Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Monteiro, Manuel, 1962-
Pinto, Ricardo Leite, 1958-

Portugal

http://hdl.handle.net/11067/6291
https://doi.org/10.34628/18b9-7364

Metadados

Data de Publicação	2022
Palavras Chave	Eleições - Portugal - 2020, Pandemia da COVID-19, 2020- - Aspectos políticos, Eleições - Portugal - 2021, Abstencionismo
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 05 (Janeiro-Junho 2022)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-05-01T14:34:16Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

Portugal

Manuel Monteiro[1]
Ricardo Leite Pinto[2]

DOI: https://doi.org/10.34628/18b9-7364

Em Portugal, ao contrário do que seria de supor, e mesmo ao arrepio de todas as previsões, a pandemia parece não ter afectado de forma significativa as habituais taxas de participação eleitoral. Podemos constatar isso quer nas duas eleições de âmbito nacional, as presidenciais e as legislativas, quer nas eleições legislativas regionais dos Açores, realizadas a 25 de outubro de 2020.

Nas eleições presidenciais, que tiveram lugar em janeiro de 2021, não obstante a percentagem de abstenção apresentada (60,76%), não podemos deixar de ter em consideração a circunstância dos cadernos eleitorais já incluírem os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro automaticamente recenseados[3]. Foi a primeira vez que tal sucedeu na eleição do Presidente da República. Falamos de mais 1.549.380 eleitores[4], o que, manifestamente, contribuiu para uma diferença não negligenciável entre a abstenção no território nacional e aquela que se verificou quando igualmente consideramos os emigrantes (+ 6,21%), atendendo desde logo à pequena participação eleitoral que estes costumam evidenciar (ver quadro). É certo, não o podemos ignorar, que mesmo que consideremos só o território nacional, se verificou em 2021 menor participação eleitoral do que a ocorrida em 2016 (- 4,62%), mas isso não nos pode impedir de perceber que já em 2011 a taxa de abstenção, também em território nacional, se situou em 52,49%, apenas 2,06% abaixo da registada em 2021.

Ora, perante estes factos, não é evidente que o inegável acréscimo da abstenção possa ser atribuído exclusiva ou sequer predominantemente ao contexto pandémico, sobretudo se se ponderar o histórico recente das eleições presidenciais portuguesas, no que à mobilização eleitoral respeita[5].

Já nas últimas eleições legislativas, que tiveram lugar a 30 de janeiro deste ano, a abstenção global de 48,58%[6] é mais baixa do que a verificada em 2019, ainda que 4,44% superior à que se registou em 2015. Porém, se atendermos apenas aos dados no território nacional (42,04% de abstenção), facilmente percebemos que estamos diante taxas de abstenção inferiores quer às de 2019, quer às de 2015 (ver quadro). Teríamos mesmo de recuar até às legislativas de 2011[7], nas quais a abstenção global se situou em 41,93% e a do território nacional em 41,08%, para encontrarmos níveis semelhantes de abstencionismo. O mesmo se constata nas legislativas regionais dos Açores, em que o comportamento eleitoral é em tudo idêntico ao que se viria a verificar nas legislativas nacionais. Com efeito, a taxa de abstenção não só foi inferior à de 2016, como se situou apenas 2,46% acima da registada em 2012.

Significa isto, que a pandemia, como causa isolada e determinante para uma interpretação global da participação eleitoral, não parece ter contribuído para aumentar o abstencionismo eleitoral em Portugal. E inclusive não impediu mesmo a sua diminuição nas legislativas nacionais e nas legislativas regionais dos Açores. Terá resultado esta situação de medidas legislativas e políticas tendentes a contrariar eventuais efeitos abstencionistas provocados pela pandemia? Sobre esta questão, três referências devem essencialmente ser feitas. Duas delas estão relacionadas com diplomas provindos da Assembleia da República e que antecederam as eleições presidenciais, de janeiro de 2021, a terceira decorre de uma Resolução do Conselho de Ministros, aprovada nove dias antes das legislativas de 31 de janeiro de 2022. Nos dois primeiros casos, a Assembleia da República aprovou, em novembro de 2020, duas

1 Professor da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada. Investigador do Centro de Estudos Jurídicos Económicos e Ambientais (CEJEA) da Universidade Lusíada e Coordenador do "Observatório Eleitoral Internacional" do mesmo Centro.

2 Investigador do Centro de Estudos Jurídicos Económicos e Ambientais (CEJEA) da Universidade Lusíada e Coordenador do Grupo de Investigação "Direito Público e Teoria Política" do mesmo Centro.

3 Situação que resulta da 21ª alteração da Lei eleitoral do Presidente da República, promovida pela Lei Orgânica nº 3/2018, de 17 de agosto de 2018.

4 Em termos globais, incluindo os emigrantes recenseados, estavam inscritos 10.864.327 eleitores, enquanto no território nacional se encontravam inscritos 9.314.947 eleitores. Dados disponíveis na Direcção dos Assuntos Eleitorais – Ministério da Administração Interna, disponíveis, respectivamente, in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2021/resultados/globais e https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2021/resultados/territorio-nacional (consultados em 28 de março de 2022).

5 Teríamos de recuar a 2006, para encontrar uma taxa de abstenção, em eleições presidenciais, de apenas 37,39%. Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/Presidenciais2006/html/ISD23.html (consultado em 28 de março de 2022).

6 A taxa de abstenção apresentada já reflecte a repetição da votação no círculo eleitoral da Europa, ocorrida a 13 de março de 2022. A referida repetição deriva da declaração de nulidade determinada pelo Tribunal Constitucional, da votação realizada a 30 de janeiro de 2022. Informação disponível in https://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/Legislativas-2022%E2%80%93Repeti%C3%A7%C3%A3o%E2%80%93C%C3%ADrculo-Eleitoral-da-Europa.aspx (consultado em 28 de março de 2022).

7 Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2011/resultados-globais.html (consultado em 28 de março de 2022).

leis orgânicas. Falamos da Lei Orgânica, nº 3/2020[8], e da Lei Orgânica, nº 4/2020[9], respectivamente. Já no terceiro caso, e após uma relevante discussão pública, onde se ouviram vozes críticas quanto à omissão da Assembleia da República em legislar na matéria, viria a ser aprovada a Resolução do Conselho de Ministros, n.º 5-A/2022[10]. Vejamos, muito sumariamente, em que se traduziram:

i) A Lei Orgânica nº 3/2020[11]/[12], de 11 de novembro, veio criar um regime excepcional e temporário de voto antecipado[13], para os eleitores que se encontravam em confinamento obrigatório, provocado pela pandemia Covid19. Pensando principalmente nas eleições presidenciais que se aproximavam, o legislador acabou por introduzir uma modalidade de votação identificada com a "urna móvel", ainda que assim o não tenha designado[14].
ii) A Lei Orgânica nº 4/2020, também de 11 de novembro, não só alargou o âmbito do voto em mobilidade, como definiu regras para a criação de mais secções de voto. Os objectivos eram claros: pretendeu-se, por um lado, permitir que o voto antecipado em mobilidade pudesse ser exercido em qualquer município e, por outro, evitar grandes aglomerações nas secções de voto.
iii) A Resolução do Conselho de Ministros, nº 5-A/2022, de 21 de janeiro, alicerçada exclusivamente num entendimento político-administrativo veiculado pelo Governo com base num parecer da Procuradoria-Geral da República, destinou-se a permitir, a título excepcional, a deslocação dos eleitores obrigatoriamente confinados às Assembleias de voto. E ainda que a decisão se tenha autobaptizado de "recomendação" quanto ao horário em que os referidos eleitores se poderiam deslocar às assembleias de voto[15], ela não só não evitou inúmeros reparos, como não atenuou as críticas à omissão legislativa da Assembleia da República.

Poderemos então concluir que o aumento da participação eleitoral, no que concerne às eleições legislativas, se deveu às Leis Orgânicas adoptadas e à Resolução enunciada? O único indicador plausível de que se dispõe, não autoriza a que respondamos afirmativamente. Com efeito, quando constatamos que o número de inscritos para o voto antecipado[16] ficou muito aquém do esperado, facilmente se conclui que a diminuição dos abstencionistas se deve essencialmente, se não mesmo exclusivamente, à conjuntura política vivida e à mobilização dos eleitores quanto ao exercício do direito de sufrágio.

PORTUGAL

Tipo de eleição	Ano da eleição	Taxa de abstenção		
		Território nacional	Estrangeiro[17]	Global
Presidenciais	**2021**	**54,55%**	98,12%[18]	**60,76%**
	2016	49,93%	95,31%[19]	51,34%
	2011	52,49%	94,46%[20]	53,48%
Legislativas	**2022**	**42,04%**	88,58%[21]	**48,58%**
	2019	45,5%	89,21%[22]	51,43%
	2015	43%	88,32%[23]	44,14%
Legislativas regionais (Açores)	**2020**	**54,58%**		
	2016	59,16%		
	2012	52,12%		

Fontes: (Eleições nacionais): Administração Eleitoral – SGMAI[24]
(Eleições regionais): Governo dos Açores – Azores.gov.pt[25]

8 Cf. *Diário da República*, I Série, nº 220, de 11 de novembro de 2020, pp. 2-5 Disponível in https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/3-2020-148214575 (consultado em 28 de março de 2022).
9 Cf. *Diário da República*, I Série, nº 220, de 11 de novembro de 2020, pp. 6-14. Disponível in https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/4-2020-148214576 (consultado em 28 de março de 2022).
10 Cf. *Diário da República*, I Série, nº 15, de 21 de janeiro de 2020, p. 11-(2). Disponível in https://files.dre.pt/1s/2022/01/01501/0000200002.pdf (consultado em 28 de março de 2022).
11 Esta lei foi posteriormente alterada, pela Lei Orgânica, nº 1/2021, de 4 de junho. A alteração permitiu alargar a medida aos eleitores que se encontrassem em lares residenciais e instituições similares (art. 6º, da Lei Orgânica nº 1/2021).
12 Posteriormente, a 30 de novembro de 2021, seria publicada a Lei Orgânica nº 4/2021, que veio prorrogar o regime excepcional criado, por forma a abranger os actos eleitorais que viessem a ocorrer em 2022.
13 Sobre o alcance e relevância deste regime excepcional e temporário de voto antecipado, cf. a análise feita por Carla Silva, no seu artigo «Presidential Elections in Portugal: From 'Restrictions as Usual' to Unexpected Lockdown - Case Study, 24 September 2021», em particular pp. 10-12. Disponível in https://www.idea.int/sites/default/files/2021-09-24-case-study-presidential-elections-in-portugal-from-restrictions-as-usual-to-unexpected-lockdown-en.pdf (consultado em 29 de março de 2022).
14 De acordo com o art. 6º, da lei orgânica nº 3/2020, o presidente de câmara municipal ou o vereador que o substitua, deve dirigir-se à morada indicada pelo eleitor confinado para que este possa exercer o seu direito de voto.
15 De acordo com o texto da Resolução, os cidadãos confinados poderiam, "a título excecional", deslocar-se à assembleia de voto, "preferencialmente entre as 18:00h e as 19:00h". Cf. art. 3º, nº 4, da Resolução nº 5-A/2022, in *Diário da República*, 1ª Série, nº 15, de 21 de janeiro de 2022.
16 Inscreveram-se para votar antecipadamente 315.785 eleitores, tendo efectivamente votado 285.848 eleitores (90,5%). Cf. informação no portal do Governo, disponível in https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=285848-eleitores-votaram-domingo-para-as-eleicoes-legislativas-de-2022 (consultado em 29 de março de 2022).
17 Inclui os círculos eleitorais da Europa e de Fora da Europa.
18 De um total de 1.549.380 recenseados, votaram 29.153 eleitores. Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2021/resultados/estrangeiro (consultado em 30 de março de 2022).
19 De um total de 301.463 recenseados, votaram 14.150 eleitores. Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2016/estrangeiro.html (consultado em 30 de março de 2022).
20 De um total de 228.744 recenseados, votaram 12.682 eleitores. Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2011/estrangeiro.html (consultado em 30 de março de 2022).
21 De um total de 1.521.947 recenseados, votaram 173.792 eleitores. Dados disponíveis in https://www.legislativas2022.mai.gov.pt/resultados/estrangeiro (consultado em 30 de março de 2022).
22 De um total de 1.466.754 recenseados, votaram 158.252 eleitores. Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2019/estrangeiro.html (consultado em 30 de março de 2022).
23 De um total de 242.852 recenseados, votaram 28.354 eleitores. Dados disponíveis in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/estrangeiro.html (consultado em 30 de março de 2022).
24 Disponível in https://www.eleicoes.mai.gov.pt/# e https://www.eleicoes.mai.gov.pt/# (consultado em 30 de março de 2022).
25 Disponível in http://www.resultadoseleitorais.azores.gov.pt/Resultados.aspx (consultado em 30 de março de 2022).

Portugal

Manuel Monteiro[1]
Ricardo Leite Pinto[2]

DOI: https://doi.org/10.34628/18b9-7364

In Portugal, contrary to what could be expected, and despite of all predictions on the matter, the pandemic didn't seem to have significantly affected the usual turnout rates. This can be observed in both nation-wide elections, the presidential and legislative elections, as well as in the regional elections of the Azores held on the 25th of October 2020.

In the presidential elections, which were held in January 2021, notwithstanding the abstention rate (60,76%), we can't overlook the circumstance that the electoral rolls already included Portuguese citizens living abroad as automatically registered.[3]. This marked a first for the Portuguese presidential elections. We are taking about more than 1.549.380 voters[4], which manifestly contributed for a non-neglectable difference between the abstention in national territory and what was verified when considering emigrants (+ 6,21%), particularly taking into account the meagre electoral participation which the latter group usually demonstrates (see table). It is certain, as we cannot ignore the fact that even if we consider solely the national territory, there was a lower turnout in 2021 than in 2016 (- 4,62%), but that can't prevent us from figuring that already in 2011, the abstention rate, solely in national territory, was of 52,49%, merely 2,06% lower than the 2021 rate.

Facing these findings, it's not evident that the undeniable rise in abstention can be exclusively or even predominantly blamed on the pandemic context, especially if we reflect on the recent history of electoral turnouts regarding the Portuguese presidential elections[5]. On the last legislative elections which were held on the 30th of January of this year, the global abstention rate of 48,58%[6] was lower than the 2019 figures, even if 4,44% higher than the rates registered in 2015. However, if we look solely at the data on national territory (abstention rate 42,04%), we'll easily understand that these abstention rates are lower than those in 2019 and 2015 (see table). To find similar levels of abstentionism we need to go all the way back to the 2011 legislative elections[7], when the global abstention rate was of 41,93% and the national territory rate was of 41,08%.

The same can be observed in the Azores regional legislative elections where the voting behaviour is in all things identical to what would be later verified at the national legislative. In fact, the abstention rate was not only under that of 2016, but also merely 2,46% higher than that of 2012.

This means that the pandemic as an isolated and determining cause for a global interpretation of electoral turnout didn't seem to have contributed for a rise in abstentionism in Portugal. Furthermore, it didn't prevent a decrease in abstention at both national and Azores regional legislative elections. Did this situation occur out of legislative and political measures taken to counter some eventual abstentionist effects provoked by COVID-19? On this question, three references must be made. Two of these are related with legislation which came out of the Assembly of the Republic, and which were previous to the 2021 January elections, the third one has its origins on a Resolution of the Council of Ministers approved nine days before the legislative elections on the 31st of January 2022. In the first two cases, the Assembly of the Republic passed two organic

1 Professor at the Faculty of Law at Lusíada University. Researcher at the Center for Legal, Economic and Environmental Studies (CEJEA) at Lusíada University. Coordinator of the "International Electoral Observatory" at CEJEA.

2 Researcher at the Center for Legal, Economic and Environmental Studies (CEJEA) at Lusíada University. Coordinator of the "Public Law and Political Theory" research group at CEJEA.

3 This results from the 21st amendment to the President of the Republic election law, under the Organic Law no. 3/2018 of 17th of August 2018.

4 Globally, including the registered emigrants, 10.864.327 voters were registered, while in the national territory 9.314.947 voters were registered. Data available at the Directorate of Electoral Affairs – Ministry of Internal Administration at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2021/resultados/globais and https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2021/resultados/territorio-nacional (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

5 We would need to go back to 2006 to find an abstention rate in presidential elections of just 37,39%. Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/Presidenciais2006/html/ISD23.html (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

6 This abstention rate already reflects the vote repeat at the Europe constituency which was held on the 13th of March 2022. This repetition stems from the Constitutional Court's annulment of the vote which took place on the 30th of January 2022. *Vide* the information available at https://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/Legislativas-2022%E2%80%93Repeti%C3%A7%C3%A3o%E2%80%93C%C3%ADrculo-Eleitoral-da-Europa.aspx (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

7 Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2011/resultados-globais.html (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

laws in November 2020. These are the Organic Law no. 3/2020[8] and Organic Law no. 4/2020[9], respectively. In the third case and after a relevant public discussion, with critics pointing to the Assembly's legislative omission on the matter, the Resolution of the Council of Ministers no. 5-A/2022[10] would be approved. We shall, in a very brief fashion, take a look at these acts:

i) The Organic Law no. 3/2020[11]/[12] of November 11, created an exceptional temporary regime of advance-voting[13] for voters who were in mandatory confinement as a result of COVID-19. Foreseeing the then upcoming presidential elections, the legislature ended up by inserting a "mobile ballot box" voting mode, although it had not specifically designated it as such[14].

ii) The Organic Law no. 4/2020 from the same date, not only enlarged the scope of voting regarding mobility, but also defined the rules for creating more polling stations. The objectives were clear: on one hand, advance-voting in mobility was to be allowed in any municipality, and on the other hand, to avoid massive gatherings at the polling stations.

iii) The Resolution of the Council of Ministers was exclusively underpinned on a political-administrative understanding carried by the Government, which itself was based on an opinion of the Prosecutor General for the Republic, exceptionally allowed for confined voters to cast their vote in person. Even if this decision was self-baptised as a "recommendation", regarding the hours of voting at polling stations[15] for those citizens, it suffered various remarks and didn't alleviate the criticism on the Assembly of the Republic's legislative omission.

Can we conclude therefore that the rise of electoral turnout regarding the legislative elections was due to the adopted Organic Laws and the above-mentioned Resolution? The only plausible indicator available to us does not allow for an affirmative answer. In fact, when we observe that the number of those registered for advance-voting[16] was much lower than the expected, we can easily conclude that the diminishing of abstentionism was essentially, if not exclusively, due to the political conjuncture lived and electorate mobilization to exercise their voting rights.

PORTUGAL

Election	Year	Abstention rate		
		National territory	Abroad[17]	Global
Presidential	**2021**	**54,55%**	98,12%[18]	**60,76%**
	2016	49,93%	95,31%[19]	51,34%
	2011	52,49%	94,46%[20]	53,48%
Legislative	**2022**	**42,04%**	88,58%[21]	**48,58%**
	2019	45,5%	89,21%[22]	51,43%
	2015	43%	88,32%[23]	44,14%
Regional legislative (Azores)	**2020**	**54,58%**		
	2016	59,16%		
	2012	52,12%		

Sources: (National elections): Electoral Administration – SGMAI[24]
(Regional elections): Government of the Azores – Azores.gov.pt[25]

8 See *Diário da República*, I Série, nº 220, de 11 de novembro de 2020, pp. 2-5 Available at https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/3-2020-148214575 (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

9 See *Diário da República*, I Série, nº 220, de 11 de novembro de 2020, pp. 6-14. Available at https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/4-2020-148214576 (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

10 See *Diário da República*, I Série, nº 15, de 21 de janeiro de 2020, p. 11-(2). Available at https://files.dre.pt/1s/2022/01/01501/0000200002.pdf (accessed on 28th of March 2022, website in Portuguese).

11 This law was later amended by the Organic Law no. 1/2021 of July 4. The amendment allowed for the broadening of such measures to encompass voters who were in elder care homes or similar institutions (article 6 of Organic Law no. 1/2021

12 Afterwards, on the 30th of November 2021, the Organic Law no. 4/2021 which would extend the exceptional regime which was implemented in order to encompass the elections which would be held in 2022.

13 On the reach and relevance of this exceptional temporary regime on advance-voting, see the analysis by Carla Silva in her paper «Presidential Elections in Portugal: From 'Restrictions as Usual' to Unexpected Lockdown - Case Study, 24 September 2021», specifically pp. 10-12. Available at https://www.idea.int/sites/default/files/2021-09-24-case-study-presidential-elections-in-portugal-from-restrictions-as-usual-to-unexpected-lockdown-en.pdf (accessed on 29th of March 2022).

14 Under article 6 of Organic Law no. 3/2020, the mayor of the city hall or its substituting city councillor must go to the address designated by the confined voter so that they may exercise their right to vote.

15 According with the text of the Resolution, confined citizens could "exceptionally" go to polling sections "preferably between 18:00h and 19:00h". See article 3 no. 4 of the Resolution 5-A/2022, *Diário da República*, 1ª Série, nº 15, de 21 de janeiro de 2022.

16 315.785 voters registered for advance-voting, with 285.848 voters having effectively voted (90,5%). See the information on the Government's website, available at https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=285848-eleitores-votaram-domingo-para-as-eleicoes-legislativas-de-2022 (accessed on 29th of March 2022, website in Portuguese).

17 This includes the Europe and Outside-Europe constituencies.

18 From a total of 1.549.380 registered to vote, 29.153 voted. Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2021/resultados/estrangeiro (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

19 From a total of 301.463 registered to vote, 14.150 voted. Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2016/estrangeiro.html (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

20 From a total of 228.744 registered to vote, 12.682 voted. Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/presidenciais2011/estrangeiro.html (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

21 From a total of 1.521.947 registered to vote, 173.792 voted. Data available at https://www.legislativas2022.mai.gov.pt/resultados/estrangeiro (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

22 From a total of 1.466.754 registered to vote, 158.252 voted. Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2019/estrangeiro.html (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

23 From a total of 242.852 registered to vote, 28.354 voted. Data available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/estrangeiro.html (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

24 Available at https://www.eleicoes.mai.gov.pt/# e https://www.eleicoes.mai.gov.pt/# (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).

25 Available at http://www.resultadoseleitorais.azores.gov.pt/Resultados.aspx (accessed on 30th of March 2022, website in Portuguese).