações diferentes nos partidos que conquistaram maiorias. Parece ser regra o maior benefício mais uma vez verificado a favor dos grandes partidos.

Nesta eleição, não foi a diferença da média de mandatos, face à de votos conquistada, que estabeleceu maior clivagem entre eles: apesar de o PPD-PSD ter registado neste parâmetro um valor que é da ordem do dobro do obtido pelos pequenos partidos (APU e CDS-PP) o PS, com 2,8, não obteve melhor sorte que estes.

O elemento de clivagem mais evidente foi claramente o número de maiorias conquistadas, particularmente o de maiorias absolutas. Além de o PPD-PSD e do PS terem registado um muito maior incremento de maiorias no processo de conversão (35 e 25, respectivamente, face a 8 para o APU e 10 para o CDS-PP), os socialistas, tendo partido de uma situação de desvantagem relativamente ao APU (que detinha maior número de maiorias absolutas de votos), ultrapassou largamente a marca deste partido na contagem final de maiorias absolutas de mandatos. Este facto é só por si esclarecedor da diferenciação estabelecida pelo método de Hondt no tratamento dos partidos de acordo com a sua dimensão eleitoral.

As alterações verificadas, por essa via, no número de maiorias absolutas e as implicações desse processo no número de maiorias relativas levaram a nova relação entre maio-

rias. A APU, fruto da sua hegemonia nas áreas de maior implantação, continuou a registar a melhor relação de entre todos os partidos (6,43), registando também o maior incremento decorrente da conversão de votos em mandatos (2,73).

De entre os outros partidos essa relação assumiu, apesar das diferenças, maior equilíbrio: O PS conseguiu a maior delas (2,19) e também o maior aumento (1,40), seguido do PPD-PSD e do CDS-PP, com valores muito próximos. Este fenómeno merece, neste caso, melhor explicação: a variação no valor da nova relação entre maiorias depende não só da transformação de maiorias relativas em maiorias absolutas, mas também da capacidade dos partidos para, a partir de situações de segunda força política mais votada, produzirem maiorias relativas partilhadas, isto é, obterem o mesmo número de mandatos que a força que conquistou a maioria de votos, aplicando-se esta situação apenas aos casos de vitórias por maioria relativa de votos. Se atentarmos nas variações registadas nas maiorias relativas, concluímos que os grandes partidos atingem também marcas mais favoráveis neste domínio, o que explica o menor efeito sentido no valor da relação entre maiorias.

Quadro 15. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 1985

	APU			CDS-PP			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	29,7	32,1	2,4	28,5	31,4	2,9	38,9	44,7	5,8	33,4	36,2	2,8
Nº de maiorias do partido	47	52	5	27	34	7	121	134	13	77	86	9
Nº de maiorias absolutas	37	45	8	11	21	10	52	87	35	34	59	25
Média das maiorias absolutas (%)	61,6	64,3	2,7	57,3	63,3	6,0	60,0	65,8	5,8	57,9	62,8	4,9
Nº de maiorias relativas	10	7	-3	16	13	-3	69	47	-22	43	27	-16
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	0	(-)	(-)	2	(-)	(-)	17	(-)	(-)	9	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	7	(-)	(-)	11	(-)	(-)	30	(-)	(-)	18	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	3,70	6,43	2,73	0,69	1,62	0,93	0,75	1,85	1,10	0,79	2,19	1,40

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

Se, porventura, a análise da evolução das maiorias nesta eleição tivesse deixado menos evidente o maior favorecimento do sistema eleitoral relativamente aos grandes partidos, a quantificação dos seus efeitos positivos e negativos em cada um dos partidos ajudaria a trazer, a esse respeito, maior clarividência.

O PS obteve percentagens de mandatos superiores às registadas em termos de votos em 141 casos, valor que se aproxima do do somatório dos casos verificados em favor da APU e do CDS-PP (84 e 71, respectivamente). No caso do PPD-PSD, que obteve 184 casos, a diferença é ainda mais notória, já que ultrapassa largamente o valor desse soma-

tório. Note-se que qualquer dos grandes partidos registou diferenças médias dessas percentagens superiores às conseguidas pelos pequenos partidos.

Apesar de o sentido dessa leitura quase se inverter quando observamos os casos de efeito negativo, o valor do saldo líquido é esclarecedor, mostrando uma clara vantagem em favor do PS e do PPD-PSD.

Quadro 16. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 1985

	APU	CDS-PP	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	84	71	184	141
Média do efeito positivo (% mandatos - %votos) (MEP)	4,8	5,8	8,2	6,3
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	0	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	27	29	45	86
Média do efeito negativo (% mandatos - %votos) (MEN)	-3,0	-3,3	-2,8	-3,8
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	319,5	314,4	1388,5	564,0

1.3.3. As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

Numa eleição em que maioritariamente as forças partidárias concorreram individualmente, exclua-se, naturalmente, o PCP que aparece tradicionalmente coligado, a análise das participações partidárias obtidas por cada uma delas pode ser mais sugestiva para a caracterização do domínio partidário em cada região ou município. Essencialmente devido ao elevado número de maiorias que conquistou, o PPD-PSD registou para este parâmetro o maior número desde sempre. Para tal contribuiu significativamente o número de representações garantidas como segundo partido mais votado, cifrado em 96, valor também nunca antes obtido por este partido e agora só ligeiramente ultrapassado pelo PS. Como consequência, após esta eleição, a intervenção deste partido nas decisões tomadas ao nível autárquico tornou-se determinante. Na verdade, 229 dos 275 municípios (83%) tiveram representação deste partido nos seus executivos camarários.

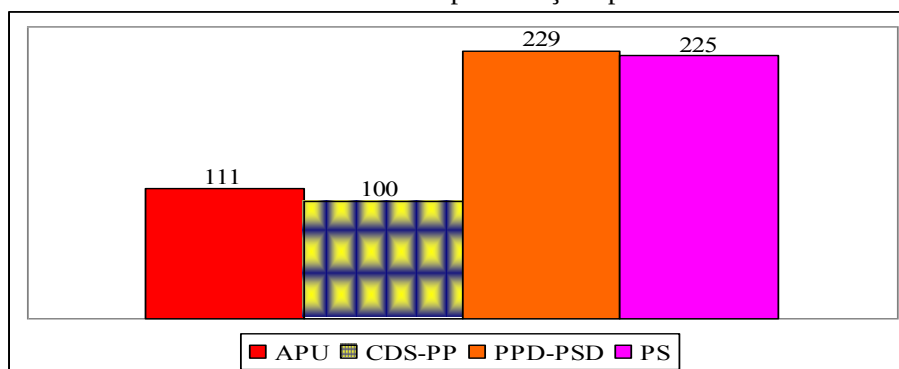
Quanto ao PS os resultados mostram que, para além de a sua representação ser a menor de sempre, inverte a tendência crescente observada nas eleições anteriores. Para além disso, essa participação é maioritariamente resultado das posições de segundo e terceiro partido mais votado e, portanto, sem direito à presidência do órgão executivo.¹⁰ O índice de representação deste partido foi, assim, de 82%.

¹⁰ De facto, das 225 participações conseguidas, apenas 86 correspondem a maiorias, sendo as restantes conseguidas por efeito de ter sido a segunda, terceira ou quarta força mais sufragada.

O número das representações conseguidas pela APU foi de 111, (índice de representação de 40,4%), Verificando-se, mais uma vez, uma redução relativamente às anteriores eleições. Ficava, assim, definida a tendência decrescente dessas representações ao longo das três últimas eleições para o órgão executivo do município. Embora o menor número de maiorias relativas tenha contribuído para esse facto¹¹, de forma mais significativa contribuiu a fraca participação como terceiro partido mais votado, pois que, neste caso, se verificou uma redução em número de 24 relativamente às eleições de 1982.

O CDS-PP viu as suas representações sofrerem uma alteração positiva, pois que das 85 garantidas em 1982 registou 100 nestas eleições (36,4% dos municípios). Esta alteração é uma consequência natural de termos agora o partido a concorrer individualmente sem ter, portanto, que partilhar representações com o PPD-PSD a favor da AD, conforme se verificou nas eleições anteriores. O aumento verificado deveu-se, ainda, ao maior número de maiorias absolutas e de situações em que se observou ser o segundo partido mais votado e, particularmente, a este caso.

Gráfico 5. Número total de representações partidárias – 1985



Sendo evidente o domínio dos grandes partidos ao nível do número de participações em executivos municipais, já que, quer o PS, quer o PPD-PSD, registaram valores superiores ao somatório dos obtidos pela APU e CDS-PP no seu conjunto, importa averiguar se igual situação se verifica ao nível do número total de maiorias conquistadas.

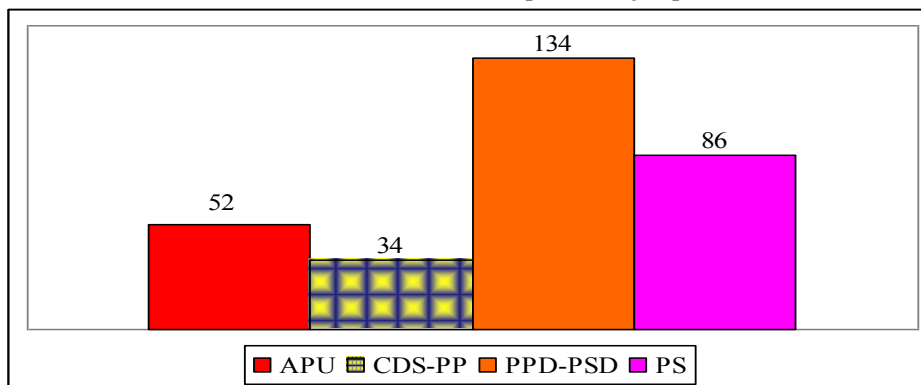
O PPD-PSD, ao registar um total de 134 maiorias, destacou-se dos restantes partidos. Mas devemos, antes, dar relevo à comparação que podemos estabelecer entre os partidos de acordo com a sua dimensão: apesar de um resultado menos expressivo, o PS conseguiu igualar o somatório dos dois pequenos partidos, pois que a APU registou 54 maio-

¹¹ A redução de maiorias relativas verificadas parece ter sido compensada pelo aumento das representações conseguidas como segunda força mais votada, já que estas tiveram um incremento de 14 casos.

rias e o CDS-PP apenas 34. O enfoque deverá, contudo, ser dado ao PPD-PSD pois ultrapassou, em larga medida, a marca registada pelo PS.

Fica assim comprovado o total domínio dos grandes partidos face aos menores, podendo agora afirmar-se existir uma descriminação negativa do sistema eleitoral relativamente a estes face aos primeiros.

Gráfico 6. Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1985



1.4. Eleição de 1989¹²

1.4.1. Resultados globais – o partido vencedor

Nas eleições de 1989, a conversão de votos em mandatos produziu também efeitos decisivos para afirmação dos partidos que conquistaram a presidência dos executivos municipais. Desde logo, porque a média geral dos votos conquistada (48,4%) sofreu um expressivo incremento sendo transformada em 56,6% de mandatos. Depois, porque, ao nível das maiorias, se observaram alterações que determinaram maiores pesos relativos dos partidos vencedores, face aos restantes.

Neste contexto, devemos relevar ao incremento verificado no número de maiorias absolutas: de 115 maiorias de votos passou-se, por efeito da conversão de votos em mandatos, para 201 maiorias de mandatos e verificou-se, ainda, um acréscimo da percentagem média de representação que passou de 56,4% para 61,8%.

O efeito directo nas maiorias relativas, para além da decorrente diminuição em igual número, traduziu-se no aparecimento de 41 maiorias partilhadas, mantendo-se apenas 33 como maiorias de facto.

¹² Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 4).

Notório, apesar de inferior ao registado nas eleições anteriores, foi também o crescimento da relação entre maiorias que acabou por se situar em 2,0, originando uma nova relação de 2,72. Este valor assume importância fulcral já que se partiu duma situação de clara desvantagem, em termos de votos, das maiorias absolutas face às relativas.

Quadro 17. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1989

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	48,4	56,6	8,2
Total de maiorias absolutas (MA)	115	201	86
Média das maiorias absolutas (%)	56,4	61,8	5,4
Total de maiorias relativas (MR)	160	74	-86
Total de maiorias relativas de facto	(-)	33	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	41	(-)
Relação MA/MR	0,72	2,72	2,0

Quantificando o efeito do sistema eleitoral sobre os valores dos votos obtidos pelos partidos vencedores das eleições, verificamos existir uma forte tendência para seu benefício. Na esmagadora maioria dos casos observamos um aumento da percentagem de representação conseguida pelos partidos em termos de mandatos, quando comparada com a percentagem de votos que lhe deu origem. Em 257 dos 275 municípios (93,5%) foi esse o efeito, restando apenas 18 casos, em que ocorreu uma redução. Acresce referir que nos 257 casos o incremento médio registado se situou em 8,8%, incremento de representação conseguido, em média, pelos partidos vencedores.

Importa, ainda, destacar que o saldo líquido desse processo se traduziu num confortável aumento da representação dos partidos, já que, como se observa no quadro seguinte, a redução da representação, para além de se ter registado num número pouco significativo de municípios, atingiu um valor médio muito baixo, não influenciando decisivamente no resultado final.

Quadro 18. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	257
Média do efeito positivo (% mandatos - %votos) (MEP)	8,8
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	18
Média do efeito negativo (% mandatos - %votos) (MEN)	-1,1
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2240,8

1.4.2. Resultados dos partidos

Apesar de não se terem verificado aumentos substanciais na média geral de votos no processo de atribuição dos mandatos, todos os partidos mereceram uma evolução positiva, sendo que o maior favorecimento se continuou a registar a favor dos que obtêm mais votos. A maior diferença registou-se entre o PS que teve um incremento de 3,8% e o CDS-PP que atingiu apenas 1,4%.

Mas foi, mais uma vez, no tocante às maiorias que os efeitos diferenciados mais se fizeram sentir: os grandes partidos registaram, em termos globais, aumentos da ordem de mais do dobro dos conseguidos pelos pequenos. O PPD-PSD registou um aumento de 15 maiorias, seguido do PS com 14, conquistando, os pequenos partidos, apenas 6. Este elemento é importante pois os grandes partidos detinham já, em termos de votos, a esmagadora percentagem de maiorias nesta eleição.

O efeito de favorecimento dos grandes partidos torna-se particularmente evidente quando observarmos a evolução das maiorias absolutas. Além de se verificar também aqui uma maior capacidade destes partidos para a conquista de maiorias absolutas, apura-se também que foram estes os mais beneficiados: enquanto o PCP/PEV obteve 12 e o CDS-PP apenas 5, o PS e o PPD-PSD registaram marcas muito superiores com 35 e 33, respectivamente.

Estas alterações associadas às verificadas a propósito das maiorias relativas implicaram nova relação entre maiorias que se reflectiu, relativamente à anterior eleição, por uma franca redução das marcas registadas pelos pequenos partidos: o PCP/PEV obteve uma relação muito inferior à conseguida pela APU e o CDS-PP, pela primeira vez, apresentava maior tendência para produzir maiorias relativas de mandatos do que maiorias absolutas (dado a relação entre maiorias ser inferior à unidade).

Além disso, o maior incremento favoreceu o PS com 1,34, sendo o mais baixo relativo ao CDS-PP com 0,30. Por outro lado, o PS registou pela primeira vez a melhor relação entre maiorias de entre todos os partidos, situação que era tradicionalmente favorável à aliança que tinha como partido central o PCP.

Quadro 19. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 1989

	CDS-PP			PCP/PEV			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	24,8	26,2	1,4	28,0	30,4	2,4	35,8	39,4	3,6	36,7	40,5	3,8
Nº de maiorias do partido	20	26	6	50	56	6	95	110	15	109	123	14
Nº de maiorias absolutas	6	11	5	26	38	12	34	67	33	49	84	35
Média das maiorias absolutas (%)	53,4	59,5	6,1	58,4	64,9	6,5	57,2	62,3	5,1	55,3	60,8	5,5
Nº de maiorias relativas	14	15	1	24	18	-6	61	43	-18	60	39	-21
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	5	(-)	(-)	7	(-)	(-)	12	(-)	(-)	9	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	10	(-)	(-)	11	(-)	(-)	31	(-)	(-)	30	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	0,43	0,73	0,30	1,08	2,11	1,03	0,56	1,56	1,00	0,82	2,15	1,34

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

A superioridade dos grandes partidos e a sua quase equivalência ficou demonstrada pela quantificação dos benefícios e prejuízos causados pelo processo de conversão de votos em mandatos. Sendo esmagadora a sua vantagem relativamente aos pequenos partidos no tocante ao número de casos em que a percentagem de mandatos ultrapassou a de votos conseguidos, é assinalável a diferença no grau desse benefício: a menor diferença é encontrada pela comparação entre o PCP/PEV e o PPD-PSD e situa-se em 1,0, sendo que a maior é de 2,9 e fruto da comparação entre PS e CDS-PP. O saldo líquido dos efeitos desse processo é esclarecedor e vai claramente de encontro à ideia de um benefício que é directamente proporcional à dimensão da força partidária.

Quadro 20. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 1989

	CDS-PP	PCP/PEV	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	58	73	185	182
Média do efeito positivo (% mandatos - %votos) (MEP)	3,8	5,1	6,1	6,7
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	1	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	31	24	70	72
Média do efeito negativo (% mandatos - %votos) (MEN)	-3,4	-3,3	-3,3	-3,4
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	116,6	292,7	902,2	977,5

1.4.3. As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

Para o sucesso do PS contribuiu o elevado número de representações conseguidas nos executivos camarários. As 254 representações conseguidas representam um aumento de 29 relativamente ao obtido nas anteriores eleições e um índice de representação de 92,3%. Para tal, contribuíram de forma significativa as 84 maiorias absolutas e as 39

relativas que lhe garantiram a presidência de 123 municípios, conseguindo ainda representações como segundo e terceiro partido mais votado.¹³

Foi em termos de representações nos governos municipais que o PPD-PSD se destacou de todos os outros, incluindo o PS, vencedor indiscutível destas eleições. De facto, as 256 representações asseguradas não constituem apenas um *record* destas eleições a favor deste partido, mas de todas as eleições para os órgãos executivos dos municípios ocorridas depois de 1976, concedendo-lhe um índice de representação de 93,0%.¹⁴

À excepção do número de casos de maioria absoluta e de quarto partido mais votado, o PPD-PSD superiorizou-se aos restantes ao registar valores consideravelmente superiores aos obtidos pelos outros concorrentes. Fruto disso, este partido conseguiu representação em 256 dos 275 municípios, o que dará uma ideia da sua importância no domínio autárquico, independentemente do número de casos em que preside ao órgão executivo.

As representações conquistadas pelo PCP/PEV são em número inferior ao verificado nas anteriores eleições. Foram apenas 97 os casos (índice de representação de 35,2%), sendo que a redução em número de 14 encontra explicação não só no mais reduzido valor de observações relativas a maiorias absolutas, mas também nos de situações de segundo e quarto partido mais votado.¹⁵

O CDS-PP teve participação em 88 executivos (índice de representação de 32%), reduzindo em 12, relativamente às eleições anteriores, sendo que a parte mais significativa delas é na condição de terceiro partido mais votado.¹⁶

Conclui-se que a participação em executivos municipais é muito mais expressiva no PPD-PSD e no PS do que no PCP/PEV e no CDS-PP. A diferença é muito significativa, verificando-se que os grandes partidos ultrapassaram largamente a marca do dobro das participações obtidas pelos mais pequenos.

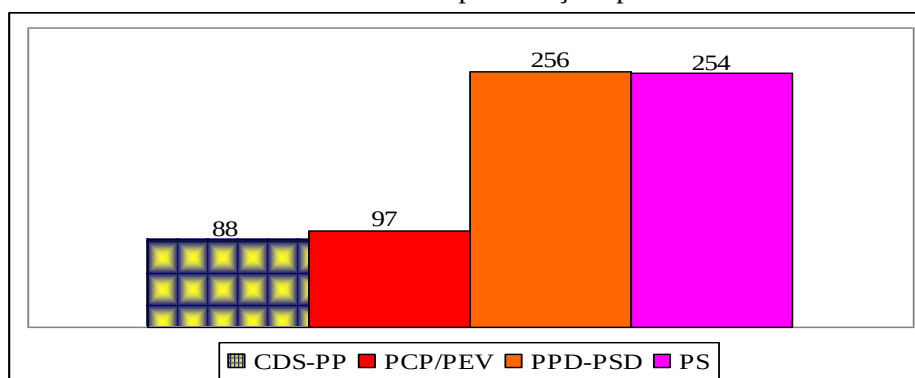
¹³ Como segunda força mais votada, passou a participar em 107 municípios, isto é, em mais 10 que os garantidos nas eleições anteriores. No caso das representações em executivos determinadas pela terceira posição, verificou-se uma redução em número de 8 passando agora a serem apenas 39.

¹⁴ Apesar de se terem verificado reduções no número de maiorias garantidas por este partido, verificou-se, relativamente às eleições de 1985, um aumento no número de municípios com mandatos do PPD-PSD. Este aumento deveu-se essencialmente às situações de segundo e terceiro partido mais votado, situações estas que sofreram um incremento muito substancial, tendo passado, respectivamente, de 96 e 14 em 1985, para 120 e 40 em 1989.

¹⁵ A redução agora verificada para o PCP/PEV relativamente à APU em 1985, confirma a tendência decrescente deste indicador observada para este partido a partir de 1979.

¹⁶ Nas outras condições (maioria absoluta, maioria relativa, segundo e quarto partido mais votado) se verificou, de uma forma geral, uma redução em relação a 1985.

Gráfico 7. Número total de representações partidárias – 1989

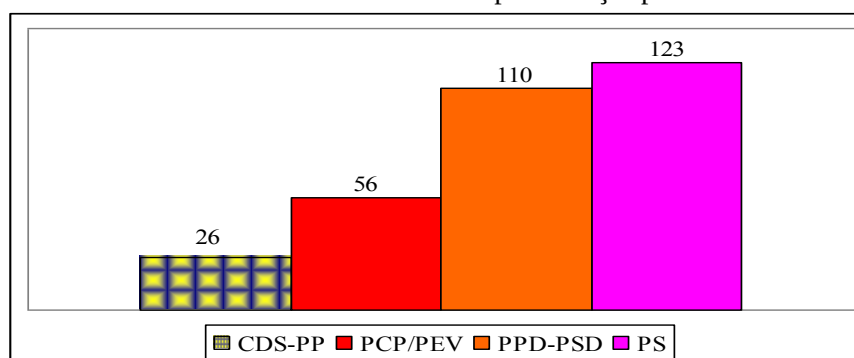


À excepção de uma inversão das posições ocupadas pelos dois principais partidos, mantém-se, no caso do número das maiorias conquistadas pelas diversas forças partidárias, o distanciamento relativo dos seus resultados no tocante às participações em executivos municipais.

Neste caso, e como vimos anteriormente, o PS ocupa o primeiro lugar com 123 maiorias, seguindo-se o PPD-PSD com 110. O PCP/PEV e o CDS-PP aparecem depois com respectivamente, 56 e 26. Releva-se o facto do PCP/PEV ter registado apenas sensivelmente metade das maiorias do PPD-PSD.

Fica assim demonstrada, para além de um muito maior grau de intervenção dos grandes partidos na vida política autárquica, a sua maior capacidade para obter maiorias e, portanto, para conquistar a presidência dos executivos municipais.

Gráfico 8. Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1989



1.5. Eleição de 1993¹⁷

1.5.1. Resultados globais – o partido vencedor

Nas eleições de 1993, a conversão de votos em mandatos continuou a produzir aumentos assinaláveis nos resultados obtidos pelos partidos vencedores em termos de votos. A média geral de votos implicou um incremento que se situou dentro dos valores habituais e que originou um valor para a média geral dos mandatos de 57,5%.

A transformação de maiorias relativas de votos gerou 82 novos casos de maiorias absolutas de mandatos e um aumento de 6,0% no valor da média de votos que as caracterizava.

Estas alterações tiveram um efeito prático muito visível no valor da relação entre maiorias: de uma situação de claro predomínio das maiorias relativas face às absolutas, chegou-se à condição inversa, em que estas se sobrepunham largamente às primeiras. Merecendo um incremento de 2,21, o novo valor da relação entre maiorias situou-se nos 3,04. Este indicador mostra, por um lado, o decisivo papel que a conversão de votos em mandatos tem na definição da efectiva relação entre maiorias (o que nos dá a ideia da maior ou menor tendência do sistema eleitoral produzir maiorias absolutas), e, por outro, do grau de governabilidade de que gozam os executivos dos municípios portugueses.

Quadro 21. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1993

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	49,2	57,5	8,3
Total de maiorias absolutas (MA)	125	207	82
Média das maiorias absolutas (%)	56,5	62,5	6,0
Total de maiorias relativas (MR)	150	68	-82
Total de maiorias relativas de facto	(-)	23	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	45	(-)
Relação MA/MR	0,83	3,04	2,21

Também a quantificação dos benefícios e prejuízos de representação registados pelos partidos vencedores assumiu importância vital para a compreensão do efeito do processo de conversão de votos em mandatos.

¹⁷ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 5).

Em 253 dos 275 municípios registaram-se percentagens de mandatos superiores às de votos, sendo que o valor médio do incremento se situou em 9,2. Os casos inversos são 22 e a média da redução verificada é de apenas 1,9. O saldo líquido é esclarecedor do elevado benefício do efeito do sistema eleitoral para os partidos vencedores das eleições.

Quadro 22. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1993

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	253
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	9,2
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	22
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-1,9
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2285,4

1.5.2. Resultados dos partidos

É notório, de facto, que os partidos com maior expressão eleitoral são claramente beneficiados face aos outros: registaram maiores incrementos, quer na percentagem de votos, quer no número de maiorias absolutas. No primeiro caso, o PS obteve o maior aumento, seguido do PPD-PSD (respectivamente, com 4,3 e 3,9). O PCP/PEV e o CDS-PP situaram-se nos lugares seguintes, com valores menos expressivos, em particular o último destes partidos que atingiu apenas 1,3. Relativamente à transformação de maiorias, confirma-se, também, o predomínio dos grandes partidos que, pelo menos, triplicaram o benefício obtido pelos pequenos, quanto ao número de presidências dos órgãos executivos. No caso das maiorias absolutas, os aumentos situam-se próximos dessa ordem: o PS registou um aumento de 36 casos e o PPD-PSD 16, tendo, mais uma vez, o PCP/PEV e o CDS-PP ocupado as últimas posições com, respectivamente, 11 e 7 casos.

A definição da nova relação entre maiorias não sofreu, contudo, um efeito proporcional a essas transformações. Apesar de ter sido um grande partido a registar não só um maior valor para essa relação, mas também um maior incremento (o PS com MA/MR=2,16 e com um incremento de 1,12), os outros partidos conquistaram benefícios de alguma forma aproximados. Refiram-se, contudo, dois aspectos que ajudarão à melhor leitura destes resultados: o PCP/PEV (e, antes, a APU) tem apresentado uma forte predominância das maiorias absolutas de votos sobre as maiorias relativas (que tem vindo a diminuir ao longo do tempo), e o CDS-PP regista valores de maiorias quase irrisórias, ao

ponto de se poder considerar que o valor da relação entre maiorias seja um elemento caracterizador de somenos importância.

Quadro 23. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 1993

	CDS-PP			PCP/PEV			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	23,3	24,6	1,3	25,8	29,1	3,3	36,1	40,0	3,9	38,9	43,2	4,3
Nº de maiorias do partido	13	17	4	49	54	5	92	108	16	120	142	22
Nº de maiorias absolutas	2	9	7	24	35	11	37	65	28	61	97	36
Média das maiorias absolutas (%)	61,4	61,0	-0,4	57,5	65,9	8,4	57,2	63,4	6,2	55,9	61,4	5,5
Nº de maiorias relativas	11	8	-3	25	19	-6	55	43	-12	59	45	-14
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	1	(-)	(-)	4	(-)	(-)	11	(-)	(-)	7	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	7	(-)	(-)	15	(-)	(-)	32	(-)	(-)	38	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	0,18	1,13	0,94	0,96	1,84	0,88	0,67	1,51	0,84	1,03	2,16	1,12

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

É esmagadora a diferença de tratamento entre os grandes e os pequenos partidos quando quantificamos o efeito positivo merecido por cada partido: por oposição aos 194 e 182 casos observados em favor, respectivamente, do PS e do PPD-PSD, encontramos apenas 73 para o PCP/PEV e 42 para o CDS-PP. Acresce que o valor médio desse incremento seguiu também essa hierarquização e, portanto, reforçou ainda mais a clivagem que o sistema eleitoral estabeleceu em função do peso eleitoral de cada um dos partidos na cena política autárquica.

Entrando em linha de conta com os casos de efeito negativo, chegamos ao valor do saldo líquido que estabelece uma clara separação entre os partidos mais beneficiados (PS e PPD-PSD com registos próximos e muito elevados) e os que mereceram pior sorte neste domínio (PCP/PEV e CDS-PP, com valores globais do benefício muito baixos, particularmente no caso do último partido).

Quadro 24. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 1993

	CDS-PP	PCP/PEV	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	42	73	182	194
Média do efeito positivo (% mandatos - %votos) (MEP)	3,9	5,7	6,6	6,7
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	0	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	27	23	77	60
Média do efeito negativo (% mandatos - %votos) (MEN)	-3,0	-2,7	-2,6	-3,1
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	81,1	357,7	1004,1	1109,7

1.5.3. As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

As representações conseguidas pelo PS, apesar de serem em igual número ao registado nas eleições anteriores (originando igual índice de representação), sofreram também um desenvolvimento positivo, já que traduzem um aumento das participações na qualidade de detentor da presidência do órgão executivo e na de segundo partido mais votado. Assim, a acrescer ao facto de ser o partido com maior número de maiorias absolutas e relativas, verifica-se que foi, também, quem se faz mais vezes representar como segundo partido mais votado.

Relativamente ao número total de representações, o PS garantiu-as em 254 dos 275 municípios, demonstrando, assim, a capacidade interventora que mantém nos governos locais.

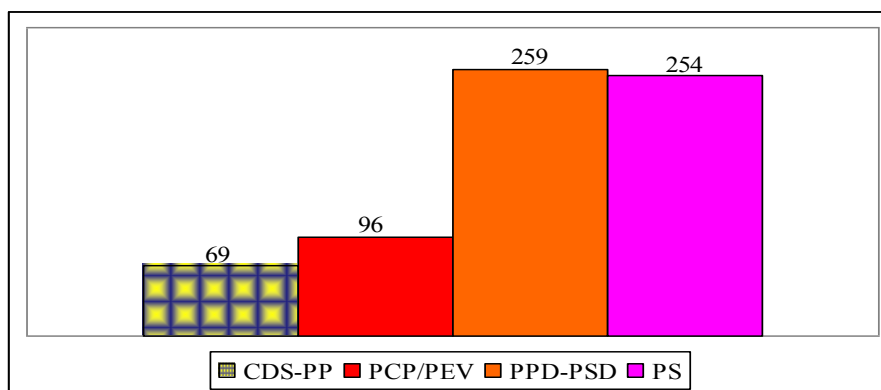
Surpreendentemente, o PPD-PSD conseguiu superar o já elevado número de representações em executivos municipais conseguidas anteriormente, tendo assegurado participação em 259 dos 275 municípios, o que se traduziu por um índice de representação de 94,1%. Este aumento, não se tendo verificado, como vimos, devido ao número de maioria absoluta, teve origem apenas nas situações de maioria relativa e nos 131 casos em que se fez representar como segundo partido mais votado, situações que reflectiram um aumento em número de 11 relativamente às eleições autárquicas de 1989.

Verificou-se nestas eleições, relativamente às que lhe antecederam, uma certa regularidade no número de representações em executivos municipais conseguido pelo PCP/PEV, já que a redução de 97 para 96 não se afigura, neste contexto, como muito significativa e o mesmo se passou relativamente ao índice de representação que registou o valor de 34,9%. As alterações verificadas neste parâmetro caracterizaram-se pela redução do número de representações como detentor de maiorias absolutas e relativas e na qualidade de segundo e quarto partido mais votado e pelo incremento do número participações como terceiro partido mais votado. Assim, o valor global das representações conseguidas confirma a tendência decrescente da participação deste partido nos executivos municipais.

O número de representações do CDS-PP sofreu uma redução, mas mais substancial do que a verificada relativamente a outros parâmetros. Isto, porque afectou todos os tipos de representação: partido maioritário (com maioria absoluta ou maioria relativa), segundo, terceiro e quarto partido mais votado. Em termos de maiorias verificou-se, como vimos

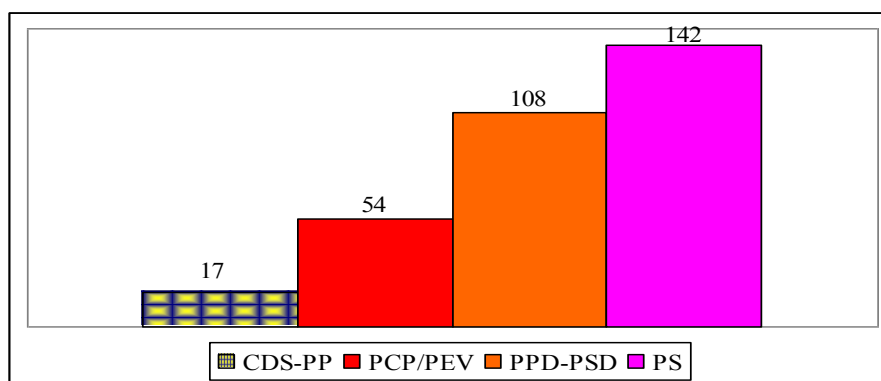
anteriormente, uma redução considerável. A redução mais acentuada registou-se ao nível do segundo partido mais votado, já que desceu de 28 em 1989, para 19 em 1993. Como terceiro e quarto partido mais votado, as representações obtidas são mais baixas em número de 2 e de 1 respectivamente. Assim, este partido obteve representação em 69 municípios, isto é, em 25,0% dos totais desta análise.

Gráfico 9. Número total de representações partidárias – 1993



O número global de maiorias registadas pelos partidos seguiu, apesar da troca da primeira posição entre o PPD-PSD e o PS, a mesma clivagem: valores elevados para os grandes partidos e valores que não vão além da ordem da metade para os mais pequenos. As 108 maiorias do PPD-PSD são exactamente o dobro das conseguidas pelo PCP/PEV; a maior diferença é encontrada pela comparação entre o PS e o CDS-PP (respectivamente, com 142 e 17 maiorias).

Gráfico 10. Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1993



1.6. Eleição de 1997¹⁸

1.6.1 Resultados globais – o partido vencedor

A média geral de votos dos partidos vencedores mereceu nestas eleições, fruto do processo de conversão de votos em mandatos, o maior incremento até então registado: a representação dos partidos aumentou em 9,5%, atingindo uma percentagem de mandatos de 61,1%.

O mesmo aconteceu ao nível das maiorias absolutas: nunca antes se tinha verificado tal aumento (98) facto que contribuiu para que 247 dos 275 municípios contassem com governos locais assentes em maiorias absolutas. O incremento verificado na percentagem média de votos das maiorias absolutas foi de 6,1, originando uma percentagem média de mandatos de 63,2%.

Significativo foi o valor da relação entre as maiorias absolutas de mandatos e as maiorias relativas. Partindo de um valor da relação em termos de votos de 1,17, os partidos vencedores beneficiaram de um incremento de 7,61, vendo fixado o seu valor em 8,79 e reflectindo a elevada predominância das maiorias absolutas face às relativas.

Quadro 25. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-1997

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	51,6	61,1	9,5
Total de maiorias absolutas (MA)	148	247	98
Média das maiorias absolutas (%)	57,1	63,2	6,1
Total de maiorias relativas (MR)	126	28	-98
Total de maiorias relativas de facto	(-)	11	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	17	(-)
Relação MA/MR	1,17	8,79	7,61

Quase a totalidade dos municípios (269 dum total de 275) registou percentagens de mandatos superiores às de votos, demonstrando um efeito beneficiador do sistema eleitoral em relação aos partidos que conquistam a presidência dos seus órgãos executivos: o valor médio do aumento provocado na representação assegurada através dos votos foi de 9,7. Sendo, portanto, muito reduzido o número de casos em que o efeito do sistema eleitoral foi inverso (apenas 5 casos), o saldo líquido da quantificação do efeito da conversão dos votos em mandatos acaba por reflectir um enorme incremento das percentagens de representação dos partidos.

¹⁸ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 6).

Quadro 26. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-1997

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	269
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	9,7
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	1
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	5
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-1,2
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2613,9

1.6.2. Resultados dos partidos

Quanto à média geral de mandatos conseguida o ascendente dos grandes partidos tornou-se evidente: as percentagens de mandatos conquistadas pelo PS e pelo PPD-PSD, relativamente às de votos, registaram incrementos que mais que duplicaram os obtidos pelo PCP/PEV e pelo CDS-PP. O mesmo podemos afirmar relativamente ao número global de maiorias de mandatos, quando comparamos os mesmos dois grandes partidos com o PCP/PEV. No caso do CDS-PP, o distanciamento foi ainda maior, pois o valor global das suas maiorias representou menos de um décimo das conquistadas pelos dois grandes partidos.

Em termos de maiorias absolutas, o predomínio foi claramente dos partidos com maior expressão eleitoral e os aumentos provocados por efeito da conversão de votos em mandatos seguiu também a mesma regra, como podemos, aliás, confirmar pela observação do quadro seguinte.

O PPD-PSD conquistou a melhor relação entre maiorias (7,38), sendo seguido pelo PS (5,05). O PCP/PEV, que tradicionalmente se situava nos primeiros lugares do *ranking* situou-se, apenas, no terceiro lugar, apesar de ter obtido uma relação de maiorias de 4,63. O CDS-PP, mais uma vez se distanciou largamente dos outros partidos ao registar a marca de 2,0.

Quadro 27. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 1997

	CDS-PP			PCP/PEV			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	22,8	24,1	1,3	27,3	29,4	2,1	37,7	42,2	4,5	41,7	46,1	4,4
Nº de maiorias do partido	8	9	1	41	45	4	103	109	6	122	127	5
Nº de maiorias absolutas	5	6	1	18	37	19	59	96	37	65	106	41
Média das maiorias absolutas (%)	56,2	61,9	5,7	57,6	64,5	6,9	56,8	63,1	6,3	57,7	63,2	5,5
Nº de maiorias relativas	3	3	0	23	8	-15	44	13	-31	57	21	-36
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	1	(-)	(-)	2	(-)	(-)	3	(-)	(-)	5	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	2	(-)	(-)	6	(-)	(-)	10	(-)	(-)	16	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	1,67	2,00	0,33	0,78	4,63	3,84	1,34	7,38	6,04	1,14	5,05	3,91

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

Como já tínhamos observado a propósito das eleições de 1993, o saldo líquido da quantificação do efeito do processo de conversão de votos em mandatos sobre os partidos é esclarecedor do predomínio dos grandes partidos na partilha dos seus benefícios. Apesar de contar em seu prejuízo o maior número de casos de efeito negativo, os casos inversos foram de tal forma numerosos que compensaram largamente os efeitos negativos, ao ponto de fixar valores globais com distanciamentos muito acentuados relativamente aos pequenos partidos.

Quadro 28. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 1997

	CDS-PP	PCP/PEV	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	30	60	178	195
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	2,7	7,3	7,1	7,2
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	1	1
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	11	29	59	66
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-3,4	-3,0	-3,0	-3,7
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	45,1	347,8	1084,7	1167,7

1.6.3. As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

Seguindo uma tendência crescente, o PS registou nestas eleições um considerável aumento no número de representações municipais. Desde logo, como vimos, aumentou o número de maiorias absolutas, apesar de não muito significativamente. Depois, porque viu incrementadas as suas participações em executivos municipais na qualidade de segundo partido mais votado e, desta feita, de forma muito expressiva pois o aumento cifrou-se em 24. No cômputo geral o número de representações foi de 262, o que signifi-

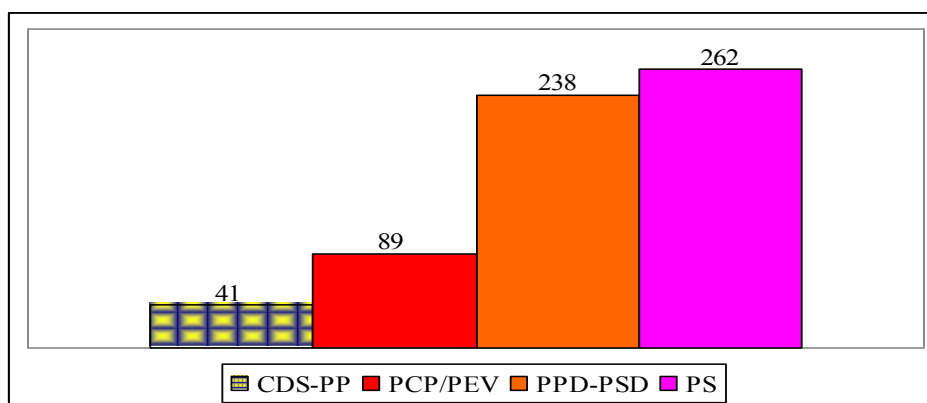
ca que em apenas 13 dos 275 municípios não participou na constituição dos executivos camarários (o índice de representação foi de 95,2%).

Em termos globais, as representações conseguidas em executivos municipais constituíram, talvez, o parâmetro mais negativo do PPD-PSD, essencialmente pelo facto de o ter distanciado ainda mais do PS. Mesmo num mero exercício de análise evolutiva deste partido nas últimas eleições autárquicas, é possível chegar a essa conclusão, já que, à excepção do número de maiorias absolutas e em termos globais, todos os outros apresentaram nestas eleições reduções, por vezes significativas, relativamente aos valores registados nas eleições anteriores. Em termos globais, o PPD-PSD assegurou apenas representação em 238 executivos camarários, o que traduz uma redução relativamente às anteriores eleições em número de 21 (índice de representação de 86,5%).

O PCP/PEV sofreu um revés nestas eleições, como tínhamos já depreendido da análise relativa às maiorias alcançadas. Mas essa contrariedade não se reduziu às maiorias já que, à excepção das representações como segundo partido mais votado, todas as outras sofreram uma redução. Como segundo partido mais votado, o PCP/PEV teve uma evolução positiva, registando mais 9 casos que em 1993, atingindo 23 participações em executivos municipais. Este aumento não foi, contudo, suficiente para evitar uma redução que consideramos significativa no número global de representações, pois passaram de 96 em 1993 para 89 nestas eleições (índice de representação de 32,3%).

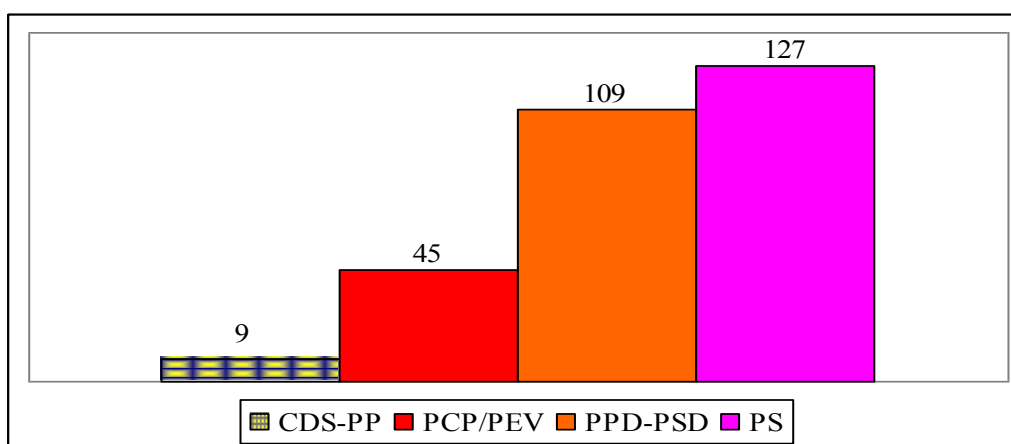
O número total de representações em executivos municipais garantidas pelo CDS-PP foi francamente reduzido e traduziu uma evolução negativa já observadas nas eleições anteriores. Das 69 participações conseguidas em 1993, apenas 41 foram alcançadas em 1997, sendo que a maior redução se observou nas representações como terceiro partido mais votado. Nestas, a redução foi em número de 16, sendo, portanto, garantidas apenas 19 participações. Nos 19 casos relativos à qualidade de segundo partido mais votado registados em 1993 verificou-se uma diminuição de 8 (índice de representação foi de 14,9%).

Gráfico 11. Número total de representações partidárias – 1997



O número global de maiorias seguiu o padrão apresentado para o número de participações em executivos municipais, confirmando a preponderância dos grandes partidos face aos pequenos. O PS foi assim quem registou mais maiorias (127), sendo que o CDS-PP manteve a sua tradicional última posição ao registar apenas 9. Os lugares intermédios foram partilhados pelo PPD-PSD com 109 maiorias e pelo PCP/PEV com 45. Refira-se que os valores conquistados pelos dois grandes partidos mais que duplicam o valor do somatório das conquistas do PCP/PEV do CDS-PP.

Gráfico 12. Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 1997



1.7. Eleição de 2001¹⁹

1.7.1. Resultados globais – o partido vencedor

Nas últimas eleições autárquicas foram também evidentes os efeitos do processo de conversão de votos em mandatos. Mais uma vez os partidos vencedores das eleições viram, com esse processo, ampliados os seus resultados.

O aumento de 8,7 no valor da média geral de votos, originando uma representação média, em termos de mandatos, de 60,3%, associado à transformação de 81 maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos, com um aumento de 6,3 na sua percentagem média de representação, foi a expressão material desse efeito.

Convincente do efeito decisivo desse processo em favor dos partidos que vencem as eleições foi o incremento de 5,76 no valor da relação entre maiorias. A nova relação situou-se, assim, em 7,18, tornando também clara a maior preponderância das maiorias absolutas face às relativas.

Quadro 29. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias (partido vencedor)-2001

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	51,6	60,3	8,7
Total de maiorias absolutas (MA)	163	244	81
Média das maiorias absolutas (%)	57,3	63,6	6,3
Total de maiorias relativas (MR)	115	34	-81
Total de maiorias relativas de facto	(-)	12	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	22	(-)
Relação MA/MR	1,42	7,18	5,76

Os 262 casos dos municípios que apresentaram resultados positivos como efeito da conversão de votos em mandatos tornaram irrefutável a ideia de que há um claro e decisivo benefício desse processo, particularmente para os partidos que vencem as eleições. Nestes, a média do incremento registado foi de 9,3% sobre o valor da percentagem de votos obtida. Apenas em 15 casos esse efeito prejudicou os executivos e por margens que, em média, se situaram muito abaixo da registada nos casos de efeito positivo. Em termos globais, como se pode confirmar pela leitura do saldo líquido deste processo, o

¹⁹ Para maior detalhe, Cf. *Mapa de resultados globais das eleições autárquicas de 1979* (Apêndice 7).

sistema eleitoral actuou no sentido de um incontestável benefício dos partidos vencedores das eleições, arrastando para os partidos que não atingiram tal desiderato as consequências desse benefício.

Quadro 30. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos (partido vencedor)-2001

	Valor
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	262
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	9,3
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	2
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	15
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-2,9
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	2398,7

1.7.2. Resultados dos partidos

A elevada capacidade dos grandes partidos para obter maiorias absolutas de mandatos torna-se evidente quando observamos os resultados globais destas eleições. Se os resultados, em termos de votos, já apontavam para uma certa hegemonia dos grandes partidos, o sistema eleitoral vigente ocupou-se de ampliar essa hegemonia.

Este facto tornou-se particularmente visível pelos benefícios colhidos pelos grandes partidos na repartição dos mandatos. Desde logo, porque os incrementos no valor da média geral de votos foram da ordem do dobro nos grandes partidos, e depois, porque as 86% das maiorias de mandatos foram atribuídas aos dois maiores partidos (PPD-PSD e PS). Os pequenos partidos asseguraram um número muito reduzido de maiorias, de tal forma que o CDS-PP conquistou apenas 3, sendo que 2 em termos absolutos e outra em termos relativos mas partilhada.

Por outro lado, a maior preponderância dos grandes partidos na obtenção de maiorias absolutas de mandatos ficou mais uma vez patente: o PPD-PSD obteve uma relação entre maiorias de 10,00 (beneficiando de um incremento de 7,97), sendo seguido pelo PS com 3,92. Os pequenos partidos atingiram médias consideravelmente mais baixas: 1,54 para o PCP/PEV e 2,00 para o CDS-PP.

Quadro 31. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias dos partidos - 2001

	CDS-PP			PCP/PEV			PPD-PSD			PS		
	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	25,4	27,4	2,0	25,6	27,6	2,0	41,3	46,8	5,5	40,2	44,1	3,9
Nº de maiorias do partido	2	3	1	28	33	5	118	121	3	109	118	9
Nº de maiorias absolutas	2	2	0	14	20	6	79	110	31	55	94	39
Média das maiorias absolutas (%)	51,9	57,1	5,3	55,9	69,5	13,6	58,8	64,5	5,7	57,6	62,5	4,9
Nº de maiorias relativas	0	1	1	14	13	-1	39	11	-28	54	24	-30
Nº de maiorias relativas de facto	(-)	0	(-)	(-)	1	(-)	(-)	3	(-)	(-)	7	(-)
Nº de maiorias relativas partilhadas	(-)	1	(-)	(-)	12	(-)	(-)	8	(-)	(-)	17	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	IMP	2,00	IMP	1,00	1,54	0,54	2,03	10,00	7,97	1,02	3,92	2,90

Nota: Para o cálculo da relação entre maiorias considerou-se o nº total de maiorias relativas de mandatos.

O número de casos em que os grandes partidos mereceram maiores percentagens de mandatos do que as de votos que lhe deram origem é desmesuradamente superior ao verificado em favor dos partidos mais pequenos. Para além disso, constatamos, também, que os incrementos provocados pelo efeito do sistema eleitoral são superiores no caso dos grandes partidos.

O saldo líquido da quantificação dos efeitos positivos e negativos nos partidos aponta para um benefício diferenciado dos pequenos e dos grandes partidos, com uma vantagem muito expressiva a favor destes.

Quadro 32. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos nos partidos - 2001

	CDS-PP	PCP/PEV	PPD-PSD	PS
Efeito positivo (nº casos em que % mandatos > %votos) (EP)	13	58	169	185
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	3,6	5,0	7,4	7,1
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0	0	1	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	5	23	40	82
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-2,8	-3,9	-2,8	-3,3
Saldo líquido [(EP x MEP)+(EN x MEN)]	32,8	202,3	1147,4	1038,8

Um elemento que teve, naturalmente, efeito sobre os resultados do PPD-PSD e do CDS-PP foi o facto de existir uma coligação entre estes dois partidos que se apresentou a eleições em vários municípios.

Os efeitos do processo de conversão dos votos em mandatos sobre os resultados obtidos por essa coligação situaram-se próximo dos registados pelos pequenos partidos, como se pode verificar pela análise do quadro seguinte.

Contudo, a relação entre maiorias foi, no caso desta coligação, muito elevada, situando-se em segundo lugar no *ranking* das cinco forças partidárias e ultrapassando a marca conseguida pelo PS.

Quadro 33. Efeito da conversão de votos em mandatos nas maiorias PPD-PSD/CDS-PP

	Votos	Mandatos	Diferença
Média geral (%)	36,0	39,1	3,2
Total de maiorias	15	16	1
Total de maiorias absolutas	9	13	4
Média das maiorias absolutas (%)	54,0	60,4	6,4
Total de maiorias relativas	6	3	-3
Total de maiorias relativas de facto	(-)	1	(-)
Total de maiorias relativas partilhadas	(-)	2	(-)
Relação de maiorias [MA/MR(t)]	1,50	4,33	2,83

Na quantificação dos casos de efeito positivo do sistema eleitoral, verificamos que esta coligação, apesar de ter registado um maior incremento na percentagem de representação do que a obtida pelos pequenos partidos, conquistou, nos outros parâmetros, valores que se situaram entre os obtidos pelos dois pequenos partidos. O saldo líquido conseguido (113,0) situou-se também entre esses parâmetros, uma vez que o CDS-PP atingiu 32,8 e o PCP/PEV 202,3.

Quadro 34. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos - PPD-PSD/CDS-PP-2001

	Valor
Efeito positivo	27
Média do efeito positivo (% mandatos -%votos) (MEP)	6,2
Efeito neutro (nº casos em que % mandatos = %votos)	0
Efeito negativo (nº casos em que % mandatos < %votos) (EN)	11
Média do efeito negativo (% mandatos -%votos) (MEN)	-4,9
Saldo líquido [(EP x MEP)-(EN x MEN)]	113,0

1.7.3. As maiorias dos partidos e as suas representações no órgão executivo

O número de representações em governos locais garantido pelos socialistas foi uma expressão clara da derrota eleitoral de 2001. De facto, só nos casos de representações como segundo e terceiro partido mais votado se verificou o aumento do número de observações, sendo que as maiorias de votos, como já se disse, sofreram uma redução, por vezes significativa, relativamente ao anterior acto eleitoral: menos 12 maiorias abso-

lutas e mais 3 maiorias relativas, traduzindo-se, portanto, em menos 9 casos de presidência do executivo municipal. O aumento verificado nos outros tipos de representação foi também significativo pois compensou e ultrapassou até, em termos aritméticos, as perdas verificadas ao nível das maiorias. Um aumento de 16 casos de representação como segundo partido mais votado e de 2 como terceiro deu origem a que o número total de representações atingido, cifrado em 267, fosse a maior de sempre entre os principais partidos considerados. Na verdade, apenas 11 municípios não tiveram nos seus executivos representação do partido socialista, o que constitui para este uma vitória que, apesar de tudo e na nossa perspectiva, não compensa em termos de acção política local as perdas verificadas no número de presidências desse órgão. A participação do PS nos executivos municipais foi muito elevada fixando-se o seu índice de representação em 96,0%.

As representações do PPD-PSD sofreram uma redução que pode ter-se devido ao facto de ter concorrido em coligações com outros partidos na maioria dos distritos. Individualmente, obteve representação em 210 municípios, tendo, à excepção do caso das maiorias absolutas e em termos globais em que se verificou um aumento substancial, reduzido o número em todos os outros tipos de representação. Contudo, e como já dissemos, aumentou substancialmente o número de casos em que presidia aos executivos (índice de representação de 75,5%).²⁰

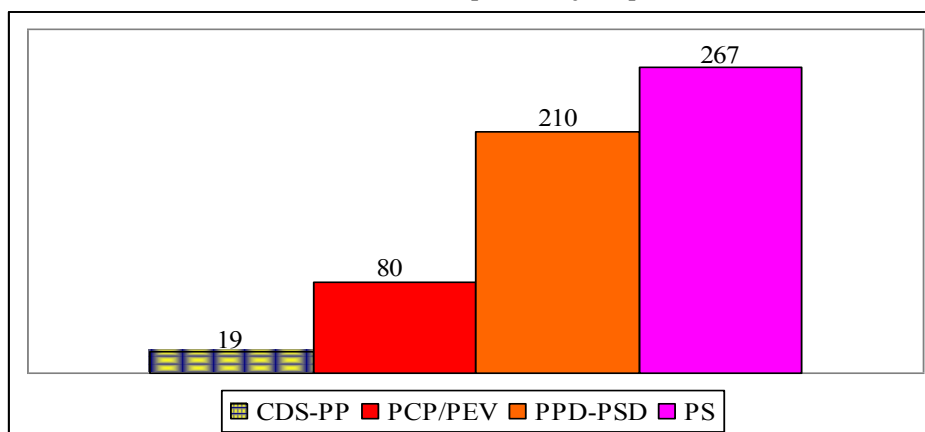
O número de municípios onde o PCP/PEV assegurou representação nas câmaras municipais sofreu uma redução considerável. À excepção do caso relativo às representações na qualidade de maiorias relativas e de segundo partido mais votado, em que mereceu um incremento, registou, para todos os outros tipos de representação, uma redução, sendo que na qualidade de terceiro partido perdeu 3 municípios. No computo geral, das 89 representações que mantinha assegurou apenas 80, registando, portanto, uma redução ainda bastante significativa no seu índice de representação que se fixou agora em 28,7%.

No CDS-PP verifica-se um abaixamento de 41 em 1997 para 18 em 2001, motivado não só pelo referido relativamente às maiorias, mas também a todos os tipos de representação, pois que em todos se registou uma redução, particularmente como terceiro partido mais votado onde perdeu 13 (índice de representação de 6,4%).

²⁰ É conveniente referir que, em coligação com o CDS-PP e com o PPM, o PPD-PSD obteve representações em 41 câmaras municipais, 13 na qualidade de força maioritária em termos absolutos, 6 em termos relativos e as restantes como segundo e terceira força partidária mais votada. Coligado com o PPM obteve no município de Lisboa uma maioria relativa.

Com estes valores para as participações dos partidos, torna-se evidente o domínio dos grandes partidos, ficando aos pequenos reservado um muito menor índice de intervenção nos executivos municipais.

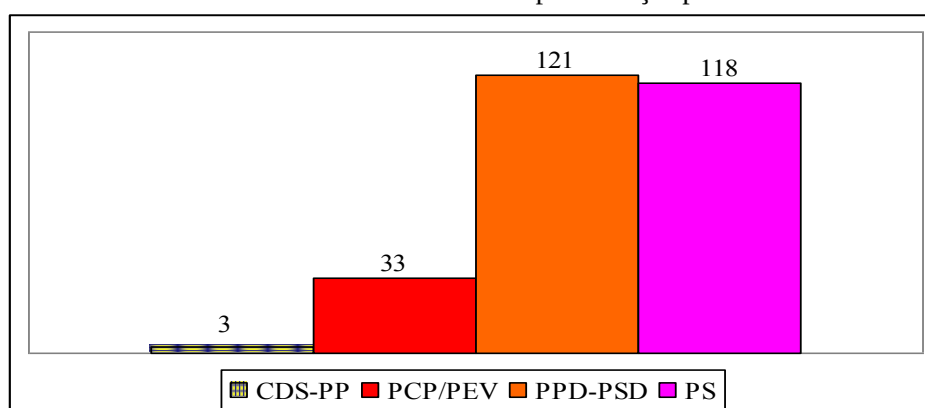
Gráfico 13. Número total de representações partidárias – 2001



O PPD-PSD, apesar de ter assegurado um menor número de participações em executivos municipais do que o PS, garantiu o mais elevado número de maiorias de mandatos, ultrapassando, ainda que apenas ligeiramente, a marca obtida por esse partido.

De relevar, também neste domínio, parece ser o distanciamento entre pequenos e grandes partidos que confirmou a clivagem existente no tratamento dado pelo sistema eleitoral às diversas forças partidárias determinada pela sua dimensão e implantação.

Gráfico 14. Número de maiorias obtidas pelas forças partidárias – 2001



2. A capacidade de garantir a totalidade dos mandatos

O sistema eleitoral vigente produz, como já vimos, alterações significativas nas representações conseguidas pelos partidos no acto eleitoral. Estas alterações ampliam, em regra, os resultados dos grandes partidos, prejudicando aqueles que, em cada município, obtêm menos votos.

Para além deste efeito, um outro se tornou visível através da análise dos resultados finais destas eleições: a ausência de partilha do poder no seio de alguns dos órgãos executivos municipais constituídos. Esta ausência deveu-se ao facto de ser possível a alguns partidos, com recurso ao método da média mais alta de Hondt, conseguir a totalidade dos mandatos disponíveis mesmo que obtenham percentagens de votos que, apesar de expressivas, se situaram longe dos 100%.

A distorção verificada na conversão de votos em mandatos parece beneficiar mais os grandes do que os pequenos partidos: dos dezoito casos observados nas eleições a partir de 1979, apenas três favoreceram os partidos com menor expressão eleitoral (CDS-PP e APU), estando os outros associados ao PPD-PSD e à AD.

Em determinados casos, os benefícios assumiram valores muito significativos já que alguns partidos obtiveram a totalidade de mandatos a partir de percentagens de votos que se situaram na ordem dos 72%, tendo-o registado um caso de um partido que tinha obtido apenas 70,1% dos votos.

Quadro 35. Totalidade de mandatos – 1979-1997

Eleição	Município	% de votos	Partido beneficiado
1979	Sever do Vouga	72,0	PPD-PSD
	Castro Verde	72,5	APU
	Oleiros	91,7	AD
	Proença-a-Nova	80,2	AD
	Vila de Rei	82,5	AD
	Almeida	79,8	CDS-PP
	Alvaiázere	84,3	AD
	Ferreira do Zêzere	78,3	AD
	Oliveira de Frades	84,2	AD
	Sernancelhe	79,7	AD
1982	Vila de Rei	75,7	AD
1985	Murtosa	70,1	PPD-PSD
	Terras de Bouro	79,9	CDS-PP
	Oleiros	85,1	PPD-PSD
	Pampilhosa da Serra	77,7	PPD-PSD
	Ferreira do Zêzere	72,5	PPD-PSD
1993	Alvaiázere	78,7	PPD-PSD
1997	São João da Pesqueira	78,0	PPD-PSD

3. Análise global das eleições autárquicas

3.1. O partido vencedor

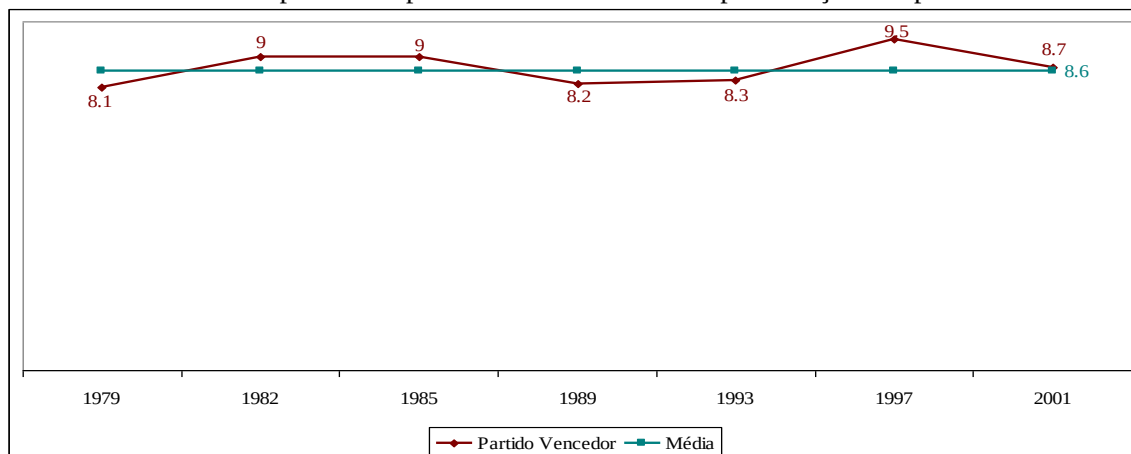
Ao longo dos últimos sete actos eleitorais para os órgãos executivos dos municípios, o sistema eleitoral vigente tem gerado percentagens mandatos que vão muito além da percentagem de votos conquistadas pelos partidos vencedores das eleições.

A análise detalhada de cada eleição que temos vindo a fazer ao longo deste capítulo permite-nos verificar que em todas elas existe um benefício da representação do partido que conquista a presidência do órgão executivo no seio desse mesmo órgão.

O valor do benefício do partido vencedor, traduzido pela diferença entre as percentagens de votos e de mandatos conquistadas, apresentou uma evolução relativamente estável ao longo do tempo, situando-se entre o valor mínimo de 8,1%, obtido em 1979, e o valor máximo de 9,5%, obtido em 1997. Em 1982 verificou-se um ligeiro aumento, cifrando-se este indicador em 9,0, valor que se repetiu em 1985, registando-se depois uma redução para 8,2 em 1989. A uma tendência crescente para este valor determinada a partir deste ano opôs-se uma tendência inversa definida nas últimas eleições autárquicas. O valor de 2001 (8,7), apesar de inferior ao de 1997, situa-se, ainda, ligeiramente acima do valor médio.

O valor médio do incremento produzido pelo sistema eleitoral sobre o valor da percentagem de votos obtida pelo partido vencedor da eleição cifrou-se em 8,69%, sendo este, portanto, o valor do incremento da representação no seio do órgão executivo do município em favor de quem conquista a sua presidência.

Gráfico 15. Incremento produzido pelo sistema eleitoral na representação dos partidos vencedores

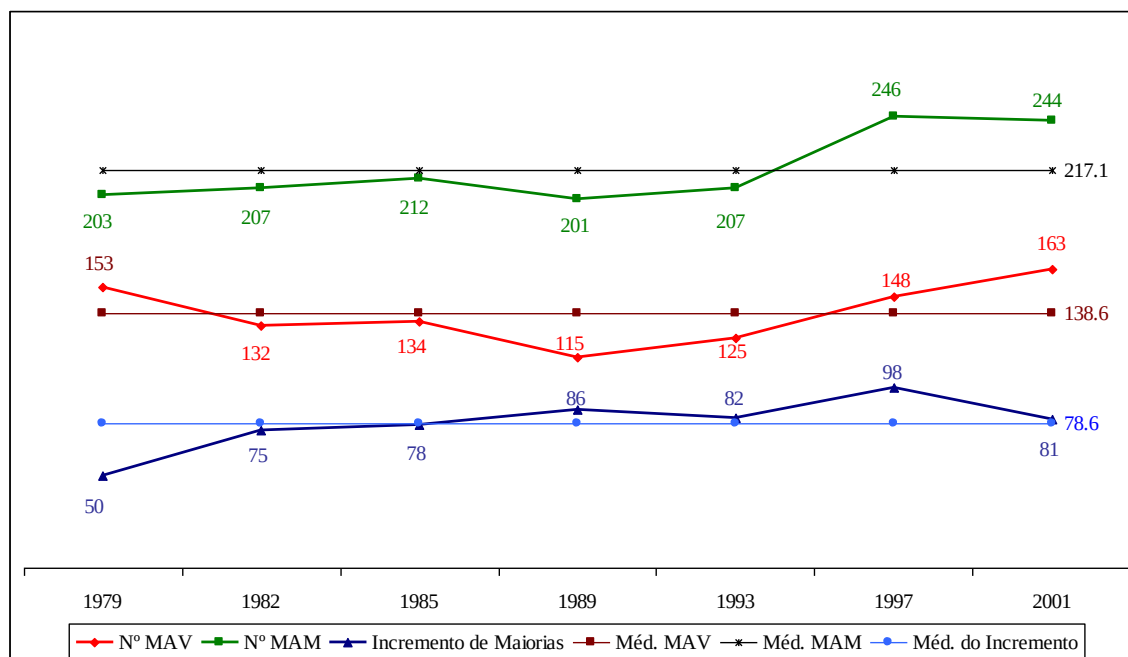


Avaliando o benefício dos partidos vencedores das eleições em termos de incremento no número de maiorias absolutas, verificamos que o processo de conversão de votos em mandatos tem contribuído de forma tendencialmente crescente para a produção de novas maiorias de mandatos a partir de maiorias relativas de votos.

Podemos afirmar que, à exceção das eleições dos anos de 1993 e de 2001 que registaram valores de incremento inferiores aos das que as precederam, todas as outras apresentaram evoluções positivas, isto é, no sentido de uma cada vez maior diferença entre o número de maiorias absolutas de mandatos e o de maiorias absolutas de votos. O mais baixo valor do incremento (50) ocorreu em 1979, sendo que em 1997 esse indicador registou o seu valor máximo cifrado em 98.

Em termos médios globais, podemos dizer que as eleições para os órgãos executivos dos municípios produzem 138,6 maiorias absolutas de votos e 217,1 maiorias absolutas de mandatos, sendo que estas são o resultado do incremento de 78,6 sobre as primeiras e fruto do processo de conversão de votos em mandatos.

Gráfico 16. Incremento de maiorias absolutas sobre as de votos

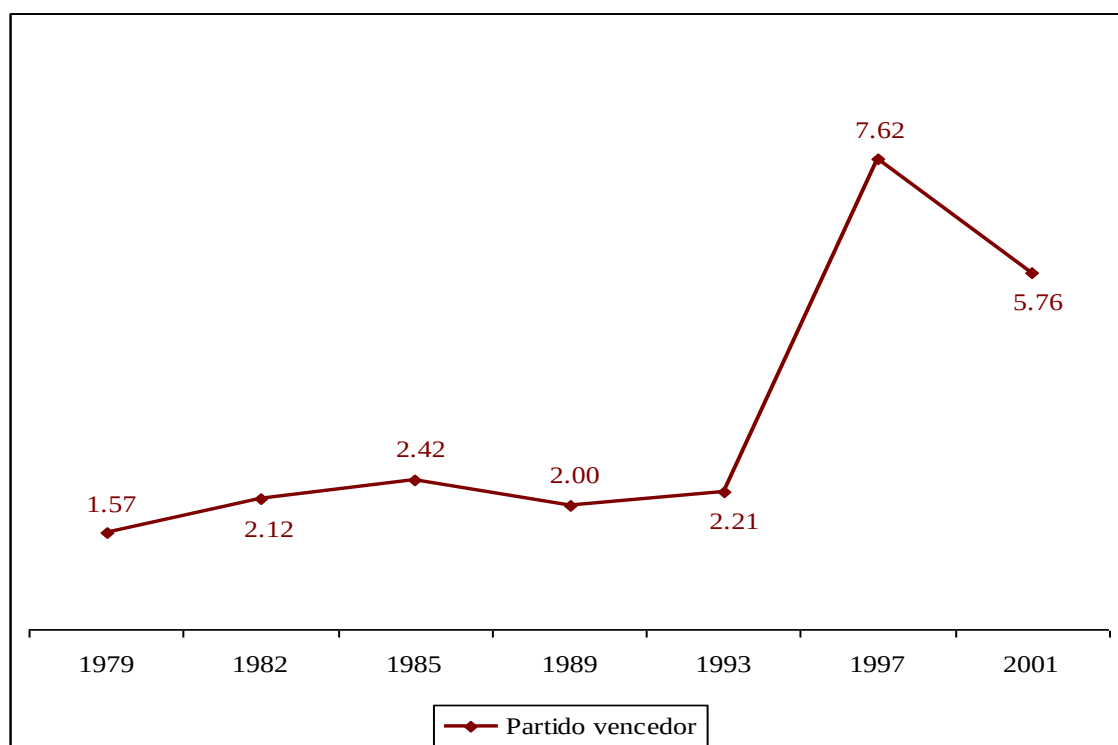


MAV- Maiorias absolutas de votos; MAM – Maiorias absolutas de mandatos; Med – Média.

Um outro efeito desse processo é a alteração da relação entre o número de maiorias absolutas e o de maiorias relativas. Se, em termos de votos, não existe uma clara preponderância das primeiras relativamente a estas, em termos de mandatos todas as eleições a partir de 1979 satisfizeram essa condição: o valor do incremento na relação MA/MR foi sempre superior a 1.

Apesar de um comportamento algo irregular do incremento no valor desta relação, podemos afirmar que a sua evolução tem sido também tendencialmente crescente. À exceção das eleições de 1979, todas as outras apresentam um valor desse incremento igual ou superior a 2, o que significa que mais 2/3 das maiorias de mandatos registadas pelos partidos que conquistam as presidências do órgão executivo dos municípios são maiorias absolutas. Note-se que nas duas últimas eleições o valor desse incremento se situou muito acima desse valor (7,6 em 1997 e 5,8 em 2001) o que denota uma muito maior tendência para que esses partidos conquistem maiorias absolutas do que maiorias relativas.

Gráfico 17. Incrementos na relação MA/MR



Uma análise mais detalhada permitirá uma melhor caracterização da maior ou menor tendência que os partidos apresentam para conquistarem a presidência do órgão executivo do município com maiorias absolutas de mandatos. Fruto dos incrementos produzidos pelo sistema eleitoral sobre as maiorias de votos, os partidos vencedores das eleições, na maior parte dos casos, acabam por sustentar a constituição dos executivos municipais em maiorias absolutas de mandatos.

Ao longo de todas as últimas sete eleições observamos que mais de 73% das câmaras municipais gozaram de maiorias absolutas de mandatos, sendo que, como vimos pela

análise da variação da relação entre maiorias, esta tendência tem apresentado uma evolução positiva, isto é, no sentido de aumentar o fosso entre o número de maiorias absolutas e o de maiorias relativas.

De facto, a evolução da percentagem de maiorias absolutas de mandatos, face às totais da eleição, apresentou de 1979 a 1985 uma tendência sempre crescente, tendo, em 1989, registado o seu mais baixo valor (73,1%). A partir deste ano e até às eleições de 1997 a tendência voltou a ser crescente, atingindo, neste ano, o seu valor máximo cifrado em 89,8%. As últimas eleições determinaram uma ligeira descida desse indicador, acabando por o situar em 87,8%.

Em termos médios, podemos dizer que as eleições para os órgãos executivos dos municípios produzem 78,9% de maiorias absolutas de mandatos, não deixando, em igual percentagem dos governos municipais, qualquer margem para a sua ingovernabilidade.

Quadro 36. Evolução do tipo de maiorias de mandatos obtidas nas eleições autárquicas

		MR	MA
Eleição de 1979	Nº	72	203
	%	26,2	73,8
Eleição de 1982	Nº	68	207
	%	24,7	75,3
Eleição de 1985	Nº	63	212
	%	22,9	77,1
Eleição de 1989	Nº	74	201
	%	26,9	73,1
Eleição de 1993	Nº	68	207
	%	24,7	75,3
Eleição de 1997	Nº	28	247
	%	10,2	89,8
Eleição de 2001	Nº	34	244
	%	12,2	87,8
TOTAL	Nº	407	1521
MÉDIA	Nº	58	217
	%	21,1	78,9

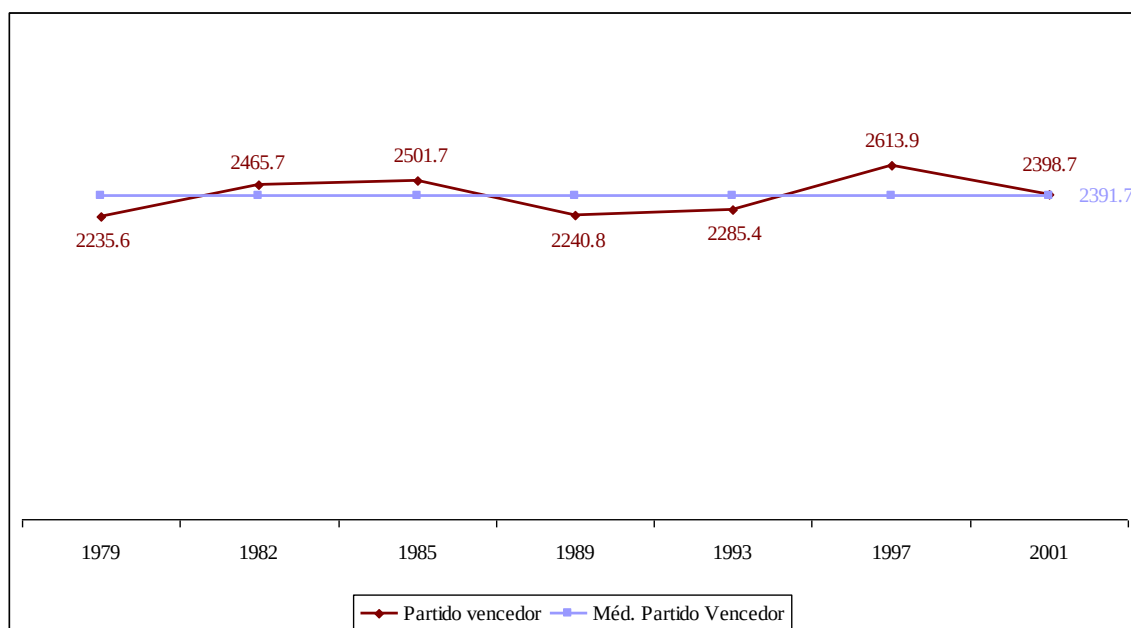
MR = maioria relativa; MA = maioria absoluta. (mandatos)

Sendo estes resultados, como já dissemos, fruto, em larga medida, de um benefício prestado pelo processo de conversão de votos em mandatos, importa saber que evolução apresenta este favorecimento dos partidos vencedores ao longo dos sete últimos actos eleitorais.

A análise que fomos fazendo ao longo da avaliação de cada uma dos actos eleitorais permite-nos dizer que o menor benefício foi registado nas eleições de 1979, tendo atingi-

do maior relevo nas eleições de 1997. A sua evolução, apesar de algo irregular em torno de um valor médio no período considerado (de 1979 a 2001), não apresenta variações significativas dignas de realce, o que denota um comportamento do sistema eleitoral que, para além de ter actuado sempre no sentido do benefício do partido vencedor, não criou diferenças expressivas no valor desse benefício.

Gráfico 18. Quantificação do efeito da conversão de votos em mandatos no partido vencedor



3.2. Os outros partidos

O valor do benefício colhido pelos diversos partidos no processo de conversão de votos em mandatos varia de acordo com a sua expressão eleitoral: os maiores partidos beneficiam mais do que os pequenos.

O incremento da representação (% mandatos - % votos) das diversas forças partidárias apresenta uma evolução que foi, particularmente nos últimos anos eleitorais, favorável aos dois maiores partidos (PPD-PSD e PS).

O PPD-PSD, à excepção das eleições de 1982 nas quais registou um incremento inferior ao incremento médio da eleição (mas muito próximo deste), sempre conquistou aumentos de representação que se situaram claramente acima desse valor de referência. Apresentou um comportamento algo irregular nos dois primeiros actos eleitorais (anos em que perdurou a AD), registando, na eleição seguinte, o maior valor de sempre (5,8). Depois de uma redução desse benefício nas eleições de 1989, apresentou uma evolução

sempre positiva até 2001, ano em que se distanciou de todos os outros partidos ao ver incrementada a sua representação em 5,5.

Por seu lado o PS, partido de um valor muito baixo nesse parâmetro registado em 1979 (1,4), evoluiu ao longo dos diversos actos eleitorais segundo uma tendência manifestamente crescente, apesar de em 1985 e 2001 ter registado uma diminuição desse valor relativamente ao da eleição precedente. Entre as eleições de 1985 e 1997 a tendência foi sempre crescente, partido do valor de 2,8 no primeiro destes anos e atingindo 4,4 no último. Em 2001 o valor do incremento situou-se nos 3,9.

A força partidária que tem o PCP como partido central de coligações que estiveram presentes nas eleições autárquicas (APU de 1979 a 1985 e o PCP/PEV de 1989 a 2001) mostrou um comportamento muito irregular no tocante aos benefícios colhidos em termos de percentagem de representação (média geral de votos - média geral de mandatos). Apesar de irregular descreveu uma tendência decrescente para este parâmetro, tendo, nas últimas eleições, registado o seu mais baixo valor (2,0).

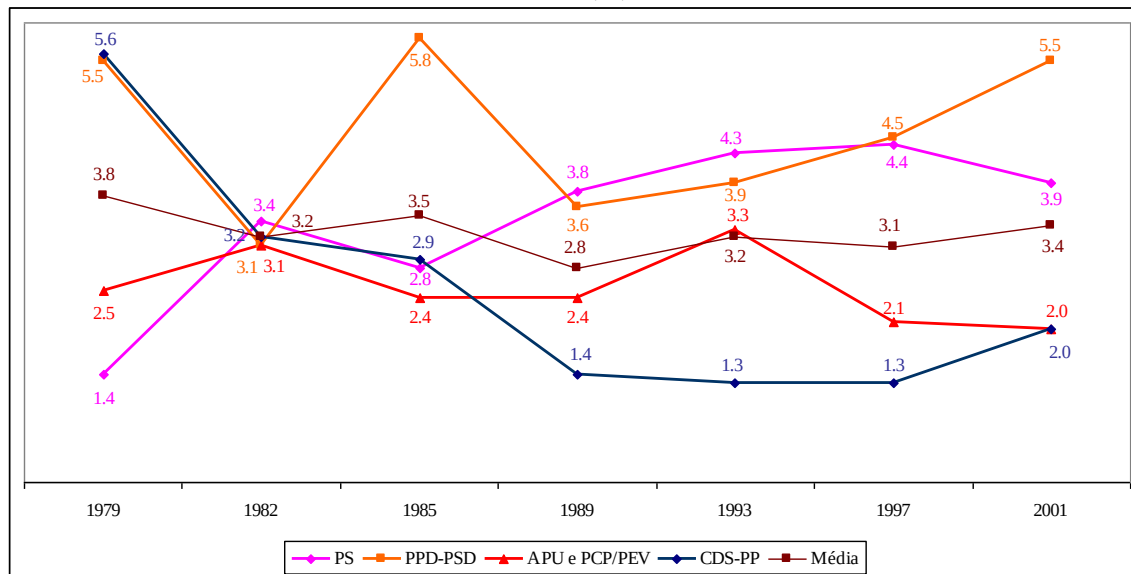
O CDS-PP, à excepção das últimas eleições em que registou um ligeiro aumento, apresentou ao longo de todos os actos eleitorais até 1997 uma evolução marcada por uma tendência por vezes fortemente decrescente, que culminou com a marca de 1,3, valor que constituiu o mais baixo de entre todos os verificados.

Estas evoluções traçam uma clara clivagem entre grandes e pequenos partidos: enquanto os primeiros mostram uma evolução com tendência crescente, os últimos apresentam uma evolução com tendência inversa; se os primeiros conquistaram marcas que se situaram, na generalidade, acima da média dos incrementos de cada eleição (o PS só por duas vezes - em 1979 e 1985 - se situou abaixo dessa referência e o PPD-PSD apenas uma, mas, neste caso, não muito distanciado dela), a APU e o CDS-PP apenas uma vez se situaram acima desse valor médio.

Em termos médios globais, o PPD-PSD e o PS mereceram os maiores incrementos (de 4,6% e 3,4%, respectivamente), ficando as piores marcas reservadas para a APU e PCP/PEV, no seu conjunto, e para o CDS-PP, com apenas 2,5%.

Podemos afirmar que o processo de conversão de votos em mandatos produz percentagens de representação que, apesar de serem favoráveis a todos os partidos, beneficiam mais os grandes do que os pequenos partidos, sendo que o incremento verificado em favor dos mais pequenos se situa, ao invés do verificado para os grandes, abaixo do valor médio do incremento para cada eleição autárquica.

Gráfico 19. Valores médios das diferenças entre as percentagens de votos e de mandatos dos partidos (%)



A divisão entre os diversos partidos do benefício decorrente do incremento de maiorias absolutas no processo de conversão de votos em mandatos depende também da maior ou menor expressão eleitoral que os caracteriza. São, de facto, os grandes partidos quem mais beneficia, até porque são quem mais maiorias obtêm.

A análise efectuada permite-nos apurar que apenas o PPD-PSD e o PS se demarcaram, para além de apresentarem ao longo das sete eleições uma evolução tendencialmente crescente.

O PPD-PSD, tendo, em 1979, conseguido apenas a transferência de 15 maiorias relativas de votos para maiorias absolutas de mandatos (o que constituiu o seu pior resultado de sempre), registou em 2001 um valor da ordem do dobro (31). Ao longo das sete eleições, apesar de ter tido um comportamento irregular, deixou patente, para além de uma tendência crescente, a capacidade de obter elevados incrementos (35 em 1985 e 37 em 1997).

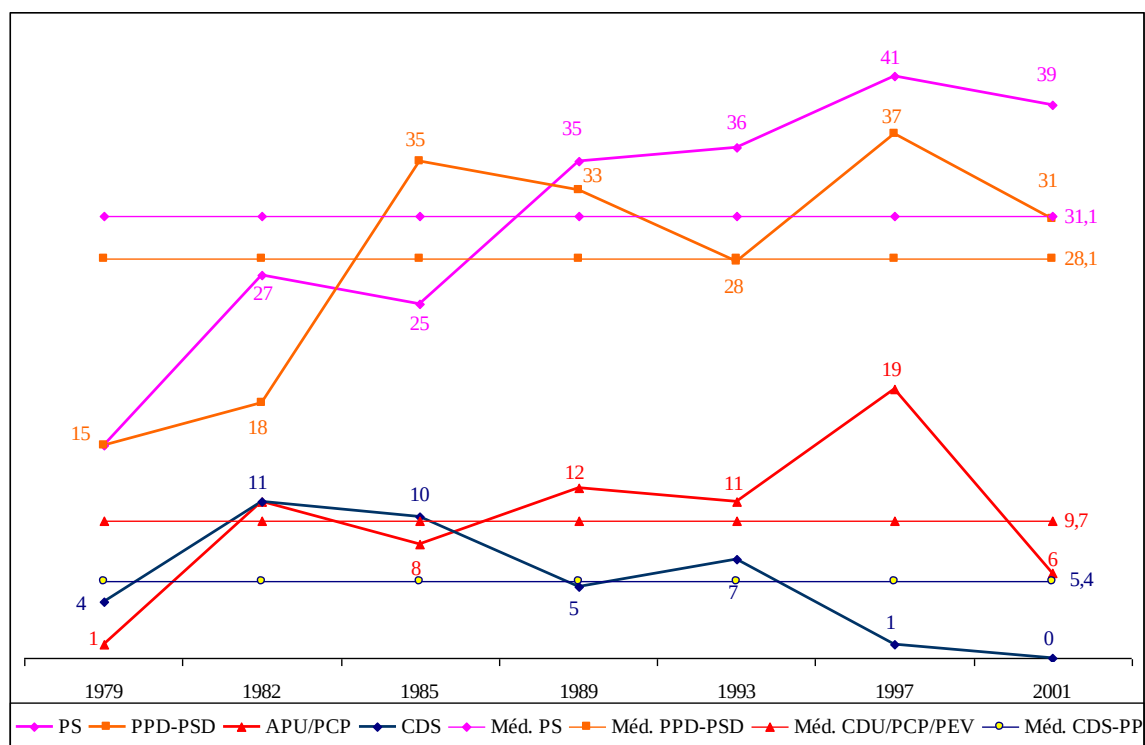
O PS foi o partido mais bem sucedido já que, partindo de igual marca da registada pelo PPD-PSD em 1979, ao longo de todas as eleições, à excepção das relativas aos anos de 1985 e 2001, obteve um cada vez maior número de incrementos. Este facto permitiu-lhe definir uma evolução marcadamente crescente, demonstrando ser, neste processo, o mais beneficiado de entre todos os partidos. Entre as eleições de 1985 (ano em que atingiu um incremento de 25 maiorias) e as de 1997, definiu um percurso sempre ascendente, culminando com um aumento de 41 maiorias, o que constitui o maior registo de sempre

entre todos os partidos. Nas últimas eleições destacou-se também dos outros partidos ao obter a marca de 39 incrementos.

A análise do comportamento dos pequenos partidos sugere-nos, para este parâmetro, para além de um menor benefício, um comportamento desigual entre eles a partir de 1985. A APU e o CDS-PP obtiveram, enquanto aquela aliança perdurou, resultados e evoluções muito próximos. A partir desse ano, o PCP/PEV, que então surgiu, demarcou-se do CDS-PP, ao registar resultados consideravelmente mais favoráveis: evoluiu da marca de 8 incrementos em 1985 para 19 em 1997, traçando um percurso tendencialmente crescente, acabando por registar, em 2001, apenas 6. O CDS-PP evoluiu em sentido oposto e, partindo de um valor de 10 incrementos em 1985, não registou qualquer benefício neste domínio nas últimas eleições autárquicas.

O maior benefício dos grandes partidos torna-se visível pela observação do valor médio do incremento obtido ao longo dos sete actos eleitorais: PS – 31,1; PPD-PSD – 28,1; APU-PCP/PEV – 9,7; CDS-PP – 5,4.

Gráfico 20. Incremento de maiorias absolutas sobre as de votos



O incremento de maiorias absolutas ditou um aumento proporcional na relação entre maiorias de cada um dos partidos. Não sendo proporcional à dimensão do partido a propensão para obter, no apuramento feito antes da conversão de votos em mandatos,

melhor valor para este parâmetro²¹, o incremento de que beneficia cada partido seguiu por vezes essa regra, particularmente nas duas últimas eleições, estabelecendo a clivagem entre os grandes e pequenos partidos e favorecendo, assim, mais os primeiros. De sublinhar é o grande incremento merecido pelos dois principais partidos, particularmente pelo PPD-PSD, nas eleições de 1997 e 2001.

Este facto levou a que, em termos globais médios, se tenha verificado um maior benefício dos grandes partidos: o PPD-PSD e o PS conquistaram as duas primeiras posições (com, respectivamente, 2,66 e 1,75), seguindo-se o conjunto APU-PCP/PEV com 1,65 e o CDS-PP com apenas 0,56.

Quadro 37. Relação MA/MR cada partido (de votos e de mandatos) e incrementos nessa relação

		1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	Média
PS	MA/MR (votos)	0,48	0,74	0,79	0,82	1,03	1,14	1,02	0,86
	MA/MR (mandatos)	0,97	1,82	2,19	2,15	2,16	5,05	3,92	2,61
	Diferença	0,49	1,08	1,40	1,33	1,13	3,91	2,90	1,75
	MA/MR (votos)	1,12	0,58	0,75	0,56	0,67	1,34	2,03	1,01
PPD-PSD	MA/MR (mandatos)	1,96	1,43	1,85	1,56	1,51	7,38	10	3,67
	Diferença	0,84	0,85	1,10	1,00	0,84	6,04	7,97	2,66
	MA/MR (votos)	2,85	2,06	3,7	1,08	0,96	0,78	1,00	1,78
APU e PCP/PEV	MA/MR (mandatos)	3,07	4,36	6,43	2,11	1,84	4,63	1,54	3,43
	Diferença	0,22	2,30	2,73	1,03	0,88	3,85	0,54	1,65
	MA/MR (votos)	1,22	0,35	0,69	0,43	0,18	1,67	IMP	0,76
CDS-PP	MA/MR (mandatos)	1,15	1,29	1,62	0,73	1,13	2	2,00	1,32
	Diferença	-0,07	0,94	0,93	0,30	0,95	0,33	IMP	0,56

IMP – Cálculo impossível.

A quantificação dos efeitos (positivos e negativos) produzidos pelo sistema eleitoral sobre as percentagens de representação asseguradas simplesmente a partir dos votos e o cálculo do seu saldo líquido torna notória a distinção de tratamento merecida pelos grandes e pelos pequenos partidos.

Em todas as eleições consideradas, a posição do partido mais beneficiado foi dividida entre o PPD-PSD e o PS, sendo que estes partidos sempre asseguraram os dois lugares cimeiros. À APU ou PCP/PEV e ao CDS-PP sempre estiveram reservadas as duas últimas posições.

Para além deste facto, devemos considerar as evoluções verificadas nos resultados de cada um dos partidos em ordem a conhecermos as tendências por elas definidas.

²¹ Refira-se a este propósito que a APU, como se pode verificar nos dados apresentados no capítulo anterior, sempre apresentou mais elevados valores para esta relação do que o PPD-PSD e o PS.

O PPD-PSD, apesar da irregularidade de alguns dos seus resultados (o seu mais baixo valor registado em 1982 e o mais elevado conquistado em 1985), apresenta uma evolução tendencialmente crescente, sendo que a partir de 1989 cresceu sempre até às eleições de 2001, ano em que conquistou o melhor resultado entre todos os partidos. Deve realçar-se o facto de o valor do PPD-PSD no ano de 1985 corresponder ao mais elevado conquistado em eleições para os órgãos executivos dos municípios.

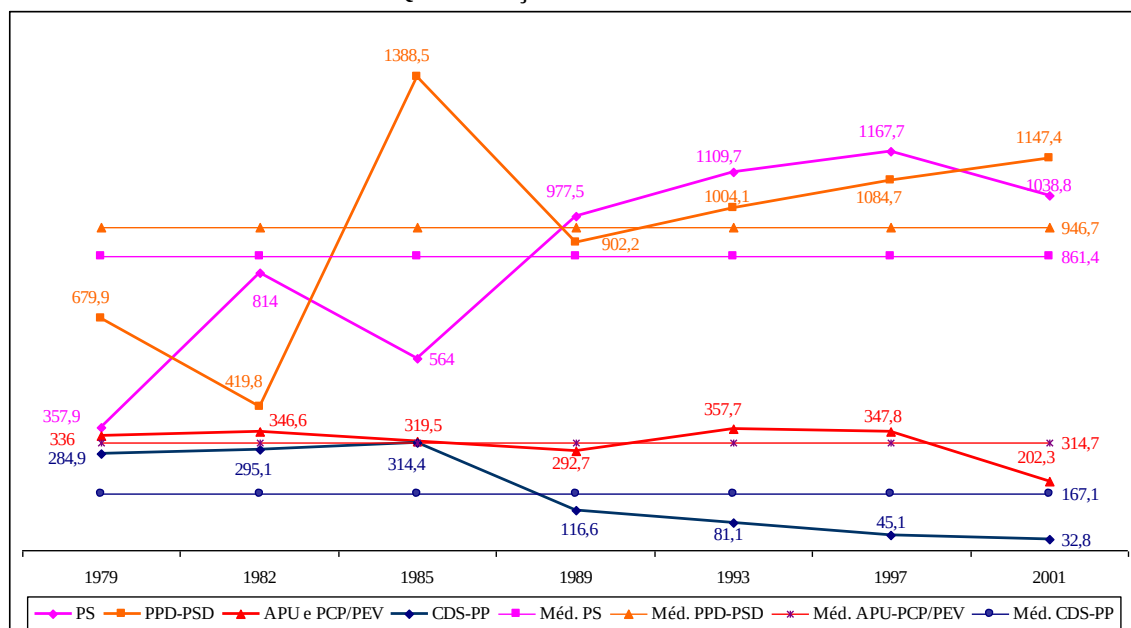
Uma evolução análoga pode verificar-se relativamente ao PS: partindo em 1979 de um valor próximo do obtido pelos pequenos partidos, definiu, a partir daí, uma tendência crescente até 1997, tendo-se registado, em 1985 e nas últimas eleições, uma ligeira inversão dessa tendência. Em quatro das sete eleições em análise conquistou a posição de partido mais beneficiado.

Resultados diferentes obtiveram os pequenos partidos: a APU e o CDS-PP registaram valores mais ou menos equivalentes e constantes nas três primeiras eleições; a partir desse ano o CDS-PP efectuou um percurso sempre descendente até 2001, registando neste ano um saldo líquido muito baixo e demonstrando bem o reduzido benefício que obteve na sua representação; finalmente, o PCP/PEV, apresentando uma evolução regular e quase constante, apesar de ligeiros incrementos nos seus benefícios, registou, nas últimas eleições, uma expressiva redução desse parâmetro para valores da ordem da metade do conquistado em 1997, facto que determina a definição de uma tendência decrescente.

Em termos globais médios, podemos afirmar ser manifesta e notória a diferença observada no saldo líquido das alterações produzidas pelo sistema eleitoral, nas representações asseguradas pelos votos pelos grandes e pelos pequenos partidos. O PPD-PSD e o PS conquistaram benefícios que, praticamente, triplicam os obtidos pela APU-PCP/PEV e mais que quadruplicam os cobrados pelo CDS-PP.

Deve, ainda, ser relevado o facto de se verificar, em favor dos grandes partidos, a definição clara de uma tendência de evolução marcadamente crescente, em oposição ao que verificamos a respeito dos pequenos partidos.

Gráfico 21. Quantificação do efeito do sistema eleitoral



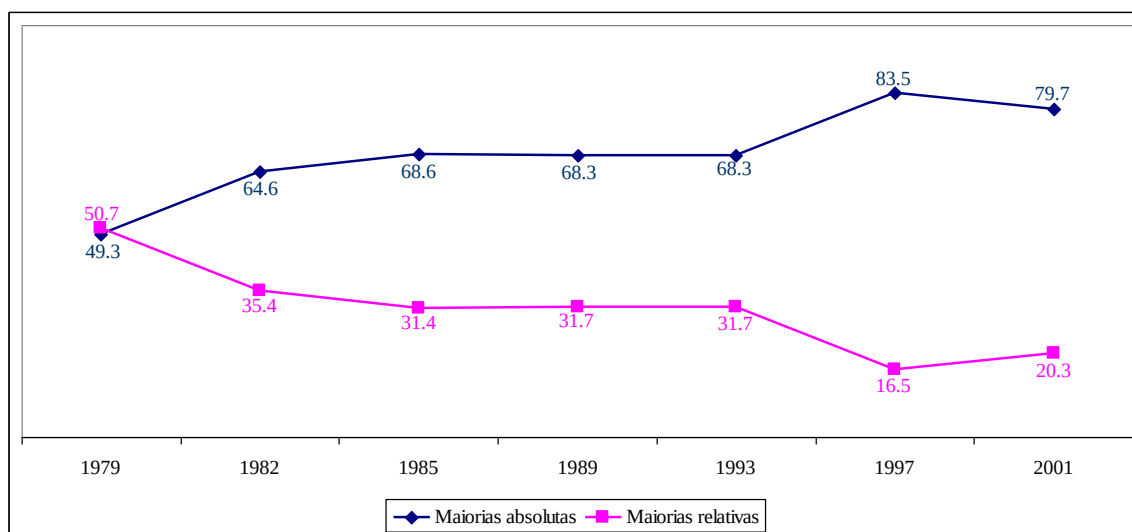
4. A tendência para obter maiorias

Os partidos analisados apresentam, como vimos no capítulo anterior, diferentes propensões para obter maiorias de votos. De uma maneira geral, demonstram maior inclinação para as maiorias relativas do que para as maiorias absolutas.

O processo de conversão de votos em mandatos vem alterar essa situação, ao fazer com que os partidos conquistem maior percentagem de maiorias absolutas de mandatos do que de maiorias relativas.

O PS, que apenas nas três últimas eleições autárquicas conseguiu maior número de maiorias absolutas de votos, comparativamente ao de maiorias relativas, em termos de mandatos, em todas as eleições, à excepção da de 1979, obteve um resultado inverso. Nestes casos, a diferença entre maiorias absolutas e maiorias relativas foi substancial, sendo que as primeiras constituíram sempre mais de 64% das totais conquistadas pelo partido. Acresce que, a evolução do valor do peso relativo das suas maiorias absolutas de mandatos face às relativas traçou, a partir de 1979, um percurso sempre crescente, merecendo apenas uma ligeira redução nas eleições de 2001. Em 1997, esse parâmetro cifrou-se em 83,5%, valor que corresponde à melhor marca dos socialistas em eleições para as câmaras municipais.

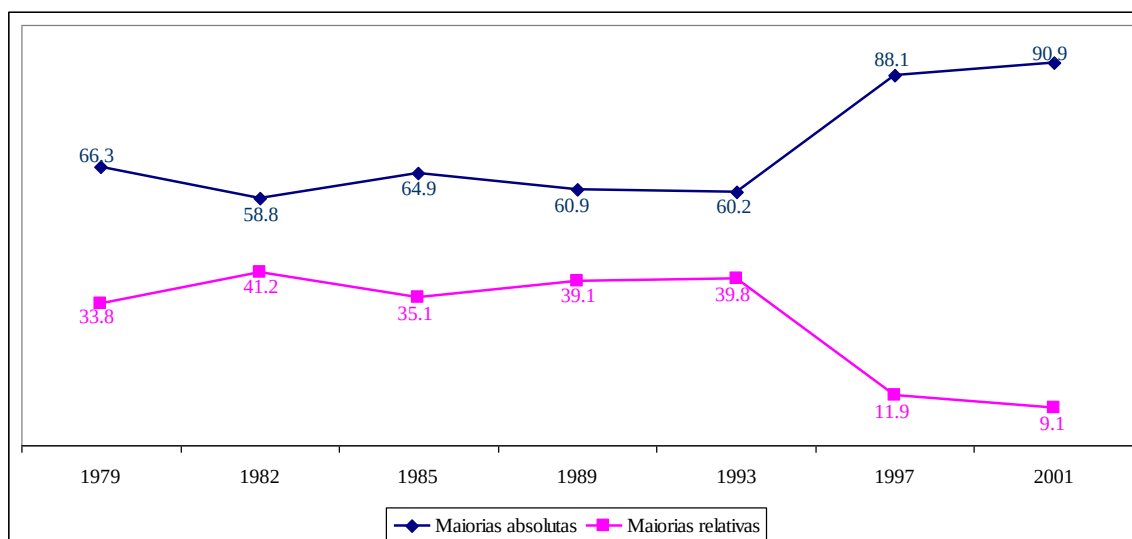
Gráfico 22. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PS face às maiorias relativas



Base: nº total de maiorias de mandatos do partido por eleição.

Relativamente ao PPD-PSD, foi análogo mas mais produtivo o efeito da conversão de votos em mandatos: partindo também de apenas três situações com superioridade das maiorias absolutas de votos face às relativas, em todas as eleições acabou por registar percentagens de maiorias absolutas de mandatos superiores a 58%. Se nas primeiras cinco eleições essa percentagem manteve uma certa regularidade em torno dos 60%, nas últimas duas cresceu significativamente, cifrando-se em 88,1% em 1997 e em 90,9% nas eleições de 2001.

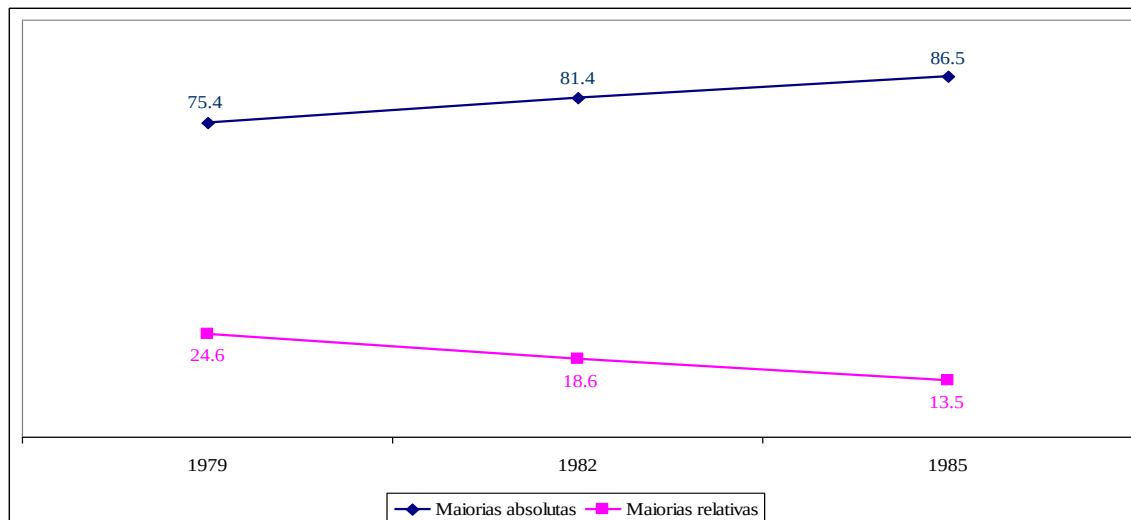
Gráfico 23. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PPD-PSD face às maiorias relativas



Base: nº total de maiorias de mandatos do partido por eleição.

A APU, que já em termos de votos registava, para todas as eleições em que esteve presente, maior tendência para as maiorias absolutas, em termos de mandatos, viu aumentado o peso relativo destas, relativamente às primeiras e definiu uma tendência sempre crescente para este parâmetro, culminando com a marca de 86,5% em 1985.

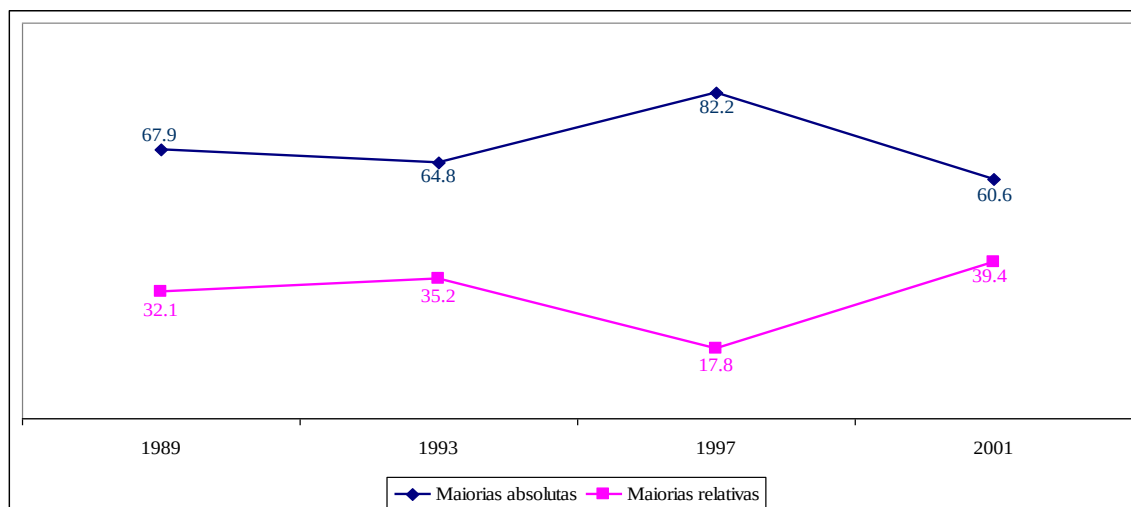
Gráfico 24. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos da APU face às maiorias relativas



Base: nº total de maiorias de mandatos do partido por eleição.

A partir dessa data a aliança que preencheu o espaço tradicionalmente ocupado pela APU, O PCP/PEV, confirmou a superioridade das maiorias absolutas de mandatos face às maiorias relativas. Obteve mesmo, em 1997, um valor de tal forma elevado de maiorias absolutas que não permitiu que as maiorias relativas representassem mais do que 17,8% das totais do partido.

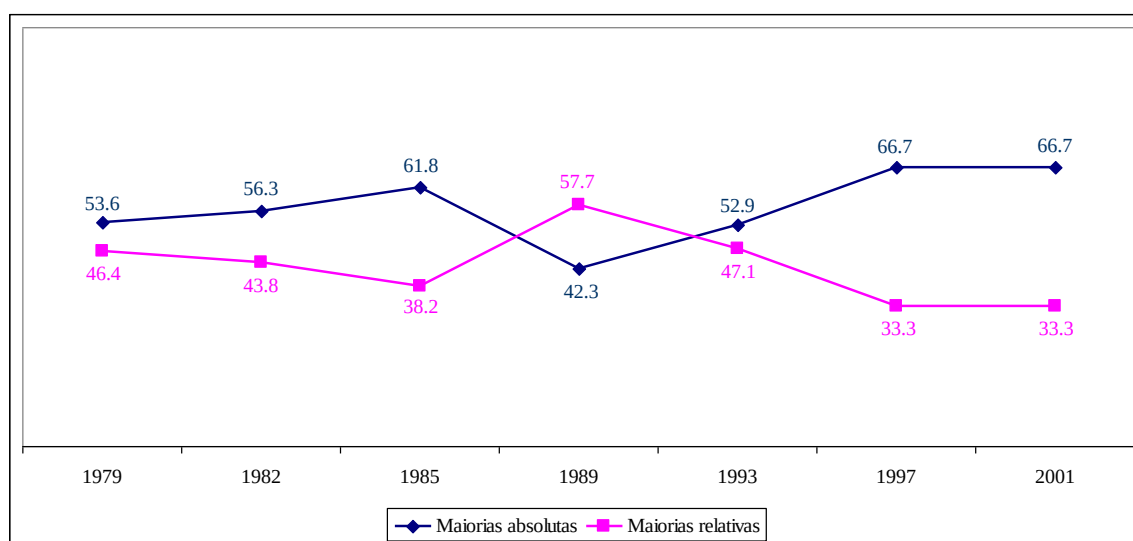
Gráfico 25. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PCP/PEV face às maiorias relativas



Base: nº total de maiorias de mandatos do partido por eleição.

Mesmo o mais pequeno dos partidos, o CDS-PP, que tinha apresentado em quatro das eleições autárquicas maior peso relativo das maiorias relativas de votos, obteve, em termos de mandatos, maiores percentagem de maiorias absolutas do que maiorias relativas. Apenas na eleição de 1989 contrariou esta tendência registando 57,7% de maiorias relativas.

Gráfico 26. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do CDS-PP face às maiorias relativas



Base: nº total de maiorias de mandatos do partido por eleição.

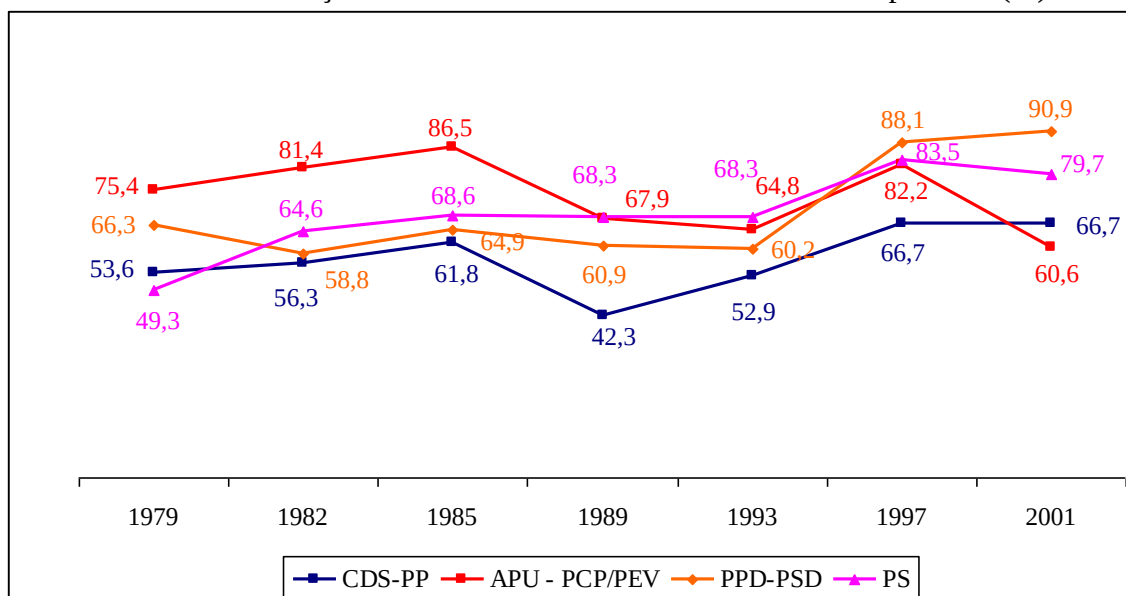
Em face destes resultados, podemos afirmar que todas as forças partidárias apresentam maior tendência para a produção de maiorias absolutas de mandatos do que de maiorias relativas. No cômputo geral, apenas em dois casos assistimos a uma inversão dessa tendência, a saber, o PS com 49,3% em 1979 e o CDS-PP com 42,3% em 1989.

Se não tivermos em conta o caso particular da APU, que obteve sempre, de entre todos os partidos, os mais elevados valores da percentagem de maiorias absolutas de mandatos face às maiorias relativas, estamos em condições de referir que são sempre os grandes partidos quem obtém a melhor marca para esse parâmetro. Particularmente nos últimos dois anos, verificamos que são estes quem divide as duas primeiras posições no *ranking* que podemos estabelecer entre os vários partidos e que o fazem com valores assinaláveis para os pesos relativos das maiorias absolutas.

Importa recordar que as percentagens das maiorias de mandatos dos partidos são decorrentes do processo de conversão de votos em mandatos e, como tal, são função não só das alterações verificadas por via da transformação de maiorias relativas de votos em

maiorias absolutas de mandatos, mas também das que advêm da capacidade de cada partido obter maiorias relativas partilhadas.

Gráfico 27. Evolução das maiorias absolutas de mandatos dos partidos (%)



Base: nº total de maiorias de mandatos do partido por eleição.

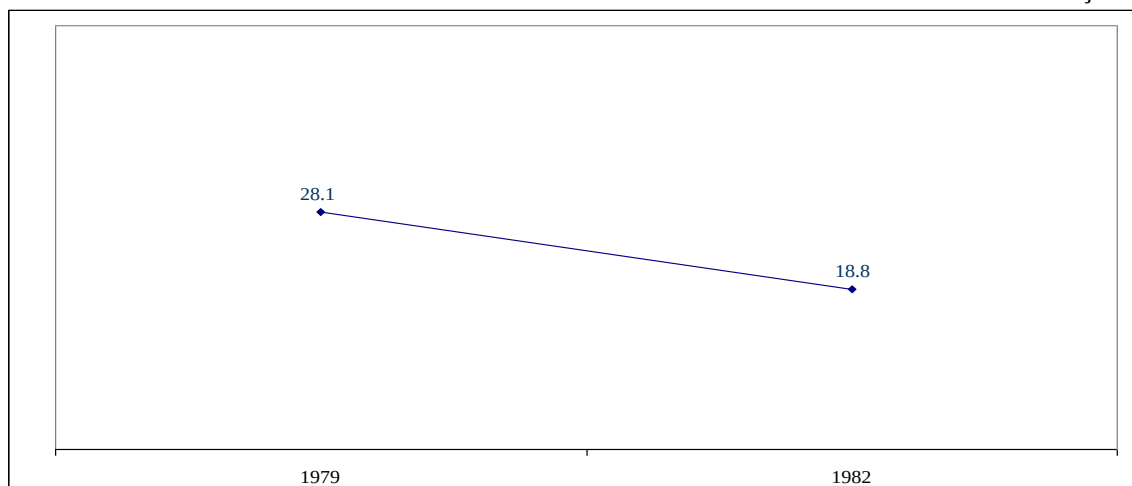
5. Distribuição das maiorias por partidos

As maiorias absolutas de mandatos não tiveram uma distribuição uniforme entre todos os partidos, nem apresentaram, para todos eles, o mesmo sentido de evolução ao longo dos sete actos eleitorais. Para saber se, de facto, há na divisão das maiorias absolutas de mandatos uma clivagem entre pequenos e grandes partidos faremos, de seguida, uma análise dos registos obtidos por cada um dos principais partidos.

A AD obteve, nas eleições de 1979, uma parte muito significativa das maiorias absolutas de mandatos. Foi mesmo, nessas eleições, de entre todas as forças partidárias, quem maior percentagem obteve relativamente às totais da eleição (28,1%). Nas eleições seguintes os seus resultados não foram tão expressivos, pois que os 18,8% das maiorias absolutas conquistadas, para além de definirem uma tendência decrescente, asseguraram apenas o terceiro lugar de entre as forças políticas mais votadas.

Os resultados da AD foram, apesar disso, bastante expressivos tendo por isso um efeito directo nos resultados do PPD-PSD e do CDS-PP.

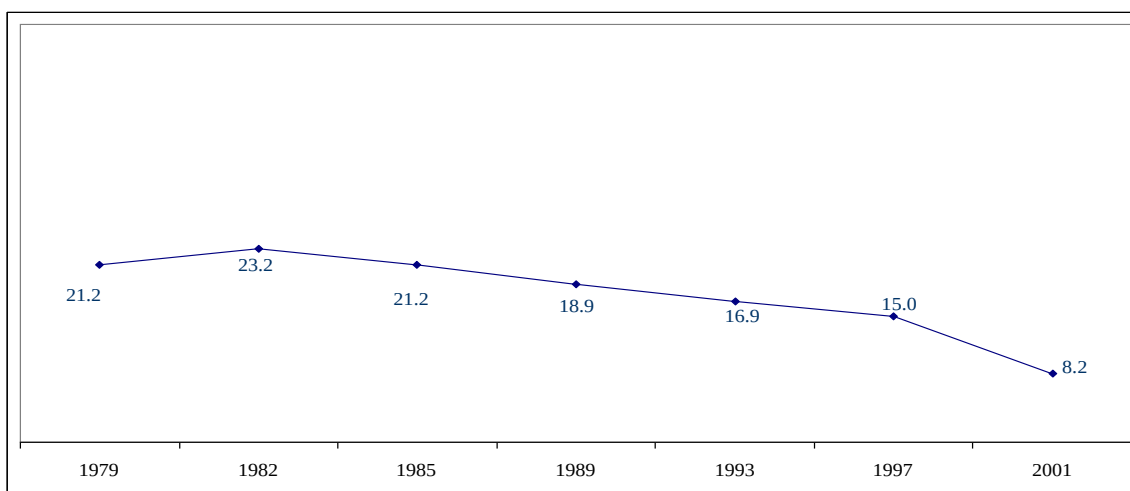
Gráfico 28. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos da AD face às totais da eleição



Base: nº total de maiorias de mandatos das eleições.

A APU conseguiu também registos consideráveis nas três eleições em que marcou presença, conquistando uma quase constante quota-parte, apesar da variação observada em 1982, das maiorias absolutas das eleições. O mesmo não se verificou com a coligação que lhe sucedeu: O PCP/PEV obteve valores inferiores aos conquistados pela APU e uma evolução que marcou uma tendência sempre decrescente do peso relativo das suas maiorias absolutas face às totais da eleição. Partindo de um valor de referência de 21,2% conquistado pela APU em 1985, ao longo das seguintes eleições, foi registando sucessivas reduções nesse parâmetro, culminando com apenas 8,2% em 2001.

Gráfico 29. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos da APU-PCP/PEV face às totais da eleição

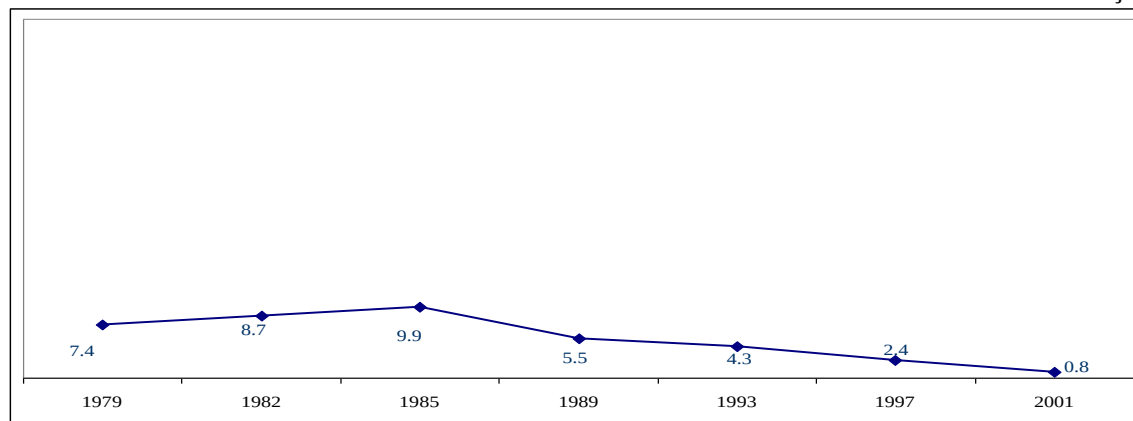


Base: nº total de maiorias de mandatos das eleições.

O CDS-PP, apesar de sempre ter registado valores pouco expressivos, teve, nas três primeiras eleições uma evolução com tendência crescente, culminando este período com

a marca de 9,9% das maiorias absolutas. A partir desse ano evoluiu segundo a tendência inversa, apresentando, eleição a eleição, substanciais reduções. Nas últimas eleições autárquicas conquistou a insignificante marca de 0,8% das maiorias absolutas.

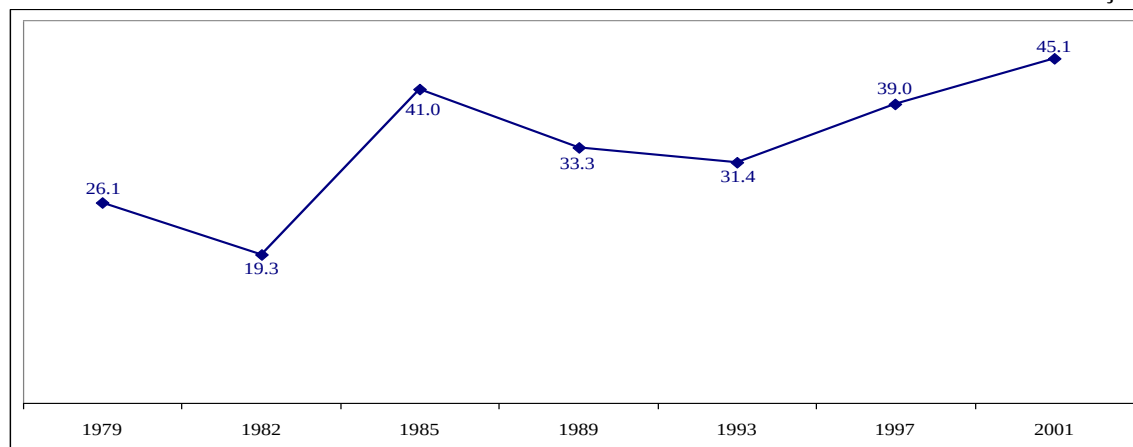
Gráfico 30. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do CDS-PP face às totais da eleição



Base: nº total de maiorias de mandatos das eleições.

Os valores mais baixos conquistados pelo PPD-PSD coincidiram com o período de vigência da AD (26,1% em 1979 e 19,3% em 1982). No primeiro ano em que concorreu isoladamente conquistou um forte incremento da sua quota-parte das maiorias absolutas que se fixou em 41,0%, após o que voltou a registar quebras nas eleições de 1989 e 1993. A partir do resultado registado no último destes anos (31,4%), o PPD-PSD evoluiu segundo uma tendência crescente registando, em 1997 e em 2001, valores muito expressivos (39,0% e 45,1%, respectivamente).

Gráfico 31. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PPD-PSD face às totais da eleição

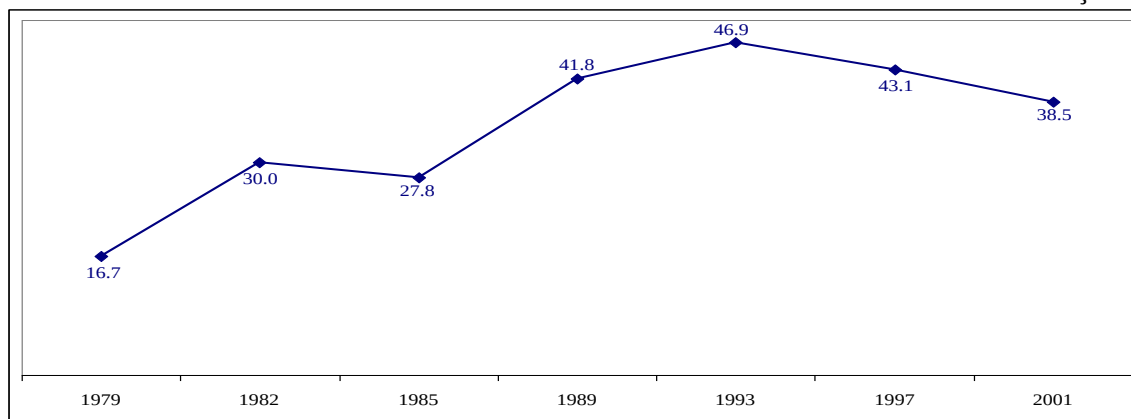


Base: nº total de maiorias de mandatos das eleições.

O PS, partindo do registo de apenas 16,7% em 1979, teve uma evolução tendencialmente crescente ao longo das eleições autárquicas até 1993, ano em que registou o mais

expressivo dos valores desde sempre conseguidos (46,9%). A partir de então teve uma evolução negativa, conseguindo, apesar disso, manter em 2001 38,5% das maiorias absolutas da eleição.

Gráfico 32. Peso relativo das maiorias absolutas de mandatos do PS face às totais da eleição

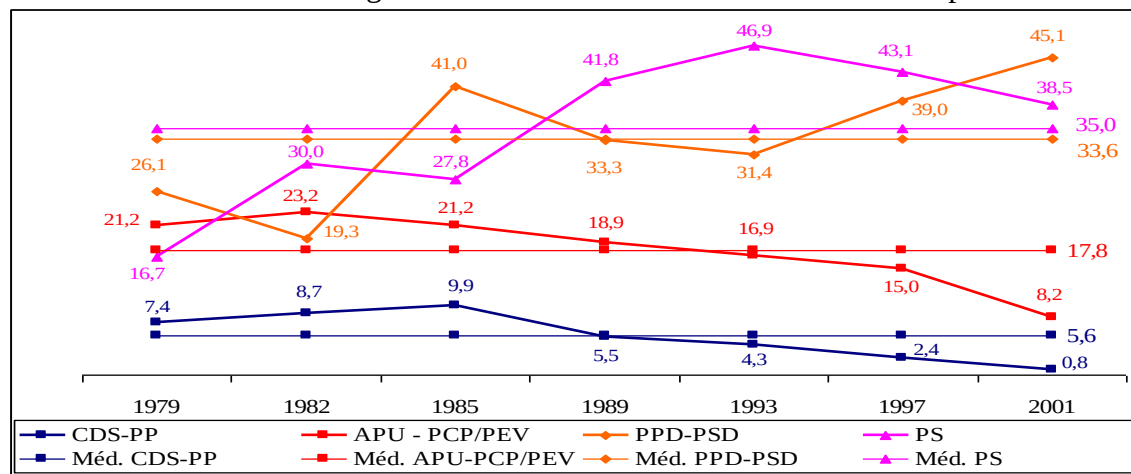


Base: nº total de maiorias de mandatos das eleições.

Esta análise permite-nos afirmar, por um lado, que são os grandes partidos quem maiores quotas-partes das maiorias absolutas de mandatos auferem nas eleições para os órgãos executivos dos municípios e, por outro, que a evolução deste parâmetro, em cada uma das forças partidárias, aponta para uma cada vez maior predominância dos grandes partidos em relação aos pequenos: a uma evolução em sentido crescente dos partidos mais expressivos opõe-se uma evolução com sentido inverso dos partidos mais pequenos.

Acresce referir que, nas duas últimas eleições, o PS e o PPD-PSD, no seu conjunto, garantiram mais de 80% das maiorias absolutas de mandatos e que, na última destas, o PCP/PEV e o CDS-PP não conquistaram em conjunto mais de 9%.

Gráfico 33. Percentagem de maiorias absolutas mandatos de cada partido



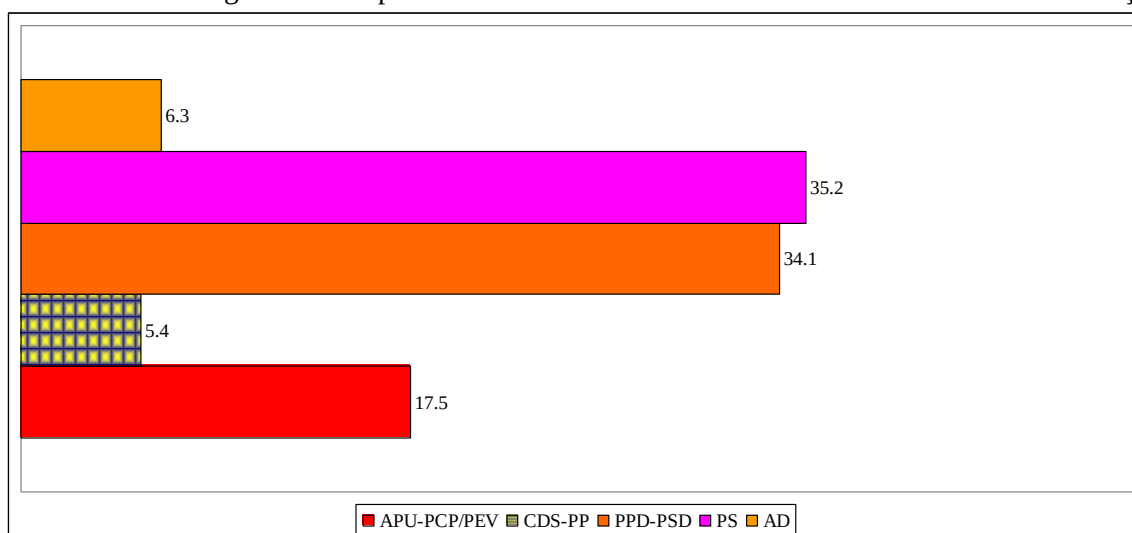
Base: nº total de maiorias absolutas de mandatos das eleições.

Este comportamento dos partidos na divisão entre si das percentagens de maiorias absolutas de mandatos determinou, em termos gerais, que se verificasse uma crescente afirmação do PS e do PPD-PSD e que ficasse reservada ao PCP/PEV e ao CDS-PP uma cada vez menor importância neste domínio.

A quantificação da partilha do total das maiorias absolutas de todas as eleições para as câmaras municipais depois de 1976 mostra o ascendente de que gozam os grandes partidos e a quase insignificância que os pequenos assumem: o PS e o PPD-PSD conquistaram aproximadamente 70% das maiorias, enquanto a APU-PCP/PEV e CDS, no seu conjunto, não conquistaram sequer 23% delas.

Importa referir que a partilha dos resultados da AD pelos partidos que a constituíam poderia certamente ampliar os valores em favor dos grandes partidos.

Gráfico 34. Percentagem de cada partido do total de maiorias absolutas mandatos de todas as eleições



Base: nº total de maiorias de mandatos das eleições de 1979 a 2001.

6. Capacidade de obter mandatos e o reforço da bipartidarização

Cumprido o processo de conversão de votos em mandatos, grandes são, com efeito, as transformações verificadas na partilha do poder local que tínhamos traçado no capítulo anterior.

Todas as transformações observadas vão no sentido do reforço do poder que detêm os grandes partidos e, por consequência, da menor expressão dos partidos mais pequenos. E este fosso tem evoluído segundo uma tendência crescente, que, a continuar, determinará a partilha do poder apenas entre os dois partidos de maior dimensão.

Se nos detivermos na análise das percentagens de mandatos conquistados pelas diferentes forças partidárias, observaremos que o somatório das percentagens dos dois partidos mais bem sucedidos neste parâmetro definiu, a partir de 1982, uma tendência crescente que só foi contrariada por uma ligeira redução nas eleições de 2001. Não entrando em linha de conta com os dados das duas primeiras eleições, por coincidir com o período de vigência da AD, podemos dizer que em todas as outras os dois maiores partidos conquistaram mais de 68% da percentagem de mandatos (valor registado em 1985), indicador que, sendo incrementado eleição a eleição, se situou em 1997 em 82,3%. Neste ano menos de 18% dos mandatos foram divididos entre as forças partidárias com menor expressão, situação que denota um grande desequilíbrio entre os partidos na partilha do poder local.

Um efeito directo dessa situação foi um alargamento do fosso existente entre os resultados do primeiro e do terceiro partido com maior percentagem de mandatos. A evolução deste parâmetro seguiu, portanto, uma evolução inversa à verificada para os grandes partidos, sendo que, neste caso, foi mais evidente e regular já que o terceiro partido apresentou uma tendência sempre decrescente na conquista de mandatos: se em 1979 conquistou 19,9% dos totais, em 2001 registou apenas 10,7%.

A diferença entre o somatório das percentagens de mandatos dos grandes partidos e a relativa aos dois menos expressivos seguiu uma evolução sempre crescente até às eleições de 1997, sofrendo uma ligeira redução nas de 2001. Notório é o facto de essa diferença se situar em 1979 em 14,6% e de ter evoluído para 65,4% em 1997. Apesar da redução assinalada para o último acto eleitoral, a diferença situa-se ainda em 60,4%.

Estes dados são esclarecedores da diferença de representação nos órgãos executivos dos municípios conseguida pelos partidos, de acordo com a sua expressão eleitoral e sujeitas a um diferente tratamento no processo de conversão de votos em mandatos.

Quadro 38. Percentagens de mandatos nas eleições para as câmaras municipais (em %)

	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001
A - 1º Partido	28,0	32,9	38,8	37,4	40,7	44,1	41,6
B - 2º Partido	24,7	18,6	29,7	37,3	38,1	38,2	35,9
A' - Somatório (A+B)	52,7	51,5	68,5	74,7	78,8	82,3	77,5
C - 3º Partido	19,9	18,5	16,8	13,8	13,3	12,7	10,7
Diferença (A-C)	8,1	14,4	22	23,6	27,4	31,4	30,9
D - 4º Partido	18,2	18,2	11,8	9,5	7,0	4,2	6,4
A'' - Somatório (C+D)	38,1	36,7	28,6	23,3	20,3	16,9	17,1
Diferença (A'-A'')	14,6	14,8	39,9	51,4	58,5	65,4	60,4

Importa, ainda, avaliar a partilha da presidência dos órgãos executivos, na perspectiva de saber que clivagens se estabelecem nesse domínio entre os pequenos e os grandes partidos, após o processo de conversão de votos em mandatos.

O cenário agora traçado não difere muito do observado após a contagem dos votos: o somatório das percentagens de mandatos conquistados pelos dois maiores partidos evoluiu com sentido crescente a partir de 1982 (ano em que se situou em 54,2%), mas, desta feita, culminando apenas nas últimas eleições autárquicas com um registo situado nos 83,6%.

Também o fosso entre o primeiro e o terceiro partidos com maiores percentagens de maiorias absolutas de mandatos seguiu essa tendência, apesar de uma redução ligeira nas eleições de 1997, que não evitou que em 2001 a diferença de expressão neste domínio se situasse acima de 36%.

Em face destes valores e dos seus consequentes impactos, a diferença entre o resultado dos dois partidos mais expressivos e o dos dois seguintes evoluiu de forma a permitir que em 2001 estivessem separados pela distância de 70,0%.

Quadro 39. Percentagens das maiorias absolutas das eleições para as câmaras municipais (em %)

	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001
A - Partido com maior nº MAM	28,1	30,0	41,0	41,8	46,9	43,1	45,1
B - Partido com o 2º maior nº MAM	26,1	23,2	27,8	33,3	31,4	39,0	38,5
A' - Somatório (A+B)	54,2	53,2	68,8	75,1	78,3	82,1	83,6
C - Partido com o 3º maior nº MAM	21,2	19,3	21,2	18,9	16,9	15,0	8,2
Diferença (A-C)	6,9	10,7	19,8	22,9	30,0	28,1	36,9
D - Partido com o 4º maior nº MAM	16,7	18,8*	9,9	5,5	4,3	2,4	5,4*
A'' - Somatório (C+D)	37,9	38,1	31,1	24,4	21,2	17,4	13,6
Diferença (A'-A'')	16,3	15,1	37,7	50,7	57,1	64,7	70,0

* -Resultado relativo à AD (em 1982) e ao PPD-PSD/CDS-PP (em 2001)

Traduzindo para o domínio partidário o que até agora tipificamos em função da expressão eleitoral de cada força partidária, podemos dizer que o PS e o PPD-PSD, para além de dividirem entre eles a esmagadora maioria dos mandatos e das presidências dos órgãos executivos dos municípios, têm apresentado, ao longo do tempo, uma evolução com tendência crescente que, se se reforçar, acabará por determinar o desaparecimento dos pequenos partidos do domínio autárquico. No cenário actual, os dois pequenos partidos detêm apenas 17,1% dos mandatos nas câmaras municipais e 13,6% das presidências desses órgãos, o que dá bem a ideia da reduzida importância que assumem no traçar dos seus destinos.

Se observarmos a evolução do somatório das percentagens de mandatos dos dois partidos com maior expressão eleitoral, verificamos que ela apresenta uma tendência sempre crescente de 1982 a 1997, tendo registado uma pequena redução nas últimas eleições autárquicas. Paralelamente, assistimos a um cada vez maior afastamento entre os primeiro e terceiro partidos com mais mandatos conseguidos e a um cada vez menor valor para o somatório de mandatos dos terceiro e quarto partidos com maior expressão eleitoral. Estes resultados permitem identificar um aumento gradual e contínuo no distanciamento entre as duas principais forças políticas e as que ocupam o terceiro e quarto lugar no *ranking* dos partidos com maior número de mandatos conseguidos.

Comportamento muito idêntico é observável na capacidade dos partidos para a conquista de maiorias absolutas de mandatos.

Gráfico 35. Evolução das percentagens de mandatos 1979-2001 (em %)

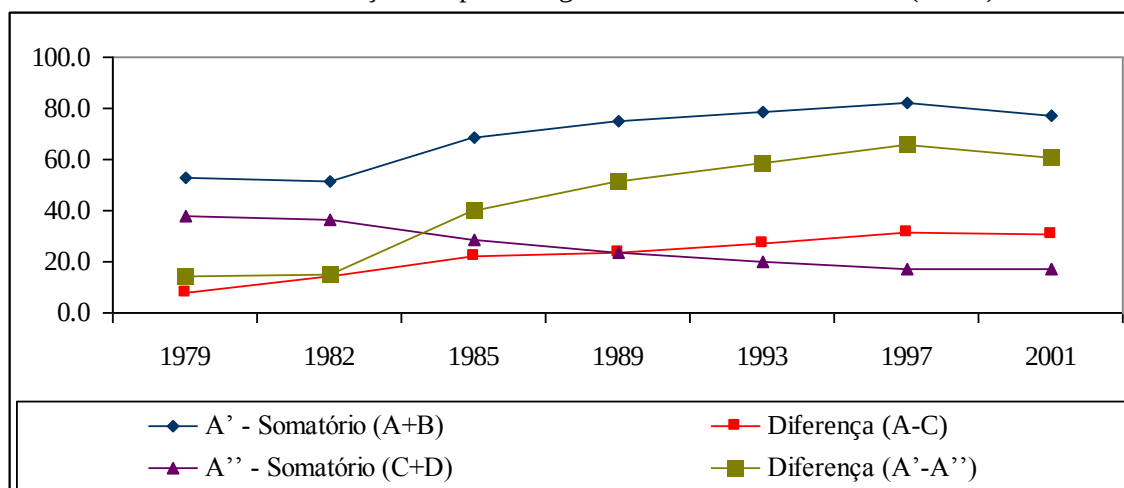
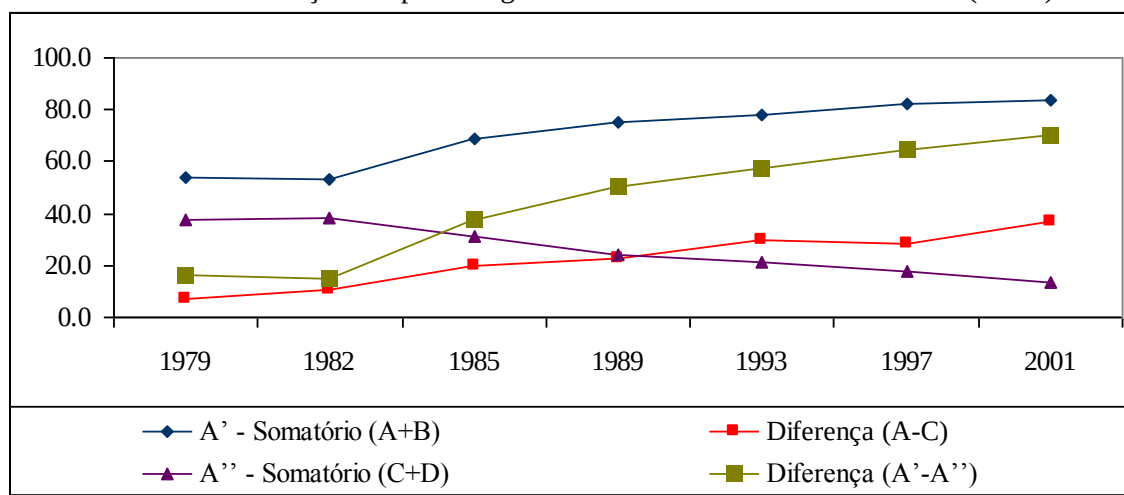


Gráfico 36. Evolução das percentagens das maiorias absolutas 1979-2001 (em %)



7. Eleições autárquicas intercalares e seus motivos

As eleições autárquicas intercalares para as câmaras municipais ocorridas entre 1976 e 1993 não foram em número significativo: do conjunto total dos municípios portugueses (incluindo os dos Açores e Madeira), apenas 18 foram sujeitos a eleições intercalares entre 1976 e 1993.

Se considerarmos apenas os municípios do continente, esse número reduz-se a 15, o que representa a ínfima percentagem de 1,36 do conjunto das 1100 eleições regulares para os órgãos executivos dos municípios ocorridas durante o mesmo período.

Quadro 40. Eleições intercalares para as Câmaras Municipais do continente ocorridas entre 1976 e 1993

Período dos mandatos	Concelho
1977 a 1979	Mirandela Évora Valença Belmonte
1980 a 1982	Aguiar da Beira Mealhada Murça Nazaré Valpaços Loures
1983 a 1985	Marco de Canavezes São João da Madeira Lamego
1986 a 1989	Fundão
1990 a 1993	Monção

No períodos posteriores aos referidos no quadro anterior (1994-1997 e 1998-2001), o número de eleições intercalares foi também reduzido, continuando, portando, a ser pouco significativa a percentagem dos municípios onde surgem condições que justifiquem o recurso a essa via.

Os motivos que levaram às eleições intercalares são de ordem diversa, incluindo-se, entre eles, alguns casos de ausência de condições de governabilidade formal no seio dos executivos ditados pelas eleições regulares. Mesmo se considerarmos que todos casos de eleições intercalares tiveram esta causa, verificaremos que foi pouco significativa a percentagem de municípios que, ao seguirem o sistema representação proporcional pelo método da média mais alta de Hondt para a constituição das câmaras municipais, incorreram nessa situação, não justificando, na nossa perspectiva, a reforma do sistema eleitoral autárquico, com base nos argumentos que apontam para as chamadas crises de governabilidade.

Síntese e Conclusões

A pergunta de partida para este estudo incidia sobre a governabilidade dos órgãos executivos municipais. Na tentativa de lhe responder formulamos quatro hipóteses que estavam associadas, por um lado, ao contexto das propostas apresentadas no sentido da alteração do sistema eleitoral autárquico e, por outro, aos efeitos diversos que o processo de conversão de votos em mandatos produz sobre a expressão eleitoral dos partidos de forma a ampliar a sua representatividade.

De acordo com a primeira delas, o sistema eleitoral autárquico vigente produz níveis de representação política, em termos de mandatos, que garantem condições formais de governabilidade aos executivos municipais. Segundo uma outra hipótese, o processo de conversão de votos em mandatos favorece de forma significativa os partidos vencedores das eleições, de tal forma que reforçam as condições formais de governabilidade. A terceira hipótese considera que esse mesmo processo favorece de forma diferenciada os diversos partidos, de acordo com a sua dimensão (variação directamente proporcional), reforçando, essencialmente, as condições de governabilidade e o número de presidências de órgãos executivos dos grandes partidos e contribuindo para a bipartidarização do sistema. A última das hipóteses sustenta a ideia de que os argumentos apontados pelos grandes partidos para justificarem a necessidade de reforma do sistema eleitoral autárquico visam, fundamentalmente, o reforço do poder e não a criação de condições de governabilidade no seio dos órgãos executivos municipais.

I – Aspectos relativos à génese e evolução do sistema eleitoral autárquico, bem como à estrutura e organização do Poder Local

Antes de submeter as diversas hipóteses ao teste dos factos, descrevemos alguns elementos essenciais relativos à génese e evolução do sistema eleitoral autárquico adoptado em 1976, bem como à estrutura, organização, atribuições e competências que o Poder Local democrático assumiu, ao longo das quase três décadas da sua existência. Num terceiro capítulo estudamos as propostas que ao longo desse período foram surgindo no sentido da alteração do sistema eleitoral autárquico, observando, tão atentamente quanto nos foi possível, a argumentação justificativa usada pelos seus proponentes. Os dois últimos capítulos constituem um estudo empírico que elaboramos com base nos resultados eleitorais das eleições para os órgãos executivos dos municípios do continente decorridas a partir de 1979. O primeiro destes capítulos debruçamo-nos sobre os resultados brutos das eleições, isto é, apenas sobre o apuramento dos votos, tendo ficado reservado para o último a aferição dos efeitos produzidos pelo processo de conversão de votos em mandatos nas condições de governabilidade dos municípios. A questão da bipartidarização parece ser transversal a estes dois capítulos, razão pela qual nos fomos referindo a ela sempre que julgamos oportuno. Mas, antes de entrarmos nesse detalhe, faremos uma breve súmula da descrição que efectuamos ao longo três primeiros capítulos.

1. Génese e evolução do sistema eleitoral autárquico

A discussão sobre o melhor sistema eleitoral para as autarquias locais remonta aos primeiros tempos da democracia portuguesa e eram já evidentes, nessa altura, as diferentes perspectivas dos partidos sobre os méritos e deficiências dos modelos de que faziam ou a apologia ou a rejeição.

Os projectos dos partidos políticos relativos à elaboração da Constituição de 1976 apresentavam entendimentos diferentes sobre o modo de eleição dos executivos municipais. A título de exemplo e a propósitos de questões essenciais, verificamos que o projecto do PS propunha a eleição do órgão executivo pela Assembleia Municipal, ao mesmo tempo que o PSD determinava que os órgãos representativos das autarquias locais fossem eleitos por sufrágio universal, igual, directo e secreto dos cidadãos residentes.

A CRP de 1976 acabou por consagrar, nos artigos 116.º e 117.º o sufrágio directo, secreto e periódico como regra a seguir na designação dos titulares de todos os órgãos electivos, incluindo os do poder local. Consagrou ainda o princípio da representação proporcional como regra para a conversão de votos em mandatos, princípio que constitui limite material de revisão constitucional (artigo 290.º, alínea h). O artigo 241.º prescrevia a existência, ao nível das autarquias locais, de uma assembleia eleita e de um órgão colegial executivo perante ela responsável. A forma da eleição do órgão executivo do município ficou determinada pelos artigo 252.º, que não exigia expressamente que a conversão de votos em mandatos se efectuasse de acordo com o princípio da representação proporcional. Embora este princípio fosse referido relativamente às assembleias políticas (artigos 155.º- n.º 1, 233.º- n.º 2 e 241.º - n.º 2), não o foi em relação às câmaras municipais. Surgiu então a questão de saber se a Constituição tinha deixado aqui liberdade para que a lei definisse expressamente o princípio a seguir ou se o princípio geral devia prevalecer. No entender de Jorge Miranda, a conversão de votos em mandatos só deveria seguir o princípio da representação proporcional quando de assembleias políticas se tratasse.

O Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29, de Setembro que estabelecia o regime eleitoral para a eleição dos órgãos das autarquias locais constituiu a primeira legislação relativa ao poder local produzida por um governo constitucional.

1.1. Clivagens quanto à adopção do sistema eleitoral autárquico

As posturas assumidas na Assembleia da República aquando da sua discussão tinham enquadramento partidário visível. Existia uma clara clivagem entre os partidos do espectro ideológico de “direita” e os da “esquerda” relativamente à adopção do princípio da representação proporcional nas eleições para os órgãos das autarquias locais. Os argumentos apresentados enquadravam-se em dois domínios distintos: o normativo e o meramente político.

A defesa da máxima representatividade caracterizou a posição dos partidos de esquerda. O PCP, apelando para o cumprimento do definido no artigo 116.º da CRP de 1976, considerou que a conversão de votos em mandatos deveria ser feita de harmonia com o princípio da representação proporcional. A UDP assumiu a mesma posição, reforçando a

argumentação com a necessidade de fazer representar todos os partidos políticos nas autarquias locais.

O CDS, usando argumentos associados à eficácia do poder local, criticou severamente não só a adopção do princípio da representação proporcional, mas também o estabelecimento do método da média mais alta de Hondt, no processo de conversão dos votos em mandatos na eleição para o órgão executivo municipal.

O PPD, impondo requisitos de eficiência, colegibilidade e homogeneidade ao órgão executivo municipal, deixou claro que o critério que, na sua perspectiva, deveria ser seguido para a sua eleição seria aquele que garantisse uma maioria de governo, fazendo, inclusivamente, a apologia do sistema maioritário por “lista completa.

O Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro, acabou por determinar a adopção do princípio da representação proporcional e do critério da média mais alta de Hondt para conversão de votos em mandatos consagrados no artigo 116.º da Constituição.

Embora tenha sido assumido na Assembleia da República que o Decreto-Lei n.º 701 B/76 constituía legislação provisória, não houve, ao longo de quase três décadas, alterações substanciais do seu conteúdo. As alterações e aditamentos a que foi sujeito não determinariam a adopção de outro sistema ou método de conversão de votos em mandatos.

1.2. Tentativas de alteração do sistema eleitoral autárquico

Apesar da tentativa do PPD, inspirada obra de Sá Carneiro “Uma Constituição para os Anos 80”, a revisão constitucional de 1982 não satisfaz as suas aspirações e a lei eleitoral para as autarquias locais continuaria fiel aos princípios invocados pelos partidos de esquerda, tendo-se o Decreto-Lei n.º 701 B/76 mantido, nessa matéria, inalterado. A segunda revisão constitucional, não determinou também qualquer evolução no sentido da alteração do sistema eleitoral autárquico.

Na primeira metade da década de 90 o PPD-PSD tentou levar a cabo uma transformação profunda no sistema eleitoral para os órgãos das autarquias locais, primeiro através de propostas de revisão da Constituição e depois através da apresentação do projecto-lei n.º 227/VI. Apenas na revisão constitucional de 1997 viria a ser aberto caminho para a constituição de executivos municipais maioritários, já que se admitiu a possibilidade de uma eleição única para os órgãos representativos do município. Contudo, essa possibilidade não veio ainda a ser usada.

2. Estrutura, organização, competências e atribuições dos órgãos autárquicos

A estrutura e a organização do poder local (os seus órgãos, competências, autonomias e mecanismos de decisão) mereceram atenção cuidada quer por parte dos governos provisórios quer por parte dos governos constitucionais, tornando-se essa preocupação evidente pela análise que fizemos dos respectivos programas. A Constituição da República Portuguesa de 1976 reservou ao poder local um lugar de destaque que resultava do reconhecimento generalizado entre as forças políticas da importância que ele assumiria na construção democrática em curso.

As referências encontradas nos programas dos governos provisórios apontavam no sentido do seu fortalecimento, na sua reformulação orgânica e apoio financeiro, na participação dos cidadãos na esfera política local e no processo de descentralização

Na Constituição de 1976 as autarquias locais foram entendidas como parte integrante da “organização democrática do Estado”, tendo nos seus artigos 237.º e 238.º, para além de as reconhecer como tal, efectuado a sua definição e categorização. O texto fundamental estabeleceu, ainda, um conjunto de princípios, métodos e requisitos, de forma a garantir o estabelecimento das autarquias locais, a sua organização, funcionamento e manutenção e, ainda, a sua autonomia financeira, conforme está estabelecido no seu artigo 240.º. Neste domínio, merece destaque o artigo 239.º, relativo à descentralização administrativa.

Como órgãos representativos dos municípios, consagrou a existência de um órgão executivo (a câmara municipal), da assembleia municipal, e do conselho municipal, este com carácter meramente consultivo.

Os primeiros cinco governos constitucionais fizeram acompanhar a sua preocupação com o poder local de medidas efectivas relacionadas, primeiro com o seu regime eleitoral e, depois, com a estrutura, as competências e as atribuições dos seus órgãos. O I Governo Constitucional apressou-se em fazer aprovar a legislação eleitoral indispensável às primeiras eleições autárquicas (Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro, já referido). Em simultâneo, decorreu a aprovação da legislação relativa às atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais (Decreto-Lei n.º 701B/76), legislação esta que viria a ser modificada pela Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro.

Os programas destes governos no tocante às autarquias locais centravam o seu discur-

so nas questões relacionadas com a descentralização do poder político, com a autonomia do poder local e na eficiência que era requerida aos seus órgãos para que pudessem constituir um elemento decisivo na consolidação democrática do país e no incremento na participação política dos cidadãos. Para tal consideravam que era indispensável a atribuição de meios técnicos e financeiros por parte do poder central. A primeira Lei das Finanças Locais surgiu também neste período (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro).

Os governos pós Sá Carneiro, particularmente os liderados pelo PPD-PSD, apesar de manterem, relativamente às autarquias locais, algumas das preocupações enunciadas pelos governos anteriores e que se relacionavam com a sua autonomia e com o reforço das suas atribuições e competências (foram inúmeras, como veremos, as alterações legislativas relacionadas com o poder local ocorridas neste período), alargaram o seus propósitos a outras questões, reconhecendo, assim, a consolidação já conseguida no poder local democrático, que foi fruto da acção dos governos que os antecederam.

O elemento novo que maior destaque nos merece prende-se com a questão da alteração do modelo de governo municipal. Recorrentemente, o PPD-PSD fez constar nos seus programas de governo a necessidade de se proceder à alteração da legislação autárquica, de forma a permitir a constituição de governos locais maioritários. Mas essa necessidade exigiria a alteração de princípios consagrados na Constituição, facto que veio a ocorrer, como vimos, na Revisão Constitucional de 1997, altura da vigência do XIII Governo Constitucional liderado pelo PS.

A regulamentação relativa às autarquias locais produzida pelos sucessivos governos constitucionais centrou-se, essencialmente, na definição da sua organização e das suas atribuições e competências.

O Decreto-Lei 701 A/76 de 29 de Setembro, perseguindo os princípios consagrados no artigo 250.º da CRP de 1976, previa, como órgãos representativos do município, a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal, sendo este de carácter consultivo.

Contudo, não tendo, neste diploma, resultado bem a definição das atribuições e das competências, bem como do próprio funcionamento dos órgãos das autarquias locais, desde a sua aprovação foi reconhecida a necessidade de proceder a posterior revisão. Refira-se a este propósito que apenas a Assembleia Municipal e o seu Presidente mereceram uma clara definição das suas competências (artigos 29.º e 30.º). Também por esta razão sucederam-se as alterações a este diploma ao longo das várias legislaturas.

Um ano após a sua aprovação vários dos seus artigos foram revogados pela Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, que revogou também todas as disposições relativas às autarquias locais do Código Administrativo de 1936-1940. Esta Lei, no capítulo dedicado ao município, definiu as competências dos seus órgãos representativos e consultivo.

A Lei 19/83, de 6 de Setembro, constituindo a autorização legislativa para a revisão da Lei n.º 79/77, abriu caminho à produção do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que veio colmatar as deficiências e lacunas entretanto evidenciadas relativamente ao funcionamento e às atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais.

Este decreto foi inovador e decisivo para evolução de um poder local pois permitiu dar passos importantes no sentido da descentralização do poder político, ao conferir às autarquias locais responsabilidades antes do domínio do governo central. Os princípios orientadores das autarquias locais referidos no preâmbulo desta legislação relacionam-se com questões da eficácia, da operacionalidade e da transparência da sua acção.

Antes da sua revogação em 1999, o Decreto-Lei n.º 100/84 sofreu inúmeras alterações que, de acordo com os propósitos enunciados nos diplomas que as materializaram, se deveram não só a lacunas nele inexistentes mas também a uma evolução natural do poder local português. As Leis n.ºs 25/85, de 12 de Agosto, 87/89, de 9 de Setembro, 18/91, de 12 de Junho, 35/91, de 27 de Julho e 27/96, de 1 de Agosto constituem maioritariamente os diplomas que consubstanciaram essas alterações. Os efeitos produzidos por esta legislação no determinado pelo Decreto-Lei n.º 100/84 diziam respeito a questões de ordem vária, mas, em particular, às atribuições dos órgãos das autarquias locais, à sua tutela administrativa, às condições da sua dissolução, à perda de mandato dos seus membros, às competências, normas de constituição, composição e funcionamento dos seus órgãos, etc. Do conjunto de alterações produzidas parece ressaltar um efeito muito visível que se traduz no reforço dos poderes do presidente da câmara municipal, poderes que antes residiam ou no poder central, ou ao nível local, na assembleia municipal ou no órgãos executivo do município.

Após este conjunto de alterações e decorrendo da revisão constitucional de 1997, da aprovação da Lei n.º 159/99 e de outros diplomas legais, o Decreto-Lei n.º 100/84 acabou por ser revogado pela Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro. Esta lei produziu alterações profundas no regime de atribuições e competências dos órgãos das autarquias locais. Perseguindo o princípio da descentralização, veio atribuir novas competências aos órgãos locais, ora retirando-as ao poder central, ora transferindo-as entre os órgãos do poder

local. A ampliação das competências dos órgãos do município visavam, de acordo com as justificações apresentadas, o aumento da capacidade fiscalizadora da assembleia municipal e um maior equilíbrio entre os poderes atribuídos aos órgãos legislativo e executivo.

A Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro veio alterar a Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro. O âmbito das competências dos órgãos representativos dos municípios, bem como dos seus presidentes, foi substancialmente alargado com a aprovação deste diploma. Matérias relacionadas com os referendos locais, com a relação entre os órgãos municipais, com a garantia da execução das deliberações emanadas da assembleia municipal e com o planeamento e o desenvolvimento constituíram o essencial das alterações trazidas pela Lei n.º 5-A/2002.

3. Propostas concretas de reforma do sistema eleitoral autárquico

No tocante às propostas de reforma do sistema eleitoral autárquico fizemos uma descrição, tão exaustiva quanto julgamos conveniente, não só dos partidos seus proponentes, mas também dos argumentos que as suportaram e do desfecho que tiveram

Ao longo dos 30 anos de democracia em Portugal, mas, particularmente, depois de 1976, diversas foram as propostas no sentido da alteração do sistema de governo autárquico. Note-se que nem sempre essas propostas implicavam alteração dos princípios consagrados constitucionalmente, pois que estes mereceram interpretações distintas por parte dos diversos agentes políticos.

A primeira proposta nesse sentido foi levada a cabo em Janeiro de 1979, por Sá Carneiro, então líder do PPD-PSD, durante a vigência do IV Governo Constitucional, com a publicação da obra “Uma Constituição para os Anos 80 – Contributo para um Projecto de Revisão”, que pretendia constituir um projecto de revisão constitucional. O autor propunha alterações significativas no tocante a artigos vários da Constituição então vigente, estando, alguns deles, directa ou indirectamente relacionados com a eleição dos órgãos das autarquias locais. Relevam-se os artigos n.ºs 116 (princípios gerais de direito eleitoral) e 252 (Câmara municipal). Relativamente ao primeiro Sá Carneiro propõe que a lei ordinária mantenha a obrigatoriedade de aplicação do princípio da representação proporcional, sem que se tenha que seguir o método da média mais alta de Hondt para a conversão de votos em mandatos, devendo, para tal efeito, ser permitida a aplicação de outros

métodos compatíveis com o princípio consagrado constitucionalmente. Relativamente ao artigo n.º 252 a alteração proposta ia no sentido de determinar que coubesse à Assembleia Municipal a designação do órgão executivo do município, deixando este, assim, de ser eleito directamente pelos cidadãos eleitores. Quer num, quer noutro caso o objectivo final seria abrir a possibilidade de constituição de executivos municipais maioritários.

Mas, as intenções de ver alterada a forma de eleição e constituição do órgão executivo do município não se ficaram por aqui. Diversos foram os programas dos governos constitucionais que fizeram eco dessa vontade e, muito particularmente, os que tinham representação do PPD-PSD.

O VI Governo Constitucional, liderado por Sá Carneiro, refere no seu programa que, em nome da eficácia, proporia a reformulação do regime de governo municipal. Os VII e VIII governos constitucionais propunham também um empenho no sentido de se efectuar o estudo e a revisão da lei eleitoral para as autarquias locais.

Mais tarde, os X e XI governos constitucionais, nos seus programas, assumiram claramente a necessidade de se proceder, em nome dos objectivos de eficácia, à alteração da legislação que regula as eleições autárquicas, em ordem a abrir a possibilidade de constituição de executivos maioritários. O programa do primeiro destes governos referia, ainda, que a proporcionalidade deveria ser garantida na assembleia municipal e não no órgão executivo. O XII Governo Constitucional manifestou, no seu programa, as mesmas intenções relativamente ao sistema eleitoral autárquico, acrescentando o argumento da governabilidade ao de eficácia, já referido pelos governos anteriores.

Os XIII e XIV governos constitucionais, liderados pelo PS, não expressaram, nos seus programas, intenções claras de reforma, quer da lei eleitoral, quer dos governos municipais. Também o XV Governo Constitucional, um governo PPD-PSD/CDS-PP, não foi claro nesse sentido nos propósitos enumerados no seu programa. Para tal terá talvez contribuído o facto de ser um governo resultante de uma aliança pós-eleitoral entre partidos de diferentes dimensões e, ainda, o mau acolhimento por parte dos pequenos partidos relativamente às reformas propostas pelos grandes partidos discutidas no parlamento em 2001.

Apesar de verificarmos que constituiu propósito de vários dos governos constitucionais, a reforma do sistema eleitoral autárquico e a consequente possibilidade de constituição de executivos municipais maioritários não mereceu acolhimento favorável nos

processos de revisão constitucional. A excepção deverá, neste domínio, ser feita apenas à revisão de 1997.

Na revisão da CRP de 1992, as alterações verificadas no artigo 116.º não libertaram a eleição do órgão executivo do município da aplicação do princípio de representação proporcional e do método da média mais alta de Hondt na conversão de votos em mandatos, nem da uso do sufrágio directo, secreto e periódico, como regra de designação dos seus titulares. Não tendo produzido qualquer alteração no artigo 252.º, a câmara municipal haveria de continuar a ser eleita pelos cidadãos eleitores residentes na sua área geográfico-administrativa.

As revisões constitucionais de 1989 e 1992 não contemplaram, neste domínio, qualquer alteração, pelo que, o princípio da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt continuaram a ser aplicados indistintamente nas eleições para os órgãos das autarquias locais.

A IV Revisão Constitucional, ocorrida em 1997, foi ao encontro do já há muito preconizado pelo PPD-PSD, relativamente à forma de constituição dos executivos municipais. De facto, esta revisão ao consagrar a possibilidade de eleição única para os órgãos autárquicos, abriu caminho à constituição de executivos municipais maioritários, a designar pela assembleia municipal, de entre os seus elementos. Contudo, esta possibilidade carece de regulamentação na lei eleitoral, facto que ainda não ocorreu.

Apesar de algumas posições favoráveis relativamente à possibilidade de constituição de executivos maioritários terem sido já assumidas por altura da discussão na assembleia constituinte do primeiro texto fundamental em democracia e das consecutivas intenções manifestadas nesse sentido, quer através da proposta informal apresentada por Sá Carneiro em 1979, quer através dos propósitos expressos por sucessivos governos constitucionais nos seus programas, não foram muitas as propostas ou projectos formais apresentados no parlamento que propusessem a alteração do modelo de constituição dos executivos municipais em vigor desde 1976. De facto, apenas em 1992 e em 2001 assistimos à discussão em sede parlamentar de documentos dessa natureza.

No primeiro caso, tratou-se do Projecto de Lei n.º 227/VI que foi apresentado na assembleia da República em 12 de Novembro de 1992 pelo PPD-PSD e que constituía uma proposta de alteração da Lei Eleitoral das Autarquias Locais. Neste projecto era proposto que o partido que obtivesse mais votos nas eleições para o órgão executivo do município beneficiasse de um “bónus de maioria” que lhe garantiria maioria absoluta no

seio da câmara municipal. O partido proponente justificava a necessidade de proceder a esta alteração com os argumentos de eficácia e governabilidade que na sua perspectiva deveriam caracterizar os governos municipais. A estabilidade e coesão dentro dos executivos garantiriam, segundo o PPD-PSD, por um lado, eficácia e eficiência na sua actividade e, por outro, a responsabilização política dos seus titulares.

Era ainda entendimento do PPD-PSD que esta proposta não era ferida de inconstitucionalidade, pois entendia, por um lado, que o n.º 5 do artigo 116.º da CRP não se aplicava ao caso particular dos órgãos executivos dos municípios e, por outro, que era deixado, no preenchimento do espaço remanescente desses órgãos, a possibilidade de aplicação do princípio da proporcionalidade.

A oposição parlamentar, tendo entendimento diferente, rotulou esta proposta de inconstitucional e, até, demolidora do processo de construção democrático em curso em Portugal. O PS, considerando que se tratava de matéria que exigia revisão constitucional para que pudesse ser tratada pela lei ordinária, questionou o PPD-PSD sobre a sua disponibilidade para uma revisão que fosse no sentido da adopção do sistema maioritário a duas voltas para a eleição do presidente da câmara, demonstrando, assim, que também estava preocupado com a questão da governabilidade dos executivos municipais. Além disso acusou o proponente do projecto de pretender, com os argumentos de governabilidade e eficácia, governamentalizar o poder local. Os socialistas mantiveram, em sede de discussão na generalidade do projecto do PPD-PSD, a sua posição relativamente à sua inconstitucionalidade.

O PCP considerou que o projecto do PPD-PSD desprezava os princípios democráticos consagrados constitucionalmente, pois constituía uma forma artificial de criar executivos maioritários, ao mesmo tempo que lhe permitiria atingir a hegemonia da vida política portuguesa. Para além disso, considerou-o um instrumento potencial da degradação do sistema democrático português e do pluralismo político que o caracteriza. Rejeitando os argumentos apresentados pelo PPD-PSD para justificar este projecto, o PCP acusa aquele partido de pretender, não a bipartidarização da vida política portuguesa, mas a instituição de um sistema de partido único.

Os restantes partidos com assento parlamentar (CDS-PP, Os Verdes e PSN) reagiram também negativamente ao projecto apresentado pelo PPD-PSD, sendo o CDS-PP, apesar disso, o partido que menos se manifestou contra a reforma proposta. Os restantes partidos enalteceram o princípio de representação proporcional, considerando-o um instrumento

dinamizador da participação política das diversas forças partidárias, permitindo, na sua perspectiva, a valorização da vontade do eleitorado e evitando a subversão do sistema democrático.

O Projecto de Lei n.º 227/VI do PSD, não tendo então merecido bom acolhimento por parte dos partidos da oposição parlamentar, em parte devido ao facto de ter sido considerado ferido de inconstitucionalidade, mas também por ter sido introduzido, por alegado lapso do proponente, o “bónus de maioria” relativamente à assembleia municipal e não apenas em relação ao órgão executivo, acabaria por ser impugnado. Feita a correcção do lapso pela comissão responsável e tendo sido rejeitados em plenário os recursos de inconstitucionalidade apresentados por diversos partidos da oposição, o projecto foi aprovado na generalidade em 17 de Dezembro de 1992 e, em votação final, apenas em 25 de Janeiro de 1995. Nunca viria, contudo, a ser implementado.

O segundo dos casos de propostas formais apresentadas a discussão no parlamento teve lugar em 2000 e 2001, isto é, em fase posterior à abertura dada pela revisão constitucional de 1997, relativamente à constituição de executivos municipais maioritários. Neste caso não foi apenas a força partidária que liderava o governo a apresentar proposta de alteração do sistema eleitoral autárquico. Outros partidos o fizeram, em concreto, o PPD-PSD, o CDS-PP e o BE. Na exposição de motivos que davam suporte a tais propostas era evidente uma clivagem entre os partidos do espectro partidário da esquerda e da direita.

O Partido Socialista apresentou na Assembleia da República, em 26 de Junho de 2000, a Proposta de Lei n.º 34/VIII (GOV) relativa à criação da lei orgânica que regularia não só a eleição dos membros, mas também a constituição dos órgãos das autarquias locais. Na exposição de motivos desta proposta eram enumeradas as deficiências que, no entender do proponente, caracterizavam o sistema vigente: o bloqueio da gestão municipal a que estão sujeitos os executivos suportados por maiorias relativas de mandatos, a reduzida dinâmica política local, a debilidade da fiscalização e do debate nos governos municipais e a responsabilização política dos actos praticados. Os propósitos primeiros da alteração do sistema eleitoral autárquico era, para o PS, dotar os executivos municipais de maior homogeneidade e estabilidade política que lhes permitissem gozar de coesão, qualificação, eficácia, governabilidade, eficiência e operacionalidade. A par disso considerava que a sua proposta garantia a existência de uma relação de confiança entre o órgão executivo e a assembleia municipal.

O PS propunha a eleição única e simultânea para a assembleia municipal e presidente da câmara municipal. O critério de eleição da assembleia municipal manteria o sistema de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt para a conversão de votos em mandatos, sendo designado presidente do órgão executivo o primeiro da lista mais votada nessa eleição. Caberia a este a livre designação, de entre os membros da assembleia municipal directamente eleitos, dos restantes membros do órgão a que presidiria, sendo que a sua escolha deveria garantir homogeneidade no executivo.

Esta proposta não mereceu bom acolhimento por parte dos partidos com assento parlamentar. O PPD-PSD considerou-a demasiado ambiciosa, abrupta e radical, por ela pretender instituir homogeneidade no seio do órgão executivo. Considerou que essa homogeneidade poderia constituir um “salto no escuro” e, em consequência, originar agitação política e instabilidade no funcionamento dos executivos municipais. O CDS-PP, por sua vez, considerando-a um “assassinato político” do sistema democrático, por ela retirar às autarquias um mérito do sistema democrático: o sistema proporcional e plural e a capacidade fiscalizadora da assembleia municipal. Este partido considerou, ainda, que a proposta do PS legitimava não a eleição da câmara municipal mas apenas a do seu presidente, retirando assim credibilidade às listas apresentadas pelos partidos. O PCP rejeitou quer a proposta, quer os argumentos que lhe deram suporte, afirmando que o objectivo do PS não era garantir governabilidade, estabilidade e capacidade fiscalizadora, mas sim instituir a bipartidarização da vida política portuguesa e promover o presidencialismo municipal, pois o modelo proposto retirava a capacidade de controlo exercida no sistema vigente pelos vereadores da oposição.

Apesar desta postura por parte dos partidos da oposição parlamentar, a proposta do PS acabou por ser, em 9 de Fevereiro de 2001, aprovada na generalidade.

O PPD-PSD, em 30 de Janeiro de 2001, apresentou na Assembleia da República o Projecto-Lei n.º 357/VIII, relativo à Lei Eleitoral para as Autarquias Locais. Os argumentos expostos na exposição de motivos que suportavam a necessidade de se proceder à reforma da lei eleitoral para as autarquias locais diziam respeito à eficiência, eficácia, transparência, responsabilização política, necessárias para fazer frente aos entraves e perversidades detectadas no funcionamento do poder local. Este projecto propunha uma eleição única, por sufrágio universal, directo e secreto, para o órgão deliberativo das autarquias locais, adoptando o sistema de representação proporcional, segundo o método da média mais alta de Hondt, para a conversão de votos em mandatos. O presidente da

câmara municipal seria o primeiro da lista mais votada nessa eleição e designaria, de entre os cidadãos eleitos directamente para a assembleia municipal, pelo menos 50% dos vereadores. O órgão executivo assim constituído seria, na perspectiva do PPD-PSD, eficiente e fiável, dotado, ainda, de governabilidade, de estabilidade, de transparência e de responsabilidade política perante os cidadãos.

À imagem do que aconteceu com a proposta do PS, esta não foi, também, bem recebida pelos restantes partidos com assento parlamentar. Os socialistas diziam existir neste projecto uma evidente contradição: o superpresidencialismo instituído em favor do presidente da câmara não permitia a criação de uma relação de confiança entre câmara municipal e assembleia municipal. Esta situação daria origem, segundo o PS, a uma prática autocrática do poder. O PCP afirmou existir um equívoco na proposta do PPD-PSD por este partido ter assumido que a homogeneidade pretendida pelo PS era demasiado abrupta, pois significava que seria também um objectivo dos sociais-democratas mas a atingir gradualmente. Outra crítica do PCP a esse projecto prendia-se com a exigência de uma maioria de dois terços na assembleia municipal para aprovar uma moção de censura ao executivo municipal. Submetida à votação, este projecto acabaria, contudo, por ser aprovado na generalidade.

O Projecto-Lei n.º 364/VIII do CDS-PP e o Projecto-Lei n.º 360/VIII do BE, relativos à mesma matéria, acabariam por ser, depois de sujeitos a votação, rejeitados na generalidade.

O primeiro destes, justificava a sua existência pela necessidade de fazer adequar o sistema eleitoral autárquico à nova realidade e, ainda, pela vontade do partido em ver aumentada a participação dos cidadãos e cumpridos seis princípios fundamentais: modernidade, governabilidade, representatividade, estabilidade, proximidade e renovação do sistema. A proposta do CDS-PP ia no sentido da existência de duas eleições separadas para os dois órgãos do município e da prevalência do sistema de representação proporcional e do método de Hondt na conversão de votos em mandatos. Os órgãos representativos do município seriam constituídos de acordo com este sistema e método, sendo presidente da câmara o primeiro da lista mais votada na eleição para o órgão executivo. Mostrando-se favorável à ideia dos executivos maioritários, afirmando que quem ganha deve governar, encontrou um novo modelo para a sua constituição que se baseava na existência de dois vereadores suplementares, em regime de tempo parcial e sem vencimento.

O Bloco de Esquerda, condenando a constituição de executivos majoritários, por entender que isso significaria a cedência de poderes absolutos à lista mais votada, propunha no seu projecto, apenas duas alterações à lei vigente: a limitação do exercício das funções de presidente da câmara e de vereador a dois mandatos consecutivos e impossibilidade dessas funções serem exercidas em mandatos seguintes a renúncia do cargo levadas a efeito pelos seus titulares.

Importa referir que, mesmo os projectos aprovados na generalidade na Assembleia da República, não evoluíram, até hoje, no sentido de provocar qualquer alteração do sistema eleitoral autárquico, tendo sido admitido no discursos dos partidos políticos que, a acontecer, a reforma não deverá produzir efeitos em eleições anteriores às de 2009.

II – Efeitos do sistema eleitoral autárquico na criação de condições formais de governabilidade

1. Capacidade de produção de condições de governabilidade dos órgãos executivos dos municípios pelo sistema eleitoral autárquico, com base no apuramento dos votos

A análise empírica que fizemos relativamente aos resultados dos votos nas eleições autárquicas ocorridas depois de 1976 permitiu-nos verificar que, em termos evolutivos globais, há uma tendência próxima para a produção de maiorias relativas e maiorias absolutas. Contudo, a evolução verificada permitiu-nos identificar, essencialmente, duas fases distintas: a primeira, entre 1982 e 1993, em que houve um predomínio das maiorias relativas face às absolutas, e a segunda, relativa às duas últimas eleições autárquicas, em que essa situação se inverteu e as absolutas superaram as relativas. Verificamos, ainda, que a percentagem das maiorias absolutas registou uma tendência sempre crescente a partir das eleições de 1989, atingindo, em 2001, o valor de 58,6%. Se esta tendência se mantiver em futuras eleições, caminhar-se-á para uma situação de franca governabilidade no seio dos órgãos executivos dos municípios. Os valores das percentagens de votos que sustentaram as maiorias (absolutas e relativas) apresentaram, a partir de 1989, uma evolução também crescente, exceptuando apenas o caso das maiorias relativas de 2001, em que se verificou uma ligeira redução.

1.1. Consolidação dos grandes partidos

A análise dos resultados parciais dos principais partidos políticos permitiu-nos leituras importantes relativamente à sua capacidade de afirmação ao nível autárquico, que vão no sentido uma cada vez maior consolidação dos grandes partidos (PPD-PSD e PS) em desfavor dos mais pequenos (APU/PCP-PEV e CDS-PP).

Os valores médios das percentagens de votos das maiorias absolutas e das maiorias relativas demonstram essa realidade: no primeiro caso, nas eleições de 2001, apenas o PS e o PPD-PSD, que apresentam, neste indicador, uma evolução tendencialmente crescente nos últimos anos, registaram percentagens de votos acima dos 57%; no caso das maiorias relativas, nas duas últimas eleições, foram os mesmos dois partidos a registar percentagens de votos superiores a 45%. Parece, inclusive, haver uma tendência para que a percentagem de votos caracterizadora das maiorias relativas dos dois grandes partidos se aproximem da marca de referência de 50%, isto é, uma evolução de maiorias relativa para maioria absoluta. A situação quase se inverte quando se observam os resultados relativos aos dois pequenos partidos: as maiorias absolutas aparecem, tendencialmente, suportadas por menores percentagens de votos e as maiorias relativas, apesar de mostrarem uma evolução irregular, parece caminhar também nesse sentido. Para melhor ilustrar a clivagem existente na afirmação dos partidos ao nível local diremos que, nas últimas eleições autárquicas, apenas o PS e o PPD-PSD registaram médias das percentagens globais de votos das suas maiorias (absolutas e relativas) acima do valor de referência de 50%.

1.2. Tendência de cada partido para a produção de maiorias

Ao avaliarmos a tendência de cada partido para a produção de cada tipo de maiorias, verificamos que todos os partidos, à excepção da APU/PCP-PEV, registaram, no conjunto das sete eleições consideradas, maior número de maiorias relativas do que de maiorias absolutas. Há, contudo, uma evolução no sentido da alteração desta tendência, pois que nas eleições depois de 1993 se registou um maior número de maiorias absolutas do que de maiorias relativas, inversamente ao verificado nas quatro eleições anteriores. Esta inversão foi tão expressiva que originou que, em termos globais, se tenha já produzido maior número das primeiras do que das segundas (971 *versus* 957). Apurados os resultados de cada partido nas duas últimas eleições, verificamos que, também à excepção do

PCP-PEV, todos os outros obtiveram mais maiorias absolutas do que maiorias relativas. Em termos absolutos, os partidos mais beneficiados nesta inversão foi o PS e o PPD-PSD, já que o CDS-PP registou valores muito baixos de maiorias absolutas (5 em 1997 e 2 em 2001). O PPD-PSD e o PS foram os partidos que, de forma esmagadora, conquistaram maior número de maiorias quer absolutas que relativas.

Se a tendência definida nas duas últimas eleições se mantiver, teremos os dois grandes partidos a produzir maiorias absolutas de votos em número substancialmente superior ao das suas maiorias relativas.

Mas importância fundamental residia também na partilha, entre os quatro principais partidos, das maiorias obtidas no conjunto das eleições consideradas neste estudo. Tendo por base o número total de maiorias registadas em cada eleição e contabilizando a quota-parte de cada partido relativamente a esse valor verificamos que os grandes partidos contribuíram mais para as maiorias relativas do que para as maiorias absolutas, apesar de termos observado alguns indícios no sentido de alterar essa situação: o PS, em 1989 e em 1993, e o PPD-PSD, nas duas últimas eleições, tiveram maior peso relativo nas maiorias absolutas do que nas maiorias relativas.

Independentemente desta análise, aquela que nos mostrou a quase hegemonia dos grandes partidos foi a comparação entre os contributos de cada partido para o valor global das maiorias. As duas maiores fatias corresponderam, nas últimas quatro eleições, aos dois grandes partidos PPD-PSD e PS, nas quais registaram, individualmente, percentagens que se situaram muito próximo ou acima, e, por vezes, muito acima, dos 30%. Nos dois últimos actos eleitorais autárquicos, o somatório das quotas-partes desses partidos ultrapassou os 80%, tendo cabido, ao PPD-PSD em 2001, 48,5% das maiorias absolutas de votos da eleição. O peso relativo das maiorias absolutas dos pequenos partidos, para além de apresentar expressão diferente, tem evoluído com sentido marcadamente decrescente. A APU/PCP-PEV, tendo registado elevados valores entre 1979 e 1985 (enquanto perdurou a APU), registou uma evolução sempre decrescente a partir de 1982, cifrando-se, em 2001, em 8,6%. O CDS-PP, tendo registado valores sempre reduzidos (o maior valor foi registado em 1985 e situou-se nos 8,2%), apresenta uma evolução muito irregular e pouco expressiva, tendo, em 2001 obtido apenas 1,2% das maiorias absolutas da eleição.

No conjunto das sete eleições consideradas neste estudo, foram os grandes partidos quem maior contributo deu para as maiorias absolutas: 33,1% e 32,7% das totais foram

conquistadas, respectivamente, pelo PPD-PSD e pelo PS, sendo a percentagem remanescente dividida entre a AD e os pequenos partidos portugueses. Os resultados relativos às maiorias relativas de votos encontraram distribuição análoga e até mais favorecedora dos grandes partidos, provando que são estes quem detém o esmagador domínio dos órgãos executivos dos municípios.

Em face destes valores julgamos poder afirmar que existem elementos suficientes, simplesmente apoiados nos resultados dos votos, para que se comece a definir a bipartidarização da vida política autárquica.

1.3. Tendência para a bipartidarização

Para melhor compreendermos o problema do peso relativo dos partidos no domínio do poder local e para saber se há de facto uma tendência crescente para a afirmação da bipartidarização nos seus órgãos executivos, avaliamos os resultados, em termos de percentagens de votos e de maiorias conquistados pelos diferentes partidos, hierarquizando-os em função da sua expressão eleitoral e estabelecendo as diferenças entre os dois primeiros e os dois últimos e entre o primeiro e o terceiro. Desta análise resultou, em termos de percentagens de votos conquistados, um conjunto de dados que parece confirmar o reforço da bipartidarização da vida política autárquica: os dois maiores partidos registaram um somatório de percentagem de votos que ultrapassou sempre a marca dos 50%, tendo-se situado, em 1997, em 71%. Nas últimas quatro eleições esse valor situou-se sempre acima de 60%; a diferença na percentagem de votos entre o primeiro e terceiro partidos mais votados cresceu sempre até às eleições de 1997. Situava-se em 1979 em 7,2, sendo, em 2001, de 23,5; a diferença entre os somatórios das percentagens de votos conquistados pelo grupo dos dois partidos mais votados relativamente ao registado pelos terceiro e quarto partidos foi também sempre crescente até 1997 (evoluiu de 18,0 em 1979 para 53,3 em 2001), tendo registado uma redução na eleição de 2001. Contudo, esteve nas últimas quatro eleições sempre acima de 40.

Em termos de maiorias absolutas de votos, os resultados foram ainda mais expressivos: o somatório conquistado pelas duas principais forças partidárias situou-se sempre acima de 54%, tendo evoluído de 55,5% em 1979 para 83,8% em 1997 e descido para 82,2% em 2001; a diferença entre as percentagens conquistadas pelo primeiro e pelo terceiro partidos deste *ranking* foi sempre crescente de 1982 a 2001. Partindo de 6,5 em

1979, atingiu o valor de 39,9 em 2001; a diferença entre as marcas obtidas primeiro e segundo partidos, relativamente à dos terceiro e quarto, evoluiu também sempre de forma crescente entre 1982 e 1997. Se em 1979 se situava nos 18,9, cifrou-se, em 2001, em 68,1.

Estes valores parece serem esclarecedores do crescente peso relativo que os dois principais partidos (PPD-PSD e PS) exercem nas decisões tomadas ao nível do órgão executivo dos municípios, de tal modo já expressivo que os pequenos partidos parece estarem condenados ao desaparecimento. Se se mantiverem as tendências evolutivas verificadas particularmente nas últimas quatro eleições autárquicas, caminharemos lenta e progressivamente para a bipartidarização do poder local.

O resultado da análise que fizemos no capítulo dedicado à expressão das maiorias a partir dos votos é, estamos certos, um já forte contributo para a confirmação das hipóteses que apresentamos no início deste estudo, particularmente daquela se refere aos argumentos que sustentaram a necessidade de reforma do sistema eleitoral e que aponta como razão mais óbvia dessa preocupação a vontade de reforço do poder por parte dos maiores partidos. Contudo, só a avaliação da situação gerada pelo processo de conversão de votos em mandatos levará ou à sua confirmação, ou à sua rejeição. Foi o que fizemos no capítulo a que chamamos “a conversão de votos em mandatos e o reforço das maiorias absolutas”

2. Efeitos da conversão de votos em mandatos

Se a contagem dos votos nos permite já inferir de uma quase hegemonia dos grandes partidos no órgão executivo do município, o efeito decorrente da conversão de votos em mandatos, favorecendo de forma diversa os grandes e os pequenos partidos, com franco benefício para os primeiros, ampliará a clivagem existente entre eles e reforçará o fenómeno da bipartidarização.

Uma vez que esse efeito beneficia mais quem vence as eleições e, sendo, como vimos, os grandes partidos portugueses quem maior sucesso tem nas eleições autárquicas, serão estes os mais beneficiados. Mas importa também saber o que acontece com os pequenos partidos. De facto, estes também beneficiam, mas em menor grau, quando comparados com de maior expressão eleitoral. Dada a diversidade de tratamento do sistema eleitoral se verificar relativamente a quem vence e a quem perde as eleições, e, em consequência,

relativamente aos grandes e aos pequenos partidos, avaliamos estas duas situações de forma distinta: o efeito no partido vencedor e o efeito comparativo nos partidos tomados individualmente.

2.1. Efeitos associados ao partido vencedor

No caso do partido vencedor verificamos que o sistema eleitoral produziu percentagens de mandatos que vão muito além das percentagens de votos conquistadas. O benefício colhido (medido pela diferença entre a percentagem de votos e a percentagem de mandatos), tendo apresentado ao longo dos últimos sete actos eleitorais uma evolução relativamente estável, oscilou entre um valor mínimo de 8,1 registado em 1979 e um valor máximo de 9,5 obtido em 1997. O incremento médio de representação registado por quem conquistou a presidência do órgão executivo foi de 8,69%.

No tocante ao incremento de maiorias absolutas verificou-se, ao longo das sete eleições, à excepção dos anos de 1993 e 2001, uma tendência crescente para a produção de maiorias de mandatos a partir das maiorias de votos, tendo esse registo evoluído de 50 casos em 1979, para 98 em 1997. Em termos médios, em cada eleição o processo de conversão de votos em mandatos produz 78,6 novas maiorias absolutas, originando que em 217,1 dos 275 municípios considerados os governos locais mantenham mais de 50% dos mandatos. Esta alteração permite o aparecimento de uma clara preponderância das maiorias absolutas face às relativas, preponderância essa que não se verificava quando avaliamos os resultados em termos de votos. De facto, a relação entre maiorias (maiorias absolutas/maiorias relativas) mereceu, na conversão de votos em mandatos, incrementos elevados que, para além de situarem sempre, à excepção do caso de 1979, acima de 2 (significando que mais 2/3 das maiorias de mandatos são maiorias absolutas), em alguns casos determinou mesmo um quase desaparecimento das maiorias relativas de mandatos (casos de 1997 com 7,6 e de 2001 com 5,8).

Esta situação originou que 73% dos governos locais determinados pelas eleições a partir de 1979 gozassem de maiorias absolutas de mandatos, sendo que, pela análise que fizemos relativamente à relação entre maiorias, há uma tendência crescente para que o fosso entre maiorias absolutas e relativas se acentue cada vez mais. Veja-se a este propósito que as eleições de 1997 produziram 89,8% de maiorias absolutas de mandatos, tendo esse valor descido para 87,8% em 2002. O valor médio dos últimos sete actos eleitorais é

de 78,9%. Em face destes valores não parece existir hoje uma grande margem para alegar ingovernabilidade no seio dos órgãos executivos dos municípios.

A evolução do benefício cedido pelo processo de conversão de votos em mandatos foi por nós avaliada através da quantificação não só do número de casos em que se verificou um incremento ou redução na percentagem de representação, mas também do valor desse benefício ou prejuízo, o que nos permitiu chegar ao valor do saldo líquido desse efeito. Chegados a este valor podemos verificar que ele, apesar de algo irregular ao longo das sete eleições, foi sempre marcadamente positivo e, portanto, fortemente incrementador da representação dos partidos vencedores das eleições.

Existem já elementos comprovadores da nossa hipótese b) que aponta no sentido do maior benefício prestado pelo processo de conversão de votos em mandatos em favor dos partidos vencedores das eleições em ordem a garantirem as condições formais exigíveis para a governabilidade dos órgãos executivos dos municípios.

2.2. Benefício dos maiores partidos

A análise que fizemos dos efeitos do processo de conversão de votos em mandatos, relativa aos partidos tomados individualmente, confirmou o maior benefício dos maiores partidos.

O PPD-PSD e o PS registaram valores para a diferença entre a percentagem de mandatos e a de votos que se situaram, em regra, acima do valor médio. Os maiores valores para este parâmetro foram sempre, à excepção da eleição de 1979, pertença de um destes partidos. O primeiro deles registou em 1985 o maior valor de sempre (5,8), tendo definido uma evolução sempre crescente de 1989 até às últimas eleições, ano em que se isolou ao obter a marca de 5,5. O PS, por sua vez, definiu uma evolução crescente de 1985 a 1997, tendo registado um ligeiro abaixamento nas últimas eleições. Apesar de em dois casos ter registado valores inferiores ao da média da eleição, em três das sete eleições colheu o melhor benefício entre todos os partidos. Nos dois casos remanescentes situou-se em segundo lugar logo depois do PPD-PSD.

No tocante a este parâmetro e em relação à APU/PCP-PEV e ao CDS-PP, verificamos o comportamento inverso do observado para os grandes partidos. Por norma, registaram valores abaixo do valor médio que, por se caracterizarem por uma certa irregularidade, não permitiram a definição de qualquer tendência.

Os maiores incrementos, em termos médios globais, foram conquistados pelo PPD-PSD e pelo PS ficando para a APU/PCP-PEV e para o CDS-PP reservadas as piores marcas. Assim, sendo verdade que o processo de conversão de votos em mandatos beneficiador de todos os partidos, ele é marcadamente mais favorável aos grandes partidos.

A questão do incremento maiorias absolutas no processo de conversão de votos em mandatos entre os diversos partidos tem leitura análoga à observada relativamente aos outros parâmetros: a maior ou menor expressão eleitoral que caracteriza cada partido determina o maior ou menor benefício colhido. Beneficia mais quem mais maiorias obtém, isto é, os grandes partidos.

O PPD-PSD e o PS, para além de terem definido uma tendência marcadamente crescente ao longo das sete eleições, obtiveram sempre e de forma distanciada, relativamente aos pequenos partidos, os maiores incrementos. Os seus valores médios para os incrementos registados no conjunto das eleições são, respectivamente, 28,1 e 31,1.

A APU-PCP/PEV e o CDS-PP para além de terem registado os piores valores médios para os incrementos das maiorias (9,7 e 5,4, respectivamente), conquistaram valores muito reduzidos no último acto eleitoral (6 para o PCP-PEV e 0 para o CDS-PP).

Associado ao valor do incremento nas maiorias absolutas está o valor da relação entre maiorias. Contudo, não há uma relação directa entre esses valores, tendo-se mesmo registado alguns casos em que a regra do maior benefício dos grandes partidos não se verificou. Fruto dessa situação, os valores médios não estabeleceram, também, uma clivagem de acordo com a expressão eleitoral dos partidos. Apesar disso, nas duas últimas eleições assistimos a um maior benefício dos grandes partidos face aos outros, destacando-se o caso do PPD-PSD que, em 2001, obteve uma marca substancialmente superior ao de qualquer outro partido.

A quantificação do número de casos em que se verificou um incremento ou redução na percentagem de representação e o cálculo do valor desse benefício ou prejuízo, originou para os partidos um saldo líquido que varia de acordo com a sua expressão eleitoral: em todas as eleições se assistiu à partilha entre o PPD-PSD e o PS, cabendo à APU ou PCP/PEV e ao CDS-PP as duas piores posições. Bastará, talvez, dizer que o pior benefício colhido por os dois maiores partidos foi superior ao melhor benefício de qualquer dos outros dois. Mas importa ainda referir que, enquanto a tendência dos primeiros foi, nas últimas quatro ou cinco eleições, marcadamente crescente, no caso dos pequenos partidos, principalmente do CDS-PP, traçou-se uma tendência com sentido inverso.

2.3. Propensão para a obtenção de maiorias

Sabemos já que os partidos portugueses manifestam diferentes propensões para a obtenção de maiorias de votos e que, de uma maneira geral, apresentam maior tendência para as maiorias relativas do que para as maiorias absolutas, apesar de alguns indícios terem surgido, particularmente nas duas últimas eleições, que parece quererem alterar essa realidade. Mas, para que se assista à inversão dessa tendência o papel determinante está reservado ao processo de conversão de votos em mandatos pois ele garante que os partidos obtenham maior percentagem de maiorias absolutas de mandatos do que de maiorias relativas.

O PS, tendo apenas conseguido nas três últimas eleições obter maior peso das maiorias absolutas de votos face às relativas, em termos de mandatos só não o conseguiu em 1979, sendo que, nas restantes eleições, o seu peso relativo, para além de se situar sempre acima de 64% das totais, demonstra uma evolução tendencialmente crescente até 1997, ano em que se cifrou em 83,5%, descendo em 2001 para 79,7%. No caso do PPD-PSD, a situação foi ainda mais esclarecedora: registou sempre maior percentagem de maiorias absolutas de mandatos do que de maiorias relativas; depois duma certa regularidade do peso relativo das primeiras face às totais da eleição, definiu uma tendência para esse parâmetro crescente a partir de 1993, tendo atingido 90,9% em 2001. Também os partidos com menor expressão eleitoral confirmam essa constatação: a APU/PCP-PEV registou sempre maior percentagem de maiorias absolutas de mandatos do que de maiorias relativas, apesar de ter sido alvo de uma redução no peso relativo das primeiras nas últimas eleições autárquicas; o CDS-PP apenas no ano de 1989 obteve maior número de maiorias relativas de mandatos do que de maiorias absolutas, obtendo resultado inverso e até expressivo em todas as outras eleições, particularmente em 1997 e 2001 em que se situou na marca dos 66,7%. Em suma, podemos dizer que o processo de conversão de votos em mandatos, pela via da média mais alta de Hondt, permite inverter a realidade existente no tocante ao peso das maiorias absolutas após a contagem dos votos, fazendo com que, em termos de mandatos, ele se situe para todos os partidos, salvo raros casos pontuais, substancialmente acima dos 50% e, muitas vezes, próximo dos 100%. Devemos, aliás, referir que esse processo chegou mesmo a atribuir a totalidade de mandatos a partidos que obtiveram percentagens de votos que se situavam substancialmente abaixo dos 100%. No estudo que fizemos a este propósito contabilizamos 18 casos de atribuição

da totalidade de mandatos, sendo que eles favoreceram, essencialmente, os grandes partidos: 8 para a AD, 7 para o PPD-PSD, 2 para o CDS-PP e 1 para a APU. O caso mais visível ocorreu em 1985, em Murtosa, a favor do PPD-PSD que, tendo obtido 70,1% dos votos, mereceu a totalidade dos mandatos no órgão executivo do município.

Importa, talvez, referir que a alteração provocada pelo processo de conversão de votos em mandatos na percentagem de maiorias absolutas não é, apenas, fruto da transformação de maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de mandatos, mas também do fenómeno atinente ao aparecimento de novas maiorias relativas, que advém do facto de ser atribuído igual e o maior número de mandatos a partidos que tinham registado diferentes percentagens de votos. A estas chamamos maiorias relativas partilhadas.

A distribuição das maiorias absolutas de mandatos pelos principais partidos concorrentes às eleições para os órgãos executivos dos municípios faz-se seguindo uma variação que é directamente proporcional à sua expressão eleitoral, isto é, cabe aos grandes partidos as maiores quotas-partes, ficando, para os partidos mais pequenos, reservadas cada vez mais modestos quinhões. Por outro lado, verificamos que enquanto os primeiros apresentam uma evolução tendencialmente crescente, ao longo das sucessivas eleições, os últimos evoluíram de forma marcadamente decrescente : a APU/PCP-PEV evoluiu negativamente desde 1982 até 2001, tendo partido da marca de 23,2% das maiorias absolutas de mandatos no primeiro desses anos e chegado ao valor de 8,2% no ano de 2001; o CDS-PP teve sorte idêntica, evoluindo de 9,9%, em 1985, para apenas 0,8%, em 2001. No cômputo geral das sete eleições que consideramos foi, de facto, a lógica da expressão eleitoral que ditou a distribuição das maiorias absolutas de mandatos pelos partidos: o PS registou a melhor marca, obtendo 35,2% das totais, seguindo-se o PPD-PSD com 34,1%, ficando para a APU/PCP-PEV e para o CDS-PP os dois piores valores, ao atingirem, respectivamente, 17,5% e 5,4%. De destacar é o facto da AD constituir um elemento perturbador desta análise já que, apesar da sua curta existência, registou 6,3% do total das maiorias absolutas de mandatos.

2.4. Reforço da bipartidarização da vida política autárquica

O reforço da bipartidarização da vida política das câmaras municipais é um efeito indesmentível do sistema eleitoral autárquico que segue, no nosso país, o método da média mais alta de Hondt. Já tínhamos verificado que o índice de desproporcionalidade

desse método era significativo, particularmente quando observamos a atribuição da totalidade dos mandatos a partidos que atingiram percentagens de votos substancialmente distanciados da marca dos 100%. E este facto ocorreu, como vimos, principalmente em favor dos grandes partidos.

Melhor leitura do resultado deste efeito beneficiador dos grandes partidos que o sistema eleitoral autárquico teima em praticar foi-nos trazida pela análise comparativa das percentagens de mandatos e de maiorias absolutas de mandatos dos grandes e dos pequenos partidos. No primeiro dos casos (percentagens de mandatos) apuramos que as transformações têm sido no sentido do maior benefício dos grandes partidos e do aumento do fosso existente entre estes e os que menores expressões eleitorais têm merecido. E este fosso tem vindo a aumentar gradualmente de 1982 até aos nossos dias, apesar de uma ligeira inflexão no último acto eleitoral que não evitou que a distância percentual entre os somatórios de mandatos obtidos pelos dois principais partidos, relativamente aos conquistados pelos terceiro e quarto partidos, se situasse na marca de 60,4. Este facto é notável se observarmos que o distanciamento registado em 1979 era de apenas 14,6%. Também a clivagem entre os primeiro e terceiro partidos com maior percentagem de mandatos tem tido um comportamento análogo: evoluindo segundo a mesma tendência, partiu em 1979 da diferença de percentagem 8,1 e atingiu, em 2001, a marca de 30,9. Estes valores são o resultado da crescente afirmação de que têm beneficiado os grandes partidos, pois que se em 1979 somaram, no seu conjunto, 52,7% dos mandatos, nas últimas eleições autárquicas conquistaram 77,5% dos totais em disputa.

No caso da partilha das presidências das câmaras municipais com maioria absoluta de mandatos a situação não é diferente, tendo, aliás, evoluído de forma sempre favorável à maior afirmação dos grandes partidos. Os dois maiores partidos garantiram em seu favor, em 1979, 54,2% das maiorias absolutas de mandatos. A evolução com tendência sempre crescente desde esse ano até às eleições de 2001 permitiu-lhes assegurar neste ano a marca de 83,6%. Assim, apenas 13,6% das presidências gozando de maioria absoluta de mandatos estão hoje nas mãos dos pequenos partidos, estando, as remanescentes, distribuídas por outros partidos ou coligações. Como resultado, a diferença da afirmação dos grandes partidos, relativamente ao terceiro e quarto lugar no *ranking* das maiorias absolutas de mandatos, que era, na primeira eleição considerada, de 16,3%, situou-se, em 2001, em 70,0%. O panorama reserva situação semelhante no que ao fosso entre os pri-

meiro e terceiro partidos diz respeito: estando separados em 1979 pela escassa margem de 6,9%, distanciam-se hoje por 36,9 pontos percentuais.

A comparação nestes dois domínios (percentagens de representação dos partidos políticos e percentagens de maiorias absolutas) que se pode estabelecer entre os resultados de votos e de mandatos conquistados permitir-nos-á conhecer mais em detalhe o efeito beneficiador que o processo de conversão de votos em mandatos presta em favor dos partidos de acordo com a sua expressão eleitoral. Para tal, apresentamos aqui apenas a comparação referente às últimas eleições autárquicas, assumindo que o sistema eleitoral se comportou sempre da mesma forma, até porque não se registaram, desde a sua adopção, quaisquer alterações nas suas regras.

Assim, se a representação assegurada pelos votos dos dois grandes partidos, no seu conjunto, se cifrava em 62,3%, após o processo de conversão de votos em mandatos, situou-se em 77,5%. A diferença entre a representação garantida pelos votos pelos primeiro e terceiro partido que era de 23,5%, evoluiu para uma diferença de representação de 30,9% quando de mandatos se passou a tratar. Finalmente, a diferença na conquista de representação entre o grupo dos dois maiores partidos e o grupo dos partidos situados nos terceiro e quarto lugares que era de 42,7% em termos de votos, cifrou-se, em termos de mandatos, em 60,4%.

No tocante à comparação dos valores das percentagens de maiorias absolutas de votos e de mandatos na mesma eleição de 2001, devemos assumir que as diferenças não são tão expressivas. No caso da comparação entre os primeiro e terceiro partidos houve, até, uma inversão, isto é, o último destes aparece mais próximo do primeiro após a conversão de votos em mandatos. Contudo, quer o somatório dos valores de maiorias absolutas registadas pelos dois maiores partidos, quer a diferença entre este somatório e o relativo aos terceiro e quarto partidos, mereceram com o processo de conversão de votos em mandatos uma evolução que foi claramente favorável aos grandes partidos.

Em face destes resultados, podemos afirmar que o sistema eleitoral autárquico vigente gera, no decurso da conversão de votos em mandatos, alterações consideráveis que vão no sentido do aumento da capacidade de afirmação dos grandes partidos face aos mais pequenos, contribuindo, assim para o reforço da bipartidarização.

Em suma, o sistema de representação proporcional seguindo, para a conversão de votos em mandatos, o método da média mais alta de Hondt, apresentou, ao longo das sete eleições consideradas neste estudo, um comportamento que se pode caracterizar por um

comportamento que se traduz, em regra, num maior benefício dos partidos com maior expressão eleitoral. Este benefício é mesmo, relativamente a alguns dos parâmetros avaliados, directamente proporcional à expressão eleitoral conseguida por cada partido, de tal forma que constituiu um instrumento de bipartidarização da vida política autárquica.

Importa dizer, ainda, que o sistema eleitoral vigente gera níveis de representação política que garantem condições formais de governabilidade, rejeitando-se, assim, a argumentação apresentada, a este propósito, pelos partidos apologistas da reforma do sistema eleitoral autárquico. Parece ficar evidente que o seu objectivo é o reforço do poder e não a criação de soluções para as “crises de governabilidade” que este estudo provou não existirem.

Na decorrência do observado, as hipóteses colocadas:

- i) O sistema de representação proporcional com base no método da média mais alta de Hondt, aplicado às eleições autárquicas, gera níveis de representação política (número de mandatos) aos partidos concorrentes que garantem, globalmente, condições formais de governabilidade;
- ii) O processo de conversão de votos em mandatos favorece, de forma muito significativa, os partidos vencedores, pelo que estes partidos tendem a reforçar consideravelmente as suas condições formais de governabilidade;
- iii) O processo de conversão de votos em mandatos favorece os grandes partidos em detrimento dos pequenos partidos, tendo como resultado um claro reforço das condições de governabilidade dos grandes partidos e um crescente domínio dos órgãos executivos dos municípios por parte destes, levando à bipartidarização do sistema;
- iv) Os argumentos que sustentam as propostas de alteração ao actual regime eleitoral autárquico por parte dos maiores partidos relacionam-se fundamentalmente com objectivo de reforço do poder e não com objectivo de resolver “crises de governabilidade”;

mereceram, todas elas, confirmação, pelo que podemos afirmar que, estando assegurada, pelo actual sistema eleitoral, a criação de condições formais de governabilidade nas câmaras municipais, ao ponto de se assistir ao fenómeno do reforço da bipartidarização da vida política das autarquias, a necessidade de reforma do sistema eleitoral, tendo em vista a criação de executivos municipais maioritários, não encontra, neste estudo, corroboração.

Bibliografia

ARCHER, Graça Miragaia, Jorge Costa e Susana Cristina Costa, ***Eleições Autárquicas 76/93 – Atlas eleitoral***, Lisboa, Secretariado Técnico para os Assuntos do processo Eleitoral, 1994.

BARROSO, José Durão, “*Alguns elementos para o estudo dos partidos políticos portugueses: Organização, clivagem ideológica; bibliografia selectiva*”, in *Prospectivas*, Lisboa, fundação Oliveira Martins, 1983.

BESSA, António Marques e Jaime Nogueira Pinto, ***Introdução à Política***, Lisboa, Edições do Templo, 1977.

BETTENCOURT DA CÂMARA, João, ***Análise estrutural contemporânea – A emergência de um modelo: Louis Althusser***, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1993.

- ***Noites de San Casciano – Sobre a Melhor Forma de Governo***, Lisboa, Veja, 1997.

- ***Saussure, Chess and Time – The role of Analogy in a Scientific Revolution***, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1995.

- ***The Social Dimension of Politics***, Sintra, Academia Internacional Liberdade e Desenvolvimento, 1993.

- ***Radcliffe-Brown and Lévi-Strauss – A Reappraisal***, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1995.

- ***Portugal face à III revolução Industrial – Seminário dos anos 80*** (organizador), Lisboa Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1986.

- ***O Processo de Produção de conhecimentos nas Ciências Sociais***, Maputo, UEM, 1977.

BETTENCOURT DA CÂMARA, João e MEIRINHO MARTINS, Manuel Augusto, “***Sociologia Política e Reforma do Sistema Eleitoral***” in ***Pareceres sobre o Anteprojecto de Reforma da Lei eleitoral para a Assembleia da República***, Coimbra, Presidência do Conselho de Ministro, Ministério da Ciência e Tecnologia, faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1997.

BILHIM, João Abreu de Faria, ***Ciência da Administração***, Lisboa: Universidade Aberta, 2000.

BILHIM, João Abreu de Faria, ***Teoria Organizacional***, 2.^a edição revista. Lisboa: ISCSP, 2001.

- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, **Dicionário de Política**, vol. II, (coordenação da tradução de João Ferreira), 11ª edição, Brasília, Universidade de Brasília, 1998 8 edição original: 1983):
- CALDEIRA, Reinaldo e Maria do Céu Silva, **Constituição Política da República Portuguesa 1976**, Lisboa, Livraria Bertrand, 1976.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, Coimbra, Livraria Almedina, 1998.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, **Constituição da República Portuguesa Anotada**, 2ª edição revista e ampliada, 2º vol., Coimbra, Coimbra Editora, 1985.
- **Constituição da República Portuguesa Anotada** (3ª edição revista), 2º vol., Coimbra, Coimbra Editora, 1993.
 - **Constituição da República Portuguesa**, 5ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 1988.
- CARDOSO, António Lopes, **Os Sistemas Eleitorais**, Lisboa, Edições Salamandra, 1993.
- CARNEIRO, Francisco de Sá, **Uma Constituição para os Anos 80**, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1979.
- COSTA, Gonçalo Ribeiro da, **Nova Legislação Autárquica**, Lisboa: Editora Pergaminho, 1999.
- CRUZ, Manuel Braga da, **Sistema Eleitorais: O debate Científico**, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998.
- **Sistema Eleitoral Português, debate Político e Parlamentar**, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998.
 - **“A revisão falhada do sistema eleitoral “**, in *Análise Social*, vol. XXXV, 2000.
- DAHL, Robert Alan, **Análise Política Moderna**, (trad. Sérgio Bath), Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.
- DEUTSCH, Karl, **Política e Governo**, (trad. Maria José C. Mendes), Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979.
- DUVERGER, Maurice, **Ciência Política – Teoria e Método**, (trad. Heloísa de Castro Lima), 3.ª Ed., Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.
- FARREL, David, **Comparing Electoral Systems**, Londres, Macmillan, 1998.
- FILIPE, António, **As oposições parlamentares em Portugal**, Lisboa, Vega Universidade, 2002.
- KERLINGER, Peter – **Metodologia da pesquisa em ciências Sociais – um tratamento conceptual**, (trad. Helena Mendes Rotunda), São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 1988.

- LIJPHART, Arend, *As Democracias Contemporâneas*, (trad. Alexandre Correia e Francisca Bagio), Lisboa, Gradiva, 1989, (edição original: 1984).
- *The Political Consequences of Electoral Laws – 1945-1985*, Washington, American Political Science Association, 1990.
 - *Patterns of Democracy - Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.
 - *Electoral Systems and Party Systems - A Study of Twenty-Seven Democracies*, 1945-1990, New York, Oxford University Press, 1994.
- LIJPHART Arendt e Bernard Grofman, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1994.
- MAGALHÃES, José, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1989.
- *Dicionário da Revisão Constitucional em CD_ROM*, (Quarta revisão), Lisboa, Editorial Notícias, 1997.
- MANN, Peter, *Métodos de Investigação Sociológica*, (trad. Octavia Alves Vello), Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.
- MEIRINHO MARTINS, Manuel Augusto, *Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003.
- *Participação Política e Democracia – o caso português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências e Políticas, 2003,
 - *As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos*, Lisboa, Veja, 1997.
 - *O Poder dos Cidadãos – Ensaio sobre a importância dos Grupos de cidadãos Eleitores no sistema político português – Síntese*, ISCSP – 90 anos, 1906-1996 (separata), Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.
- MILES, M. e A. Humberman, *Qualitative data analysis: a sourcebook of new methods*, Londres, Edit. Sage, 1985.
- MILL, John Stuart, *“Da Verdadeira e da Falsa Democracia; A Representação de Todos, e a Representação da Maioria Apenas”*, in *Considerações Sobre o Governo Representativo*, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1980.
- MIRANDA, Jorge, *O Direito Eleitoral na Constituição*, in *Estudos Sobre a Constituição*, Lisboa, Livraria Petrony, 2 Vol., 1978.
- *As Constituições Portuguesas – de 1822 ao texto da actual da Constituição*, Lisboa, Livraria Petrony, 3ª ed., 1992.
 - *Ciência Política – Formas de Governo*, Rio de Mouro, Pedro Ferreira – Editor, 1996.
 - *Manual de Direito Constitucional*, 6ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.
- MOREIRA, Adriano, *O Novíssimo Príncipe*, Lisboa, editorial Intervenção, 1977.
- *Ciência Política*, Lisboa, Libreria Bertrand, 1979.
- OLIVEIRA, César, *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Temas e Debates, 1996.

PASQUINO, Gianfranco, *Curso de Ciência Política*, Cascais, Principia, 2002.

QUIVY, Raimond e Luc Van Campenhoudt, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, (trad. João M. Marques e Maria Amália Mendes), Gradiva, 1992.

ROCHA, José António de Oliveira, *The Portuguese Administrative State*, Columbia, S. C., South Carolina University Press, 1986

- *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Editorial Presença, 1991.

- *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 1999.

- “*Modelos de Gestão Pública*”, in *Revista de Administração e políticas Públicas*, vol. I, n.º 1, 2000.

SÁ, Luís, *Razões do Poder Local*, Lisboa, Caminho, 1991.

SARTORI, Giovanni, *Partidos e Sistemas Partidários*, Rio de Janeiro, Editora Universidade de Brasília, 1982.(edição original: 1968).

SELLTIZ, C., M JAHODA, M. DEUTSCH e S. M. COOKER, *Métodos da Pesquisa das Relações Sociais*, 2ª. Ed., (trad. Dante Moreira Leite), São Paulo, Editora Herder, 1967.

SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, Livraria Cruz, 1983.

- *O Sistema de Governo Português Antes e depois da Revisão Constitucional*, (3ª edição revista e actualizada), Lisboa, Cognition, 1984.

- “*A Constituição e os Partidos Políticos*”

STOCK, Maria José, “*O centrismo político e os partidos do poder em Portugal*” in *Revista Análise Social* nº 85, vol. XXI, 1985.

FONTES PRIMÁRIAS

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 1979, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 1982, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 1985, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 1989, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 1993, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 1997, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

Eleição para os órgãos das autarquias locais – 2001, resultados do escrutínio provisório por concelho e distrito, STAPE.

PUBLICAÇÕES INSTITUCIONAIS

Constituição da República Portuguesa de 1976, Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1976.

Programa do I Governo Provisório, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa.

Programa do III Governo Provisório, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa.

Programa do V Governo Provisório, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa.

Programa do VI Governo Provisório, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa.

Programa dos I, II e III Governos Constitucionais, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1978.

Programa dos IV Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1979.

Programa dos V Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1980.

Programa dos VI Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1981.

Programa dos VII Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1981.

Programa dos VIII Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1982.

Programa dos IX Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1983.

Programa dos X Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1986.

Programa dos XI Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1987.

Programa dos XII Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1992.

Programa dos XIII Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1996.

Programa dos XIV Governo Constitucional, Apresentação e Debate, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 2000.

Programa do XV Governo Constitucional, Edição Electrónica do Governo da República Portuguesa.

Diário da Assembleia Constituinte n.º 101 de 7 de Janeiro de 1976.

Diário da Assembleia Constituinte n.º 104, I Série, de 14 de Janeiro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 27, I Série, de 14 de Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 29, I Série, 16 de Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 30, I Série, de 19 Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 31, I Série, de 20 Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 32, I Série, de 21 Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 33, I Série, de 22 Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 33, I Série, de 26 Outubro de 1976.

Diário da Assembleia da República n.º 138, I Série, de 30 de Julho de 1977.

Diário da Assembleia da República n.º 13, I Série, de 13 de Novembro de 1992.

Diário da Assembleia da República n.º 20, I Série, de 12 de Dezembro de 1992.

Diário da Assembleia da República n.º 23, I Série, de 18 de Dezembro de 1992.

Diário da Assembleia da República n.º 46, I Série, de 8 de Fevereiro de 2001.

Diário da Assembleia da República n.º 47, I Série, de 9 de Fevereiro de 2001.

DIPLOMAS LEGAIS

Proposta de Lei n.º 34/VIII/GOV de 26 de Junho de 2000.

Projecto de Lei n.º 357/VIII do PPD-PSD de 30 de Janeiro de 2001.

Projecto de Lei n.º 364/VIII do CDS-PP de 1 de Fevereiro de 2001.

Projecto-Lei n.º 360/VIII do BE de 31 de Janeiro de 2001.

Decreto-Lei 27424, de 31 de Dezembro de 1936 (Código Administrativo).

Decreto-Lei n.º 701 A/76 de 29 de Setembro. (Estrutura, competência e funcionamento dos órgãos do município e freguesia).

Decreto-Lei n.º 701 B/76 de 29 de Setembro (Lei eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais).

Decreto-Lei n.º 757/76 de 21 de Outubro (Altera o Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro).

Decreto-Lei n.º 765-A/76 de 22 de Outubro (Altera o Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro).

Decreto-Lei n.º 841-A/76 de 7 de Dezembro (Altera o Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro).

Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março (Atribuições das autarquias locais e competências dos respectivos órgãos).

Decreto-Lei n.º 15/89 de 11 de Janeiro (Organização e Funcionamento do STAPE).

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (Atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos).

Lei n.º 69/78 de 3 de Novembro (Lei do Recenseamento Eleitoral).

Lei n.º 71/78 de 27 de Dezembro Comissão Nacional das Eleições).

Lei n.º 1/79 de 2 de Fevereiro (Lei das finanças locais).

Lei n.º 14-B/85 de 10 de Julho (Altera o Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro).

Lei n.º 25/85 de 12 de Agosto (Altera o Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março).

Lei n.º 29/87 de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais).

Lei n.º 87/89 de 9 de Setembro (Tutela administrativa das autarquias locais e das associações de municípios de direito público).

Lei n.º 97/89 de 15 de Dezembro (Alteração à Lei n.º 29/87 de 30 de Junho – Estatuto dos Eleitos Locais).

Lei n.º 1/91 de 10 de Janeiro (Alteração à Lei n.º 29/87 de 30 de Junho – Estatuto dos Eleitos Locais).

Lei n.º 18/91 de 12 de Junho (Alteração do regime de atribuições das autarquias locais e das competências dos respectivos órgãos).

Lei n.º 31/91 de 20 de Julho (Publicação e difusão de sondagens e inquéritos de opinião).

Lei n.º 35/91 de 27 de Julho (Altera o Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março).

Lei n.º 72/93 de 30 de Novembro (Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais).

Lei n.º 9/95 de 7 de Abril (Lei Eleitoral para as Autarquias Locais).

Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto (Regime jurídico de tutela administrativa).

Lei n.º 50/96 de 4 de Setembro (Altera a Lei n.º 69/78/74 de 7 de Novembro, e o Decreto-Lei n.º 701-B/76 de 29 de Setembro).

Lei n.º 23/97 de 2 de Julho (atribuição de competências das autarquias).

Lei n.º 110/97 de 16 de Setembro (Altera os Decretos-Lei n.ºs 595/74 de 7 de Novembro, 319-A/76 de 3 de Maio, e 701-B/76 de 29 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 757/76 de 21 de Outubro).

Lei n.º 24/98 de 26 de Maio (Estatuto do Direito de Oposição).

Lei n.º 27/96 de 1 de Agosto (Regime jurídico da tutela administrativa).

Lei n.º 33/98 de 16 de Julho (Estatuto do pessoal dirigente das autarquias locais).

Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro (Estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais).

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias).

Lei Constitucional n.º 1/2001 de 14 de Agosto (5ª Revisão Constitucional) – D.R. Número 286 I-A de 12 Dezembro de 2001.

Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro (Primeira alteração à Lei Orgânica n.º 1/2001 de 14 de Agosto).