



Partidos e Independentes nos vários níveis de governo: Portugal no contexto Europeu*

Maria Antónia Pires de Almeida

ESTE TEXTO É FINANCIADO PELA **FCT [FEDER/POCI 2010]**

RESUMO:

Em Portugal a Constituição de 1976 estabeleceu uma democracia representativa, mediada pelos partidos políticos. Três décadas e meia depois, pretende-se apurar a importância real dos partidos, tanto a nível local, como central e mesmo supra-nacional, e as relações entre estes vários níveis, comparando o caso Português outros casos a nível europeu. Uma parte significativa das actuais políticas inclui mobilidade vertical, tanto ascendente, como descendente: das autarquias para a Assembleia da República e daí para o Parlamento Europeu, e vice-versa, passando ou não por cargos no governo, em empresas públicas, clubes de futebol e em instituições europeias e internacionais. Em todos estes casos a posição dentro do partido tem uma importância fundamental que é objecto de análise aprofundada, para melhor conhecimento do funcionamento partidário português e para a comparação entre os governos central e local e o papel que os partidos representam em cada um destes níveis. O fenómeno das candidaturas independentes é aqui apresentado como um desafio colocado ao sistema político e uma hipótese de trabalho que pode testar a importância dos partidos e a respectiva implantação na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE:

Partidos, independentes, mobilidade, presidentes de câmara, deputados.

1. Introdução

Em Portugal a Constituição de 1976 estabeleceu uma democracia representativa, mediada pelos partidos políticos. Três décadas e meia depois, pretende-se apurar a importância real dos partidos, tanto a nível local, como central e mesmo supra-nacional, e as relações entre estes vários níveis. Uma parte significativa das actuais carreiras políticas inclui mobilidade vertical, tanto ascendente, como descendente: das autarquias para a Assembleia da República e daí para o Parlamento Europeu, e vice-versa, passando ou não por cargos no governo, em empresas públicas, clubes de futebol e em instituições europeias e internacionais. Em todos estes casos a posição dentro do partido tem uma importância fundamental, mesmo quando alguns indivíduos optaram por partidos diferentes do original para serem reeleitos, ou mesmo por candidaturas independentes.

Todos estes factores são merecedores de análise aprofundada, para melhor conhecimento do funcionamento partidário português e para a comparação entre os governos central e local e o papel que os partidos representam em cada um destes níveis. O fenómeno das candidaturas independentes é aqui apresentado como um desafio colocado ao sistema político e uma hipótese de trabalho que pode testar a importância dos partidos e a respectiva implantação na sociedade.

Foram então colocadas as seguintes questões operacionais:

1. Os partidos políticos têm a mesma implantação em todos os níveis das instituições representativas em Portugal, desde o governo às freguesias?
2. Qual o nível de mobilidade pessoal entre os diferentes níveis de governo em Portugal? Qual a importância de uma carreira política prévia noutra nível para uma eleição autárquica ou parlamentar?
3. Qual o impacto dos partidos políticos nos diferentes níveis de governo em Portugal? Quais os papéis, responsabilidades, poderes e impacto dos partidos políticos nas autarquias, em comparação com as instituições do poder central? (Almeida 2008a).

De facto, nos últimos trinta anos os partidos praticamente monopolizaram a representação política nos diferentes níveis de governo em Portugal. No entanto, a última década foi marcada pela alteração da competição partidária, especialmente devido à introdução de um novo partido, e à alteração constitucional de 1997,

que permitiu a candidatura de movimentos de cidadãos às eleições autárquicas. Estas duas novidades contribuíram para colocar em questão o funcionamento dos dois maiores partidos que ocupam o poder desde 1976.

2. Enquadramento histórico

O período de transição de dois anos que sucedeu o 25 de Abril de 1974 foi marcado pela instabilidade social e económica (Ferreira 1994, Reis 1994, Oliveira 1996, Almeida 2006a), mas também pela realização, com forte adesão popular, das primeiras eleições democráticas, um ano depois da Revolução, as quais originaram uma Assembleia Constituinte que aprovou a Constituição da República Portuguesa e deu origem ao regime actual.

Enquanto os titulares dos cargos mais altos do Estado foram destituídos pela Lei nº 1/74 (Presidente da República, Governo, Assembleia Nacional e Conselho de Estado) e os governadores civis foram demitidos pelo Decreto-Lei nº 170/74 (ambos publicados no próprio dia 25 de Abril de 1974), os presidentes das câmaras foram exonerados individualmente até à publicação de legislação específica, sob a forma do Decreto-Lei nº 236/74 de 3 de Junho, que deu competências ao Ministro da Administração Interna para, mediante portaria, dissolver os corpos administrativos e nomear em sua substituição, comissões administrativas. Até à nomeação destas, as câmaras ficariam sob a administração dos vereadores “mais velhos”. O mesmo decreto estabeleceu que “as comissões administrativas dos corpos administrativos serão compostas por personalidades independentes ou pertencentes a grupos e correntes políticas que se identifiquem com o Programa do MFA”, as quais funcionariam até às primeiras eleições autárquicas que se realizaram no dia 12 de Dezembro de 1976. Naturalmente que os presidentes e vice-presidentes de câmara que não se “identificavam” com o referido programa do MFA, ou que sentiram pressões políticas locais nesse sentido, apresentaram o seu pedido de exoneração antes que esta se produzisse automaticamente no dia 18 de Junho de 1974, o prazo legal fixado por este diploma para o fim dos mandatos. As autarquias foram então geridas por comissões administrativas durante dois anos ao longo dos quais se verificou a quase total substituição das elites locais. No total, apenas 1,1% dos presidentes eleitos de 1976 em diante tinham sido presidentes de câmara antes de 1974 (Almeida 2006b, e investigação subsequente). Mais de 98% dos presidentes de câmara até 1974 foram completamente afastados da vida política com o novo regime. E nenhum governador civil nomeado antes de 1974 o voltou

a ser depois: apenas um foi eleito presidente de câmara em 1985, dois foram eleitos deputados na mesma época e três foram eleitos presidentes de assembleias municipais.

No que diz respeito aos deputados, a Assembleia Constituinte teve 2,4% dos seus deputados vindos das estruturas políticas e administrativas do regime anterior, enquanto as sucessivas legislaturas da Assembleia da República até 2005 registaram apenas 1,93% de transição de regime do pessoal político.

QUADRO I. Deputados na transição de regime.

Deputados até 2005	Assembleia Constituinte	Assembleia da República	Parlamento Europeu
Tinham sido deputados da Assembleia Nacional / Câmara Corporativa	5	19	2
Tinham sido Governadores Civis antes até 1974	1	2	0
Tinham sido Presidentes (ou Vice) de Câmara até 1974	0	10	1
Total transição	6	31	3
% Transição	2,4	1,93	3,45

Fontes: Deputados: Comissão Nacional de Eleições, relações dos deputados eleitos; Cruz e Pinto 2004, 2005; e informações recolhidas nos sites: www.parlamento.pt e www.europarl.eu.int/members/archive. Presidentes de Câmara e Governadores Civis: recolha da autora das portarias e despachos de nomeações e exonerações de governadores civis, presidentes de câmara e comissões administrativas, emitidos pela Direcção Geral de Administração Política e Civil do Ministério do Interior, publicados no *Diário do Governo*, IIª série (até 1974) e no *Diário da República*; arquivo do antigo STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, Ministério da Administração Interna (registos de eleitos locais em microfichas até às eleições de 1989 e em CDROM para as de 1993 e 1997; as eleições de 2001 e 2005 encontram-se disponíveis on-line).

O período que antecedeu a instalação do processo democrático a nível local foi caracterizado pelas tentativas de introdução de práticas de cidadania e de intervenção pública. Para tal contribuíram, com sucesso variável, as campanhas de dinamização cultural, na qual participaram activamente vários membros do MFA. Os legisladores da primeira Constituição democrática portuguesa consideraram necessário disseminar os partidos pela sociedade, como forma de representação política, depois uma ausência de meio século, desde a ditadura militar e durante o regime autoritário. Para construir uma rede de estruturas locais, os partidos

precisaram de encontrar suportes reais nas comunidades locais. O sistema que instituiu as listas fechadas e o número de vereadores proporcional aos resultados eleitorais foi considerado o mais favorável para proporcionar representatividade a todos os partidos políticos, independentemente do tamanho e das maiorias. E teve como objectivo a sua introdução na vida dos cidadãos e nos seus hábitos de representação política, já que até então eram nulos. Em resumo, os partidos políticos foram uma escola para aprendizagem da Democracia a nível local.

E assim continuaram até que em 1997 a revisão constitucional permitiu a candidatura de grupos de cidadãos eleitores às eleições autárquicas. As candidaturas independentes eram aceites desde a Constituição de 1976, tanto para o parlamento, como para as autarquias, mas apenas integradas em listas de partidos. E os grupos de cidadãos eleitores também podiam concorrer às juntas de freguesia desde 1976. No entanto, as eleições autárquicas de 2001 foram as primeiras a aceitar candidaturas para as câmaras municipais de cidadãos independentes em nome individual ou integrados em grupos sem qualquer vínculo a partidos políticos pré-estabelecidos. Estes grupos têm algumas semelhanças com os partidos locais existentes nos países do Norte da Europa, especialmente na Alemanha, onde o regime federal origina uma forte aposta dos partidos nos níveis de governo central e regional, mas um enorme desinvestimento dos mesmos ao nível mais baixo dos municípios. Como consequência, a organização política local é mais livre e descomprometida que nos níveis intermédios e superiores. Isto é o que se passa na Alemanha e, por exemplo, na Bélgica e nos países nórdicos. Será que Portugal também está neste caminho? O que se verificou até agora parece indicar-nos que definitivamente não.

Em 1997 o artigo 239º da Constituição respeitante às autarquias foi alterado sem grande discussão, pois foi considerado uma evolução natural num regime democrático estável. O mesmo não aconteceu à proposta para permitir candidatos independentes nas listas eleitorais para a Assembleia da Republica, que foi rejeitada.

De qualquer modo, na prática, a presença dos partidos em todos os níveis da política portuguesa continua preponderante. Apesar de em 2001 em Portugal terem sido eleitos 21 presidentes de câmara independentes ou como cabeças de lista de grupos de cidadãos, o que representa 6,8% das 308 câmaras do território português, os partidos ainda controlam com grande força todo o processo eleitoral em Portugal. Especialmente no Parlamento, onde os partidos monopolizam o recrutamento e eleição dos deputados.

3. Organização política e presença de independentes

É no interior dos partidos que os representantes políticos são seleccionados, tanto a nível central, como local e também supra-nacional, nas eleições para o Parlamento Europeu. Este é um processo centralizado, com uma intervenção das bases geralmente muito reduzida. As listas de candidatos dependem fortemente das lideranças dos partidos, que controlam as carreiras políticas e os cargos representativos. Porém, esse controlo pode variar, consoante se trata de candidatos ao parlamento ou às câmaras, assim como da importância da respectiva câmara ou círculo eleitoral. A análise dos independentes e dos grupos de cidadãos eleitos nas autárquicas de 2001 permitem-nos estabelecer a comparação entre os vários níveis de governo no mesmo período e verificar o impacto da máquina partidária sobre o recrutamento do pessoal político. Os 21 presidentes de câmara independentes eleitos nesse ano constituem um número reduzido, mas que já nos permite tirar algumas conclusões sobre o tipo de município que os elegeu, a sua importância regional e a sua localização, assim como as razões para estas candidaturas e os interesses que elas representam.

128

Resumindo o sistema político português, podemos dizer que ele é dominado pelos partidos políticos, que controlam o recrutamento dos candidatos. A própria eleição do Presidente da República, que é pessoal e independente dos partidos no seu aspecto formal, tem resultado na ocupação do cargo, desde 1986, por indivíduos que tinham anteriormente sido presidentes dos respectivos partidos e foram por estes apoiados.

O Primeiro-Ministro é habitualmente o líder do partido vencedor das eleições legislativas. É ele o responsável pelas nomeações dos ministros e secretários de estado do governo que forma. Estas nomeações são pessoais e podem ser consideradas as decisões pessoais mais importantes do sistema parlamentar (Neto e Strom 2006). Os governos portugueses têm tido, ao longo de todo o período democrático, uma forte componente de independentes: cerca de 30%, especialmente nos ministérios mais importantes (Lobo 2003). Algumas razões para estas nomeações encontram-se numa estratégia de abertura dos governos à sociedade civil. O que implica que estes ministros são escolhidos por razões relacionadas mais com as suas carreiras profissionais e com o reconhecimento dos seus valores pessoais do que pelo seu trabalho partidário. Sem dúvida que a especialização e as aptidões profissionais tornaram-se nos últimos anos trunfos para a selecção ministerial e as universidades têm sido locais de excelência para este tipo de recrutamento.

Este fenómeno está em demarcado contraste com as condições de recrutamento do pessoal político dos primeiros tempos pós-revolucionários, nos quais o curriculum político e a passagem pela prisão ou o exílio no regime anterior eram factores com muito maior peso do que estes novos critérios. O actual percurso profissional e técnico dos políticos adquiriu um peso tal que está a transformá-los em profissionais do negócio da política e em tecnocratas. A elevada percentagem de independentes convidados para os governos sem uma prévia carreira nos quadros dos partidos constitui um importante indicador deste fenómeno.

A Assembleia da República revela uma evolução muito semelhante neste tipo de factores de recrutamento das elites políticas. Em resumo, os deputados pertencem maioritariamente a profissões ligadas ao direito, seguidas de gestores e professores. Este perfil elitista é determinado pelo processo de selecção dos partidos, que privilegia os candidatos do sexo masculino, de meia-idade e com altos níveis profissionais (Freire 2001). No fundo, as mesmas características descritas para as elites locais em toda a Europa, onde o típico presidente de câmara também obedece à regra dos três M: “male, middle aged and middle class”. Em Portugal verificou-se uma mudança nestas características das elites políticas no período revolucionário, que alterou por completo o grupo em causa, mas com o tempo e a estabilização democrática houve uma recomposição social que reverteu o grupo das elites às mesmas definições que tinham no regime anterior.

Também no Parlamento os independentes existem e pode atribuir-se esse fenómeno a um factor de renovação para os partidos. Por outro lado, também existem casos de dissidência, que merecem atenção especial. Em resumo, a Assembleia da República contou com 27 deputados independentes entre 1979 e 2005:

1976: 48 deputados independentes = 18,25%.

2002: 19 deputados independentes = 8,3%.

2005: 11 deputados independentes = 4,8%.

As fontes utilizadas para o apuramento destes resultados foram uma combinação da consulta exaustiva da imprensa dos períodos eleitorais com as listas de deputados que, após serem eleitos como membros de um partido, pediram o estatuto de independente. A partir destas fontes foi possível concluir que a primeira legislatura foi a que registou maior número de deputados independentes, o que é representativo de uma democracia ainda jovem e de um sistema partidário à procura da sua definição. Na maior parte dos casos, estes independentes tiveram mais

tarde um percurso partidário definido. Mas nesta primeira fase eles foram eleitos na sua maioria nas listas do PSD (77%), seguidos por 19% nas listas do PS e 4% do CDS. No PCP não se registaram casos, facto que encontra a sua explicação na longa história deste partido na clandestinidade e no forte enraizamento dos seus membros. Após a primeira legislatura, apenas 27 deputados pediram este estatuto entre 1979 e 2005. Em geral, estes indivíduos tomaram este tipo de opção após algum descontentamento com a orientação do respectivo partido ou em percurso de mudança. Nas eleições de 2002, apenas os dois maiores partidos, o PS e o PSD se deram ao luxo de colocar candidatos independentes em lugares elegíveis. Foram eleitos 19 deputados independentes, o que representa 8,3% do total de 230. Destes, 11 foram eleitos pelo PS, representando 11,5% dos seus 96 deputados. E 8 foram eleitos pelo PSD, representando 7,6% dos seus 105 deputados. Nas eleições de 2005 o número de independentes desceu para 11, o que baixou a percentagem deste grupo para 4,8%.

A consulta da base de dados disponibilizada por este projecto, elaborada por Conceição Pequito, resultou na impossibilidade de tirar conclusões abrangentes, devido ao facto de os deputados do PSD não terem fornecido as informações relativas à sua filiação partidária. Com os dados disponível, foi possível apurar 26 deputados independentes entre 1991 e 2005, maioritariamente do PS (20), que se revela também o partido que mais candidatos independentes apresenta nos lugares elegíveis.

130

QUADRO II. Deputados independentes, 1991-2005.

Deputados independentes nas listas de:	Nº	%	% entre os elegíveis do seu partido	% no total dos candidatos do seu partido
PS	20	76,92	4,4	1,7
CDU	4	15,38	4,3	0,3
BE	2	7,69	25,0	0,3
Totais	26	100,00		

Fonte: base de dados elaborada por Conceição Pequito.

Tem de se salientar aqui que os dois deputados independentes do BE têm esta designação apenas porque os dois deputados eleitos pela primeira vez que este partido concorreu, em 1999, não tinham ainda a classificação de filiados porque

os estatutos do partido só foram aprovados no ano seguinte. Depois disso nunca mais elegeram deputados independentes, apesar de terem apresentado 39 candidatos independentes nas suas listas, mas não em lugares elegíveis.

A evolução temporal destes deputados pode ver-se nos gráficos seguintes, onde podemos verificar a percentagem de independentes é sempre maior nas listas de candidatos do que na lista de deputados eleitos, o que mostra o maior investimento dos partidos nos seus filiados. E que o PS, entre os três partidos aqui representados, é o que mais arrisca em candidatos independentes, tanto em número absoluto, como em percentagem. Apenas em 1991 e em 2002 é que a CDU ultrapassou os valores do PS.

FIGURA I. Percentagens de candidatos independentes e de deputados eleitos para a Assembleia da República, 1991-2005.

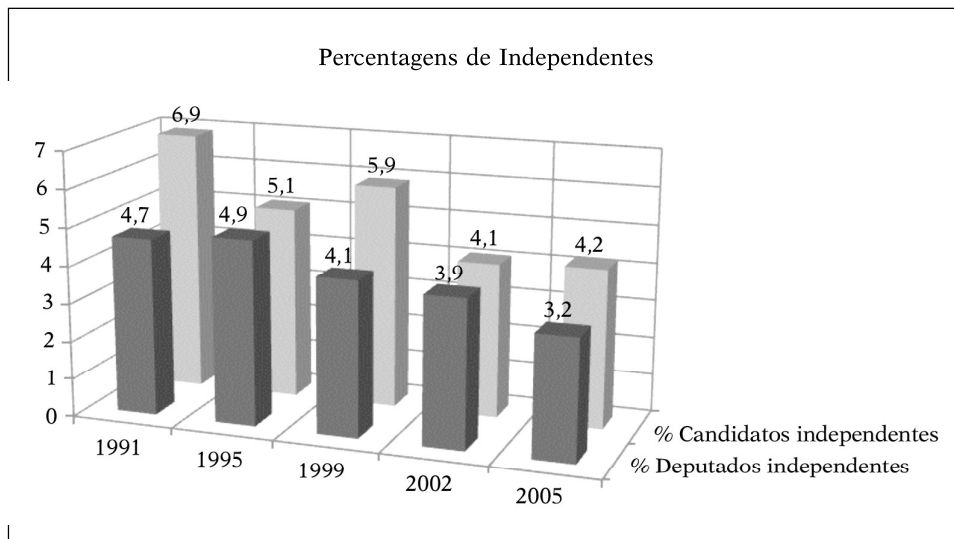
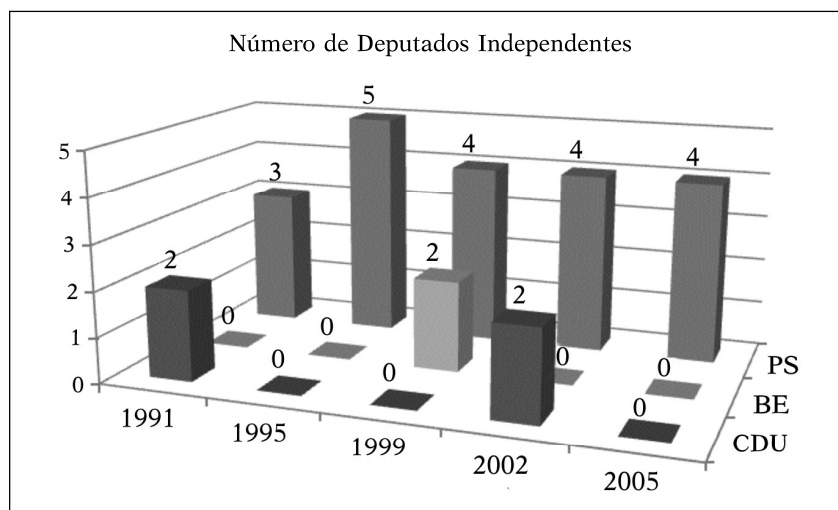
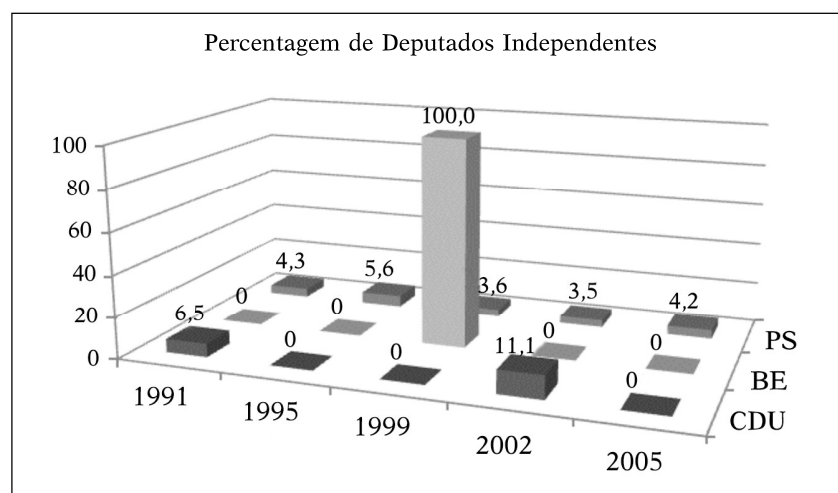


FIGURA II. Número de Deputados independentes na Assembleia da República, 1991-2005



132

FIGURA III. Percentagens de Deputados independentes, por partido, eleitos para a Assembleia da República, 1991-2005



Fontes: base de dados elaborada por Conceição Pequito combinadas com consulta de imprensa dos períodos eleitorais e listas de deputados que, após serem eleitos como membros de um partido, pediram o estatuto de independente.

4. Independentes nas autarquias portuguesas

As eleições autárquicas de 16 de Dezembro de 2001 tiveram como novidade a introdução de listas de candidatos independentes e de grupos de cidadãos eleitores para as câmaras municipais. Para verificar o funcionamento do sistema partidário a nível local foi interessante comparar dois níveis de hierarquias: o número de vereadores independentes eleitos e o seu lugar nas listas de candidatos em comparação com o número de presidentes de câmara; e os independentes eleitos para as câmaras em comparação com os eleitos para as juntas de freguesia. De facto, houve uma maior percentagem de vereadores independentes do que de presidentes de câmara, o que indicia que houve menos independentes colocados em lugares elegíveis. E houve mais independentes eleitos para as juntas de freguesia do que para as câmaras, o que revela maior investimento partidário no nível superior do que no inferior do poder local. Mais especificamente, as juntas de freguesia tiveram 7,3% de independentes eleitos, enquanto nas câmaras municipais foram eleitos 6,8% presidentes independentes. Estes últimos são todos do sexo masculino e os seus concelhos são pequenos, rurais, e distantes da capital. Entre eles, 18 já tinham sido presidentes antes desta eleição de 2001 (e também foram reeleitos depois), um deles já tinha sido deputado e outro já tinha sido ministro e secretário de estado.

QUADRO III. Resultados das eleições autárquicas de 2001.

Lista vencedora	Câmaras	Percentagem
PSD	135	43,8
PS	105	34,1
PCP	28	9,1
Coligação PSD/PP	15	4,9
Independentes nas listas do PSD	9	2,9
Independentes nas listas do PS	7	2,3
PP	3	1,0
Grupos de Cidadãos	3	1,0
Independentes	2	0,6
BE	1	0,3
Total	308	100,0

Fonte: fichas de eleitos no arquivo do STAPE, actualmente na DGAI: <http://www.dgai.mai.gov.pt>.

QUADRO IV. Presidentes de Câmara eleitos em 2001: Independentes e grupos de cidadãos

Listas	Número	Percentagem
PS	7	33,3
PSD	9	42,9
Listas Independentes	2	9,5
Grupos de Cidadãos	3	14,3
Total	21	100,0

Fonte: fichas de eleitos no arquivo do STAPE, actualmente na DGAI: <http://www.dgai.mai.gov.pt>.

No que diz respeito ao total dos membros das câmaras municipais (presidente e vereadores), em 2001 foram eleitos 2.044 indivíduos para estes cargos, 173 dos quais independentes, o que significa uma percentagem de 8,5%, portanto maior do que os 6,8% de presidentes de câmara. No entanto, há uma distinção importante a ser tomada em consideração neste grupo: dos 173 presidentes e vereadores, apenas 36 foram eleitos em grupos de cidadãos eleitores. Os restantes 137 foram eleitos na modalidade antiga de independentes em listas partidárias. No quadro V podemos ver que os dois maiores partidos são o que melhor aceitam candidatos independentes nas suas listas.

134

QUADRO V. Presidentes de câmara e vereadores independentes nas autarquias portuguesas eleitos em 2001.

Listas	Número	Percentagem
PS	59	34,1
PSD	58	33,5
CDU	14	8,1
Coligação PSD/PP	3	1,7
PP	2	1,2
Listas Independentes	10	5,8
Grupos de Cidadãos	26	15,0
Coligação PS/PP	1	0,6
Total	173	100,0

Fonte: fichas de eleitos no arquivo do STAPE, actualmente na DGAI: <http://www.dgai.mai.gov.pt>.

A composição das câmaras e a posição que os independentes nela ocupam também nos revelam uma hierarquia interessante: dos 137 candidatos eleitos como independentes para as câmaras, apenas 16 (9 do PSD e 7 do PS) estavam no topo da lista, portanto foram eleitos presidentes de câmara. Houve mais dois independentes como cabeças de lista do PSD que se candidataram a câmaras onde o PS ganhou, obtendo os 3º e 4º lugares das respectivas câmaras. Isto significa que nas autarquias apenas os dois maiores partidos investem em independentes como cabeças de lista e só em 5,8% das 308 câmaras. Os restantes 119 candidatos (86,9%) foram colocados em posições secundárias e não elegíveis como presidente, o que lhes permitiu apenas assumir cargos de menor importância, geralmente os não remunerados.

As características dos independentes e dos grupos de cidadãos que concorrem às eleições autárquicas portuguesas podem resumir-se ao facto de que eles se candidatam contra o sistema de partidos. Os seus candidatos são geralmente dissidentes partidários, tanto por se encontrarem descontentes com o partido de origem, como por terem sido expulsos. O mesmo se passa nas juntas de freguesia, onde 43% dos eleitos em listas de grupos de cidadãos eram ou já tinham sido membros de um partido político, principalmente os dois maiores. Tal como alguns independentes se integram em listas partidárias para evitarem o risco de criar uma lista nova, quem cria um grupo de cidadãos sabe de antemão que já tem uma estrutura de apoio e uma percentagem de votos assegurada.

Em conclusão, a presença dos independentes nos vários níveis do poder em Portugal pode resumir-se no seguinte quadro:

Quadro VI: Percentagem de independentes nos diferentes níveis do poder político em Portugal (2001-2002).

Governo	30,0
Assembleia da República	8,3
Câmaras Municipais	6,8
Juntas de Freguesia	7,3

Fontes: Lobo 2003 e fontes referidas no quadro I.

5. Comparação com outros países europeus

Em geral, nos parlamentos nacionais, os grandes partidos investem todo o seu potencial para obterem os melhores resultados. Nos governos locais os grandes partidos não investem tanto e as listas locais independentes dos grandes partidos (por vezes criadas apenas para uma eleição, como os nossos grupos de cidadãos eleitores) obtêm por vezes resultados muito significativos, especialmente nalgumas regiões da Alemanha. No que diz respeito ao Parlamento Europeu, as candidaturas a deputados apenas são permitidas quando integradas em listas partidárias. E os diferentes países habitualmente apostam em personalidades carismáticas dos respectivos partidos, seja por representarem o género, ou por reconhecimento da carreira passada. Também no parlamento português, como se viu, apenas os partidos podem concorrer. Já nos outros países da União Europeia a situação é bastante variável: 14 países permitem candidaturas independentes aos parlamentos nacionais e 13 permitem apenas incluídas nas listas partidárias, o que, nestes casos, torna praticamente impossível o apuramento dos dados para comparação. No quadro VI podemos ver os 14 países que permitem candidaturas independentes, entre os quais 8 (57%) são do antigo Bloco de Leste. Estes países têm ainda uma certa aversão ao sistema partidário: em muitos casos o partido é uma referência negativa que lembra um regime que eles pretendem ultrapassar, e têm maior facilidade em aceitar a não filiação a um partido (Karasimeonov 2005). O caso da Polónia é o mais gritante, com 24% dos deputados independentes. Seguem-se a República Checa com 14,81%, e a Bulgária com 7%, mas depois todos os outros apresentam percentagens muito baixas de deputados não filiados em qualquer grupo parlamentar ou partido político (dados obtidos na consulta aos sites dos respectivos parlamentos nacionais):

QUADRO VII. Percentagem de independentes nos Parlamentos Nacionais dos países da União Europeia em 2008

Países da EU	Percentagem de independentes nos Parlamentos Nacionais
Bulgária	7,08
Dinamarca	2,23
Estónia	0,00
Finlândia	0,50
França	0,87
Hungria	0,26
Irlanda	3,01
Letónia	3,00
Lituânia	2,13
Luxemburgo	1,67
Polónia £	24,00
Reino Unido	0,62
República Checa	14,81
Roménia	0,30

Fontes: consulta dos sites dos respectivos parlamentos nacionais.

Quanto ao governo local, o fenómeno das associações não partidárias de eleitores ou de listas locais para concorrer a eleições locais é uma tradição da Europa do Norte, onde a sua história é longa e variada. Por exemplo, na Alemanha Ocidental desde 1945 e na parte Oriental desde a reunificação em 1990, estes grupos constituem uma parte integrante do sistema eleitoral local bem consolidado e assumem um papel de oposição ao sistema partidário nacional. Tal como em Portugal, os grupos de cidadãos eleitores na Alemanha predominam nos municípios mais pequenos, onde estão bem enraizados entre a população local, e são representativos de um desencanto com o sistema partidário. A dimensão do fenómeno é que é significativamente diferente, uma vez que, especialmente nos estados do Sul, como a Baviera, os grupos de cidadãos chegam a alcançar mais de 50% dos votos nas pequenas localidades. Neste mesmo estado, os municípios de mais de 100.000 habitantes têm uma média de 8% de votos neste tipo de listas locais não-partidárias (Reiser e Holtmann 2008).

No Reino Unido os pequenos partidos estão em grande expansão, especialmente a nível local. Enquanto no parlamento de Westminster apenas um candidato foi eleito fora dos três grandes partidos maioritários, a nível do governo local os candidatos independentes, os dos pequenos partidos (fora do grupo dos três maiores partidos nacionais) e os das organizações não partidárias estão a conquistar cada vez mais lugares nos conselhos que administram os municípios. Entre 1996 e 2004 o número dos representantes eleitos por estes grupos subiu de 125 para 471. E em Março de 2007 estavam registados 380 partidos políticos. Nas eleições locais de 2006, estes grupos conquistaram 13,9% dos votos, uma subida considerável em comparação com os 4,6% alcançados em 1996, e a sua distribuição geográfica é bastante homogénea por todo o país (Copus 2006).

Na Holanda, em 2006, os partidos locais e os independentes conquistaram 23,7% nas eleições locais. E na Bélgica, os municípios flamengos tiveram 80,8% dos seus representantes eleitos por listas locais. Nos países nórdicos, a Suécia tem partidos locais há mais de 80 anos. Apesar de tradicionalmente estes pequenos partidos serem vistos como um fenómeno rural, com vida curta, nos últimos anos o seu peso tem crescido nas eleições locais: de 88 partidos em 1991 para 157 em 2006, obtendo ultimamente 6% dos mandatos nos governos locais. A explicação para este aumento encontra-se numa reacção de protesto contra os partidos estabelecidos a nível nacional, especialmente devido à tomada de consciência dos problemas locais motivados pelos cortes no sistema social. Na Noruega, estes partidos alternativos também estão presentes em cerca de 40% das eleições locais e são forças de mobilização da participação eleitoral: a abstenção é mais baixa nos municípios onde as listas de cidadãos concorrem.

Quanto aos países do Leste da Europa, a necessária implantação dos novos partidos, em período de fortalecimento e de cartelização, tem varrido as chamadas “alianças eleitorais de cidadãos” do panorama político. Isso não impedirá que, mais tarde, a tendência não seja invertida para o modelo europeu (Back, Heinelt e Magnier 2006).

Esta análise comparativa revela-nos que o sistema partidário tradicional domina a política europeia a nível central, mas que a nível dos governos locais os independentes e os pequenos partidos locais ou listas de cidadãos eleitores já alcançaram há muitos anos um peso que não pode ser menosprezado.

6. Carreiras políticas e mobilidade

A questão da mobilidade entre os vários níveis de governo é um fenómeno crescente na política portuguesa. Há cada vez mais deputados com uma carreira prévia nas autarquias. De facto, as experiências tanto nas câmaras como no parlamento são os dois principais factores de profissionalização dos deputados portugueses. Desde 1987 em diante, mais de 50% dos deputados tiveram este tipo de percurso anterior, o que os coloca na média europeia (Freire 2001). Porém, o percurso inverso também é uma realidade: 12,3% de todos os presidentes de câmara desde 1976 foram também deputados da Assembleia da República, e 1,1% foram deputados europeus, tanto antes, como durante, ou depois do seu cargo autárquico.

Entre 1976 e 2005 foram eleitos 1.170 presidentes de câmara em Portugal. A sua permanência no cargo teve uma média de 8 anos. Destes, 1.026 (87,7%) nunca foram deputados. Os restantes 144 presidentes de câmara foram deputados da Assembleia da República. Este grupo teve o seguinte percurso: 36,9% foram deputados antes de serem presidentes de câmara; 29,5% depois, e 33,5% durante o seu cargo parlamentar (até à mudança da lei em 2001, que impediu a acumulação de mandatos). De facto, nas eleições legislativas de 1999, havia 23 presidentes de câmara nas listas de candidatos, que aí foram colocados pela sua popularidade e capacidade de atrair os votos locais.

Desde a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 (actual UE), foram eleitos 87 deputados para o Parlamento Europeu, entre os quais 12 presidentes de câmara do período democrático (13,8%): 5 tinham sido presidentes de câmara antes de irem para Bruxelas, outros 5 foram eleitos posteriormente para as autarquias, e 2 foram presidentes de câmara entre dois mandatos no Parlamento Europeu. Houve ainda mais dois deputados europeus que passaram pelas autarquias: um tinha sido presidente de câmara antes de 1974 (ver quadro I) e outro tinha sido presidente de uma comissão administrativa entre 1974 e 1976.

Nos quadros VII e VIII podemos ver a evolução cronológica destes deputados: nas duas primeiras eleições autárquicas, menos de 11% dos presidentes de câmara também foram deputados. Nos anos 80, o seu número cresceu, e na eleição de 1993 atingiu-se a mais alta percentagem de presidentes de câmara com uma carreira parlamentar. Com a proibição da acumulação de mandatos, a partir de 2001, foi necessário fazer uma escolha, e muitos presidentes de câmara optaram por

permanecer nas suas autarquias, deixando os seus lugares no parlamento. De qualquer modo, muitos deputados e membros do governo mantêm a acumulação de funções como membros e presidentes de assembleias municipais, com as quais não há incompatibilidade legal.

QUADRO VIII. Presidentes de câmara que já tinham sido ou vieram a ser deputados da Assembleia da República (%).

Data da eleição autárquica	Presidentes de câmara (nº)	Presidentes de câmara (% referente ao total das autarquias)
1976	33	10,9
1979	34	11,1
1982	43	14,1
1985	51	16,7
1989	60	19,7
1993	68	22,3
1997	59	19,3
2001	53	17,2
2005	41	13,3

Fontes: ver quadro I.

QUADRO IX. Presidentes de câmara que foram deputados europeus

Data da eleição europeia	Presidentes de câmara (nº)	Presidentes de câmara (% referente ao total das autarquias)
1987	3	1,0
1989	4	1,3
1994	4	1,3
1999	2	0,6
2004	2	0,6

Fontes: ver quadro I.

Em resumo, pode afirmar-se que a mobilidade vertical descendente tem actualmente um peso considerável nas carreiras políticas, a qual chega a ser maior do que a ascendente no que diz respeito à Assembleia da República. No Parlamento

Europeu, os dois factores têm o mesmo peso. Fica estabelecido que uma carreira política prévia tem uma enorme importância para a eleição dos candidatos a qualquer nível da representação política, e os indivíduos, dentro ou fora do seu partido, apenas seguem o caminho que é mais conveniente para a sua carreira no momento em causa. Isto verifica-se especialmente quando há uma mudança no partido do governo, e alguns deputados, ministros ou secretários de estado perdem o lugar que ocupavam. Nessas ocasiões, o seu partido coloca-os no melhor lugar possível, e acessível, até uma próxima eleição legislativa, quer isso implique mobilidade ascendente, descendente ou horizontal, como é o caso dos lugares de direcção nas empresas públicas ou noutras instituições.

A facilidade com que alguns destes candidatos concorrem à presidência das câmaras municipais, se bem que geralmente as de primeira ordem, confirma que o sistema autárquico português é um dos maiores sucessos da jovem democracia portuguesa (Pereira 1991), apesar de todas as falhas que lhe apontam e os casos conhecidos de mau funcionamento e até de corrupção.

7. Conclusões

Em Portugal, como em toda a Europa, os partidos políticos constituem os principais intervenientes na competição e na representação política nos diferentes níveis de governo. As listas de candidatos e as carreiras políticas dependem dos líderes partidários centrais e os dois ou três maiores partidos obtêm maiorias em praticamente todas as eleições. As listas de cidadãos eleitores e os candidatos independentes ainda são uma minoria, mas com alguma expressão que se revelou nas eleições autárquicas de 2001 e nas legislativas de 2002. Em todo o caso, a diminuta presença dos independentes é algo que revela um considerável investimento dos partidos, sobretudo a nível central, nas eleições legislativas, e a nível local, nas eleições autárquicas ao nível das câmaras, enquanto ao nível das juntas de freguesia as listas de cidadãos parecem ter um pouco mais de sucesso e aceitação (7,3% vs. 6,8%). No governo, os dois maiores partidos parecem não ter qualquer problema em recrutar profissionais exteriores ao sistema partidário (com uma média de 30% de ministros independentes).

As eleições de 2005 confirmaram a tendência anterior de grande investimento partidário, mesmo a nível local: a percentagem de presidentes de câmara independentes eleitos baixou para 2,6%, mas os deputados independentes também baixaram para 4,8%. Estes resultados revelam que os raros casos de listas de cidadãos

foram de facto exceções e sem grande continuidade, e alguns dos candidatos acabaram por voltar para o partido de origem ou mudaram-se para outro.

A eleição intercalar para a câmara de Lisboa em 2007 veio introduzir um peso muito maior a este factor, além de ter alterado a tendência dos independentes vencerem eleições apenas em meios rurais e distantes do centro para um resultado muito maior na própria capital. Apesar da grande abstenção verificada (62,6%), que demonstrou que nenhum dos candidatos conseguiu mobilizar os eleitores o suficiente para alterarem os seus planos de férias, o resultado obtido pelas duas listas de cidadãos, somado ao independente eleito pelas listas do BE, foi de 33,7% (elegeram 6 vereadores no conjunto), uma percentagem mais alta que a partido vencedor (o PS, com 29,5%), e veio demonstrar, na principal câmara do país, o descontentamento popular com a administração local ligada aos grandes partidos. Veio também demonstrar o empenhamento de alguns eleitores em manifestar a sua insatisfação com o funcionamento geral do processo democrático como foi conhecido até agora, e a vontade de alterar a forma como este tem sido conduzido nos últimos anos. Contudo em 2009, com a integração dos independentes na lista do PS, o movimento na capital perdeu todo o significado.

Bibliografia

- Almeida, J. (1991) Portugal: Overcoming the Central-Local Government Dichotomy. In: Hesse, J. ed. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 497-515.
- Almeida, M. (2003) As elites municipais e a revolução: Portalegre 1941-1997. In Pinto, A. e Freire, A. eds. *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-42.
- Almeida, M. (2006a) *A Revolução no Alentejo. Memória e Trauma da Reforma Agrária em Avis*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Almeida, M. (2006b) Local elites and the Portuguese revolution: recruitment of mayors before and after 1974. In *ECPR – European Consortium for Political Research, Joint Sessions, Workshop 3: Back, H. e Styvers, K. eds., Intercollege, Nicosia*. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/nicosia/ws3/Pires%20de%20Almeida.pdf>.
- Almeida, M. (2006c) Elites locais do Estado Novo à Democracia. *Revista de Administração Local*, nº 213, Maio/Junho, pp. 267-285.
- Almeida, M. (2007) Memory and trauma of the Portuguese Agrarian Reform: a case study. *Portuguese Journal of Social Science*, 6 (2), pp. 63-76.

- Almeida, M. (2008a) Party politics in Portugal: municipalities and central government. *European Societies*, vol. 10, n° 3, pp. 357-378.
- Almeida, M. (2008b) Fontes e metodologia para o estudo das elites locais em Portugal no século XX. *Análise Social*, vol. XLIII (188), pp. 627-645.
- Almeida, M. (2008c) Independents and Citizen's Groups in Portuguese Municipalities. In Reiser, M. e Holtmann, E. eds. *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Urban and Regional Research International, vol. 11, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 233-251.
- Almeida, P. e Pinto, A. (2003) *Portuguese Ministers, 1851-1999. Social background and paths to power*, Harvard, Harvard University.
- Almeida, P. e Pinto, A. e Bermeo N. eds. (2003) *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*, London, Frank Cass.
- Back, H., Heinelt, H. e Magnier, A. eds. (2006) *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Urban and Regional Research International, vol. 10, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Batley, R. e Stoker, G. eds. (1991) *Local Government in Europe. Trends and Development*, London, Macmillan.
- Baum, M. e Freire, A. (2003) Parties and Territory in Portuguese Politics. In Bukowski, J., Piattoni, S. e Smyrl, M. eds. *Between Europeanization and Local Societies. The Space for Territorial Governance*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 21-46.
- Copus, C. (2006) *Leading the localities. Executive mayors in English local governance*, Manchester, Manchester University Press.
- Cruz, M. e Pinto, A. eds. (2004) *Dicionário Biográfico Parlamentar*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Assembleia da República, vol. 4, I: 1935-1974: A-L.
- Cruz, M. e Pinto, A. eds. (2005) *Dicionário Biográfico Parlamentar*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Assembleia da República, vol. 5, II: 1935-1974: M-Z.
- Ferreira, J. (1994) Portugal em Transe (1974-1985). In Mattoso, J. ed. *História de Portugal*, vol. 8, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Freire, A. ed. (2001) *Recrutamento Parlamentar: os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, STAPE/MAI.
- Freire, A. e Lobo, M. (2002) The Portuguese 2002 Legislative Elections. *West European Politics*, vol. 25, n. 4, pp. 221-228.
- Freire, A. (2006) Bringing Social Identities Back In: The Social Anchors of Left-Right Orientation in Western Europe. *International Political Science Review*, 27 (4), pp. 359-378.
- Freire, A. (2006) Left-Right Ideological Identities in New Democracies: Greece, Portugal and Spain in the Western European Context. *Pôle Sud. Revue de science politique de l'Europe méridionale*, n° 25, II, pp. 153-173.
- Freire, A., Lobo, M. e Magalhães, P. eds. (2007) *Portugal at the Polls: in 2002*, Lexington Books.

- Guérin, E. e Kerrouche, E. (2006) *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, La documentation française, Coll. Etudes.
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*, London, Sage Publications.
- Karasimeonov, G. ed. (2005) *Organizational Structures and Internal Party Democracy in South Eastern Europe*, Sofia, GorexPress.
- Kopecky, P. e Mair, P. (2006) Political Parties and Patronage in Contemporary Democracies: An Introduction, *ECPR – European Consortium for Political Research*, Joint Sessions, Workshop 6: “Political Parties and Patronage”, Intercollege, Nicosia. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/nicosia/ws6/KopeckyMair.pdf>.
- Leston-Bandeira, C. ed. (2005) *Southern European parliaments in democracy*, London, Routledge.
- Leston-Bandeira, C. e Freire, A. (2003) Internalising the lessons of stable democracy: the Portuguese Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Special issue on Southern European Parliaments in Democracy, vol. 9 (2), pp. 56-84.
- Lobo, M. (2001) *The Emergence of a Prime Ministerial Model: Co-ordination in the Portuguese Government, 1976-1995*, Ph.D. thesis, Oxford.
- Lobo, M. (2003) A elite partidária em Portugal, 1976-2002: dirigentes, deputados e membros do governo. In Pinto, A. e Freire, A. eds. *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora, pp. 249-276.
- Lobo, M. (2006) Short-term voting determinants in a young democracy: leader effects in Portugal in 2002 legislative elections. *Electoral Studies*, vol. 25, n. 2, Oxford, pp. 270-286.
- Mair, P. (1997) *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- Mair, P. e Biezen, I. (2001) Party membership in twenty European democracies. *Party Politics*, 7, 1, pp. 5-21.
- Martins, M. (2003) *Participação Política e Grupos de Cidadãos Eleitores. Um Contributo para o Estudo da Democracia Portuguesa*, Lisboa, ISCPS.
- Neto, O. e Strom, K. (2006) Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*, vol. 36, Issue 04, Oct., pp. 619-643.
- Neto, O. (2006a) The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, Univ. of Washington, Seattle, v. 39, n. 4, pp. 415-440.
- Neto, O. (2006b) *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro, Editora FGV: Konrad Adenauer Stiftung.
- Oliveira, C. ed. (1996) *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- Opello, Jr., W. (1981) Local government and political culture in a Portuguese rural county. *Comparative Politics*, vol. 13, n. 3.

Pereira, A. (1991) The System of Local Government in Portugal. In Batley, R. e Stoker, G. eds. *Local Government in Europe. Trends and Development*, London, Macmillan, pp. 134-145.

Phillips, A. (1996) Why does Local Democracy Matter? In Pratchett, L. e Wilson D. eds. *Local Democracy and Local Government*, Houndmills, Macmillan, pp. 20-37.

Pinto, A. (1998) Dealing with the Legacy of Authoritarianism: Political Purge in Portugal's Transition to Democracy (1974-76). In , in Larsen, S. ed. with assistance of Bernt Hagtvet *Modern Europe after Fascism, 1943-1980s*, New York, Columbia University Press, pp. 1679-1717.

Pinto, António Costa (2004) Elites, single parties and political decision making in Southern European dictatorships: the Salazar, Franco and Mussolini regimes. *Portuguese journal of social science*, Bristol, vol. 3, nº 2.

Pinto, A. (2005) Authoritarian Legacies, Transitional Justice and State Crisis in Portugal's Democratization, *ICS Working Papers*. Disponível em: http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2005/wp2005_3.pdf.

Reis, A. ed. (1994) *Portugal 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores.

Reiser, M. e Holtmann, E. eds. (2008) *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Urban and Regional Research International, vol. 11, Wiesbaden, VS Verlag fur Sozialwissenschaften.

Sousa, L. (2002) *Corruption: Assessing Ethical Standards in Political Life Through Control Policies*, Ph.D. thesis, Florence, European University Institute.

Weber, M. (1959) *Le savant et le politique*, trad. Julien Freund, introd. Raymond Aron, Paris, Plon.

* Investigação realizada no âmbito de um Pós-Doutoramento em Ciência Política, sob o tema «O poder local do Estado Novo à Democracia: presidentes de câmara e governadores civis, 1936-2005», sediado no CIES, ISCTE, entre 2005 e 2008, com uma bolsa da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Orientadores: Profs. Doutores António Costa Pinto e André Freire.