



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Gabinete do Ministro dos Assuntos Parlamentares

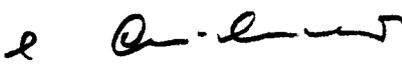
Recebido às
17:40 h

Ofº 1282/ MAP - 10 de Fevereiro de 2011

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Deputado Osvaldo de Castro

Assunto: Relatório sobre o processo eleitoral “Eleições Presidenciais
2011”

Encarrega-me o Ministro dos Assuntos Parlamentares de junto enviar,
cópia do ofício n.º 643/2011, de 9 do corrente, do Gabinete do Ministro da
Administração Interna, e relatório a ele anexo, referente ao assunto acima
identificado.

Com os melhores cumprimentos, 

O Chefe de Gabinete



Luís Guimarães de Carvalho

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões	
CACDLG	
N.º Série	387 419
Entidade/Assunto n.º	124 Data: 10/2/2011



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DO MINISTRO

GABINETE DO MINISTRO DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES Entrada N.º <u>1164</u> Processo N.º <u>10/02/2011</u>

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete
de S. Exa. o Ministro dos
Assuntos Parlamentares
Palácio de S. Bento
1249-068 LISBOA

Sua Referência: Sua Comunicação: Of.643/2011 09-02-2011
Proc.609/2010

ASSUNTO: ENVIO DE RELATÓRIO.

Encarrega-me S. Exa. o Ministro da Administração Interna de enviar o relatório anexo, solicitando a S. Exa. o Ministro dos Assuntos Parlamentares a sua entrega ao senhor presidente da 1ª Comissão da Assembleia da República, tendo em vista a audição que irá ter lugar na próxima 6ª feira, dia 11 de Fevereiro, pelas 15H00.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

A. J. Coelho dos Santos

CS/RA



Natureza

Este documento é o resultado material inicial do estudo em realização pela Universidade do Minho sobre o processo eleitoral “Eleições Presidenciais 2011”.

Pretende relatar-se os resultados iniciais da análise em curso aos trabalhos preparatórios do acto eleitoral do dia 23 de Janeiro de 2011, bem como dos acontecimentos associados à incapacidade de muitos eleitores não terem conseguido obter atempadamente informação sobre a sua situação eleitoral (número de eleitor e local de voto).

A análise efectuada contempla os aspectos de natureza tecnológica e de natureza organizacional, não sendo endereçados neste estudo os aspectos de natureza jurídica e política.

Autoria

Luis Amaral

(Professor Associado do Departamento de Sistemas de Informação da Escola de Engenharia da Universidade do Minho)

Alexandre Santos

(Professor Associado do Departamento de Informática da Escola de Engenharia da Universidade do Minho)

Francisco Moura

(Professor Associado do Departamento de Informática da Escola de Engenharia da Universidade do Minho)

Índice

1. Nota Prévia	2
2. Síntese da situação	3
3. Conclusão	10

1. Nota Prévia

Face às ocorrências registadas no acto eleitoral do dia 23 de Janeiro de 2011, S. Exa. o Senhor Ministro da Administração Interna solicitou à Universidade do Minho a análise ao sucedido, bem como o estabelecimento de recomendações para a resolução dos problemas identificados e acompanhamento do próximo processo eleitoral.

Pretende-se com este trabalho a identificação clara dos acontecimentos, das razões que os determinaram e, principalmente, a identificação de iniciativas que impeçam a sua repetição.

O trabalho estrutura-se em três fases:

1. Análise da situação no dia 23 de Janeiro de 2011
2. Estabelecimento de recomendações para a resolução dos problemas identificados
3. Acompanhamento do próximo processo eleitoral

A primeira fase iniciou-se a 25 de Janeiro de 2011 prevendo-se que decorra ao longo de 10 semanas. Contudo, as recolhas e os trabalhos já realizados permitem desde já apresentar neste documento um relatório da situação bem como do resultado da análise entretanto realizada.

Os trabalhos de análise prévia apresentados neste documento encontram-se suportados por documentação técnica, incluindo os registos dos comportamentos dos equipamentos activos da infra-estrutura tecnológica, disponibilizada pela Secretaria de Estado da Administração Interna, pela Direcção Geral de Administração Interna, pela Unidade de Tecnologias de Informação e Segurança do MAI, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pela Agência para a Modernização Administrativa, pelo Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, bem como num conjunto de entrevistas realizadas com as entidades envolvidas entre os dias 28 de Janeiro e 07 de Fevereiro de 2011.

Deve realçar-se a franca colaboração e elevado grau de profissionalismo, conhecimento e disponibilidade de todas as entidades e equipas que têm sido envolvidas neste trabalho.

2. Síntese da situação

A Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei nº 47/2008) que estabelece o novo regime jurídico do recenseamento eleitoral veio trazer mudanças significativas ao processo eleitoral por via, entre outras, quer do recenseamento automático dos eleitores na Base de Dados do Recenseamento Eleitoral e conseqüente atribuição automática do número de eleitor, quer pela utilização do Código Postal como determinante da circunscrição eleitoral dos eleitores detentores do Cartão de Cidadão. É nossa convicção que o processo eleitoral terá de ser reestruturado para no futuro se adequar a estas novas realidades.

Nota-se que o processo actualmente implementado, mantendo os cadernos eleitorais indexados pelo número de eleitor, implica o conhecimento do número de eleitor e local de voto por parte do cidadão.

Conhecer o seu número de eleitor bem como o local de votação é um dever do cidadão, expresso na Lei nº 47/2008, competindo à DGAI garantir os meios que permitam o acesso a essa informação.

O Estado tem informado os cidadãos da sua obrigação de conhecer o seu número e local de voto e também informa dos canais que disponibiliza para o efeito. Essa informação realiza-se de modo continuado e sistemático ao cidadão aquando da obtenção do seu Cartão de Cidadão. Realiza-se também, de modo esporádico, através de amplas campanhas de comunicação que antecedem os actos eleitorais, conforme aconteceu nas Eleições Presidenciais de 2011.

Assim, a nova lei, estabelecendo o recenseamento eleitoral e a atribuição do número de eleitor de forma automática, alterou o processo eleitoral mantendo a importância do conhecimento pelo cidadão eleitor do seu número de eleitor. Note-se que o processo actualmente implementado não implica a entrega automática ao cidadão de qualquer documento em que esteja inscrito o seu número de eleitor e circunscrição eleitoral, atribuindo-lhe um papel mais pró-activo na obtenção dessa informação.

Realça-se que se o número de eleitor e local de voto forem conhecidos pelo eleitor, o processo estabelecido deverá funcionar normalmente, sem manifestar os problemas ocorridos no passado dia 23 de Janeiro.

Apesar dos alertas realizados, muitos eleitores não cumpriram atempadamente a sua obrigação de informação e apresentaram-se para votar sem conhecimento do seu número de eleitor e do local de voto correctos.

Os procedimentos estabelecidos para dar resposta a esta necessidade no dia das eleições já se encontravam disponíveis para consulta no período que o antecedeu. A administração eleitoral não terá estabelecido e montado os adequados processos alternativos ou complementares (p.ex. CDs para pesquisa local, impressões por ordem alfabética, etc.), utilizando as funcionalidades já disponibilizadas pelo SIGRE e que teriam permitido às Comissões Recenseadoras prestar a

informação aos eleitores com a desejável rapidez. Face a uma concentração da procura desta informação durante o acto eleitoral do dia 23, os canais estabelecidos mostraram-se insuficientes para suportar um nível de resposta adequado.

Note-se que certamente contribuiu para essa concentração da procura de informação o facto da comunicação social ter começado a difundir a partir das 10h30m, através de estações de rádio e, depois das 13h, através de canais de TV, a informação de que todos os eleitores portadores do Cartão de Cidadão deveriam verificar a sua situação eleitoral. A forma como esta informação foi interpretada induziu uma procura desnecessária para muitos eleitores da reconfirmação da sua informação de número de eleitor e local de voto.

A inexistência de procedimentos locais alternativos aos meios disponibilizados centralmente implicou a incapacidade de, em tempo útil, identificar correctamente o número de eleitor e local de voto, conduzindo a situações em que alguns eleitores não conseguiram obter com a desejada rapidez essa informação.

Em síntese, o problema resulta da situação em que o cidadão desconhecendo o seu número de eleitor e local de voto se depara com dificuldade em obter essa informação de forma expedita, no dia da eleição.

Para a compreensão dos factores condicionadores do processo eleitoral, importa olhar para esta situação com duas perspectivas complementares. Uma de base tecnológica e uma outra de base organizacional.

Perspectiva de base tecnológica

No que diz respeito à plataforma de base tecnológica de apoio à realização deste acto eleitoral, deve considerar-se que todo o processo é apoiado pela Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE) que tem por finalidade organizar e manter permanente e actual a informação relativa aos cidadãos eleitores inscritos no recenseamento eleitoral. Todas as operações realizadas sobre a BDRE são acompanhadas e fiscalizadas pela Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPd).

Outra componente tecnológica fundamental é o Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE) que assegura o recenseamento automático dos cidadãos, mediante a adequada interoperabilidade com a plataforma de serviços comuns do Cartão de Cidadão, com os sistemas de identificação civis e militares dos cidadãos nacionais e com o sistema integrado de informação do SEF no caso dos cidadãos estrangeiros e garante centralmente, no âmbito da BDRE, a consolidação e actualização da informação que nela consta.

Todo o eleitor, desde que devidamente identificado, tem o direito de conhecer a informação existente na BDRE que lhe respeite, bem como o de exigir a sua correcção em caso de erro ou omissão.

Para disponibilizar ao cidadão a informação existente na BDRE, e que lhe respeite, estão há longo tempo implementados os seguintes canais e mecanismos distintos:

- Através do serviço do Portal SIGRE external, interface do SIGRE, acedido da Internet a partir do URL <http://www.recenseamento.mai.gov.pt/>;
- Através do serviço do Portal do Eleitor acedido da Internet a partir do URL <http://www.portaldoeleitor.pt/>;
- Através do serviço SMS 3838 acedido a partir de qualquer operador de telecomunicações nacional, enviando um pedido no formato: RE <espaço> n.º de Identificação civil sem check.digito <espaço> data de nascimento;
- Através da Comissão Recenseadora (C.R.) que funciona na Junta de Freguesia da área da residência do eleitor, que dispõe de acessos privilegiados. Cada Comissão Recenseadora possui três credenciais ('Nome de Utilizador' e 'Palavra-Chave'), uma para cada perfil de acesso (Administrador, Gestor e Consulta) que dão acesso à aplicação SIGREweb (<https://sigre.mai.gov.pt>), de forma segura, garantindo que a informação do recenseamento eleitoral só está acessível a utentes autorizados;
- Através do serviço de Call Center DGAI acedido através do número 808206206.

Todos estes serviços, coordenados pela Direcção Geral de Administração Interna, DGAI, possuem uma arquitectura tecnológica necessariamente articulada já que são responsabilidade de diferentes entidades, a saber:

- Direcção Geral de Administração Interna (DGAI)
- Unidade de Tecnologias de Informação e Segurança (UTIS)
- Agência para a Modernização Administrativa (AMA)
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

e ainda o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça (ITIJ), no que diz respeito à exportação diária do conjunto de novos eleitores e à divulgação dos resultados dos escrutínios provisórios, e um conjunto de entidades e serviços contratados.

Todos os serviços associados a informações de recenseamento eleitoral têm também uma arquitectura tecnológica necessariamente articulada já que todos eles necessitam, obviamente, de aceder de forma auditável, pela CNPD, à informação existente na Base de Dados do Recenseamento Eleitoral.

Deve igualmente referir-se que os canais e serviços anteriormente identificados (portais, SMS, call center) não estão, ou estiveram, unicamente disponíveis durante os períodos em que se desenvolvem os processos eleitorais. Aliás, todos estes serviços e interfaces tecnológicas funcionaram com normalidade no período que antecedeu o dia eleitoral, não tendo sido reportadas quaisquer anomalias de funcionamento desses serviços.

No dia 23 de Janeiro de 2011, todos estes canais exibiram inicialmente um comportamento perfeitamente funcional e com boa qualidade de serviço. No entanto, no decorrer do dia 23 de Janeiro, face à concentração da procura, estes mesmos serviços não tiveram capacidade para dar a resposta adequada a todas as solicitações a que foram sujeitos, especialmente em determinados períodos de tempo. Assim, e tomando por base os relatórios técnicos e outra informação técnica disponíveis nas diferentes entidades intervenientes neste processo, apresentam-se algumas evidências de comportamentos globais do sistema que apresentam características indesejáveis.

- Tempos de resposta SIGRE para o serviço SMS: atingiu um valor máximo de 25 minutos, no período entre as 12h00 e as 13h00, período em que foram registados 7.788 pedidos de informação via SMS; o pico de SMS recebidos, 15.692, ocorre no período entre as 15h00 e as 16h00;
- Demora excessiva na resposta do serviço SMS que conduz a que os cidadãos repitam um mesmo pedido, agravando a degradação dos tempos de resposta: no período entre as 14h00 e as 17h00, atinge-se uma média de 1,5 pedidos por eleitor e por telemóvel (e uma média de 2,8 pedidos por telemóvel); é também neste mesmo período horário que ocorrem 42% do total de pedidos via SMS;
- Sobrecarga dos servidores associados ao Portal do Eleitor, evidenciada pelo aumento de carga de processamento: no período entre as 13h20 e as 14h30, o esforço de processamento dos vários sistemas associados à publicação de informação no portal chegou a atingir 99%;
- Sobrecarga dos servidores aplicativos do SIGRE, evidenciada pelo aumento do número de solicitações e pelo aumento da carga computacional associada: no período entre as 14h00 e as 17h00, isto é em apenas 3h00, os servidores aplicativos registaram quase 2,5 milhões de pedidos (2.464.796), valor superior ao total de pedidos registados durante 24h para as eleições Autárquicas 2009 e superior a metade do total registado em 24h para as Legislativas 2009. Note-se que o número de eleitores que viram a sua situação eleitoral alterada foi aproximadamente de 770.000;
- Sobrecarga do serviço de atendimento do Call Center: um total de 3520 chamadas atendidas pelos operadores, com um aumento progressivo do número de chamadas em espera que, pelas 14h30 e durante “alguns minutos”, conduziu mesmo ao bloqueio total do serviço de atendimento telefónico.

Genericamente, algumas das evidências acima exemplificadas, reflectem alguma inadaptação entre o número de pedidos (quer potenciais quer efectivos) a que a infra-estrutura tecnológica foi sujeita e a capacidade de resposta da mesma com a qualidade exigível. No entanto, e no contexto de uma análise estruturada e sistémica, deve desde já afirmar-se que tal não significa, nem pretende indiciar, que exista obrigatoriamente uma necessidade específica de reforço da componente computacional.

Uma outra gestão da mesma infra-estrutura tecnológica poderia ter sido suficiente para evitar os comportamentos anómalos ocorridos no dia 23 de Janeiro.

Perspectiva de base organizacional

A gestão do processo eleitoral é naturalmente uma actividade de grande complexidade organizacional, quer pelo grande número de entidades envolvidas, quer pela sua natureza esporádica (processos discretos), quer ainda pela sua concentração temporal. Numa perspectiva organizacional, sem desprezar todos os outros aspectos, julga-se ser particularmente relevante para a compreensão do processo "Eleições Presidenciais 2011" a análise de duas situações: i) Notificação extraordinária dos eleitores; ii) Capacidade de resposta das Comissões Recenseadoras.

i) Notificação extraordinária dos eleitores

O processo de notificação dos eleitores, com a indicação do seu número e local de voto, é possível, à luz da actual legislação e determinações da CNPD, apenas como um acto extraordinário, da competência da tutela do processo eleitoral.

Este tipo de notificação justifica-se como medida complementar de informação aos eleitores que vêem a sua situação eleitoral alterada na sequência da obtenção do seu Cartão de Cidadão. Esta alteração pode ocorrer não só por alteração efectiva de residência, mas também por razões diversas que resultam da utilização do Código Postal como determinante da circunscrição eleitoral do eleitor.

Em 2008 e 2009, antecedendo as eleições para o Parlamento Europeu, as legislativas e as eleições autárquicas de 2009, foram realizadas notificações a cerca de 434.000 eleitores que viram alterada a situação eleitoral, assumidamente na procura do aumento do número de eleitores conhecedores do seu número de eleitor e local de voto.

A realização da notificação extraordinária para as eleições 2011, que abarcaria os aproximadamente 770.000 eleitores que viram alterada a sua situação eleitoral, decorrente da obtenção do Cartão de Cidadão, foi recomendada pela DGAI e ordenada por despacho de S. Exa. a Senhora Secretária de Estado da Administração Interna, em 12 de Agosto de 2010, no sentido de manter a notificação extraordinária.

Os trabalhos preparatórios para a execução da referida notificação, conduzidos pela DGAI, foram realizados tendo sido concluídos em Setembro de 2010, incluindo o programa informático necessário para a geração das notificações (uma extensão à aplicação SIGRE, realizada pela empresa fornecedora).

Esta notificação não se concretizou por opção da DGAI tendo em conta as suas dúvidas, quer sobre a eficácia desta iniciativa (carácter não-completo do universo dos notificáveis), quer sobre a adequabilidade às reais necessidades de informação dos eleitores, receando-se até que a iniciativa

pudesse ser entendida apenas como um paliativo da reformulação necessária do suporte do processo eleitoral.

Também foram identificadas preocupações da DGAI sobre o eventual aumento e concentração temporal de um elevado número de reclamações e de pedidos de rectificação, decorrentes do processo de notificação.

Independentemente da eventual pertinência dos argumentos acumulados sobre a eficácia e eficiência do processo de notificação, não é evidente porém que devesse ter sido abandonado pela DGAI.

Ainda que seja dificilmente estimável o impacto deste tipo de notificação, julga-se legítimo concluir que a não realização das notificações contribuiu para aumentar o número de eleitores que desconheciam o número de eleitor e local de voto, no dia da eleição.

ii) Capacidade de resposta das Comissões Recenseadoras

Uma das alternativas previstas na Lei para o eleitor se informar sobre a sua situação eleitoral (número de eleitor e local de voto) é pelo contacto directo com as Comissões Recenseadoras. Esta via funcionou com normalidade no período que antecedeu o dia eleitoral, não tendo sido reportadas situações de não funcionamento destes serviços, nomeadamente por dificuldade de acesso ao SIGRE, por parte das Comissões Recenseadoras.

Não cumprindo previamente uma obrigação que, por Lei, compete ao eleitor, muitos dos cidadãos apresentam-se no dia da eleição junto da comissão recenseadora para obter informação sobre o seu número de eleitor e local de voto.

A generalidade das Comissões Recenseadoras utiliza apenas os serviços centralmente oferecidos (SIGRE, portal do eleitor, etc.), utilizando os canais comuns, em concorrência com o público em geral, para acesso à BDRE. Nestas circunstâncias, a degradação sentida pelos acessos públicos foi também sentida pelas Comissões Recenseadoras.

Assim, as Comissões Recenseadoras que não dispunham de processos alternativos para dar resposta às solicitações dos eleitores viram-se impedidas de o fazer com tempos de resposta razoáveis.

Foram identificadas situações em que as Comissões Recenseadoras encontraram formas complementares e expeditas de resolver a situação com que foram confrontadas. A simples impressão dos cadernos eleitorais ordenados alfabeticamente ou por número de identificação civil (uma funcionalidade disponível no SIGRE), permitiu resolver as situações de desconhecimento do número de eleitor (ainda que não fornecesse solução para as situações em que houvesse alteração do local de voto). A consulta dessas listagens (impressas ou suportadas localmente em computadores pessoais), veio a mostrar-se como uma forma expedita de informar os cidadãos do seu número de eleitor, sem necessidade de recorrer aos serviços disponibilizados centralmente (SMS, Portais, Call Center).

As Comissões Recenseadoras deveriam estar habilitadas com os mecanismos adequados de informação dos eleitores quer para utilização em situações de contingência como a que se verificou, quer para poder dar resposta a situações de grande procura. Torna-se evidente que esses mecanismos devem ser simples e independentes (não concorrentes) com os acedidos de forma pública. A afixação de listagens ordenadas por nome ou número de identificação civil e o acesso local a bases de dados previamente distribuídas com informação dos eleitores locais parecem ser dois bons exemplos de fácil implementação.

A preparação e capacitação das Comissões Recenseadoras ganha uma importância redobrada no actual contexto dos processos eleitorais. A procura de um maior envolvimento e comprometimento com o sucesso do processo eleitoral, deveria ser uma realidade generalizada e devidamente acautelada. Não foram encontradas evidências da realização de um trabalho consequente entre a administração do processo eleitoral e as Comissões Recenseadoras, na disseminação dessas competências.

3. Conclusão

O novo regime jurídico do recenseamento eleitoral veio trazer mudanças significativas ao processo eleitoral. O recenseamento é agora automático, sendo eliminado fisicamente o cartão de eleitor, mas mantendo-se a existência do número de eleitor, bem como a responsabilidade do eleitor em conhecer esse seu número e o local de voto.

Um processo eleitoral centrado no conhecimento do número de eleitor, como é o induzido pela Lei nº 47/2008, terá de ser futuramente ajustado a uma realidade onde um número crescente de cidadãos não obtém atempadamente informação correcta sobre a sua situação eleitoral (número de eleitor e local). Esta situação decorre parcialmente da atribuição automática do número de eleitor sem ser acompanhada pela entrega de um suporte documental dessa informação.

O número crescente de cidadãos que viram a sua situação eleitoral alterada veio expor as fragilidades do suporte actual ao processo eleitoral, que se mantém centrado na existência do número de eleitor e do seu conhecimento por parte do cidadão. No futuro, merece ponderação a abolição do número de eleitor mediante a indispensável alteração legislativa e rodeada das necessárias medidas organizativas.

A BDRE constitui-se como um elemento fundamental para a organização do processo eleitoral, pelo que a sua qualidade é determinante para o bom funcionamento deste processo. A procura da consolidação numa só base de dados de toda a informação legada é um trabalho que torna evidente as dificuldades resultantes da má qualidade dos dados originais (p.ex. BDIC - Base de Dados de Identificação Civil), e da heterogeneidade das bases de dados que os suportavam. Esta situação tem-se manifestado como um factor limitador de um melhor suporte ao processo eleitoral.

Sobre a infra-estrutura tecnológica importa salientar que estando preparada para dar resposta às solicitações recebidas em funcionamento corrente, mostrou-se inadequada à resposta de grande concentração de solicitações tecnologicamente não controladas, nomeadamente pela não manutenção de serviços diferenciados para as Comissões Recenseadoras e para o público em geral.

Em suma, não houve uma razão única para explicar a situação ocorrida no dia 23 de Janeiro, tendo havido uma convergência de razões de natureza operacional e de natureza tecnológica. No plano da informação, regista-se a ausência de notificação dos eleitores que mudaram a sua situação eleitoral que, embora não imposta por lei, foi determinada pela tutela. No que respeita à infra-estrutura tecnológica, o sistema, que respondeu satisfatoriamente em eleições anteriores, falhou perante um esforço de carga de grau muito elevado. Uma gestão distinta dessa infra-estrutura tecnológica poderia ter sido suficiente para evitar os comportamentos ocorridos no dia 23 de Janeiro.