

Recenseamento eleitoral: disfuncionamentos e novas perspectivas***

INTRODUÇÃO

Em 1997 a perspectiva de, pela primeira vez em Portugal, se accionar o preceito constitucional do referendo, por ocasião da discussão da alteração à lei da interrupção voluntária da gravidez e da instituição das regiões administrativas, fez emergir para o centro da discussão política e pública o processo de recenseamento eleitoral. O que até à data tinha sido, de um modo geral, encarado como um processo puramente administrativo e burocrático, cujas implicações haviam sido apenas reflectidas pelos especialistas e, muito particularmente, pelo debate interno ao STAPE e pelos estudos editados pela revista *Eleições*, ganhou uma importância política preponderante.

O facto de os resultados dos referendos só se tornarem vinculativos se exercessem o direito de voto mais de 50% dos eleitores inscritos fez levantar a questão dos desvios entre o universo eleitoral e o recenseamento eleitoral, dos

* ISEG, SEEDS — Sociedade de Estudos Económicos, Demográficos e Sociais, L.^{da}

** Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

*** Este artigo resulta da reflexão levada a cabo pela equipa do «Estudo para a reforma e modernização do processo de recenseamento eleitoral», elaborado pelo consórcio IESE/NOVABASE, sob encomenda do STAPE — Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral/MAI — Ministério da Administração Interna, e coordenado por Francisco Soares, cujo relatório final data de Setembro de 1997. Os membros da equipa são Carlos Macias, João Pedroso, José Manuel Pureza, Paulo Pedroso, Teresa Evaristo, Tiago Líbano Monteiro e Victor Cavaco.

quais resultavam níveis de abstenção que se sabiam elevados, mas cujos valores eram, de certo modo, imponderáveis, embora pusessem em causa os processos referendários. Por outro lado, a discussão da reforma da lei eleitoral colocava também implicações ao recenseamento, uma vez que as correcções ao sistema poderiam induzir alterações no peso relativo dos diferentes círculos eleitorais.

Estavam, assim, criadas as condições políticas para se proceder à avaliação da situação, ponderar os desvios, explorar modos de correcção, enfim, procurar reduzir a «abstenção técnica» e aproximar o recenseamento do universo eleitoral.

O que pretendemos com este artigo é apresentar o sistema tal como existiu até à aprovação recente da nova lei do recenseamento eleitoral, fazer a história da sua disfuncionalidade, apresentar os seus defeitos de base, no fundo, explicar a razão da trajectória divergente entre universo eleitoral e recenseamento e, por fim, ponderar os possíveis impactes da sua correcção. Baseámo-nos, no essencial, nos diagnósticos e propostas constantes do estudo referido, que serviu de base à fundamentação da nova lei do recenseamento eleitoral.

Começamos por apresentar os princípios que estiveram na base da concepção originária do sistema de recenseamento eleitoral e os princípios que enformam a nova lei; de seguida, apresentamos um diagnóstico do funcionamento do sistema que permite evidenciar as principais razões da sua crescente falibilidade; por fim, fazemos uma análise quantitativa dos desvios entre universo eleitoral e recenseamento eleitoral.

1. OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO SISTEMA

1.1. OS PRINCÍPIOS ORIGINÁRIOS

É nos princípios orientadores do sistema de recenseamento eleitoral que vigorou até 1999¹ e, em particular, na sua operacionalização que residem os principais problemas de gestão que estiveram na origem da progressiva discrepância entre o número de cidadãos inscritos nos cadernos eleitorais e o número dos que têm efectiva capacidade eleitoral.

Os princípios que enquadram o sistema de recenseamento eleitoral definidos na Constituição mantêm-se estáveis desde então e são quatro: (i) *princípio da oficiosidade*, que significa que as comissões recenseadoras têm a competência para inscrever todos os cidadãos com capacidade eleitoral independentemente da iniciativa dos interessados²; (ii) *princípio da obrigatoriedade*, que

¹ Vigentes na Lei n.º 69/78, de 3 de Novembro, e sucessivas alterações pelas Leis n.ºs 72/78, 15/80, 81/88, 3/94, 50/96 e 19/97.

² Princípio este que muito raramente é accionado.

significa que os cidadãos têm o direito-dever de proceder à sua inscrição, verificar a sua correcção e requerer a sua rectificação; (iii) *princípio da permanência*, que significa que a inscrição se fará apenas uma vez e serve para diferentes actos eleitorais, salvo em casos excepcionais, como a mudança de residência³; (iv) *princípio da unidade*, que significa que em cada momento haverá apenas um recenseamento válido.

Este último princípio é aquele que mais determinou a arquitectura do sistema, uma vez que, como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, «[...] a ligação entre o cidadão e a unidade de recenseamento [é] idêntica em todas as eleições» e, deste modo, ela não pode ser, em território nacional, superior à freguesia⁴, sendo «a freguesia de residência [...] o elemento de ligação entre o cidadão e a unidade de recenseamento»⁵. É deste princípio — da unidade territorial — que resulta, no nosso entender, o aspecto primordial da concepção originária do sistema, a descentralização, que origina uma enorme complexidade de procedimentos e uma teia de relações infundável entre várias entidades que operam no sistema⁶.

Neste contexto, o principal actor do sistema são as comissões recenseadoras, que correspondem às freguesias de residência⁷, a quem compete proceder às operações de recenseamento propriamente ditas. Por outro lado, o principal fiscalizador do sistema são as freguesias de naturalidade dos eleitores, a quem compete processar o historial de cada eleitor, verificar e comunicar as alterações. É precisamente neste ponto que residem os principais problemas: na verdade, o princípio e a lógica de descentralização poderiam persistir sem que todos os procedimentos e operações estivessem a cargo das unidades territoriais mínimas, isto é, sem que estas tivessem a responsabilidade total da gestão do sistema.

O sistema de recenseamento eleitoral português é, neste domínio, contrastante face aos regimes em vigor nos países da União Europeia. Assim, apesar de se caracterizarem igualmente pela descentralização, o nível de gestão utilizado em países como a Espanha, Grécia, Alemanha e Itália é o

³ Em que o eleitor tem de proceder a uma segunda inscrição na sua nova freguesia de residência, declarando que se trata de uma transferência.

⁴ Que corresponde à unidade mínima de eleição para as eleições autárquicas.

⁵ In *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a ed., Coimbra, 1993, p. 520.

⁶ As freguesias de residência, que correspondem às comissões recenseadoras, as freguesias de naturalidade, que são o elemento fiscalizador, o STAPE — Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, que funciona como freguesia de naturalidade para os eleitores nascidos no estrangeiro, os hospitais psiquiátricos e os tribunais, que comunicam as perdas de capacidade eleitoral, a Conservatória do Registo Central, que comunica os óbitos, e a COREPE — Comissão Organizadora do Recenseamento Eleitoral dos Portugueses no Estrangeiro.

⁷ Juridicamente, a unidade de recenseamento é a comissão recenseadora, que funciona ao nível da freguesia; para facilitar, utilizaremos sempre esta última designação.

que corresponde ao município. Por outro lado, em muitos outros países a fiscalização do sistema não é descentralizada, como é o caso francês, em que centralmente são fiscalizadas as transferências e as eliminações do cadernos eleitorais. Ainda, em muitos outros casos, a esta centralização são associados outros mecanismos correctores, como sejam a notificação pessoal das alterações (Luxemburgo), a prevalência automática da última inscrição (Espanha) e a atribuição de legitimidade a qualquer eleitor para reclamar contra qualquer situação de dupla inscrição (França).

O sistema português foi então até hoje *sui generis*. Esta especificidade deve-se ao facto de este remontar ao início da nossa experiência democrática. A opção descentralizadora parece ter sido adequada, uma vez que um sistema mais centralizado seria impraticável naquele contexto.

1.2. OS PRINCÍPIOS DECORRENTES DAS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS COM A NOVA LEI DO RECENSEAMENTO

A nova lei do recenseamento eleitoral aprovada em 1999⁸ manteve os princípios básicos do sistema, introduzindo princípios complementares, que permitem a correcção das deficiências diagnosticadas, nomeadamente o princípio da continuidade da actualização⁹ e a regulação e gestão central. Neste sentido, as mudanças preconizadas permitem dotar o sistema de maior racionalidade, mantendo a sua característica fundamental — a descentralização —, mas atribuindo funções de fiscalização e controle centrais. Assim, o STAPE passa a ser o órgão racionalizador de todo o sistema¹⁰, permitindo reduzir as comunicações múltiplas; por sua vez, as freguesias continuam a fazer o interface com os cidadãos, embora as suas competências em matéria de gestão e, essencialmente, de fiscalização e regulação tenham sido diminuídas. Foram, assim, criadas condições para a correcção de algumas das lacunas existentes.

É preciso referir que as grandes mudanças preconizadas pela nova lei são essencialmente administrativas, embora tenham impactes políticos não negligenciáveis. Para além da alteração para uma modalidade de actualização contínua, as restantes medidas apenas impõem modos de operacionalização de princípios que a lei de 1978 já consagrava, mas para os quais não haviam sido criadas condições de execução. Referimo-nos, nomeadamente, à necessária cor-

⁸ Lei n.º 13/99, de 22 de Março.

⁹ Substituindo a limitação de actualização apenas durante o mês de Maio vigente na lei de 1978.

¹⁰ A quem é incumbida a responsabilidade de gestão de uma base de dados central, alimentada por informação proveniente das comissões recenseadoras e da Direcção-Geral de Serviços de Informática do Ministério da Justiça, que comunica óbitos e mudanças de residência. Esta base de dados foi criada pela Lei n.º 130-A/97, de 31 de Dezembro, e permitiu a actualização extraordinária do recenseamento eleitoral realizada em 1998, com a finalidade de, aquando da realização dos referendos, se proceder desde logo a correcções básicas dos erros do recenseamento eleitoral.

respondência entre freguesia de residência habitual¹¹ e freguesia de recenseamento, o que até agora nem sempre se verificou, registando-se um número importante de falsos residentes, designadamente no que se refere aos emigrantes, que, em muitos casos, se mantinham recenseados no território nacional. Aqui o problema crucial que se coloca não é meramente administrativo, mas sim de natureza política, pois implica a correcção do mapa eleitoral, o que tem consequências no número de mandatos dos círculos eleitorais para a Assembleia da República. Estas consequências serão essencialmente evidentes em círculos eleitorais do interior do país, que — a operar-se a correcção — sofrerão uma perda significativa de número de eleitores, em benefício dos círculos urbanos do litoral e, em particular, as duas áreas metropolitanas. Apesar dos riscos, a verdade é que só esta «arrumação» territorial do recenseamento permite que a geografia eleitoral venha a corresponder à geografia real.

2. O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA: DO PRIMADO DA DESCENTRALIZAÇÃO AO CONTROLE E GESTÃO¹²

De um modo muito sintético, podemos dizer que o sistema de recenseamento funciona com base em três movimentos de eleitores essenciais: a primeira inscrição; a transferência de inscrição e a eliminação de inscrição. Todos eles se faziam pela lei de 1978, anualmente, num período fixo que correspondia, *grosso modo*, ao mês de Maio¹³.

A primeira inscrição realizava-se na freguesia de residência por iniciativa do eleitor quando este completava 18 anos¹⁴. Esta comunicaria aquele movimento às freguesias de naturalidade dos seus novos eleitores.

¹¹ Que originou sempre grande discussão jurídica e que na actual lei passou a corresponder à morada constante do bilhete de identidade.

¹² O diagnóstico do sistema foi efectuado com base em estudos de caso a freguesias, centrados não apenas na análise e observação dos ficheiros e procedimentos de recenseamento de eleitores residentes, mas também na análise das operações e procedimentos decorrentes da gestão dos ficheiros de naturalidade. A escolha das freguesias foi realizada através da construção de uma tipologia de freguesias, tendo em conta a sua dimensão eleitoral e as suas características sócio-económicas, com base na metodologia utilizada por João Ferrão *et. al.*, «Identificação das Tipologias Concelhias de Estudantes/Desempenhos Escolares e de Caracterização Sócio-Económica», Lisboa, GEOIDEIA/GEP — Ministério da Educação, policopiado. Da agregação destas variáveis resultaram 11 grupos, dos quais foram retiradas por amostragem 14 freguesias para estudos de caso.

¹³ No caso dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, o período de inscrição decorria também anualmente, mas durante um período de dois meses — Abril e Maio.

¹⁴ Para os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, a inscrição faz-se no consulado português da área de residência ou, caso este não exista, na embaixada portuguesa do país anfitrião. Os procedimentos definidos são idênticos aos das comissões recenseadoras do território nacional, com excepção das comunicações, que são efectuadas pelos consulados ou embaixadas à COREPE — Ministério dos Negócios Estrangeiros, que, por sua vez, mas sem prazo definido, faz chegar ao STAPE estas mesmas comunicações.

A transferência de recenseamento operava-se pela inscrição do eleitor na sua nova freguesia de residência. No momento da inscrição o eleitor devolvia o seu anterior cartão de eleitor, a sua nova freguesia comunicaria este movimento à anterior freguesia de recenseamento, que o eliminaria dos seus cadernos eleitorais e comunicaria esta eliminação à sua freguesia de naturalidade. No entanto, os estudos de caso permitiram verificar que este último movimento só se realizava em 50% dos casos.

Por sua vez, as eliminações decorriam de situações distintas: voluntárias no caso de transferência de freguesia anteriormente explicitado, oficiais em caso de óbito, perda de nacionalidade ou perda de capacidade eleitoral, podendo ainda ser oficiosas caso as comissões recenseadoras verificassem a mudança de residência do eleitor¹⁵. As eliminações oficiais processavam-se a partir de comunicações mensais efectuadas pelas conservatórias, tribunais e instituições psiquiátricas às freguesias de naturalidade, que, por sua vez, comunicariam à freguesia de recenseamento a necessidade de eliminação. Uma vez efectuada a eliminação, esta era comunicada pela freguesia de recenseamento à freguesia de naturalidade para confirmação. Verificámos, no entanto, que as freguesias optavam por proceder às eliminações apenas no período de actualização anual do recenseamento — Maio —, em vez de o fazerem de forma sistemática. Esta opção deu origem a uma impossibilidade de confirmação anual das eliminações, já que a informação só era enviada às freguesias de naturalidade após o fecho dos cadernos eleitorais anuais, havendo, assim, a possibilidade de acumulação de erros até à actualização seguinte. Por outro lado, este último passo de comunicação da eliminação à freguesia de naturalidade muito raramente era realizado, ficando, assim, inibido o único mecanismo previsto para a confirmação das eliminações. É preciso notar ainda que muitas freguesias optavam por não proceder à eliminação dos cadernos eleitorais dos eleitores que haviam perdido a capacidade eleitoral, por considerarem que esta inibição era temporária e o seu levantamento nunca era solicitado pelas entidades competentes — tribunais e hospitais psiquiátricos —, ficando muitas vezes os indivíduos impedidos de votar. Neste sentido, as freguesias optavam em cada eleição por comunicar aos presidentes das mesas de voto quais os indivíduos constantes dos cadernos que estavam impedidos de votar. Esta situação dá-nos ideia da falta de objectividade que envolvia os procedimentos de gestão dos cadernos eleitorais.

¹⁵ Isto significa que, sempre que tomavam conhecimento de que um seu eleitor já não residia na freguesia, cabia às comissões recenseadoras o dever de eliminação e solicitar à comissão recenseadora de residência actual a inscrição do eleitor. Neste caso, a eliminação só devia ser efectuada quando fosse assegurada a nova inscrição e os procedimentos de comunicação seriam idênticos aos utilizados no processo de transferência. Trata-se, no entanto, de procedimentos muito pouco utilizados, que, por esse motivo, foram pouco ponderados na análise efectuada.

Por fim, os movimentos de eliminação eram enviados mensalmente pelas freguesias de recenseamento às respectivas câmaras municipais para que houvesse uma permanente fidelidade das cópias municipais em relação aos originais dos cadernos de recenseamento. Estas, por sua vez, aquando do termo do processo de actualização anual do recenseamento, e num prazo de 60 dias, enviavam ao STAPE as cópias dos cadernos de recenseamento.

Os movimentos de eleitores funcionavam, como podemos verificar, numa lógica de disseminação da informação, que tem sentido duplo nos primeiros dois movimentos descritos — freguesias de recenseamento/freguesias de naturalidade —, e era triangular, no caso das eliminações oficiais — outras instituições/freguesias de naturalidade/freguesias de recenseamento.

Os procedimentos de gestão destes movimentos estavam também a cargo das freguesias, que possuíam três ficheiros, dois que correspondiam aos seus eleitores e um outro que correspondia aos naturais da freguesia¹⁶. Uma boa gestão do sistema, e por conseguinte a sua regulação, dependia então de um trabalho efectivo em torno do ficheiro de naturais com a actualização de todas as ocorrências registadas para cada eleitor — aquele que objectivamente tem uma importância local desprezível — e da realização de todas as comunicações necessárias dentro do sistema. Qualquer falha a estes níveis introduzia fortes limitações ao controle sobre a veracidade dos cadernos eleitorais. Sendo assim, se não fossem comunicadas todas as alterações relativas à situação de um cidadão ou se o sistema não fosse suficientemente ágil na gestão e propagação da informação, deixaria de ser segura a não existência de duplas inscrições.

Pensamos que a síntese dos princípios que orientaram o sistema até à recente alteração à lei do recenseamento e a descrição do funcionamento apresentada nos dão uma imagem da sua complexidade e dos problemas suscitados cada vez que falhava um dos elos da cadeia. Com efeito, a sua natureza descentralizada resultava numa complexidade incontornável da rede burocrática que significava que, no limite, todas as freguesias teriam de comunicar entre si, pois a cada movimento de um eleitor poderiam corresponder entre uma e três comunicações. Estes movimentos traduziam-se numa rede infindável de comunicações inter-relacionadas — mesmo com entidades externas ao sistema — que tornavam o processo moroso, apesar dos prazos definidos, e pouco fiável. O resultado foi, de um modo geral, uma crescente

¹⁶ Os dois primeiros são o ficheiro principal, em que os eleitores estão registados por número de eleitor, e um ficheiro alfabético. Em muitos casos, estes ficheiros não estavam informatizados, e, quando existia informatização, privilegiavam-se os ficheiros de eleitores, e não o ficheiro de naturais, permanecendo o principal elemento de regulação do sistema numa situação de difícil gestão.

desactualização dos cadernos eleitorais, cujas causas podem sintetizar-se em dois tipos distintos:

- i) Um que enquadra essencialmente questões temporais e que decorria do facto de o recenseamento eleitoral ser reportado a uma data fixa, deixando de fora todas as alterações que se registavam entre essa data e a realização de cada acto eleitoral¹⁷, situação que se tornava mais gravosa quanto mais distante fosse a data do acto eleitoral da data do último recenseamento¹⁸;
- ii) Outro que enquadra as dificuldades de gestão do sistema e a acumulação de erros que daí derivavam e que suscitava um aumento sistemático do número de inscritos que não correspondia a um aumento na mesma ordem de grandeza do universo eleitoral.

Na prática, foram as seguintes as fontes de distorção diagnosticadas:

- a) A *não inscrição de novos eleitores* em resultado da não inscrição de todos os cidadãos que completavam 18 anos, situação que era agravada pela rara utilização do princípio da oficiosidade e pelo processo de actualização descontínuo do recenseamento que vigorou até 1999;
- b) O *saldo entre inscrições e eliminações por transferência*, que podia resultar em dois tipos distintos de distorção. Uma que significava a não correspondência entre os movimentos territoriais da população e os movimentos registados no recenseamento eleitoral, que não incorria em alterações da sua dimensão, mas sim em distorções internas, das quais resultava que algumas freguesias tinham um número de eleitores superior ao de residentes e outras sofriam do problema inverso. Esta situação decorria do facto de muitos eleitores não efectuarem a sua transferência de freguesia sempre que alteravam a sua freguesia de residência, o que contribuiu certamente para o real aumento da abstenção. Mas há outra distorção, que significava a não correspondência entre inscritos e eliminados por transferência. Esta distorção ficava, no essencial, a dever-se a falhas de comunicação no sistema, das quais resultavam duplas inscrições e, por isso, uma tendência para o aumento de inscritos por relação ao universo e, por aí, para o falso aumento da abstenção, isto é, para o aumento da abstenção técnica em sentido estrito;

¹⁷ Nomeadamente quanto aos cidadãos que adquirem capacidade eleitoral, o que significa na prática uma inibição administrativa da capacidade eleitoral, aspecto que levou em 1997 à adopção de procedimentos diferentes quanto à inscrição de eleitores que fazem 18 anos no ano de realização do acto eleitoral, por forma que o universo eleitoral seja mais correctamente retratado pelo recenseamento eleitoral.

¹⁸ Esta situação foi ultrapassada com a nova lei do recenseamento eleitoral, que introduziu um sistema de recenseamento contínuo.

- c) *Eliminações por óbito*, cujo número tendia a ser inferior aos óbitos ocorridos, o que decorria das deficiências de comunicação dentro do sistema entre conservatórias do registo civil e freguesias, originando também o empolamento da abstenção técnica;
- d) *Eliminações por perda de nacionalidade e de capacidade eleitoral*, que, por falhas na comunicação entre tribunais, hospitais psiquiátricos e freguesias, eram pouco efectuadas, o que tinha igual consequência;
- e) *Emigração*, em que, sendo o recenseamento dos emigrantes voluntário, sempre que estes não promoviam a sua inscrição na nova área de residência que corresponde a um consulado ou a uma embaixada, mantinham a sua inscrição no círculo de residência anterior. Deste facto resultavam para o recenseamento os mesmos problemas suscitados pela não transferência de eleitores no território nacional; que se traduzia numa geografia eleitoral não consistente com a geografia real e no aumento da abstenção real, uma vez que mais dificilmente os eleitores se deslocariam para votar. No entanto, apresentando a emigração ainda números consideráveis, o desvio registado causou impactes políticos importantes a dois níveis: por um lado, a propensão para a abstenção bastante superior à que se registava quando a não coincidência entre freguesia de residência e freguesia de recenseamento se verificava apenas em território nacional; por outro, por via do recenseamento punha-se em causa o estatuto eleitoral especial dos emigrantes, que, não tendo capacidade eleitoral activa, em particular nas eleições presidenciais, passavam efectivamente a tê-la¹⁹.

Em síntese, a dificuldade de gestão pelas falhas de comunicação dos movimentos entre as freguesias e a deficiente organização dos próprios ficheiros resultaram numa manifesta incapacidade de gestão do sistema. Por outro lado, a não exigência de prova de residência principal originou um desvirtuamento da lógica territorial do recenseamento, com impactes significativos sobre os níveis de abstenção, nomeadamente se considerarmos que muitos emigrantes se mantiveram ainda recenseados em Portugal e que muitos eleitores preferiam manter-se recenseados nas freguesias de naturalidade e não nas suas freguesias de residência.

Também a lógica temporal de actualização do recenseamento foi responsável por alguns dos desvios, dada a existência de um período anual — o mês de Maio — muito curto para a actualização do recenseamento. Esta solução, semelhante à que encontramos no regime francês²⁰, obrigava a que todos os actores, incluindo os eleitores, cumprissem as suas responsabilida-

¹⁹ Por se manterem recenseados na freguesia de partida, podendo aí votar.

²⁰ Noutros países imperam sistemas de continuidade, como na Dinamarca, em que a actualização é contínua, ou em Espanha, em que a actualização é mensal.

des num espaço muito limitado de tempo. Por outro lado, os próprios prazos impostos por lei para a execução de todas as comunicações anuais foram também considerados uma fonte de erros, na medida em que não permitiam que o recenseamento de cada ano correspondesse exactamente aos movimentos de eleitores registados nesse ano.

Vimos, assim, que é na concepção do sistema e no quadro legal vigente até à última alteração da lei do recenseamento eleitoral — cujos impactes terão de ser avaliados futuramente — que residiam os principais erros do sistema, e não na sua gestão no topo da pirâmide.

Com efeito, o principal problema resultava, desde logo, num dos princípios do sistema — a descentralização —, que significou assumir a freguesia como a sua principal unidade orgânica, responsável por todo um sistema complexo de comunicações, cujo funcionamento sem falhas era pouco provável, em particular se tivermos em conta o tipo de recursos disponíveis na maior parte das juntas de freguesia²¹. Por outro lado, colocar o funcionamento e a fiscalização do sistema nas mãos das entidades que são as principais beneficiárias do registo do maior número de eleitores²² foi abri-lo também a disfunções, não de natureza administrativa, mas sim de dimensão política e não inocente. O que se verificou foi a ausência de mecanismos de autocontrolo e de regulação do próprio sistema que, ao atribuir esta função a unidades frágeis, como as freguesias, pôs em causa a sua persistência e desempenho, desde logo, porque estas não tinham a percepção da importância da manutenção rigorosa do ficheiro de naturalidade, sem qualquer relevância prática para elas. Por outro lado, estando o funcionamento dependente de comunicações entre entidades, nomeadamente freguesias, e não havendo capacidade de controlo sobre estas comunicações, não havia possibilidade de verificação da veracidade de cada recenseamento anual.

A lei de recenseamento aprovada em Março de 1999 permite colmatar algumas destas fontes de erro, nomeadamente através do recenseamento contínuo e da sua actualização mensal, da gestão central do sistema (retirando estas funções às freguesias e reduzindo o número de comunicações dentro do sistema), da obrigatoriedade de correspondência entre a morada registada em sede de identificação civil e freguesia de recenseamento e da interconexão entre a base de dados do recenseamento eleitoral e a base de dados de identificação civil.

Espera-se que a sua entrada em vigor permita, finalmente, assegurar uma maior fiabilidade futura do sistema.

²¹ Não apenas materiais, mas humanos. Muitas juntas de freguesia não possuem recursos humanos permanentes e profissionais.

²² Cuja contabilidade serve não só para o cálculo do número de mandatos autárquicos, mas também para o cálculo das verbas do Fundo de Equilíbrio Financeiro a atribuir às autarquias e do nível de remuneração de eleitos.

3. UNIVERSO ELEITORAL E RECENSEAMENTO ELEITORAL

E quais foram então, de forma quantificada, as consequências da situação verificada até 1999?

Se num primeiro momento foi possível que o sistema eleitoral funcionasse sem imputação de distorções ao recenseamento eleitoral, com o tempo o método revelou-se incapaz de garantir a sua actualização. Esta incapacidade resultou de inúmeras insuficiências e disfunções, nem todas com a mesma importância ou impacte no problema crucial que nos ocupa — o empolamento do número de inscritos. No entanto, o acumular durante mais de vinte anos das disfuncionalidades detectadas originou uma enorme abstenção técnica, que atingiu mais de 10% do universo eleitoral, criando sérios problemas ao sistema político, nomeadamente a possibilidade de, não havendo correcção do recenseamento, podermos estar a prazo confrontados com uma «deslegitimação» do sistema eleitoral decorrente da falsa ideia de que o número de eleitores que não exercem o direito de voto é muito superior àqueles que o fazem. Isto para além da abstenção real induzida pela não actualização do recenseamento correspondente a mudanças de residência.

A questão mais visível que o recenseamento levanta ao sistema eleitoral corresponde à importância crescente da abstenção técnica, induzida por erro nos cadernos eleitorais quando estes ampliam o número de inscritos por relação ao dos eleitores realmente existente. Trata-se de um facto que não necessita de grandes comprovações, já que, mesmo em 1998, após a correcção ao recenseamento efectuada entre 1997 e 1998, se mantinham registados mais de 8 milhões e meio de eleitores, para uma população global que, *grosso modo*, se estima em cerca de 10 milhões.

De certo modo, o crescimento da abstenção eleitoral pode ser atribuído parcialmente a este fenómeno, que se designa por «abstenção técnica», mas também nos parece evidente que uma parcela da abstenção real será também induzida por erros no recenseamento, sendo o caso dos emigrantes o mais sintomático desta situação. Na verdade, se analisarmos o crescimento da abstenção nas eleições para a Assembleia da República realizadas entre 1979²³ e 1995 por relação com a percentagem estimada de abstenção técnica — decorrente do empolamento do número de eleitores —, verificamos que desde 1985 o grande crescimento ficou a dever-se a esta última, mais do que a uma abstenção *de facto*. Trata-se, no entanto, de uma leitura que deve ser cautelosa, uma vez que o valor base para o cálculo do empolamento dos dados do

²³ Até 1976 o recenseamento eleitoral pecava por defeito, registando em 1975 e 1976 uma diferença de 2,2% e 0,3%, respectivamente, face ao recenseamento geral da população com mais de 18 anos (v. Duarte Nuno Vasconcelos e Graça M. Archer, «Análise comparativa entre os dados do recenseamento geral da população e do recenseamento eleitoral 1975-1989», in revista *Eleições*).

recenseamento eleitoral é o do recenseamento geral da população corrigido pelas estimativas demográficas anuais, que não são absolutamente fiáveis, em particular o censo de 1991, que se pensa pecar por defeito.

Abstenção nas eleições para a Assembleia da República e divergência entre recenseamento eleitoral e recenseamento geral da população com mais de 18 anos (1979-1995)

[QUADRO N.º 1]

Anos	Abstenção	RGP-RE (percentagem)
1979	12,9	- 0,9
.		
1980	16,1	- 2,5
.		
1983	22,2	- 2,0
.		
1985	25,8	- 5,3

Fontes: CNE, *Resultados Eleitorais — Assembleia Constituinte/Assembleia da República*, Lisboa, 1995; Duarte Nuno Vasconcelos e Graça M. Archer, «Análise comparativa entre os dados do recenseamento geral da população residente e do recenseamento eleitoral 1975-1989», in revista *Eleições*, n.º 1, Abril de 1991; INE, censos de 1991 e estimativas da população residente, 1995.

Com efeito, a comparação entre o total de eleitores inscritos e a população residente com mais de 18 anos permite verificar uma discrepância bastante significativa entre as duas estimativas do universo eleitoral dos cidadãos residentes em Portugal²⁴, quando estas deveriam tender a equivaler-se. No entanto, é preciso atender a que nenhuma das estimativas deve ser considerada a correcta, pois ambas possuem problemas; por outro lado, o recenseamento geral da população inclui a população estrangeira residente em Portugal e a população portuguesa residente sem capacidade eleitoral. Pensamos, porém, que estas diferenças são menores, bem como as que decorrem da diferença temporal de realização dos dois recenseamentos (15 de Abril para o recenseamento geral da população e 31 de Maio para o recenseamento eleitoral). Assim, as discrepâncias verificadas só podem ser explicadas, no essencial, por erros de cobertura de ambos os recenseamentos ou por erros de actualização do recenseamento eleitoral.

Contudo, o melhor indicador que temos para a medida da fiabilidade do recenseamento eleitoral é, apesar das lacunas, o recenseamento geral da população. O quadro n.º 2 apresenta a diferença entre o total da população

²⁴ Não são considerados os emigrantes recenseados nos consulados porque para estes o recenseamento não é obrigatório.

residente com mais de 18 anos registada no recenseamento geral da população e os cidadãos eleitores registados no recenseamento eleitoral para os anos dos censos 1981-1991, bem como uma estimativa para 2001.

Divergência entre recenseamento eleitoral e universo eleitoral

[QUADRO N.º 2]

Anos	RE-RGP
1981	297 085
.	
1991	963 348

Fontes: INE, censos de 1981 e 1991; STAPE, recenseamentos eleitorais de 1981 e 1991.

Verificamos que, numa década, a divergência entre ambos os recenseamentos mais do que triplicou e que, a manter-se essa tendência, chegaríamos a 2001 com valores que ultrapassariam 1 600 000 pessoas por excesso. O quadro n.º 3, que apresenta os valores da divergência por círculo eleitoral, incluindo o recenseamento eleitoral de 1978-1979, demonstra-nos que à data os valores da distorção eram mínimos, tendo progredido de modo galopante até 1981 e mais ainda até 1991. É preciso, no entanto, acautelar que nem toda a divergência pode ser atribuída a erros no recenseamento eleitoral: se este peca por excesso, também o recenseamento geral da população pode pecar por defeito. Isto é, o recenseamento eleitoral, por erros de actualização, tende a não registar movimentos, nomeadamente de eliminação, mas, por seu turno, o recenseamento geral da população pode apresentar erros de cobertura.

Mas uma abordagem mais fina permite-nos uma melhor aproximação aos erros do recenseamento eleitoral. Se utilizarmos como unidade básica o círculo eleitoral, podemos verificar a distorção interna inerente ao recenseamento eleitoral, uma vez que a diferença entre o número de residentes registados no recenseamento geral da população e o número de inscritos no recenseamento eleitoral traduz uma distorção que é bastante variável consoante os círculos eleitorais (cf. quadro n.º 3). Se considerarmos o ano de 1981, verificamos que são precisamente os círculos do interior do país — nomeadamente Vila Real, Bragança, Guarda, Viseu e Beja — aqueles onde a distorção é mais evidente e, portanto, onde o empolamento do recenseamento eleitoral é maior, tendência que tende a agravar-se em 1991. De notar que nestes distritos os movimentos migratórios são muito relevantes, quer no que se refere a migrações em direcção a zonas urbanas, nomeadamente do litoral, quer no que se refere à emigração. Todavia, os mesmos dados para o ano de 1978 indicam-nos que, pelo contrário, a maior divergência se verifica em círculos mais a sul do país ou mais

litoralizados — Faro, Setúbal, Coimbra. Pensamos, no entanto, que nestes casos os erros se ficam mais a dever ao recenseamento geral da população do que ao recenseamento eleitoral. Na verdade, de 1981 para 1991, a tendência divergente aumentou, em particular, nos círculos do Norte e Interior do país onde a desertificação se intensificou neste período.

Podemos, pois, verificar que se registaram ao longo do tempo duas tendências distintas:

- i) Uma, de natureza quantitativa, que se traduzia no aumento progressivo da diferença entre o recenseamento geral da população e suas correcções anuais e o recenseamento eleitoral. Veja-se que a diferença entre ambos apresenta valores positivos em 1976, passa a negativa em 1978, quadruplicando em 1981 e atingindo -13% em 1991;
- ii) Outra, de natureza qualitativa, que se traduz numa alteração da situação dos diferentes círculos eleitorais face a esta tendência divergente, de uma diferença positiva ou ligeiramente negativa entre recenseamento geral da população e recenseamento eleitoral no Norte e, em particular, no Norte Interior em 1978-1979 para o registo das maiores diferenças negativas em 1981 e 1991, juntando-se, assim, aos círculos do Interior Sul que já vinham denotando uma maior tendência de divergência negativa. Aliás, se juntarmos a esta análise os valores registados em 1976, verificamos que se dá uma alteração substancial da divisão regional em torno desta divergência, uma vez que em 1976 a clivagem se registava entre Norte e Sul e era bastante forte, com coeficientes de variação na ordem dos 2,96, enquanto em 1981 passou a ser Litoral-Interior, mas também com tendência a tornar-se menos vincada ao longo do tempo, com coeficientes de variação de $-0,3$ em 1981 e 1991. Os movimentos migratórios internos não serão alheios a esta alteração e à litoralização, que a geografia eleitoral não traduziu, mas, por outro lado, a aproximação da amplitude da divergência nos diversos círculos eleitorais vem reforçar a importância explicativa de outros factores, nomeadamente a não eliminação de óbitos, que tem, evidentemente, maior peso nos círculos eleitorais de maior dimensão.

Estas clivagens territoriais podem explicar-se, eventualmente, pela menor capacidade de mobilização dos eleitores²⁵ para o recenseamento eleitoral no

²⁵ Aspecto que, aliás, fundamentou a não opção pela realização de um novo recenseamento eleitoral e a preferência pela correcção e alteração ao sistema efectuada. Na verdade, os riscos de fraca mobilização seriam, no actual contexto, bastante mais evidentes e imprimiriam um enorme risco político a um eventual novo recenseamento eleitoral. Esta opção só seria viável se não se concretizasse com base na promoção da inscrição pelo próprio, tal como hoje sucede, mas sim através de um procedimento de inscrição automática, por exemplo, com base no bilhete de identidade.

imediatamente pós-25 de Abril, quer a norte do país, quer na Região Autónoma da Madeira, que regista em 1976 uma diferença entre recenseamento geral da população e recenseamento eleitoral de 8 pontos percentuais positivos. E, a partir de 1979, pelos movimentos internos da população no sentido Interior-Litoral que não foram acompanhados pelas transferências no recenseamento.

Evolução dos valores de diferença entre o recenseamento geral da população (população com mais de 18 anos) e o recenseamento eleitoral por círculo eleitoral, 1976, 1978, 1981, 1991

[QUADRO N.º 3]

Círculos eleitorais	1976		1978-1979		1981		1991	
	RGP-RE	RGP (percentagem) (a)	RGP-RE	RGP (percentagem) (a)	RGP-RE	RGP (percentagem) (a)	RGP-RE	RGP (percentagem) (a)
Aveiro	8 766	2,2	761	0,2	- 14 493	- 3,5	- 47 184	- 9,8
Beja	- 454	- 0,3	- 2 546	- 1,8	- 8 677	- 6,2	- 20 336	- 15,3
Braga	17 513	4,4	4 921	1,2	- 16 119	- 3,7	- 67 998	- 13,1
Bragança	6 174	4,9	1 003	0,8	- 7 046	- 5,6	- 29 429	- 24,6
Castelo Branco	5 911	3,3	- 2 501	- 1,4	- 9 473	- 5,4	- 29 968	- 17,6
Coimbra	- 2 787	- 0,9	- 8 956	- 2,9	- 16 557	- 5,2	- 41 028	- 12,4
Évora	- 2 962	- 2,2	- 3 099	- 2,3	- 8 195	- 6,0	- 14 190	- 10,5
Faro	- 11 149	- 4,9	- 7 068	- 3,0	- 10 461	- 4,3	- 29 660	- 11,2
Guarda	5 036	3,3	- 1 572	- 1,0	- 9 192	- 6,2	- 28 007	- 19,2
Leiria	- 2 426	- 0,9	- 6 857	- 2,4	- 12 580	- 4,3	- 36 361	- 11,3
Lisboa	- 48 976	- 3,5	- 13 376	- 0,9	- 64 999	- 4,3	- 220 256	- 14,0
Portalegre	491	0,4	- 1 163	- 1,1	- 5 462	- 5,0	- 10 691	- 10,0
Porto	27 902	2,9	- 7 789	- 0,8	- 40 656	- 4,0	- 126 694	- 10,6
Santarém	- 5 091	- 1,6	- 5 949	- 1,8	- 17 393	- 5,2	- 40 663	- 11,7
Setúbal	- 5 197	- 1,3	- 14 292	- 3,2	- 15 061	- 3,2	- 59 883	- 11,1
Viana do Castelo	4 474	2,6	- 2 290	- 1,4	- 8 408	- 4,9	- 29 728	- 16,0
Vila Real	4 998	2,9	43	0,03	- 11 593	- 6,8	- 41 759	- 24,3
Viseu	1 489	0,5	- 3 441	- 1,2	- 16 024	- 5,7	- 51 081	- 17,4
Açores	1 202	0,7	2 008	1,3	- 2 817	- 1,8	- 20 028	- 12,4
Madeira	12 688	8,1	5 489	3,5	- 1 879	- 1,2	- 18 404	- 10,5
Total	17 602	0,3	- 66 674	- 1,0	- 297 085	- 4,4	- 963 348	- 13,1
Média dos círculos	-	1,03	-	- 0,91	-	- 4,63	-	- 14,15
Desvio-padrão	-	3,05	-	1,64	-	1,41	-	4,36
Coefficiente de variação	-	2,96	-	- 1,80	-	- 0,30	-	- 0,31

(a) $\frac{RGP-RE}{RGP} \times 100$: RGP corresponde à base 100; percentagem do RGP = percentagem da diferença no total do RGP.

Fontes: D. N. Vasconcelos e Graça M. Archer, «Análise comparativa entre os dados do recenseamento geral da população residente e do recenseamento eleitoral 1975-1989», in revista *Eleições*, n.º 1, Abril de 1991; INE, censos de 1991.

Para uma análise ainda mais fina das distorções internas ao recenseamento eleitoral, podemos comparar o registo anual dos inscritos e eliminados por

transferência de 1991 a 1997. Os saldos internos a cada ano podem ser relativizados pelo espaço temporal que se regista entre uma inscrição por transferência e a eliminação correspondente na freguesia de residência anterior do eleitor²⁶. Mas a análise do saldo numa série temporal longa permite-nos verificar que a tendência de desvio não se esbate, pelo contrário, torna-se consistente, embora o seu crescimento seja limitado, não explicando na totalidade a divergência muito mais evidente entre recenseamento geral da população e recenseamento eleitoral analisada.

Neste sentido, não são as duplas inscrições induzidas pela não eliminação de transferências que explicam a enorme divergência assinalada. Ao nível das imprecisões e desvios administrativos, a não eliminação de óbitos apresenta-se como uma fonte de erro provável bastante mais relevante. A comparação entre o número de óbitos anuais registados nas estatísticas demográficas e as eliminações por óbito efectuadas anualmente no recenseamento eleitoral no período de 1990 a 1997 permite-nos concluir que há um volume de cerca de 17 500 óbitos por ano que não são eliminados no recenseamento eleitoral.

Saldo entre inscrições e eliminações
por transferência no recenseamento eleitoral

[QUADRO N.º 4]

Anos	Transferências- -eliminações por transferência
1990	10 546
.	
1991	1 016
.	
1992	- 4 358
.	
1993	14 833
.	
1994	4 188

Fonte: STAPE, *Recenseamento Eleitoral*.

Ao contrário das duplas inscrições por não eliminação de transferências, este desvio não tende a reduzir-se, pelo contrário, tende a manter-se estável e a aumentar anualmente na mesma ordem de grandeza, tornando-se, pois, a prazo um elemento de grande relevância no aumento do empolamento do universo do recenseamento eleitoral.

²⁶ Em muitos casos, as transferências operadas num ano podem ter correspondência com eliminações apenas no ano seguinte, uma vez que estas dependem das comunicações entre freguesias e de um curto espaço de tempo que têm para ser realizadas até ao momento do fecho dos cadernos eleitorais.

Saldo entre óbitos de cidadãos com
mais de 18 anos e eliminações por óbito
no recenseamento eleitoral

[QUADRO N.º 5]

Anos	Óbitos-eliminações por óbito
1990-1997	140 219

Fontes: INE, *Estatísticas Demográficas*; STAPE, *Recenseamento Eleitoral*.

Também a emigração teve um peso significativo neste empolamento. Se compararmos o número de novos emigrantes permanentes registados anualmente com as inscrições por transferência de emigrantes, poderemos ter uma aproximação a esta realidade. Este é, no entanto, um indicador mais falível, uma vez que, por um lado, o universo de novos emigrantes é subestimado pelas estatísticas — devido à emigração ilegal e aos emigrantes temporários que se transformam em permanentes — e, por outro lado, as próprias inscrições por transferência no recenseamento eleitoral incluem não só novos emigrantes, mas também aqueles que alteraram o seu distrito consular. É ainda de referir que os dados sobre os emigrantes incluem indivíduos com mais de 15 anos, e não apenas com mais de 18 anos, originando na comparação que pretendemos fazer um erro de sinal contrário.

Diferença entre o número anual de novos emigrantes permanentes
com mais de 15 anos e as inscrições no estrangeiro
por transferência no recenseamento eleitoral

[QUADRO N.º 6]

Anos	Novos emigrantes	Inscrições no estrangeiro por transferência	Saldo
1992	16 800	786	16 014
1993			

Fontes: INE, *Estatísticas Demográficas*; STAPE, *Recenseamento Eleitoral*,

Os dados permitem-nos concluir que esta foi uma fonte responsável por uma média de cerca de 9700 eleitores por ano em excesso no recenseamento eleitoral. Trata-se, no entanto, de uma dimensão que foi perdendo importância com a redução anual dos valores da emigração permanente, ainda que se verifique um ligeiro crescimento no último ano analisado.

Verificamos então que existiram três fontes fundamentais que contribuem para o empolamento dos números do recenseamento eleitoral: as duplas inscrições, que com o sistema vigente a partir de 1999 serão facilmente detectáveis, a emigração, muito difícil de corrigir, e muito particularmente os óbitos não eliminados no recenseamento. Por outro lado, constatou-se ainda que os erros do recenseamento não estabilizaram, mas, pelo contrário, todos os anos se agravou a diferença entre o universo de eleitores e o recenseamento eleitoral.

Neste sentido, a actualização extraordinária do recenseamento eleitoral efectuada em 1998, que permitiu montar a base do novo sistema, introduziu as primeiras correcções e permitiu eliminar um pouco mais de 400 000 falsos eleitores, isto é, menos de metade do excesso estimado para 1991 ou menos de um terço do projectado para 1998, o que demonstra que será muito difícil atingir a aproximação desejada entre recenseamento e universo eleitoral. A este nível, pensamos que serão dois os problemas mais difíceis de solucionar: em primeiro lugar, a detecção dos emigrantes recenseados em território nacional; em segundo, um residual de óbitos de difícil eliminação mesmo em sede de identificação civil que, segundo fontes autorizadas, poderá rondar os 30%.

No entanto, a correcção efectuada permitiu seguramente reduzir os números da abstenção técnica para valores que estarão abaixo dos 10%, mas os seus verdadeiros impactes, bem como aqueles que decorrerão da implementação da nova lei do recenseamento eleitoral, só poderão ser ponderados em futuras eleições legislativas. Por fim, o novo recenseamento geral da população a realizar em 2001, se fiável, permitirá ponderar os desvios que a partir de 1991 nos parecem excessivos e que, desse modo, não poderão ser apenas imputados ao recenseamento eleitoral.

CONCLUSÃO

Em suma, poderemos concluir que, no essencial, não foram os princípios originários do sistema de recenseamento eleitoral que em si mesmos continham as determinantes que deram origem aos disfuncionamentos detectados, mas antes os procedimentos administrativos que lhe deram suporte. No entanto, é preciso vincar que o princípio da descentralização foi aquele que mais limitou o sistema, uma vez que foi levado ao extremo nas suas consequências práticas.

De resto, as causas do crescente empolamento do universo eleitoral já eram conhecidas: as duplas inscrições e a não eliminação por óbito, que sustentam grande parte da chamada «abstenção técnica». Contudo, o erro menos referido, mas igualmente importante, é aquele que decorre da não correspondência entre freguesia de residência e freguesia de recenseamento,

do qual resulta uma geografia eleitoral não consistente com a geografia real e que, embora só no caso dos emigrantes recenseados em território nacional corresponda a um efectivo empolamento do universo eleitoral, resulta numa adição importante à abstenção «real». Por outro lado, esta é a dimensão que, a ser corrigida, terá mais impactes políticos, pois conduzirá a um redimensionamento dos círculos eleitorais e, consequentemente, dos mandatos, quer autárquicos, quer à Assembleia da República.

Não se pense com isto que os restantes erros do recenseamento eleitoral já referidos, que concorrem estritamente para a abstenção técnica, não têm impactes políticos importantes. Pelo contrário, começámos por referir que, a não haver correcção ao recenseamento, corríamos a prazo o risco de deslegitimação do sistema político, uma vez que a tendência de divergência entre universo eleitoral e recenseamento eleitoral tem sido sempre crescente e desta resulta uma má avaliação do efectivo peso da abstenção.

O novo sistema que entrou em vigor em 1999 tem condições para corrigir alguns dos erros detectados. No entanto, não será possível evitar completamente uma das principais fontes de erro (a não eliminação de óbitos), pois há um residual dificilmente detectável. Por outro lado, a normalização só será efectiva a médio prazo, porque os mecanismos criados impõem prazos para a regularização, o que significa que a abstenção técnica e a abstenção real induzida por erros no recenseamento apenas progressivamente deverão vir a ser corrigidas. Com efeito, só um novo recenseamento permitiria uma correcção completa, mas à custa de um risco maior: o da possibilidade de não mobilização dos eleitores.