

AS ELEIÇÕES EUROPEIAS EM PORTUGAL

André Freire

Depois da II Guerra Mundial, a relação de Portugal face ao processo de integração europeia foi marcada por aproximações pragmáticas, nomeadamente, a crescente emigração e o comércio para e com a Europa Ocidental, manifesto através da adesão à Associação Económica do Comércio Livre (EFTA), em 1959, e o acordo comercial com a Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1972. No entanto, a natureza autoritária do regime político não permitia um relacionamento mais próximo, nomeadamente com a CEE¹.

Após o golpe de Abril de 1974, a transição para a democracia em Portugal foi um processo muito polarizado. O Partido Comunista Português (PCP) e outras forças de esquerda propunham alternativas socialistas e terceiro-mundistas. Esta é uma das principais razões pelas quais, para os partidos pró-democracia liberal – como o Partido Socialista (PS), o Partido Social-Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social (CDS) – que reuniram cerca de 72 por cento dos votos nas eleições constituintes de 1975, a opção europeia era a principal referência para o futuro de Portugal. Permitia uma cisão com o autoritarismo, isolacionismo e colonialismo do passado e era, simultaneamente, uma poderosa arma contra os projectos revolucionários².

Em Maio de 1977, Portugal apresentou o pedido de adesão formal à CEE, da qual se tornou membro de pleno direito em Janeiro de 1986. Os objectivos deste artigo³ são analisar, em primeiro lugar, o contexto das eleições para o Parlamento Europeu (PE) em Portugal entre 1987 e 2004 e, em segundo lugar, o comportamento dos cidadãos eleitores e o desempenho dos partidos nestas contendas face às principais eleições (i.e., para o parlamento nacional).

QUADRO INSTITUCIONAL DAS ELEIÇÕES EUROPEIAS

As pessoas habilitadas a votar para a eleição do PE são, em primeiro lugar, cidadãos portugueses adultos e inscritos nos cadernos eleitorais nacionais, mesmo que tenham residência permanente noutro Estado-membro (mas que optem por votar em Portugal por voto postal); em segundo lugar, seguindo uma Directiva Europeia de 1993, todos os cida-

ções da União Europeia (UE) recenseados em Portugal⁴. O direito a ser eleito está reservado a todos os que têm direito a votar para a eleição do PE, independentemente da sua residência, excepto os «inelegíveis» ou «incompatíveis». Os candidatos devem ser apresentados em listas de partidos.

A responsabilidade pela informação cívica dos cidadãos no que diz respeito à eleição do PE está principalmente concentrada nas autoridades eleitorais oficiais – em Portugal a Comissão Nacional de Eleições (CNE) e o Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (STAPE) – que publicitaram o direito dos estrangeiros a participarem neste acto eleitoral.

Com excepção das eleições presidenciais, todas as outras eleições são disputadas de acordo com o sistema de Representação Proporcional de Hondt e não é permitido aos eleitores expressarem preferência por um candidato em particular (sistema de listas fechadas). É por isso que se diz que o caso português é particularmente adequado para testar o modelo das eleições de segunda ordem^{5,6}.

As eleições para o PE são disputadas num único círculo eleitoral nacional (24 mandatos: 1987-1989 e 2004; 25 mandatos: 1994-1999). Por um lado, a diferença entre os sistemas eleitorais para o PE e para as legislativas, em termos de benefício/prejuízo para os partidos pequenos (oito por cento dos votos ou menos) e médios (nove a 20 por cento dos votos), é contraditória: se considerarmos apenas os dois maiores círculos eleitorais (nas legislativas de 2005, com uma magnitude⁷ de 48 e 38 lugares, respectivamente, para os casos de Lisboa e Porto), pode dizer-se que o sistema eleitoral para as legislativas é mais justo; se considerarmos a magnitude média dos círculos (1975-1987: 11,4 mandatos; 1991-2005: 10,5 lugares), o inverso pode ser verdade. Por outro lado, pode claramente dizer-se que o sistema eleitoral para o PE beneficia principalmente os pequenos e médios partidos porque requer menos recursos para campanhas eleitorais, disputadas num único círculo eleitoral⁸.

Durante a campanha eleitoral oficial para o PE, que compreende os doze dias imediatamente anteriores à eleição, os partidos políticos têm acesso diário gratuito a emissões de rádio e televisão, tanto públicas quanto privadas. O acesso gratuito às emissões dos *media* é equitativamente distribuído por todos os partidos que apresentem pelo menos 25 por cento do número total de candidatos às eleições. O financiamento da campanha eleitoral é feito pelo Estado, pelos partidos ou por contribuintes individuais (com limites rigorosos). A ajuda do Estado é atribuída da seguinte forma: 20 por cento são distribuídos equitativamente por todos os partidos concorrentes; os restantes 80 por cento são distribuídos proporcionalmente de acordo com o resultado eleitoral.

CAMPANHAS ELEITORAIS, MOBILIZAÇÃO PARTIDÁRIA E PARTICIPAÇÃO

A orientação política dos partidos face à integração europeia representa uma clivagem política que normalmente corta transversalmente a tradicional divisão esquerda-direita⁹. Dos anos 70 até 1992 a oposição era principalmente entre os chamados «partidos burgueses» (PS, PSD e CDS) e o PCP, apesar deste último ter moderado significativamente a

sua postura política desde 1988, nomeadamente cessando os apelos para a saída de Portugal da CEE. Entre 1992 e cerca de 1997-2002, o CDS-PP juntou-se ao PCP na sua postura política crítica relativamente à integração europeia¹⁰. Desde então, a divisão entre os partidos políticos existente antes de 1992 renovou-se. Nas eleições legislativas de 1999 emergiu um novo partido, o Bloco de Esquerda (BE), que conseguiu eleger um deputado nas eleições para o PE em 2004. Apesar de defender a integração europeia, este partido adopta uma postura marcadamente crítica relativamente ao processo, nomeadamente em termos do défice democrático e da baixa prioridade da política social na agenda da UE.

Quadro 1 > Participação nas eleições para o PE, 1987-2004

	1987	1989	1994	1999	2004
Eleitores	7 787 603	8 121 564	8 565 822	8 681 854	8 821 456
Votantes	5 639 650	4 149 756	3 044 001	3 467 085	3 404 782
Votantes (%)	72,41	51,10	35,54	39,93	38,60
Abstenção (%)	27,59	48,90	64,46	60,07	61,40

Fontes: Sobrinho *et al.*, 2004, pp. 117-120; para 2004: www.cne.pt

Desta forma, existe uma diferenciação política reduzida entre os dois maiores partidos (PS e PSD) nas questões europeias, o que é um factor crucial para explicar dois dos principais traços das eleições para o PE em Portugal. Em primeiro lugar, as campanhas eleitorais para o PE têm sido substancialmente centradas em questões nacionais, especialmente as relacionadas com a avaliação do desempenho do governo em funções¹¹. A este respeito, a campanha de 2004 não foi excepção. Apesar de ter existido alguma (relativamente nova!) oposição entre esquerda (BE, PCP e PS) e direita (PSD e PP), em termos de crítica em relação ao pacto de estabilidade da UE, que os primeiros rejeitaram e a que os segundos aderiram, as principais discussões centraram-se na avaliação do desempenho do governo em funções (declínio económico, crescimento do desemprego, aumento de impostos, etc., face à média europeia).

Em segundo lugar, a insignificante diferença entre os dois maiores partidos é um importante factor para explicar as baixas taxas de participação que encontramos nas eleições para o PE (ver quadro 1). Se excluirmos as eleições extraordinárias de 1987, que coincidiram com as legislativas, a participação média para o período 1989-1999 foi de 41,3 por cento. Considerando apenas os países sem voto obrigatório (11), a taxa média europeia de participação (1979-1999) foi muito mais alta que a portuguesa: 50,2 por cento¹². Em 2004, a média europeia de participação nos 23 países sem voto obrigatório foi 44,99 por cento; a cifra correspondente para Portugal foi de 38,6¹³. Assim, excepto em 1987, Portugal apresentou sempre uma taxa de participação comparativamente baixa. Naturalmente, existem também causas para a abstenção nas eleições para o PE comuns a outros países da UE, nomeadamente a sua natureza de segunda ordem¹⁴ e a ausência de uma ligação clara entre o voto para o PE e a formação do poder executivo na UE.

A participação nas eleições para o PE tem vindo a diminuir entre 1989 e 1994 (ver quadro 1). O aumento da participação que ocorreu entre 1994 e 1999 pode parcialmente ser explicado pela actualização dos cadernos eleitorais feita em 1998¹⁵. No entanto, isto é apenas parte da explicação porque o número absoluto de votantes aumentou realmente de forma significativa. Entre 1999 e 2004 houve um ligeiro decréscimo na participação, mas os números de 2004 foram ligeiramente mais altos quando comparados com os de 1994. Mais uma vez, a diferença entre 1994 e 2004 só pode ser parcialmente explicada pela actualização do censo, porque houve um aumento não despidendo do número de votantes. A decrescente mobilização partidária deve ser eliminada enquanto explicação para o declínio da participação nas eleições para o PE (1989-2004): se considerarmos os gastos com a campanha eleitoral como um bom indicador da mobilização partidária, verificamos que eles têm crescido significativamente (ver quadro 2).

Quadro 2 > Gastos dos partidos nas campanhas para a eleição do PE, 1987-2004

	Quantia total (euros)	Varição entre eleições	Limites para gastos de campanha*
1987	85 479	-	15
1989	219 309	+157	15
1994	1 360 009	+520	200
1999	2 845 681	+109	180
2004	4 014 913	+41	144

Fontes: Sobrinho *et al.*, 2004, p. 112; para 2004: cálculos do autor a partir de informação fornecida pela CNE.

* Em termos de ordenado mínimo nacional por candidato.

Devido à morte do cabeça de lista do PS, António Sousa Franco, durante a campanha, quatro dias antes das eleições de 2004 para o PE, a participação pode ter aumentado e beneficiado os socialistas. Antes das eleições, algumas sondagens apontavam para uma enorme taxa de abstenção: cerca de 70 por cento. Além do mais, de acordo com a informação do European Election Study (EES) 2004 – questões (exclusivamente nacionais) sobre o «momento de decisão eleitoral» e o «reconhecimento do efeito da morte de Sousa Franco na decisão de participar» –, a morte de Sousa Franco levou provavelmente a um ligeiro aumento na participação.

ELEIÇÕES EUROPEIAS, CICLOS ELEITORAIS E DESEMPENHO DOS PARTIDOS

Os resultados das eleições para o PE de 2004 são os seguintes, respectivamente, por percentagem de votos e número de mandatos: PS, 46,4 por cento, 12; «Força Portugal» (PSD e CDS-PP), 34,6 por cento, nove; PCP-PEV (Verdes), 9,5 por cento, dois; BE, 5, um por cento, um; Outros, 4,4 por cento. Estes resultados são relativamente extraordinários. Primeiro, foi o melhor resultado de sempre do PS, tanto em eleições para o PE quanto em legislativas (sempre com as de 2005 incluídas). Segundo, considerando a votação conjunta do PSD e CDS, o seu resultado foi o pior de sempre tanto em eleições para o PE quanto em legislati-

vas. Terceiro, foi o mais forte resultado de sempre no conjunto de forças de esquerda (PS, PCP e BE) tanto em eleições para o PE quanto em legislativas¹⁶. Quarto, pela segunda vez desde 1987, quando o PRD (Partido Renovador Democrático, centro-esquerda) obteve um mandato, um quinto partido (agora o BE) conseguiu fazer-se representar no PE.

Quadro 3 > Variação nos votos apoiantes do Governo em eleições para o PE, 1987-2004

Eleições para o PE	Variação na percentagem de votos do(s) partido(s) no governo: eleições para o PE comparadas com as eleições legislativas anteriores (ou coincidentes)		
	<i>Estado de graça</i> 1-12 meses a contar do início da legislatura	<i>Meio do mandato</i> 13-36 meses a contar do início da legislatura	<i>Final do mandato</i> 37-48 meses a contar do início da legislatura
1987	-12,8		
1989		-17,5	
1994		-16,2	
1999			-0,6
2004		-14,3	

Fontes: Freire, 2004a, 2004b.

Pensamos que apenas uma parte muito pequena da vitória do PS em 2004 pode ficar a dever-se à morte do seu cabeça de lista, principalmente por duas razões: primeiro, muitas sondagens publicadas nos meios de comunicação social entre o início de Maio e 10 de Junho (todas realizadas antes da morte de Sousa Franco) previam um resultado muito similar para o PS; segundo, tanto o número absoluto de votos do PS (1 493 146 e 1 516 001) quanto as respectivas percentagens (43,07 por cento e 46,4 por cento) eram muito similares nas eleições para o PE de 1999 e 2004, por esta ordem. É claro que, conforme já mencionámos, não podemos ignorar um ligeiro aumento na participação que pode ter beneficiado o PS.

Quadro 4 > Percentagem média de votos dos partidos políticos por década em eleições para o PE e legislativas, 1980-2004

Partidos políticos	Tipo de eleição	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Décadas de 1980-2000
PS+PSD	Legislativas	61,1	77,9	78,0	72,3
	PE	60,1	71,7	73,8	68,5
PCP+CDS	Legislativas	26,5	16,1	15,6	19,4
	PE	27,7	21,1	16,7	21,8
PRD	Legislativas	11,5	0,6	-	6,1
	PE	4,4	0,2	-	2,3
Outros	Legislativas	4,1	3,6	4,3	4,0
	PE	6,6	4,0	9,5	6,7

Fontes: Freire, 2004a, 2004b.

Nota: Sobre os procedimentos utilizados para desagregar as coligações pré-eleitorais, ver Freire, 2004a e 2004b.

O resultado das eleições de 2004 para o PE pode talvez compreender-se melhor enquanto um forte castigo ao governo em funções. O executivo do PSD e PP estava a meio do seu mandato e, devido a um enorme esforço para cumprir o défice orçamental imposto pelo pacto de estabilidade da UE – que tinha sido ultrapassado em 2001 pelo governo socialista –, o seu desempenho foi marcado por reduções drásticas no investimento público, nas despesas correntes e em novas admissões na função pública, bem como por um aumento de impostos (neste último caso, contrariamente às promessas eleitorais feitas durante a campanha para as eleições legislativas de 2002...). Estas medidas resultaram numa forte recessão, marcada por sucessivas quedas do produto interno bruto, aumentos significativos de desemprego, e sucessivas perdas de rendimentos para o cidadão médio, especialmente para os funcionários públicos. Portanto, não é de estranhar que as eleições para o PE de 2004 tivessem sido usadas pelos eleitores para castigar o governo em funções. Na verdade, estudos portugueses anteriormente realizados demonstraram claramente que os eleitores usam realmente as eleições para o PE para castigar os governos em funções, especialmente se as eleições europeias tiverem lugar a meio da legislatura (ver quadro 3). Além disso, foi demonstrado que a gravidade do castigo também varia significativamente com a popularidade do Executivo e o desempenho macroeconómico¹⁷.

Apesar de, por vezes, as diferenças não serem impressionantes, do quadro 4 podemos concluir que os dados portugueses confirmam claramente as previsões teóricas que derivam do modelo das eleições de segunda ordem. Devido, provavelmente, a considerações táticas relacionadas com a formação de governos, os grandes partidos (PS e PSD) têm sempre melhores desempenhos nas eleições legislativas (primeira ordem) do que nas eleições para o PE (segunda ordem); por razões simétricas, os eleitores podem «votar mais de acordo com o seu coração» e, portanto, os partidos médios e pequenos sempre tiveram melhores desempenhos em eleições europeias do que em legislativas. O que as eleições para o PE de 2004 têm de extraordinário é o grau em que o desempenho dos pequenos partidos foi melhor do que nas eleições legislativas, o qual ficou a dever-se, em grande parte, ao excelente resultado do BE. O BE tem vindo a demonstrar uma oposição muito atenta e eficaz nas políticas nacionais, e esse comportamento parece ter sido recompensado em 2004.

Desde as eleições legislativas de 1987 que há um forte concentração do voto popular nos dois maiores partidos; esta tem sido interpretada como uma certa *tendência* para o bipartidarismo (sem inverter a situação face ao período 1975-1987 [exclusive], esta evolução foi ligeiramente inflectida em 2005¹⁸). Foi demonstrado que esta tendência de bipartidarização do sistema partidário também se verifica nas eleições para o PE. É por isso que, pelo menos em Portugal, as relações entre as eleições de segunda e primeira ordem reflectem igualmente efeitos de curto e de longo prazo¹⁹. *RJ*

Lisboa, 17 de Abril de 2005

Texto originalmente redigido em inglês. Tradução: José Carlos Pombo

- 1** António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, «From Africa to Europe: Portugal and European Integration». In A. C. Pinto e N. S. Teixeira (eds.) *Southern Europe and the Making of the European Union*, Nova York, Columbia University Press, 2002, pp. 3-25.
- 2** *Ibidem*.
- 3** Embora com pequenas alterações, o presente artigo está em vias de publicação como a entrada referente a «Portugal» no «Dicionário das Eleições Europeias», o qual será publicado quer em francês [Déloye, Yves (ed.), *Dictionnaire des Elections Européennes*, Paris, Economica, com edição programada para Junho de 2005], quer em inglês [Déloye, Yves, e Bruter, Michael (eds), *Encyclopaedia of European Elections*, Londres, Palgrave Macmillan, com a saída para as bancas prevista para o início de 2006].
- 4** Para consultar a legislação relevante sobre a eleição para o PE, ver A. Sobrinho et al., *Um Parlamento Diferente dos Outros*, Lisboa, Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu e Comissão Nacional de Eleições, 2004, pp. 41-79.
- 5** A. Freire e M. Baum, *Election Order and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975-2002*. Comunicação apresentada no 98.º Encontro Anual da American Political Science Association (APSA), Boston/MA, USA, 2002. Comunicação disponível em: <http://apsaproceedings.cup.org/Site/abstracts/014/014004BaumMichae.htm>.
- A. Freire, «Second order elections and electoral cycles in democratic Portugal», *South European Society & Politics*, vol. 9, n.º 3, 2004.
- A. Freire, *Second Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975-2004*, comunicação apresentada na conferência «The European Construction through the prism of the June 2004 European Parliamentary elections», organizada pela French Political Science Association & the Group of European Political Sociology, Strasburg (IEP), 18-19 de Novembro de 2004, no Parlamento Europeu, 2004b. Comunicação disponível em: <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/europe/europe.html>.
- 6** Sobre o modelo das eleições de segunda ordem, ver as seguintes referências fundamentais: K. Reif e H. H. Schmitt, (1980), «Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of european election results», *European Journal of Political Research*, vol. 8, n.º 1, pp. 3-44; Eijk, C. van der e M. Franklin (eds.) (1996), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*, Michigan University Press, Ann Arbor/Michigan: Michigan University Press; ver ainda A. Campbell (1960): «Surge and decline: a study of electoral change», *Public Opinion Quarterly*, 24, pp. 397-418; J. E. Campbell (1993), «Surge and decline: the national evidence», in R. G. Niemi e H. Weisberg (eds.), *Controversies in Voting Behavior*, Washington, Congressional Quarterly Press, pp. 222-240; E. Tuft, (1975), «Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections», *American Political Science Review*, vol. 69, n.º 3, pp. 812-826.
- 7** A magnitude dos círculos eleitorais diz respeito à sua dimensão, isto é, ao número de mandatos em disputa em cada circunscrição eleitoral. A magnitude média dos círculos eleitorais diz respeito ao número médio de representantes eleitos por cada circunscrição no conjunto do território eleitoral em causa. Sobre esta matéria, bem como sobre os respectivos efeitos sobre a competição partidária, ver F. F. Lopes e A. Freire (2002), *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais: Uma Introdução*, Oeiras, Celta, pp. 135-144.
- 8** Ver detalhes em A. Freire, «Second order elections and electoral cycles in democratic Portugal» e A. Freire, «Second order elections and electoral cycles in democratic Portugal, 1975-2004», arts. cit.
- 9** M. C. Lobo, «Legitimizing the EU? Elections to the European Parliament in Portugal, 1987-1999», in A. C. Pinto (ed.), *Contemporary Portugal: Politics, Society and Culture*, Nova York, Columbia University Press, 2003, pp. 207-211.
- 10** Depois da mudança de designação para CDS-PP [CDS-Partido Popular], que coincidiu com uma mudança de liderança e de perfil ideológico, na sequência da derrota nas eleições legislativas de 1991, o PP adoptou uma postura mais crítica face à UE, nomeadamente rejeitando a moeda única. No entanto, depois de 1997, após nova mudança de liderança, o PP começou a aceitar o Euro como uma realidade inalterável. Além disso, desde a sua participação no governo com o PSD (2002-2005) a postura crítica face à UE foi silenciada. Este processo culminou na coligação entre o PSD e o PP («Força Portugal») para as eleições de 2004 (para o PE) e no regresso do PP ao Partido Popular Europeu (em Julho de 2004), do qual tinha sido expulso em 1992.
- 11** M. C. Lobo, «Legitimizing the EU? Elections to the European Parliament in Portugal, 1987-1999», art. cit., pp. 207-211.
- 12** A. Sobrinho, et al., *Um Parlamento Diferente dos Outros*, op. cit.
- 13** Ver jornal *Expresso* de 19 de Junho de 2004.
- 14** Tal como na generalidade dos países da UE 15 [a realidade da UE 25 está ainda pouco estudada], as taxas de participação eleitoral em Portugal nos diferentes tipos de eleições reflectem a sua relativa importância para o funcionamento do sistema político. Por isso, excluindo as eleições europeias de 1987, as taxas mais elevadas de abstenção ocorrem nas eleições para o PE [A. Freire e M. Baum, *Election Order and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975-2002*, op. cit.]. Mais, análises baseadas em dados individuais [1987-99] têm revelado que, por um lado, os mesmos factores sociais e políticos explicam a participação nas eleições legislativas e europeias; por outro lado, as atitudes perante a integração europeia não têm geralmente um efeito significativo nas eleições para o PE [A. Freire e M. Baum, *Election Order and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975-2002*, op. cit.]; M. C. Lobo, «Legitimizing the EU? Elections to the European Parliament in Portugal, 1987-1999», art. cit., pp. 215-220]. Análises preliminares baseadas nos dados do *European Election Study (EES) 2004* apontaram em idêntico sentido.
- 15** A. Almeida e M. Baum, *Election Order and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975-2002*, op. cit.
- 16** O carácter excepcional da vitória do PS, bem como do resultado global da esquerda, só é equiparável [embora ligeiramente superior] ao que se passou nas eleições legislativas de 2005 e, pelo menos por isso, há uma significativa conexão entre as duas eleições. Sobre esta matéria, ver P. T. Almeida e A. Freire, «Two overwhelming victories of the Left: The 2004 European Election and the 2005 Legislative Election in Portugal», *South European Society & Politics*, no prelo.
- 17** A. Freire, «Second order elections and electoral cycles in democratic Portugal», art. cit.
- 18** P. T. Almeida e A. Freire, «Two Overwhelming Victories of the Left: The 2004 European Election and the 2005 Legislative Election in Portugal», art. cit.
- 19** A. Freire, «Second order elections and electoral cycles in democratic Portugal» e A. Freire, «Second Order Elections and Electoral Cycles in Democratic Portugal, 1975-2004», art. cit.