



# Glossário

## Abstenção Oficial (taxa de)

Proporção do total de eleitores recenseados que não votaram numa determinada eleição, de acordo com as fontes oficiais (nomeadamente a Comissão Nacional de Eleições e o Ministério da Administração Interna).

## Abstenção Técnica

Parte da taxa oficial de abstenção que não é devida à abstenção real (resultante do facto de alguns cidadãos terem optado por não votar), mas à existência de sobrerrecenseamento (ver definição em baixo). Se o número total de recenseados estiver inflacionado, a taxa de abstenção oficial será mais alta do que a taxa de abstenção real.

## Capacidade Eleitoral Ativa

Possibilidade de votar numa determinada eleição. Está associada à idade (em Portugal, só se pode votar com 18 ou mais anos), à nacionalidade (portuguesa ou outra que permita o acesso à eleição em questão) e à residência.

## Instituto Nacional de Estatística (INE)

Organismo público responsável pela produção e divulgação de informação estatística oficial, bem como pelo recenseamento demográfico geral da população (Censos), conduzido a cada dez anos.

## Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI)

Organismo público responsável, entre outras atribuições, por assegurar de forma permanente o recenseamento eleitoral e organizar, manter e gerir a respetiva base de dados central.

### Sub-recenseamento Eleitoral

Situação em que nem todos os cidadãos que podem votar constam dos registos de recenseamento eleitoral. Os motivos do sub-recenseamento podem ser vários, desde a não obrigatoriedade do recenseamento eleitoral à ineficácia dos processos em contextos em que o mesmo é obrigatório.

### Sobrerrecenseamento Eleitoral

Situação em que o registo de eleitores contém pessoas a mais. Ou seja, o número de cidadãos com capacidade eleitoral ativa é inferior ao número de recenseados. Podemos distinguir entre o sobrerrecenseamento em termos absolutos, definido como a existência de um número de recenseados superior ao de cidadãos com direito a voto no conjunto dos círculos eleitorais, e o sobrerrecenseamento em círculos ou conjuntos de círculos específicos, que pode ser uma consequência do sub-recenseamento noutros círculos eleitorais. A existência de

eleitores-fantasma (cidadãos já falecidos que continuam a constar dos cadernos eleitorais) e de duplas inscrições (cidadãos que se encontram recenseados em mais de uma unidade geográfica) são causas possíveis de sobrerrecenseamento (ex.: Freire e Magalhães, 2002). Já a existência de eleitores que vivem no estrangeiro, mas que se conservam oficialmente registados como residentes em Portugal, é uma fonte de sobrerrecenseamento no território nacional e de sub-recenseamento nos círculos eleitorais da emigração.

# Sumário executivo

Este documento visa avaliar o fenómeno da abstenção técnica em Portugal com um enfoque na questão do sobrerrecenseamento eleitoral em território nacional, recorrendo a dados relativos ao número de eleitores recenseados e ao número de cidadãos portugueses com idade igual ou superior a 18 anos, a fim de aferir a magnitude deste fenómeno no século XXI. O sobrerrecenseamento, aqui entendido como o desvio entre aquelas duas quantidades, é analisado sob três prismas: longitudinal (nomeadamente entre 2001 e 2021), comparativo (face a outros países da União Europeia) e subnacional (através da identificação dos contextos em que é mais prevacente).

Os resultados apontam para um desvio, em 2021, na ordem dos 11,4% no território nacional, correspondendo a cerca de um milhão de eleitores a mais relativamente às estimativas da população residente com cidadania portuguesa, com 18 ou mais anos. Em termos longitudinais, destaca-se o aumento que o sobrerrecenseamento apresentou depois da reforma de 2008, que automatizou o recenseamento eleitoral. Em termos comparativos, a situação de sobrerrecenseamento aqui identificada coloca Portugal junto de países europeus como a Roménia, a Letónia, a Grécia e a Bulgária. Quanto à distribuição deste fenómeno dentro do território nacional, se, por um lado, os desvios mais elevados se encontram no interior norte do país, e nas freguesias predominantemente rurais, por outro, os distritos que mais contribuem para o valor global nacional são os mais populosos e urbanos, nomeadamente Lisboa, Porto, Braga e Setúbal. Uma análise estatística das várias freguesias portuguesas indica que o desvio entre estimativas da população nacional



adulta residente e os números do recenseamento eleitoral apresenta variações, ainda que não muito pronunciadas, em função de fatores como os níveis médios de instrução, a taxa de desemprego, a mobilidade entre freguesias e a magnitude da presença de população que anteriormente vivia no estrangeiro.

Este *policy paper* identifica ainda as causas do desvio encontrado entre os números do recenseamento eleitoral e dos cidadãos nacionais residentes no país. A análise realizada permite descartar explicações como a existência de eleitores-fantasma ou de duplas inscrições no recenseamento eleitoral em território nacional, sendo mais provável, por um lado, alguma sub-representação da população residente por parte dos Censos, e, por outro, a existência de uma quantidade assinalável de cidadãos eleitores que, tendo saído do país, continuam recenseados

eleitoralmente em território nacional, por não terem incentivos para mudar a morada de residência associada ao seu Cartão de Cidadão.

O terceiro contributo deste trabalho é a apresentação e discussão de possíveis medidas destinadas a reenquadrar, compreender melhor e eventualmente diminuir o sobrerresenceamento eleitoral em Portugal.

# Principais mensagens

- + Em Portugal, o desvio entre o número de cidadãos nacionais recenseados em território nacional e o número de adultos nacionais residentes no país situou-se nos 11,4% em 2021. Este desvio é hoje maior do que no início do século XXI. Portugal encontra-se entre os Estados-membros da União Europeia em que esta diferença é mais vincada.
- + Este fenómeno apresenta uma maior magnitude relativa no interior norte e nas freguesias rurais do país, mas os principais contribuintes em termos absolutos para o valor global nacional são os distritos mais populosos, situados no litoral do território português, nomeadamente Lisboa, Porto, Braga e Setúbal.

- + Se tomássemos como denominador da participação eleitoral não o número de eleitores recenseados, mas a estimativa de adultos portugueses residentes em Portugal, a participação no território nacional nas eleições legislativas de 2022 cifrar-se-ia em torno dos 65%, um valor 7 pontos acima dos 58% registados oficialmente.
- + Não há indícios que sustentem explicações relacionadas com a existência de duplas inscrições ou com a conservação de eleitores já falecidos nos registos.

+ Por outro lado, a permanência da inscrição no recenseamento eleitoral em território nacional de cidadãos que residem no estrangeiro e a sub-representação da população residente nos Censos são fatores que, na nossa ótica, contribuem para esta situação.

+ Propomos a criação de condições que estimulem a inscrição dos cidadãos que vivem fora do país nos círculos eleitorais no estrangeiro, bem como a flexibilização do exercício do direito de voto destes cidadãos, e defendemos ainda a necessidade de uma maior quantidade e qualidade de dados disponíveis que permitam diagnosticar e compreender de forma mais fina a natureza deste fenómeno.

+ Por outro lado, somos céticos em relação a possíveis reformas do processo de gestão e atualização do recenseamento eleitoral que, tornando-o mais fino e aproximando os seus números das estimativas da população residente, possam restringir o acesso de cidadãos ao exercício do seu direito de voto.

# Introdução, objetivos e metodologia

Em Portugal, como, aliás, na maioria das democracias avançadas, o debate em torno da participação eleitoral tem-se focado na crescente tendência para a abstenção por parte de largas camadas da população (Solijonov, 2016; Hooghe e Kern, 2017). Neste âmbito, Portugal destaca-se no contexto da Europa Ocidental como um dos países em que o declínio da participação eleitoral tem sido mais acentuado, especialmente nas eleições legislativas (Cancela e Vicente, 2019; Cancela, 2022). Se muita da investigação tem sobretudo tentado identificar os fatores associados à abstenção eleitoral (para uma sistematização, ver Smets e Van Ham, 2013; Cancela, Matias e Santana Pereira, no prelo), outros estudos têm chamado a atenção para o facto de as estimativas da participação e da abstenção eleitoral com base no número de eleitores recenseados poderem ser enviesadas, sofrendo, em função do contexto nacional

concreto, de problemas de subestimação ou sobrestimação (cf. Stockemer, 2017; Cancela e Vicente, 2019). Em Portugal, os estudos sobre a abstenção eleitoral têm apontado para uma abstenção técnica considerável, decorrente de um excesso de eleitores recenseados face ao número de cidadãos nacionais adultos (Freire e Magalhães, 2002; Cancela e Vicente, 2019; Cancela, 2022).

O objetivo deste trabalho é analisar o fenómeno do sobrerrecenseamento eleitoral em Portugal, procurando contribuir para uma discussão mais precisa e consequente sobre o fenómeno da abstenção eleitoral. Mais concretamente, neste estudo estimamos os desvios entre o recenseamento eleitoral no território nacional e as estimativas oficiais do número de adultos nacionais residentes no país, visando entender a natureza deste fenómeno e propondo medidas que ajudem a lidar com ele.

Os motivos que nos levam a revisitar este tema são vários:

+ Desde há muito,

**Portugal apresenta um desvio assinalável entre as estimativas de população obtidas através dos censos à população,**

responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística,

**e o número de inscritos no recenseamento eleitoral em território nacional**

(e.g., Cancela e Vicente, 2019; Cancela, 2022). Na verdade, e como discutiremos adiante, todas as democracias apresentam algum grau de sub ou sobrerrecenseamento, sendo que um recenseamento absolutamente exato é um desiderato virtualmente impossível de alcançar.

No entanto, a magnitude do desvio interessa, nomeadamente pelo impacto que tem na taxa oficial de abstenção e, conseqüentemente, na perceção pública e política sobre o grau de afastamento da

população face às eleições. No caso português, estima-se que este impacto está longe de ser desprecioso. Até 1999, em Portugal, o sobrerrecenseamento resultava numa taxa de abstenção 4 pontos percentuais acima da que se supunha ser a real, sendo este um dos valores mais elevados de entre um alargado conjunto de democracias ocidentais (Freire e Magalhães, 2001). Nos últimos anos, por outro lado, a sobrestimação da abstenção tem oscilado entre os 4,4 e os 9,5 pontos percentuais, dependendo da eleição em questão (Cancela e Vicente, 2019).

+ O ordenamento jurídico e as práticas administrativas do recenseamento eleitoral foram alvo de intervenção nas últimas duas décadas (Miguéis *et al.*, 2015), nomeadamente através da criação do Sistema Integrado de Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE)

em 2008, bem como da inscrição automática dos portugueses residentes no estrangeiro em 2018, pelo que esta é uma altura oportuna para fazer um balanço dos resultados destas medidas. É por esse motivo, de resto, que este trabalho se foca no intervalo temporal entre 2001 e 2021, sendo que os períodos anteriores foram já amplamente estudados (e.g., Mendes *et al.*, 2002; Freire e Magalhães, 2002).

+ Diferentes trabalhos académicos (e.g., Mendes *et al.*, 2002; Freire e Magalhães, 2002; Stockemer, 2017; Cancela e Vicente, 2019; Cancela, 2022) têm acentuado a importância de ir além das medições oficiais de participação e oferecer estimativas alternativas que permitam um conhecimento mais rigoroso da proporção e dos correlatos da abstenção a nível comparado.

+ Níveis de participação eleitoral relativamente baixos penalizam Portugal em *rankings* de qualidade da democracia como o *Economist Intelligence Unit Democracy Index*; se a abstenção for revista em baixa, expurgada da sua componente técnica decorrente de sobrerrecenseamento, isso pode indiciar que os portugueses estão um pouco menos desligados da política do que os índices oficiais de participação eleitoral sugerem. Essa constatação poderá ajudar a combater o já habitual discurso político-mediático algo catastrofista, e ao mesmo tempo inconsequente, a respeito do fenómeno da abstenção eleitoral em Portugal.

**Além disso, o combate à abstenção só pode ser bem-sucedido se este fenómeno for medido com rigor.**

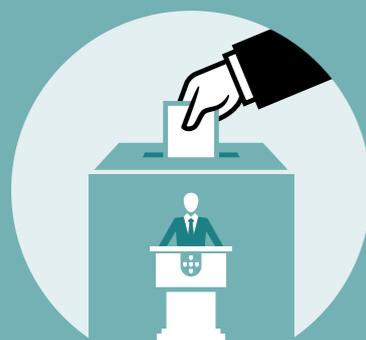
# Quem pode votar e em que eleições?



Em Portugal, nas eleições legislativas, podem atualmente votar não apenas os cidadãos portugueses, residentes em território nacional ou no estrangeiro — votando estes últimos num dos dois círculos eleitorais desenhados para a sua representação: Europa (dois assentos) e Resto do Mundo (dois assentos) —, mas também os cidadãos brasileiros que beneficiam do estatuto de igualdade de direitos políticos.



Nas eleições europeias, além dos cidadãos nacionais residentes em território português, podem votar os portugueses residentes no estrangeiro (que têm, contudo, de optar por não votar no Estado-membro da União Europeia em que eventualmente residam) e os cidadãos de outros países da União Europeia recenseados para o efeito em Portugal (que prescindem, portanto, de votar nas eleições europeias no seu país de origem).



Por sua vez, nas eleições presidenciais, além dos cidadãos portugueses residentes no país, podem ainda votar os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro e os cidadãos estrangeiros que residam no território nacional e beneficiem do estatuto de igualdade de direitos políticos.



Por fim, nas eleições autárquicas votam os cidadãos portugueses recenseados no município, os cidadãos da União Europeia e os cidadãos de outros países legalmente residentes em Portugal há dois (países de língua oficial portuguesa) ou três (outros países) anos, desde que provenientes de países em que um similar direito de voto seja conferido aos cidadãos portugueses, tendo os cidadãos estrangeiros de se inscrever no recenseamento eleitoral para o efeito.

Neste trabalho, para analisar a diferença entre o número de indivíduos portugueses — os únicos que podem votar em todo o tipo de eleições realizadas em Portugal — nos cadernos eleitorais e o número de cidadãos portugueses adultos que habitam em território nacional, utilizamos dois tipos de informação. A primeira consiste nos dados do recenseamento eleitoral, disponibilizados anualmente pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SG-MAI) desde 2001, e também em todos os momentos pré-eleitorais.\* Através deles, acedemos a informação sobre o número total de eleitores em cada freguesia, distinguindo-se entre os eleitores com cidadania portuguesa e os indivíduos estrangeiros com capacidade eleitoral ativa. Em 2021, faziam parte deste último grupo 29 846 pessoas, menos de 0,3% do total de eleitores, organizados em dois subgrupos: cidadãos comunitários (14 055 indivíduos) e extracomunitários (15 791 indivíduos).

Nesta análise, como já referimos, incluem-se apenas os primeiros, isto é, os indivíduos detentores de cidadania portuguesa. O segundo tipo de dados diz respeito às estimativas do número de cidadãos portugueses adultos habitantes em território nacional, produzidas a partir dos Censos de 2001, 2011 e 2021 e fornecidas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). A métrica utilizada para medir a magnitude da diferença entre os dois valores supra-apresentados é o desvio do recenseamento, sendo que

$$\text{desvio} = \frac{(\textit{Recenseamento Eleitoral} - \textit{Censos})}{\textit{Recenseamento Eleitoral}}$$

\* Estes dados estão disponíveis [aqui](#). Consultado a 17 de novembro de 2023

Conforme mencionado anteriormente, os dados aqui utilizados apresentam uma granularidade a nível da freguesia. Para ser possível fazer comparações longitudinais, tivemos de tratar, agregando para todo o período em análise, algumas freguesias que desde 2001 sofreram uniões, desagregações ou alterações nas suas fronteiras geográficas. De forma a evitar perda de informação e a manter o máximo de granularidade possível, construímos unidades de análise que se pudessem manter imutáveis ao longo do período em estudo.\*

Além disso, com vista a proceder a um enquadramento do desvio sob análise, utilizámos também dados do INE relativos às características do território nacional, bem como dados do IDEA (Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral),\*\* da Organização das Nações Unidas e do Eurostat, que nos permitiram posicionar Portugal no panorama europeu no que diz respeito à discrepância entre eleitores registados e cidadãos nacionais adultos.

A investigação reportada neste *policy paper* também incluiu um conjunto de entrevistas com interlocutores que são intervenientes diretos nos processos aqui estudados. Com vista a captar as suas perceções e experiências, conversámos com atores-chave na conceção e condução das operações estatísticas cujos dados aqui analisámos, bem como com responsáveis autárquicos de freguesias portuguesas com diferentes características e localizações geográficas. Mais concretamente, foram realizadas cinco entrevistas com presidentes de juntas de freguesias situadas em diferentes zonas do país, umas rurais e outras urbanas, do norte, centro e sul do país (distritos de Lisboa, Faro e Vila Real), bem como com elementos das equipas responsáveis pela base de dados do recenseamento eleitoral e pelos Censos de 2021 (instaladas, respetivamente, na SG-MAI e no INE).

\* Para as freguesias que sofreram alterações mínimas, ou não sofreram alterações neste período, a unidade de análise é a própria freguesia. Para os casos das uniões, agregações e desagregações de freguesias, estas foram tratadas como se estivessem estado sempre agregadas, uma vez que com união/agregação/desagregação há períodos em que não estão disponíveis dados particulares para todas as freguesias que passaram a integrar o novo organismo territorial, ou, pelo contrário, que se tornaram organismos independentes. Para os casos em que houve reorganizações territoriais mais profundas, criaram-se novas unidades de análise, integrando o menor número possível de freguesias, e cumprindo o desiderato de manter as fronteiras externas iguais ao longo do tempo.

\* Organização internacional que tem como missão dar apoio na realização de eleições, produzir e compilar informação sobre atos eleitorais em todo o mundo.

Por fim, é necessário ressaltar que a ausência de sub ou sobre-recenseamento não é o único critério para avaliar a qualidade do recenseamento eleitoral.

**Na perspetiva de uma democracia inclusiva, a preocupação com o rigor da contagem não deve colocar em causa um princípio igualitário fundamental: todas as pessoas elegíveis para votar devem poder fazê-lo sem entraves de natureza administrativa.**

Nesse sentido, avaliar quantas pessoas podem votar em Portugal diz mais diretamente respeito ao debate sobre a qualidade da democracia, na medida em que uma discussão rigorosa em torno da abstenção estará sempre dependente da nossa capacidade de a medirmos com precisão e fiabilidade.

Vale também a pena destacar que a situação portuguesa em termos de processo eleitoral está muito longe de ser problemática. Em análises internacionais comparadas, o processo português é relativamente bem cotado (Garnett, James, MacGregor e Caal-Lam, 2023); e, com a exceção dos votos dos portugueses residentes no estrangeiro em

eleições recentes,\* os resultados das eleições são apurados com rapidez e sem recurso a contencioso. Talvez ainda mais importante, observadores externos corroboram a ideia de que não existem queixas quanto à fidedignidade dos resultados, havendo uma confiança disseminada na lisura do processo eleitoral português (OSCE, 2022). No que respeita à perceção da própria população, dados do *European Values Study* e do *World Values Survey* recolhidos em 2020 mostram que uma clara maioria dos portugueses confia no processo eleitoral:

**entre 58 países democráticos, Portugal ocupa a 11.ª posição no que toca à confiança na integridade dos resultados eleitorais,**

num *ranking* em que os lugares cimeiros estão ocupados por três países escandinavos (Noruega, Suécia e Islândia), enquanto os três derradeiros pela Albânia, pela Bósnia-Herzegovina e pelo Peru. Ainda assim, a existência de sobre-recenseamento merece, pelos seus impactos nos números oficiais da abstenção e subsequente debate na esfera pública, uma análise atenta e rigorosa.

\* Em 15 de fevereiro de 2022, o Tribunal Constitucional ordenou a repetição das eleições legislativas no círculo eleitoral dos emigrantes portugueses residentes na Europa, tendo declarado nula a eleição originalmente realizada a 30 de janeiro desse ano. No apuramento geral dos resultados deste círculo, decidiu-se invalidar 157 205 votos (cerca de 80% da totalidade) provenientes de assembleias que tinham aceitado votos não acompanhados por uma cópia do documento de identificação dos eleitores. O acórdão do Tribunal Constitucional que dá conta desta decisão pode ser consultado [aqui](#).

# O panorama do sobrerrecenseamento em Portugal

## Que magnitude? Que evolução ao longo do tempo?

No território português, ao longo das duas últimas décadas, o número de indivíduos com cidadania portuguesa presentes nos cadernos eleitorais tem sido superior ao número de cidadãos adultos nacionais residentes, de acordo com o recenseamento estatístico da população (figura 1).

Durante o período em análise, mais concretamente em 2008, realizou-se uma importante reforma que tornou o recenseamento eleitoral automático, extinguindo os cartões de eleitor. Com esta mudança, a atribuição de direitos eleitorais e inscrição nos cadernos eleitorais tornou-se automática a partir dos 18 anos. O ponto de recenseamento eleitoral passou a ser o da freguesia da morada de residência associada ao Cartão de Cidadão ou Bilhete de Identidade, deixando de ser necessário o registo eleitoral na

junta de freguesia<sup>\*</sup>. Os impactos desta reforma foram consideráveis. De facto, de um desvio de cerca de 582 mil eleitores em 2001, passou-se para 1,126 milhões em 2011, tendo este número sido reduzido ligeiramente para 1,060 milhões em 2021. Estes valores correspondem, em termos proporcionais, a um desvio de 6,7% em 2001, de 11,9% em 2011 e de 11,4% em 2021.

Em 2018, uma segunda reforma importante, que consistiu na inscrição automática no recenseamento eleitoral de cidadãos oficialmente residentes no estrangeiro, aumentou significativamente o número de eleitores recenseados nos dois círculos referentes à emigração — que passaram de 318 mil em 2017 para 1,476 milhões em 2018. Não se verificam impactos desta reforma nos números do recenseamento eleitoral em território nacional, dado que aquela não afetou cidadãos que residissem, para fins administrativos, em Portugal.

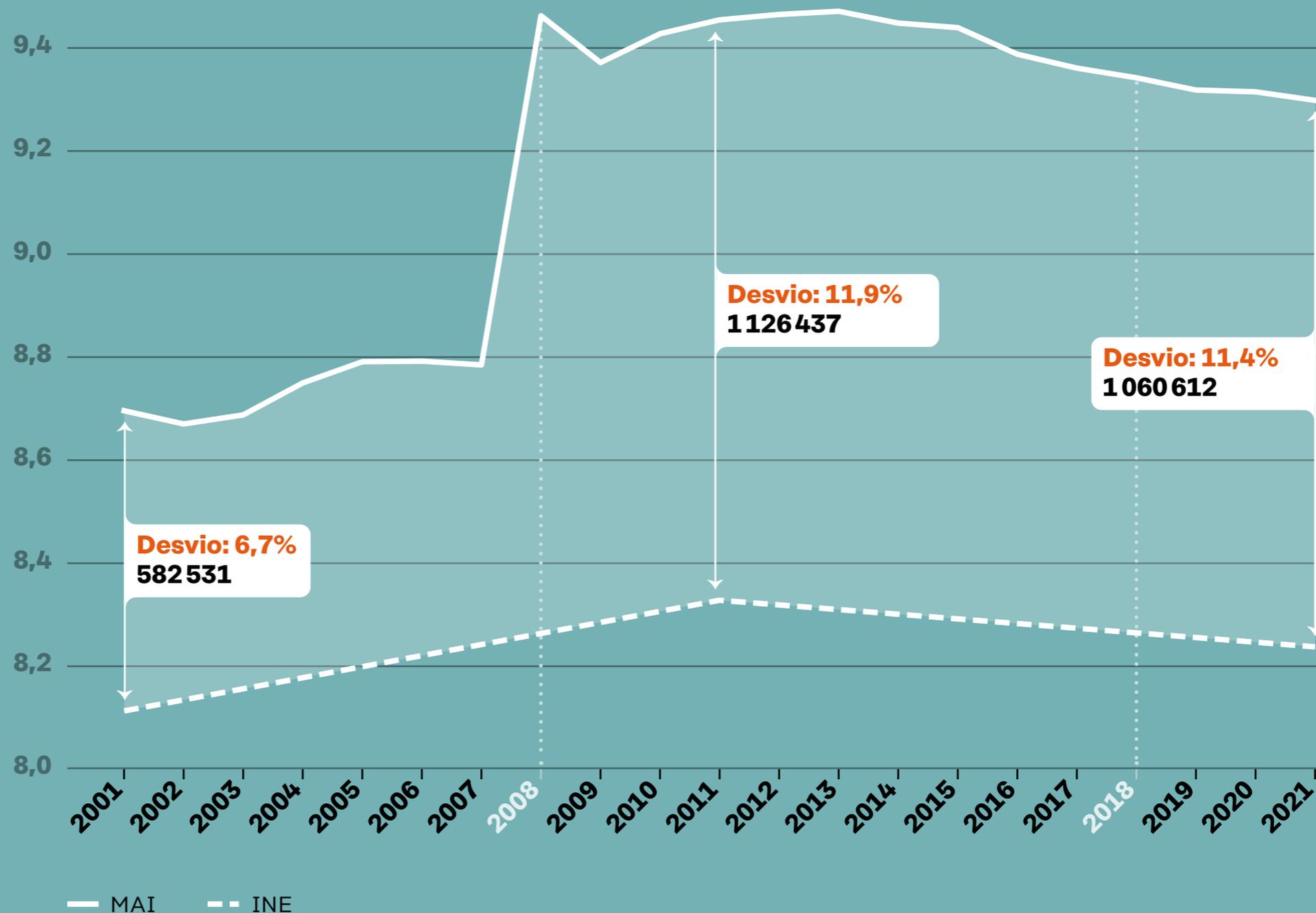
<sup>\*</sup> Isto contrasta com o que sucede na operação dos Censos, em que o ponto de recenseamento é o alojamento e, por isso, se contabiliza para uma dada freguesia quem nela está a residir, de facto, independentemente do que figure no cartão de cidadão.

Em 2008, realizou-se uma importante reforma que tornou o recenseamento eleitoral automático, extinguindo os cartões de eleitor.

# F1. Recenseamento da população portuguesa maior de idade e recenseamento eleitoral em território nacional

2001-2021

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SG-MAI e do INE.



## Como se distribui este desvio pelo território nacional?

Tal como demonstraremos em seguida, a discrepância entre eleitores recenseados e cidadãos residentes não é idêntica nos diferentes círculos eleitorais do território nacional (figura 2).

De facto, os distritos do interior norte do país — nomeadamente Bragança, Vila Real, Viseu e Guarda, aos quais se poderia acrescentar outros do litoral norte como Viana do Castelo e, em menor escala, Braga — apresentam historicamente os maiores valores de desvio. Esta é uma situação que se agravou após a reforma do recenseamento eleitoral automático de 2008, tendo melhorado apenas ligeiramente na última década. O caso do distrito de Vila Real é o mais agudo, com 25% de desvio em 2021. Isto significa que a diferença entre o número de eleitores portugueses recenseados e o número de cidadãos nacionais adultos residentes neste distrito excede nessa proporção o valor base de eleitores

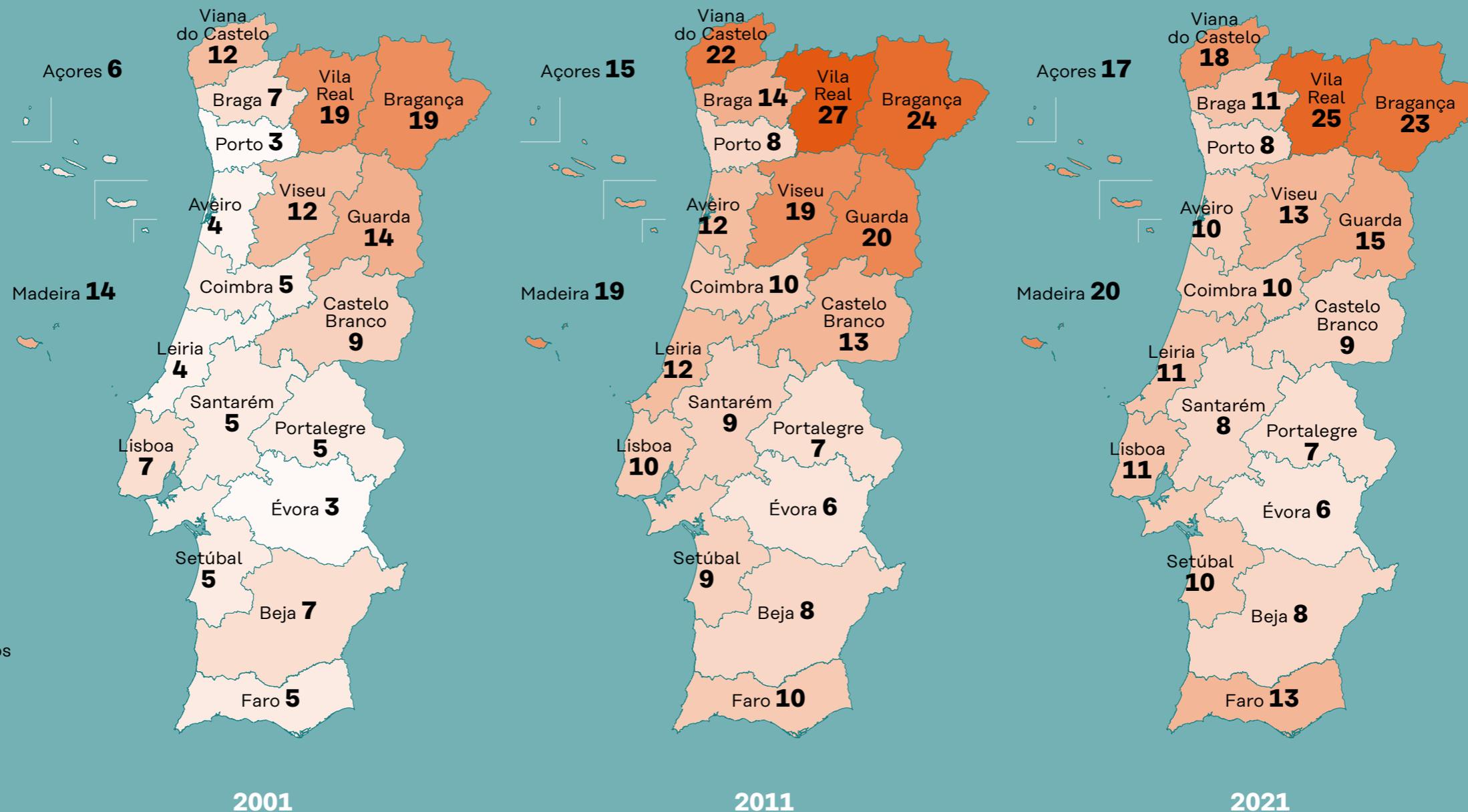
portugueses recenseados — por cada quatro adultos portugueses contados no recenseamento da população conduzido pelo INE, existem cinco recenseados nos cadernos eleitorais. Este desvio tem implicações, ainda que ligeiras, na distribuição de mandatos parlamentares pelo território nacional. Se o número de deputados em cada um dos círculos eleitorais de Portugal fosse determinado pela estimativa de adultos portugueses residentes em vez do número de eleitores recenseados, a Madeira, Vila Real e Viana do Castelo perderiam, cada um deles, um deputado em relação a 2022. Já o Porto elegeria mais dois deputados e Setúbal mais um. Isto reforçaria ainda mais a assimetria geográfica de representação política que já hoje se verifica, com os círculos eleitorais mais periféricos a perderem peso político em favor dos círculos das grandes zonas urbanas.

Os distritos do interior norte do país apresentam historicamente os maiores valores de desvio.

Em Vila Real, por cada quatro adultos portugueses contados no recenseamento da população, existem cinco recenseados nos cadernos eleitorais.

## F2. Desvio por distrito (%)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SG-MAI e do INE.



Na comparação dos desvios a nível regional (NUTS II), conseguimos perceber que são os arquipélagos das regiões autónomas que apresentam o maior desvio, e que o Alentejo foi a única região que manteve um desvio relativamente constante (e reduzido). O Algarve, a Grande Lisboa, a Península de Setúbal e o Oeste e Vale do Tejo têm visto os seus desvios aumentar desde 2001, ao passo que no Norte e no Centro os seus desvios dispararam em 2011 e reduziram moderadamente em 2021 (figura 3).

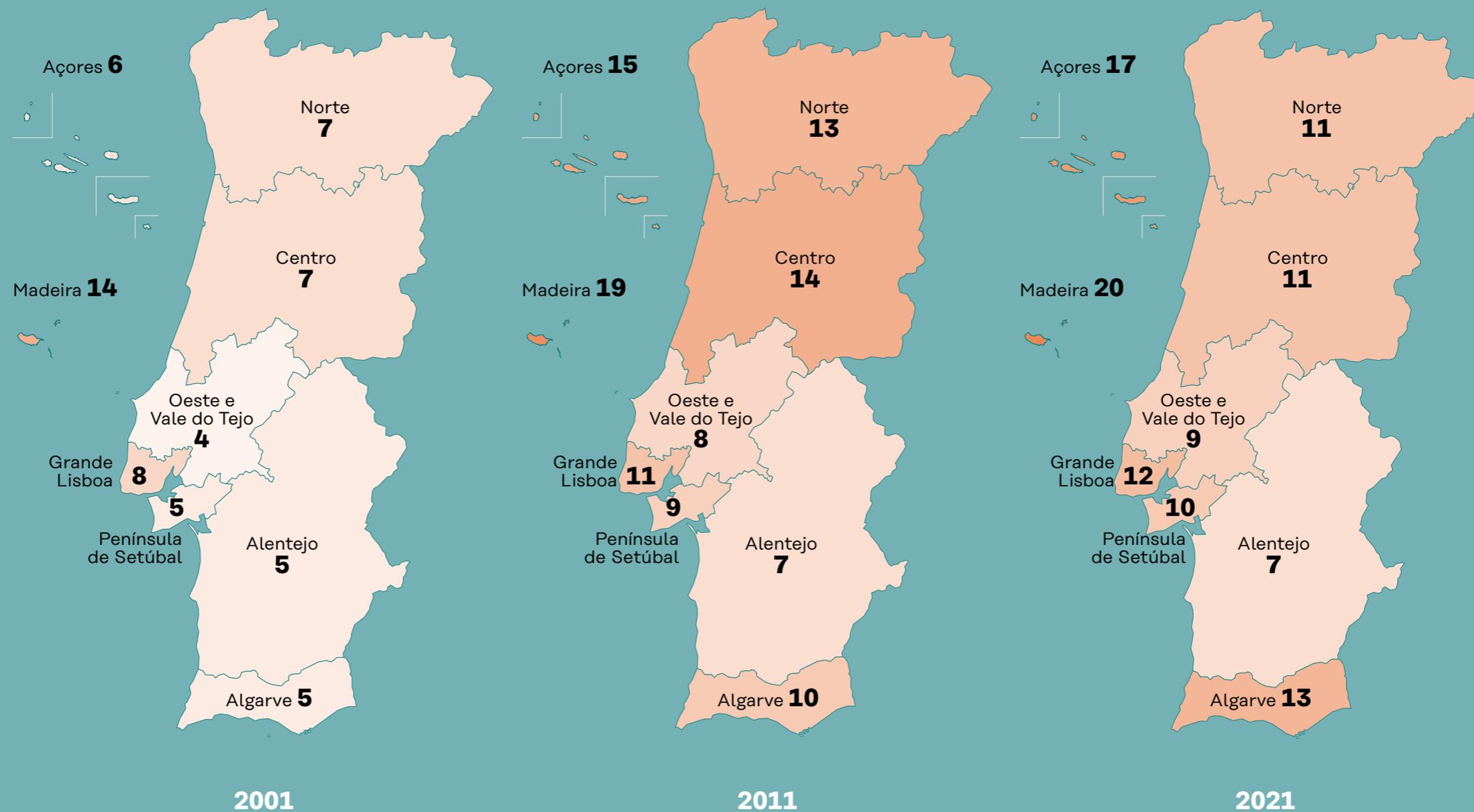
Se organizarmos os círculos eleitorais por tamanho, observamos que o desvio dos círculos eleitorais mais pequenos é superior ao dos restantes. A diferença entre os desvios médios dos círculos grandes e médios é mínima. A evolução é semelhante entre todos, com um aumento considerável entre 2001 e 2011, e uma redução mínima entre 2011 e 2021 (figura 4).

Importa assinalar que, apesar de os círculos eleitorais do interior (norte) serem aqueles em que a diferença entre o número de cidadãos nacionais inscritos nos registos eleitorais e o número de adultos portugueses ali residentes segundo os Censos é maior, os círculos eleitorais que mais contribuem para esta diferença concentram-se no litoral: cerca de 48% dos eleitores em excesso concentram-se nos distritos de Lisboa, Porto, Braga e Setúbal (figura 5).

Para entender se o perfil das freguesias está também associado à magnitude dos desvios, começamos por usar a Tipologia de Áreas Urbanas do INE, que categoriza todas as freguesias do país em três possíveis tipos, de acordo com uma série de critérios relacionados com o grau de urbanização: área predominantemente urbana, área mediantemente urbana e área predominantemente rural. De facto, em 2021 a mediana do desvio das freguesias predominantemente urbanas é de 9,6%, a das freguesias mediantemente urbanas é de 11,1%, e a das freguesias predominantemente rurais é de 15,9%.

# F3. Desvio por NUTS II (%)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SG-MAI e do INE.



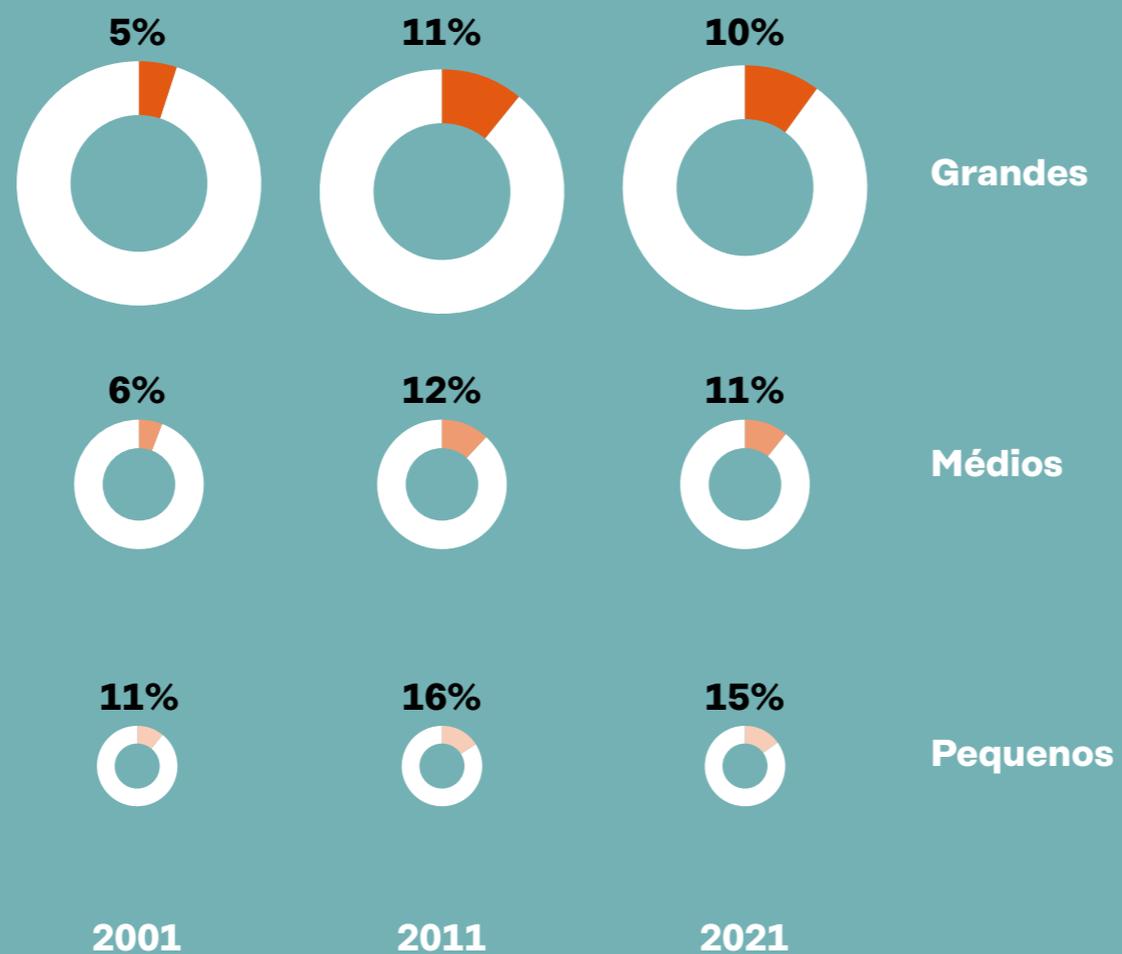
Consideramos círculos eleitorais pequenos aqueles que elegem menos de 8 deputados (Açores, Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Madeira, Portalegre, Viana do Castelo e Vila Real),

círculos eleitorais médios os que elegem entre 8 e 10 deputados (Coimbra, Faro, Leiria, Santarém e Viseu) e círculos eleitorais grandes, entre 16 e 48 deputados (Aveiro, Braga, Lisboa, Porto e Setúbal).

## F4. Desvio médio por tamanho dos círculos eleitorais (%)

(%)

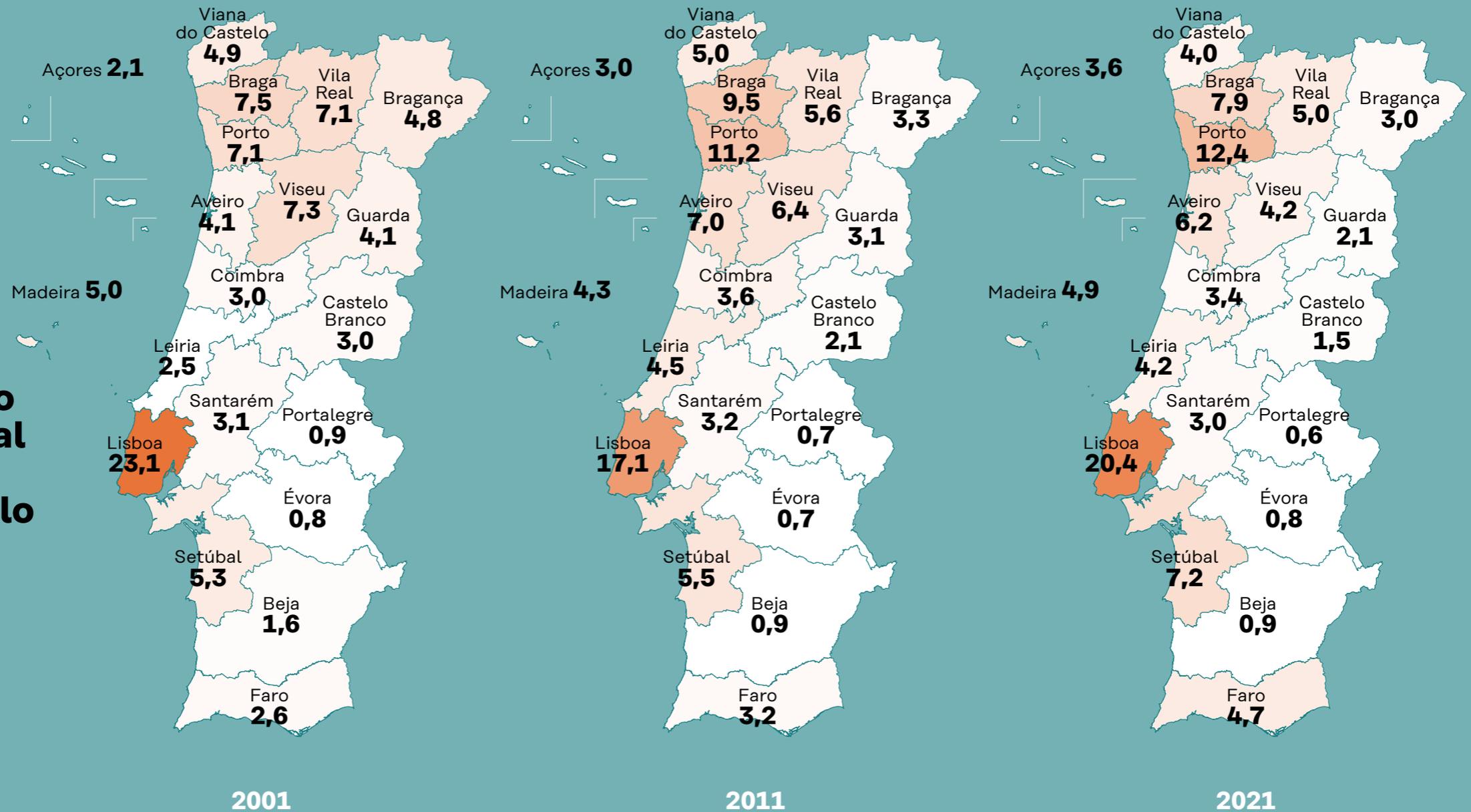
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SG-MAI e do INE



Cerca de 48% dos eleitores em excesso concentram-se nos distritos de Lisboa, Porto, Braga e Setúbal

## F5. Proporção do desvio total proveniente de cada círculo eleitoral (%)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SG-MAI e do INE.



Quanto às características sociais, económicas e demográficas das freguesias portuguesas e a sua relação com o desvio entre os números de cidadãos nacionais recenseados e de cidadãos nacionais residentes, várias dimensões foram tidas em consideração. Em concreto, procurámos aferir o impacto da proporção da população com o ensino secundário completo (educação), do nível de desemprego (economia), do número de adultos portugueses residentes (tamanho), da evolução da população (despovoamento), da proporção da população com mais de 65 anos (envelhecimento), da proporção da população residente proveniente de outra freguesia (mobilidade interna) e da proporção da população residente proveniente do estrangeiro (mobilidade externa). Os resultados do modelo de regressão linear multivariada que estimámos encontram-se disponíveis em anexo. Em seguida, descrevemos as principais conclusões de forma simplificada. Importa assinalar que vários dos coeficientes estimados são estatisticamente significativos, embora a sua magnitude concreta nem sempre seja muito elevada; nesse sentido, tentamos ilustrar, na prática, qual o tamanho de cada um dos efeitos descritos. É de sublinhar que este modelo consegue explicar apenas 25% da variação no desvio identificado para 2021.

A primeira conclusão que retiramos é a de que as freguesias mais populosas são aquelas onde o desvio é mais pequeno. Se a população de uma freguesia *A* for o dobro em relação à de uma outra freguesia *B*, isso levará, em média, a que o desvio entre as duas medidas de recenseamento seja inferior na freguesia *A*, em 1,9 pontos.\*

**Por outro lado, as freguesias com desvios maiores em 2021 eram aquelas em que a população, segundo os dados do INE, mais diminuiu entre 2011 e 2021.**

Este dado é consistente com a tendência de migração interna (direcionada para os grandes centros urbanos), o que leva a que a não atualização da residência do Cartão de Cidadão tenha um maior impacto no sobrerrecenseamento observado nas pequenas freguesias, em detrimento das grandes. Em geral, uma diminuição de 10% do número de portugueses adultos residentes na freguesia *A* entre 2011 e 2021 está associada a um desvio em média 1,6 pontos mais alto do que numa freguesia *B* onde essa população se tenha mantido constante. Dito de outra forma,

\* Esta estimativa resulta da introdução no modelo de uma transformação logarítmica da população em 2021 como variável independente, que permite comprimir a amplitude e o espectro da distribuição desta variável.

**o desvio entre o número de residentes e o número de eleitores tende a ser um pouco mais elevado nas freguesias onde o despovoamento, ao longo da última década, foi mais intenso.**

O desvio é também ligeiramente maior nas freguesias em que a proporção da população que completou pelo menos o ensino secundário é mais baixa: por cada 10 pontos percentuais de aumento nesta proporção, o desvio tende a ser 1,1 pontos mais baixo. De novo, este é um efeito estatisticamente significativo, embora a sua magnitude não seja muito pronunciada. Já no que toca ao nível de desemprego, é possível estabelecer uma associação positiva entre o grau com que este atingia as freguesias e a magnitude do desvio, com cada ponto percentual adicional na taxa de desemprego a equivaler em média a 0,58 de aumento no desvio. Na prática, se o nível de desemprego na freguesia *A* for superior em 5 pontos ao da freguesia *B*, tal está associado, em média, a um desvio cerca de 3 pontos mais alto.

**Em suma, o desvio entre residentes e eleitores tende a ser mais elevado nos locais em que os níveis de desemprego são mais altos.**

Detetámos ainda efeitos divergentes no que respeita aos fluxos de população que migraram para a freguesia ao longo dos dez anos anteriores, provenientes de outras áreas geográficas. Por um lado, o desvio tende a ser maior nas freguesias onde um número maior dos habitantes de 2021 que nela residiam se encontravam no estrangeiro há dez anos (1,6 pontos de aumento na variável dependente por cada incremento de um ponto na proporção de residentes que antes viviam no estrangeiro). Já nos casos em que as freguesias têm um maior número de novos residentes provenientes de outras freguesias do território nacional, o desvio entre as duas medições tende a ser mais baixo, embora a magnitude substantiva desta relação seja bastante baixa.

Não encontramos uma relação estatisticamente significativa (longe disso, com  $p = 0,18$ ) entre a magnitude dos desvios e o grau de envelhecimento de uma freguesia, isto é, o peso da proporção de residentes com 65 ou mais anos, na população como um todo.

## Que posição ocupa Portugal no plano comparado?

Quão singular é o padrão observado em Portugal? Para avaliar se o caso português é anómalo ou não, recorreremos a dados do Eurostat e do IDEA relativos aos Estados-membros da União Europeia, para calcular a magnitude do rácio entre: a) o número de eleitores recenseados em cada país e b) o número de adultos portadores de nacionalidade residentes nesse mesmo país. Os resultados reproduzem-se na figura 6, que mostra que a média total deste rácio é de 1,06\* — significando que

**por cada 100 cidadãos nacionais adultos na Europa existem 106 recenseados. Portugal é o quinto país entre os 27 países da União Europeia em que a assimetria entre o número de recenseados e de residentes é maior,**

ficando atrás da Roménia, da Letónia, da Grécia e da Bulgária. De facto,

**o valor estimado para o caso português é de 1,15, bastante acima da média europeia.**

Por outro lado, existem alguns países (Chipre, França, Luxemburgo e Polónia) com um rácio ligeiramente inferior a 1, representativo de uma situação de algum sub-recenseamento — haverá uma (pequena) proporção de cidadãos detentores de nacionalidade que não está recenseada.

O número de casos em análise permite apenas conduzir uma análise exploratória que, embora não permitindo conclusões taxativas, conduz a alguns indícios que se podem resumir da seguinte forma:

- + O desvio entre o número de recenseados e o de cidadãos adultos nacionais residentes tende a ser menor nos países sem recenseamento obrigatório (Áustria, Eslováquia, Irlanda, Malta, Polónia, Suécia) do que naqueles em que existe esta obrigatoriedade (todos os outros).

\* A média dos 23 países que têm um rácio superior a 1 é de 1,08.

O desvio tende a ser menor nos países em que são as autoridades locais a coordenar o processo de recenseamento.

## F6. Rácio entre número de eleitores recenseados e número de adultos nacionais residentes no país aquando da eleição mais recente

2018-2023

Fonte : Elaboração dos autores com base nos dados do IDEA e do Eurostat.



- + Este desvio tende a ser mais elevado nos países em que o recenseamento é uma competência de uma entidade eleitoral autónoma (Grécia, Hungria, Lituânia, Malta, Roménia e Suécia) ou resulta de um processo administrativo centralizado (Eslovénia, Portugal, Finlândia, Chipre e Bulgária) do que nos casos em que são as autoridades locais a coordenar o procedimento (restantes países).
- + Não há diferenças substantivas entre os países com voto obrigatório (Bélgica, Bulgária, Chipre, Grécia e Luxemburgo) e sem voto obrigatório (todos os outros), nem entre os países onde os cidadãos residentes no estrangeiro não têm (Malta, Irlanda) ou têm (restantes) direito a votar.
- + Quanto maior é a diáspora residente no estrangeiro, maior é o desvio.

Quanto mais elevada a idade mediana da população, maior tende a ser o desvio. Por outras palavras, o desvio é maior em contextos em que a população é mais envelhecida.

O caso de Portugal enquadra-se nestas dinâmicas mais gerais: 1) trata-se de um país onde o recenseamento é obrigatório e conduzido de forma centralizada; 2) possui uma diáspora de dimensão considerável (entre os 27 países aqui contemplados, é a oitava maior em função da população residente no país, sendo constituída por cerca de 2 milhões de indivíduos, segundo dados da ONU)\*; e 3) tem uma população envelhecida — apresentando em 2021 o terceiro valor mais elevado no que toca à idade mediana na União Europeia (45,8, contra uma média europeia de 44,1), segundo os dados do Eurostat.\*\*

\* Consultado [aqui](#) a 22 de julho de 2023.

\* Dados compilados pelo Eurostat e disponibilizados publicamente pela Pordata [aqui](#). Consultado a 22 de julho de 2023.

# Causas do desvio no recenseamento eleitoral

## O desvio deve-se à existência de eleitores-fantasma?

### **Historicamente, os primeiros suspeitos de inflacionarem os cadernos eleitorais portugueses eram cidadãos já falecidos — os popularmente designados «eleitores-fantasma»**

(cf. Freire e Magalhães, 2002; Soares e Evaristo, 2000). Trabalhos realizados na década de 1990 e no início da década de 2000 davam conta da existência de indivíduos falecidos de cujos nomes não havia sido dada baixa nos cadernos eleitorais, numa época em que as comissões recenseadoras a nível da freguesia dispunham de alguma autonomia na gestão das operações. Em 1997 e 1998, procedeu-se à constituição da Base de Dados do Recenseamento Eleitoral (BDRE) e a uma significativa operação de atualização — também designada «limpeza» — do recenseamento eleitoral que permitiu expurgar cerca de 450 000 eleitores já falecidos dos cadernos eleitorais (Miguéis, 2002).

A reforma de 2008 introduziu uma mudança crucial ao centralizar definitivamente as operações de recenseamento e estabelecer uma ligação entre a base de dados do registo civil e o recenseamento eleitoral. Desde então, é feita uma verificação adicional a todos os eleitores com 105 ou mais anos. Em concreto, as comissões recenseadoras devem recolher e prestar prova de que tais cidadãos ainda vivem, através de exibição do Cartão de Cidadão ou Bilhete de Identidade ou da declaração sob compromisso de honra de dois eleitores da mesma unidade geográfica. Caso as diligências se revelem infrutíferas, comunica-se ao eleitor a intenção de o eliminar da base de dados do recenseamento eleitoral, dispondo este de 30 dias para responder. Na ausência de resposta, a inscrição é eliminada.\* Estes procedimentos, cuja implementação efetiva foi atestada nas várias entrevistas realizadas a atores de âmbito local e nacional, limitam a margem para a conservação de cidadãos já falecidos nos cadernos de recenseamento. Pode, no entanto, argumentar-se que a realização destas verificações só depois de os cidadãos completarem 105 anos cria eventualmente margem para a manutenção de «eleitores-fantasma» nos registos durante algum tempo.

\* Regime Jurídico do Recenseamento Eleitoral, Lei 13/99, de 22 de março, Artigo 50.º, alíneas 6 a 8.

## **A hipótese de que existem ainda números substanciais de eleitores-fantasma que inflacionam os números do recenseamento eleitoral não é confirmada pelo nosso estudo.**

A haver um desfasamento deste tipo nos cadernos eleitorais, seria de esperar que as freguesias mais envelhecidas fossem aquelas em que se pronunciava mais o desvio entre os recenseamentos eleitoral e da população. No entanto, não existe uma relação estatisticamente relevante entre o envelhecimento das freguesias e a magnitude do desvio no recenseamento eleitoral, nem em geral, como vimos anteriormente, nem em freguesias muito pequenas, pequenas, médias e grandes\* (figura 6).

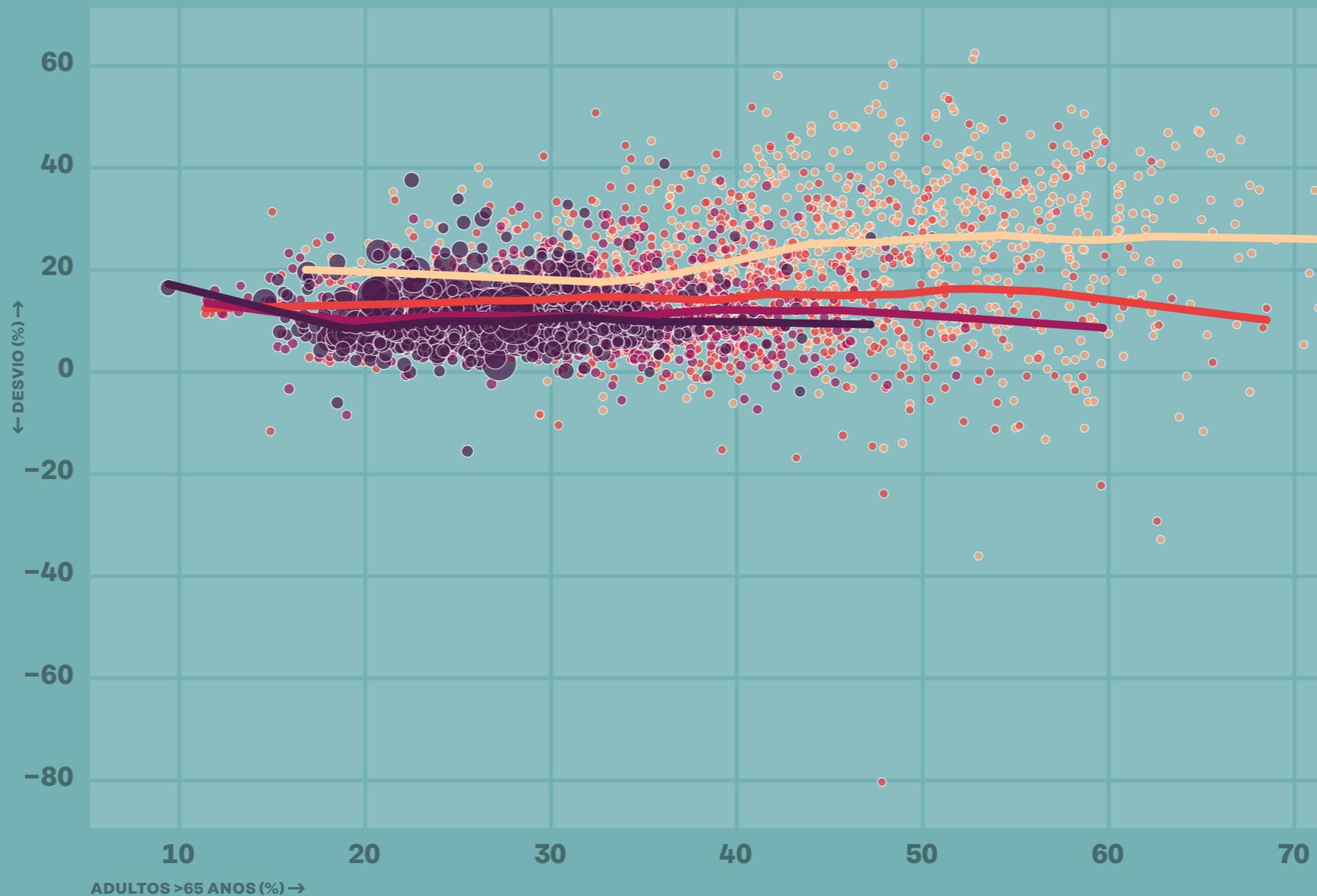
Comparámos também os desvios globais a nível nacional por faixa etária, uma vez que os dados do recenseamento em território nacional também incluem esta informação (figura 8). Concluimos que, se em 2011 os desvios eram maiores nas faixas etárias que agregam cidadãos com entre 35 e 54 anos, em 2021 os desvios são relativamente superiores nas faixas etárias mais jovens (25-29 anos e 30-34 anos). Tanto em 2011 como em 2021, a faixa etária que compreende as idades iguais ou superiores a 85 também apresenta um desvio relativamente elevado, especialmente em comparação com o grupo adjacente (80-84). No entanto, este é um grupo com um peso reduzido na população em estudo (4% do total de recenseados), pelo que o seu contributo para o desvio global de 11,4% é de apenas 0,63 pontos. Dito de outra forma, o desvio que encontramos no escalão mais idoso da população apenas justificaria cerca de 5,5% do desvio total que verificamos entre as duas contagens de portugueses adultos residentes em território nacional.

\* Consideram-se freguesias muito pequenas aquelas com menos de 382 habitantes; pequenas, entre 382 e 886 habitantes; médias, entre 887 e 2198 habitantes; e grandes, as que têm mais de 2198 habitantes. Esta categorização foi definida de modo a permitir a comparação entre grupos com um igual número de freguesias.

## F7. Relação entre proporção de adultos com mais de 65 anos e desvio no recenseamento eleitoral

Notas: Informação a nível da freguesia. Valores mais escuros dizem respeito a freguesias mais populosas, valores mais claros a freguesias menos povoadas.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados de 2021 da SG-MAI e do INE.



Tamanho

○ (19, 381]

○ (381, 886]

○ (886, 2198]

○ (2198, 75300]

— (19, 381] smoothed

— (381, 886] smoothed

— (886, 2198] smoothed

— (2198, 75300] smoothed

## F8. Desvio por faixa etária

Notas: Não dispomos de números do INE relativos ao número de adultos portugueses residentes em território nacional com idades compreendidas entre 18 e 19 anos, pelo que a tabela começa no intervalo 20-24. Segundo os dados da SG-MAI, o peso deste grupo no total de recenseados em território nacional é de 2%.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da SG-MAI e do INE.

### 20-24



### 25-29



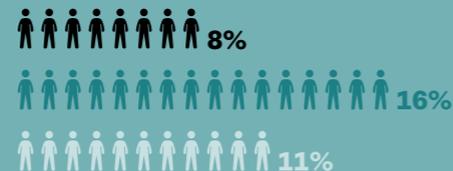
### 30-34



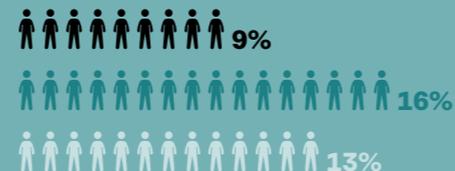
### 35-39



### 40-44



### 45-49



### 50-54



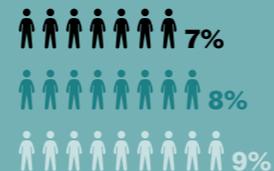
### 55-59



### 60-64



### 65-69



### 70-74



### 75-79



### 80-84



### 85+



Número de recenseados em território nacional

Desvio 2011

Desvio 2021

## O desvio deve-se à existência de duplas inscrições?

Em alguns ordenamentos jurídicos mais descentralizados do que o português, surgem esporadicamente preocupações com a possibilidade de duplas inscrições no recenseamento eleitoral e com a brecha que essa possibilidade abre à prática de fraude eleitoral (cf. Mellon *et al.*, 2018). Esta é uma ameaça à integridade eleitoral que não afeta o caso português. De facto,

**com a automatização do processo de recenseamento e a ligação umbilical entre o registo civil e o recenseamento eleitoral, a dupla inscrição é virtualmente impossível.**

A inscrição nos cadernos eleitorais é feita de forma automática, consoante a freguesia de residência (ou consulado, no caso dos portugueses registados no estrangeiro) registada no documento de identificação. A inscrição já não resulta

assim da iniciativa dos cidadãos portugueses (sendo esta uma possibilidade aberta apenas a alguns cidadãos estrangeiros), o que faz com que o trabalho mais fino de verificação outrora a cargo das comissões recenseadoras tenha deixado de ser necessário. Importa sublinhar ainda que a impossibilidade de dupla inscrição contempla também os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, que podem, como veremos adiante, manter o seu recenseamento em território nacional ou fora dele, mas nunca os dois em simultâneo, como de resto foi destacado nas entrevistas a nível local e nacional.

## O desvio deve-se às estimativas da população?

Conforme mencionado anteriormente, no cálculo do desvio que temos vindo a analisar até aqui, utilizámos dados do recenseamento da população, servindo estes como uma referência o mais aproximada possível dos números reais de cidadãos portugueses residentes em Portugal. No entanto, a forma como o recenseamento populacional é efetuado conduz naturalmente a um determinado nível de sub-representação, inflacionando artificialmente o cálculo dos desvios que temos vindo a analisar. Segundo o inquérito de qualidade dos Censos 2021,<sup>\*</sup> produzido pelo INE, a taxa de cobertura líquida desta operação censitária é de 96,8%, isto é, estima-se que é essa a proporção de indivíduos recenseados de entre o total de indivíduos residentes em Portugal. O valor calculado para 2021 pelo inquérito de qualidade aponta, por isso, para algum sub-recenseamento. Por sua vez, ao considerarmos, na nossa análise, a magnitude desta situação de sub-recenseamento da população pelos Censos, verificamos que o desvio do recenseamento eleitoral em 2021 passa de 1,060 milhões resultantes da comparação direta para 790 mil eleitores, ou 8,5%.

Além disso, diferentes territórios apresentam perfis de subcobertura diferentes: os casos mais acentuados são o Algarve, com uma taxa de cobertura líquida de 94%, e a Área Metropolitana de Lisboa, com 95,1%. O facto de uma região urbana como Lisboa ser uma das mais afetadas é especialmente importante se atendermos a que, como vimos acima, se trata de uma região que contribui em grande medida para o desvio global nacional no recenseamento eleitoral. Desta forma, o facto de a cobertura dos Censos ser comparativamente mais baixa em Lisboa poderá contribuir para que a discrepância entre recenseados pelo INE e pelo MAI seja elevada nesta região.

\* Por forma a aferir a qualidade dos resultados dos Censos 2021, foi realizado um inquérito de qualidade, uma operação estatística por amostragem realizada de forma independente após a conclusão do processo censitário. Um dos principais indicadores desta operação é a Taxa de Cobertura Líquida, que informa sobre a existência de desvios na população relativamente aos Censos. Um valor superior a 100 aponta para um sobrerrecenseamento, enquanto um valor inferior a 100 descreve uma situação de sub-recenseamento da população. O Inquérito de Qualidade não avança hipóteses que permitam explicar as causas dos desvios.

As conclusões do inquérito de qualidade supracitado vão ao encontro das informações partilhadas pelos vários presidentes de junta de freguesia entrevistados no decorrer deste estudo. Com base nessas entrevistas, concluímos que

**o recenseamento em locais de baixa densidade populacional, nomeadamente no interior do país, tende a ser mais fácil, devido à percepção de que «toda a gente conhece toda a gente».**

Já nos grandes centros urbanos, em particular nas cidades-dormitório com alta densidade populacional nas periferias urbanas de Lisboa e Porto, o recenseamento da população é dificultado, seja pela questão da dimensão, seja também pela enorme variedade de situações em que os seus habitantes se encontram e o comum deslçamento entre o local de residência e os locais onde os indivíduos trabalham, estudam, ou realizam qualquer outra atividade relevante nas suas vidas.

**O sub-recenseamento por parte dos Censos poderá, assim, ajudar a explicar o desvio do recenseamento eleitoral em contextos urbanos.**

Por sua vez, o Algarve é um caso particular. A tarefa de recenseamento é especialmente difícil devido à grande proporção da população que reside de forma intermitente ou temporária nesta região, fator esse destacado nalgumas entrevistas, bem como à existência de um grande número de alojamentos de segunda habitação (de acordo com os dados do INE para o ano de 2021, 39% dos alojamentos, por oposição a uma média nacional de 19%).

Em suma, temos de considerar não apenas as limitações do recenseamento eleitoral, mas também dos números que servem de base à sua avaliação. A existência de uma subcobertura censitária implica que um diagnóstico da exatidão do recenseamento eleitoral que se guie exclusivamente pelos dados do INE será também ele incompleto.

## O desvio deve-se à emigração?

A importância das migrações é a hipótese que obtém mais respaldo empírico na nossa análise e será porventura a mais eficaz para explicar o desfasamento entre o número de eleitores no recenseamento em território nacional e a população residente com cidadania portuguesa.

O primeiro passo para compreender por que motivo isso acontece passa por reconhecer que Portugal apresenta níveis de mobilidade internacional muito relevantes no plano europeu (Pena Pires *et al.*, 2020). Isto não se traduz somente no número de pessoas com nacionalidade portuguesa que residem noutros países, mas fundamentalmente no número de saídas anuais, mesmo em anos recentes. Segundo dados compilados pelo Observatório da Emigração, entre 2011 e 2021 terão saído de Portugal cerca de 960 000 indivíduos. Um fluxo populacional desta ordem implica que todos os anos abandona o país um número considerável de eleitores. Por outro lado, a investigação sobre a emigração portuguesa contemporânea destaca a importância da migração circular e sazonal (e.g., Oliveira *et al.*, 2016). Dados recolhidos pelo INE e compilados no *site* do Observatório da Emigração mostram que

**entre 2018 e 2021 terão saído do país cerca de 293 000 portugueses, dos quais aproximadamente 111 000 (38%) com caráter definitivo,**

e os restantes 182 000 (62%) de forma temporária.\*

Nesse sentido, poderá ser significativa a proporção de cidadãos portugueses que reside fora do território nacional, mas sem que isso resulte numa perda de vínculo a uma dada morada nesse mesmo território — seja ela do próprio ou de familiares. Nas entrevistas com atores privilegiados, tanto a nível nacional como local, foi possível observar a convergência de perceções em relação a este fenómeno, mas também a ideia partilhada de que uma quantificação rigorosa do mesmo é difícil. Segundo apurámos junto dos nossos interlocutores, os motivos que subjazem a esta resistência a atualizar a morada oficial podem ser vários. Alguns poderão achar que a sua permanência no estrangeiro é de curto prazo e não justifica uma alteração, escusando-se à burocracia associada a duas alterações de residência (aquando da saída e depois do seu regresso).\*\* Outros podem de facto desejar manter o vínculo à sua localidade de proveniência, por motivos

\* Dados disponíveis [aqui](#). Consultado a 27 de Julho de 2023.

\*\* O processo de alteração de morada pode ser iniciado *online* — embora seja necessário que o cidadão tenha um leitor de cartões (onde possa inserir o Cartão de Cidadão) e o PIN de autenticação ou Chave Móvel Digital ativa — ou de forma presencial, nos Espaços Cidadão ou nos balcões de atendimento do Cartão de Cidadão do IRN (tendo, neste último caso, um custo de 3 euros). Depois de efetuado o pedido, é preciso esperar pela receção de uma carta (enviada para a nova morada, sendo que os envios para o estrangeiro podem demorar mais do que os 5 dias úteis indicados pelos serviços), e proceder (*online* ou presencialmente) à confirmação da alteração da morada (informação recolhida em outubro de 2023 [aqui](#)). A morosidade do processo (incluindo o tempo necessário para a marcação de uma data de atendimento e o tempo de espera nos Espaços Cidadão ou balcões do IRN), a sofisticação digital necessária para realizar este processo *online* e até mesmo o custo da alteração podem constituir desincentivos para quem não vê vantagens em atualizar a sua morada.

de identidade ou afeto. Outros ainda podem ter benefícios fiscais ou similares por não alterarem a sua morada no Cartão de Cidadão (por exemplo, manter um determinado imóvel como habitação própria permanente). Por fim,

**não é de excluir que alguns possam também achar que o seu voto perde valor se acabarem por ficar inscritos num círculo eleitoral de baixíssima magnitude**

(como é o caso dos círculos da emigração, que elegem apenas dois deputados cada),

**já para não falar das dificuldades acrescidas do exercício do voto no estrangeiro:**

voto presencial dificultado por um menor número de locais para o seu exercício (apenas 164 fora de Portugal na eleição presidencial de 2021, por exemplo) e, conseqüentemente, maiores deslocações para os eleitores; voto postal com ineficiências várias, com casos de eleitores que nunca chegam a receber os seus boletins de voto ou que veem os seus votos devolvidos pelos serviços postais dos países em que residem.\*

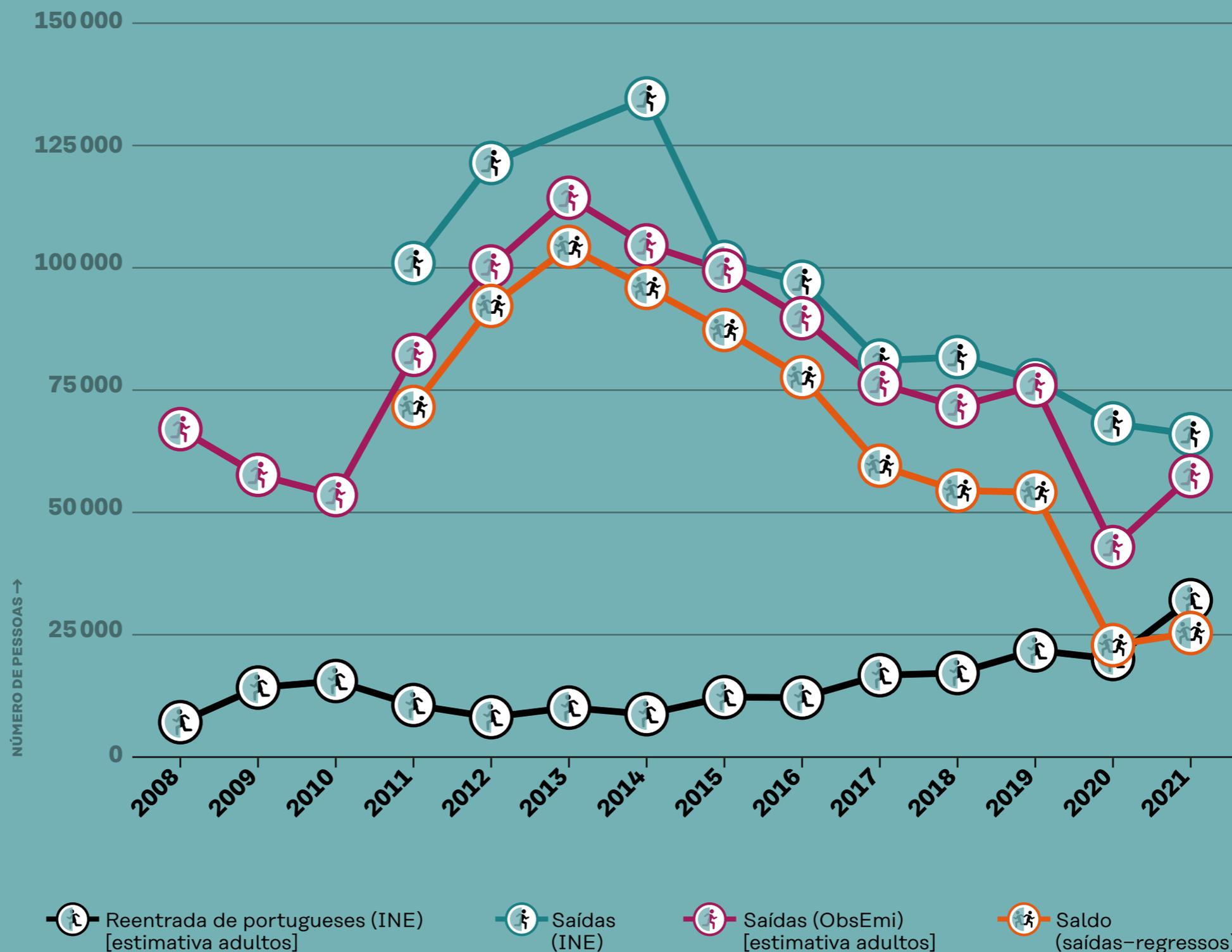
A fim de explorar estes indícios, procurámos levar a cabo uma análise dos dados estatísticos disponíveis. A figura 9 mostra a evolução de várias séries temporais que ajudam a compreender este fenómeno e, como veremos a seguir, o seu impacto nos números do recenseamento eleitoral. Nesta figura, podemos observar a evolução do número de emigrantes temporários e definitivos segundo o INE, produzidos a partir do Inquérito Permanente ao Emprego, bem como do número de emigrantes segundo o Observatório da Emigração, que produz um varrimento exaustivo de dados recolhidos junto das entidades oficiais dos países de destino que têm por missão monitorizar as chegadas de migrantes.

\* Veja-se, a título de exemplo, o reportado pelo jornal *Observador* em 19 de setembro de 2019 [aqui](#) (consultado em 10 de novembro de 2023) e em 29 de janeiro de 2022 [aqui](#) (consultado em 10 de novembro de 2023), no contexto de eleições legislativas. Estes aspetos são mencionados num relatório sobre as eleições para a Assembleia da República de 2022 realizado pela associação cívica Também Somos Portugueses, que defende os direitos de portugueses residentes no estrangeiro. Recolhido em novembro de 2023 [aqui](#).

## F9. Movimentos da população portuguesa

2008-2021

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do INE (Inquérito Permanente ao Emprego) e do Observatório da Emigração.



A série que mais importa para os nossos propósitos é o saldo da emigração de portugueses adultos. Este indicador produz uma estatística simétrica ao saldo migratório, mas retirando da equação os cidadãos estrangeiros que entram e saem de Portugal. Assim, subtraímos ao número de adultos portugueses que saem do território nacional o número dos adultos portugueses que a ele regressam num dado ano. O valor que daqui resulta corresponde ao máximo de mudança potencial no número de inscrições nos círculos eleitorais da emigração, assumindo que todas as saídas do território são devidamente convertidas em mudanças de residência administrativa e, conseqüentemente, num recenseamento no círculo eleitoral do estrangeiro. Se o número for positivo, significa que houve mais portugueses com direito de voto a sair do país do que aqueles que regressaram; nessa circunstância esperar-se-ia que o número de recenseados no estrangeiro subisse em igual medida. Caso o valor do saldo seja negativo, terão sido menos portugueses com direito de voto a sair do que aqueles que entraram o que nos levará a esperar no mesmo período uma contração no número de recenseados no estrangeiro.\*

Tomando como referência o período entre 2011 e 2017, podemos calcular um desfaseamento acumulado deste indicador que ascende a 499 881 indivíduos. Dito de outra forma

**se todos os anos o número de novos inscritos no recenseamento eleitoral correspondesse ao volume líquido de novos emigrantes, seria de esperar que, por altura de 2017, os círculos de recenseamento no estrangeiro incluíssem pelo menos mais meio milhão de eleitores.**

Este é um número que impressiona pela sua grandeza, merecendo, portanto, uma explicação: até 2018, a mudança de residência no registo civil para o estrangeiro não implicava o recenseamento automático, pelo que mesmo os cidadãos que comunicavam a sua mudança

\* É certo que o número de recenseados no estrangeiro pode aumentar por via da mudança administrativa de residência de portugueses que já se encontravam fora do país; mas esse enviesamento torna a diferença entre as saídas de Portugal e as novas inscrições no recenseamento uma estimativa mais conservadora do desfaseamento, isto é, não ajuda a empolar o indicador que aqui propomos.

de endereço às autoridades podiam permanecer não inscritos como eleitores no estrangeiro ao mesmo tempo que já não estavam inscritos em território nacional. Justamente, a reforma de 2018 levou a um enorme aumento do número de inscritos no estrangeiro, registando-se uma diferença de 1 157 346 eleitores recenseados na base de dados, entre o final de 2017 e o final de 2018. No entanto, há que sublinhar que esse volume de regularizações apenas cobriu cidadãos que já tinham oficializado a transferência da sua morada oficial para o estrangeiro, deixando intocada a situação de recenseamento de cidadãos que eventualmente conservassem o registo da sua residência oficial em território português.

As mudanças ocorridas em 2018, motivadas pela inscrição abrupta de mais de um milhão de eleitores no estrangeiro, impedem-nos de avaliar de forma longitudinal o desfasamento entre a evolução da emigração e dos recenseados no exterior. Ainda assim, podemos examinar os dados do período subsequente à entrada em vigor

da reforma de 2018 para tentar compreender se ainda existem desvios pronunciados entre os movimentos populacionais e o recenseamento. Entre 2019 e 2021, o saldo de emigração (saídas – reentradas) corresponde a 102 371 adultos. No mesmo período, o número de recenseados no estrangeiro apenas aumentou em 67 281 eleitores. Isto implica que a diferença entre o número de adultos que terão saído do país e a evolução nas inscrições no recenseamento eleitoral no estrangeiro ascende a 35 000 indivíduos. Assim, podemos estimar que por cada três adultos portugueses que emigraram entre 2019 e 2021, pelo menos um deles não se terá recenseado no estrangeiro, conservando a sua morada e inscrição eleitoral em Portugal.

Conforme referido anteriormente, a quebra na série de dados, introduzida pela reforma de 2018, impede-nos de testar de forma mais ampla a magnitude deste fenómeno. Mas uma vez que terão saído, segundo dados do Observatório da Emigração, e só entre 2011 e 2021, cerca de 750 000 adultos do território nacional, o potencial efeito da manutenção do recenseamento em território nacional de uma fração significativa deste grupo de portugueses pode ser muito significativo. Não dispomos de uma forma de estimar a magnitude do desfazamento, mas se este for efetivamente de 33%, trata-se de um desvio de 250 000 eleitores gerado ao longo destes dez anos; se a proporção fosse mais baixa, na ordem dos 20%, tratar-se-ia ainda assim de um desvio de 150 000 eleitores. A este número seria ainda necessário acrescentar todos os indivíduos que já residiam fora do país antes de 2011 mas que, por diversos motivos, optaram por manter o seu recenseamento fora do país.

Estas estimativas são necessariamente incompletas, dado que não conhecemos a taxa à qual os cidadãos alteram a sua residência do território nacional para o estrangeiro, o que nos impede de ter uma noção clara do efeito líquido destas dinâmicas. Mas a magnitude do fenómeno e o efeito de acumulação ao longo dos anos a ele associado levam a que o consideremos o fator mais crucial para explicar o desvio do recenseamento eleitoral em território nacional.

## O desvio deve-se a incentivos que beneficiam as autarquias com um maior número de eleitores?

Uma hipótese indiretamente relacionada com o potencial impacto da emigração relaciona-se com os incentivos para que partidos e autarquias encetem esforços para conservar a inscrição de pessoas que já não residem no seu território, visto que algumas dimensões da gestão pública autárquica estão ligadas ao recenseamento eleitoral. Mais concretamente, há dois aspetos específicos da governação local que dependem do alcance de patamares específicos de números de eleitores: por um lado, os presidentes da junta podem exercer o seu mandato a tempo inteiro e ser devidamente remunerados enquanto tal, caso as suas freguesias congreguem mais de 10 000 eleitores.\* Por outro lado, a nível dos municípios existe um aumento do tamanho dos executivos municipais quando nos concelhos residem mais de 10 000 (6 vereadores em vez de 4), 50 000 (8 vereadores em vez de 6) e 100 000 eleitores (10 vereadores em vez de 8).\*\*

No sentido de verificar se há indícios de um excesso de eleitores recenseados nas freguesias que decorram destes incentivos, conduzimos uma análise relativamente simples. Se esta hipótese se verificasse, seria de se esperar concentrações anómalas ou pelo menos potencialmente suspeitas de freguesias e/ou municípios com números de eleitores ligeiramente superiores a estes patamares, em comparação com o número de freguesias com um volume de eleitores ligeiramente abaixo dos limites em causa. No entanto, não observámos um fenómeno deste género (figuras 10, 11 e 12).

Na figura 10, observamos que o número de freguesias com um número de eleitores pouco superior a 10 000 não parece ser «suspeitamente» superior ao de freguesias com um número de eleitores inferior. Esta impressão visual é comprovada por testes binomiais em que analisamos as freguesias que têm um número de eleitores entre 9000 e 11 000, num caso, e entre 7000 e 13 000,

\* Em concreto, a lei prevê que um presidente de junta pode exercer o seu mandato a tempo inteiro, caso a sua freguesia tenha mais de 10 000 eleitores ou mais de 7000 eleitores e 100 km<sup>2</sup> de área.

\* A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 69/2021, de 20 de outubro, especifica também que os executivos de Lisboa e Porto são constituídos por 16 e 12 vereadores, respetivamente.

no outro. Em ambos os casos os valores de significância dos testes binomiais devolvem *p values* elevados (0,67 e 0,98), corroborando a conclusão de que não há indícios de que os números de eleitores se situem acima de 10 000 com uma maior probabilidade do que fosse o acaso a ditá-lo. Além disso, comparámos através de um teste t de Student as médias dos desvios entre recenseamento eleitoral e recenseamento da população nos dois grupos de freguesias (abaixo e acima dos 10 000 eleitores), não resultando daí sinal de que exista uma diferença estatisticamente significativa (*p value* de 0,66).

Replicámos o procedimento à escala dos municípios (figuras 11 e 12), para examinar se haveria uma concentração superior ao que o acaso ditasse, acima dos 10 000 eleitores (patamar a partir do qual os executivos passam a dispor de 6 vereadores em vez de 4) e 50 000 eleitores (patamar a partir do qual os executivos passam a dispor de 8 vereadores em vez de 6).<sup>\*</sup> Novamente, não temos qualquer indício visual de que tal se verifique, sendo isso mesmo comprovado pela análise estatística: nos municípios que registam entre 7000 e 13 000 eleitores, o teste binomial que avalia a hipótese de os valores terem

uma maior probabilidade de serem superiores a 10 000 em relação ao que ditaria uma distribuição aleatória resulta num *p value* de 0,60, muito distante do limiar de significância estatística convencional (0,05). No intervalo seguinte (municípios entre 40 000 e 60 000 eleitores) também não há qualquer indício visual ou estatístico de que algo do género ocorra. De facto, obtemos um *p value* do teste binomial de 0,98 (embora o número de casos seja muito reduzido: 27). Também o teste t de Student através do qual comparámos as médias dos desvios entre recenseamento eleitoral e recenseamento da população nos dois grupos de municípios (abaixo e acima dos 10 000 eleitores) relevou a inexistência de diferenças estatisticamente significativas.

\* Não apresentamos dados relativos à concentração de números de eleitores em torno dos 100 000, dado que o número de municípios nestas condições é demasiado reduzido para permitir análises informativas.

# F10. Número de freguesias com entre 7000 e 13000 eleitores, em intervalos de 500 eleitores

2021

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SG-MAI.



Presidente não pode estar a tempo inteiro

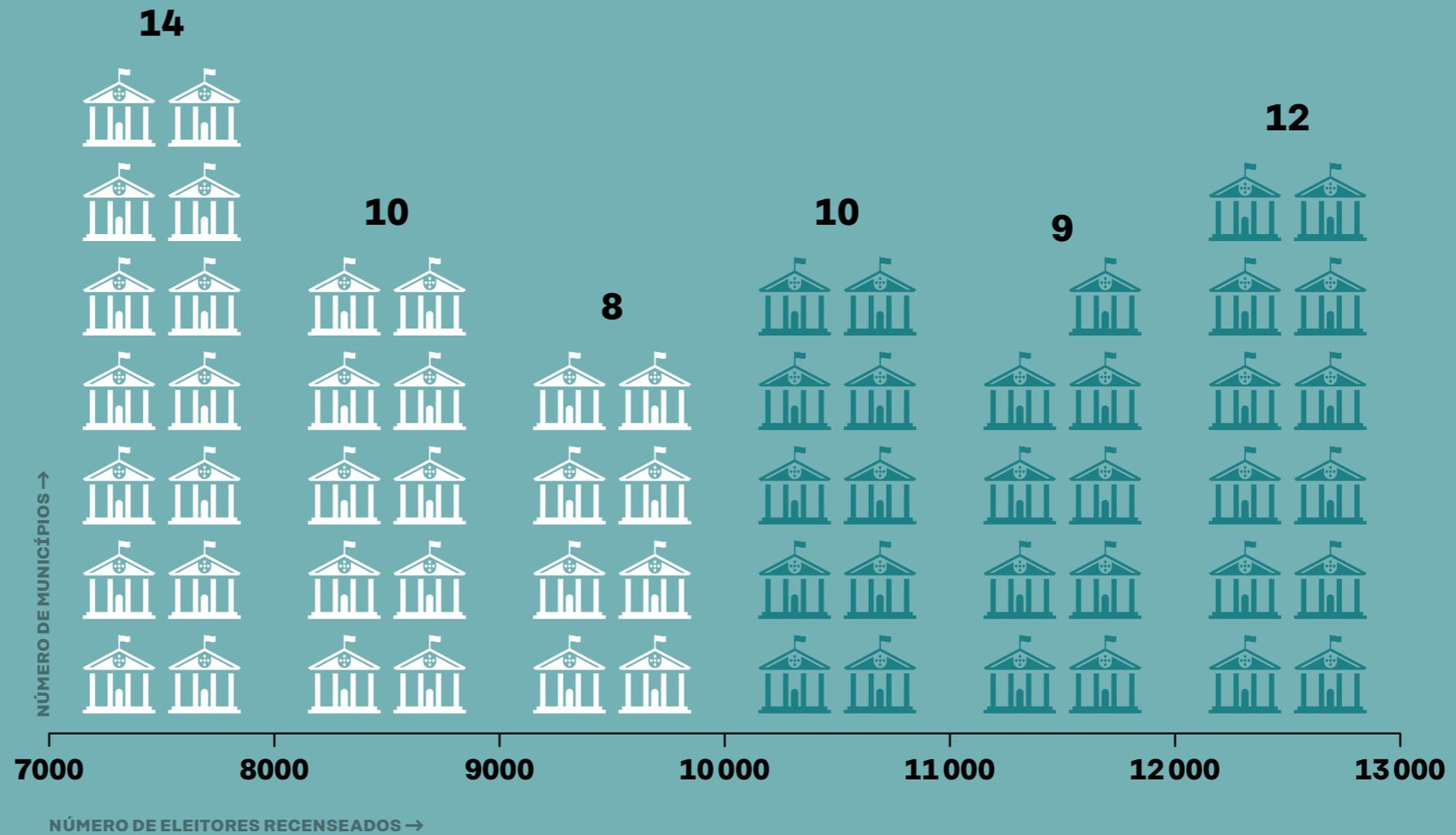


Presidente pode estar a tempo inteiro

# F11. Municípios com entre 7000 e 13000 eleitores, em intervalos de 2000 eleitores

2021

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SG-MAI.



## F12. Municípios com entre 40000 e 60000 eleitores, em intervalos de 2000 eleitores

2021

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SG-MAI.



# Propostas

## 1— Tornar o recenseamento no estrangeiro mais flexível e apelativo

Da nossa análise, parece resultar como altamente provável a existência de um número expressivo de eleitores que passam boa parte, se não mesmo a totalidade, do seu tempo no estrangeiro mas que mantêm o seu recenseamento eleitoral (isto é, a morada que consta do seu Cartão de Cidadão) em Portugal.

### **Uma via indireta para diminuir o impacto deste fenómeno nos números do recenseamento eleitoral em Portugal pode passar por tornar mais apelativo o recenseamento no estrangeiro**

para os portugueses que lá residem, o que levaria a uma redução do número de inscritos em território nacional. Por exemplo, tem sido proposto o aumento do número de deputados que são eleitos por estes dois círculos.\* No entanto, uma possibilidade menos disruptiva passaria pela fusão dos dois círculos eleitorais destinados à eleição dos representantes dos portugueses no estrangeiro. A investigação comparada mostra

que aumentos da proporcionalidade, ou neste caso da magnitude dos círculos eleitorais (número de deputados eleitos por círculo), tendem a conduzir a um incremento da participação eleitoral (Sanz, 2017), o que leva a que seja plausível que, por extensão, aqueles conduzam também a um aumento da probabilidade de recenseamento. Por outro lado, dada a relevância da emigração no caso português, talvez se possa considerar a hipótese de estabelecer um regime de recenseamento mais flexível, que acomode a vida partilhada entre dois locais de residência — em território nacional e no estrangeiro —, facultando, por exemplo, a possibilidade de cidadãos que têm a sua morada civil em território nacional optarem, dentro de um determinado prazo, por votar nos círculos eleitorais do estrangeiro mediante o cumprimento de determinadas condições.

\* Em concreto, esta proposta foi lançada, em 2022, pelo Conselho das Comunidades Portuguesas (ver, a título de exemplo, o artigo do *Observador* a este respeito [aqui](#)), e pela SEDES, em 2021 (ver, designadamente, o artigo do *Jornal Económico* em que a proposta é enquadrada, [aqui](#)).

## 2— Modalidades de facilitação do voto à distância no estrangeiro

Pensando ainda nos cidadãos residentes no estrangeiro, mas recenseados em território nacional, é possível que alguns deles venham votar a Portugal nos dias das eleições, mas não sendo de todo possível estimar quantos efetivamente o fazem, não é provável que este comportamento seja maioritário neste grupo de eleitores, especialmente num país em que apenas 2 em cada 5 adultos afirmam ter muito ou algum interesse pela política.\*

### **Nesse sentido, uma medida a considerar seria a extensão do voto antecipado em mobilidade à rede de embaixadas e consulados no estrangeiro\*\*,**

o que permitiria que qualquer cidadão que assim o desejasse pudesse votar para o seu círculo eleitoral do território nacional mesmo que se encontrasse fora do país. Referimo-nos expressamente à possibilidade de um voto em mobilidade que permitisse que os votos fossem enviados para Portugal sem comprometer o anonimato de quem vota nem os tempos de apuramento dos resultados do escrutínio

(no enquadramento atualmente em vigor as assembleias que fazem este apuramento reúnem no décimo dia posterior à eleição). Um ponto a desfavor seria, obviamente, a questão dos recursos necessários para concretizar esta política. Sendo certo que esta medida não reduziria o desvio do recenseamento, permitiria, contudo, lidar de forma mais pragmática e inclusiva com a circunstância de haver cidadãos que conservam o seu recenseamento eleitoral em Portugal, mas que estão impedidos de votar por viverem fora.

\* Estimativa feita com base nos resultados do Inquérito Social Europeu de 2020 em Portugal.

\* No decurso da produção deste documento, foi anunciada a aprovação de uma medida semelhante a esta com carácter excecional a ser aplicada nas eleições para o Parlamento Europeu Europeias de 2024 [aqui](#), (consultado a 29 de Novembro de 2023). A nossa proposta passa por estender o a vigência e o âmbito desta medida a outro tipo de eleições.

### 3— Tornar mais fino o recenseamento eleitoral, mas a que custo ?

Uma análise cega ao problema do desvio entre o recenseamento eleitoral e o da população, num contexto de excesso do primeiro em relação ao segundo, resulta numa conclusão óbvia: um protocolo de recenseamento eleitoral mais fino e controlado tornaria potencialmente os números de ambos os recenseamentos mais próximos. Uma forma de o fazer seria integrando as diversas fontes de dados da Administração Pública, cruzando os dados atualmente utilizados para efeitos de recenseamento eleitoral — os da morada do Cartão de Cidadão — com outros, de modo a validar a efetiva residência em Portugal do indivíduo como sendo de facto plausível. Estas fontes podem ser, a título de exemplo, a Segurança Social, a Autoridade Tributária ou a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, que poderiam oferecer informação não sobre a morada associada aos registos junto destas entidades (que será, para os detentores de Cartão de Cidadão, a mesma que consta deste),

mas informação concreta que ateste a sua efetiva presença no território. Este método é o que está na base dos censos com dados administrativos que são já o método preferido para o recenseamento da população em diversos países em todo o mundo, e previsivelmente também será o método utilizado pelo INE em Portugal nos próximos recenseamentos. Em comparação com o recenseamento automático atualmente em vigor, este método poderia potencialmente deixar de recensear de modo automático uma franja de indivíduos que têm Cartão de Cidadão, mas que, por algum motivo, não podem ser encontrados em mais nenhuma base de dados de residentes em território nacional.

Apesar das vantagens deste método, do ponto de vista da resolução do problema que analisamos neste relatório, não se trata de uma proposta que recomendamos, uma vez que poderia conduzir a um obstáculo muito mais grave: o da criação de uma barreira ao voto.

**Se a prioridade é aumentar a participação democrática dos cidadãos em eleições, será sempre preferível o sobrerrecenseamento ao sub-recenseamento, mesmo que essa escolha torne os números da abstenção menos precisos.**

Por outro lado, se uma atualização do recenseamento com a forma que descrevemos acima levasse a padrões em linha com o que observámos tendo por base os dados dos Censos, tal poderia conduzir a uma redução ainda maior do peso das regiões mais periféricas do país, que apresentam maiores desvios relativos do que os principais centros urbanos. Nesse sentido,

qualquer mudança que potencialmente aumentasse ainda mais a desigualdade entre eleitores de diferentes partes do país em termos de peso e liberdade de voto em diferentes partidos devia ser considerada em conjunto com medidas que permitissem aproveitar os votos atualmente desperdiçados nos círculos de magnitude mais reduzida; eventualmente através da criação de um círculo de compensação nacional semelhante ao que já existe nas eleições para a Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores.

## 4— Maior troca de informações entre diferentes países da Europa

Como vimos, a emigração aparenta ser um dos principais fatores explicativos do desvio entre o recenseamento eleitoral e o da população, nomeadamente a circunstância de muitos cidadãos que mantêm o seu registo de morada em Portugal, quando se encontram a residir de forma permanente no estrangeiro. Este desfasamento nas contagens é particularmente relevante na União Europeia, onde a livre circulação de pessoas torna mais difícil manter cálculos realistas.

**Um maior cruzamento entre os vários registos nacionais poderia simplificar a contagem de cidadãos estrangeiros e a aplicação de políticas públicas específicas de incentivo e facilitação do recenseamento e do voto no estrangeiro.**

## 5— Mais e melhores dados

A disponibilização aberta de dados sobre o recenseamento desagregados a um nível de resolução superior ao da freguesia afigura-se como importante para fortalecer a transparência das políticas públicas neste domínio. Por exemplo, seria muito vantajoso que houvesse uma harmonização das unidades territoriais usadas pelo INE e pela SGMAI, por via da adoção, por parte desta última, da grelha de secções e subsecções estatísticas em que se baseiam os dados dos censos.

**O acesso a informações detalhadas e abrangentes permite que cidadãos, investigadores e decisores políticos compreendam melhor as dinâmicas sociais presentes nos diferentes territórios.**

Além disso, dados desagregados possibilitam identificar desigualdades e vulnerabilidades específicas, contribuindo para a formulação de políticas mais eficazes e inclusivas.

## Considerações finais

O presente estudo sobre a abstenção técnica decorrente de sobrerrecenseamento eleitoral em Portugal oferece pistas importantes sobre um desafio que é persistente não só na democracia portuguesa, mas também noutros países europeus. De facto, a existência de uma disparidade entre o número de eleitores recenseados e o número de adultos nacionais residentes não é exclusiva de Portugal, sendo observável também em vários Estados-membros da União Europeia, nomeadamente naqueles que são marcados por altos níveis de emigração. Nesse sentido, a posição portuguesa não é excepcional, mas é ainda assim destacada.

Há quatro considerações que importa destacar na conclusão deste documento.

- + Cumpre sublinhar que a disparidade aqui analisada pode fomentar a prevalência de uma leitura do fenómeno da abstenção em que se inflaciona uma suposta apatia generalizada dos portugueses e o seu afastamento das eleições.

**Sendo certo que os níveis de interesse na política em Portugal não são elevados, devemos ser cautelosos nas leituras longitudinais das taxas de abstenção oficiais**

bem como na produção de comparações face a outros contextos europeus onde a abstenção técnica é mais baixa. Daqui resultam implicações não só para agentes políticos, mas também para quem reflete criticamente sobre a política portuguesa e, em particular, participa na esfera pública: os dados sobre a participação e abstenção eleitoral devem ser usados com ponderação, evitando-se leituras demasiado imediatas sobre o seu significado;

+ É importante destacar que a acuidade do recenseamento eleitoral em relação ao recenseamento da população não deve, em nossa opinião, ser usada como argumento para debilitar o direito a participar politicamente.

**É claramente preferível um recenseamento eleitoral que peque por excesso de inscrições do que um recenseamento com regras demasiado apertadas**

que, na prática, impeça alguns cidadãos de expressarem as suas preferências através do voto;

+ Embora não haja panaceias que permitam resolver uma questão que é complexa e para a qual, segundo percebemos, contribui em boa parte alguma inércia e manutenção de vínculos ao território nacional por parte de cidadãos portugueses que vivem no estrangeiro,

**há que sublinhar que os decisores políticos não estão de mãos atadas: podem considerar formas de tornar mais atrativo o recenseamento eleitoral no estrangeiro e, eventualmente, pensar em mecanismos para tornar mais flexível o exercício do direito de voto, permitindo assim que este acomode a diversidade de percursos de vida dos cidadãos;**

+ É essencial continuar a promover a transparência no processo de recenseamento, facilitando a recolha e o acesso a um maior número e diversidade de dados. Tal permitirá identificar, com maior precisão, zonas onde o desfasamento é particularmente intenso e, eventualmente, ajudar a gerar soluções mais precisas e ajustadas.

# Referências

CANCELA, J. (2022). Electoral turnout. In J. Fernandes, P. Magalhães & A.P. Pinto (eds.), *The Oxford Handbook of Portuguese Politics* (pp. 291-307). Oxford: Oxford University Press.

CANCELA, J., & Vicente, M. (2019). *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: Diagnóstico e hipóteses de reforma*. Relatório disponível em: <https://ciencia.ucp.pt/ws/portalfiles/portal/43858811/42892749.pdf>.

CANCELA, J., Matias, A.R., & Santana-Pereira, J. (no prelo). Abstenção em Portugal no século XXI: Fatores explicativos da participação nas eleições legislativas em perspetiva longitudinal. In M.C. Lobo & A. Espírito-Santo (eds.). *O Eleitorado Português do Século XXI*. Lisboa: Tinta-da-china.

FREIRE, A., & MAGALHÃES, P. (2002). *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

GARNETT, H.A., James, T.S., MacGregor, M., & Caal-Lam, S. (2023). *Electoral Integrity Global Report 2023*. Disponível em: <https://research-portal.uea.ac.uk/en/publications/electoral-integrity-global-report-2023>.

HOOGHE, M., & Kern, A. (2017). The tipping point between stability and decline: Trends in voter turnout, 1950-1980-2012». *European Political Science*, 16, pp. 535-552.

MELLON, J., Evans, G., Fieldhouse, E.A., Green, J., & Prosser, C. (2018). Aggregate turnout is mismeasured. Disponível em SSRN: 3098436.

MENDES, S.M., Camões, P.J., & McDonald, M.D. (2002). Declining Portuguese voter turnout: Political apathy or methodological artifact? *Working Paper* disponível em: [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2930/1/TurnoutMendes\\_etal.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2930/1/TurnoutMendes_etal.pdf)

MIGUÉIS, J., Luís, C., Almeida, J., Lucas, A., Rodrigues, I., & Almeida, M. (2015). *Lei Eleitoral da Assembleia da República*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda. Disponível em: [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis\\_lear\\_annotada\\_2015.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lear_annotada_2015.pdf).

OLIVEIRA, I.T.D., Candeias, P., Peixoto, J., Azevedo, J., & Malheiros, J.M. (2016). Regresso e circulação de emigrantes portugueses no início do século xxi. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 81, pp. 11-35.

OSCE (2022). *Portugal, Early Parliamentary Elections, 30 January 2022: Final Report*. Relatório disponível em: <https://www.osce.org/odihr/elections/portugal/522550>.

PIRES, R.P., Pereira, C., Azevedo, J., Vidigal, I., & Veiga, C.M. (2020). A emigração portuguesa no século XXI. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 94, pp. 9-38.

SANZ, C. (2017). The effect of electoral systems on voter turnout: Evidence from a natural experiment. *Political Science Research and Methods*, 5(4), pp. 689-710. doi:10.1017/psrm.2015.54

SMETS, K., & Van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout, *Electoral Studies*, 32(2), pp. 344-359.

SOARES, F., & Evaristo, T. (2000). Recenseamento eleitoral: Disfuncionamentos e novas perspetivas. *Análise Social*, 35 (154-155), pp. 25-43.

SOLIJONOV, A. (2016). *Voter Turnout Trends Around the World, IDEA Report*. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>.

STOCKEMER, D. (2017). Electoral participation: How to measure voter turnout? *Social Indicators Research*, 133, pp. 943-962.

## Modelo de regressão linear destinado a identificar os fatores associados ao desvio no recenseamento eleitoral em Portugal

2021

|   | <i>Variável dependente</i> |
|---|----------------------------|
|   | <i>Desvio em 2021</i>      |
| Evolução da população entre 2011 e 2021 (INE)                     | -0,159*** (0,025)          |
| Desemprego (INE)  | 0,583*** (0,135)           |
| Proporção de adultos com 65+ anos                                 | 0,034 (0,025)              |
| Proporção de população com pelo menos o secundário                | -0,109*** (0,027)          |
| Proporção de residentes que há dez anos residiam no estrangeiro   | 1,550*** (0,139)           |
| Proporção de residentes que há dez anos residiam noutra freguesia | -0,391*** (0,052)          |
| Total de adultos portugueses (logaritmo natural)                  | -1,908*** (0,225)          |
| Constante   | 29,213*** (1,804)          |
| Observações   | 3 074                      |
| R <sup>2</sup>  | 0.250                      |
| R <sup>2</sup> ajustado   | 0.249                      |
| Erro padrão residual  | 9 582 (gl = 3 066)         |
| Estatística f   | 146 233*** (gl = 7; 3 066) |

## João Cancela

Professor Auxiliar na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-NOVA) e investigador do IPRI-NOVA. Tem trabalhado no domínio da política comparada e no comportamento político em particular, especialmente no campo da participação política. Em conjunto com José Santana Pereira, é o investigador principal do projeto “Mecanismos e Impactos da Abstenção Eleitoral”, promovido pela FFMS. As suas publicações mais recentes incluem artigos nas revistas *Government and Opposition*, *Representation* e *South European Society and Politics*, capítulos em diferentes volumes coletivos, bem como a coordenação, juntamente com Filipa Raimundo (ISCTE-IUL), do livro “As eleições de 1975: eleições fundadoras da democracia portuguesa”, publicado pela Assembleia da República (2021).

## José Santana Pereira

Professor Auxiliar no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte e Investigador no CIES-Iscte. Doutorado em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu de Florença, tem, nos últimos 15 anos, desenvolvido investigação na área do comportamento eleitoral e da opinião pública, bem como sobre sistemas eleitorais, a relação entre política e entretenimento, ou os efeitos dos média e das campanhas. Tem vários artigos publicados em revistas científicas e capítulos de livros publicados por editoras como a Oxford University Press ou a Routledge. É autor do ensaio da Fundação Francisco Manuel dos Santos *Política e Entretenimento* e ainda cocoordenador, juntamente com João Cancela, do projeto «Mecanismos e Impactos da Abstenção Eleitoral», promovido pela mesma instituição.

## João Bernardo Narciso

É cientista de dados. Mestre em Engenharia Informática pela Universidade do Porto, está a concluir um Mestrado em Ciência Política no ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa. Os seus interesses de investigação incluem a economia política, a sociologia da finança, eleições e representação política e a visualização de dados.

## Policy Papers da Fundação

Os *Policy Papers* da Fundação são documentos de leitura rápida com recomendações e linhas de atuação para os decisores e para os responsáveis pelas políticas públicas nacionais.

Head of Research — João Tiago Gaspar

Diretor de publicações — António Araújo

Título — Afinal, quantas pessoas se abstêm em Portugal? Magnitude, causas e propostas para lidar com a abstenção técnica

Autores — João Cancela, José Santana Pereira e João Bernardo Narciso

Revisão de texto — GoodSpell

Design e infografias — Guidesign

As análises, opiniões e conclusões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.