

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Sociologia

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Fortunato Guilherme Sequeira de Almeida

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia e Planeamento

Orientador:

Doutor José Luís Sanches Casanova, Professor Auxiliar,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co - orientadora

Doutora Helena Maria Barroso Carvalho, Professora Auxiliar com Agregação,

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2013

Agradecimentos

Tempo para ter tempo de recordar os meus Pais que sempre me incentivaram a nunca deixar de aprender.

Para lembrar todos aqueles que, sempre amiga e solidariamente e pelas mais diversas formas, me apoiaram e acreditaram na consecução deste projeto.

Sabedores, exigentes, críticos e motivadores, os professores das diversas Unidades Curriculares do 1º Ano de Ciclo de Mestrado em Sociologia e Planeamento, recebem, por esta via, o meu agradecimento muito sincero.

Ter como orientadores os professores José Luís Casanova e Helena Maria Carvalho, representou a continuação de um processo de aprendizagem e apoio exigente e construtivo, que os tornaram credores da minha admiração e estima.

Aos meus colegas do ISCTE com quem desenvolvi instrumentos de partilha de conhecimentos e aprendizagem, fortalecidos por laços de amizade que vão perdurar no tempo. Um abraço muito especial para o José Carlos Batalha, companheiro e amigo, testemunha vigilante e atenta de alguns momentos de desânimo. Também para o Francisco Firmino que, em terras de Cabo Verde, continua presente entre nós.

A Dr^a. Maria Helena, numa tripla função de amiga, incentivadora e excelente conhecedora dos meandros informáticos, constituiu uma preciosa ajuda.

Aos Senhores Presidentes de Câmara que, reconhecendo a importância do tema e deste estudo, contribuíram com as suas respostas e palavras de estímulo, para a sua concretização.

Resumo

“Aprender é importante, mas mais importante é aprender a aprender e desejar continuar a aprender” - Pedro Arrupe.

O texto que se apresenta constitui uma investigação centrada no tema Sistemas Eleitorais para a Governação Autárquica. Como metodologia de pesquisa, enviaram-se questionários aos presidentes de câmara dos 308 Concelhos de Portugal Continental e Regiões Autónomas, via endereços eletrónicos, antecedida da recolha dos *sites* e endereços das respetivas câmaras (Presidentes, gabinetes de apoio à presidência, secretariados).

Para o autor deste trabalho, a opção pelos presidentes de câmara como objeto deste estudo, justifica-se pelo diversificado leque de atribuições que tem subjacente a concretização do princípio da subsidiariedade, ou seja, a prossecução das funções de interesse local pelo nível mais próximo das populações que, naturalmente, conhece melhor os seus problemas e necessidades.

Constituem sujeitos deste estudo os 51 presidentes de câmara que aderiram ao inquérito e responderam à questão “Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?”.

Este trabalho evidencia que dos 51 Presidentes de Câmara que responderam ao inquérito, a maioria (35) manifestou-se a favor do monopartidarismo, sendo que os 16 restantes optaram pelo multipartidarismo. Em relação às opiniões emitidas pelos Presidentes de Câmara do Partido Socialista, verificou-se que 24 se inclinam para o monopartidarismo, enquanto que 5 autarcas deste grupo partidário são a favor do multipartidarismo. A diferença de opiniões no Partido Social Democrata já não é tão evidente, uma vez que 9 Presidentes se declaram favoráveis ao monopartidarismo e 6 defendem o multipartidarismo. Os 4 Presidentes de Câmara do Partido Comunista expressaram-se unanimemente a favor do monopartidarismo. No que diz respeito aos Presidentes de Câmara eleitos por Grupos de Cidadãos Independentes, 2 são favoráveis ao monopartidarismo e apenas 1 opta pelo multipartidarismo.

Palavras-chave: Sistemas eleitorais, partidos políticos, governação autárquica, subsidiariedade, populações.

Abstract

"Learning is important, but more important is learning how to learn and want to continue to learn" - Pedro Arrupe.

The text presented is an investigation centered on the theme "Electoral Systems for Municipal Governance". As research methodology, questionnaires were sent to the mayors of the 308 municipalities of mainland Portugal and the Autonomous Regions, via email addresses, preceded by the collection of sites and addresses of the respective chambers (Presidents, presidential support offices, secretariats.)

The option for choosing mayors as the object of this study is justified by the diverse array of assignments that have underlying implementation of the principle of subsidiarity, ie the selection of the functions of local interest with high closeness to the population and therefore knowing better their needs and problems.

The subjects of this study are the 51 Mayors who have joined the survey and answered the question "What Electoral System Model you defend for Municipal Governance?"

This work shows that from the 51 Mayors who participated in the survey, the majority (35) expressed themselves in favor of the one-party system, and the remaining 16 opted for multiparty. Regarding to the opinions expressed by the Mayors of the Socialist Party, it was identified that 24 Mayors lean toward one-party, while 5 Mayors are in favor of multiparty politics.

The difference of opinions in the Social Democratic Party is not so evident since 9 Mayors declare themselves in favor of the one-party and 6 stand up for multiparty.

The 4 Mayors Communist Party expressed themselves unanimously in favor of the one-party system. Regarding the Mayors elected by the Independent Citizens Groups, 2 are favorable to one-party and only one chose multiparty.

Key - words: Democracy, Electoral Systems, Political Parties, Municipal Governance, Subsidiarity, Participation, Populations.

Índice Geral

1. Introdução	9
2. O poder local	11
- A questão da descentralização	14
3. O sistema político português e o papel das eleições	17
- Sistemas eleitorais de diferentes eleições portuguesas	18
4. Que modelo de sistema eleitoral para a governação autárquica?	20
- O Modelo Multipartidário	23
- O Modelo Monopartidário	24
- A posição dos Presidentes de Câmara	26
5. Metodologia do estudo	28
6. Análise dos resultados	29
- Caracterização geral dos municípios	29
- Resultados do inquérito aos Presidentes de Câmara	30
7. Conclusão	39
Bibliografia	42
Anexo 1 – Resultados do Inquérito	43
Anexo 2 – Resultados de eleições STAPE	46
Anexo 3 – Questionário e Quadro de Obtenção de Respostas	47
Anexo 4 – Número de Presidentes de Câmara por Partidos/Grupos de Cidadãos Independentes, Respostas, Argumentos e Citações	49
Anexo 5 – Figuras e Quadros Eleitorais	53
Curriculum Vitae	57

Índice de Quadros

Quadro 6.1- Número de mandatos dos Presidentes de Câmara que participaram no estudo	30
Quadro 6.2- Modelo defendido pelos Presidentes de Câmara	30
Quadro 6.3- Argumentos a favor do Monopartidarismo	30
Quadro 6.4- Argumentos a favor do Multipartidarismo	31
Quadro 6.5- Argumentos contra Multipartidarismo	32
Quadro 6.6- Argumentos contra Monopartidarismo	32
Quadro 6.7- Distribuição dos distritos dos Presidentes de Câmara/modelo associado	33
Quadro 6.8- Inserção partidária dos Presidentes que defendem o Monopartidarismo	33
Quadro 6.9- Grau de escolaridade dos Presidentes que defendem o Monopartidarismo	34
Quadro 6.10- Perfis dos Presidentes que defendem o Monopartidarismo	35
Quadro 6.11- Perfis do Monopartidarismo e argumentos contra o Multipartidarismo	35
Quadro 6.12- Número de mandatos dos Presidentes e perfis do Monopartidarismo	36
Quadro 6.13- Inserção partidária dos Presidentes que defendem o Multipartidarismo	36
Quadro 6.14- Grau de escolaridade dos Presidentes que defendem o Multipartidarismo	36
Quadro 6.15- - Perfis dos Presidentes que defendem o Multipartidarismo	37
Quadro 1, Anexo 1 – Argumentos F1, F2 e F3 a favor do Monopartidarismo	43
Quadro 2, Anexo 1- Argumentos F1, F13 e F16 a favor do Multipartidarismo	43
Quadro 3, Anexo 1- Argumentos dos Presidentes do perfil A contra o Monopartidarismo	45
Quadro 4, Anexo 1- Argumentos dos Presidentes do perfil C contra o Monopartidarismo	45
Quadro 5, Anexo1- Argumentos dos Presidentes do perfil D contra o Monopartidarismo	45
Quadro 1, Anexo 2 – Dimensão média (habitantes) de municípios na União Europeia	46
Quadro 2, Anexo 2- Dimensão (habitantes) de municípios em Portugal	46
Quadro 3, Anexo 2- Municípios Portugueses por dimensão e regiões NUTS 2	46
Quadro 1, Anexo 3- Obtenção de respostas ao Questionário	48
Quadro 1, Anexo 5- Eleições /Referendos – 39 anos de Democracia em Portugal	43
Quadro 2, Anexo 5- Abstenções – Relação Primeira-Última Eleição	54
Quadro 3, Anexo 5 – Referendos/Abstenções	55
Quadro 4, Anexo 5- Evolução das Presidências de Câmara por partidos	55

Índice de Figuras

Figura 6.1- Perfis discursivos dos partidários do Monopartidarismo.....	34
Figura 6.2- Perfis discursivos dos partidários do Multipartidarismo.....	37
Figura 1, Anexo 1- Monopartidarismo, perfis e municípios.....	44
Figura 2, Anexo 1- Multipartidarismo perfis e municípios.....	44
Figura 1, Anexo 5- Abstenções/Votantes- Eleições Autárquicas	54
Figura 2, Anexo 5- Câmaras com maiorias absolutas	56

Glossário de Siglas

- AD – Coligação formada pelo PPD/PSD, pelo CDS-PP e pelo Partido Popular Monárquico (PPM).
- ALRA – Assembleia Legislativa Regional dos Açores
- ALRM – Assembleia Legislativa Regional da Madeira
- APU – Aliança Povo Unido – Coligação formada pelo PCP, Movimento Democrático Português – Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) e pelo PEV
- AR – Assembleia da República
- ASDI – Associação Democrática Independente
- AUT – Autárquicas
- BE – Bloco de Esquerda
- CDS-PP – Centro Democrático Social Partido Popular
- DGAI – Direção Geral de Administração do Território
- FEPU – Frente Eleitoral Povo Unido – Coligação formada pelo PCP, MDP/CDE e APU
- IVG – Interrupção Voluntária da Gravidez
- MONO – Monopartidarismo
- MPT – Partido da Terra
- MULTI – Multipartidarismo
- NUTS - Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
- OTOC – Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas
- PCP – Partido Comunista Português
- PE – Parlamento Europeu
- PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”
- PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo
- PPD/PSD – Partido Social Democrata
- PPM – Partido Popular Monárquico
- PR – Presidente da República
- PRD – Partido Renovador Democrático
- PS – Partido Socialista
- REF – Referendos
- REG - Regionalização
- STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral
- UDP – União Democrática Popular
- UEDS – União de Esquerda para a Democracia Socialista

1 – INTRODUÇÃO

O interesse do autor pelo tema dos Modelos de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica, foi suscitado por diversas experiências.

Desde logo, o exercício da função política de líder do Grupo Municipal do PSD (Partido Social Democrata), na Assembleia Municipal da Lousã (2005-2009), a tentar promover o envolvimento dos cidadãos, individual e coletivamente, na atividade das organizações políticas. Acreditando sempre que a constituição de parcerias na procura das melhores soluções para mobilizar a comunidade à volta de projetos comuns, permite incorporar várias perspetivas e, simultaneamente, legitimar e dar credibilidade a quem gere e que os cidadãos exigem.

Interesse reforçado pela frequência integral do Fórum de Políticas Públicas, coordenado pela Professora Maria de Lurdes Rodrigues, realizado entre Janeiro e Maio de 2012. A que junto a presença nas III Jornadas de Ciência Política do ISCTE-IUL – Movimentos Sociais, Partidos & Democracia – da coordenação do Professor André Freire.

E finalmente, pela necessidade de analisar os modelos de sistemas eleitorais existentes, a nível local, para que conduzam a modelos de governação mais modernos, mais ágeis, mais fiáveis. Mais ainda, que provoquem o aparecimento de políticos e dirigentes capazes de, pela sua capacidade de liderança, saber, transparência e trabalho, ganharem o respeito, participação cívica e a mobilização política dos seus concidadãos.

Até porque, hoje em dia há um sentimento geral de desconfiança na política e nos políticos. Por outro lado, há uma desconfiança no Estado, os cidadãos recorrem menos ao voto como expressão da sua participação. A legitimidade, assente em baixas taxas de abstenção, progressivamente reclamada pelas figuras mais representativas dos diversos partidos que se apresentam às eleições, não tem tido eco nos eleitores, o povo.

Nos nossos dias, num contexto de Estado democrático, o poder existe porque as pessoas, numa expressão de cidadania e no uso da sua liberdade, subordinam a sua vontade à prossecução de determinados objetivos, pelo que obedecem de acordo com certas regras que também escolheram e que representam o seu direito e o seu dever no exercício da sua autonomia.

Parece poder inferir-se, pela análise dos quadros de abstenções (ver figura 1 e quadro 2 anexo 5) que, para além da confirmação sustentada de taxas de abstenção muito elevadas, o poder nunca se exerce, neste contexto de participação eleitoral, contra a vontade da sociedade, verdadeira detentora do poder soberano.

Num estudo da autoria de António Costa Pinto, Pedro Magalhães, Luís de Sousa e Ekaterina Gorbunova, denominado “A Qualidade da Democracia em Portugal” lançado no dia 19 de Janeiro de 2012 no Instituto de Ciências Políticas em Lisboa e a que tive oportunidade de assistir, as respostas à questão sobre o “Maior Defeito da Democracia em Portugal”, foram:

- Falta de confiança nos políticos (19 %)

- Governantes não eficazes (11 %)
- Desigualdades sociais (10 %)
- Corrupção (10 %)
- Crise (5 %)
- Cada um por si/não haver respeito pelas pessoas (5 %)
- Não há democracia/a democracia funciona mal (5 %)
- Só funciona para ricos/para os que menos precisam (4 %)
- Desemprego (4 %).

O que se infere deste estudo, nesta componente, é que os portugueses consideram a confiança e a competência (30%), as causas prioritárias dos danos causados à democracia.

Luís de Sousa, também autor do livro “Corrupção”, editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos em Abril de 2011 disse, na apresentação deste estudo, que os resultados alcançados “são um sinal de insatisfação e a insatisfação na democracia até é útil” e que “o problema é saber até quando é útil e a partir de quando causa desgaste”.

O interesse por temas como Governação, Participação, Cidadania, Consciência Cívica, Eleições, foi reforçado através da frequência da Unidade Curricular – Instituições nas Sociedades Contemporâneas e nos sucessivos temas/debates para que fomos convidados.

Gostaria que este trabalho fosse encarado como a continuação de uma mudança de atitude política, uma contribuição/participação cidadã, tentando acompanhar as pressões para que haja maior democratização, com mais abertura, reflexão e diálogo social.

As organizações políticas estão enquadradas em estruturas hierárquicas, muitas vezes rígidas, obedecendo a diretivas de programas político-partidárias. Não têm, assim, a mesma autonomia, a definição de estratégias de gestão, que têm as organizações privadas.

Um modelo de sistema eleitoral adequado à governação autárquica pode ajudar a Administração Local a afirmar-se como um elemento catalisador da sociedade, bem como aos cidadãos, enquanto parte de uma sociedade ativa, participativa, contribuinte e que se deseja crítica.

Neste trabalho, revejo alguns conceitos/definições em torno do município.

2 – O PODER LOCAL

“O município é a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos” (Amaral, 2004). Nesta citação o professor Freitas do Amaral ao incluir na definição a expressão “autarquia local”, já “considera implícita a caracterização do município como pessoa coletiva pública, do tipo pessoa coletiva de população e território”. E, ao fazer referência aos interesses da população residente o professor delimita “o âmbito do município, distinguindo-o da freguesia e da região, que visam a prossecução de interesses próprios de outras populações, definidas em função de residência em circunscrições mais restritas ou mais vasta que a do município”.

Convém ainda acrescentar que as autarquias locais não fazem parte do Estado sendo, todas e cada uma delas, “pessoas coletivas distintas do Estado, embora possam por ele ser fiscalizadas, controladas ou subsidiadas”. Nesta ótica, as autarquias “não são instrumentos do Estado, mas formas autónomas de organizações das populações locais, residentes nas respetivas áreas.”

O conceito de autarquia local acima apresentado, inclui os quatro elementos essenciais: território, população, interesses próprios da população e órgãos representativos eleitos por essa mesma população. E a consecução das necessidades coletivas das populações é que devem continuar a ser a essência e o fundamento da existência das autarquias locais.

A existência de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia mostram uma certa descentralização da administração, ou seja, a administração pública não é, apenas, exercida por uma pessoa coletiva pública, o Estado, mas sim por um conjunto de entidades independentes e diferentes (Bilhim, 2000).

No Estado Novo houve claramente a predominância do centro sobre a periferia, por isso, as diversas divisões a que o país foi sujeito passaram sempre por uma imposição do centro. Além disso, foi normalmente o centro que governou as autarquias locais e foi este que assumiu as novas e crescentes funções do Estado (Bilhim, 2004).

A 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente diminuída e desacreditada, ou seja, encontrava-se malvisto aos olhos dos políticos e a implementação do regime democrático impôs ruturas, fomentando a descentralização e a autonomia municipal (Bilhim, 2004).

De acordo com o mesmo autor, os órgãos locais passaram a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central e a democracia local foi inaugurada com a realização das primeiras eleições autárquicas a 12 de Dezembro de 1976. E, para as autarquias locais serem auto administradas como é da sua natureza, têm de ser geridas por órgãos representativos das populações locais, livremente eleitos, e não por órgãos que eram nomeados pelo governo, como até então. A promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976 consagra a organização democrática

das autarquias locais, definindo os princípios do seu estatuto jurídico e da sua autonomia financeira e administrativa (Bilhim, 2004).

No entanto, apesar de todos os esforços empreendidos no sentido de melhorar a vida do poder local, o que se pode observar é que a carência de recursos próprios e consequente necessidade de financiamentos centrais têm-se mantido até aos nossos dias (Bilhim, 2004).

Abro um pequeno parêntesis para referir que se acentuam as dificuldades dos municípios para suprir dificuldades suscitadas pelo problema do desemprego crescente, como atrair populações e recursos humanos, como contrariar a tendência para a “terciarização” - até pela falência de algumas indústrias locais que constituíam, em muitos casos, a única componente do desenvolvimento, situações especialmente relevantes nas áreas territoriais menos desenvolvidas.

A partir de 1976, a Constituição da República Portuguesa, assim como a generalidade das constituições dos países democráticos, consagraram o princípio da autonomia local (Amaral, 1994). De acordo com o mesmo autor, no Estado Liberal a autonomia local constituía um reduto próprio das autarquias face ao Estado, análogo à liberdade dos cidadãos frente ao poder político. Atualmente, em pleno Estado social de direito, ou seja, dominado pelo avanço tecnológico e pela enorme expansão do intervencionismo estadual na vida económica, social e cultural, o princípio da autonomia local não pode ser entendido da mesma maneira.

Anteriormente o que era de interesse nacional competia ao Estado e o que era de interesse local competia às autarquias locais mas atualmente quase tudo o que é local tem que ser enquadrado numa política pública definida a nível nacional como, por exemplo, o ambiente, o ordenamento do território (Amaral, 1994).

A autonomia local como liberdade, como direito de decisão não subordinada a outrem, como garantia do pluralismo dos poderes políticos e como forma de limitação de limitação do poder político, é entretanto indissociável do Estado de Direito Democrático (Amaral, 1994).

O princípio da autonomia local está consagrado no artigo 6º da Constituição da República Portuguesa (CRP), desenvolvendo-se as coordenadas em que aquela se materializa no que concerne à organização do poder político e sob a epígrafe “Poder Local”. Deste modo, “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (art. 235.º) definindo-as como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (art. 236.º), especificando ainda que, “no continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”, enquanto “as regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios”.

A atuação das autarquias locais rege-se segundo um quadro de transferências de atribuições e competências próprias e por um conjunto de princípios incentivadores de um considerável grau de autonomia na prossecução dos seus objetivos e na gestão dos seus recursos.

A CRP preconiza no art. 6º nº 1, “...os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

A Carta Europeia da Autonomia Local, no art. 3º, nº 1, consagra o conceito de autonomia local, definindo-o como “a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei, e sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”.

Além disso, só se pode falar de verdadeiro poder local, quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira, ou seja, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como de recursos materiais suficientes, para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central (Amaral, 1994).

Parece poder afirmar-se que os municípios adquiriram, ao longo do tempo, uma grande importância histórica, política, administrativa, financeira e jurídica, revelando-se de primordial importância no contexto das decisões públicas locais. Esta afirmação do poder local tem conhecido uma considerável notoriedade com a crescente transferência de competências, cada vez mais amplas, complexas e exigentes que lhes são atribuídas, nem sempre acompanhadas pelos recursos humanos, financeiros e técnicos, necessários a uma eficaz e eficiente satisfação das necessidades coletivas das populações.

O art. 13º da Lei 159/99, de 14 de Setembro, confere aos municípios atribuições em áreas como: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território, polícia municipal e cooperação externa.

Um diversificado leque de atribuições que tem subjacente a concretização do princípio da subsidiariedade, ou seja, a prossecução das funções de interesse local pelo nível mais próximo da população que, naturalmente, conhece melhor os seus problemas e necessidades. Nesse sentido e tendo em linha de conta a organização dos municípios e o respetivo quadro de competências, a lei prevê a existência dos órgãos locais próprios: a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal. Entre outras competências, compete à Assembleia Municipal – enquanto órgão deliberativo do município – acompanhar a atividade da Câmara Municipal, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento e apreciar o relatório de atividade e os documentos de prestação de contas, que refletem o comportamento financeiro do município (Art. 53.º, da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro). A Assembleia Municipal tem uma composição mista: é constituída pelos presidentes de junta de freguesia e por membros eleitos em número igual ao daqueles mais um, não podendo o número dos membros eleitos diretamente ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva Câmara Municipal (Art. 42.º da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro). Verifica-se assim que uma parte dos membros da Assembleia Municipal são eleitos diretamente (método de Hondt), e outra parte – os presidentes de junta de freguesia – são membros por inerência.

A Câmara Municipal é o órgão executivo colegial do município, isto é, o órgão responsável pelo planeamento e desenvolvimento das atribuições municipais, pela gestão dos assuntos do município a qual passa, para além da gestão corrente, por matérias de fiscalização e regulação. Entre outras funções e de acordo com o Art. 64.º da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro, compete à Câmara Municipal, por lei: executar as deliberações do órgão deliberativo; elaborar e executar as opções do plano e aprovar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas. A Câmara Municipal é constituída pelo presidente de câmara e por vereadores cujo número varia consoante o número de eleitores da respetiva área (Art. 56.º da Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

Neste contexto, os resultados da gestão dos recursos públicos locais resultam das ações da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal, uma vez que à primeira compete definir as principais linhas de orientação das políticas locais e à segunda executar tais políticas.

- A questão da descentralização

Por descentralização tem-se entendido coisas muito diferentes, nos diversos países e ao longo dos tempos. Por isso há autores que pensam que a ideia é vaga e imprecisa e reflete dúvidas e equívocos (Bilhim, 2000).

É assim que João Caupers, citado por Bilhim (2000) se questiona sobre a descentralização:

- Se trata de um fenómeno de natureza administrativa ou de natureza política?
- É um fenómeno com um indispensável suporte territorial ou é admissível uma descentralização a favor de centros desprovidos de interesse local?
- Se pressupõe a existência e o envolvimento na prossecução do interesse público de uma pluralidade de entes jurídicos ou pode ocorrer dentro dos limites de um ente?

Duas coisas parecem claras. Uma é que o Estado não parece dispor do monopólio do interesse público. Outra é que a descentralização exige a existência de centros plurais de promoção e interesse público (Bilhim, 2000). Segundo o mesmo autor, a descentralização tende, assim, a andar associada ao reconhecimento do poder de decisão. A organização administrativa pública pode considerar-se descentralizada sempre que integre uma pluralidade de centros dotados de poder de decisão. A descentralização aproxima a Administração Pública dos cidadãos, favorece as iniciativas locais, incrementa os vínculos sociais e aumenta a sensibilidade daquela aos problemas dos cidadãos e às necessidades destes (Bilhim, 2000).

De acordo com o artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), a ideia relacionada com a descentralização visa a aproximação dos cidadãos e o envolvimento destes nos problemas que mais diretamente lhes dizem respeito. Desta forma, ela aparece indissociavelmente ligada à democracia participativa (Bilhim, 2000).

Segundo Freitas do Amaral (1994), descentralização é o sistema em que a função administrativa está confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, como as

autarquias locais. Para este autor, basta que haja autarquias locais como pessoas coletivas distintas do Estado, para que haja juridicamente descentralização.

Para entender melhor estes conceitos, teremos que considerar a descentralização em termos jurídicos e em termos político-administrativos.

Há descentralização no sentido político-administrativo quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitas a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo da legalidade (Amaral, 1994).

O conceito de descentralização jurídico-político remete para a existência constitucional de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, que fazem parte da própria essência da democracia (Amaral, 1994). Diz-se que há descentralização em sentido jurídico onde houver autarquias locais, enquanto pessoas coletivas distintas do Estado e dele juridicamente separadas. Que quer dizer que as tarefas da Administração Pública não são desempenhadas por uma só pessoa coletiva, o Estado, mas por várias pessoas coletivas indiferentes.

Segundo Freitas do Amaral (1994), a descentralização tem vantagens e desvantagens:

- A descentralização garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública que, por sua vez, é uma forma de limitação do poder político, ou seja, o poder local é um limite ao absolutismo ou abuso do poder central;

- Proporciona a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, sendo a participação um dos objetivos do Estado Moderno;

- Permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais relativamente aos seus problemas, e facilita a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas da administração pública;

- Tem a vantagem de proporcionarem, em princípio, soluções mais vantajosas do que a centralização, em termos de custo-eficácia.

As desvantagens são:

- Gera alguma descoordenação no exercício da função administrativa;

- Abre a porta ao mau uso dos poderes discricionários da administração por parte de pessoas que nem sequer estão bem preparadas para os exercer.

Contudo, para Freitas do Amaral (1994), há várias formas de descentralização e vários graus. As formas de descentralização podem ser:

- Territorial – dá origem à existência de autarquias locais

- Institucional – dá origem aos institutos públicos e de empresas públicas

- Associativa – dá origem às associações públicas

Ainda segundo o mesmo autor, os graus de descentralização, são:

- Simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado. É uma forma meramente embrionária de descentralização;

- Atribuição de personalidade jurídica de direito público. Aqui, sim, começa verdadeiramente a descentralização administrativa;

- Além de personalidade jurídica de direito público, atribuição de autonomia administrativa;

- Além de personalidade jurídica de direito público e de autonomia administrativa, atribuição de autonomia financeira;

- Além das três anteriores, atribuição de faculdades regulamentares;

- Além de tudo o que ficou enumerado, atribuição também de poderes legislativos próprios.

Aqui já estamos a sair da descentralização administrativa para entrarmos na descentralização política.

No primeiro caso, estamos perante uma forma de descentralização privada e nas quatro seguintes estamos perante fenómenos de descentralização administrativa; no sexto caso, estamos perante um fenómeno de descentralização política. Dito de outra forma, nos casos 2 a 5, deparamos com a auto administração e, no sexto caso, com o auto governo (Amaral, 1994).

A descentralização tem de ser submetida a certos limites, não pode ser ilimitada, porque senão traria muitos problemas (Amaral, 1994). Segundo este autor, os limites podem ser de três ordens:

- Limites a todos os poderes de administração incluindo entidades descentralizadas. Quando, por exemplo, a lei delimita as atribuições e competências de uma autarquia, está a estabelecer limites à descentralização;

- Limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas, ou seja, a descentralização administrativa será estabelecida por lei “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração”, conforme o artigo 267 n° 2 da CRP;

- Limites ao exercício dos poderes transferidos são os que resultam, sobretudo, da intervenção do Estado na gestão das autarquias locais.

Neste contexto, podemos afirmar que os regimes democráticos estimulam a autonomia local e a descentralização administrativa, enquanto os regimes centralistas e autoritários as contrariam e anulam. Foi assim com o fascismo em Itália, o nazismo na Alemanha, a ditadura de Salazar em Portugal ou o comunismo no leste europeu (Montalvo, 2003).

3 – O SISTEMA POLÍTICO PORTUGUÊS E O PAPEL DAS ELEIÇÕES

Antes do 25 de Abril de 1974 em Portugal, pouco se conhecia de eleições livres e justas, com sufrágio universal e um sistema político/partidário competitivo.

A transição de Portugal de um sistema ditatorial para a democracia, iniciou-se com um golpe de Estado – revolução dos cravos – conduzido por um grupo de jovens oficiais das forças armadas, que se comprometeram a realizar eleições populares livres e justas, um ano após o golpe de Estado. As eleições para a Assembleia Constituinte portuguesa realizaram-se, conforme programado, em 25 de Abril de 1975 e, um ano depois, em 25 de Abril de 1976, realizaram-se as primeiras eleições legislativas livres.

“O sistema político português é um sistema semipresidencialista” Lucena, Manuel de (1996) citando Duverger “Análise Social, Vol. XXXI (138), 1996, pp 831-892, o que significa que as únicas duas instituições com legitimidade eleitoral a nível nacional e com competência para formar governo são o Presidente da República (PR) e a Assembleia da República. O chefe de Estado é o presidente, eleito por sufrágio direto, que partilha, no entanto, o poder com um chefe do governo (o primeiro-ministro) que responde perante a Assembleia da República. O mandato presidencial é de cinco anos, sendo permitido apenas dois mandatos sucessivos. Desde o princípio da transição para a democracia, em 1974, realizaram-se em Portugal oito eleições presidenciais, tendo havido apenas uma ocasião em que foi necessário realizar uma segunda volta.

O poder legislativo, a Assembleia da República, é unicameral e a legislatura é composta por 230 deputados, eleitos por 22 círculos plurinominais. Desde o princípio da transição para a democracia, realizaram-se em Portugal catorze eleições para a Assembleia da República, se incluirmos a primeira – 25 de Abril de 1975 – para a Assembleia Constituinte.

A duração do mandato dos deputados é de um máximo de quatro anos. Em última análise, são as eleições nacionais que determinam o partido que irá formar governo, quem ocupará o cargo de primeiro-ministro e, como tal, quem irá partilhar o poder executivo com o presidente. São estas, sem dúvida, as eleições mais importantes do sistema político do nosso sistema político – eleições de primeira ordem.

Também são realizadas em Portugal eleições menos importantes (em termos do seu contributo para o funcionamento do sistema político nacional), que têm lugar ao nível local, regional e europeu – eleições de segunda ordem.

Foi apenas em 1976 que tiveram lugar as primeiras eleições locais – 12/12 – e regionais – 27/6 – com regras democráticas, após a promulgação da nova Constituição portuguesa. Este documento previa três níveis distintos de governação local (autarquias locais), de acordo com a respetiva delimitação territorial – a freguesia, o concelho e as regiões administrativas especiais dos Açores e da Madeira. Desde o princípio da transição para a democracia já se realizaram em Portugal onze eleições

autárquicas, dez eleições para a Assembleia Legislativa Regional da Madeira e nove eleições para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores.

As eleições para o Parlamento Europeu (PE) apenas começaram a realizar-se em Portugal e em Espanha em Junho de 1987, após a adesão dos dois países ibéricos à Comunidade Europeia, em 1986. Os eleitores já foram às urnas seis vezes para elegerem o PE e a importância destas eleições para a política nacional é igual à que têm noutros países da União Europeia (UE). Trata-se de eleições de importância secundária para o funcionamento do sistema político tanto em termos de ordem constitucional como, geralmente, em termos de consequência política.

- Sistemas Eleitorais de Diferentes Eleições Portuguesas

“Não há nenhum sistema eleitoral ideal ou teoricamente superior que possa passar sem o teste da comparação histórico-empírica. Ou, dito de outra maneira: o contexto faz a diferença. Tomando em consideração as estruturas do contexto socio-político, o sistema eleitoral mais adequado para um país é aquele que consegue cumprir determinados objetivos ou exigências funcionais. Penso que este pressuposto é o mais adequado para que um país encontre, pelo consenso das suas forças vivas, o seu sistema eleitoral” (Nohlen, 2007, pp 11-12).

Os sistemas eleitorais utilizados nos vários tipos de eleições portuguesas são bastante semelhantes, à exceção das eleições presidenciais. Estas últimas são disputadas com base num sistema maioritário a duas voltas. A personalização é uma das principais características das eleições presidenciais, embora os candidatos recebam geralmente apoio partidário.

Todas as outras eleições – legislativas, regionais, locais e europeias – são disputadas de acordo com o método de representação proporcional (RP) de Hondt e os eleitores não podem expressar preferências por candidatos específicos (listas fechadas).

A única alteração significativa do sistema eleitoral das eleições legislativas durante o período democrático – trinta e oito anos em 2012 – foi a redução do número de deputados – de 250 para 230 – a partir das eleições de 1991.

“Os resultados eleitorais contam para alguma coisa no mesmo sentido em que a obtenção de representação por parte de candidatos ou partidos e a oportunidade de participarem na formação de políticas públicas também contam. Um sistema eleitoral pode fazer a diferença em termos de que partido ganha e qual a vantagem com que ganha. Os sistemas eleitorais podem também influenciar quais os partidos derrotados que permanecem para competir novamente e quais são definitivamente eliminados.

Os sistemas eleitorais não são criados num vácuo, mas sim são o resultado de lutas e debates políticos. Eles espelham as lutas políticas à época da sua criação e são modificados quando essas lutas mudam a ponto de os sistemas eleitorais existentes se tornarem demasiado restritivos. Enquanto duram, os sistemas eleitorais, tais como as constituições e outros constrangimentos institucionalizados,

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

moldam a política. Podem retardar e pressionar determinadas políticas e estratégias e, assim fazer uma diferença” Taagepera e Shugart (1998, pp 284 e 285).

4 – QUE MODELO DE SISTEMA ELEITORAL PARA A GOVERNAÇÃO AUTÁRQUICA?

Desde as revoluções liberais que se tem verificado que o sistema de governação administrativo local foi oscilando entre um poder mais centralizado ou um pendor mais descentralizado, confiando menos na liberdade das populações, ou confiando mais, consoante a visão do modelo vigente na Administração Central. Esta ideia é defendida por Oliveira, (1993)

Com o 25 de Abril devolveu-se novamente às populações locais a legitimidade de poderem escolher os seus governantes locais, sob a égide de um sistema eleitoral universal e livre. Contudo, um sistema destes não fica isento de críticas, que devam merecer a nossa reflexão para que se possam introduzir as melhorias que se possam impor.

As entropias registadas pela experiência de 39 anos de democracia devem ser perspetivadas com o intuito de reforçar esta última, nunca pretendendo colocá-la em causa.

As primeiras eleições autárquicas, realizadas em 12 de Dezembro de 1976, marcam “a transição dos municípios de estruturas tentaculares e auxiliares da administração do Estado para o modelo de verdadeiras autarquias” (Montalvo, 1988). Assim, na Constituição de 1976, foi definida a nova organização política municipal, assente no seguinte: a organização dos municípios compreenderia um órgão deliberativo – a assembleia municipal – eleito por sufrágio direto e secreto, e um órgão colegial executivo – a câmara municipal – eleito pela mesma forma e responsável perante ela.

A Constituição instituiu o sufrágio direto e universal dos cidadãos residentes, para a eleição da assembleia municipal e da câmara municipal. Consagrou-se assim entre nós um sistema de governo municipal com dois órgãos colegiais eleitos por sufrágio universal e direto dos cidadãos residentes no município.

Esta relação “subordina-se à distinção clássica entre o modelo *parlamentar* e o modelo *presidencial*” (Montalvo, 1988). No modelo parlamentar, “o executivo é eleito pelo deliberativo, é responsável perante ele e pode ser por ele destituído, segundo condições e procedimentos diversos. É o caso dos sistemas de governo municipal da Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Luxemburgo ou Suécia” (Montalvo, 1988).

No modelo presidencial “tanto o órgão executivo como o deliberativo são eleitos por sufrágio direto, o executivo goza de uma grande independência face ao deliberativo e não pode ser responsabilizado por ele senão em casos extremamente limitados. É o caso da Hungria, da Roménia, da Turquia, da Ucrânia, da Macedónia e da Itália desde a reforma de 1993, onde o órgão executivo tem natureza singular” (Montalvo, 1988).

É um sistema “no qual se quis consagrar o elemento essencial do modelo parlamentar (a eleição direta da assembleia), acentuando o peso político do órgão que, na cultura administrativa, simboliza o município e reflexamente, o Poder Local – o presidente da câmara municipal” (Montalvo, 1988).

Este sistema, “tal como existe entre nós, é contraditório porque encerra um duplo antagonismo: tem o elemento essencial do parlamentarismo (a assembleia é diretamente eleita), mas não é

parlamentarista (o executivo não brota da assembleia); por outro lado, a característica central do presidencialismo (a eleição direta do presidente da câmara) insere-se num sistema orgânico que contraria o presidencialismo, dada a integração do presidente num órgão colegial, que é simultaneamente governo e parlamento, onde ele pode estar em minoria pela formação de coligação da oposição.” Como refere Marcelo Rebelo de Sousa, “há, portanto, dois parlamentos, dos quais o mais fraco é o verdadeiro parlamento – a assembleia municipal –, o qual não pode destituir a câmara municipal e tem poderes bastante limitados” (citado em Montalvo, 1988).

A revisão da legislação autárquica em 1999 reforçou a competência da câmara municipal e, em especial, do seu presidente. Ao órgão executivo colegial foram conferidos poderes regulamentares que sempre estiveram confiados à assembleia e que constituíam uma reserva tradicional de competência dos órgãos deliberativos Vd. Art. 64º, 7.a) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro.

Por outro lado, a neutralização política que ambos os órgãos colegiais exercem entre si teve como resultado o contínuo acréscimo de competências do presidente da câmara, a ponto dele se ter tornado o principal órgão do município, assumindo na prática um estatuto que a Constituição não previu. O enfraquecimento da assembleia municipal relativamente ao exercício é também provocado pela própria composição desse órgão. A participação dos presidentes das juntas de freguesia na assembleia do município respetivo, a par dos membros eleitos diretamente, enfraquece a autoridade deste órgão em razão da dependência em que muitos deles se encontram face ao presidente da câmara.

É preciso não esquecer a posição de dependência em que ficam muitos presidentes das juntas em relação ao presidente da câmara por motivo da concessão de apoio financeiro e técnico do município à realização de obras pelas freguesias. E ainda a influência que o presidente da câmara tem, em regra, na escolha dos candidatos do seu partido, à presidência das juntas de freguesia do seu concelho.

O sistema de governo municipal carece, portanto, de uma revisão que contribua para a resolução das contradições de que enferma. E, nesse sentido, registam-se algumas iniciativas legislativas apresentadas à Assembleia da República. As opções do Governo do Partido Socialista, vertidas na proposta de lei n.º 34/VIII, adotam em síntese, as seguintes orientações gerais:

- Eleição direta, secreta e universal das assembleias das autarquias e dos presidentes das câmaras municipais e das juntas de freguesia, como cabeças das listas mais votadas para as respetivas assembleias:

- Designação dos restantes membros dos executivos pelo respetivo presidente, de entre os membros das assembleias:

- Aprovação pelo órgão deliberativo da constituição e do programa do executivo.

Diário da Assembleia da República, IIª Série A, n.º 52, de 28-6-2000.

Já o projeto de Lei n.º 354/VIII do Partido Comunista, defende a ideia do “reforço dos poderes e competências das assembleias municipais, dos direitos dos seus membros e dos seus meios de funcionamento”. Tem assim uma posição contrária à alteração da forma de eleição direta da câmara

municipal e ao afastamento dos vereadores da oposição da sua composição. Diário da Assembleia da República, IIª Série A, n. 30, de 1-2-2001.

O projeto de Lei n.º 357/VIII, apresentado pelo Partido Social Democrata, aproxima-se da proposta de lei n.º 34/VIII, apresentada pelo Governo do Partido Socialista. Em síntese propõe:

- Eleição direta do presidente da câmara como cabeça de lista mais votada para a assembleia municipal;

- Designação pelo presidente da câmara de, pelo menos, metade dos vereadores, escolhidos entre os membros da assembleia municipal eleitos diretamente para este órgão (excluindo, portanto, os presidentes das juntas de freguesia que também dela fazem parte):

- Reforço dos poderes de fiscalização da assembleia e dissolução de ambos os órgãos municipais em caso de rejeição, por duas vezes consecutivas, do orçamento e do plano de atividades apresentados pelo executivo;

- Possibilidade de apresentação de candidaturas independentes por grupos de cidadãos para os órgãos municipais. Diário da Assembleia da República, II Série A, n.º 30, de 1-2-2001.

O projeto de lei n.º 360/VIII, da iniciativa do Bloco de Esquerda, visava exclusivamente, num único artigo, introduzir um limite à recandidatura dos presidentes da câmara e dos vereadores a tempo inteiro, impedindo-os de exercerem mais de dois mandatos consecutivos e de, em caso de renúncia ao cargo, o exercerem no mandato imediato. Diário da Assembleia da República, II Série A, n.º 30/2001, de 1 de fevereiro.

Finalmente, o CDS-PP, através do projeto de lei n.º 364/VIII, defende a manutenção da eleição dos titulares de ambos os órgãos municipais por sufrágio direto, universal e proporcional. No entanto, defendendo a ideia de que “quem ganha deve governar”, o projeto prevê o acréscimo de dois vereadores por cada câmara visando-se “permitir a formação de maiorias absolutas no executivo”, sem reduzir a participação dos partidos minoritários neste órgão. Diário da República, II Série A, nº 31/2001, de 3 de fevereiro.

A dissolução da Assembleia da República, em Janeiro de 2002, provocou a caducidade da proposta e dos projetos de lei que referimos. Talvez nunca se tivesse estado tão perto da concretização da reforma do sistema eleitoral autárquico, com a posição dos diversos partidos bem definidas no que concerne ao pensamento político sobre este assunto.

Em 2007, o Partido Social Democrata (PSD) lançou um repto para um acordo PSD/PS, sobre as Leis Eleitorais-Modelos de Governação Municipal. Em causa estava mais uma vez a alteração do formato dos executivos municipais que o Partido Socialista pretendia tornar homogéneos (constituídos apenas pelo partido maioritário) e o Partido Social Democrata apenas desejava manter a governabilidade, atribuindo a maioria absoluta ao partido mais votado.

Mais recentemente, no âmbito da Reforma da Administração Local, esta lei eleitoral autárquica que precisa do PSD e do PS para ser aprovada na Assembleia da República e que foi objeto de aceso debate no decorrer de 2012, viu a sua concretização ser adiada mais uma vez, devido à falta de

concordância entre os dois partidos. O CDS que, com o PSD, faz parte da coligação que governa Portugal, também condicionou o seu parceiro de coligação.

Tudo nos leva a supor que, no futuro, haverá uma aproximação ao modelo parlamentar, que a Constituição da República parece propor, sobretudo depois da quarta revisão constitucional, de 1997, ao deixar de exigir a eleição da vereação por sufrágio direto e admitindo que seja eleita, no todo ou em parte, pela assembleia sem, no entanto, reduzir a forte legitimidade do presidente da câmara como líder de um executivo local mais homogéneo e menos parlamentarizado (art. 252.º da CRP).

- O Modelo Multipartidário

Segundo Valles (2006), no atual sistema eleitoral, o Presidente de Câmara é o cidadão mais votado que integra a lista mais votada para a Câmara, e os seus vereadores, que constituem o executivo camarário, são eleitos pelo método de Hondt, de que resultam vereadores de partidos diferentes. Se a força vencedora obtiver maioria absoluta, pode governar sozinha, e o Presidente da Câmara, se assim o entender, distribui os pelouros apenas aos vereadores da sua cor política.

De acordo com o mesmo autor este sistema apresenta a seguinte desvantagem: quem ganhou tem legitimidade para poder governar, aplicando o seu programa¹. Mas, se não tiver maioria absoluta na vereação, fica obrigado a fazer acordos com outra ou outras forças vencidas que se apresentam ao eleitorado com outro(s) programas. É frequente que os representantes das forças vencidas sejam leais ao Presidente da Câmara durante parte do mandato mas, na reta final do mandato (último ano), com a aproximação do novo ato eleitoral, comportarem-se como vereadores da oposição. As consequências de tal atitude, traduzem-se, normalmente, em menos eficácia e celeridade na tomada de decisões, com óbvios reflexos na comunidade que servem. Quem está no poder tenta manter a oposição acomodada, silenciada, para que apenas se manifeste nos períodos eleitorais. Mas, estar na oposição, implica, nos regimes democráticos, no exercício dos direitos, a possibilidade de acompanhar, fiscalizar e criticar quem detém o poder.

O direito de oposição está consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 114 n.º 2 “onde é reconhecido o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da Lei.”

Este modelo tem gerado muitas discussões/opiniões. É altura de lembrar que, já no ano de 2000, foi apresentado à Assembleia da República pelo então Governo do Eng.º António Guterres, uma proposta de alteração para a reforma do sistema eleitoral e do governo local. Refletia o propósito anunciado no programa deste governo, de favorecer uma maior participação dos cidadãos no processo democrático, através da reorganização do sistema de governo local. Pretendia-se a estabilidade do órgão executivo, a Câmara, e a personalização do voto, conferindo-se aos órgãos deliberativos,

¹ Ver Figura 2, Anexo 5

acrescidos poderes de fiscalização e controlo políticos. De acordo com o documento então apresentado, propunha-se:

- A mudança na constituição do governo autárquico, criando condições de maior governabilidade, eficiência e operacionalidade;
- Uniformização da forma de constituição dos órgãos de diversos tipos de autarquia local;
- A simplificação dos processos de responsabilização política;
- O reforço da função fiscalizadora e de competências políticas das Assembleias Municipais.

- O Modelo Monopartidário

No modelo monopartidário em vez de duas eleições, uma para cada órgão, isto é, uma para a Assembleia Municipal e outra para a Câmara Municipal, passaria a haver uma única eleição, para a Assembleia Municipal. Segundo Valles (2006), o Presidente da Câmara seria o primeiro elemento da lista mais votada para a Assembleia Municipal. Os restantes membros do executivo seriam livremente escolhidos pelo Presidente do Executivo. Esses elementos iriam fazer parte de uma equipa, sendo-lhes atribuídos pelouros, ou áreas de atuação, deixando de haver vereadores da “oposição”. Assim sendo, o executivo municipal seria constituído de forma idêntico ao da freguesia, em que os vogais da junta provêm da Assembleia. Segundo o mesmo autor, a proposta também previa a redução do número de elementos do executivo. O Presidente da Câmara fixaria o regime de vereadores, ou seja, a tempo inteiro e meio tempo. Além disso, o Presidente da Câmara, informaria a Assembleia Municipal sobre a constituição da sua equipa e programa de ação, no prazo de quinze dias após a instalação deste órgão deliberativo.

A apresentação de moção de censura teria de ser subscrita por um terço dos membros da Assembleia Municipal. Uma eventual destituição dos vereadores que levasse à recomposição do executivo, necessitaria de ser aprovada por dois terços dos membros da Assembleia Municipal, em efetividade de funções. Por último, não poderiam ser apresentadas moções de censura nos dois primeiros meses de mandato, nem nos últimos seis meses. Votada uma moção, teriam de decorrer seis meses para a apresentação de uma nova moção.

Esta proposta foi, e é ainda considerada por muitos, como uma boa hipótese, desde que “fiquem salvaguardados: o direito de acesso de todos os eleitos locais à informação sobre a gestão municipal; o reforço dos poderes de fiscalização das Assembleias Municipais e a limitação dos mandatos, para impedir a eternização de eventuais situações de poder pessoal” Valles (2006). Mas também há quem a critique, pelo que representava em termos de afastamento de pequenos partidos das vereações.

Com este modelo acabariam as negociações entre Presidente da Câmara e os vereadores, inevitáveis quando o Presidente não detém a maioria na Câmara Municipal.

Com este modelo, o Presidente ou a lista por ele encabeçada, poderia concretizar, sem obstáculos, as propostas sufragadas pela maioria do eleitorado, vendo assim consolidada e até

ampliada, a respetiva responsabilidade perante os eleitores. A qualidade da gestão municipal seria melhorada, com a tomada de decisões a ser mais coerente, rápida e eficaz. Contudo, sem prejuízo para a democracia local, seria conveniente reforçar a posição da Assembleia Municipal, aumentando de forma significativa os seus poderes de órgão deliberativo.

O debate sobre qual o modelo, se multipartidário, monopartidário, quiçá outro, continua. Tudo o que for feito para introduzir melhorias significativas, no complexo processo da Gestão Autárquica, que tem como missão/objetivo, a satisfação das necessidades coletivas das populações que servem, será, com certeza, bem-vindo

Luís Marques Guedes (PSD) refere como “caso bicudo” a lei das autarquias. E lembra a génese da lei atual. “É uma lei que consagrou um modelo sem paralelo, em que quem perde as eleições em vez de ir para a oposição vai para o executivo. A sua razão de ser, contudo, tem uma justificação. Ao tempo, em 1976, a opção foi assumida como forma de favorecer e facilitar uma desejada e rápida implementação dos partidos políticos na sociedade. A eleição de vereadores, ainda que perdendo as eleições, foi intencional para permitir essa implementação pluripartidária, e combater uma cultura com mais de meio século de partido único. E, diga-se, preencheu com assinalável sucesso esse objetivo.

O reverso da medalha, no entanto, é o de não favorecer uma governação eficiente e competente, rigidificar a composição dos executivos e ser contrária à necessária responsabilização plena pelo cumprimento ou incumprimento dos programas de governo (local). A solução é preconizada pelo PSD há mais de duas décadas.

Acabar com a eleição direta da vereação e passarmos a ter um sistema análogo ao que existe no plano nacional e regional – eleição da Assembleia, sendo que neste caso o primeiro cidadão da lista mais votada é o Presidente da Câmara, composição do executivo perante a assembleia municipal, com a faculdade de remodelação perante a mesma. Este modelo permitiria não só acrescentar governabilidade e responsabilidade no plano autárquico, com também reduzir a dimensão dos executivos (o que, multiplicado por 308 municípios, tem algum significado) ” (citado em Parte IV, Freire, 2001).

Luís Fazenda (BE) - “Continuamos a discordar da tentativa de modificar a lei eleitoral para as Autarquias Locais, apresentando candidaturas apenas à Assembleia Municipal, formando-se o executivo a partir desse colégio. Isso limita a possibilidade de escolha dos eleitores, sem qualquer outra vantagem que não seja a blindagem do presidente de câmara ao estilo marcado do cacique local. Basta reparar que o presidente de câmara é eleito com maioria simples e destituído apenas com maioria qualificada de 2/3, como consta da proposta conhecida da autoria de PS e PSD.

Conviremos em geral que o sistema eleitoral português funcionou bem, não é objeto de contestação, não prejudicou a verdade da vontade popular, tem já um acentuado desvio, por via do método de Hondt, da conversão em mandatos dos resultados puros do eleitor, em favor dos partidos mais votados majorando-lhes as condições de formação de executivos. Tem sido assinalado que o sistema eleitoral em vigor passou a prova de fogo uma vez que proporcionou a possibilidade de todo o

tipo de maiorias. O consenso muito pronunciado sobre este argumento mostra que os partidos que mais têm invocado a necessidade de mudar as leis eleitorais (PS e PSD) o fazem para obter de modo administrativo, sob fraude política, benesses de poder que de outro jeito não conseguiriam” (citado em Parte IV, Freire, 2001).

Luís Pitta Ameixa (PS), refere: “sobre o sistema de governo municipal e o sistema eleitoral dos órgãos das autarquias locais também fluíram sérias tentativas (em que participámos diretamente) para alterar o modelo existente, no sentido do executivo homogéneo (conceito diferente de unicolor ou monopartidário) e concomitante reforço da Assembleia Municipal. Trata-se de uma reforma que considero deveras importante para a qualidade da democracia, acabando com a confusão concetual entre Poder e Oposição, obrigatoriamente conluiados dentro do executivo, e libertando a capacidade de geração de alternativas a partir da Assembleia”. E acrescenta: “Projetos de Lei com esse desiderato acabaram gorados por debilidade de orientação e inconstância do segundo maior Partido Parlamentar, e conseqüente falta de maioria de dois terços, constitucionalmente exigidos para a reforma”. E remete para a leitura do “Projeto de Lei n.º 431/X que foi proposto e assinado, conjuntamente, por PS e PSD e foi rejeitado na votação... com votos contra do PSD, na sessão plenária de 16 de Abril de 2008!” (citado em Parte IV, Freire, 2001).

- A Posição dos Presidentes de Câmara

No atual quadro de representação partidária na gestão das autarquias, o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Socialista (PS), lideram destacadíssimos, o ranking dos Partidos com mais Câmaras ganhas em 39 anos de Democracia (ver quadro4, anexo 5).

O eleitorado tem reforçado em sucessivas eleições, o número de maiorias absolutas nas Câmaras Municipais. Cerca de 90 % das Câmaras do País, têm maiorias absolutas (ver figura 1, anexo2).

É expectável, assim, que os eleitos pelo PS e PSD, continuem a defender o “monopartidarismo”, esgrimindo argumentos que tenha a ver com maior estabilidade, governabilidade, eficiência, eficácia e operacionalidade da gestão autárquica.

Dirão que haverá uma maior facilidade de execução dos programas e compromissos eleitorais e uma maior celeridade nas tomadas de decisões.

Que se reduzirá a sobreposição do interesse partidário por parte da oposição, enquanto obstáculo ao desenvolvimento e implementação de metas a atingir e um bloqueio às políticas e ações desenvolvidas pelo executivo.

Prevê-se que os autarcas eleitos pelos pequenos partidos – PCP, BE,... - continuem a defender o “multipartidarismo” (atual), na defesa da garantia de uma maior representação partidária, quer sejam grandes ou pequenos partidos. De um maior acompanhamento e participação da oposição no órgão executivo, podendo sempre exprimir a sua opinião.

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Que o “monopartidarismo” pode trazer uma grande concentração de poderes, uma menor fiscalização da atividade autárquica, facilitismo e, além disso, este modelo pode levar à tomada de decisões precipitadas, uma menor participação e espaço para eventuais abusos do poder.

5 – METODOLOGIA DO ESTUDO

Como instrumento de observação para obter resposta à pergunta de partida “Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?” foi utilizado o método do inquérito por questionário.

O inquérito por questionário de perspetiva sociológica distingue-se da simples sondagem de opinião, pelo facto de visar a verificação de hipóteses teóricas e a análise das correlações que essas hipóteses sugerem (Quivy et all, 2008).

O questionário foi enviado via endereço eletrónico para os 308 Presidentes de Câmara de Portugal Continental e Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores (ver guião no Anexo 3).

Responderam a este questionário, pela mesma via, 51 Presidentes de Câmara.

Procedeu-se à recolha e análise qualitativa e quantitativa das respostas, utilizando o método da análise de conteúdo.

A última fase e paralelamente ao trabalho de análise, procedeu-se a um contato via telefone para os gabinetes e/ou secretariados dos 51 Presidentes de Câmara, no sentido de esclarecer uma ou outra dúvida decorrente da análise e, paralelamente, obter outros dados, designadamente habilitações literárias, idades e número de mandatos, para enriquecer o objeto deste estudo.

6 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

- Caracterização geral dos Municípios

Em termos de população, a dimensão média dos municípios em Portugal é superior à da maioria dos países europeus (ver quadro 1, anexo 2). A média portuguesa, de cerca de 34 mil habitantes, é equivalente aos valores da Grécia e da Holanda, e apenas é largamente ultrapassada pelos da Dinamarca e Reino Unido

Este dado tem sido especialmente relevante num momento em que, no âmbito da reorganização da administração local e após a diminuição do número de freguesias, se mantém a questão da diminuição do número de municípios, com o objetivo geral de aumentar a sua escala, à semelhança de processos de reorganização territorial que muitos países europeus adotaram.

De salientar que embora a dimensão média dos municípios portugueses seja alta, a percentagem de municípios muito pequenos (menos de 5 mil habitantes), é anormalmente alta, o que revela a natureza muito assimétrica da realidade municipal portuguesa: municípios muito grandes a coexistirem com municípios muito pequenos, muitos deles mais pequenos que muitas freguesias.

Países com dimensão média municipal equivalente à portuguesa têm apenas 4% (Suécia) e 2% (Holanda) de municípios muito pequenos, (ver quadro 1, anexo2).

Apesar desta assimetria, o enquadramento legal, nomeadamente a legislação das finanças locais, é exatamente a mesma para todos os casos.

Isto explica, claramente, a assimetria extrema na capacidade de captar receitas próprias por parte dos municípios, o que se traduz, na maior parte dos casos, na maior ou na menor dependência financeira.

Nesta perspetiva três características da administração local em Portugal, são:

- Elevada dimensão dos municípios;
- Grande amplitude e assimetria em função da dimensão;
- Centralização elevada da dimensão da despesa pública.

O designado Documento Verde da Administração Local, apresentado pelo atual governo, procura atender a estas três características.

Um dos seus principais eixos é a reorganização territorial, em que se optou pela necessidade de fundir freguesias, já consagrada pela Lei. Relativamente aos municípios assume apenas a proposta de incentivo à fusão, o que significa deixar à decisão municipal a possibilidade de o fazer.

Tendo em conta a sua dimensão (número de habitantes), os 308 municípios portugueses são agrupados em três categorias distintas:

- Municípios Pequenos – com população menor ou igual a 20 000 habitantes;
- Médios – com população maior que 20 000 habitantes e menor ou igual a 100 000;
- Grandes – com população mais que 100 000 habitantes.

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica? Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Com esta categorização, o número de municípios portugueses, distribui-se da forma que pode ser consultada nos quadros 2 e 3, no anexo 2.

- Resultados do inquérito aos Presidentes de Câmara

Dos 51 presidentes de câmara, cuja maioria tem no máximo 3 mandatos (quadro 1), 35 (68,6%) são a favor do monopartidarismo e 16 a favor do multipartidarismo.

Quadro 6.1. Número de mandatos dos presidentes de câmara que participaram no estudo

Nº mandatos	N	%
1	12	23,53%
2	11	21,57%
3	17	33,33%
4	3	5,88%
5	3	5,88%
6	4	7,84%
8	1	1,96%
Total	51	100,00%

Quadro 6 2. Modelo defendido pelos Presidentes de Câmara

	N	%
Monopartidarismo	35	68,6
Multipartidarismo	16	31,4
Total	51	100,0

Os argumentos apresentados a favor do monopartidarismo são os constantes no quadro 3:

Quadro 6 3. Argumentos a favor do monopartidarismo

Refª	Designação
Mono.F.1	Reforço poder e competências da A.M., na fiscalização do executivo - 31
Mono.F.2	Presidente escolhe, entre os membros da lista eleita, os restantes membros do executivo - 28
Mono.F.3	Presidente será o candidato mais votado da lista vencedora à A.M. - 27
Mono.F.4	Mais celeridade/eficácia/eficiência nas decisões - 15
Mono.F.5	Presidente de Câmara cumpre o seu programa eleitoral, sem fazer cedências a partidos menos votados (em caso do partido mais votado não ter maioria absoluta) - 18
Mono.F.6	A.M. deve reunir com mais frequência - 6
Mono.F.7	O modelo responde à necessidade de alterar a constituição e competência dos órgãos autárquicos e modo de se relacionarem entre si - 2
Mono.F.8	A.M. eleita dentro do órgão, presidente incluído - 2
Mono.F.9	Presidente de Câmara deve poder demitir vereadores - 4
Mono.F.10	A.M. mais reduzida em quantidade de elementos e sem presidentes de junta - 2
Mono.F.11	Governação municipal mais próxima dos cidadãos - 5

**Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal**

Ref^a	Designação
Mono.F.12	Assegurando a manutenção da oposição no executivo, desde que em minoria, para não inviabilizar as opções de gestão do partido mais votado - 2
Mono.F.13	Responsabilização mais direta e concreta dos membros do executivo - 14
Mono.F.14	Com diminuição do número de elementos no executivo - 3
Mono.F.15	Eleição direta para C.M., dá legitimidade política a todos os eleitos - 5
Mono.F.16	Este modelo impedirá que as oposições, se se entenderem, possam ser força maioritária, mesmo sem pelouros, para dificultar a gestão do executivo - 6
Mono.F.17	Assegurada à lista mais votada maioria absoluta - 6
Mono.F.18	Estabilidade - 4
Mono.F.19	Com redução do número de elementos do executivo - 2
Mono.F.20	Melhor racionalização dos recursos disponíveis - 3
Mono.F.21	Sem permitir moções de censura - 2
Mono.F.22	Com permissão de moções de censura - 1
Mono.F.23	AM com poderes para aprovar moções de confiança e de censura - 3
Mono.F.24	Cada mandato com a duração de 5 anos - 2

Verifica-se que a maior parte das razões aduzidas se associam ao reforço do poder e competências da A.M. na fiscalização do executivo, à possibilidade de o Presidente escolher, entre os membros da lista eleita, os restantes membros do executivo, ao facto de o presidente ser necessariamente o candidato mais votado da lista vencedora à A.M., ao facto de o presidente da câmara poder cumprir o seu programa eleitoral sem fazer cedências a partidos menos votados (em caso do partido mais votado não ter maioria absoluta), e à maior celeridade/eficácia/eficiência nas decisões.

Quadro 6.4. Argumentos a favor do multipartidarismo

Ref^a	Designação
Multi.F.1	Oposição no executivo reforça a democracia junto ao poder local – 15
Multi.F.2	Operacionalidade/governabilidade/estabilidade/fiscalização do executivo – 9
Multi.F.3	Garantindo a maioria absoluta à candidatura vencedora – 9
Multi.F.4	Não há bloqueio no funcionamento das câmaras, com a coexistência no executivo de várias forças políticas 6
Multi.F.5	Eleição direta para a Câmara Municipal dá legitimidade política a todos os eleitos – 5
Multi.F.6	Estabilidade do modelo atual – 5
Multi.F.7	Participação de todas as forças políticas c/ representação eleitoral – 10
Multi.F.8	Mais transparência/mais escrutínio das populações – 5
Multi.F.9	Com mais reforço dos poderes e competências da A.M., na fiscalização do executivo – 3
Multi.F.10	Por assentar no recrutamento proporcional dos membros do executivo, com a participação de todas as forças políticas com representação eleitoral – 2
Multi.F.11	80% das câmaras são governadas em maioria absoluta por uma força política e as restantes 20%, em maiorias simples, garantindo o bom funcionamento – 2
Multi.F.12	Sistema representativo assente no princípio da proporcionalidade, na conversão de votos em mandatos p/ os órgãos representativos – 9
Multi.F.13	Vantagem competitiva em termos de uma eficiente, moderna e eficaz administração autárquica – 1
Multi.F.14	Mais poderes e competências à A.M., porque o poder pode corromper – 2

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Ref ^a	Designação
Multi.F.15	Candidato a Presidente de Câmara é claramente o que é sufragado e tem maior influência e credibilidade junto do eleitorado - 3
Multi.F.16	Mais eficiência e celeridade nas decisões e execução do programa eleitoral – 1
Multi.F.17	Equilíbrio no relacionamento entre órgão deliberativo e órgão executivo – 2
Multi.F.18	Candidaturas separadas para a Câmara e para a A.M., permitem eleger quem quer para gerir e quem quer para fiscalizar a gestão – 3
Multi.F.19	Está por provar que este modelo seja menos estável, funcional e democrático, do que qualquer outro modelo – 5
Multi.F.20	Mesmo nos casos reduzidos de maiorias relativas (menos de 10%), o sistema tem-se revelado eficaz, com formação de maiorias conjunturais ou resultantes de acordos pré-eleitorais – 6

Já no que toca aos argumentos que suportam o multipartidarismo, os mais referidos são o facto de a oposição no executivo reforçar a democracia junto ao poder local, a potenciação da participação de todas as forças políticas com representação eleitoral, a maior operacionalidade/governabilidade/estabilidade/fiscalização do executivo, a garantia de maioria absoluta à candidatura vencedora, e um sistema representativo assente no princípio da proporcionalidade, na conversão de votos em mandatos para os órgãos representativos.

Quadro 6.5. Argumentos contra multipartidarismo

Ref ^a	Designação
Multi.C.1	Há autarquias, em que o controle das câmaras pertence aos partidos menos votados, mediante entendimentos partidários - 2
Multi.C.2	Neste modelo as oposições tendem a estar contra tudo e contra todos, o que não credibiliza o poder local, nem as próprias instituições - 4
Multi.C.3	Permite que as oposições, ao entenderem-se, passem a ser a força maioritária, mesmo sem pelouros, para dificultar a gestão do executivo – não é o seu problema - 3

Quadro 6.6. Argumentos contra monopartidarismo

Ref ^a	Designação
Mono.C.1	Redutor da democraticidade, da participação e fiscalização do poder local - 7
Mono.C.2	Não garante a governabilidade e a fiscalização de executivo - 6
Mono.C.3	Favorecimento da bipolarização 3
Mono.C.4	Potencia o afastamento dos eleitos na oposição - 1
Mono.C.5	Desrespeito pelo princípio da proporcionalidade - 1
Mono.C.6	Presidencialização da câmara, com o reforço da pessoalização e do poder pessoal do presidente - 1
Mono.C.7	Não há ganhos de estabilidade – em cerca de 3000 executivos municipais eleitos em 10 atos eleitorais, apenas cerca de 20 eleições intercalares - 3
Mono.C.8	Favorece a corrupção - 2
Mono.C.9	Mais dificuldades no funcionamento das autarquias - 4
Mono.C.10	Transfere o problema da estabilidade e governabilidade do executivo para a A.M.. - 4

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Ref ^a	Designação
Mono.C.11	Candidatura única à A.M., não garante fiscalização do executivo - 2
Mono.C.12	Os membros da A.M., resultantes de uma candidatura única, são politicamente solidários e cúmplices - 2

Apesar de não terem sido questionados, os presidentes manifestaram alguns argumentos contra cada um dos modelos (quadros 6.5 e 6.6), destacando-se as críticas ao monopartidarismo como redutor da democraticidade, da participação e fiscalização do poder local, e por não garantir a governabilidade e a fiscalização de executivo.

A distribuição das opiniões entre os municípios do país consta do quadro 6.7.

Quadro 6.7. Distribuição dos distritos de pertença dos presidentes de câmara segundo o modelo que lhes está associado.

Distritos/Regiões Autónomas	Favor do Monopartidarismo		Favor do Multipartidarismo	
	N	%	N	%
Aveiro	2	5,71%	1	6,25%
Beja	1	2,86%		
Braga	5	14,29%	1	6,25%
Bragança	1	2,86%		
Castelo Branco	1	2,86%	1	6,25%
Coimbra	3	8,57%		
Évora	1	2,86%	2	12,50%
Faro	2	5,71%		
Guarda	2	5,71%		
Leiria	2	5,71%	1	6,25%
Lisboa	1	2,86%	2	12,50%
Portalegre	1	2,86%		
Porto	4	11,43%	3	18,75%
Santarém	1	2,86%		
Setúbal	1	2,86%	2	12,50%
Viana do Castelo	1	2,86%	1	6,25%
Vila Real	1	2,86%		
Viseu			2	12,50%
R.A.Açores	3	8,57%		
R.A.Madeira	2	5,71%		
Total	35	100%	16	100%

Nos 35 presidentes de Câmara que defendem o monopartidarismo a maioria é do PS (68,6%).

Quadro 6.8. Inserção partidária dos presidentes que defendem o monopartidarismo

Partido	N	%
Independentes	2	5,7%
PS	24	68,6%
PSD	9	25,7%
Total	35	100%

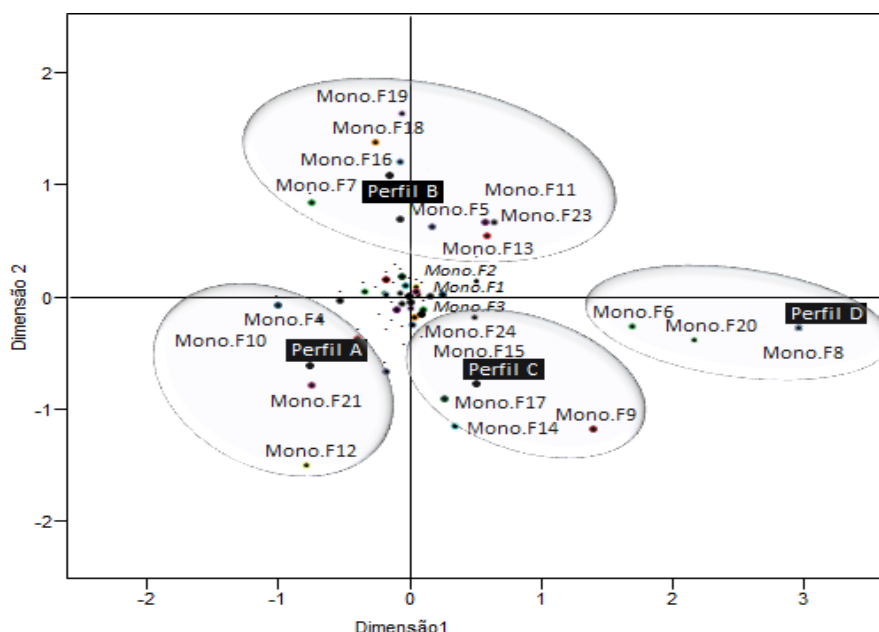
E, destes presidentes que defendem o monopartidarismo, a maior parte tem uma licenciatura (80,0%).

Quadro 6.9. Grau de escolaridade dos presidentes que defendem o monopartidarismo

Habilitações escolares	N	%
Contabilidade/Administração	1	2,9%
C.Técnico.Profissional	1	2,9%
Ensino Secundário	3	8,6%
Frequência Ensino Superior	1	2,9%
Licenciatura	28	80,0%
Mestrado	1	2,9%
Total	35	100

Realizou-se uma Análise de Correspondências Múltiplas (ACM) com a finalidade de explorar as associações entre as múltiplas categorias invocadas pelos 35 presidentes de Câmara que são a favor do monopartidarismo². Importa referir que os argumentos MonoF1 | MonoF2 | MonoF3 não são diferenciadores, a percentagem de indivíduos que escolheu essas categorias é muito elevada (88,6%, 80,0% 2 77,1%, respetivamente – ver quadro 1, no anexo 1), ou seja são os mais partilhados. Por esta razão essas três categorias estão situadas na origem no plano de caracterização dos perfis discursivos destes presidentes de câmara, não sendo, pois diferenciados dos seus discursos.

Figura 6.1. Perfis discursivos dos partidários do monopartidarismo



² Na Análise de Correspondências Múltiplas não foi contemplada a categoria «Sem permitir moções de censura» (MonoF22) porque teve apenas uma referência.

**Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal**

Nos 35 presidentes de câmara que apoiam o monopartidarismo podem definir-se 4 grupos/perfis no que respeita ao tipo de argumentos, tal como constante da figura 1 e quadro 10: o perfil A que caracteriza 11 presidentes de câmara (31,4%), o perfil B que caracteriza 13 presidentes de câmara (37,1% %), o perfil C associado a 9 presidentes de câmara (25,7 %) e o perfil D que caracteriza somente 2 dos entrevistados. O perfil B é o mais heterogéneo em argumentos, e o perfil D é o que recobre menor número de argumentos que são os seguintes:

- «A.M. deve reunir com mais frequência» (MonoF6);
- «A.M. eleita dentro do órgão, presidente incluído» (MonoF8);
- «Melhor racionalização dos recursos disponíveis» (MonoF20).

Quadro 6.10. Perfis dos presidentes que defendem o monopartidarismo

Perfis: Mono	N	%
Perfil A	11	31,4%
Perfil B	13	37,1%
Perfil C	9	25,7%
Perfil D	2	5,7%
Total	35	100%

O quadro 11 permite perceber quais os motivos contra o multipartidarismo associados a cada um dos quatro perfis do monopartidarismo. A distribuição é relativamente dispersa, o que deve refletir o número reduzido de presidentes que argumentou neste sentido.

Quadro 6.11. Perfis do monopartidarismo e argumentos contra o multipartidarismo

Contra Multipartidarismo		Perfis do Monopartidarismo							
		Perfil A		Perfil B		Perfil C		Perfil D	
		N	%	N	%	N	%	N	%
MultiC1	Sim	1	9,1%	1	7,7%	0	0,0%	0	0,0%
	.	10	90,9%	12	92,3%	9	100,0%	2	100,0%
	Total	11	100%	13	100%	9	100%	2	100%
MultiC2	Sim	2	18,2%	1	7,7%	0	0,0%	1	50,0%
	.	9	81,8%	12	92,3%	9	100,0%	1	50,0%
	Total	11	100%	13	100%	9	100%	2	100%
MultiC3	Sim	1	9,1%	1	7,7%	1	11,1%	0	0,0%
	.	10	90,9%	12	92,3%	8	88,9%	2	100,0%
	Total	11	100%	13	100%	9	100%	2	100%

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica? Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

O quadro seguinte apresenta o número de mandatos em cada um dos quatro perfis do monopartidarismo. Observa-se que o perfil B e sobretudo o C apresentam presidentes com o maior número de mandatos.

Quadro 6.12. Número de mandatos dos presidentes e perfis do monopartidarismo

Número mandatos	Perfis do Monopartidarismo							
	Perfil A		Perfil B		Perfil C		Perfil D	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1	4	36,4%	5	38,5%	1	11,1%	1	50,0%
2	3	27,3%	3	23,1%	2	22,2%	1	50,0%
3	4	36,4%	3	23,1%	3	33,3%	0	0,0%
4	0	0,0%	0	0,0%	1	11,1%	0	0,0%
5	0	0,0%	1	7,7%	0	0,0%	0	0,0%
6	0	0,0%	1	7,7%	1	11,1%	0	0,0%
8	0	0,0%	0	0,0%	1	11,1%	0	0,0%
Total	11	100%	13	100%	9	100%	2	100%

Os presidentes caracterizados pelo perfil B são sobretudo de Castelo Branco, de Portalegre, Beja, Vila Real, Leiria, Viana do Castelo, Região Autónoma da Madeira. Os do perfil C provêm de Lisboa, Évora, Braga. Os presidentes do perfil A apresentam também uma certa heterogeneidade geográfica: Setúbal, Aveiro, Porto, Bragança e região Autónoma dos Açores. Os dois presidentes associados ao perfil D são de Santarém e da Guarda (ver figura 1, em anexo 1).

Nos 16 presidentes de Câmara que defendem o multipartidarismo destacam-se os do PSD (37,5%) e os do PS (31,3%), ou seja representa uma distribuição mais equilibrada. Cerca de 75,0% têm licenciatura, apenas 5% inferior ao valor encontrado na análise do monopartidarismo.

Quadro 6.13. Inserção partidária dos presidentes que defendem o multipartidarismo

Partido	N	%
CDU	4	25,0
Independente	1	6,3
PS	5	31,3
PSD	6	37,5
Total	16	100,0

Quadro 6.14. Grau de escolaridade dos presidentes que defendem o multipartidarismo

Habilitações escolares	N	%
Curso Comercial	2	12,5
Ensino Secundário	1	6,3
Frequência Ensino Superior	1	6,3
Licenciatura	12	75,0
Total	16	100,0

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica? Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

À semelhança da estratégia adotada para analisar os presidentes de câmara adeptos do monopartidarismo foi também realizada uma Análise de Correspondências Múltiplas (ACM) para identificar perfis de argumentos neste grupo de presidentes.

Três dos argumentos invocados pelos presidentes a favor do pluripartidarismo não foram contemplados na definição dos perfis por duas razões opostas. Caso do argumento «Oposição no executivo reforça a democracia junto ao poder local» (Multi.F1) que foi escolhido praticamente por todos os presidentes em análise. Os argumentos «Vantagem competitiva em termos de uma eficiente, moderna e eficaz administração autárquica» (Multi.F13) e «Mais eficiência e celeridade nas decisões e execução do programa eleitoral» (Multi.F16) foram invocados apenas por um entrevistado (ver quadro 2, no anexo1).

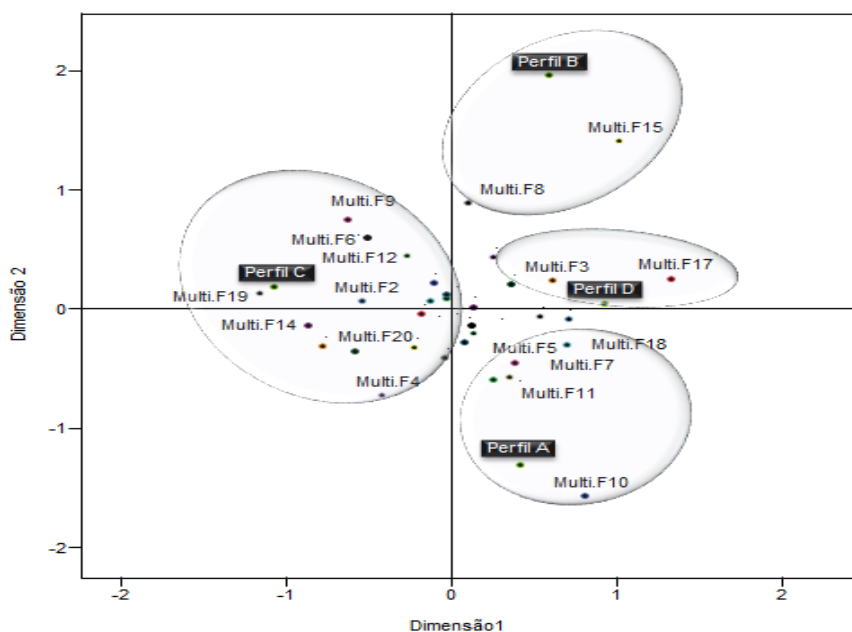
Foram também identificados quatro perfis nos 16 presidentes de camara a favor do multipartidarismo.

Quadro 6.15. Perfis dos presidentes que defendem o multipartidarismo

Perfis: multipartidarismo	N	%
Perfil A	4	25,0
Perfil B	2	12,5
Perfil C	6	37,5
Perfil D	4	25,0
Total	16	100,0

A figura seguinte permite identificar os principais argumentos que descrevem os quatro perfis de apoio ao multipartidarismo.

Figura 6.2. Perfis discursivos dos partidários do multipartidarismo



Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica? Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

O perfil B recobre apenas dois argumentos, e o que associa maior número de razões é o perfil C.

O perfil B é partilhado por presidentes de câmara do Norte (Braga e Porto). O perfil A associa presidentes do Porto e de Leiria. O perfil C caracteriza presidentes do Centro e Norte (Aveiro, castelo Branco e Viana do Castelo). Os dois presidentes de câmara de Setúbal distribuem-se entre os perfis A e C. quanto ao perfil D é partilhado por presidentes de Viseu, Évora e Lisboa (ver figura 2, no anexo 1).

7- CONCLUSÃO

Este trabalho coloca em evidência, o seguinte: dos 51 Presidentes de Câmara que responderam ao inquérito, a maioria (35) manifestou-se a favor do monopartidarismo, enquanto os restantes 16 defendem o multipartidarismo.

Dos contributos obtidos dos Presidentes de Câmara do Partido Socialista, constatamos que 24 se inclinam para o monopartidarismo. Contudo há 5 autarcas deste grupo que são claramente a favor do multipartidarismo.

No Partido Social Democrata a diferença de opiniões manifestadas não é tão evidente, já que 9 Presidentes se declaram favoráveis ao monopartidarismo e 6 são pelo multipartidarismo.

Os 4 Presidentes de Câmara do Partido Comunista expressaram-se unanimemente a favor do monopartidarismo.

No que concerne aos Presidentes de Câmara eleitos por Grupos de Cidadãos Independentes, 2 são favoráveis ao monopartidarismo e apenas 1 opta pelo multipartidarismo.

Estes resultados enquadram-se num processo histórico com marcações conhecidas. Desde as revoluções liberais que se verifica que o sistema de governação administrativo local foi oscilando entre um pendor mais centralizado ou um pendor mais descentralizado, confiando menos na liberdade das populações, ou confiando mais, consoante a visão do modelo executivo vigente na Administração Central.

Com o 25 de Abril devolveu-se novamente às populações locais a legitimidade de poderem escolher os seus governantes locais, sob a égide de um sistema eleitoral universal e livre. Contudo, um sistema destes não fica isento de críticas, construtivas, certamente, que devem merecer a nossa reflexão para que se possam introduzir as melhorias que se possam impor. As entropias registadas pela experiência de trinta e nove anos de democracia devem ser perspetivadas com o intuito de reforçar esta última, nunca pretendendo coloca-la em causa.

Neste contexto, a defesa do sistema de multipartidarismo pode assegurar dois aspetos essenciais: por um lado, uma inequívoca democracia local assente no respeito do estatuto da oposição, e, por outro lado, que garanta uma efectiva capacidade executiva dos eleitos maioritários, diminuindo os fatores de bloqueio ao interesse público que está subjacente ao interesse municipal sufragado nas urnas.

Esta visão assenta em três ordens de argumentos. Em primeiro lugar, e aludindo à capacidade executiva efetiva, importa conferir uma maior governabilidade aos executivos, que não devem, em última instância, ser confundidos com um pequeno parlamento, sem contudo ser necessário adotar um modelo monopartidário, que exigiria mudar drasticamente as competências da Assembleia Municipal, confundindo a realidade nacional com a local, necessariamente distintas. Defender a tese parlamentar atualmente vigente é o mesmo que delapidar as garantias de eficácia na governação local. Para

melhorar este quadro de equilíbrios, a presença dos elementos da oposição no executivo não deveria ser conseguida através da aplicação direta do resultado eleitoral pelo método D'Hondt, podendo mesmo questionar-se o estatuto que assumiriam neste órgão. Pode-se, por exemplo, garantir um número minoritário de lugares no executivo para a oposição, que os poderia indicar com base no seu peso relativo na Assembleia Municipal. É que, muitas vezes, sob o argumento de uma mera conduta opositora, esses membros abstêm-se de justificar um voto em branco, o que os iliba do comprometimento pela positiva ou pela negativa com qualquer política municipal.

Um segundo argumento que poderá sustentar esta tese tem que ver com a questão da qualidade. Atualmente, a lista dos vereadores resulta de uma lista isolada e distinta daquela que é apresentada para a Assembleia Municipal. Resulta então, que previamente, são elaboradas as listas atendendo a equilíbrios de ordem diversa, mais ou menos eficazes. No atual sistema, não se consegue garantir que um vereador, com pelouro atribuído e que renuncie ao mandato possa garantir que aquele pelouro ficará bem servido pelos préstimos do vereador que o vier a substituir. A área de formação ou simples vocação, deste novo vereador pode não corresponder, apesar do seu empenho, às necessidades da missão que lhe é confiada. Assim, na procura da qualidade executiva, poder-se-á defender que a lista para a vereação não funcione como no atual sistema, preferindo-se um modelo onde o Presidente de Câmara sai diretamente da lista da Assembleia Municipal mais votada, sendo que os vereadores da maioria sairão por ordem, ou por escolha, total ou parcial, da lista da Assembleia, ou parte por escolha fora dessa mesma lista. Conseguir-se-ia assim, que o grupo de vereadores fosse escolhido em função dos desafios que cada pelouro impõe. Também aqui se reforçaria o multipartidarismo, permitindo que a oposição continue a ter presença na vida autárquica em todas as suas dimensões e onde se justifique.

O terceiro argumento prende-se com a efetivação do modelo democrático. Quando os eleitores optam por entregar certa maioria a um partido, a um bloco partidário ou a um grupo de independentes, fazem-no na expectativa de que os titulares do mandato saibam equilibrar as suas convicções pessoais com o mandato global que lhes foi confiado, que ficará assegurado num sistema multipartidário, dado que as maiorias serão sempre garantidas ao mais votado. Assim, importa assegurar uma lógica maioritária de governação para que esse mandato global dos eleitores não possa ser posto em crise, no caso de um vereador da maioria decidir transformar uma maioria em minoria. E porque importa ainda garantir a liberdade de pensamento, essa orientação decisória poderia ser estrangida tanto quanto a proporcionalidade justifique, de modo a assegurar o interesse municipal e as convicções individuais ao mesmo tempo. Este argumento percebe-se quando perspetivamos que uma lista é sufragada com um programa, esse que deve ser integralmente cumprido pelos eleitos que o apresentam. E ainda que se possa argumentar que diversos são os meios de execução de um programa eleitoral, o que dificultaria o sopesar destes interesses, sempre se acrescentará que o dever de solidariedade com a força política que integra termina quando em causa esteja o interesse municipal ou o Estado de Direito – algo parecido com o que sucede com o estatuto dos funcionários públicos previsto na Constituição da República Portuguesa.

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Este modelo de multipartidarismo não obriga a um grande reforço de poderes da Assembleia Municipal reconhecendo que a lógica nacional é diferente da lógica local e que, por isso, há que tratar diferente o que é verdadeiramente distinto.

Bibliografia

- Amaral, Freitas do (1994), “Curso de Direito Administrativo”, Vol. 1, Coimbra, Livraria Almedina.
- Bardin, Laurence (2009), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- Bilhim (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, S. João do Estoril, Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- Bilhim (2000), *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*, Lisboa, Edições ISCSP.
- Carvalho, et al (2010) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2010*, Edições OTOC
- Constituição da República Portuguesa (2003), Coimbra, Livraria Almedina.
- Freire, André (2005), “Eleições de Segunda Ordem: Portugal no contexto internacional”, *Análise Social*, Vol. XL – nº 177, 4º Trimestre, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Freire, André (2001) (coord.), “Eleições e Sistemas Eleitorais no Século XX Português” em *Curso Livre de História Contemporânea*, Lisboa, Edições Colibri/Fundação Mário Soares/Instituto de História Contemporânea da Universidade de Lisboa.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública e Municipal*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Lucena, Manuel de (1996), *Teoria Geral e Práticas Portuguesas in Análise Social*, Vol XXXI (138).
- Montalvo, António Rebordão (1988), “O Poder local e a participação dos cidadãos”, in *Portugal – O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ed. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
- Nohlen, Dieter (2007), “Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença”, Lisboa, Livros Horizonte.
- Oliveira, António Cândido de (1993), “Direito nas Autarquias Locais”, Coimbra, Coimbra Editora.
- Quivy et all (2008), “Manual de Investigação em Ciências Sociais”, Lisboa, Gradiva.
- Sousa, Luís de (2011), *Corrupção*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Taagepera, Rein, e S. Shugart, Matthew, (1980) in “Sistemas Eleitorais: O debate científico”, Lisboa: ICS Universidade de Lisboa
- Valles, Edgar (2006), *Guia do Autarca*, Coimbra, Livraria Almedina.

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Anexo 1 – Resultados do Inquérito

Quadro 1. Argumentos F1, F2 e F3 a favor do monopartidarismo

		N	%
MonoF1	Sim	31	88,6
	.	4	11,4
	Total	35	100,0
MonoF2	Sim	28	80,0
	.	7	20,0
	Total	35	100,0
MonoF3	Sim	27	77,1
	.	8	22,9
	Total	35	100,0

Quadro 2. Argumentos F1, F13 e F16 a favor do multipartidarismo

		N	%
Multi.F1	Sim	15	93,8
	.	1	6,3
	Total	16	100,0
Multi.F13	Sim	1	6,3
	.	15	93,8
	Total	16	100,0
Multi.F16	Sim	1	6,3
	.	15	93,8
	Total	16	100,0

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Figura 1. Monopartidarismo, perfis e municípios

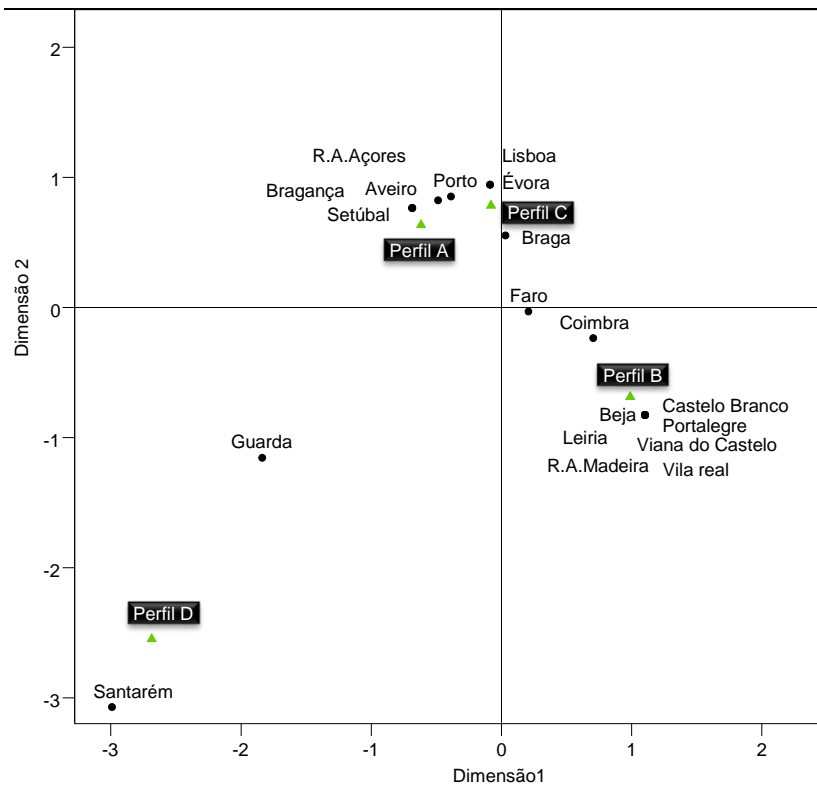
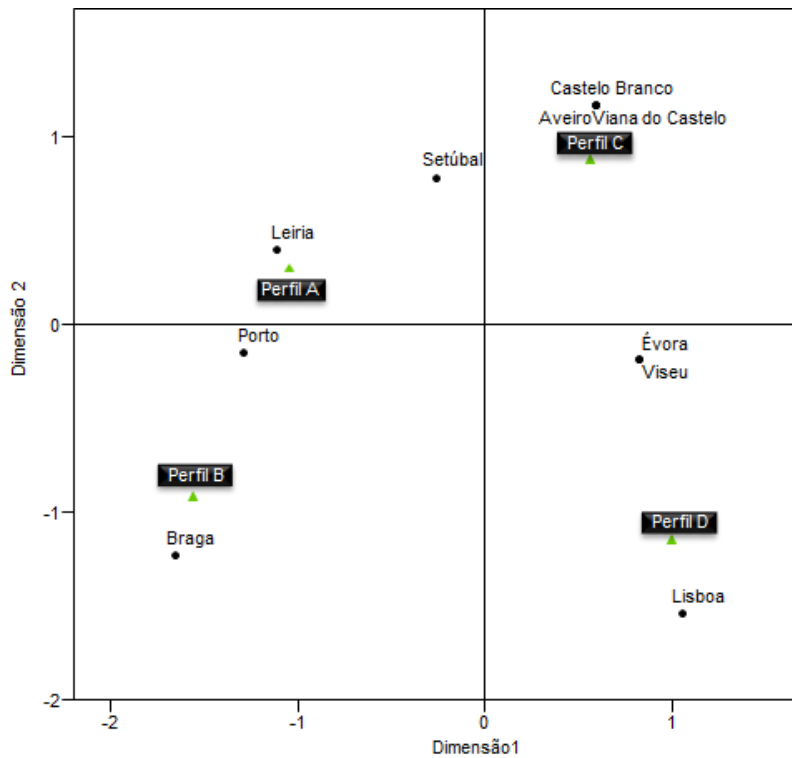


Figura 2. Multipartidarismo, perfis e municípios



Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Quadro 3. Argumentos invocados pelos presidentes do perfil A contra o monopartidarismo

MonoC2	Sim	1
	.	3
MonoC3	Sim	1
	.	3
MonoC8	Sim	1
	.	3
MonoC10	Sim	1
	.	3
MonoC11	Sim	1
	.	3

Quadro 4. Argumentos invocados pelos presidentes do perfil C contra o monopartidarismo

MonoC2	Sim	3
	.	3
MonoC3	Sim	1
	.	5
MonoC4	Sim	1
	.	5
MonoC6	Sim	1
	.	5
MonoC7	Sim	2
	.	4
MonoC8	Sim	1
	.	5
MonoC9	Sim	3
	.	3
MonoC10	Sim	1
	.	5
MonoC12	Sim	1
	.	5

Quadro 5. Argumentos invocados pelos presidentes do perfil D contra o monopartidarismo

MonoC2	Sim	2
	.	2
MonoC3	Sim	1
	.	3
MonoC5	Sim	1
	.	3
MonoC7	Sim	1
	.	3
MonoC9	Sim	1
	.	3
MonoC10	Sim	2
	.	2
MonoC11	Sim	1
	.	3
MonoC12	Sim	1
	.	3

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Anexo 2.

Quadro 1. Dimensão média (habitantes) de municípios na União Europeia (OTOC)

País	Nº de Municípios	Dimensão Média (habitantes)	Municípios c/menos de 5.000 habitantes
Alemanha	11533	7080	77,00%
Austria	2357	3560	91,00%
Belgica	589	18480	14,00%
Dinamarca	98	55900	3,00%
Espanha	8116	5580	85,00%
Filândia	336	15960	52,00%
França	36597	1770	95,00%
Grécia	325	34780	53,00%
Holanda	418	39740	2,00%
Itália	8094	7470	71,00%
Portugal	308	34380	20,00%
Reino Unido	409	152580	0,00%
Suécia	290	32340	4,00%

Quadro 2. Dimensão (habitantes) de municípios em Portugal

Dimensão	Nº de Municípios	%
Pequenos	179	58,12%
Médios	106	34,42%
Grandes	23	7,47%
Total	308	100,00%

Quadro 3. Municípios Portugueses, por dimensão e Regiões NUTS 2

Regiões	Pequenos	Médios	Grandes	Totais
Açores	15	4	0	19
Alentejo	45	11	0	56
Algarve	7	9	0	16
Centro	63	38	2	103
Lisboa	1	4	11	16
Madeira	5	6	0	11
Norte	43	34	10	87
Totais	179	106	23	308

Anexo 3. Questionário

Guião do Questionário

(Questionário dirigido aos Presidentes de Câmara de Portugal Continental e Regiões autónomas)

- a) Saudação/Apresentação do entrevistador
- b) Explicação breve da importância dos contributos dos Presidentes de Câmara para este trabalho
- c) Apresentação dos objetivos do questionário
- d) Breve explicação sobre o tema do trabalho no contexto de discussão desta problemática
- e) No texto enviado aos presidentes de câmara, devidamente personalizado, foi anexado um documento, contendo as linhas diferenciadoras dos dois modelos de governação autárquica, em discussão.

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Anexo 3 – Respostas ao Questionário

Quadro 1 – Obtenção de respostas ao Questionário

Distrito/ Região Autónoma	Nº Concelhos	Qtd. Enviadas	Nº Respostas	Percentagens
Aveiro	19	19	3	15,79%
Beja	14	14	1	7,14%
Braga	14	14	6	42,86%
Bragança	12	12	1	8,33%
Castelo Branco	11	11	2	18,18%
Coimbra	17	17	3	17,65%
Évora	14	14	3	21,43%
Faro	16	16	2	12,50%
Guarda	14	14	2	14,29%
Leiria	16	16	3	18,75%
Lisboa	16	16	3	18,75%
Portalegre	15	15	1	6,67%
Porto	18	18	7	38,89%
Santarém	21	21	1	4,76%
Setúbal	13	13	3	23,08%
Viana do Castelo	10	10	2	20,00%
Vila Real	14	14	1	7,14%
Viseu	24	24	2	8,33%
R. A. Açores	19	19	3	15,79%
R.A. Madeira	11	11	2	18,18%
Totais	308	308	51	16,56%

**Anexo 4 - Número de Presidentes de Câmara por Partidos/Grupos de Cidadãos Independentes,
Respostas, Argumentos/Citações**

Independentes

Presidentes de Câmara – 7
Contributos – 3 (42,9%)
Favor monopartidarismo – 2 (66,7%)
Favor Multipartidarismo – 1 (33,3%)

Partido Socialista

Presidentes de Câmara – 132
Contributos – 29 (21,9%)
Favor Monopartidarismo – 24 (82,7%)
Favor Multipartidarismo – 5 (17,3%)

Partido Social Democrata

Presidentes de Câmara – 139
Contributos – 15 (10,8%)
Favor monopartidarismo – 9 (60%)
Favor multipartidarismo – 6 (40%)

Partido Comunista

Presidentes de Câmara – 28
Contributos – 4 (14,3%)
Favor monopartidarismo – 0 (0 %)
Favor multipartidarismo – 4 (100%)

Total

Presidentes de Câmara – 308
Contributos – 51
Favor monopartidarismo – 35
Favor Multipartidarismo – 16

Argumentos/Citações

Independentes

Presidentes de Câmara (3)

Favor monopartidarismo (2)

Eleição direta para CM dá legitimidade política a todos os eleitos – 2

Assegurada à lista com maior votação maioria absoluta – 2

Com reforço das competências da AM, enquanto órgão fiscalizador do executivo – 1

Favor Multipartidarismo (1)

Vantagem competitiva em termos de uma eficiente, moderna e eficaz administração autárquica – 1

Mais poderes e competências à AM, porque o poder pode corromper – 1

Candidato a PC é claramente o que é sufragado e tem maior influência e credibilidade junto do eleitorado – 1

Mais eficiência e celeridades nas decisões e execução do programa eleitoral – 1

Partido Socialista

Presidentes de Câmara (29)

Favor monopartidarismo (24)

Reforço poder e competências da AM., na fiscalização do executivo – 20

Presidente escolhe, entre os membros da lista eleita, os restantes membros do executivo – 16

Presidente será o candidato mais votado da lista vencedora à AM – 12

Mais celeridade/eficácia/eficiência nas decisões - 12

Presidente de Câmara cumpre o seu programa eleitoral, sem fazer cedências a partidos menos votados (em caso do partido mais votado não ter maioria absoluta) – 10

Presidente de Câmara deve poder demitir vereadores – 5

Majoria absoluta perfeitamente definida – 4

Governação municipal mais próxima dos cidadãos – 4

Com manutenção da oposição no executivo, desde que em minoria, para não inviabilizar as opções de gestão do partido mais votado – 3

Responsabilização mais direta e concreta dos membros do executivo – 3

Este modelo impedirá que as oposições, se se entenderem, possam ser força maioritária, mesmo sem pelouros, para dificultar a gestão do executivo – 2

Estabilidade – 1

Com redução do número de elementos do executivo – 1

Melhor racionalização dos recursos disponíveis – 1

Sem permitir moções de censura – 1

Com moções de censura – 1

Cada mandato com a duração de 5 anos – 1

Contra multipartidarismo

Há autarquias, em que o controle das câmaras pertence aos partidos menos votados, mediante entendimentos partidários – 5

Neste modelo as oposições tendem a estar contra tudo e contra todos, o que não credibiliza o poder local, nem as próprias instituições – 2

Partido Socialista

Presidentes de Câmara (29)

Favor multipartidarismo (5)

Oposição no executivo reforça a democracia junto ao poder local – 4

Não há bloqueio no funcionamento das câmaras, com a coexistência no executivo de várias forças políticas – 3

Mais transparência/mais escrutínio das populações – 2

Com mais reforço dos poderes e competências da AM, na fiscalização do executivo – 2

Assegurando sempre a maioria absoluta – 2

80 % das câmaras são governadas em maioria absoluta por uma força política e as restantes 20 %, em maioria simples, garantindo o bom funcionamento – 2

Contra monopartidarismo

Potencia o afastamento dos eleitos na oposição – 2

Favorece a corrupção – 1

Mais dificuldades no funcionamento das autarquias – 1

Partido Social Democrata

Presidentes de Câmara (15)

Favor Monopartidarismo (9)

Presidente de Câmara será o cabeça de lista mais votado à AM – 8

Presidente de Câmara escolhe entre os membros eleitos, os restantes membros do executivo – 8

Reforço dos poderes e competências da AM, na fiscalização do executivo – 7

Com diminuição do número de elementos no executivo – 3

AM com poderes para aprovar moções de confiança e censura – 1

Contra multipartidarismo

Permite que as oposições, ao entenderem-se, passem a ser força maioritária, mesmo sem pelouros, para dificultar a gestão do executivo – não é o seu problema – 1

Partido Social Democrata

Presidentes de Câmara (15)

Favor multipartidarismo (6)

Operacionalidade/governabilidade/estabilidade/fiscalização do executivo – 4

Garantindo a a maioria absoluta à candidatura vencedora – 4

Equilíbrio no relacionamento entre órgão deliberativo e órgão executivo – 1

Candidaturas separadas para a Câmara e para a AM, permitem eleger quem quer para gerir e quem quer para fiscalizar a gestão – **1**

Está por provar que este modelo seja menos estável, funcional e democrático, do que qualquer outro modelo – **1**

Mesmo nos casos reduzidos de maiorias relativas (menos de 10 %), o sistema tem-se revelado eficaz, com formação de maiorias conjunturais ou resultantes de acordos pré eleitorais – **1**

Contra monopartidarismo

Não garante a governabilidade e a fiscalização do executivo – **3**

Transfere o problema da estabilidade e governabilidade do executivo para a AM – **1**

Candidatura única à AM, não garante fiscalização do executivo – **1**

Os membros da AM, resultantes de uma candidatura única, são politicamente solidários e cúmplices – **1**

Partido Comunista Português

Presidentes de Câmara (**4**)

Favor multipartidarismo (4)

Eleição direta para Câmara Municipal dá legitimidade política a todos os eleitos – **3**

Estabilidade do modelo atual – **2**

Participação de todas as forças políticas c/ representação eleitoral – **2**

Sistema representativo assente no princípio da proporcionalidade, na conversão de votos em mandatos p/ os órgãos representativos – **1**

Contra monopartidarismo

Redutor da democraticidade, da participação e fiscalização do poder local – **4**

Favorecimento da bipolarização – **2**

Desrespeito pelo princípio da proporcionalidade – **1**

Presidencialização da câmara, com o reforço da pessoalização e do poder pessoal do presidente – **1**

Não há ganhos de estabilidade – em cerca de 3000 executivos municipais eleitos em 10 actos eleitorais, apenas cerca de 20 eleições intercalares – **1**

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

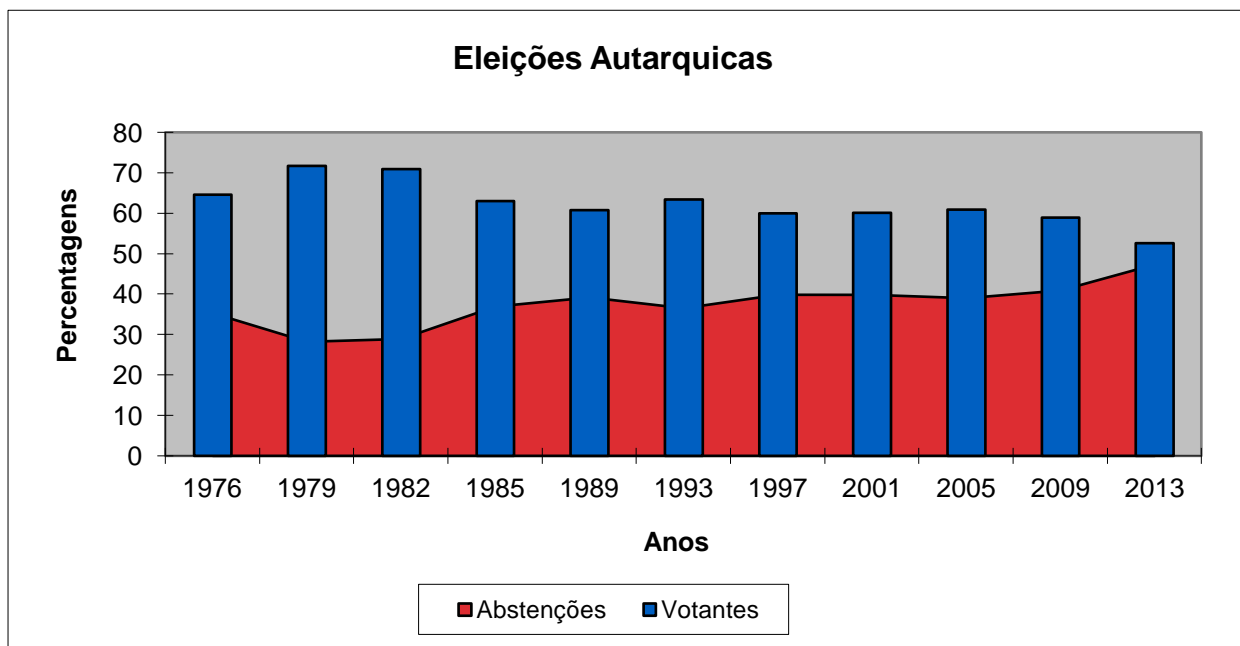
Anexo 5 – Figuras e Quadros Eleitorais

Quadro 1– Eleições/Referendos – 39 anos de democracia em Portugal

Ano	PR	AR	ALRA	ALRM	AUT	PE	Ref	Vot/Ano
1975	0	1	0	0	0	0	0	1
1976	1	1	1	1	1	0	0	5
1979	0	1	0	0	1	0	0	2
1980	1	1	1	1	0	0	0	4
1982	0	0	0	0	1	0	0	1
1983	0	1	0	0	0	0	0	1
1984	0	0	1	1	0	0	0	2
1985	0	1	0	0	1	0	0	2
1986	2	0	0	0	0	0	0	2
1987	0	1	0	0	0	1	0	2
1988	0	0	1	1	0	0	0	2
1989	0	0	0	0	1	1	0	2
1991	1	1	0	0	0	0	0	2
1992	0	0	1	1	0	0	0	2
1993	0	0	0	0	1	0	0	1
1994	0	0	0	0	0	1	0	1
1995	0	1	0	0	0	0	0	1
1996	1	0	1	1	0	0	0	3
1997	0	0	0	0	1	0	0	1
1998	0	0	0	0	0	0	2	2
1999	0	1	0	0	0	1	0	2
2000	1	0	1	1	0	0	0	3
2001	0	0	0	0	1	0	0	1
2002	0	1	0	0	0	0	0	1
2004	0	0	1	1	0	1	0	3
2005	1	1	0	0	1	0	0	3
2006	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	1	0	0	1	2
2008	0	0	1	0	0	0	0	1
2009	1	1	0	0	1	1	0	4
2011	0	1	0	1	0	0	0	2
2012	0	0	1	0	0	0	0	1
2013	0	0	0	0	1	0	0	1
Totais	9	14	10	10	11	6	3	63

Fonte: Dados trabalhados com base nos resultados eleitorais disponíveis em www.stape.pt

Figura 1 – Eleições Autárquicas – Abstenções/Votantes



Quadro 2 – Quadro Geral de Abstenções – Relação Primeira – Última Eleição

Eleições	Primeira	Data	Última	Data	Diferença
	%		%		
PR	24,53	27-06-76	53,48	23-01-11	28,95
AR ^(*)	8,34	25-04-75			
AR	16,47	25-04-76	41,97	05-06-11	25,50
Autárquicas	35,34	12-12-76	47,40	29-09-13	12,06
A.L.R.Açores	32,49	27-06-76	52,14	14-10-12	19,65
A.L.R.Madeira	25,20	27-06-76	42,55	09-10-12	17,35
P.E.	27,58	19-07-87	63,22	04-06-09	35,64

(*) – Assembleia Constituinte

Fonte: Dados trabalhados com base nos resultados eleitorais disponíveis em: www.stape.pt

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Quadro 3 – Referendos – Abstenções

Referendo	%	Data
1º IVG	68,11	28-06-98
2º IVG	56,43	11-02-07
Regiões	51,88	08-11-98

Fonte: Dados trabalhados com base nos resultados eleitorais disponíveis em: www.stape.pt

Quadro 4 – Evolução Presidências de Câmara por Partidos

Partidos/ Coligações	Anos											Totais
	1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	
PPD/PSD	115	101	88	149	113	116	127	142	138	117	86	1292
PS	115	60	83	79	116	126	127	113	109	132	149	1209
PCP-PEV					50	49	41	28	32	28	34	262
CDS/PP	36	20	27	27	20	13	8	3	1	1	5	161
APU		50	55	47								152
AD		73	49									122
PPD/PSD ⁽¹⁾					1			16	20	22	19	78
FEPU	37											37
Independ.								3	7	7	13	30
PPM	1	1	1				1					4
PRD				3								3
PS-PCP- ⁽²⁾					1	1	1					3
PS-CDS/PP					3							3
BE									1	1		2
MPT								1				1
UDP					1			1				2
ASDI			1									1
PS-UEDS			1									1
PS-BE											1	1
PPD/PSD ⁽³⁾								1			1	2
Totais	304	305	305	305	305	305	305	308	308	308	308	3366

(1) – Coligação PPD/PSD, CDS/PP e outros

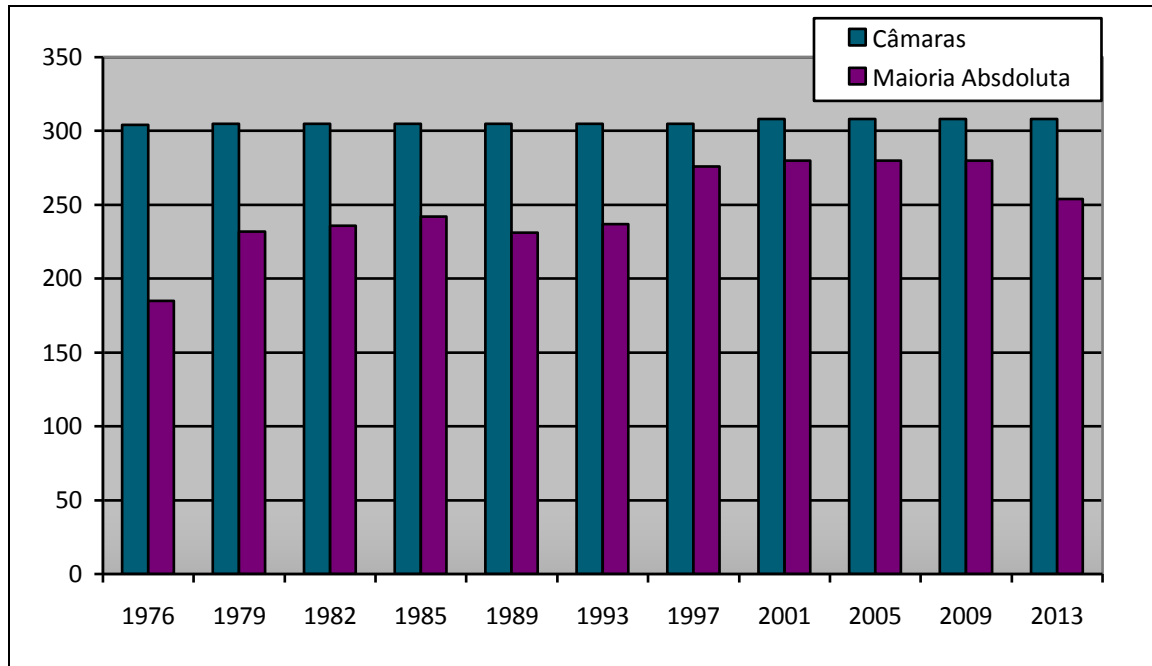
(2) – Coligação PS, PCP-PEV e outros

(3) – Coligação PPD/PSD, PPM

Fonte: Dados trabalhados com base nos resultados eleitorais disponíveis em: www.stape.pt

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Figura 2. Trinta e nove Anos de Democracia em Portugal - Câmaras com maiorias absolutas



Fontes/Entidades: DGAI/MAI (Pordata)

CURRICULUM VITAE



Europass Curriculum Vitae

Informação pessoal

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s) **Almeida, Fortunato Guilherme Sequeira de**
Morada(s) R. Manuel Ferreira de Andrade, 29- 4º frente
1500-416- Lisboa (Portugal)
Telefone(s) 217165233 Telemóvel 965463098
Endereço(s) de correio electrónico gsequeira@clix.pt
Data de nascimento 24 Dez. 1938

Experiência profissional

Datas	2006/2007
	Docente convidado para leccionar disciplina de Atelier Promoção e Vendas da Licenciatura em Ciências da Comunicação- Universidade Independente
	1992-2000
Função ou cargo ocupado	Responsável Projectos Especiais Departamento Comercial Círculo de Leitores
Principais actividades e responsabilidades	Personalização da Revista, captação formação e motivação de assistentes de vendas, edição do jornal do assistente de vendas, campanhas especiais de vendas. Participação no Grupo de Melhoria da Qualidade- Desenvolvimento da Qualidade total no Círculo de Leitores; Responsável pelo Planeamento e controlo comercial e planeamento operacional; Responsável pelo Serviço de Organização e Métodos; Responsável pelo Planeamento de Marketing e Estudos de Mercado; Adjunto da Direcção Comercial; Coordenação dos Serviços Centrais; Management Trainee
Nome e morada do empregador	Círculo de Leitores
Datas	1971-1973
Função ou cargo ocupado	Secretário Geral
Principais actividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	SERTE – Sociedade de Estudos e Realizações Técnico-Económicas
Datas	1968-1970
Função ou cargo ocupado	Gerente da Delegação de Portimão
Principais actividades e responsabilidades	Seguros
Nome e morada do	Companhia de Seguros Ultramarina

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

empregador	
Educação e formação	
Datas	2005
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Administração Regional e Autárquica
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Universidade Independente – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Datas	2009
Designação da qualificação atribuída	Pós Graduação em Sociologia e Planeamento Mestrando em Sociologia e Planeamento
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
Datas	2009
Designação da qualificação atribuída	Frequência X Curso Livre de História Contemporânea - Eleições e Sistemas Eleitorais no séc XX Português
Principais disciplinas/competências profissionais	Direcção Científica Prof André Freire
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	FCSH Universidade Nova de Lisboa
Datas	1999
Designação da qualificação atribuída	Curso Capacitar para Competir
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Iberconsult – Formação e Consultadoria, S.A.
Datas	1997
Designação da qualificação atribuída	Curso de Formação de Formadores de Assistentes de Vendas
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	GFC – Gestão e Formação Consultores Lda
Datas	1994
Designação da qualificação atribuída	Curso Animar, Dirigir uma Equipa e Gerir o seu Pessoal
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Cegoc- Tea- Centro de Estudos de Gestão e Organização Científica/ Técnicos Especialistas Associados, Lda
Datas	1993
Designação da qualificação atribuída	Curso O Processo de Gestão
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Cegoc- Tea- Centro de Estudos de Gestão e Organização Científica/ Técnicos Especialistas Associados, Lda

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Datas	1990
Designação da qualificação atribuída	Curso Comportamento Organizacional
Principais disciplinas/competências profissionais	Módulos: Análise Transacional, Comunicação, Motivação, Liderança e Estilos de Gestão, Gestão do Stress, Gestão de Conflitos
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Iberconsult- Departamento de Recursos Humanos e Comportamento Organizacional
Datas	1987
Designação da qualificação atribuída	Curso Técnicos de O&M Administrativos
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Cegoc- Tea- Centro de Estudos de Gestão e Organização Científica/ Técnicos Especialistas Associados, Lda
Datas	1986
Designação da qualificação atribuída	Curso de Marketing
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	AIP Associação Industrial Portuguesa
Datas	1967-2013
Designação da qualificação atribuída	Co-Fundador do Jornal TREVIM
Principais disciplinas/competências profissionais	Mantem colaboração regular c/ artigos de opinião
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Jornal Trevim- Lousã
Datas	Abril 2013
Designação da qualificação atribuída	III Jornadas de Ciência Política do ISCTE-IUL
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE-IUL
Datas	Junho 2013
Designação da qualificação atribuída	Seminário- Lei de Bases da Economia Social- Univ Católica Lisboa
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	UDIPSS-LISBOA
Datas	2012
Designação da qualificação atribuída	Fórum das Políticas Públicas
Principais disciplinas/competências profissionais	Participação nas 13 sessões
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE-IUL

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

Datas	2012
Designação da qualificação atribuída	Participação na Conferência OTOC/TSF
Principais disciplinas/competências profissionais	Poder Local num País em Mudança
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Centro Congressos de Lisboa
Datas	2012
Designação da qualificação atribuída	Participação na Conferência “Alterações Laborais em Portugal e Espanha”
Principais disciplinas/competências profissionais	Instituto de Direito do Trabalho
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade Direito de Lisboa
Datas	2012
Designação da qualificação atribuída	Participação no Seminário Envelhecimento Activo e Solidariedade Intergeracional
Principais disciplinas/competências profissionais	FITI – Federação das Instituições da Terceira Idade
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Casa do Artista - Lisboa
Datas	2011
Designação da qualificação atribuída	Participação no Debate com os Partidos Políticos sobre as Estratégias para a Sociedade da Informação
Principais disciplinas/competências profissionais	Associação para a Promoção e Desenvolvimento
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Reitoria Universidade Nova de Lisboa
Datas	2011
Designação da qualificação atribuída	Participação na Conferência –Portugal 2011- O Estado da Nação
Principais disciplinas/competências profissionais	Correio da Manhã
Nome e tipo da organização	Sheraton Lisboa Hotel
Datas	2010
Designação da qualificação atribuída	Participação nas Conferências do Prof Jean –Louis Laville
Principais disciplinas/competências profissionais	A Evolução Histórica da Economia Solidária
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE-IUL
Datas	2010
Designação da qualificação atribuída	Participação no seminário

**Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal**

Principais disciplinas/competências profissionais	A Crise Financeira e o Estado Previdência – Prof Anton Hemerijck									
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	ISCTE-IUL									
Datas	2010									
Designação da qualificação atribuída	Participação na Conferência									
Principais disciplinas/competências profissionais	Poder Local – Reorganização Administrativa, Equilíbrio Financeiro, Novas Competências e Novos Recursos									
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	TSF/OTOC									
Datas	2004									
Designação da qualificação atribuída	Participação no Seminário									
Principais disciplinas/competências profissionais	Criatividade nas Cidades									
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	INDEG/ISCTE									
Datas	2003									
Designação da qualificação atribuída	Participação no Encontro nacional									
Principais disciplinas/competências profissionais	Cidades, Ambiente e Ordenamento do Território Ministério das Cidades, Ambiente e Ordenamento do Território									
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Direcção Regional Educação Lisboa									
Aptidões e competências pessoais										
Primeira língua	Português									
Outra(s) língua(s)										
Auto-avaliação Nível europeu (*)	Compreensão		Conversa		Escrita					
	Compreensão oral		Leitura		Interacção oral	Produção oral				
Inglês	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico
Francês	B1	Utilizador independente	B1	Utilizador independente	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico	A2	Utilizador básico
	(*) Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)									
Aptidões e competências sociais	Competências no desenvolvimento de relações interpessoais que permitem bom desempenho em trabalho de equipa; Capacidade de dinamização, espírito de iniciativa e criatividade; Capacidade de integração e adaptação a novas experiências profissionais.									
Aptidões e competências de	Capacidade organizativa e de planeamento, bem como cumprimento de prazos, metas e									

Que Modelo de Sistema Eleitoral para a Governação Autárquica?
Inquérito aos Presidentes de Câmara em Portugal

organização	objetivos pré definidos.
Informação adicional	Cargos Desempenhadas: Presidente do Grupo Municipal do Partido Social Democrata, na Assembleia Municipal da Lousã (2006/2010) Presidente da Mesa da Assembleia Geral do PSD- Lousã (2006/2008) Presidente da Mesa da Assembleia Geral do Clube Desportivo Lousanense (2006/2012) Vogal da Mesa da Assembleia Geral da Sta Casa da Misericórdia da Lousã Membro do Conselho Pedagógico da Universidade Independente Membro do Conselho Geral da Universidade Independente