



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMA SENHORA
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 309/XII/1.ª – CACDLG /2011

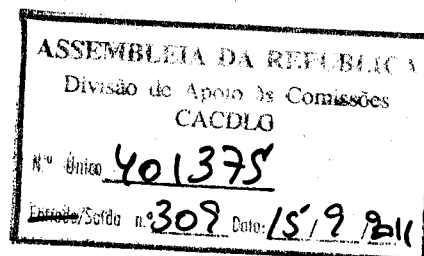
Data: 15-09-2011

ASSUNTO: Relatório Final da Petição n.º 3/XII/1.ª

J. Presidente

Nos termos do n.º 3 do art.º 20.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007 de 24 de Agosto) junto tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o **Relatório Final** referente à **Petição n.º 3/XII/1.ª**, subscrita por António Luis Marques Pereira, que “*Solicita que as candidaturas aos diversos actos eleitorais possam também ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, à semelhança do previsto para as eleições dos órgãos das autarquias locais*”, cujo parecer, aprovado por unanimidade com ausência do PEV, na reunião da Comissão de 14 de Setembro de 2011, é o seguinte:

- a) *Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 3/XII/1.ª e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa em sede de revisão constitucional, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*
- b) *Que, concluída a diligência referida na alínea antecedente, deve a presente Petição ser arquivada, com conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;*





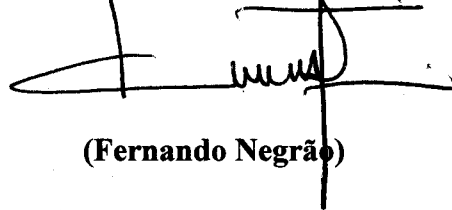
**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

- c) *Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.*

Nestes termos, e de acordo com a alínea m) do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, na redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de Março, 15/2003, de 4 de Junho e 45/2007, de 24 de Agosto, venho dar conhecimento a Vossa Excelência de que já informei o peticionário do presente relatório, tendo-se remetido cópia aos Grupos Parlamentares, conforme previsto no parecer anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PETIÇÃO N.º 3/XII/1ª - Solicita que as candidaturas aos diversos actos eleitorais possam também ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, à semelhança do previsto para as eleições dos órgãos das autarquias locais.

RELATÓRIO FINAL

I – Nota prévia

A presente Petição, apresentada pelo Sr. António Luís Marques Pereira, residente na Praceta Major Cabrita, 3 – 1º Esq., Venteira, 2700-543 Amadora, deu entrada na Assembleia da República por via electrónica ainda na XI Legislatura.

Por despacho datado de 25 de Maio de 2011, o então Presidente da Assembleia da República considerou que a matéria seria da competência desta Comissão e, tendo em conta que as Comissões Parlamentares já não se encontravam, na altura, em funcionamento, determinou que no início da presente Legislatura fosse reponderada a sua distribuição à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, com conhecimento ao peticionário.

Nestes termos, a presente Petição foi remetida, por despacho de 13 de Julho 2011, da Senhora Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

A Petição em epígrafe foi admitida liminarmente, em 27 de Julho de 2011, pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, tendo sido nomeado relator, nessa data, o signatário do presente Relatório.

II – Objecto da Petição

O peticionário solicita que as candidaturas aos diversos actos eleitorais possam também ser apresentadas por grupos de cidadãos eleitores, à semelhança do previsto para as eleições dos órgãos das autarquias locais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Alega o peticionário que a Assembleia da República representa, mais do que a vontade dos cidadãos, a vontade dos partidos políticos, uma vez que a escolha das listas de candidatos para os vários círculos eleitorais nas eleições legislativas cabe exclusivamente aos partidos, facto que contesta.

O peticionário considera que devem ser valorizadas várias manifestações de acção cívica e política, exemplificando com movimentos de cidadãos em áreas como a competitividade da economia e das empresas, manifestações contra a precariedade laboral e ainda a formação da opinião pública através da apresentação pública de manifestos, petições, manifestações de rua, iniciativas legislativas de cidadãos, ainda que muitas vezes com aproveitamento por parte dos partidos políticos.

Considerando que muitos eleitores não se revêem nos partidos (preferindo a abstenção), o peticionário reclama a adopção de outras formas de representação, salientando que é necessário «dar mais espaço aos cidadãos na representação da Assembleia da República» e «acabar com o monopólio dos partidos».

III – Exame da Petição

Satisfazendo o disposto no artigo 17.º, n.º 3, da Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, alterada pelas Leis n.º 6/93, de 1 de Março, n.º 15/2003, de 4 de Junho, e n.º 44/2007, de 24 de Agosto (Lei do Exercício do Direito de Petição), verifica-se que não ocorre nenhuma das causas legalmente previstas no artigo 12.º para o indeferimento liminar da presente Petição e que a mesma observa os requisitos formais legalmente fixados nos n.ºs 2 e 5 do artigo 9.º, razão pela qual foi correctamente admitida.

Assim sendo, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias apreciar a Petição n.º 3/XII/1ª.

A) Enquadramento legal

Face ao objecto da Petição, julga-se útil fazer um breve enquadramento legal da questão, com incidência nas possibilidades de os grupos de cidadãos eleitores concorrerem aos diversos actos eleitorais.

i) Autarquias Locais

Até à revisão constitucional de 1997, a Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelecia no número 2 do artigo 246.º (Assembleia de Freguesia) a possibilidade de apresentação de candidaturas para as eleições dos órgãos das



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

freguesias, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores (GCE), nos termos estabelecidos por lei.

Essa possibilidade foi exclusivamente concedida às candidaturas de GCE aos órgãos de freguesia, sendo o processo regulado pelo Decreto-Lei n.º 701-B/76 (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais) que, na alínea a) do n.º 1, previa tais candidaturas e, no número 3, previa a inclusão nas listas de candidatos independentes dos partidos, desde que como tal declarados, e pelo Decreto-Lei n.º 701-A/76 (composição e eleição dos órgãos autárquicos) que, no número 2 do artigo 5.º estipulava as condições de candidatura (número de proponentes).

O alargamento das candidaturas de GCE aos órgãos do município foi possível em 2001, após um longo processo de debate que se iniciou em 1975, no quadro dos trabalhos preparatórios da Constituição¹. Até à concretização desta possibilidade sucederam-se cinco ciclos de apresentação de projectos: o primeiro no processo de revisão constitucional de 1982; o segundo (1986-1987) por impulso do Partido Renovador Democrático, a que se juntaram os contributos patentes no Projecto de Código Eleitoral; o terceiro (1988-1992) no quadro do processo de revisão constitucional de 1989 e de um conjunto de propostas de uma “reforma global do poder local”; o quarto (1996-1997), que registou um marco importante no debate uma vez que foi no âmbito do processo de revisão constitucional de 1997 que os partidos chegaram a um consenso que ficou patente na consagração constitucional das candidaturas de GCE aos órgãos do município; o quinto (1998-2001), que reflectiu uma controvérsia em torno da constituição de executivos municipais maioritários, mas que, apesar de tudo, culminou com aprovação de legislação que regulamentou estas candidaturas².

Em suma, as candidaturas de grupos de cidadãos eleitores (*i.e.*, listas compostas por cidadãos — com ou sem filiação partidária³ — que não são propostas às eleições por um partido/coligação, mas por um conjunto de cidadãos eleitores e que são identificadas com uma designação e símbolo que as diferenciam dos partidos) têm sido possíveis, desde 1976, aos órgãos da freguesia e, a partir de 2001, aos órgãos do município. Actualmente, estas candidaturas estão previstas no artigo 239.º da CRP e reguladas na Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de Agosto.

¹ Cf. Diário da Assembleia da República, I Série, n.º 70, de 17 de Maio de 1976, p. 2637 e segs.

² Para uma síntese da cronologia desta reforma e do debate dos vários projectos apresentados, Cf. Manuel Meirinho Martins, *As Eleições Autárquicas e o Poder dos Cidadãos*; Lisboa, Veja, 1997, pp. 69-109; *Participação Política e Democracia - o caso português*, Lisboa, ISCSP, 2004, pp. 491-519.

³ Note-se que a legislação não se refere ao facto de cidadãos filiados em partidos estarem impedidos de integrarem listas de GCE ou de subscreverem, como proponentes, tais listas. Cf. Maria de Fátima Abrantes Mendes e Jorge Miguéis, *Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais - actualizada, anotada e comentada*, ed. autores, 2005.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ii) Assembleia da República, Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e Parlamento Europeu⁴

As candidaturas à Assembleia da República só podem ser apresentadas por partidos ou por coligações de partidos, ainda que as listas possam incluir cidadãos não inscritos nos respectivos partidos (número 1 do artigo 151.º da CRP), matéria que é regulada na Lei 14/79, de 16 de Maio (artigos 21.º e segs.).

O mesmo acontece quanto às candidaturas ao Parlamento Europeu e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. No primeiro caso, a apresentação de listas de candidatura segue as normas que regem a eleição de Deputados à Assembleia da República (artigo 1.º da Lei 14/87, de 29 de Abril). Nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, a situação é idêntica à da Assembleia da República (artigo 21.º, do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto, para os Açores; artigo 21.º da Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de Fevereiro, para a Madeira).

Apesar de o quadro legal vigente só permitir as candidaturas de GCE aos órgãos das autarquias locais, tem sido debatida, ainda que de forma muito conjuntural e sem propostas consolidadas, a possibilidade de estes grupos disputarem também outras eleições.

Em 1992, o Partido Socialista, previa a possibilidade destas candidaturas aos órgãos das regiões administrativas⁵. Em 1994, este partido subscreve na Moção de Orientação sobre o Projecto de Revisão Constitucional a possibilidade de listas propostas por cidadãos eleitores à Assembleia da República, Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e Parlamento Europeu, posição que manteve no Projecto de Revisão Constitucional⁶ ao propor a alteração do artigo n.º 116.º da CRP para este efeito. Em 1995, o Programa Eleitoral do PS para as eleições legislativas repetia este objectivo⁷ e em 1997, no ante-projecto de reforma do sistema eleitoral para a Assembleia da República (representação proporcional personalizada), o PS defendia que a criação de círculos uninominais «podia (e devia) ser acompanhada pela consagração constitucional da possibilidade de apresentação de candidaturas independentes à Assembleia da República»⁸. Também no âmbito de uma reforma

⁴ Não se justifica a referência ao regime eleitoral para o Presidente da República, uma vez que, neste caso, as candidaturas são singulares e “apartidárias”, e propostas por cidadãos eleitores.

⁵ Projecto de Lei n.º 196/VI, Diário da Assembleia da República, II Série-A, n.º 51, 16 de Julho de 1992.

⁶ Projecto de Revisão Constitucional do Partido Socialista, n.º 1/VI.

⁷ Programa Eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria, Partido Socialista, 1995, p. 3.

⁸ Revisão da Lei Eleitoral para a Assembleia da República – Anteprojecto de Articulado e Relatório, Presidência do Conselho de Ministros, 1997, p. v.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

idêntica, o Partido Social-Democrata, em 1997, admitia estas candidaturas em listas concorrentes a círculos uninominais. À semelhança do PS, também o CDS, em 1994, defendeu destas candidaturas a todos os restantes órgãos⁹, tal como, na mesma altura, o Partido da Solidariedade Nacional e o Movimento o Partido da Terra.

B) Breve enquadramento do fenómeno

Desta breve síntese, resulta que o legislador tem subscrito a tese da abertura da competição política aos grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais, como mecanismo de reforço da democracia representativa, como estímulo à participação política e cívica dos cidadãos, como instrumento de diversificação das opções representativas dos eleitores e até como incentivo à renovação e readaptação dos partidos políticos pelo facto de perderem o monopólio da luta pela representação local.

Também a limitação destas candidaturas aos órgãos das autarquias parece fundamentar-se na adequação deste tipo de candidaturas ao espaço político local, procurando valorizar a intervenção cívica em “terrenos” mais favoráveis a este tipo de organizações/movimentos e em matérias que mais directamente lhes dizem respeito, i.e., onde a participação tem possibilidades de ser mais efectiva e mais significativa e onde também a competição com os partidos políticos é mais facilitada.

Esta concepção encontra tradução nos factos. Como efeito, os estudos sobre o fenómeno (nas assembleias de freguesia) atestam as seguintes características¹⁰: *a) ruralidade* — é muito concentrado em freguesias de pequena dimensão eleitoral; *b) ocasionalidade* — as candidaturas não revelam um carácter permanente, facto que assinala a sua natureza espontânea e a elevada reconfiguração de eleição para eleição; *c) localismo* — as motivações predominantes dos candidatos associam-se à defesa de interesses muito específicos das freguesias e, *d) capacidade de mobilização* — tem efeitos positivos na mobilização para o voto.

O carácter eminentemente local destas candidaturas é ainda reforçado, quando se comparam os indicadores de participação ao nível dos órgãos de freguesia e ao nível dos órgãos do município (cf. tabela seguinte).

⁹ Projecto de Revisão Constitucional do CDS-Partido Popular, n.º 2/VI.

¹⁰ Para além dos estudos referidos na pág. 3, indica-se ainda: Manuel Meirinho Martins, *Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores – um contributo para o estudo da democracia portuguesa*, Lisboa, ISCSP, 2003.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Tabela 1. Indicadores de participação dos GCE (em %)

	1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009
Candidaturas aos órgãos das freguesias										
Presenças em freguesias	11	3	5	5	7	8	10	16	14	17
Votos	4	1	1,2	1,4	1,9	2,3	2,9	4,4	4,6	6,1
Mandatos	5	2	2	2	3	4	5	7	6,4	7,7
Candidaturas aos órgãos do município (câmara municipal)										
Presenças em municípios								7	9	14
Votos								1,8	2,5	4
Mandatos								1,5	2,2	3,2

Obs: em 2009 surgiram 49 candidaturas (em 44 concelhos), mas um conjunto significativo delas foram protagonizadas por candidatos que antes lideram listas em nome de partidos, como sejam os casos de Oeiras, Felgueiras, Gondomar e Matosinhos.

IV – Opinião do Relator

Entendeu o relator emitir a sua opinião sobre o objecto da Petição, em particular em matéria de contextualização do fenómeno dos grupos de cidadãos eleitores e das previsíveis consequências do eventual alargamento destas candidaturas a outros órgãos, que se sintetiza nas seguintes considerações:

A) Grupos de cidadãos: democracia participativa ou democracia representativa

As candidaturas de GCE aos órgãos representativos de base electiva, traduzem um alargamento da estrutura de oportunidades de intervenção política e cívica dos cidadãos. Neste âmbito, são instrumentos que podem contribuir para a afirmação e revitalização da cidadania, para a redução da indiferença cívica, para a renovação dos partidos, resultando numa melhoria da qualidade da democracia e da representação política.

Esta consideração reflecte não só uma visão normativa, como também uma linha de argumentos ideais que servem de justificação à defesa da constante melhoria do regime democrático, por via da introdução de novos mecanismos de acção política dos cidadãos, na prossecução de uma democracia participativa. Neste quadro, o que se evidencia, não é tanto o tipo de estruturas que protagonizam este ideal mas antes as formas que concretizam os termos e os modos da intervenção cidadã na vida pública.

Importa, pois, assinalar que a análise destas candidaturas deve separar o impulso (natural) em melhorar e alargar a esfera de intervenção dos cidadãos, da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

natureza das estruturas concretas em que se consubstanciam essas possibilidades de acção.

Ora, na prática, quando falamos de GCE, tratamos de organizações que, tal como os partidos, concorrem directamente pela sede do poder, ainda que reúnam características diferentes. Na essência, os GCE disputam as mesmas funções que os partidos: articulação e agregação de interesses, soluções de governação, recrutamento de pessoal político, socialização, comunicação, entre outras.

Daqui resulta que os GCE fazem parte do conjunto das instituições representativas. São, em primeira linha, instituições de governo, porque acedem ao poder pela mesma via e com as mesmas regras dos partidos. São, também, estruturas políticas, tal como os partidos, porque desempenham papéis e funções políticas.

Em síntese, o tratamento deste fenómeno solicita que se distingam as formas de participação política das organizações que acedem ao processo de luta pelo poder. Tal como os partidos, os GCE devem ser entendidos numa perspectiva de politização da vida social e não como entidades estranhas ao processo representativo, por remissão para uma dimensão exclusivamente participativa.

Por isso, a hipótese de alargamento da acção do GCE não pode deixar de ser analisada à luz das possibilidades, mas sobretudo dos limites, decorrentes do sistema de governo representativo.

B) Espaço de acção dos grupos de cidadãos eleitores

O estímulo à intervenção política e cívica requer a adequação entre as formas de participação e os recursos exigidos à sua prática. Por outras palavras, as possibilidades reais de acção política requerem ajustamentos entre a natureza das organizações e quantidade de exigências a que têm de responder.

O que aqui tratamos é de grupos de indivíduos que se organizam colectivamente, ainda que de forma ocasional, para disputar o exercício do poder de modo a participar directamente nas decisões que afectam as comunidades que pretendem representar.

Ora, sendo a democracia representativa, essencialmente, uma democracia mediada por partidos que assumem, pela sua própria natureza e funções, uma acção política e social abrangente, a questão que se coloca é a de compatibilizar o papel estruturante dos partidos com outros actores políticos (neste caso, os GCE).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Se a complexidade e a abrangência da governação à escala nacional e transnacional, requerem a institucionalização de estruturas de governo permanentes, já a escalas de governo local são mais propícias à convivência entre organizações partidárias e organizações de cidadãos, tipo GCE.

Julgamos que a “democracia de pequena escala” é a que mais se ajusta à natureza destes grupos. Neste nível, são menores os recursos exigidos à sua emergência, e é neste âmbito que a eficácia da acção política é maior. Já, a “democracia de larga escala”, pela sua impessoalidade, complexidade, abrangência e alto grau de conflito, parece menos adequada à acção destes grupos que estariam condenados ao fracasso, por incoerência entre a sua natureza e as exigências a que teriam de responder.

Em síntese, o debate sobre o possível alargamento destas candidaturas a outros órgãos exige que determinem não só os caminhos ideais da democracia participativa mas, sobretudo, os caminhos reais da democracia representativa. O mesmo é dizer que os incentivos à participação não podem descuidar as exigências requeridas às organizações que são chamadas a esse objectivo.

C) Efeitos do alargamento

Do que fica dito, importa considerar três possíveis efeitos do alargamento destas candidaturas a outros órgãos electivos:

O primeiro relaciona-se com a *alteração na natureza das organizações*. O alargamento implica o crescimento em orgânica e complexidade e rompe com as características da ocasionalidade para estes grupos se transformarem em organizações permanentes. Implica uma reconfiguração inevitável para uma lógica de “aparelho político”, dada a envergadura e as exigências da competição que têm de disputar e dos apoios que necessitam para o efeito. De estruturas informais passarão a estruturas formais, hierarquizadas, sujeitas também à luta pelo comando (liderança). Em suma, não estaremos perante a mesma organização mas, eventualmente, perante estruturas muito semelhantes aos partidos, ainda que com outro nome.

O segundo prende-se com a *deslocação do âmbito de competição*: o alargamento também altera a natureza dos GCE porque o âmbito e as características das preocupações que incentivam estas candidaturas serão outros: problemas mais diversificados, mais complexos e exigentes que requerem, como se disse, organizações diferentes. Neste quadro, todo o capital político e social gerado nas redes locais de proximidade é menos eficaz, porque perde valor em dimensões mais alargadas de competição.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O terceiro tem a ver com o *risco de "parasitação"*: o alargamento aumenta a dependência de recursos (ex: financiamento das campanhas e da actividade corrente das organizações). Ao alargar-se a representação de interesses, a sujeição a pressões é também maior. A maior dependência acrescenta, quando acompanhada de protagonismo, risco de parasitação por parte de grupos de interesses e de pressão. No limite, o alargamento abre espaço ao uso desta fórmula por parte de instituições estranhas ao objectivo cardeal que ela pretende satisfazer.

V – Conclusões

Atendendo a que a satisfação da pretensão do peticionário implica a apresentação de iniciativa legislativa com vista a alterar a legislação eleitoral para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, impõe-se que se dê conhecimento da presente Petição a todos os Grupos Parlamentares a fim de, se assim entenderem, desencadear as iniciativas que entendam adequadas.

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

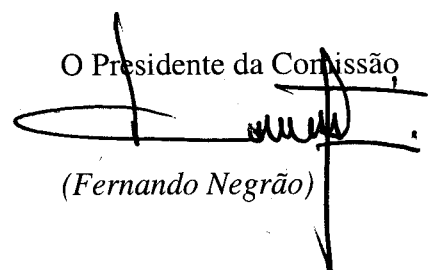
- a) Que deve ser dado conhecimento da Petição n.º 3/XII/1.^a e do presente relatório aos Grupos Parlamentares para a apresentação de eventual iniciativa em sede de revisão constitucional, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- b) Que, concluída a diligência referida na alínea antecedente, deve a presente Petição ser arquivada, com conhecimento ao peticionário do teor do presente relatório, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- c) Que deve o presente relatório ser enviado à Senhora Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 8 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.

Palácio de S. Bento, 7 de Setembro de 2011

O Deputado Relator


(Manuel Meirinho)

O Presidente da Comissão


(Fernando Negrão)