



UMA INICIATIVA EAPN PORTUGAL

OBSERVATORIO  
NACIONAL  
luta contra a pobreza

## EM FOCO

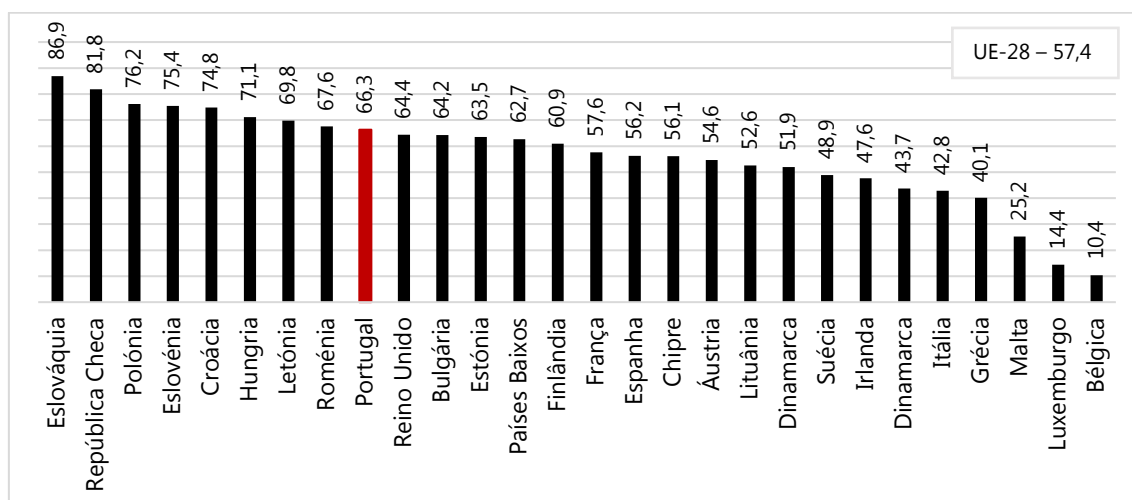
Europeias: abstenção eleitoral, confiança nas instituições e futuro(s)  
da União Europeia

Em véspera de eleições ao Parlamento Europeu<sup>1</sup>, o *Em Foco* de maio instiga a uma reflexão sobre a relação que a população portuguesa, bem como a de outros Estados-membros, estabelecem com a União Europeia (UE). Para isso, atendemos a indicadores que problematizam a relação da população com o Parlamento Europeu, única instituição da UE cuja composição é sujeita a sufrágio universal, mas também com outras das suas instituições, como a Comissão Europeia ou o Banco Central Europeu, observando indicadores relativos à confiança dos cidadãos nas instituições, mas também à disseminação de valores e princípios que subjazem à atual composição político-económica comunitária e aos aspetos que, nos diferentes Estados-membros, se revelam determinantes para o futuro da União.

### Abstenção eleitoral

O gráfico 1 mostra a taxa de abstenção do eleitorado dos 28 Estados-membros da União Europeia nas últimas eleições ao Parlamento Europeu (PE), de 2014. Nessas eleições, apenas oito Estados-membros (Bélgica, Luxemburgo, Malta, Grécia, Itália, Suécia, Irlanda e Dinamarca) apresentam taxas de abstenção inferiores a 50%. A taxa de abstenção média no conjunto da União Europeia situou-se, em 2014, acima dos 57%, e os baixos níveis de absentismo eleitoral da Bélgica (10.4%), do Luxemburgo (14.4%) e de Malta (25.2%) apresentam-se como casos *sui generis* no conjunto dos eleitorados dos diferentes Estados-membros. Portugal, com uma taxa de abstenção superior a 66%, figura entre os dez países da UE-28 com maior absentismo na eleição de deputados ao PE.

**Gráfico 1**  
Taxa de abstenção (%) nas eleições ao Parlamento Europeu, 2014 - UE-28



Fonte: [European Parliament](#), 2019.

<sup>1</sup> Que terão lugar a 26 de maio de 2019.

O absentismo eleitoral não é, todavia, um problema exclusivo da governação comunitária. Os valores da taxa de abstenção eleitoral nas últimas eleições de cada um dos órgãos assinalados na Tabela 1 demonstra claramente que o absentismo é também elevado no contexto nacional, estando acima dos 44% em todos os atos indicados, inclusivamente nas eleições para as autarquias locais. Se a eleição de deputados a um órgão como o Parlamento Europeu, de dimensão política supranacional, poderá ser mais permeável a um sentido de distância e de dissociação do voto ao seu resultado político, a eleição de órgãos de governação locais (Juntas de Freguesia, Assembleia Municipal e Câmara municipal) pressuporia, nessa linha de entendimento, que a maior proximidade resultasse numa maior participação eleitoral, que os dados, todavia, não confirmam.

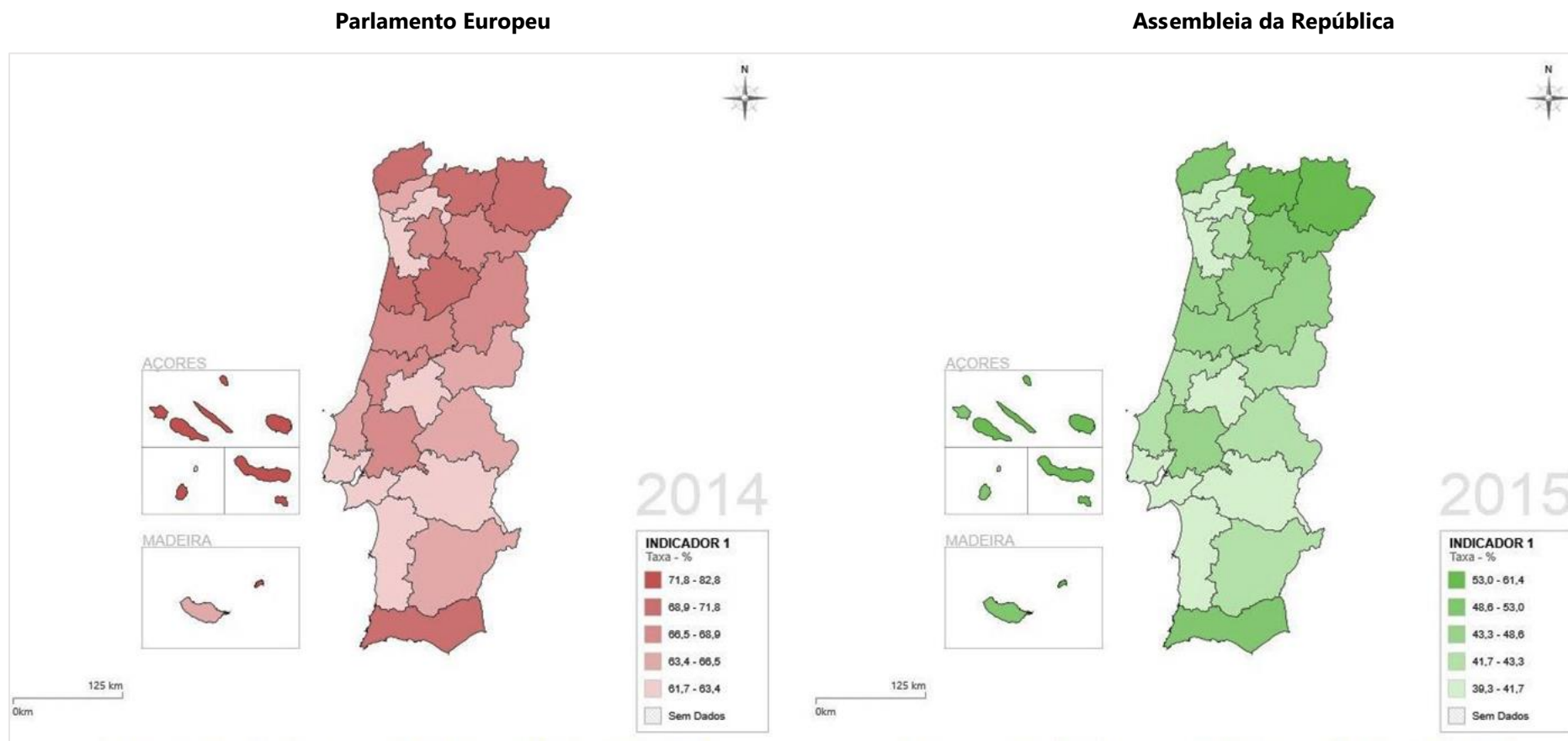
**Tabela 1**  
**Taxa de abstenção, por tipo de órgão a eleger – Portugal**

	<b>Ano do último ato eleitoral</b>	<b>Taxa de abstenção (%)</b>
<b>Parlamento Europeu</b>	2014	66.3
<b>Presidência da República</b>	2016	51.3
<b>Assembleia da República</b>	2015	44.1
<b>Autarquias locais</b>	2017	45.0

Fonte: [PORDATA \(2015\)](#); SGMAI – Base de dados do Recenseamento Eleitoral.

É importante notar que um tão elevado nível de absentismo tem, em Portugal, uma história recente, começando a elevar-se particularmente na década de 2000, quando ultrapassa em larga medida um terço da população eleitoral. Mas é também um fenómeno permeável a fortes assimetrias regionais. Observando a taxa de abstenção por sub-regiões estatísticas, na Figura 1, percebemos que o comportamento dos eleitores relativamente à eleição do Parlamento Europeu é fortemente desigual no conjunto do território. A Região Autónoma dos Açores é, no país, a que regista taxas de abstenção mais elevadas, variando de 71.8% a 82.8%. Com uma taxa de abstenção entre os 68.9% e 71.8% encontramos as regiões mais a Norte, como o Alto Minho, o Alto Tâmega e Terras de Trás-os-Montes, mas também as regiões de Aveiro e de Viseu, Dão e Lafões, e ainda toda a região do Algarve. As Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa (AMP e AML, respetivamente) e algumas das sub-regiões limítrofes, como a região do Ave, ou o Alentejo Litoral e o Alentejo Central, estão entre as sub-regiões que apresentam menores níveis de abstenção, ainda assim variando entre os 61.7% e os 63.4%. É de notar ainda que, pese embora estas assimetrias se verifiquem também nas eleições à Assembleia da República (Figura 1), elas tornam-se ainda mais vincadas nas eleições ao Parlamento Europeu, evidenciando disparidades superiores nas taxas de absentismo.

**Figura 1**  
**Taxa de abstenção (%) nas últimas eleições ao Parlamento Europeu e à Assembleia da República, por NUTS III**

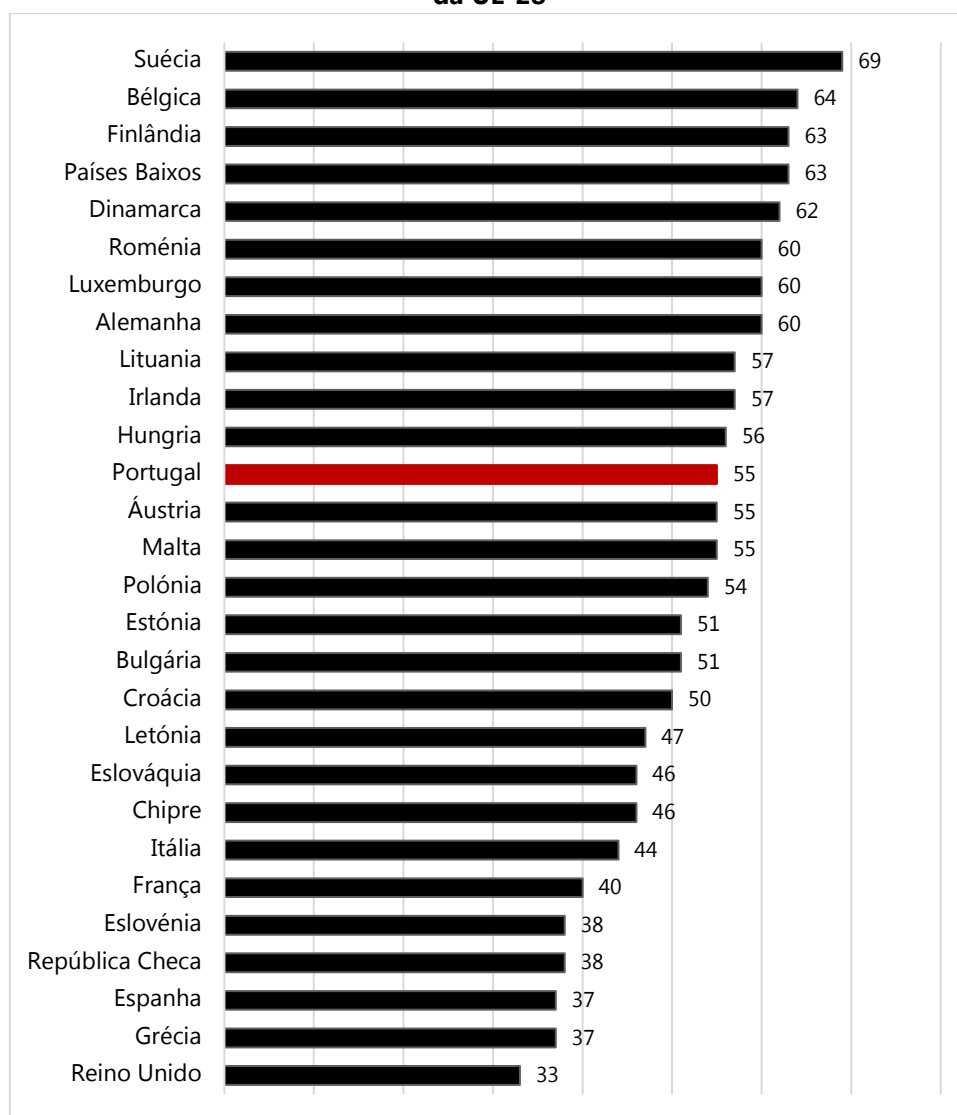


Fonte: PORDATA (2015); SGMAI – Base de dados do Recenseamento Eleitoral.

### Confiança nas instituições europeias

Se uma tão parca participação eleitoral suscita preocupação em torno da observação de princípios fundamentais à governação democrática, acentuam-na ainda mais os dados relativos à proporção de população que revela *tender a confiar* no Parlamento Europeu. Neste indicador, Portugal pontua relativamente a meio da tabela para os 28 Estados-membros, a par da Áustria e de Malta, com cerca de 55% da população a declarar tender a confiar o Parlamento Europeu.

**Gráfico 2**  
**Confiança no Parlamento Europeu (em % da população\*) nos diferentes Estados-Membros da UE-28**

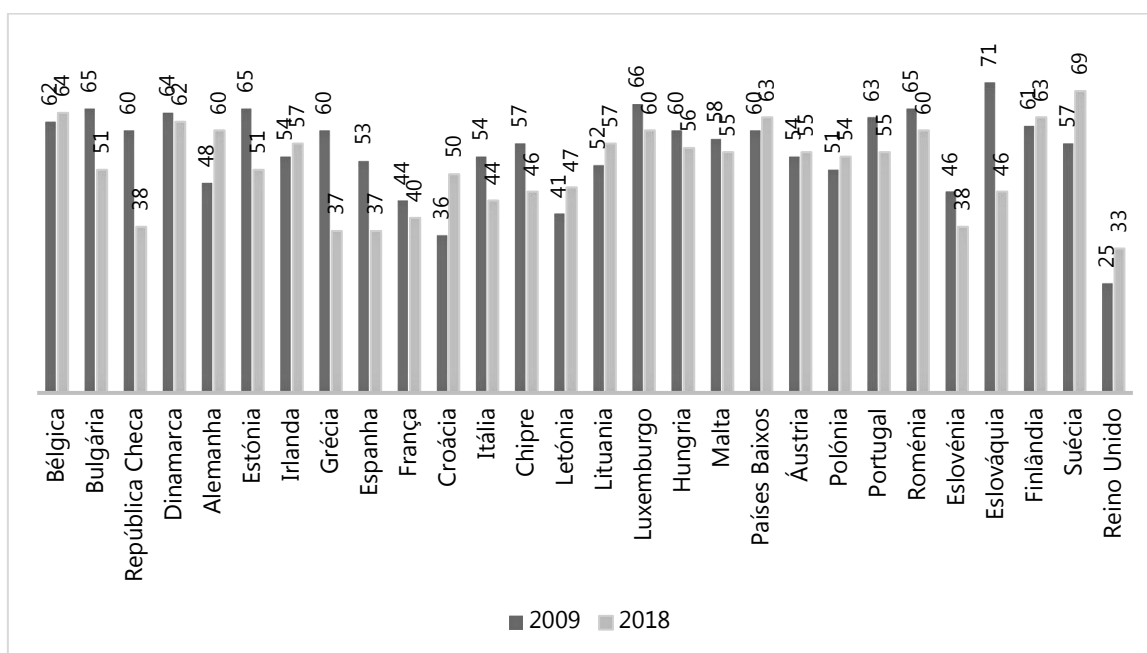


Fonte: [DG COMM \(2019\)](#)

\*Dados do Eurobarómetro, no indicador de confiança dos cidadãos numa seleção de instituições da UE: o Parlamento Europeu, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Expressa a percentagem da população que declara *tender a confiar* em cada uma daquelas instituições (as categorias de resposta são *tendo a confiar*, *tendo a não confiar*, *não sei*, *não respondo*),

No entanto, observando as pontuações obtidas em todos os 28 Estados-membros, Portugal figura na 8ª posição, o que significa que está entre as 10 posições (num conjunto de 18) de maior confiança no Parlamento Europeu, não obstante esteja também entre os 10 países com maior nível de absentismo no sufrágio à sua composição, o que desafia em larga medida qualquer relação direta hipoteticamente estabelecida entre um e outro fenómeno. Mais ainda, o nível de confiança nas instituições europeias tem vindo a decrescer desde 2009. A comparação dos valores obtidos em cada país da UE-28 antes e depois da crise económico-financeira ter atingido a Europa e de terem sido acionados programas de assistência económica e financeira (PAEF) em diferentes países, revelam um declínio generalizado da percentagem de população com confiança no Parlamento Europeu (Gráfico 3). Essa percentagem caiu em 16 dos 28 Estados-membros da União, tendo sido mais expressiva na Eslováquia (-25 p.p.), na Grécia (-23 p.p.), na República Checa (-22 p.p.), na Espanha (-16 p.p.) e na Bulgária (-14 p.p.).

**Gráfico 3 - Proporção de população com confiança no Parlamento Europeu**

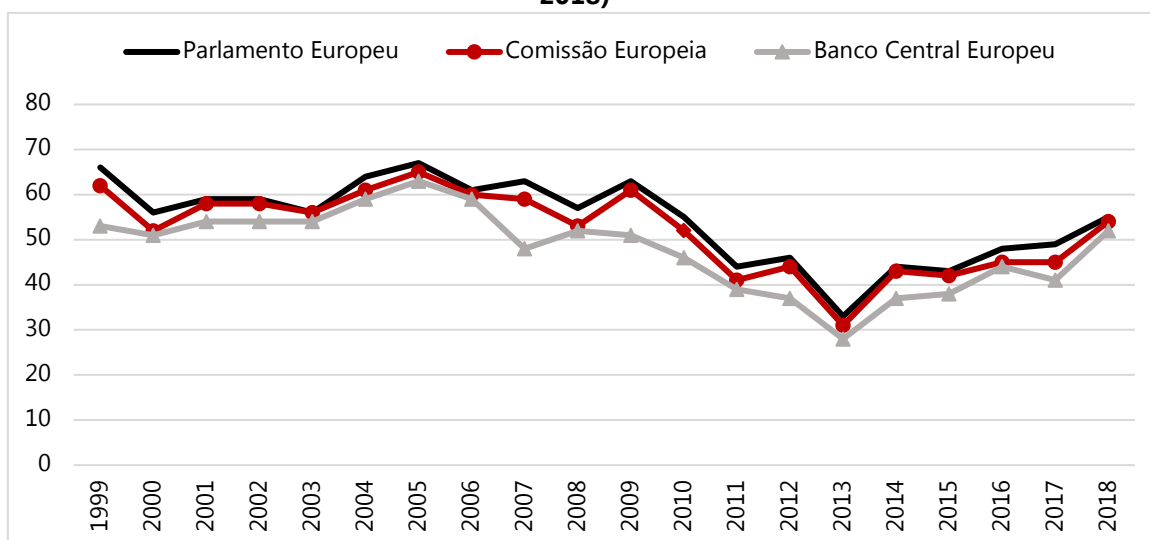


Fonte: DG COMM (2019)

Em Portugal essa diminuição foi ligeiramente menor, situando-se em - 8 p.p., mas esse valor é atenuado por um incremento do nível de confiança nos últimos anos do intervalo temporal observado, o que oculta um saliente declínio dos níveis de confiança da população portuguesa nas instituições europeias no período de aplicação PAEF a Portugal. Devemos recordar que no conjunto de instituições credoras do PAEF figuravam, para além do Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Europeia (CE) e o Banco Central Europeu (BCE), que impuseram,

conjuntamente, um pacote de medidas de contenção orçamental e desvalorização salarial que impactaram severamente as condições de vida da população portuguesa. Nesse contexto, a proporção de população que manteve um certo grau de confiança nas instituições europeias caiu vertiginosamente, como se observa no Gráfico 4. Em bom rigor, entre 2009 e 2013, a percentagem de população portuguesa que confiava nas instituições da União Europeia caiu em cerca de 50%: de 63% para 33% no caso do PE, de 61% para 28% no caso da CE, e de 51% para 28% no caso do BCE, tendo essas percentagens voltado a subir com o aligeirar da situação económica e social em Portugal após o término do PAEF em 2014 e renovação do executivo no ano seguinte. Não se descure, todavia, que apesar desse aumento recente, a população portuguesa continua a apresentar-se claramente dividida quanto ao voto de confiança nas instituições europeias.

**Gráfico 4**  
**População (%) com confiança nas instituições europeias, por instituição - Portugal (1999-2018)**



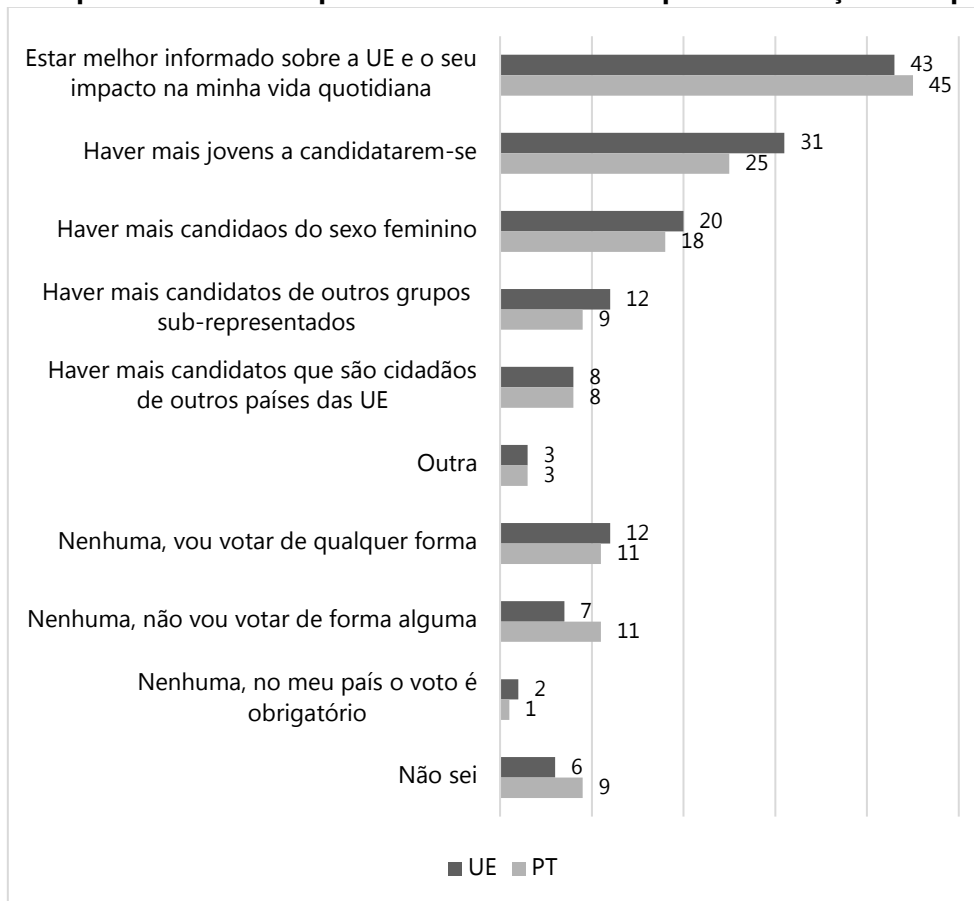
Fonte: DG COMM (2019)

### Informação e participação eleitoral

Ora, considerando estas questões, é pertinente atender aos fatores que a população considera poderem aumentar a probabilidade da sua participação nas eleições ao PE de 2019 (Gráfico 5). De acordo com as respostas ao Eurobarómetro Especial de setembro de 2018, sobre *Democracia e Eleições* (DG COMM, 2018a), 45% dos portugueses consideram que estar mais informados sobre a UE e o seu impacto nas suas vidas aumentaria a probabilidade de irem votar. Esta percentagem, apesar de não muito diferente da obtida para o conjunto da UE, desvela o baixo nível de informação detido pela população portuguesa sobre a UE. Também a comparação dos resultados do Eurobarómetro de outono de 2013 e 2018 (Gráfico 6) o fazem, identificando uma muito parca evolução na prevalência de população que, em Portugal, se considera bem informada no que

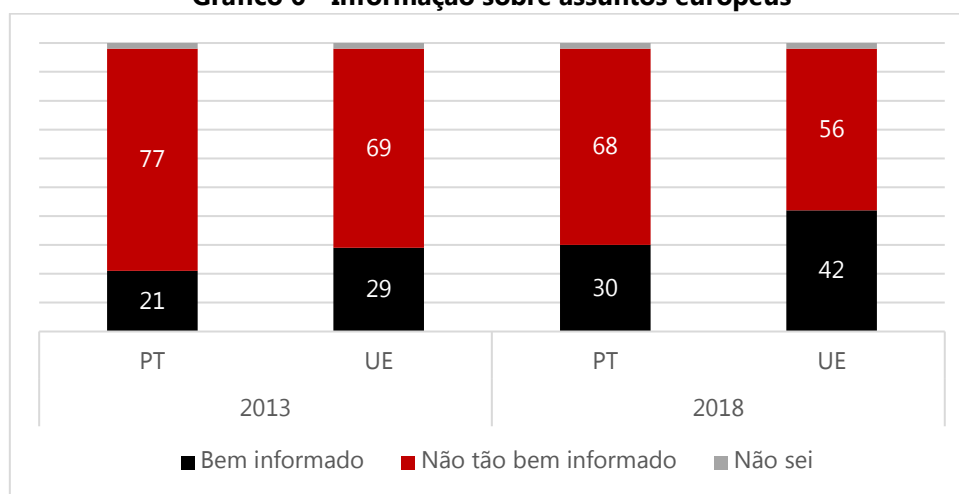
concerne a assuntos europeus: em 2013 eram apenas 21%, passando a 30% em 2018, valores que se mantiveram abaixo dos verificados no conjunto da UE.

**Gráfico 5**  
**Fatores que aumentariam a probabilidade de votar nas próximas eleições europeias\***



Fonte: DG COMM (2018a). \* Questão de resposta múltipla (até três respostas).

**Gráfico 6 - Informação sobre assuntos europeus**

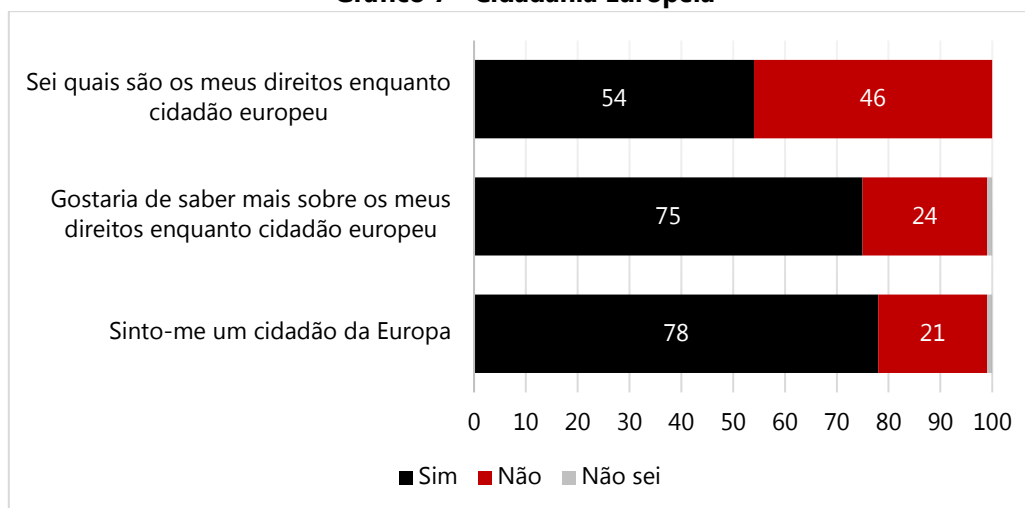


Fonte: DG COMM (2013).

Note-se ainda que a idade dos candidatos, bem como o seu género, se revelam fatores potenciadores de participação eleitoral em apenas 25% e 18% dos respondentes, respetivamente, e que só 8% a 9% aponta como fator de participação eleitoral o aumento de candidatos de grupos atualmente sub-representados ou com cidadania de outros países da UE<sup>2</sup>. Não podemos, por fim, ignorar o facto de ser exatamente igual a percentagem de pessoas que diz que nenhum fator mudaria a sua participação, ora porque irão votar de qualquer forma, ora porque não votarão de forma alguma (11% cada). Isto significa que, do conjunto do eleitorado português, apenas 22% tem uma tomada de posição definitiva quanto à sua participação nas eleições, e que os restantes 88% poderão apresentar-se mais permeáveis a fatores de incremento ou redução da sua participação eleitoral. Apesar de residual, note-se ainda a percentagem de pessoas que em Portugal acredita que o voto é obrigatório.

A detenção de informação sobre assuntos europeus é também uma dimensão a considerar na análise das perceções sobre a cidadania europeia. Apesar de 78% dos respondentes em Portugal se sentir um cidadão/ã europeu, são 75% aqueles que gostariam de ter mais informação sobre os seus direitos de cidadania europeia, proporção mais elevada do que os 54% que declara saber quais são os seus direitos de cidadania na UE.

**Gráfico 7 - Cidadania Europeia**



Fonte: DG COMM (2018b).

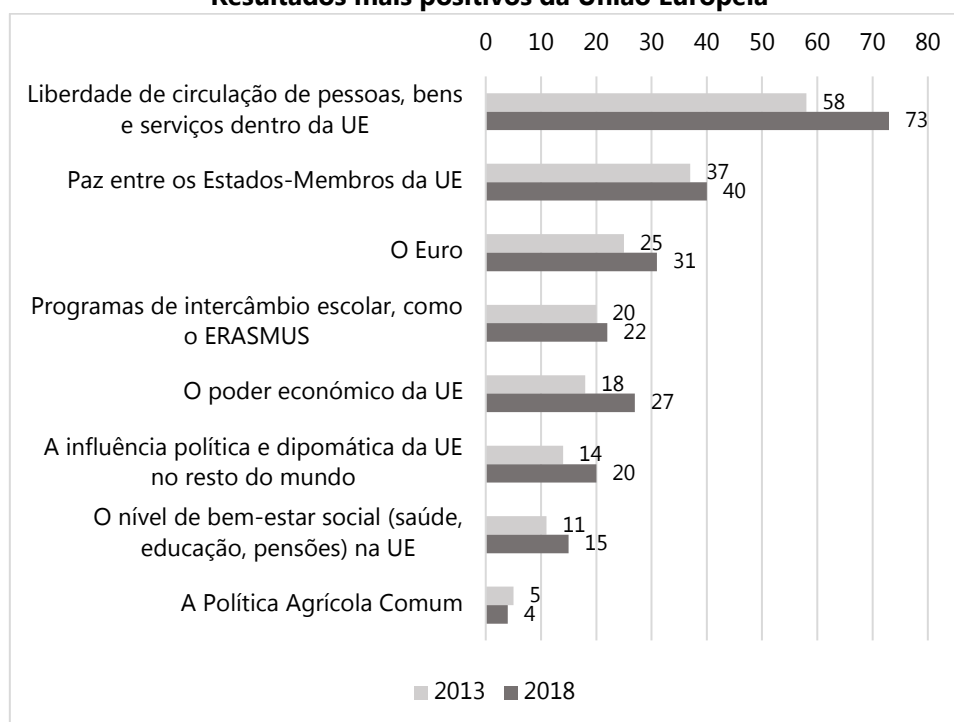
<sup>2</sup> Sobre este ponto, cabe uma crítica às categorias de resposta previstas no inquérito do Eurobarómetro, listadas no gráfico 5, que estão quase exclusivamente centradas nas características biológicas e sociais dos candidatos (idade, género, nacionalidade).

## O(s) futuro(s) da UE

Não obstante a diagnosticada falta de informação que a população sente sobre questões respeitantes à União Europeia e aos direitos e deveres de cidadania a nível europeu, parece, todavia, existir no conjunto da população noções bem sedimentadas sobre quais os resultados mais positivos da atual União Europeia, bem como sobre quais as dimensões da organização coletiva que deverão ser priorizados pela UE perante os principais desafios globais e a necessidade de trilhar o seu próprio futuro.

Veja-se, no gráfico 8, que 73% dos respondentes portugueses ao Eurobarómetro de outono de 2018 (DG COMM, 2018b) vota como resultado positivo da UE a *liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços no espaço comunitário*, fazendo deste o mais votado de um conjunto de vários itens. Segue-se-lhe a *paz entre os países da Europa* (40%) e a construção da União Económica e Monetária com a introdução da *Moeda Única* (31%). Saliente-se que entre 2013 e 2018, com exceção da *Política Agrícola Comum*, todos os restantes itens listados no gráfico viram a proporção de respostas crescer, o que poder ser o reflexo de uma melhoria generalizada na perceção da população portuguesa sobre a UE no seu todo face àquela que predominava no auge da aplicação do PAEF e quando, como vimos atrás, a confiança nas instituições da UE foi a mais baixa desde que há registo.

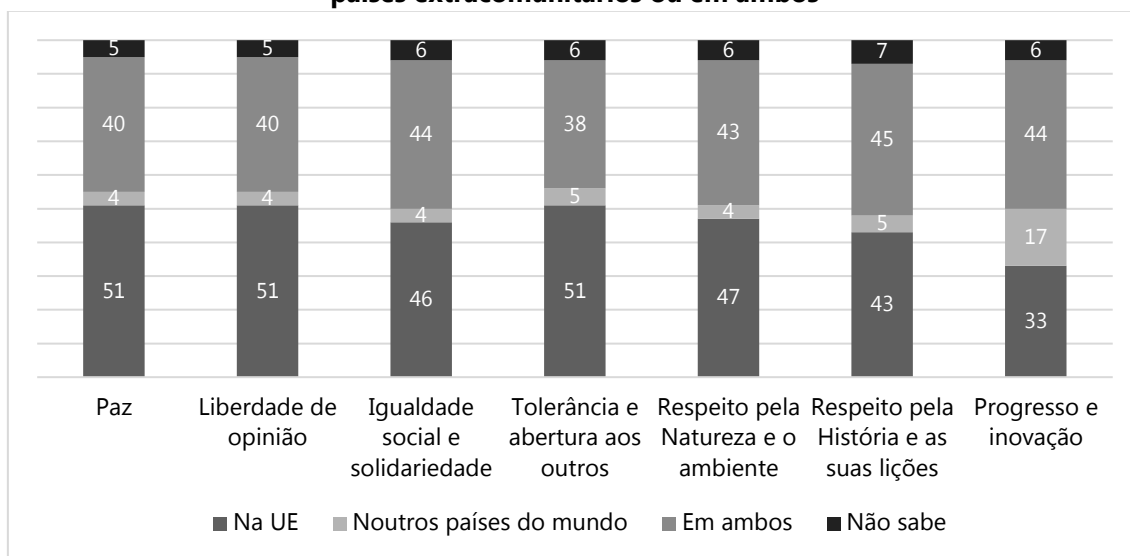
**Gráfico 8**  
**Resultados mais positivos da União Europeia**



Fonte: DG COMM (2013; 2018b)

Note-se também que o aspeto positivo que reúne indubitável consenso é o da liberdade de circulação de pessoas, bens e serviços, ao passo que os segundo e terceiro itens mais votados revelam percentagens bem mais modestas – 40% e 31%. Ora, o Eurobarómetro especial de outubro/novembro de 2018, sobre *O futuro da Europa* (DG COMM, 2018c), demonstra, todavia, que cerca de 50% da população portuguesa identifica como valores bem enraizados na UE a paz, a liberdade de opinião e a tolerância e abertura face ao outro. Os restantes valores – *igualdade social e solidariedade, respeito pela natureza e ambiente, respeito pela história e suas lições e progresso e inovação* – são valores cuja presença na UE a população portuguesa questiona ainda mais (Gráfico 9). A proporção de respondentes que considera *a igualdade social e a solidariedade* valores bem enraizados na UE não chega sequer aos 50%, e é de apenas 33% quando o valor em apreciação é do *progresso e da inovação*.

**Gráfico 9**  
**Valores que a população portuguesa considera estarem mais enraizados na UE, noutros países extracomunitários ou em ambos**



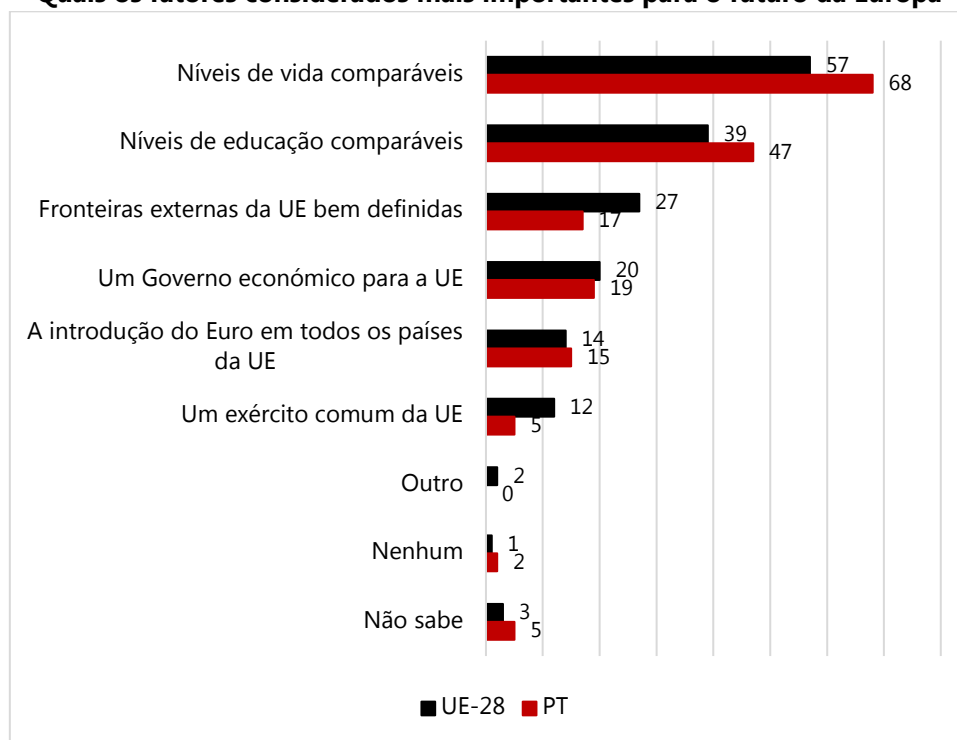
Fonte: DG COMM (2018c)

Em acordo com a sua opinião sobre os valores que estão mais ou menos enraizados na UE estão ainda as considerações expressas pelos portugueses a respeito dos fatores que consideram como mais importantes para o futuro da UE (Gráfico 10) e que deverão ser priorizados perante os desafios que globalmente se colocam à União (Gráfico 11). Os dois fatores mais votados como mais importantes para o futuro da UE são, com efeito, relativos à igualdade social e às condições de vida, nomeadamente nas dimensões “nível de vida” e “níveis de educação”, que reuniram, respetivamente, 68% e 47% das respostas em Portugal e 57% e 39% das respostas no conjunto

da UE-28. Nesta linha, 68% dos respondentes em Portugal consideram como a mais importante prioridade para a UE no contexto global a questão da *Igualdade Social e da Solidariedade*, o que sugere que para a maioria dos portugueses a União Europeia não representa maior igualdade de oportunidades, de educação e de condições de vida.

Enfatize-se ainda que fatores como o *alargamento da Moeda Única a todos os países da UE-28*, a *melhor definição de fronteiras externas da UE* ou a *constituição de um governo económico comunitário*, apesar de estarem na ordem do dia nos debates europeus sobre o futuro da União, não reúnem consenso minimamente expressivo entre os respondentes portugueses, ou sequer do conjunto da UE-28, pontuando entre os 15% e os 19% de respondentes que os consideram importantes. Afiguram-se, pois, importantes para menos de um quinto da população residente, com exceção da definição de fronteiras que ascende no conjunto da população comunitária a 27%. O mesmo se passa com a questão relativa à existência de uma *força militar comunitária*, que é importante para 12% da população de toda a UE-28, apesar de em Portugal se mostrar importante para apenas 5% da população.

**Gráfico 10**  
**Quais os fatores considerados mais importantes para o futuro da Europa**

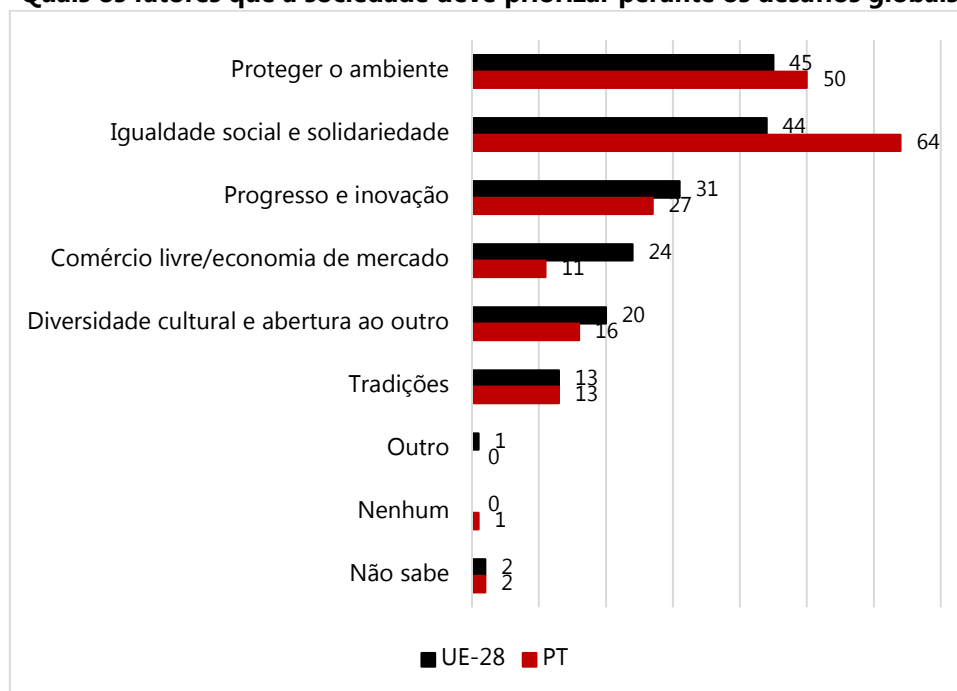


Fonte: DG COMM (2018c)

Parece, pois, haver aqui uma tensão no que respeita aos valores relativos à tolerância, à diversidade cultural e abertura ao outro. Se estes valores parecem estar bem enraizados na UE

para cerca de 59% da população portuguesa, no conjunto da União essa perceção é menos frequente (44%), o que pode ajudar-nos a compreender o facto de 20% da população do espaço comunitário perceber como prioridade para o futuro da União a questão da diversidade cultural e da abertura ao outro (Gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Quais os fatores que a sociedade deve priorizar perante os desafios globais**



Fonte: DG COMM (2018c)

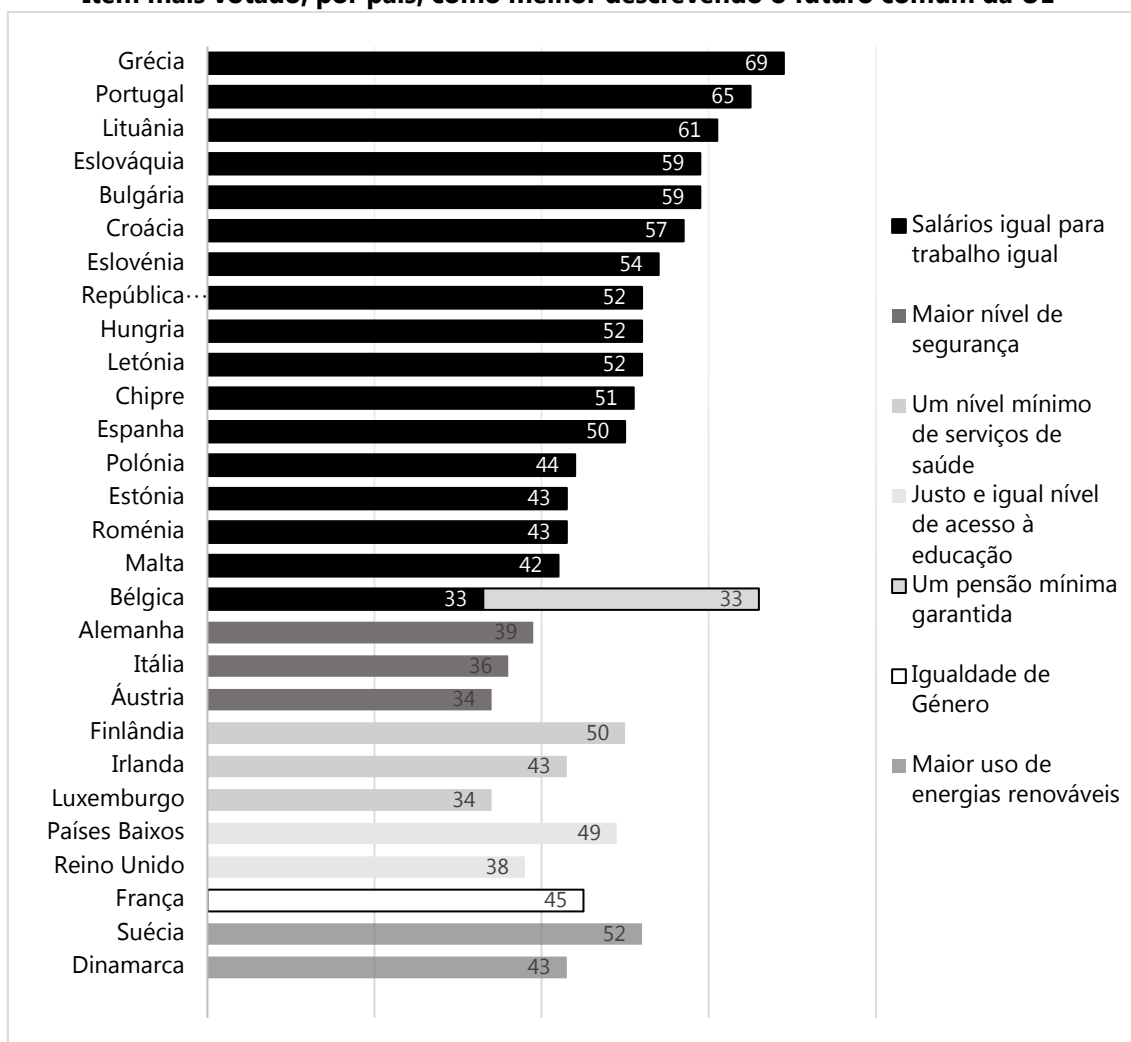
Naturalmente, estas tensões e diferenças derivam das assimetrias que se verificam entre os 28 Estados-membros em diversas dimensões da sua vida coletiva: não apenas ao nível do seu desenvolvimento económico e da desigualdade relativa dos seus padrões materiais de vida, mas também do acesso à educação e à saúde, a sistemas de proteção social dignos, à igualdade entre homens e mulheres, entre outros.

O gráfico 12 ilustra essas assimetrias. Nele se mostram os itens mais votados pelos respondentes dos diferentes Estados-membros a uma questão sobre quais os itens, num conjunto pré-selecionado, que descreveriam melhor o futuro ideal da União Europeia. Percebe-se claramente que entre os países com maiores níveis de desigualdade relativa e com piores condições de vida, a questão da harmonização salarial a todos os países da UE se releva a mais importante na perspetiva de futuro ideal para a Europa. No total, são 17 os Estados-membros que elegem este aspeto como determinante da sua visão de futuro para a Europa, com maior prevalência entre a população da Grécia (69%), Portugal (65%), e da Lituânia (61%). O acesso a mínimos de serviços

de saúde comuns em toda a UE é mais importante na Finlândia (50%), na Irlanda (43%) e no Luxemburgo (34%); o igual e justo acesso à educação em toda a UE é mais votado nos Países Baixos (49%) e no Reino Unido (38%); níveis de igualdade de género estabelecidos igualmente para todos os países da UE-28 é importante para a população da França (45%); uma pensão mínima garantida disputa o lugar cimeiro com a harmonização salarial na determinação do futuro ideal para os belgas na UE; o maior recurso a energias renováveis aparece como fator determinante do futuro da UE apenas para a Suécia (52%) e a Dinamarca (43%); e, por fim, mas não menos importante, um futuro com maiores níveis de segurança no espaço comunitário parece mais importante entre a população residente na Alemanha (39%), na Itália (36%) e a Áustria (34%), pese embora estas frequências relativas não ascendam sequer aos 40% da população.

Gráfico 12

Item mais votado, por país, como melhor descrevendo o futuro comum da UE\*



Fonte: DG COMM (2018c). \*Cada uma das dimensões abordadas contém o pressuposto de harmonização entre todos os países da União Europeia (p.ex.: salário igual para o mesmo trabalho em toda a União).

## Considerações finais

Estes dados colocam em perspetiva que a relação dos portugueses com a União Europeia e as suas instituições se encontra permanentemente condicionada ao impacto percebido das políticas europeias na vida concreta da população. Pese embora uma parte considerável da população portuguesa não sinta estar devidamente informada sobre questões europeias, a evolução do indicador de confiança demonstra que esta caiu significativamente num período em que a governação político-económica do país esteve fortemente subordinada ao programa de assistência financeira acordado com as instituições credoras, onde figuravam a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. A forte presença destas instituições na imposição de medidas políticas com impacto negativo direto nas condições materiais de vida de vida da população parece, de facto, ter surtido esse efeito de degradação da confiança depositada naquelas instituições. E, pese embora esta esteja a aumentar ligeiramente desde 2014, o país encontra-se claramente dividido nesta matéria, com apenas cerca de 50% da população a declarar tender a confiar nas instituições da União.

Nesta linha, não nos deve surpreender que a UE não se afigure para os portugueses como representativa de valores de igualdade e solidariedade social. De facto, Portugal e a Grécia – que protagonizou em 2015 talvez a mais tensa relação com as instituições europeias na abordagem à gestão da crise económico-financeira de um Estado-membro –, lideram um conjunto de 17 Estados-membros que escolhem *salário igual para trabalho igual em toda a UE* como o princípio determinante da sua visão de futuro para a Europa, numa objetiva reivindicação pelo incremento da igualdade nas condições de vida entre os diferentes países da União Europeia. Não se podendo prever a taxa de absentismo eleitoral nas eleições ao Parlamento Europeu que se avizinham – e que terão lugar a 26 de maio do corrente ano –, resta-nos aguardar para aferir da mobilização dos cidadãos de cada um dos Estados-membros para contribuir, com os seus votos, para a sua visão de futuro ideal para a União Europeia.

## Fontes

PORDATA (2017) - Taxa de abstenção nas eleições para as Autarquias Locais. Consultado a 13.05.2019 em: <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

DG COMM (2019) - Population with confidence in EU institutions by institution (sdg\_16\_60). Consultado a 07.05.2019 em [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg\\_16\\_60](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=sdg_16_60)

- DG COMM (2018a) Democracy and Elections Eurobarometer 477, September 2018. Consultado a 13.05.2019 em: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/84537>
- DG COMM (2018b) - Opinião pública na União Europeia, Standard Eurobarometer 90. Consultado a 13.05.2019 em: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>
- DG COMM (2018c) - Future of Europe (including "Climate change"). Eurobarometer 479, October 2018 - November 2018. Consultado a 13.05.2019 em: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/85651>
- DG COMM (2013) - Opinião pública na União Europeia, Standard Eurobarometer 80. Consultado a 13.05.2019 em: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/1123>
- EUROPEAN PARLIAMENT (2019) - European election results - 2014 - European Union - Results by political group - Constitutive session - 1 July 2014. Consultado a 13.05.2019 em: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/previous-elections>
- PORDATA (2015) - Taxa de abstenção nas eleições para o Parlamento Europeu, Assembleia da República, Presidência ad República e Autarquias Locais: total, residentes em Portugal e residentes no estrangeiro. Consultado a 13.05.2019 em: <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela/5781480>