

Partidos Políticos, Grupos de Cidadãos Eleitores e a Eleição de Jovens e Mulheres como Presidentes de Câmara Municipal

Hugo Ferrinho Lopes

Forthcoming, “Manual de Direito Municipal”, ed. Manuel F. Ramos,

Tiago Serrão & Luís F. M. Almeida

Introdução

É difícil imaginar as democracias representativas sem partidos políticos (Schattschneider, 1942).¹ Isto acontece porque a democracia representativa se consolidou com os partidos políticos e estes institucionalizaram-se com a evolução das democracias, a participação política de massas e o desenvolvimento dos parlamentos e sistemas representativos. A centralidade dos partidos está patente no facto de deterem o monopólio da representação política: apenas listas partidárias podem eleger candidatos à Assembleia da República. No entanto, uma exceção notável ocorre nas autarquias locais, onde, a partir de 2001, são permitidas candidaturas de grupos de cidadãos eleitores (GCE) a todos os órgãos.

A implantação e organização territorial são essenciais para os partidos (Poertner, 2023). As estruturas territoriais permitem-lhes envolver as bases, disseminar a mensagem do

¹Este trabalho foi financiado pela bolsa de doutoramento FCT n.º 2020.07270.BD.

partido e representar melhor os interesses locais, ajustando a sua agenda às necessidades de cada território. Nesse contexto, as estruturas locais atuam como intermediárias entre elites políticas e cidadãos, funcionando como “embaixadoras” dos partidos junto da sociedade (Scarrow, 1994). Além disso, a implantação local facilita a influência sobre o poder político ao nível local e o recrutamento de candidatos — nomeadamente, a presidentes de Câmara Municipal (PCM). No entanto, em Portugal, a institucionalização dos partidos coincidiu com a democracia. Com exceção do PCP, os partidos surgiram com o objetivo imediato de disputar eleições, o que resultou em estruturas territoriais relativamente fracas (Jalali, 2007). Por esta razão, a reforma que permitiu candidaturas “apartidárias” podem por a hegemonia dos partidos em causa. Além do mais, candidaturas “independentes” têm o potencial de trazer mudanças para a representação política, contrariando a tendência de eleição de homens envelhecidos por parte dos partidos políticos.

Este capítulo analisa a importância e a relação de forças entre partidos políticos e GCE ao nível local ao longo do período democrático português. Mapeia-se a evolução dessa relação de forças em termos de PCM e investiga-se em que medida isso resulta em diferenças na eleição de jovens e mulheres para edis municipais. Para tanto, recorre-se a dados fornecidos pelo Ministério da Administração Interna, no âmbito de uma parceria entre o Observatório Permanente da Juventude do ICS-ULisboa e a Presidência da República.

Os resultados têm várias implicações sobre o que teoricamente se poderia esperar dos efeitos das inovações democráticas e da abertura da representação a grupos “apartidários”. Na próxima secção, discuto as reformas de engenharia eleitoral aplicadas nas autarquias locais e faço uma distinção entre partidos políticos e GCE. Em seguida, avalio as diferenças nos perfis dos PCM entre candidaturas partidárias e “apartidárias”, nomeadamente ao nível da idade e sexo dos edis municipais. Por fim, discuto as implicações dos resultados para a literatura sobre partidos políticos, representação política e autarquias locais.

Reformas eleitorais no poder local, partidos políticos e grupos de cidadãos

Em Portugal, foram introduzidas algumas reformas de engenharia institucional ao poder local: a limitação de três mandatos consecutivos para presidentes dos órgãos executivos, o alargamento do direito de voto a imigrantes, os Orçamentos Participativos, o voto antecipado, os referendos locais, a possibilidade de os cidadãos intervirem nas assembleias municipais, de solicitarem a convocação de reuniões extraordinárias e a faculdade de os cidadãos se organizarem em associações de bairro (ver Freire e Lisi, 2015). Essas e outras reformas podem ter consequências na melhoria da democracia participativa e da representação política. Por exemplo, a limitação de mandatos teve um efeito no aumento de políticas mais conservadoras em termos fiscais: os autarcas que estavam impedidos de se recandidatam gastaram menos, foram mais eficientes com os recursos financeiros ao seu dispor e reduziram a dívida do seu executivo (Veiga et al., 2017; Lopes da Fonseca, 2020).

Uma das mais importantes reformas do sistema eleitoral autárquico decorreu da revisão constitucional de 1997 e da subsequente aprovação da lei eleitoral para os órgãos das autarquias locais (LEOAL) em 2001. O número 4 do artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “as candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por *grupos de cidadãos eleitores*, nos termos da lei”. Esta revisão pôs fim ao monopólio partidário da representação política nas autarquias locais, abrindo caminho para candidaturas “apartidárias” às assembleias municipais (AM) e câmaras municipais (CM). Tratou-se de uma uniformização em relação ao que já estava previsto para as eleições das assembleias de freguesia (AF). Aqui reside uma importante diferença em relação às eleições legislativas e europeias, nas quais os partidos ainda detêm o monopólio da representação. Mas de que forma se distingue um partido de um GCE?

Um partido pode ser considerado uma organização que visa influenciar o Estado, procu-

rando ocupar posições nos órgãos de governo e promovendo políticas públicas que refletem as suas ideologias e objetivos. Por outro lado, os GCE são um conjunto de cidadãos que, nos termos da CRP e da LEOAL, podem apresentar uma candidatura direta (sem intervenção dos partidos políticos) às eleições para os órgãos das autarquias locais (artigo 16.º, n.º 1, LEOAL).

Há várias diferenças entre candidaturas de partidos, coligações partidárias e GCE. A principal é o facto de os partidos políticos terem uma existência anterior e independente de uma coligação, além de encarnarem propostas políticas diversas com uma abrangência nacional. Para que uma organização seja classificada como partido, é necessário que ela esteja em condições de formular e apresentar um programa de políticas públicas, seja dotada de estruturas que permitam a participação dos seus membros e tenha capacidade de *perdurar para além do ato eleitoral*. Ora, apenas o primeiro desses critérios é partilhado pelos GCE. Já o propósito de uma coligação eleitoral, seja de âmbito nacional, regional ou local, consiste em que as diversas partes, através da mediação de diferenças e de um acordo de vontades, apresentem uma candidatura conjunta às eleições. Por sua vez, os GCE constituem-se especificamente para concorrer a uma determinada eleição, de âmbito local, e, portanto, *não existem nem têm identidade política antes desse processo*. Por essa razão, não é possível formar uma coligação de GCE, nem entre partidos e GCE, nem confirmar uma candidatura sob um determinado slogan antes do processo eleitoral.

Existem vários requisitos para a apresentação de uma candidatura de um determinado GCE que são partilhados por partidos e coligações partidárias. É necessário cumprir critérios de elegibilidade, de representação de género (agora exigida em todos os órgãos das autarquias locais, conforme a Lei Orgânica 1/2019, de 29 de março) e de pluridisciplinaridade. Assim como os partidos, é necessário que os GCE entreguem o orçamento de campanha à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), designem um mandatário financeiro, publiquem o anúncio desse mandatário num jornal de tiragem nacional, abram uma conta bancária específica para a prestação de contas de campanha (a partir

da qual devem ser realizados todos os movimentos relacionados com receita e despesa) e, após as eleições, enviem os gastos efetivos à ECFP.

Todavia, ao contrário dos partidos, que detêm um orçamento próprio estabelecido a nível nacional, os GCE precisam de garantir financiamento próprio ou obter apoios para cobrir as várias despesas da campanha. O nome, símbolo e sigla dos GCE também estão sujeitos a aprovação pelo Tribunal. Assim como os partidos, os GCE podem apresentar candidatura simultânea à AM, CM e até às AF, mas desde que incluam subscrições de 1% de um determinado número de cidadãos recenseados em cada freguesia (n.º 5, art.º 19.º da LEOAL). Esta é uma diferença essencial: enquanto os partidos não precisam de subscrições para apresentar uma candidatura, os GCE são obrigados a apresentar uma lista de proponentes. Essa lista segue a fórmula $n/3 \times m$, em que n corresponde ao número de eleitores recenseados e m ao número de mandatos a eleger. Note-se, contudo, que os resultados dessa fórmula são ajustados para evitar que o número de subscritores seja demasiado baixo ou excessivamente elevado.²

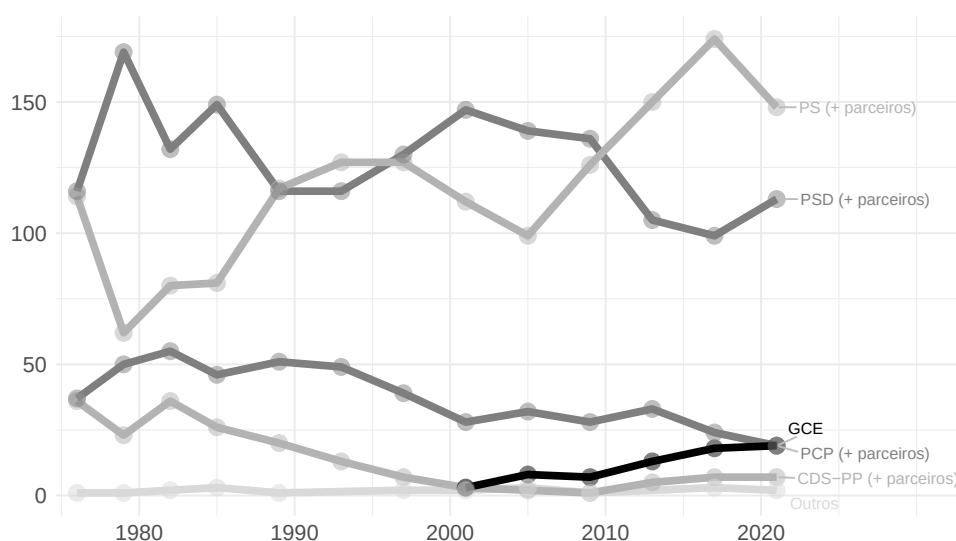
Tipo de candidatura e características dos Presidentes de Câmara

A revisão da lei que permitiu candidaturas de GCE mudou algo na representação política ao nível dos PCM? A Figura 1 demonstra a relação de forças por tipo de candidatura à presidência de CM. Por um lado, o PSD foi o partido com o histórico mais relevante em termos de presidências de CM até 2013, ano em que a limitação de mandatos para este cargo entrou em vigor. Um estudo demonstra que presidentes de CM que se recandidatam ao cargo têm aproximadamente 15 pontos percentuais de vantagem em relação ao seu principal competidor (Lopes da Fonseca, 2017). Esta reforma retirou essa vantagem ao

²Consultar o Manual de Candidatura de GCE da Comissão Nacional de Eleições e Fialho (2021) para mais informações.

PSD, que, desde então, foi ultrapassado pelo PS, embora tenha ligeiramente recuperado terreno em 2021. Como os presidentes de CM que estão a cumprir o seu terceiro mandato não poderão recandidatar-se no final de 2025, espera-se uma alteração desta relação de forças, embora a magnitude e a tendência ainda sejam incertas. Por outro lado, observou-se uma tendência de declínio quase linear no número de presidências detidas pelo PCP e CDS-PP desde meados dos anos 80.

Figura 1: Presidências de câmara municipal, por partido ou GCE (1976-2021).



Fonte: Ministério da Administração Interna.

Mais importante, a Figura 1 demonstra como os GCE alcançaram sucesso eleitoral ao longo dos anos, desafiando a hegemonia dos partidos. de Sousa e Maia (2017) sugerem que a introdução das candidaturas independentes não apenas estimulou a alternância nos órgãos autárquicos e promoveu uma certa renovação das elites, como também se traduziu num aumento da competitividade. No entanto, essa competitividade parece ter ocorrido à custa dos partidos menores, como o PCP e o CDS-PP. Em 2001, apenas três Câmaras Municipais foram conquistadas por candidaturas “apartidárias”. Os padrões de competição política interpartidária não foram significativamente afetados pela introdução de candidaturas “independentes” (Almeida, 2008). Porém, em 2021, os GCE alcançaram

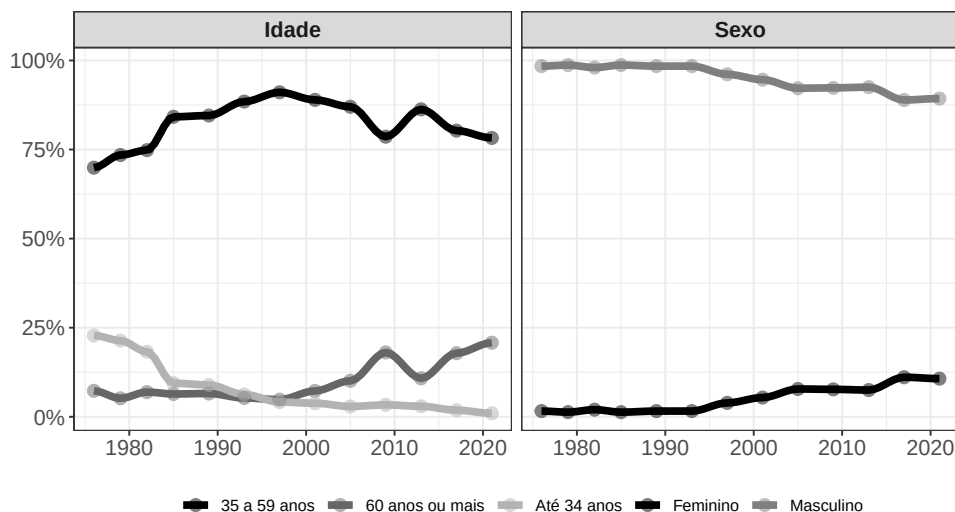
um número de presidências equivalente ao das candidaturas lideradas pelo PCP (19), tornando-se a terceira força política a nível local.

de Sousa e Maia (2017) mostram que esse sucesso é especialmente prevalecente em municípios com níveis de instrução e rendimento mais elevados. Além disso, municípios liderados por independentes tendem a estar associados a uma melhor qualidade da democracia local (de Sousa et al., 2023). Estes resultados são especialmente relevantes considerando que a desproporcionalidade do sistema eleitoral autárquico favorece a concentração de votos nos principais partidos e penaliza as pequenas (e novas) candidaturas, em particular os GCE (Freire e Lisi, 2015).

Quanto às características de quem obtém tais cargos, não houve alterações substanciais: a grande maioria dos PCM são homens de meia-idade (entre os 35 e os 59 anos). A Figura 2 ilustra essa tendência. Embora o número de mulheres PCM esteja muito aquém do equilíbrio de género, com uma evolução lenta e ainda muito abaixo daquela observada na assembleia da república (ver Espírito-Santo e Weeks, 2022), houve uma mudança significativa em termos etários. Um estudo anterior aponta para uma renovação abrupta da elite política portuguesa que ascendeu ao poder nacional após a transição democrática, resultando numa rápida ascensão de jovens, mas que se dissipou à medida que a democracia se consolidou (Ferrinho Lopes et al., 2021). Os dados que apresento seguem a mesma linha: a idade média de um PCM ao longo da história democrática foi de 48 anos. No entanto, essa média aumentou quase 10 anos desde a primeira eleição democrática (1976: $\mu=43$ anos; 2021: $\mu=52$ anos), de forma muito semelhante ao que ocorreu no governo nacional (ver Ferrinho Lopes, 2024). Além disso, 22,8% (47 em 304) dos PCM eleitos em 1976 tinham até 34 anos de idade, enquanto atualmente os jovens representam menos de 1% dos edis municipais (três em 308). Hoje, o papel dos jovens na vida dos municípios parece estar mais restrito a órgãos consultivos, como os Conselhos Municipais da Juventude (Almeida et al., 2023). Ainda assim, são necessários mais dados para compreender a composição das CM e AM como um todo em termos de inclusão de mulheres e jovens na

arena política local em Portugal.

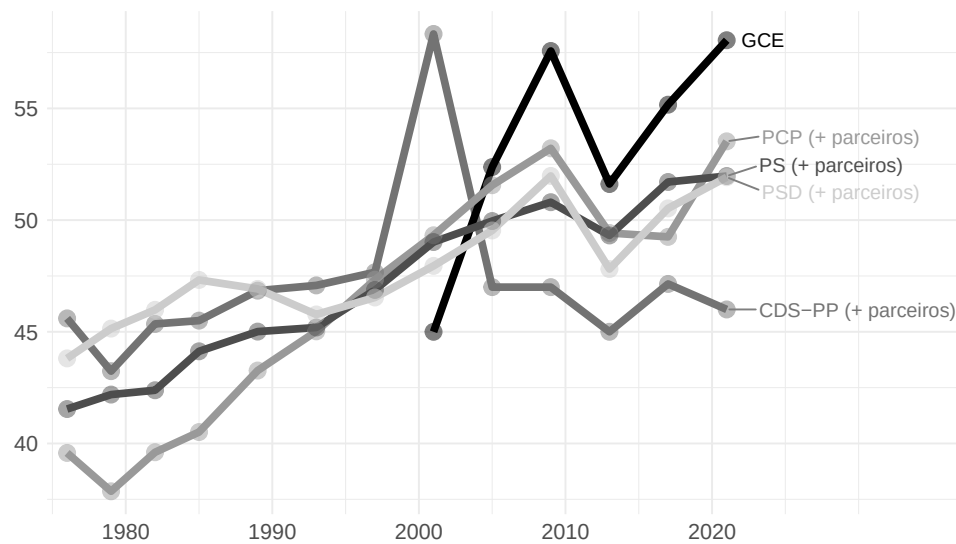
Figura 2: Características etárias e sexo dos presidentes de câmara municipal (1976-2021).



Fonte: Ministério da Administração Interna.

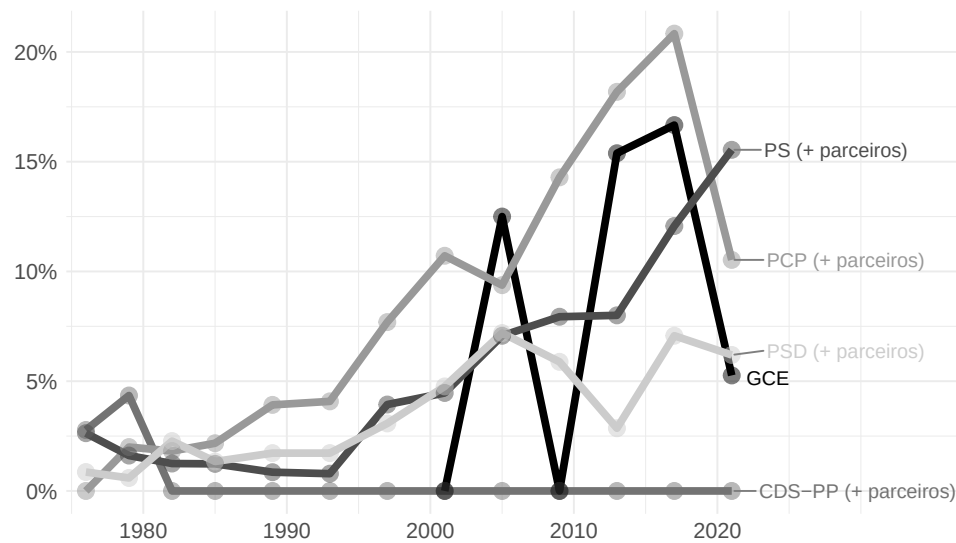
Sabe-se, contudo, que uma parte considerável dos GCE foi formada devido a divergências na escolha de candidatos dentro dos partidos políticos. Talvez pela mesma razão, Angenendt (2023) mostra que, na Alemanha, não há diferenças significativas em termos demográficos entre independentes e partidos ao nível local. Em Portugal, parece ocorrer o mesmo: os GCE não trazem melhorias significativas em termos de eleição de jovens e mulheres para PCM. As Figuras 3 e 4 mostram a evolução da idade média e da proporção de mulheres eleitas para presidências de CM, distinguindo entre partidos (ou coligações de partidos) e GCE. De facto, na primeira vez em que se apresentaram a votos, os GCE elegeram mais PCM jovens e mulheres do que os partidos convencionais. No entanto, com a sua institucionalização, os GCE não só se tornaram semelhantes aos partidos políticos, como hoje os presidentes de CM eleitos por GCE tendem a ser mais velhos e predominantemente homens, em comparação com os eleitos pelos partidos políticos.

Figura 3: Média de idade dos presidentes de Câmara, por partido/GCE (1976-2021).



Fonte: Ministério da Administração Interna.

Figura 4: Percentagem de mulheres como presidentes de Câmara, por partido/GCE (1976-2021).



Fonte: Ministério da Administração Interna.

Notas conclusivas

Este capítulo analisa a importância e a relação de forças entre partidos políticos e GCE ao nível de presidências de câmara em Portugal ao longo do período democrático, bem como até que ponto isso resulta em diferenças na eleição de jovens e mulheres para edis municipais. A abertura das candidaturas “apartidárias” nas eleições autárquicas portuguesas foi uma inovação que poderia levar a uma maior diversificação da representação política. Contudo, os dados apresentados neste capítulo revelam que, apesar do sucesso das candidaturas “independentes”, este fenómeno não resultou em mudanças substantivas na composição demográfica dos PCM.

A expectativa de que os GCE pudessem alterar o perfil dos PCM — trazendo mais diversidade etária e de género — não se concretizou. Os GCE não apenas não parecem trazer inovações em termos de eleição de jovens e mulheres, como os resultados sugerem o oposto. Os GCE, que inicialmente pareciam promissores para a renovação política, especialmente no que concerne à eleição de jovens e mulheres, acabaram por se institucionalizar e alargar os padrões partidários. Se algo, os GCE representam “mais do mesmo”: a eleição de homens cada vez mais velhos para PCM.

Portanto, a evidência aponta para uma contínua desproporção das elites políticas locais face à sociedade, reforçando a ideia de que a abertura a candidaturas independentes, por si só, não é suficiente para provocar uma transformação na eleição de líderes municipais. Os resultados têm várias implicações sobre o que se poderia teoricamente esperar como efeitos de inovações democráticas e da abertura da representação a grupos “apartidários”. Isso pode ocorrer porque alguns — certamente não todos — desses grupos são fruto de divisões internas nos partidos políticos. No entanto, é necessária mais investigação para compreender melhor essa tendência e alargar os dados ao nível de todos os eleitos (senão mesmo candidatos) nos órgãos das autarquias locais.

Referências

- Almeida, Luís Filipe Mota, Cláudia S Costa, Noel Gomes, Hugo Ferrinho Lopes, e Tânia Maia. 2023. *A Participação dos Jovens nos Municípios e os Conselhos Municipais da Juventude*. Coimbra: ValorGlocal.
- Almeida, Maria. 2008. “Party Politics in Portugal: Municipalities and Central Government.” *European Societies* (3): 357–378.
- Angenendt, Michael. 2023. “Membership and participation in independent local parties: Patterns and explanations.” *Party Politics* 29 (3): 424–434.
- de Sousa, Luís, Nuno F da Cruz, e Daniel Fernandes. 2023. “The Quality of Local Democracy: An institutional analysis.” *Local Government Studies* 49 (1): 1–29.
- de Sousa, Luís, e Jayane Maia. 2017. “Participação eleitoral e candidaturas independentes nas eleições autárquicas.” Em *Portugal Social em Mudança-Retratos municipais*, organizado por João Ferrão e Ana Delicado, 9–19. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Espírito-Santo, Ana, e Ana Catalano Weeks. 2022. “Gender and Politics in Portugal.” Em *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, organizado por Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães, e António Costa Pinto, 407. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrinho Lopes, Hugo. 2024. “Radical right advance and party system change: the 2024 Portuguese snap elections.” *West European Politics* (Online First). <https://doi.org/10.1080/01402382.2024.2372752>.
- Ferrinho Lopes, Hugo, Pedro Silveira, e António H. Lopes. 2021. *Sub-representação de uma Geração. Jovens na Assembleia da República, Governo e Parlamento Europeu (1976-2019)*. [Research Brief]. Lisboa: Observatório Permanente da Juventude do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Fialho, António José, coord. 2021. *Guia Prático do Processo Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Freire, André, e Marco Lisi. 2015. “Reformas eleitorais autárquicas (passadas e futuras).” Em *A Reforma do Poder Local em Debate*, organizado por Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno F. da Cruz, e Susana Jorge, 109–120. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais Lisboa.
- Jalali, Carlos. 2007. *Partidos e Democracia em Portugal, 1974–2005: Da Revolução ao Bipartidarismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lopes da Fonseca, Mariana. 2017. “Identifying the source of incumbency advantage through a constitutional reform.” *American Journal of Political Science* 61 (3): 657–670.
- Lopes da Fonseca, Mariana. 2020. “Lame ducks and local fiscal policy: Quasi-experimental evidence from Portugal.” *The Economic Journal* 130 (626): 511–533.

- Poertner, Mathias. 2023. “Building the Party on the Ground: The Role of Access to Public Office for Party Growth.” *The Journal of Politics* 85 (4): 1516–1528.
- Scarrow, Susan E. 1994. “The ‘paradox of enrollment’: Assessing the costs and benefits of party memberships.” *European Journal of Political Research* 25 (1): 41–60.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942. *Party Government*. New York: Rinehart.
- Veiga, Francisco, Linda Veiga, Bruno Fernandes, e João Martins. 2017. *Limitação de Mandatos. O Impacto nas Finanças Locais e na Participação Eleitoral*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Nota Biográfica

Hugo Ferrinho Lopes é bolseiro de doutoramento FCT em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com passagens pelo Instituto Universitário Europeu (Florença) e pelo Conselho Superior de Investigação Científica (Madrid). Trabalha sobre partidos políticos, representação política, eleições, comportamento político e juventude na política. Publicou em revistas científicas como a *West European Politics*, *International Political Science Review*, *Journal of Elections*, *Public Opinion and Parties* e *Transfer: European Review of Labour and Research*. É coautor do livro “A Participação dos Jovens nos Municípios e os Conselhos Municipais da Juventude” (ValorGlocal, 2023).