

# LIMITAÇÃO DE MANDATOS



Coordenadores

**Francisco Veiga**

**Linda Veiga**

**Bruno Fernandes**

**João Martins**







Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso  
1099-081 Lisboa  
Telf: 21 001 58 00  
ffms@ffms.pt

© Fundação Francisco Manuel dos Santos  
Maio de 2017

Director de Publicações: António Araújo

Título: Limitação de mandatos: O impacto nas finanças locais e na participação eleitoral

Autores: Francisco Veiga  
Linda Veiga  
(Coordenadores)  
Bruno Fernandes  
João Martins

Revisão do texto: Susana Pina

Design: Inês Sena  
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8863-19-5

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

---

# LIMITAÇÃO DE MANDATOS

---

**O impacto nas finanças locais  
e na participação eleitoral**

---

Coordenadores

Francisco Veiga

Linda Veiga

Bruno Fernandes

João Martins



---

# LIMITAÇÃO DE MANDATOS

---

**O impacto nas finanças locais  
e na participação eleitoral**

---





# ÍNDICE

---

## Limitação de mandatos

---

11	Agradecimentos
	Capítulo 1
13	Introdução
	Capítulo 2
17	Limitação de mandatos no poder local
17	2.1. Vantagens e desvantagens
19	2.2. Panorama internacional
19	2.3. Literatura internacional
	Capítulo 3
25	Autarcas e eleições
26	3.1. Presidentes de câmaras municipais
41	3.2. Limitação de mandatos aos presidentes das juntas de freguesia
45	3.3. Opiniões de autarcas
	Capítulo 4
51	Efeitos da limitação de mandatos nas finanças locais
52	4.1. Dados e modelos econométricos
56	4.2. Responsabilização e experiência
59	4.3. Heterogeneidade na atuação dos autarcas impedidos de se recandidatar
60	4.4. Ciclos político-orçamentais
67	4.5. Robustez dos resultados
	Capítulo 5
69	Efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral
69	5.1. Evolução e distribuição geográfica da participação eleitoral
76	5.2. Dados e modelos econométricos
81	5.3. Resultados para os municípios
87	5.4. Resultados para as freguesias
91	5.5. Robustez dos resultados
	Capítulo 6
93	Conclusões
97	Referências Bibliográficas

---

## ANEXOS

### Anexo 1

- 103 Lei n.º 46/2005 de 29 de Agosto<sup>1</sup>
- 103 Artigo 1.º Limitação de mandatos dos presidentes  
dos órgãos executivos das autarquias locais
- 103 Artigo 2.º Entrada em vigor

### Anexo 2

- 105 Questionário

### Anexo 3

- 107 Lista dos presidentes de câmara impedidos  
de se recandidatar em 2013

### Anexo 4

- 117 Estatísticas descritivas para a amostra utilizada no Capítulo 4

### Anexo 5

- 119 Estatísticas descritivas para a amostra  
de municípios utilizada no Capítulo 5

### Anexo 6

- 121 Estatísticas descritivas para a amostra de 2163  
freguesias utilizada no Capítulo 5

- 122 Índice de tabelas

- 123 Índice de figuras

## Agradecimentos

Este estudo beneficiou dos comentários e sugestões de Albert Solé-Ollé, António Tavares, Benny Geys, Daniele Bondonio, Erik Snowberg, Fabio Padovano, Henry Chappell, João Cerejeira, Mariana Lopes da Fonseca, Miguel Portela, Pedro Magalhães, Susana Peralta e Toke Aidt aos artigos elaborados no âmbito do mesmo.

Estamos gratos aos vinte presidentes e ex-presidentes de câmara que responderam ao questionário proposto. Agradecemos, também, a Bernardino Benito, Florian Chatagny, Geert Jennes, Jan Fidrmuc, Jan-Egbert Sturm, Marc-Daniel Moessinger, Jon Fiva, Krisztina Kis-Katos, Lars-Erik Borge e Lucie Sedmihradská pelas informações prestadas acerca da existência, ou não, de limites à renovação sucessiva de mandatos de titulares de cargos políticos a nível subnacional nos seus países de origem e de trabalho.

Finalmente, estamos agradecidos a Sónia Tavares e a Maria João Rodrigues, da Direção de Serviços de Apoio Técnico e Estudos Eleitorais e Administração Eleitoral, do Ministério da Administração Interna, pela partilha de dados relativos aos eleitos locais.



# Capítulo 1

## Introdução

A entrada em vigor da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, assinala a introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, que passaram a estar sujeitos ao limite de eleição para três mandatos consecutivos. No entanto, aqueles que estavam a cumprir pelo menos o terceiro mandato à data da entrada em vigor da Lei, em 1 de janeiro de 2006, puderam candidatar-se nas eleições de 2009. Assim, as eleições autárquicas de 2013 constituem um marco na história do poder local português. Em virtude da Lei n.º 46/2005, ficaram impedidos de se recandidatar 160 presidentes de câmara municipal e 884 presidentes de junta de freguesia que até então exerciam funções sem qualquer tipo de constrangimento temporal.

Esta legislação assentou, em termos constitucionais, fundamentalmente no artigo n.º 118 da Constituição da República Portuguesa (CRP), que prevê o princípio da renovação. Este artigo estipula que: 1) ninguém pode exercer a título vitalício qualquer cargo político de âmbito nacional, regional ou local; 2) a lei pode determinar limites à renovação sucessiva de mandatos dos titulares de cargos políticos executivos.<sup>1</sup> No âmbito do poder local, a perpetuação de um elevado número de autarcas no exercício das suas funções fez com que os atos eleitorais fossem considerados insuficientes para garantir a observância do princípio da renovação. A Lei que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais pretende assim garantir uma maior equidade na participação dos cidadãos nos cargos políticos (Neves, 2013), tendo sido aprovada pela Assembleia da República em agosto de 2005.

A falta de clareza da Lei n.º 46/2005, relativamente a dois aspetos em particular, gerou dificuldades na sua implementação. Em primeiro lugar, a Lei não elucidava se autarcas cessantes, com três ou mais mandatos consecutivos no exercício do cargo, podiam concorrer imediatamente noutra câmara municipal ou junta de freguesia. Em segundo lugar, na sequência da reorganização administrativa do território das freguesias (Lei n.º 11-A/2013), a Lei não esclarecia se um presidente de junta de freguesia, impedido de se recandidatar

<sup>1</sup> O n.º 2 do artigo n.º 118 foi aditado pela sexta revisão constitucional (Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho), permitindo assim a introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos autarcas.

<sup>2</sup> Com base neste critério, em caso de dúvida, deve preferir-se a interpretação que reconheça maior garantia aos direitos fundamentais.

na freguesia onde havia exercido três ou mais mandatos consecutivos, podia ser imediatamente candidato a uma agregação de freguesias que a incluísse. Estas duas questões foram analisadas pelo Tribunal Constitucional que, com base no critério *in dubio pro libertate*,<sup>2</sup> deliberou no sentido de permitir as candidaturas dos autarcas que se encontravam nas situações acima descritas.

A imposição de limites ao número consecutivo de mandatos de detentores de cargos políticos não é inédita em Portugal, uma vez que se aplica, desde a Constituição de 1976, um limite de dois mandatos consecutivos ao Presidente da República. Vários outros países restringem o número de mandatos consecutivos dos chefes de Estado, de forma a evitar a sua perpetuação no poder. O México e os EUA estão entre os países que há mais tempo aplicam tais restrições. No primeiro, o limite é de um só mandato, desde 1917, enquanto no segundo é de dois mandatos, desde 1951 (XXII Emenda à Constituição). No que diz respeito ao exercício de cargos políticos subnacionais, o estabelecimento de restrições ao número de mandatos consecutivos é menos frequente no panorama internacional. Um dos casos mais estudados é o dos EUA, onde vários estados optaram por introduzir, sobretudo desde a década de 1980, limitações ao número de mandatos exercidos pelos governadores e membros dos seus parlamentos estaduais. Em países como o Brasil, as Filipinas e a Suíça (entre outros) existem também restrições ao nível estadual/cantonal. Já em municípios, tanto quanto sabíamos, apenas no Brasil, em Itália, nas Filipinas, em Taiwan e em Portugal existem limites à renovação sucessiva de mandatos de autarcas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Em alguns Länder alemães (Baviera e Baden-Württemberg) é impedida a recandidatura a autarcas que tenham atingido a idade de reforma. No entanto, estes são casos diferentes, uma vez que a limitação não se aplica ao número consecutivo de mandatos exercidos.

As vantagens e desvantagens da imposição de limites ao número consecutivo de mandatos têm sido amplamente discutidas, mas não é consensual se, de uma forma geral e em que contextos, estes são desejáveis. Neste trabalho, centramos a nossa atenção sobre os possíveis efeitos nas finanças locais e na participação eleitoral.

No que diz respeito às políticas económicas adotadas, de acordo com Smart e Sturm (2013), a limitação de mandatos pode aumentar a preocupação dos governantes com o interesse público uma vez que, ao eliminar os potenciais benefícios próprios que decorrem da permanência no cargo, diminui a preocupação dos mesmos com a opinião pública. No entanto, de acordo com Besley e Case (1995), Alt *et al.* (2011) e Bonfiglioli e Gancia (2013), a limitação de mandatos pode também ter efeitos negativos, ao reduzir os esforços dos governantes para construir uma boa reputação e ao restringir a capacidade das eleições para funcionarem como um mecanismo de escrutínio da competência dos governantes. Quanto ao impacto da limitação de mandatos sobre a participação eleitoral, a literatura é inconclusiva e extremamente escassa. Tanto quanto sabemos, apenas existem dois trabalhos (Hajnal e Lewis,

2003; Nalder, 2007) sobre este tema e ambos analisam eleições no estado da Califórnia. O primeiro conclui que não existe qualquer efeito da limitação de mandatos sobre a participação eleitoral, enquanto o segundo argumenta que o efeito é negativo.

Assim, a controvérsia em torno dos efeitos da limitação de mandatos e o facto de a maioria das análises incidir sobre os estados dos EUA tornam especialmente relevante o estudo de outros países, com contextos institucionais, económicos e sociais diferentes. Adicionalmente, a introdução de limites ao número de mandatos autárquicos em Portugal constitui uma “experiência natural”, pouco usual nas ciências sociais, que proporciona uma oportunidade única para analisar o impacto desta alteração legislativa no comportamento dos eleitos e dos eleitores.

Relativamente aos presidentes de câmaras municipais, o presente estudo analisa o impacto que os incentivos oferecidos pela possibilidade de reeleição têm nas suas decisões, investigando se os autarcas impedidos de se recandidatar gerem as finanças municipais de forma diferente dos demais. Quanto ao comportamento dos eleitores, procura-se determinar se a participação eleitoral nas eleições autárquicas, tanto nos municípios como nas freguesias, foi afetada pela limitação dos mandatos. Com vista a melhor enquadrar o impacto da Lei n.º 46/2005, é também efetuada uma análise detalhada das implicações da limitação dos mandatos autárquicos, e uma comparação das características dos presidentes de câmara municipal e de junta de freguesia, antes e depois das eleições locais de 2013.

A estrutura do relatório é a seguinte: no capítulo 2 são discutidos os argumentos a favor e contra o estabelecimento de limites ao número consecutivo de mandatos, sendo também enunciadas as conclusões de vários estudos internacionais que analisam esta temática; no capítulo 3 é feita uma análise descritiva do poder local português, em particular durante o período 2009–2017, no qual se situam os dois mandatos em que a lei da limitação de mandatos teve efeitos práticos; os capítulos 4 e 5 constituem o cerne do trabalho e apresentam análises econométricas, respetivamente sobre o impacto da limitação de mandatos nas finanças municipais e na participação eleitoral; por fim, o capítulo 6 contém as principais conclusões do estudo.





## Capítulo 2

---

### Limitação de mandatos no poder local

---

Este capítulo começa por discutir os principais argumentos a favor e contra o estabelecimento de limites ao número de mandatos em cargos políticos. Segue-se uma descrição do panorama internacional quanto à aplicação destes limites aos governos subnacionais. Finalmente, são resumidas as principais conclusões dos estudos internacionais que analisam o tema, atribuindo particular destaque aos que se debruçam sobre os efeitos nas finanças locais e na participação eleitoral.

---

#### 2.1. Vantagens e desvantagens

---

A discussão teórica e os estudos empíricos sobre a limitação de mandatos sucessivos têm permitido uma melhor identificação das suas possíveis vantagens e desvantagens, assim como a aferição do seu impacto em contextos específicos (em diferentes países, cargos políticos nacionais ou regionais/municipais, cargos executivos ou legislativos).

No que diz respeito às potenciais vantagens da limitação de mandatos relativamente à atuação dos governantes, tem sido atribuída uma grande ênfase à diminuição do eleitoralismo, isto é, de situações em que o político no poder tira partido dos instrumentos de política económica à sua disposição para ampliar as suas hipóteses de reeleição. A título de exemplo, refere-se o aumento da despesa pública em componentes facilmente visíveis pelo eleitorado, como a construção e a requalificação de infraestruturas. Ao eliminar os incentivos dos governantes para implementar medidas eleitoralistas, a limitação de mandatos pode evitar as consequências nefastas de decisões que apenas têm em consideração objetivos de curto prazo. Outra possível vantagem da limitação de mandatos reside no afastamento do poder de políticos que, devido à sua antiguidade, estabeleceram na região um conjunto de relações interpessoais que podem afetar as suas decisões. Em casos extremos, o poder político pode ser influenciado por grupos de interesse que apenas visam o seu interesse próprio, com prejuízos para a população em geral.

Têm também sido apontadas várias desvantagens da limitação de mandatos. Por um lado, esta pode reduzir o esforço dos governantes para construir uma boa reputação pública, uma vez que a impossibilidade de reeleição diminui a relevância da mesma. Adicionalmente, a limitação de mandatos afasta do poder indivíduos com experiência acumulada, a qual poderá estar associada a maior competência no exercício do cargo. Com efeito, admitindo que as eleições constituem um mecanismo de escrutínio político que permite aos eleitores escolher o candidato mais adequado para o lugar, a reeleição dos titulares de cargos públicos pode ser encarada como um sinal da competência dos mesmos. Neste entendimento, a limitação de mandatos é nefasta uma vez que os novos dirigentes que substituem os políticos limitados são menos experientes e, pelo menos no curto prazo, conhecem pior o território que administram e os processos administrativos inerentes à gestão pública. Há ainda quem argumente que a limitação de mandatos colide com os ideais democráticos por impedir alguns indivíduos de se candidatarem a um cargo político.

Para além dos potenciais efeitos acima enumerados, mais relacionados com a atuação dos governantes, a limitação de mandatos pode também afetar o comportamento dos eleitores, nomeadamente no que toca à participação em atos eleitorais. Nesse sentido, são de seguida elencados os argumentos que justificam possíveis impactos no número de indivíduos que opta por exercer o direito de voto.

A limitação de mandatos pode ter um efeito positivo na participação eleitoral por duas vias. Em primeiro lugar, ao aumentar o número de disputas eleitorais nas quais não há um presidente em funções como candidato diminui potenciais vantagens eleitorais que decorrem da permanência no poder, tornando as eleições mais equilibradas e competitivas. Eleições mais disputadas tendem a atrair mais cidadãos às urnas uma vez que incrementam a probabilidade de o voto ser decisivo. Adicionalmente, eleições mais competitivas podem despertar maior interesse na comunicação social (diminuindo os custos de obtenção de informação por parte dos eleitores) e incentivar os partidos a investir mais nas campanhas eleitorais, o que também pode elevar a participação eleitoral. Em segundo lugar, a limitação de mandatos pode mitigar algumas das causas do alheamento, desconfiança e frustração dos eleitores relativamente ao poder instalado, fatores comumente associados a elevadas taxas de abstenção.

Por outro lado, é igualmente concebível que a limitação de mandatos tenha um impacto negativo na participação eleitoral. Esse efeito pode resultar do afastamento de candidatos experientes e com uma elevada reputação que atraem eleitores para as urnas. Eleições disputadas por candidatos relativamente pouco conhecidos podem levar a algum desinteresse e menor envolvimento dos eleitores.

---

## 2.2. Panorama internacional

---

Desde a década de 1990 que os efeitos da limitação de mandatos têm vindo a ser analisados internacionalmente. No entanto, a grande maioria dos estudos incide sobre os Estados Unidos da América. Na última década, surgiram alguns trabalhos que analisam outros países e, muito recentemente, o caso português. De acordo com o que conseguimos apurar, existem limites à renovação sucessiva de mandatos no exercício de funções políticas ao nível local/regional nos países que constam na Tabela 1.

**Tabela 1.** Países com limitação de mandatos ao exercício de cargos locais regionais

País	Limite	Cargo
Brasil	2 mandatos de 6 anos	Governadores dos estados e do distrito federal Prefeitos dos municípios
Espanha	2 mandatos de 4 anos	Presidentes das comunidades autónomas de Castilla-La Mancha, Múrcia e Extremadura
EUA	Número de mandatos variável, consoante o estado	Governadores e legisladores de alguns estados
Filipinas	3 mandatos de 3 anos	Todos os cargos políticos a nível subnacional
Itália	2 mandatos de 5 anos	Presidentes de câmaras municipais
Portugal	3 mandatos de 4 anos	Presidentes de câmaras municipais Presidentes de juntas de freguesia
Suíça	Número de mandatos variável, consoante o concelho confederado	Governo e membros do parlamento de alguns concelhos confederados
Taiwan	2 mandatos de 4 anos	Presidentes das cidades e vilas ( <i>City and township mayors</i> )

---

## 2.3. Literatura internacional

---

Existe um número considerável de estudos que analisam os efeitos da limitação de mandatos em diversos aspetos, entre os quais destacamos: a política orçamental (Alt *et al.*, 2011; Besley e Case, 1995, 2003; Cummins, 2012; Keele *et al.*, 2013; Lewis, 2012); os ciclos político-orçamentais (Klein e Sakurai, 2015; List e Sturm, 2006; Rose, 2006); a corrupção (Ferraz e Finan, 2011); a afetação de transferências intergovernamentais com o objetivo de obter vantagens eleitorais (Aidt e Shvets, 2012; Bernhardt *et al.*, 2004); a participação eleitoral (Nalder, 2007); a competição eleitoral e o financiamento de campanhas eleitorais (Ansolabehere e Snyder Jr, 2004; Hall, 2014; Masket e Lewis, 2007); as decisões de carreira (Lazarus, 2006; Powell, 2000); o esforço dos legisladores (Dal Bó e Rossi, 2011). Para uma revisão da literatura sugere-se a leitura de Mooney (2009).

Apresenta-se, de seguida, uma descrição dos resultados obtidos pelos trabalhos que se centram nas duas temáticas que constituem o objeto deste estudo: as finanças públicas locais e a participação eleitoral.

### **2.3.1. Efeitos nas finanças públicas**

Uma questão fundamental em Economia Política é averiguar se as eleições e, mais concretamente, a possibilidade de reeleição afeta as políticas públicas. Como a probabilidade de um político ser reconduzido depende da avaliação que os eleitores fazem do seu desempenho, a possibilidade de reeleição faz com que o político se preocupe com a sua reputação, contribuindo para aproximar os interesses do mesmo com os do eleitorado. De acordo com Barro (1973), a melhor forma de alinhar os objetivos dos políticos com os do eleitorado é através da realização de eleições. Para além de criarem incentivos para que as políticas implementadas vão ao encontro dos interesses dos cidadãos, as eleições oferecem também aos eleitores a possibilidade de retirar do poder políticos incompetentes, ou seja, que não se comportam de acordo com o bem-estar geral (Ferejohn, 1986). No entanto, a capacidade de as eleições funcionarem como um mecanismo de avaliação da competência dos governantes tem limitações, nomeadamente quando o acesso à informação é assimétrico. Se os eleitores dispuserem de menos informação que os políticos, estes últimos podem tirar partido da assimetria e adotar medidas para conquistar votos (Rogoff, 1990; Harrington, 1993).

O estudo sobre o impacto da limitação de mandatos nas finanças públicas é relativamente recente, tendo contribuído para o arranque desta literatura a investigação de Besley e Case (1995). Conforme foi referido anteriormente, a maioria dos trabalhos centra-se nos estados dos EUA, investigando os efeitos quer nas decisões do poder executivo, quer nas decisões do poder legislativo.

No caso dos governadores dos estados americanos, os estudos têm vindo a encontrar diferenças significativas no desempenho orçamental de estados com e sem limitação de mandatos. De acordo com Besley e Case (1995, 2003) e Alt *et al.* (2011), nos estados onde o número de recandidaturas está limitado, as receitas e as despesas públicas tendem a ser mais elevadas e o rendimento menor, uma vez que os governadores estão menos preocupados com os efeitos das políticas adotadas na sua reputação. Alt *et al.* (2011) salientam que é necessário separar dois efeitos possíveis da limitação de mandatos no desempenho dos governadores. Por um lado, a possibilidade de recandidatura torna os governadores mais responsáveis uma vez que o seu desempenho será avaliado em eleições. Por outro lado, à medida que permanecem no poder os governadores acumulam experiência e já foram sufragados em eleições pelo que serão, à partida,

mais competentes. Os resultados da sua análise sugerem que o crescimento económico é maior, enquanto as despesas públicas, os impostos e os custos da dívida pública são menores, quando os governadores se podem recandidatar a um novo mandato (efeito responsabilização) e quando os governadores estão há mais de um mandato no poder (efeito competência). Nos estados onde o limite é de apenas dois mandatos, quando os governadores estão a exercer o segundo mandato estes dois efeitos parecem cancelar-se um ao outro.

No que respeita aos ciclos político-orçamentais, a limitação de mandatos não parece influenciar as despesas dos estados americanos quando as eleições estão próximas. Na interpretação de Rose (2006), este resultado revela que mesmo os governadores impedidos de se recandidatar se preocupam em manter uma boa reputação, para aumentar a probabilidade do candidato do seu partido ser eleito ou porque tencionam candidatar-se a outro cargo. No entanto, analisando as despesas ambientais, List e Sturm (2006) concluem que quando o eleitorado é pró-ambiental, os governadores elegíveis são mais despesistas em época eleitoral que os que se encontram limitados.

Por sua vez, no que toca aos efeitos da limitação de mandatos na atuação do poder legislativo dos estados americanos, os estudos revelam-se inconclusivos no que diz respeito às despesas estaduais. Bails e Tieslau (2000) concluem que a limitação de mandatos leva a uma diminuição das despesas, Erler (2007) chega ao resultado oposto, enquanto Reed *et al.* (1998) e Keele *et al.* (2013) argumentam que não há qualquer efeito. No entanto, os trabalhos que analisam o défice (Cummins, 2012) e o *rating* das obrigações dos estados (Lewis, 2012), evidenciam um impacto negativo desta lei e argumentam que o mesmo decorre da perda de legisladores com experiência e de uma visão orçamental de longo prazo. Existem também estudos (Bernhardt *et al.*, 2004; Aidt e Shvets, 2012) que revelam uma diminuição das transferências federais para os distritos eleitorais onde os legisladores não se podem recandidatar devido à limitação de mandatos.

Para analisar os efeitos da limitação de mandatos aos chefes de executivo nacional são normalmente utilizadas bases de dados que abrangem vários países. Johnson e Crain (2004) concluem que a limitação de mandatos tem impacto nas contas públicas e que este depende de o limite ser de um ou de dois mandatos. Quando o chefe de executivo só pode cumprir um mandato, as despesas e os impostos tendem a ser mais elevados no longo prazo, sendo o comportamento destas variáveis mais volátil quando os governantes podem estar no poder dois mandatos consecutivos. Já segundo Dalle Nogare e Ricciutti (2011) a limitação de mandatos não tem impacto nas finanças públicas quando todos os países são considerados em simultâneo, mas nos

países presidencialistas os chefes de executivo que não se podem recandidatar diminuem a despesa pública no último mandato.

Os estudos sobre limitação de mandatos ao nível dos municípios são também muito escassos, em parte devido ao facto de poucos países os estabelecerem. Para o caso brasileiro, os trabalhos sugerem que a limitação de mandatos dos prefeitos está associada a um aumento das despesas, a uma diminuição do eleitoralismo na gestão da política orçamental (Klein e Sakurai, 2015) e a um aumento da corrupção (Ferraz e Finan, 2011). Já em Itália, os presidentes de câmara afetados pela limitação de mandatos tendem a fixar uma taxa do imposto sobre imóveis durante o último mandato inferior à dos autarcas que se podem recandidatar, mas esta tende a ser superior antes das eleições o que sugere uma diminuição das medidas eleitoralistas (Padovano e Petrarca, 2014). Finalmente, para o caso português, existe apenas um estudo (Lopes da Fonseca, 2016) que, focando-se nas despesas correntes, taxas municipais e taxa do imposto municipal sobre imóveis nos municípios do continente, conclui que os presidentes de câmara que não se podem recandidatar diminuem estas variáveis orçamentais.

### **2.3.2. Efeitos na participação eleitoral**

Uma questão fundamental nas sociedades democráticas consiste em perceber o que leva as pessoas a votar. De acordo com a teoria da escolha racional, a decisão de votar depende dos benefícios e custos que os indivíduos esperam obter do ato de votar. Os benefícios dependem da utilidade esperada associada à eleição do candidato favorito e da probabilidade de o voto influenciar o resultado eleitoral em favor do mesmo. Contudo, uma vez que esta última probabilidade é muito reduzida e facilmente suplantada pelos custos inerentes a votar (por exemplo, custos de deslocação até às urnas e tempo despendido), o retorno esperado líquido de votar é praticamente nulo (Downs, 1957). Assim, o facto de na realidade serem muitos os indivíduos que votam ficou conhecido como o paradoxo de votar (Grofman, 1993).

Este paradoxo levou muitos académicos a procurar motivações alternativas ou complementares para justificar a participação eleitoral. De acordo com Dhillon e Peralta (2002), as teorias para explicar os níveis observados de participação eleitoral podem ser agrupadas em cinco grupos: teorias instrumentais, teorias da expressividade do voto, teorias que restringem a racionalidade do eleitor, teorias baseadas no comportamento de grupos e teorias da informação. As explicações instrumentais assentam na ideia de que os eleitores se preocupam com as consequências do ato de votar, incluindo evitar o colapso da democracia (Downs, 1957). Dentro deste quadro teórico, quando as eleições são mais disputadas a abstenção diminui, uma vez que a probabilidade de o voto ser

decisivo aumenta, mobilizando mais eleitores às urnas (Downs, 1957; Riker e Ordeshook, 1968). As teorias do voto expressivo, dentro das quais se inserem os trabalhos de Fiorina (1976), Schuessler (2000), Hamlin e Jennings (2011), Brennan e Brooks (2013) e Blais e Galais (2016), baseiam-se no pressuposto de que as pessoas retiram bem-estar por expressarem as suas preferências através do voto, o que aumenta os benefícios da participação eleitoral. O terceiro grupo de explicações relaxa o pressuposto de que os eleitores são totalmente racionais, enquanto as explicações baseadas nas ações dos grupos exploram os mecanismos de coordenação entre os membros de grupos de eleitores, nomeadamente dos partidos políticos, que podem aumentar a probabilidade de o voto afetar o resultado eleitoral. Por último, há um conjunto de explicações que se baseia na importância da informação na decisão de votar. Trabalhos como os de Feddersen e Pesendorfer (1996, 1999) e Matsusaka (1995) apontam para a possibilidade de eleitores menos informados delegarem as decisões em eleitores mais informados.

Desde a década de 1960, muitos autores procuraram, também no plano empírico, identificar os fatores que influenciam a participação eleitoral, sendo estes agrupados, por Geys (2006) e Cancela e Geys (2016), em três categorias: fatores socioeconómicos, fatores políticos e fatores institucionais. Dentro dos fatores socioeconómicos, a maior dimensão e concentração da população e a maior proporção de minorias são geralmente apontadas como tendo efeitos negativos na participação eleitoral. Já a estabilidade da população, um maior rendimento e um maior nível médio de escolaridade, assim como uma maior homogeneidade étnica, estão geralmente associados a uma maior participação eleitoral. Dentro dos fatores políticos, a existência de eleições mais disputadas, de maiores gastos nas campanhas eleitorais e de uma maior fragmentação política parecem promover a participação eleitoral. Por sua vez, os fatores institucionais, dentro dos quais se encontra a limitação de mandatos, são descritos por Jackman (1987) e Franklin (1996) como os que mais afetam a participação eleitoral. Relativamente ao sistema eleitoral, de acordo com Blais e Arts (2006) a participação tende a ser maior em sistemas proporcionais que em sistemas maioritários. Já Garmann (2016) e Jaitman (2013) concluem que a ocorrência de várias eleições em simultâneo e a imposição do voto obrigatório aumentam a participação eleitoral, enquanto critérios mais restritivos no registo dos eleitores a diminuem.

Tirando partido do grande número de estudos que já existe sobre o tema, Cancela e Geys (2016) efetuaram uma meta-análise para perceber os determinantes da participação em eleições nacionais e locais. A análise revela que o montante despendido nas campanhas eleitorais, a competitividade das eleições e os requisitos para registo dos eleitores têm uma maior capacidade explicativa da participação em eleições nacionais, enquanto a dimensão e a composição

da população, a simultaneidade de atos eleitorais e o tipo de sistema eleitoral são mais importantes nas eleições locais.

Já no que diz respeito aos efeitos da situação económica na participação eleitoral, os estudos são escassos e pouco consensuais. Scholzman e Verba (1979) e Lau (1982) referem que há um efeito mobilizador das recessões, uma vez que nesse contexto mais pessoas querem votar para penalizarem os responsáveis políticos, enquanto Rosenstone (1982) refere precisamente o contrário. Ou seja, maior adversidade económica teria efeitos desmobilizadores no eleitorado, levando a maior abstenção. Há ainda estudos que referem que os desempregados e os mais pobres tendem a participar menos (por estarem mais preocupados com a sua subsistência), e outros estudos que não encontram qualquer relação entre a situação económica e a participação eleitoral. Por último, Martins e Veiga (2013) sugerem que existe um efeito mobilizador provocado, quer por taxas de desemprego baixas, quer por taxas de desemprego altas, verificando-se um efeito nulo quando as taxas de desemprego são moderadas.

No que concerne especificamente ao impacto da limitação de mandatos na participação eleitoral, são muito poucos os estudos existentes. Temos unicamente conhecimento de dois estudos sobre a Califórnia, com resultados divergentes, pois num deles se conclui que a limitação de mandatos tem um impacto negativo na participação eleitoral e no outro que não há qualquer efeito. O trabalho de Nalder (2007) encontra uma relação negativa entre a limitação de mandatos e a participação eleitoral mesmo tendo em consideração uma série de outras variáveis de controlo, tais como a margem de vitória em cada disputa e o nível educacional da população, que são fatores que afetam positivamente a participação. No entanto, a margem de vitória é influenciada pelo facto de o incumbente se poder recandidatar ou não. Assim, é possível que os resultados obtidos no estudo tenham sido distorcidos pela inclusão de uma variável claramente endógena. Já o trabalho de Hajnal e Lewis (2003), que usa dados de inquéritos individuais, em vez de dados eleitorais, não encontra qualquer relação estatisticamente significativa entre as duas variáveis em questão. Este estudo conclui que os fatores político-institucionais que afetam positivamente a participação eleitoral são a coincidência temporal de eleições locais com outros atos eleitorais de carácter nacional, uma menor externalização de serviços municipais, a utilização de mecanismos de decisão baseados em democracia direta e a atribuição de maior capacidade de decisão a governantes eleitos em detrimento de indivíduos nomeados.

Desta forma, é possível concluir que a relação entre limitação de mandatos e participação eleitoral está ainda pouco explorada, sendo os estudos existentes escassos, limitados a uma área geográfica específica e com conclusões ambíguas, pelo que é claramente necessária mais investigação sobre esta temática.



## Capítulo 3

### Autarcas e eleições

A Lei n.º 46/2005 introduziu um novo elemento na dinâmica do poder local português, impondo um limite de três mandatos consecutivos<sup>4</sup> aos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais – presidentes de câmaras municipais e presidentes de juntas de freguesia. O artigo 1.º da referida Lei (ver anexo 1) estabelece que, se no momento da sua entrada em vigor, os autarcas tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o terceiro mandato consecutivo, poderão ser eleitos para mais um mandato. Assim, uma vez que a Lei entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006, após as eleições autárquicas de 2005, a limitação de mandatos só teve efeitos práticos nas eleições de 2013.

Nas secções 3.1 e 3.2 são apresentados dados descritivos do poder local português, antes e após as eleições de 2013, de forma a melhor perceber eventuais diferenças que poderão derivar da introdução da limitação de mandatos. Na secção 3.1. é analisada a limitação ao exercício do cargo de presidente de câmara, e na secção 3.2., a limitação do cargo de presidente de junta de freguesia. A análise baseia-se numa extensa base de dados que abrange todos os presidentes de câmara municipal e de junta de freguesia que estiveram em funções no período 1997–2017. A base de dados contém informação sobre as características sociodemográficas dos autarcas, assim como sobre o seu percurso político. Os dados foram obtidos através da Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna e da Comissão Nacional de Eleições. Pontualmente, foi necessário recorrer a informação disponível em Almeida (2013) e na internet para colmatar lacunas nos dados.

Na secção 3.3 são descritas e analisadas as respostas de vinte presidentes e ex-presidentes de câmara a um questionário (ver anexo 2) elaborado com o objetivo de recolher opiniões e perceções de políticos locais que foram ou poderão vir a ser diretamente afetados pela lei da limitação de mandatos.

<sup>4</sup> A Lei apenas impede que os autarcas se candidatem ao mesmo cargo no quadriénio que sucede ao cumprimento do terceiro mandato consecutivo, podendo posteriormente voltar a candidatar-se.

---

### **3.1. Presidentes de câmaras municipais**

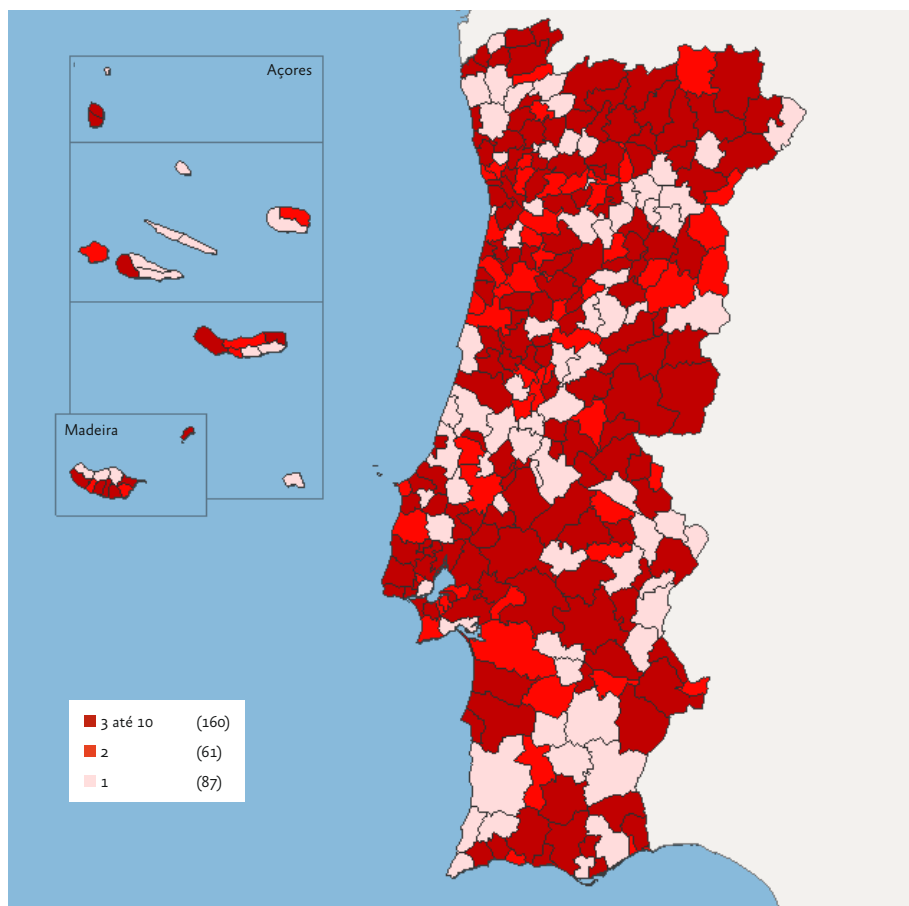
---

A análise descritiva do poder local português ao nível dos presidentes de câmaras municipais está dividida em duas partes. A primeira apresenta dados relativos ao número de mandatos consecutivos e aos anos no poder dos autarcas; aos partidos afetados pela limitação de mandatos; e à percentagem de autarcas que se recandidataram em eleições anteriores a 2013, bem como a taxa de sucesso dessas recandidaturas. A segunda parte analisa os efeitos da rotação de autarcas operada em 2013, nas características sociodemográficas dos presidentes de câmara.

#### **3.1.1. Limitação de mandatos**

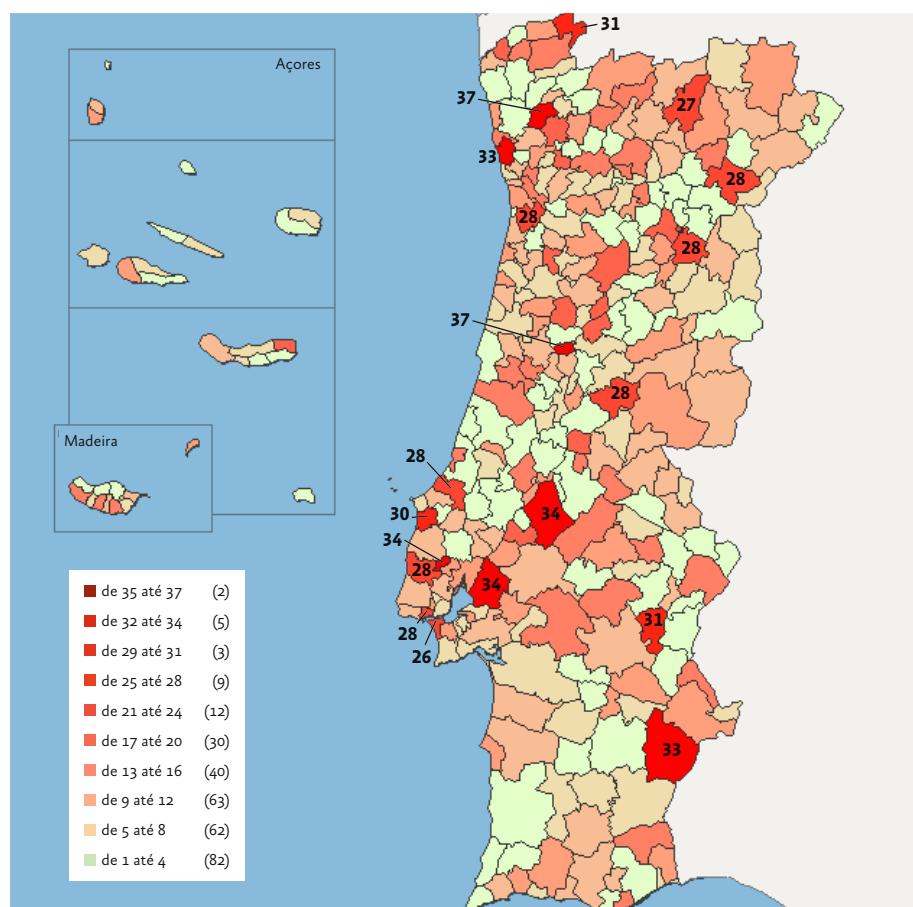
O mapa da Figura 1 contém informação relativa à antiguidade no poder dos presidentes de câmaras municipais, no início do mandato que antecedeu as eleições de 2013. Os municípios dos autarcas não reelegíveis estão representados na tonalidade mais escura do vermelho, correspondendo a tonalidade intermédia aos territórios cujos autarcas cumpriam o segundo mandato, e a tonalidade mais clara aos municípios cujos presidentes estavam no primeiro mandato. O mapa revela que a lei da limitação dos mandatos teve um impacto significativo, ao impedir 160 presidentes de câmaras municipais de se recandidatarem em 2013 (52% do total). Dos restantes presidentes de câmara, 61 estavam a cumprir o seu segundo mandato, e 87 o primeiro.

**Figura 1.** Número de mandatos consecutivos exercidos pelos presidentes de câmaras municipais, aquando da eleição de 2013



Uma vez que as primeiras eleições autárquicas, após o restabelecimento da democracia em 1974, ocorreram em 1976, o tempo de permanência no poder dos presidentes de câmara impedidos de se recandidatar nas eleições autárquicas de 2013 não é uniforme. A Figura 2 contém informação sobre o número de anos consecutivos como presidente de câmara dos autarcas em exercício no período 2009–2013. Nos municípios em que o autarca não completou o seu último mandato, o valor considerado no mapa corresponde ao número de anos que o autarca, que renunciou, esteve no poder até abandonar o cargo. Nos municípios onde o presidente da câmara municipal foi o mesmo durante mais de 24 anos, o número de anos no poder encontra-se assinalado no mapa. As tonalidades mais escuras de vermelho correspondem a um maior número de anos consecutivos no exercício do cargo, e as mais claras, a um menor número.

**Figura 2.** Anos consecutivos no exercício do cargo de presidente da câmara municipal



A Figura 2 permite-nos constatar que, apesar de existirem municípios cujos presidentes de câmara permaneceram no poder durante mais de 30 anos, a lei da limitação de mandatos atingiu sobretudo autarcas com uma antiguidade compreendida entre os 9 e os 20 anos, representando estes cerca de 83% dos autarcas afetados pela Lei. A Tabela 2 elenca os presidentes de câmara em funções, durante o período 2009–2013, com um maior número de mandatos consecutivos. Destacam-se os presidentes das câmaras municipais de Braga e de Vila Nova de Poiares que exerceram o cargo desde 1976.

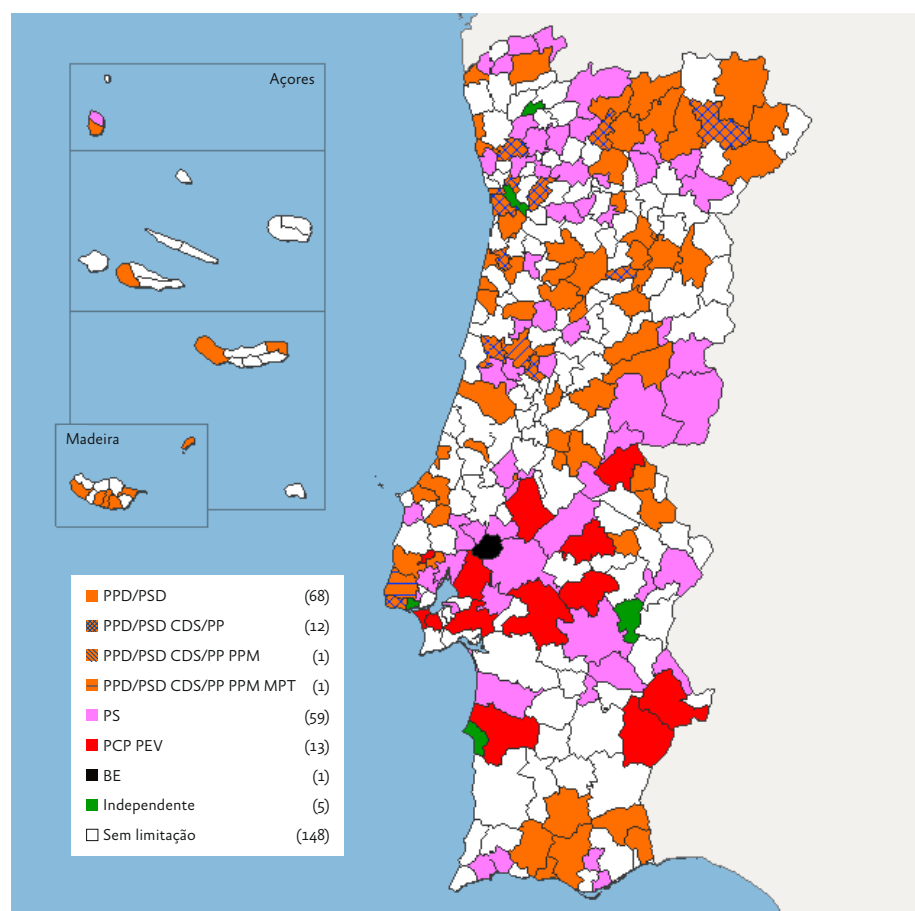
**Tabela 2.** Presidentes de câmara (2009–2013) com maior número de mandatos consecutivos no poder

Nome	Mandatos consecutivos	Município
Francisco Soares Mesquita Machado	10	Braga
Jaime Carlos Marta Soares	10	Vila Nova de Poiares
António Lopes Bogalho	9	Sobral de Monte Agraço
António José Ganhão	9	Benavente
João Manuel Rocha da Silva	9	Serpa
Sérgio Morais da Conceição Carrinho	9	Chamusca
Alfredo Falamino Barroso	8	Redondo
António Rui Esteves Solheiro	8	Melgaço
Mário Hermenegildo Moreira de Almeida	8	Vila do Conde

Outro tópico de interesse no que diz respeito à limitação dos mandatos prende-se com os partidos políticos a que pertenciam os autarcas impedidos de se recandidatar. A Figura 3 fornece informação cartográfica sobre o partido desses mesmos autarcas. Os municípios com presidentes de câmara do PPD/PSD encontram-se representados a laranja (com riscas azuis no caso da existência de uma coligação), os do PS a rosa, os do PCP-PEV a vermelho, os do Bloco de Esquerda a preto, e os municípios com autarcas independentes encontram-se representados a verde.

A Figura 3 permite concluir que 82 dos 160 autarcas afetados pela limitação de mandatos representavam o PPD-PSD (14 dos quais em coligação com o CDS-PP ou com outros partidos), 59 representavam o PS, 13 o PCP-PEV, 1 o Bloco de Esquerda e 5 eram independentes. Relativamente à distribuição geográfica dos partidos, é possível constatar que foi nas regiões NUTS III da Região Autónoma da Madeira, Alto Tâmega, Terras de Trás-os-Montes, Viseu Dão-Lafões, Beiras e Serra da Estrela e Algarve que ocorreu uma maior concentração de autarcas do PPD/PSD impedidos de se recandidatar. Relativamente aos autarcas do PS que não se puderam recandidatar, verifica-se que a sua maior concentração foi nas regiões de Alto Minho, Ave, Beira Baixa, Lezíria do Tejo e, de forma um pouco mais dispersa, na região do Alto Alentejo e no Alentejo Central. Quanto aos autarcas do PCP-PEV que não se puderam recandidatar, constata-se que estavam, na sua maioria, dispersos pelas várias regiões do Alentejo e também, em menor escala, pelas regiões do Tejo e pela Área Metropolitana de Lisboa.

**Figura 3.** Partido político dos presidentes de câmara impedidos de se recandidatar



Para uma enumeração completa dos presidentes de câmara que foram atingidos pela lei da limitação de mandatos foi construída a Tabela do anexo 3. Esta inclui o nome do autarca, o município onde exercia o cargo, o número de mandatos e de anos em que esteve no poder e o partido que o apoiava ou que o representava. Na penúltima coluna é indicado o lugar a que se candidatou cada autarca abrangido pela lei da limitação de mandatos, em 2013, no caso de ter ocorrido uma destas situações: presidência da câmara de outro município; membro integrante de uma lista candidata à câmara do município em que estava impedido de se recandidatar; presidência da assembleia desse mesmo município. Na última coluna é especificado se o autarca concluiu o último mandato, uma vez que são frequentes os casos em que presidentes afetados pela lei renunciaram ao seu mandato, dando lugar aos seus vice-presidentes.

Através dessa lista contabilizámos que, dos 160 autarcas que não se puderam recandidatar à presidência da câmara onde exerciam o mandato, 75 foram candidatos à presidência da assembleia municipal, três integraram uma lista para a

câmara e 10 candidataram-se à presidência da câmara de outro município, tendo seis deles sido eleitos. Estes são os casos de: José Agostinho Ribau Esteves, que após ter sido presidente da Câmara Municipal de Ílhavo durante 16 anos, foi eleito presidente da C.M. de Aveiro; João Manuel Rocha da Silva, que após 33 anos em Serpa (renunciou ao mandato em outubro de 2012) foi eleito em Beja; Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá, que após 19 anos (renunciou ao mandato em dezembro de 2012) à frente da C.M. de Montemor-o-Novo, foi eleito em Évora; Francisco Augusto Gaimoto Amaral, que após 20 anos em Alcoutim, foi eleito em Castro Marim; Álvaro dos Santos Amaro, que após estar 12 anos à frente da C.M. de Gouveia, foi eleito na Guarda; e Vítor Manuel Chaves de Caro Proença, que após 12 anos em Santiago do Cacém, foi eleito em Alcácer do Sal. É ainda possível acrescentar que 24 dos autarcas impedidos de se recandidatar ao município que presidiam não concluíram o seu mandato, tendo quatro deles deixado o cargo poucos meses antes da eleição de 2013.

Outra consequência direta da introdução da limitação de mandatos foi a queda abrupta na percentagem de recandidaturas. Na Tabela 3 podemos observar a evolução ao longo do tempo da percentagem de recandidaturas e do sucesso/insucesso das mesmas.

**Tabela 3.** Recandidaturas e respetivo sucesso em cada mandato

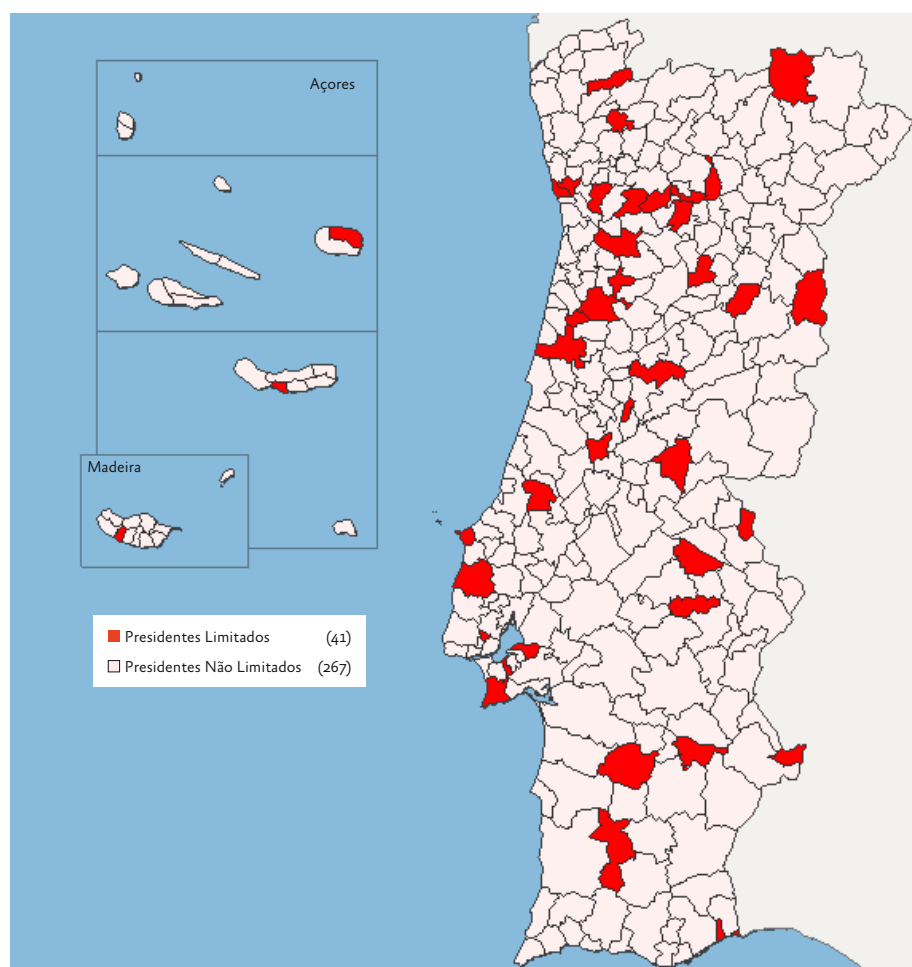
Mandato	Percentagem de autarcas que se recandidatam	Percentagem de sucesso das recandidaturas
1976-79	57,7%	40,0%
1979-82	67,9%	63,2%
1982-85	75,1%	66,5%
1985-89	77,7%	78,5%
1989-93	73,7%	80,0%
1993-97	77,1%	87,2%
1997-01	83,6%	82,7%
2001-05	82,5%	90,5%
2005-09	84,7%	84,7%
2009-13	41,8%	80,6%

É possível observar que, quase sem exceção, até ao mandato em que a limitação de mandatos passou a surtir efeito, quer a percentagem de recandidaturas quer a percentagem de sucesso das mesmas esteve sempre em crescendo. Nas eleições de 2001, 2005 e 2009 a percentagem de autarcas que se recandidataram ultrapassou os 80%, e mais de 80% dos presidentes foram reeleitos. Note-se que, em 2005, este valor ultrapassou os 90%. Como a limitação de mandatos impediu, a partir de 2010, a recandidatura de todos os autarcas com três ou mais mandatos

sucessivos no poder, a percentagem de recandidaturas no mandato 2009–2013 acabou por ser a mais baixa de sempre (41,8%), já que apenas os autarcas que estavam no seu primeiro ou segundo mandato se puderam recandidatar. Na verdade, a percentagem de recandidaturas entre aqueles que se puderam recandidatar foi de cerca de 87%, o que está em linha com a tendência crescente da percentagem de recandidaturas ao longo dos anos. Já na percentagem de sucesso das recandidaturas, o efeito da limitação de mandatos não é tão evidente.

Por último, é apresentado um mapa (Figura 4) onde se encontram representados a vermelho os municípios cujos autarcas não serão reelegíveis em 2017. Com base na Figura 4 é possível verificar que 41 autarcas serão afetados pela lei da limitação de mandatos em 2017. Estes 41 autarcas representam cerca de 67% dos 61 autarcas cujos municípios na Figura 1 estavam representados na tonalidade intermédia de vermelho (os que estavam no segundo mandato). Dos restantes 20, 8 não se recandidataram e 12 foram derrotados nas eleições de 2013.

**Figura 4.** Municípios cujos autarcas não são reelegíveis em 2017





### 3.1.2. Caracterização dos autarcas

O estabelecimento da limitação de mandatos deu origem a uma renovação dos presidentes de câmara em exercício e, conseqüentemente, a mudanças nas suas características gerais. Esta secção procura ilustrar as alterações nas características dos autarcas, do mandato 2009–2013 para o mandato 2013–2017, assim como comparar as características dos autarcas que foram afetados pela lei da limitação de mandatos com as dos autarcas que não foram afetados e com as dos autarcas que substituíram, no mandato 2013–2017, aqueles que não se puderam recandidatar.

A Tabela 4 apresenta informação sobre a idade dos presidentes de câmara no início do mandato 2009–2013 e no início do mandato 2013–2017. Para a comparação utilizámos o primeiro ano de cada mandato, uma vez que há autarcas que não concluem os seus mandatos.

**Tabela 4.** Idade dos autarcas no início dos mandatos 2009–2013 e 2013–2017

Ano	2010						2014**					
	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max
Idade	52,9	29	47	54	58	74	50,1	30	43	50	56	72

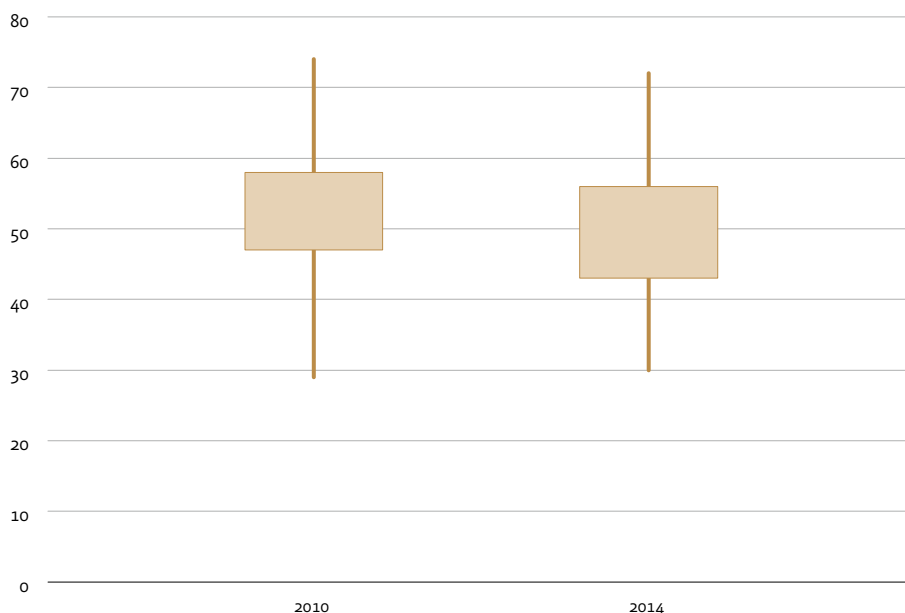
\* p25, p50 e p75 correspondem aos percentis 25, 50 e 75, da distribuição das idades dos autarcas.

\*\* Neste ano, está em falta a idade de um autarca.

Em termos médios, a idade dos autarcas em 2010 era de 52,9 anos, e em 2014 era de 50,1 anos. Quer isto dizer que em média, os autarcas em 2010 eram 2,8 anos mais velhos que os autarcas em 2014. Em 2010, o autarca mais novo tinha 29 anos e o mais velho 74 anos, enquanto em 2014 o mais novo tinha 30 anos e o mais idoso 72 anos. Assim sendo, verifica-se que à aplicação da limitação de mandatos se sucedeu uma diminuição da idade média dos autarcas de quase 3 anos; o que não é surpreendente, uma vez que muitos dos autarcas que não se puderam recandidatar apresentavam uma idade consideravelmente superior a qualquer das médias de ambos os grupos considerados na Tabela 4.

As diferenças entre as distribuições das idades dos dois grupos são mais facilmente percetíveis através da Figura 5. Nesta, os extremos inferior e superior das linhas verticais representam, respetivamente, o mínimo e o máximo das distribuições das idades, enquanto a caixa tem como limite inferior e superior, respetivamente, o percentil 25 e o percentil 75 da mesma distribuição. Assim sendo, dentro dos limites das caixas estão representadas as idades de 50% dos presidentes de cada grupo.

**Figura 5.** Idade dos autarcas no início dos mandatos 2009–2013 e 2013–2017 (mínima, máxima e percentis)



É visível na Figura 5 que o intervalo entre os percentis 25 e 75 não só é mais amplo em 2014 do que em 2010, como também tem limites inferiores e superiores de menor valor. Isto significa que a implementação da lei da limitação de mandatos foi seguida de algum rejuvenescimento e de uma menor concentração das idades dos autarcas na faixa etária dos 50 aos 60 anos.

Para melhor se compreender o impacto da limitação de mandatos no rejuvenescimento dos autarcas, foi efetuada uma decomposição do universo em análise: presidentes afetados pela limitação de mandatos em 2009–2013, presidentes não afetados pela limitação de mandatos em 2009–2013, e substitutos dos autarcas que não se puderam recandidatar. A Tabela 5 fornece informação sobre essa decomposição.

**Tabela 5.** Idade, em 2010, dos presidentes de câmara afetados pela lei da limitação de mandatos e dos não afetados; e idade, em 2014, dos presidentes de câmara que substituíram presidentes impedidos de se recandidatar

Ano	2010											
Grupo	Afetados						Não Afetados					
Idade	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max
	56,8	38	53	56	61	74	48,7	29	43	49	54,5	64

Ano	2014**					
Grupo	Substitutos					
Idade	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max
	49,5	30	43	49	56	72

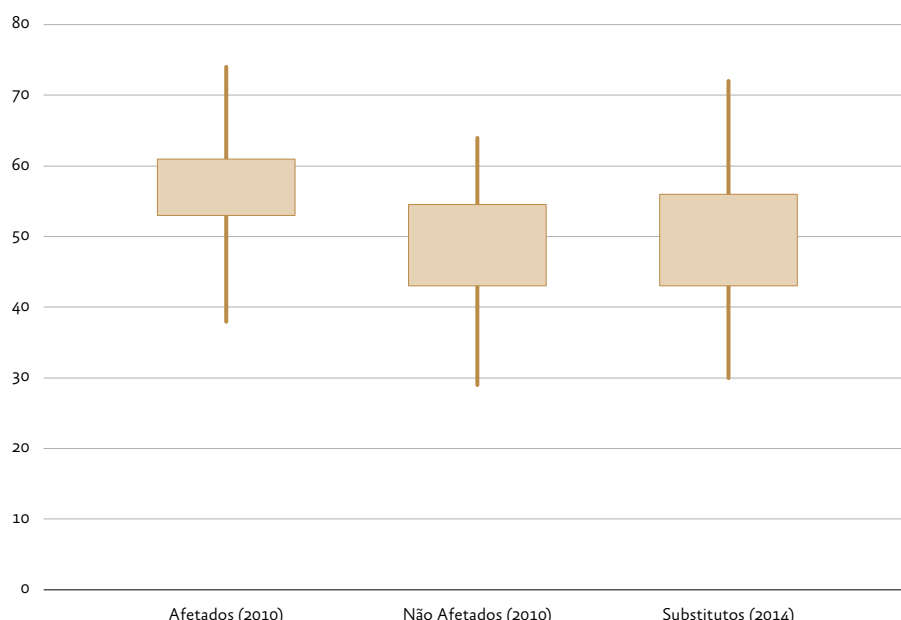
\* p25, p50 e p75 correspondem aos percentis 25, 50 e 75, da distribuição das idades dos autarcas.

\*\* Neste ano, está em falta a idade de um autarca.

É possível verificar, na Tabela 5, que a média das idades dos autarcas que não se puderam recandidatar é consideravelmente superior à dos que se puderam recandidatar e, também, que os primeiros deram lugar a autarcas mais jovens. De facto, a média das idades dos autarcas afetados pela limitação de mandatos é superior em cerca de 8,1 anos à dos que se puderam recandidatar e superior em cerca de 7,3 anos à dos autarcas que os substituíram, o que ajuda a explicar a diminuição da média de idades a nível nacional reportada na Tabela 4.

A Figura 6, à semelhança da Figura 5, torna as diferenças referidas no parágrafo anterior mais perceptíveis. Uma vez mais, os extremos inferior e superior das linhas verticais representam, respetivamente, o mínimo e o máximo das distribuições das idades, enquanto a caixa tem como limite inferior e superior, respetivamente, o percentil 25 e o percentil 75 da mesma distribuição, implicando que, dentro dos limites da caixa estão representadas as idades de 50% dos presidentes de cada grupo.

**Figura 6.** Idade, em 2010, dos presidentes de câmara afetados pela lei da limitação de mandatos e dos não afetados; e idade, em 2014, dos presidentes de câmara que substituíram presidentes impedidos de se recandidatar (mínima, máxima e percentis)



Através da Figura 6 fica explícito que o grupo dos afetados é aquele que se caracteriza por uma menor dispersão de idades, havendo uma grande concentração na faixa etária dos 50 aos 60 anos. Por sua vez, o grupo dos substitutos, que é o que possui uma distribuição de idades mais ampla, é também aquele em que há uma menor concentração numa faixa etária específica. Já a distribuição do grupo dos não afetados, embora um pouco mais comprimida, tende a assemelhar-se mais à distribuição dos substitutos.

Além da idade, importa olhar para a evolução de outras características dos presidentes de câmara para tentar perceber até que ponto a limitação de mandatos pode ter alterado o perfil dos autarcas portugueses. Na Tabela 6 e na Tabela 7 encontra-se informação relativa ao número e à percentagem de autarcas com curso superior, do sexo feminino, naturais do concelho e residentes no concelho do município que presidem. Na Tabela 6 encontram-se os valores absolutos e as percentagens para o total dos autarcas possuidores de cada uma das características enumeradas, no início dos dois mandatos aqui considerados.

**Tabela 6.** Outras características dos autarcas no início dos mandatos 2009–2013 e 2013–2017

Ano	2010		2014	
	Valor absoluto	%	Valor absoluto	%
Curso Superior	246*	81,5%	262*	87%
Mulheres	23	7,5%	22	7,1%
Naturais do Concelho	199	64,6%	175	56,8%
Residentes no Concelho	279	90,6%	279	90,6%

\* Está em falta informação relativa às habilitações literárias de seis autarcas.

A partir da Tabela 6 é possível constatar que a maioria dos autarcas, em ambos os mandatos, tem curso superior, é homem, e é natural e residente no concelho da câmara a que preside. Verifica-se ainda que o número e a percentagem de autarcas do sexo feminino e de autarcas que residem no concelho da câmara que dirigem não sofreram praticamente qualquer alteração entre os dois mandatos em questão. Por sua vez, a percentagem de autarcas com curso superior aumentou de 81,5% em 2010 para 87% em 2014, e a percentagem de autarcas naturais do concelho que presidem diminuiu de 64,6%, em 2010, para 56,7% em 2014.

Na Tabela 7, a informação relativa às mesmas características contidas na Tabela 6 encontra-se subdividida por grupos: autarcas afetados pela lei da limitação de mandatos; autarcas não afetados; e autarcas que substituíram os impedidos de se recandidatar. Importa clarificar que, no caso desta tabela, é mais elucidativo olhar para as percentagens do que para os valores absolutos, uma vez que o número total de indivíduos não é igual nos três grupos.

**Tabela 7.** Outras características dos presidentes de câmara afetados e não afetados pela lei da limitação de mandatos; e dos presidentes de câmara que substituíram autarcas impedidos de se recandidatar

Ano	2010				2014	
	Afetados		Não Afetados		Substitutos	
	Número	%	Número	%	Número	%
Curso Superior	122*	77,7%	124*	85,5%	137**	87,8%
Mulheres	12	7,5%	11	7,4%	11	6,9%
Naturais do Concelho	108	67,5%	91	61,5%	90	56,3%
Residentes no Concelho	144	90%	135	91,2%	144	90%

\* Está em falta informação relativa às habilitações literárias de três autarcas.

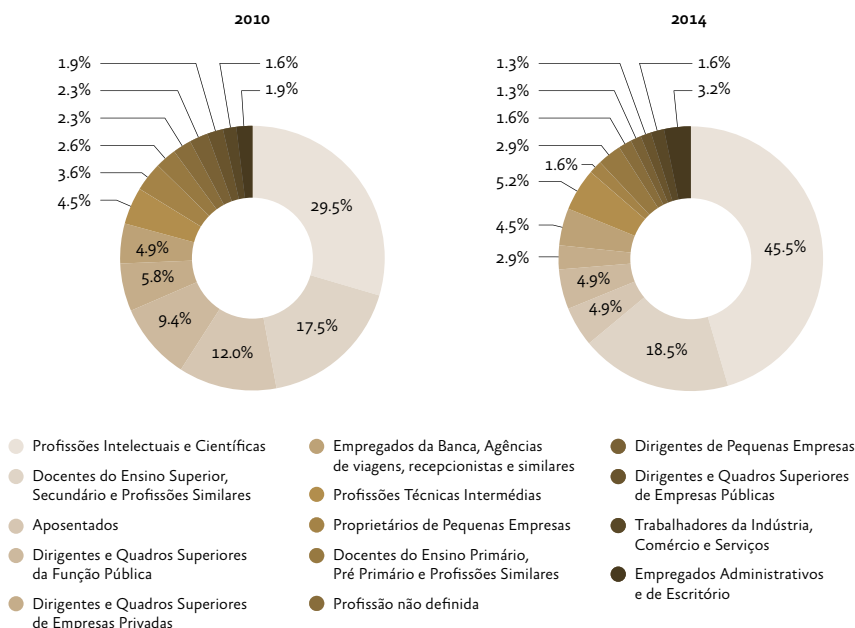
\*\* Está em falta informação relativa às habilitações literárias de quatro autarcas.

Na Tabela 7 é visível que as percentagens de autarcas do sexo feminino e de residentes no concelho do município que presidem são quase iguais nos três grupos considerados. Já no que toca à percentagem de autarcas com um curso superior, verifica-se ser inferior nos autarcas que não se puderam recandidatar (77,7%) quando comparada à dos autarcas que se puderam recandidatar (85,5%) à dos autarcas que substituíram os afetados pela lei da limitação de mandatos (87,8%). De forma inversa, a percentagem de autarcas naturais do concelho da câmara a que presidem é maior no grupo dos que foram afetados pela lei da limitação de mandatos (67,5%), do que no grupo dos não afetados (61,5%), e do que no grupo dos substitutos (56%).

Em suma, relativamente às quatro características consideradas na Tabela 6 e na Tabela 7, é possível concluir que a introdução da limitação de mandatos foi acompanhada por um aumento da percentagem de autarcas com um curso superior e por uma diminuição da percentagem de autarcas naturais do concelho da câmara a que presidem, não havendo, no que respeita ao género e à residência no concelho, diferenças assinaláveis entre os vários grupos em análise.

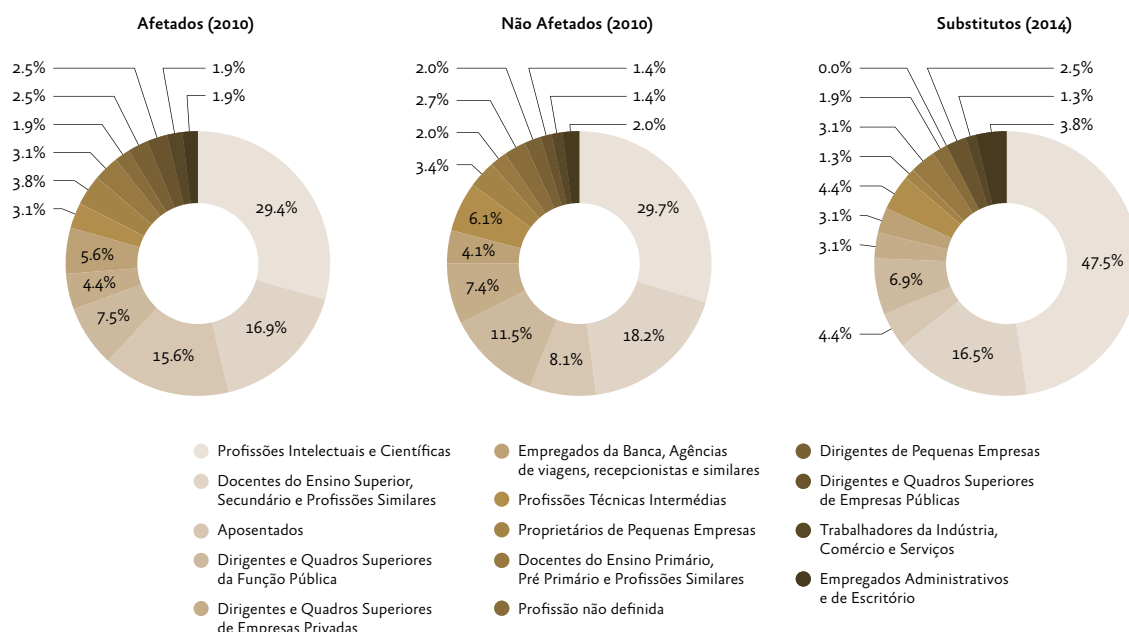
Por último, é apresentada, na Figura 7 e na Figura 8, a distribuição dos eleitos como presidentes de câmara (e respetivos subgrupos acima considerados), por grupos socioprofissionais. Nas tonalidades mais claras de castanho estão representados os grupos nos quais se encontram mais autarcas, e nas mais escuras os grupos com menos autarcas. A legenda das figuras está organizada, de cima para baixo e da esquerda para a direita (seguindo a ordem decrescente de autarcas em cada categoria, no ano de 2010).

**Figura 7.** Distribuição dos eleitos como presidentes de câmara por grupos socioprofissionais (2010 e 2014)



Relativamente aos totais nacionais para os mandatos de 2009–2013 e 2013–2017, constata-se que as profissões intelectuais e científicas, os docentes do ensino superior, secundário e profissões similares, e os aposentados (em 2014, em igualdade com outros dois grandes grupos) são, pela ordem indicada, os grupos socioprofissionais a que pertencia a maioria dos autarcas. É de notar o grande aumento dos autarcas que tinha, antes da sua eleição, profissões intelectuais e científicas. Em 2010 estes representavam 29,6% do total, e em 2014, 45,6%. É também de realçar a grande diminuição de indivíduos eleitos que eram aposentados (de 12,1% para 4,9% do total nacional), dirigentes e quadros superiores da função pública (de 9,1% para 4,9%), e que eram dirigentes e quadros superiores de empresas privadas (de 5,9% para 2,9%). Na Figura 8, a informação relativa à distribuição dos eleitos por grandes categorias socio-profissionais é desagregada nos três grupos da Tabela 7.

**Figura 8.** Profissões anteriores dos presidentes de câmara afetados e não afetados pela lei da limitação de mandatos; e dos presidentes de câmara que substituíram autarcas impedidos de se recandidatar



É possível verificar que, em 2010, as diferenças entre os autarcas afetados pela limitação de mandatos e os não afetados, relativamente à sua distribuição por grupos socioprofissionais, não são muito grandes, traduzindo-se sobretudo numa maior percentagem de aposentados do lado dos afetados e numa maior percentagem de dirigentes e quadros superiores, quer da função pública, quer de empresas privadas, do lado dos não afetados. Já nos autarcas que substituíram os que estavam impossibilitados de se recandidatar, a distribuição por grupos socioprofissionais exhibe diferenças mais acentuadas relativamente a este último grupo, com maior predominância das profissões intelectuais e científicas e diminuição considerável da percentagem de aposentados, o que acaba por estar em linha com um maior número de autarcas com ensino superior e uma média de idades mais baixa nesse grupo.

Desta forma, relativamente aos grandes grupos socioprofissionais, a principal conclusão é que a introdução da limitação de mandatos foi acompanhada por um aumento da percentagem de autarcas com profissões intelectuais e científicas e uma diminuição da percentagem de eleitos aposentados.



### 3.2. Limitação de mandatos aos presidentes das juntas de freguesia

A Lei n.º 46/2005 afetou não só os presidentes de câmaras municipais, mas também os presidentes de juntas de freguesia. Em todo o país, foram 884 os presidentes que não se puderam recandidatar à junta de freguesia que presidiram no mandato iniciado em 2009, sendo que este número não foi mais elevado devido ao facto de a limitação de mandatos não se aplicar aos presidentes das mais de 2000 freguesias afetadas pela Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) estipulada na Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro. Ou seja, nas freguesias que foram objeto de agregação, alteração dos limites territoriais ou extinção, a contagem dos mandatos dos respetivos presidentes de junta voltou a zero.

A Tabela 8 reporta a distribuição geográfica e partidária dos 884 presidentes de junta de freguesia impossibilitados de se recandidatar à freguesia que presidiam, agregando por partido político o número de presidentes afetados pela Lei n.º 46/2005, em cada distrito do continente e nas regiões autónomas. No que diz respeito aos totais nacionais, é possível verificar que, com 445 presidentes de junta, 52 dos quais em coligação com o CDS-PP ou outros partidos, o PPD/PSD foi uma vez mais a força política mais afetada pela lei da limitação de mandatos. Importa ainda a este respeito destacar que dos restantes presidentes, 323 representavam o PS, 66 eram independentes, 36 representavam o PCP-PEV, 9 o CDS-PP (sem qualquer coligação), e 1 era do MPT (sem qualquer coligação).

**Tabela 8.** Número de presidentes de junta de freguesia afetados pela lei da limitação de mandatos, por partido, em cada distrito e região autónoma

Distrito	PPD/ PSD	PPD/PSD CDS-PP*	CDS-PP	PS	PCP- -PEV	BE	MPT	Ind.	Total	% Freg.
Aveiro	20	4	0	8	0	0	0	6	38	25,9
Beja	5	0	0	7	7	0	0	0	19	25,3
Braga	41	13	0	50	2	0	1	17	124	35,7
Bragança	32	2	0	19	0	0	0	3	56	24,8
Castelo Branco	20	0	0	19	1	0	0	4	44	36,7
Coimbra	16	3	0	10	0	0	0	2	31	20,0
Évora	1	1	0	11	5	0	0	0	18	26,1
Faro	8	0	0	11	2	0	0	0	21	31,3
Guarda	23	2	0	20	1	0	0	3	49	20,2
Leiria	17	0	0	5	1	0	0	2	25	22,7
Lisboa	7	2	0	14	1	0	0	2	26	19,4
Portalegre	6	0	0	9	4	0	0	0	19	27,5
Porto	25	11	0	32	1	0	0	7	76	31,2
Santarém	11	0	0	19	5	0	0	4	39	27,7

\* Em três casos (um em Braga, um em Coimbra e um em Lisboa) o MPT e/ou o PPM também fazem parte da coligação.

Distrito	PPD/ PSD	PPD/PSD CDS-PP*	CDS-PP	PS	PCP- -PEV	BE	MPT	Ind.	Total	% Freg.
Setúbal	1	0	0	1	6	0	0	0	8	14,5
Viana do Castelo	25	3	7	22	0	0	0	11	68	32,7
Vila Real	37	2	0	25	0	0	0	3	67	34,0
Viseu	49	9	1	18	0	0	0	2	79	28,5
R. A. Açores	21	0	1	23	0	0	0	0	45	28,8
R. A. Madeira	32	0	0	0	0	0	0	0	32	59,3
Total nacional	393	52	9	323	36	0	1	66	884	28,6

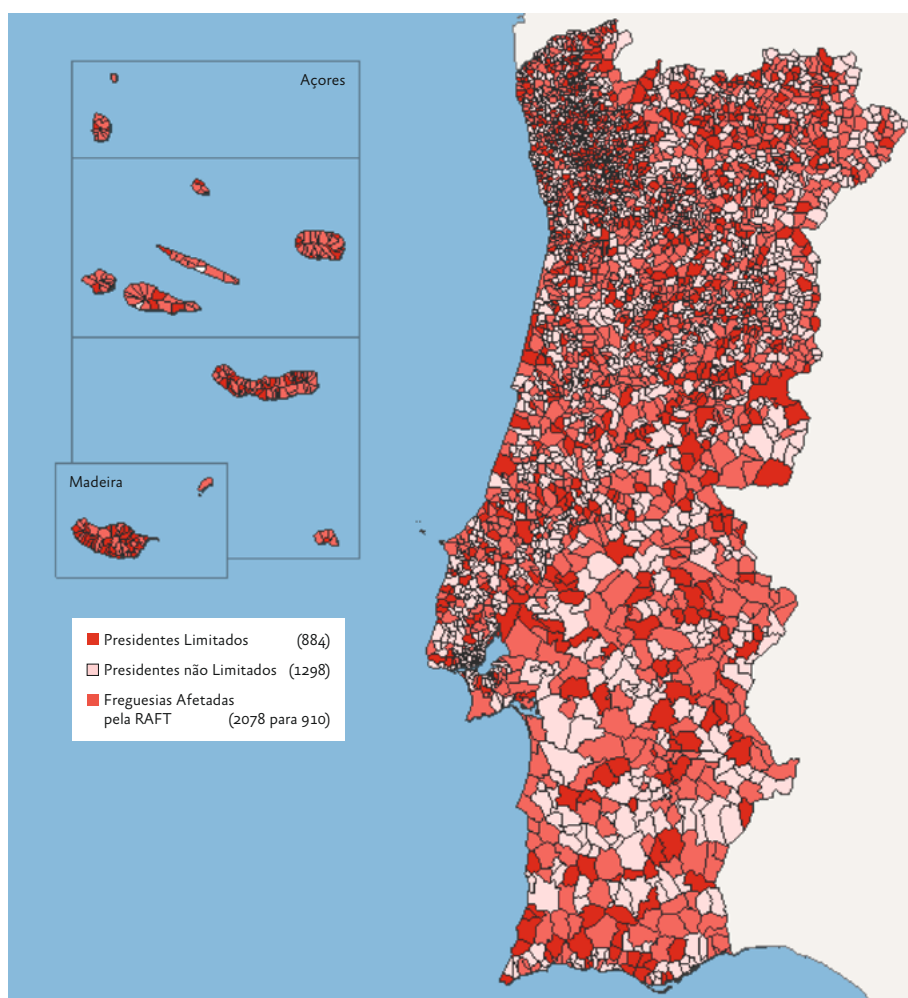
Quanto à distribuição geográfica, é possível verificar que o distrito de Braga (com 124 casos) foi, por larga margem, aquele em que mais presidentes não se puderam recandidatar. Seguiram-se os distritos de Viseu, Porto, Viana do Castelo e Vila Real, com 79, 76, 68 e 67 casos, respetivamente. Os distritos de Évora e Setúbal foram aqueles em que houve menos presidentes de junta afetados pela lei da limitação de mandatos, registando-se, nestes distritos, apenas 18 e 8 casos, respetivamente. Embora o maior número de casos no distrito de Braga possa parecer estranho por não se tratar do maior distrito em termos populacionais ou territoriais, há que ter em conta que, com um total de 347 freguesias, é o distrito com maior número de freguesias no país (com 11,2% de um total de 3092). Acresce o facto de só o concelho de Barcelos ter mais freguesias que todo o distrito de Setúbal ou que a Região Autónoma da Madeira (61 contra 55 e 54, respetivamente). No entanto, é nesta última que se regista a maior percentagem de freguesias com presidentes limitados (59,5%). Seguem-se os distritos de Castelo Branco e Braga, com 36,7% e 35,7%, respetivamente. O valor mais baixo verifica-se novamente no distrito de Setúbal, em que apenas 14,5% das freguesias têm um presidente de junta impedido de se recandidatar.

Por último, é possível acrescentar que nos distritos de Aveiro, Braga (se incluirmos as coligações PPD/PSD – CDS-PP na contagem) Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria, Porto (se incluirmos as coligações PPD/PSD – CDS-PP na contagem) Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, e na Região Autónoma da Madeira, o PPD/PSD foi o partido político mais representado entre os presidentes que não se puderam recandidatar; enquanto nos distritos de Beja (em igualdade com o PCP-PEV), Évora, Faro, Lisboa e Santarém, e também na Região Autónoma dos Açores, o partido mais representado foi o PS. Finalmente, nos distritos de Beja (em igualdade com o PS) e Setúbal, foi o PCP-PEV a força política mais representada.

Na Figura 9 encontram-se representadas em mapa, no tom mais escuro de vermelho, as 884 freguesias cujos presidentes de junta não se puderam recandidatar em 2013, no tom mais claro, as 2078 freguesias afetadas pela RATF

(que deram lugar a 910 freguesias), e, a branco, as freguesias cujos presidentes de junta se poderiam recandidatar.

**Figura 9.** Freguesias cujos presidentes de junta foram afetados pela lei da limitação de mandatos, e freguesias afetadas pela RATF 2009–2013



Através do mapa é possível verificar que não parece existir um padrão na distribuição geográfica dos presidentes impedidos de se recandidatar, à exceção do facto de haver uma tendência natural para existirem mais casos nas zonas em que há um maior número de freguesias, como na região Norte do país.

Para concluir esta secção, e dado que não foi possível obter informação sobre as características dos presidentes de junta de freguesia tão completa como para os presidentes de câmara, nem para períodos anteriores a 2013, efetuamos uma comparação entre estes e os presidentes de câmara, por idade

e por género. Nesta comparação, reportada na Tabela 9, são tidos em conta dados relativos ao início do mandato 2013–2017. São registadas a média e a distribuição das idades, assim como o valor absoluto e a percentagem de presidentes do sexo feminino, para o grupo dos presidentes de junta de freguesia e para o grupo dos presidentes de câmara.

**Tabela 9.** Idade e género dos presidentes de junta de freguesia e dos presidentes de câmara eleitos em 2013

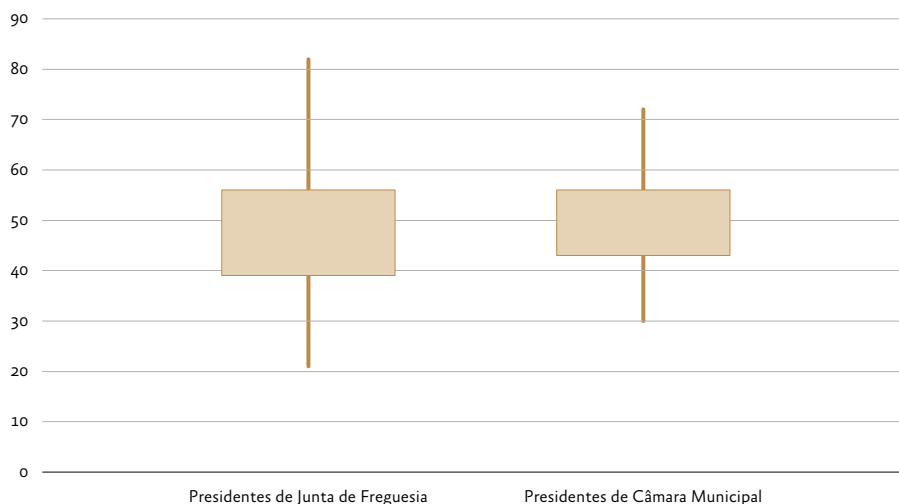
Grupo	Presidentes de junta de freguesia						Presidentes de câmara municipal					
	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max	Média	Min	p25*	p50*	p75*	Max
<b>Idade</b>	48,0	21	39	48	56	82	50,1	30	43	50	56	72
	Valor absoluto			%			Valor absoluto			%		
<b>Mulheres</b>	357			12,3%			22			7,1%		

\* p25, p50 e p75 correspondem aos percentis 25, 50 e 75 da distribuição das idades dos autarcas.

Relativamente ao género, verifica-se que, apesar de a percentagem de mulheres ser baixa nos dois grupos, esta é maior para os presidentes de junta de freguesia. Quanto à idade, é possível verificar que a média de idades é ligeiramente inferior nos presidentes de junta de freguesia. Estes apresentam também uma distribuição de idades mais ampla que a dos presidentes de câmara municipal, com um valor mínimo 9 anos inferior e um valor máximo 10 anos superior. Os valores para os vários percentis reportados indiciam também que, no caso dos presidentes de junta, há, em termos relativos, uma menor concentração de idades na faixa etária dos 43 aos 56 anos, uma vez que o seu percentil 25 se situa nos 39 anos.

As diferenças na distribuição das idades são ainda mais perceptíveis através da análise dos gráficos da Figura 10. Tal como nos gráficos da Figura 5 e da Figura 6, os extremos inferior e superior das linhas verticais representam, respetivamente, o mínimo e o máximo das distribuições etárias, enquanto a caixa tem como limite inferior e superior, respetivamente, o percentil 25 e o percentil 75 da mesma distribuição. Assim sendo, dentro dos limites da caixa estão representadas as idades de 50% dos presidentes em cada grupo.

**Figura 10.** Comparação entre presidentes de junta de freguesia e presidentes da câmara por idade (mínima, máxima e percentis)



É perceptível que, quando comparada com a distribuição de idades dos presidentes de câmara municipal, a distribuição de idades dos presidentes de junta de freguesia é mais ampla e menos concentrada numa faixa etária específica, sendo que nos primeiros existe uma elevada concentração das idades na faixa etária dos 43 aos 56 anos.

---

### 3.3. Opiniões de autarcas

---

Nesta secção são descritas e analisadas as respostas de um conjunto de vinte presidentes e ex-presidentes de câmara a um pequeno questionário elaborado com o objetivo de obter as opiniões e perceções de indivíduos que foram ou poderão vir a ser diretamente afetados pela lei da limitação de mandatos e que se dedicam ou dedicaram à gestão camarária.

O questionário, contido no anexo 2, consiste em oito perguntas de resposta aberta e abrange questões gerais sobre as vantagens e desvantagens da limitação de mandatos e a concordância com a sua existência e alcance, assim como perguntas mais específicas relativas a possíveis impactos da limitação de mandatos na gestão das finanças locais e na participação eleitoral.

Foram contactados mais de duzentos autarcas ou respetivos chefes de gabinete, maioritariamente via e-mail, mas também via telefone. Destes, obtivemos vinte respostas, nomeadamente dos atuais ou anteriores Presidentes das Câmaras Municipais de Alenquer, Alfândega da Fé, Almeida, Almeirim, Alvaiázere, Angra do Heroísmo, Arganil, Bombarral, Cantanhede, Lamego,

Lousada, Paredes de Coura, Portel, Póvoa de Varzim, Reguengos de Monsaraz, Santa Cruz da Graciosa, Sardoal, Sines e Vinhais, assim como da Presidente da Assembleia Municipal e ex-Presidente da Câmara Municipal do Montijo.

O perfil dos respondentes é diversificado. No que respeita à sua situação política face à limitação de mandatos, sete são presidentes de câmara que substituíram presidentes impedidos de se recandidatar em 2013, cinco serão afetados pela limitação de mandatos em 2017, um foi afetado pela limitação de mandatos em 2013, um não foi eleito mas assumiu a presidência da câmara em substituição de um autarca demissionário, quatro estão no segundo mandato e dois estão no primeiro mandato na presidência de uma câmara municipal não afetada pela limitação de mandatos em 2013. Já no que respeita ao partido político e ao género, doze dos vinte inquiridos pertencem ao PS, oito ao PPD/PDS (dois dos quais em coligação com o CDS-PP), dezassete são do sexo masculino e três do sexo feminino.

As duas primeiras questões colocadas aos inquiridos centravam-se na concordância ou não com a lei da limitação de mandatos, e nas principais vantagens e desvantagens que lhe reconhecem. Dezasseis dos vinte inquiridos mostraram-se de acordo com a Lei, e apenas quatro declararam discordar dela. A este respeito, há ainda a acrescentar que, com base nas respostas obtidas a esta questão, não é possível identificar qualquer relação entre a situação do autarca face à Lei e a sua opinião sobre a mesma. Isto é, as respostas não sugerem que autarcas que foram ou serão afastados do poder por não se poderem recandidatar sejam mais propensos a discordar da Lei, ou que autarcas que sucederam a presidentes impedidos de se recandidatar tendam a estar mais de acordo com ela.

No que diz respeito às vantagens da limitação de mandatos, o facto de esta implicar uma renovação dos presidentes de câmara em exercício foi a mais apontada pelos inquiridos. De facto, os autarcas parecem, na sua maioria, concordar que a limitação de mandatos leva a uma “... renovação de pessoas e consequentemente de competências, (...) renovação de estratégias de atuação e de novas visões para os territórios.” Outras vantagens apontadas a este tipo de legislação foram “o rompimento de situações de dependência e parasitismo que ao longo o tempo se formam em torno de um presidente,” sendo assim considerada “saúdável para a democracia” e promotora da “defesa da vida pessoal e profissional do autarca ao delimitar no tempo o seu exercício de um cargo que consome muito tempo e disponibilidade.”

Já no que respeita às desvantagens da limitação de mandatos as respostas foram mais diversificadas. Ainda assim, uma desvantagem apontada com alguma frequência foi a de implicar uma renovação *não natural* e, em certa medida, antidemocrática: “Os mecanismos de funcionamento da democracia,

sobretudo quando exercida ao nível mais próximo das populações e sob seu escrutínio direto e permanente, salvaguardam e impõem a sua natural renovação. A lei da limitação de mandatos assenta na desconfiança sobre a capacidade das populações para escolher quem deve dirigir os assuntos da comunidade. A limitação, impedindo a continuidade de quem a população deseja, é, nesta perspetiva, antidemocrática.” Outras desvantagens apontadas são os eventuais prejuízos para o município que poderão resultar do afastamento de um autarca competente, o fim forçado de um trabalho continuado de qualidade para dar o poder a um autarca que precisará de tempo para conquistar credibilidade e, ainda, o afastamento de autarcas que, graças à sua forte popularidade ao nível local, têm liberdade para discordar e fazer oposição a decisões do partido político que representam.

Na terceira questão foi perguntado aos inquiridos se a lei da limitação de mandatos conduzia a uma renovação efetiva dos políticos locais; tema que dividiu as opiniões. Por um lado, alguns autarcas indicaram que a limitação de mandatos, ainda que não implique uma renovação completa do poder local, conduz a uma renovação parcial superior à que aconteceria na ausência da Lei. Por outro lado, outros autarcas mostraram-se mais pessimistas considerando que a renovação não acontece, uma vez que a limitação de mandatos apenas se aplica aos cabeças de lista, limitando a entrada de novos agentes políticos; e nem sequer os impede de concorrer a outros cargos ou órgãos do mesmo município. Conclui-se assim, por estas respostas, que, de um modo geral, os autarcas e ex-autarcas concordam que, para haver uma renovação mais efetiva no poder local, seria necessário que a Lei fosse extensível a outros cargos, como o de vereador ou presidente da assembleia municipal, e também que impedisse a candidatura dos presidentes abrangidos a outros cargos, no mesmo ou noutros municípios.

O questionário inclui ainda questões sobre o impacto da limitação de mandatos na competitividade das eleições e na participação eleitoral. Apenas cinco dos respondentes consideraram que o impacto na participação eleitoral pode ser positivo; e seis, que as eleições tendem a ser mais disputadas. Segundo um dos inquiridos, a não recandidatura do presidente “permitirá uma campanha eleitoral em igualdade de circunstâncias para todos os candidatos, pois, quer queiramos quer não, um candidato que já tenha sido eleito no passado, parte com alguma vantagem (ou desvantagem) porque o eleitorado já conhece o seu *modus operandi* e a sua estratégia de atuação.” Apenas dois respondentes defenderam que o impacto na participação eleitoral seria negativo, justificando que, se o desempenho do presidente da câmara for positivo, o facto de não existir continuidade pode desmotivar o eleitorado; e se não o for, os munícipes eleitores podem “democrática e livremente em eleições julgar o

autarca e participar mais no processo eleitoral.” Apenas um autarca considerou que as eleições seriam menos disputadas caso não existisse um presidente a recandidatar-se. A maioria das respostas foi, no entanto, no sentido de apontar um efeito neutro da limitação de mandatos na participação eleitoral, assim como um impacto negligenciável da existência ou não de recandidatura na margem de vitória das eleições. De acordo com a maioria dos respondentes, a participação eleitoral e a margem de vitória estão mais dependentes de outros fatores como “o carisma pessoal e a imagem pública dos vários candidatos e a natureza sociológica do eleitorado” ou “a maior ou menor identificação da população com os candidatos.”

Outro tópico central do trabalho é a análise dos efeitos da limitação de mandatos na gestão das finanças locais, nomeadamente em anos eleitorais, pelo que foi incluída uma questão sobre este assunto. Sete dos respondentes foram de opinião que a limitação de mandatos tem efeitos na gestão das finanças locais, onze defenderam que não, e dois revelaram não ter uma opinião fundamentada sobre o assunto. É de notar que na resposta a esta questão (apesar de vinte respostas ser um número demasiado pequeno para permitir uma inferência rigorosa), se verifica uma maior propensão dos autarcas que não foram afetados pela limitação de mandatos —isto é, autarcas que se encontram no primeiro ou no segundo mandato, e não sucedem autarcas que foram impedidos de se recandidatar — para responder que não existe qualquer relação entre limitação de mandatos e gestão das finanças locais. Já os autarcas afetados pela Lei, ou que sucederam presidentes de câmara impedidos de se recandidatar, tendem a responder que existem efeitos a este nível.

Entre aqueles que consideram que o estabelecimento da limitação de mandatos afeta a gestão das finanças locais, a maioria entende que esta é prejudicial pois pode motivar os presidentes limitados a adotar políticas despesistas devido à sua desresponsabilização com o futuro da autarquia, ou seja, alguns “podem querer gastar para mostrar obra feita antes de saírem de cena.” Já entre os que consideraram não existir qualquer impacto, dois referiram que a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso veio mitigar a existência de políticas eleitoralistas para os autarcas em geral, tornando a existência de recandidatura irrelevante nesse sentido. Outros autarcas inquiridos consideraram que não existe qualquer efeito porque “mesmo que o presidente não se recandidate tem tendência a querer deixar uma última marca, e o próprio partido tem interesse em ter mais visibilidade em termos de investimentos”; ou simplesmente por considerarem que “a ideia de que um grande volume de obras, sobretudo em ano eleitoral, é necessário (ou ajuda) à reeleição é uma ideia há muito ultrapassada.”



Uma vez que, como mostrámos anteriormente, muitos autarcas que não se puderam recandidatar à presidência da câmara municipal se candidatarão à assembleia municipal, tendo muitos deles assumido a presidência da mesma em 2013, era pertinente questionar os autarcas acerca da influência que um ex-presidente à frente da Assembleia pode ter na gestão do município. Constatámos que sete dos inquiridos consideravam não haver qualquer inconveniente, ou ser até vantajoso esse tipo de situação, uma vez que a experiência acumulada pelo ex-autarca pode ser uma mais-valia para o município, porque este “tem um conhecimento mais aprofundado da realidade da autarquia e pode fazer um trabalho mais profícuo e mais colaborativo com o executivo municipal.” Por outro lado, seis inquiridos consideraram negativa a passagem de um presidente da câmara para a presidência da assembleia municipal, quer por serem da opinião de que a lei da limitação de mandatos deve impedir que os autarcas se candidatem a outros cargos, por forma a haver uma renovação do pessoal político mais eficaz, quer porque tal se pode traduzir “numa forma de o ex-presidente da câmara tutelar ou condicionar a ação do seu sucessor”, sendo “inevitável o confronto com quem fica ou chega à câmara e o anterior responsável”. Os restantes sete inquiridos revelaram não ter opinião sobre o assunto ou consideraram que tal influência depende das pessoas em questão.

Por último, perguntámos se achavam que a limitação de mandatos deveria ser aplicada a outros cargos públicos, sendo quase unânime a resposta afirmativa. Mesmo alguns dos autarcas que não concordam com a limitação de mandatos referiram que, a existir, deveria ser para mais cargos. Os cargos de deputado, vereador, assembleias de freguesia e municipais foram os mais frequentemente referidos. Apenas dois dos inquiridos responderam que a limitação de mandatos não deveria existir para outros cargos, sendo que um deles referiu que esta lei não se deveria aplicar a qualquer cargo eleito diretamente pelos cidadãos, mas que deveriam ser limitados os mandatos de todos os cargos atribuídos por nomeação — como os dos ministros, diretores-gerais, presidentes de institutos e instituições públicas — ou atribuídos por eleição indireta, destacando-se aqui o cargo de deputado.

Em suma, a maioria dos autarcas concorda com a limitação de mandatos, considerando inclusivamente que esta deveria ser estendida a outros cargos, sob pena de não se conseguir uma renovação efetiva e profunda da classe política. Segundo os inquiridos, esta contribui para a renovação dos políticos, ajudando também a dismantelar relações de dependência que ao longo do tempo se criam em torno dos autarcas. No entanto, este tipo de legislação foi também considerada por alguns como antidemocrática e prejudicial por poder retirar a um município os serviços de um líder com credibilidade e competência. Já no que respeita às questões relacionadas com os efeitos da limitação

de mandatos na participação eleitoral, na competitividade das eleições e na gestão das finanças locais, e, ainda, na possibilidade de um autarca não reelegível presidir a assembleia municipal no mandato seguinte, verificou-se uma considerável diversidade nas respostas. Vários autarcas manifestaram não ter uma opinião bem fundamentada sobre estes temas, o que reforça a necessidade de se aprofundarem os estudos nesta área.

## Capítulo 4

### Efeitos da limitação de mandatos nas finanças locais

---

O presente capítulo baseia-se no artigo intitulado “Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment” (Veiga e Veiga, 2016), elaborado no âmbito deste projeto, que analisa os efeitos da introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de câmara municipal nas finanças locais. Mais concretamente, procura-se determinar se presidentes impedidos de se recandidatar gerem as finanças municipais de forma diferente de presidentes reelegíveis.

A imposição de limites ao número de mandatos consecutivos dos autarcas pode ser vista como um choque exógeno, pois não resultou de uma decisão dos próprios, mas sim da aprovação da Lei n.º 46/2005 na Assembleia da República. Constitui, assim, uma “experiência natural”, um evento raro nas ciências sociais, cuja análise empírica é frequentemente realizada com recurso a modelos de *diferença nas diferenças* (*Difference-in-Differences* – DD). Tais modelos comparam as diferenças nos valores antes e depois da ocorrência de um determinado evento (*tratamento*), para o grupo das unidades afetadas (*tratados*), relativamente ao grupo de controlo (*não tratados*). Por analogia com a medicina, consiste, por exemplo, em comparar as mudanças observadas no estado de saúde do grupo de indivíduos sujeitos a uma determinada terapia, relativamente às mudanças observadas no grupo de controlo, não sujeito a essa terapia. Como a Lei n.º 46/2005 impediu 160 presidentes de câmara de se recandidatarem nas eleições de 2013, podemos considerar os municípios desses autarcas como o grupo de tratamento e os restantes 148 municípios como o grupo de controlo. Atendendo à exogeneidade do tratamento, dado que os limites resultam de uma imposição legal, a repartição dos municípios entre estes grupos está imune a problemas de autosseleção.

A análise dos efeitos da limitação de mandatos dos autarcas nas finanças locais é levada a cabo em três fases. Em primeiro lugar, procura-se separar os efeitos decorrentes da responsabilização eleitoral dos resultantes da competência ou experiência. Ao impossibilitar a recandidatura de 160 presidentes de câmara, a limitação de mandatos reduziu a responsabilização dos mesmos perante o eleitorado, que se viu impossibilitado de avaliar o desempenho dos

autarcas nas eleições de 2013. Essa menor responsabilização pode ter efeitos na gestão das finanças municipais. Mas, como os presidentes sujeitos à limitação de mandatos estavam há mais tempo no poder que os restantes, a sua maior experiência também pode estar na origem de eventuais diferenças na gestão pública. Assim, de forma a identificar os efeitos da limitação de mandatos nas finanças locais por via da responsabilização, é necessário separar estes efeitos dos que decorrem da experiência (Alt *et al.*, 2001).

A segunda fase da análise tem em conta a heterogeneidade na atuação dos autarcas impedidos de se recandidatar. Antes das eleições autárquicas de 2013, verificou-se que vinte e quatro presidentes não reelegíveis se demitiram ou suspenderam os seus mandatos, dando lugar aos seus vice-presidentes, sendo que destes vinte e quatro vice-presidentes apenas três não se candidataram à presidência do respetivo município nas eleições autárquicas de 2013.<sup>5</sup> Uma vez que a limitação de mandatos não contempla outros cargos políticos, 75 dos 160 autarcas impedidos de se recandidatar concorreram à presidência da Assembleia Municipal, à vereação da mesma câmara, ou à presidência de outra câmara municipal (ver capítulo 3). Dada esta diversidade de comportamentos face à limitação de mandatos, procura-se identificar se esta variável esteve na base de diferenças na gestão das finanças locais.

<sup>5</sup> Vinte vice-presidentes assumiram a presidência pelo menos seis meses antes das eleições de 2013, e apenas dois não se candidataram.

Finalmente, a terceira fase debruça-se sobre os ciclos político-orçamentais, ou seja, eventuais comportamentos eleitoralistas por parte dos autarcas. Concretamente, analisa-se a gestão das finanças locais no ano eleitoral foi ou não influenciada pela impossibilidade de 160 presidentes de câmara se recandidatarem. É também tida em conta a possibilidade de as intenções de carreira política do autarca a seguir ao mandato terem influenciado comportamentos eleitoralistas.

---

#### 4.1. Dados e modelos econométricos

---

Com vista a avaliar o impacto da limitação de mandatos nas finanças locais foi criada uma base de dados anuais que cobre os 308 municípios portugueses, durante o período de 1998 até 2013. Tendo a lei da limitação de mandatos sido aprovada em 2005, e entrado em vigor no início de 2006, duas eleições autárquicas abordadas neste estudo (2001 e 2005) ocorreram antes da sua entrada em vigor, e as outras duas (2009 e 2013) ocorreram depois. No entanto, como a Lei não impediu qualquer presidente de câmara de se recandidatar nas eleições de 2009, só depois dessas eleições é que tem início o período de *tratamento* (mandato que antecede as eleições de 2013).

O modelo de *diferença nas diferenças* inicial, usado para testar a hipótese de que, em média, os presidentes impedidos de se recandidatar se comportam de forma diferente dos reelegíveis, pode ser resumido da seguinte forma:

$$\ln(f_{it}) = \alpha + \delta LM_{it} + X'_{it}\gamma + \mu_i + \lambda_t + \theta_i.t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$i = 1, \dots, 308 \quad t = 1998, \dots, 2013$$

Nesta equação,  $f_{it}$  é uma variável das finanças do município  $i$  no ano  $t$ ;  $LM_{it}$  é uma variável muda para a limitação de mandatos, que iguala 1 entre 2010 e 2013 para os municípios cujos presidentes de câmara estavam impedidos de se recandidatar; o parâmetro  $\delta$  mede o efeito de tratamento;  $X_{it}$  é um vetor de variáveis de controlo;  $\mu_i$  é o efeito específico do município  $i$ ; são efeitos temporais (variáveis mudas para os anos);  $\theta_i.t$  são termos de tendência específicos aos municípios; e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro.<sup>6</sup>

Este estudo considera um conjunto alargado de variáveis relativas às finanças municipais ( $f_{it}$ ), tais como os saldos de execução orçamental e as despesas e receitas totais, correntes e de capital. Adicionalmente, analisaram-se várias componentes das despesas e receitas, tais como as despesas com pessoal e com investimento, as receitas fiscais, as transferências de capital não provenientes da participação nos impostos do Estado (PIE) e os passivos financeiros. A consideração destas componentes permite a análise de eventuais efeitos da limitação de mandatos na gestão das finanças locais que poderiam não ser captados através da mera análise de grandes grupos de despesa e de receita. Os dados sobre as finanças locais provêm da publicação anual *Finanças Municipais* e do *Portal Autárquico*,<sup>7</sup> ambos da responsabilidade da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

Para além da variável relativa à limitação de mandatos ( $LM_{it}$ ), que implica a recolha de dados sobre o número de mandatos cumpridos, são usadas outras variáveis relativas aos presidentes de câmara, tais como a ideologia do partido ou força política que os apoia (esquerda, direita ou independente), se esse partido tem maioria na câmara municipal e na assembleia municipal, e características pessoais do autarca, como idade, género, residência e naturalidade no município. Tais variáveis são incluídas no vetor  $X_{it}$ . São posteriormente tidas em consideração situações de demissão antes do termo do mandato e de candidatura a outros cargos políticos locais. Estes dados têm como fontes a Comissão Nacional de Eleições, o Ministério da Administração Interna e Almeida (2013).

De forma a refletir o contexto económico, ou mais concretamente a fase do ciclo económico em que o município se encontra, é também incluído no vetor  $X_{it}$  o desvio percentual da taxa de desemprego municipal face à sua tendência. A tendência é calculada com base no filtro de Hodrick-Prescott,

<sup>6</sup> Na estimação destes modelos para dados em painel, com efeitos fixos, são usados desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e a correlação entre observações para um mesmo município.

<sup>7</sup> <http://www.portalautarquico.pt/>

<sup>8</sup> Numa fase inicial, foram também incluídas no vetor  $X_{it}$  a densidade populacional, as percentagens da população com menos de 15 e com mais de 65 anos de idade, e uma variável muda que iguala 1 quando o presidente de câmara é detentor de uma licenciatura. No entanto, testes de *Variance of Inflated Factors* (VIF) indicaram que as variáveis demográficas causavam problemas de multicolinearidade. Adicionalmente, a falta de informação relativa às habilitações literárias de um número considerável de autarcas implicava a perda de muitas observações e a exclusão de 14 municípios. Embora a inclusão destas variáveis não alterasse significativamente os resultados, optámos por não as incluir.

e a taxa de desemprego em cada município corresponde aos desempregados inscritos nos centros de emprego, em percentagem da população com idade compreendida entre os 15 e os 65 anos. Os dados sobre os desempregados inscritos são provenientes do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), e os dados demográficos têm como fonte o Instituto Nacional de Estatística (INE).<sup>8</sup> As estatísticas descritivas das variáveis usadas neste capítulo são apresentadas no anexo 4.

De forma a distinguir efeitos de responsabilização e de experiência, inclui-se no modelo-base (equação 1) a variável muda que iguala 1 se o presidente de câmara está a desempenhar o seu primeiro ou segundo mandato, sendo igual a zero para autarcas mais experientes. O modelo resultante é:

$$\ln(f_{it}) = \alpha + \delta LM_{it} + \varphi \text{Mandato1ou2}_{it} + X'_{it}\gamma + \mu_i + \lambda_t + \theta_i.t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$i = 1, \dots, 308 \quad t = 1998, \dots, 2013$$

Como a categoria-base deste modelo, a não incluída, é a dos autarcas experientes (com três ou mais mandatos consecutivos) que se podem recandidatar, um coeficiente estatisticamente significativo da variável  $LM_{it}$  seria consistente com a existência de efeitos de responsabilização, ou seja, com a hipótese de que os presidentes impedidos de se recandidatar se comportam de forma diferente dos reelegíveis (e igualmente experientes). Já a significância do coeficiente associado a  $\text{Mandato1ou2}_{it}$  indicaria que os presidentes menos experientes se comportam de forma diferente dos mais experientes (e também elegíveis).

Uma extensão adicional ao modelo DD de base tem em conta a eventual heterogeneidade nos incentivos eleitorais dos presidentes impedidos de se recandidatar, dadas as diferenças de comportamento dos mesmos face às eleições de 2013. Estas últimas são refletidas na variável categórica *DemOutros*, que iguala 1 para os autarcas que se demitiram antes do final do mandato, 2 para os que se candidatarão a outros cargos depois de completarem o mandato e zero para os restantes. O modelo alargado inclui interações da variável  $LM_{it}$  para presidentes sujeitos à limitação de mandatos com variáveis mudas para presidentes que se demitiram ( $\text{DemOutros}=1$ ) e para os que concorreram a outros cargos ( $\text{DemOutros}=2$ ):

$$\ln(f_{it}) = \alpha + \delta LM_{it} + \varphi_1(\text{DemOutros} = 1)_{it} + \varphi_2(TL_{it} * (\text{DemOutros} = 1)_{it}) + \quad (3)$$

$$\varphi_3(\text{DemOutros} = 2)_{it} + \varphi_4(TL_{it} * (\text{DemOutros} = 2)_{it}) +$$

$$\varphi_5 \text{Mandato1ou2}_{it} + X'_{it}\gamma + \mu_i + \lambda_t + \theta_i.t + \varepsilon_{it}$$

$$i = 1, \dots, 308 \quad t = 1998, \dots, 2013$$

Este modelo alargado permite a aferição dos efeitos da limitação de mandatos para os três tipos de presidentes impedidos de se recandidatar. No caso

dos que ficaram até final do mandato e não se candidataram a outros cargos (a categoria-base neste modelo), o efeito é dado por  $\delta$ . Significância estatística de  $\varphi_2$  ou de  $\varphi_4$  indicaria que os efeitos para o respetivo tipo de presidente são diferentes dos efeitos para a categoria-base.

Atendendo a que a decisão de um autarca de se demitir ou candidatar a outro cargo pode ser afetada pela imposição de limites ao número consecutivo de mandatos, as variáveis mudas baseadas em *DemOutros* são endógenas. Assim, a estimação da equação (3) através de um modelo de *mínimos quadrados ordinários* ou de *efeitos fixos* daria lugar a estimativas dos coeficientes enviesadas. De forma a ultrapassar este problema, é estimado um sistema de equações simultâneas que combina um modelo *probit* multinomial para *DemOutros* com um modelo linear para a variável orçamental analisada ( $f_{it}$ ).<sup>9</sup>

Por fim, é testada a hipótese de que a limitação de mandatos afetou a magnitude dos ciclos político-orçamentais. Para o efeito, começámos por acrescentar ao modelo da equação (2) uma variável muda para os anos eleitorais ( $EL_{it}$ ) e as suas interações com as variáveis que refletem o número de mandatos no poder. O modelo resultante é:

$$\ln(f_{it}) = \alpha + \delta LM_{it} + \beta_1 EL_{it} + \beta_2 (EL_{it} * LM_{it}) + \beta_3 Mandato1ou2_{it} + \beta_4 (EL_{it} * Mandato1ou2_{it}) + X'_{it} \gamma + \mu_i + \Omega_t + \theta_i \cdot t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

$$i = 1, \dots, 308 \quad t = 1998, \dots, 2013$$

Nesta fórmula,  $EL_{it}$  é uma variável muda que iguala 1 nos anos de eleições autárquicas (2001, 2005, 2009 e 2013) e zero nos restantes anos. Como as variáveis mudas para os anos ( $\lambda_t$ ) seriam colineares com  $EL_{it}$ , neste modelo os efeitos temporais são tidos em conta com variáveis mudas para ciclos eleitorais de quatro anos,  $\omega_t$ . Tal como para as equações (1) e (2), é levada a cabo a estimação de modelos de *efeitos fixos*.

A categoria excluída da equação (4) é a de presidentes elegíveis que têm pelo menos três mandatos consecutivos. Assim, significância estatística de  $\beta_2$  indicaria que a limitação de mandatos afeta o grau de eleitoralismo. A hipótese de que os autarcas impedidos de se recandidatar são menos eleitoralistas que os que o podem fazer seria consistente com  $\beta_2 < 0$  para as despesas municipais e  $\beta_2 > 0$  para as receitas (exceto para passivos financeiros e transferências).

Uma versão alargada do modelo da equação (4), que inclui interações com as variáveis mudas para presidentes que se demitiram (*DemOutros=1*) e para os que concorreram a outros cargos (*DemOutros=2*), permite aferir e comparar o grau de eleitoralismo para cada tipo de autarcas. Dada a endogeneidade da variável *DemOutros*, a estimação destes modelos é feita recorrendo a sistemas de equações simultâneas, conforme indicado atrás relativamente ao modelo da equação (3).

<sup>9</sup> No modelo *probit* multinomial em que *DemOutros* é a variável dependente, são incluídas todas as variáveis explicativas da equação (3), mais duas variáveis (instrumentos) que se espera que afetem a decisão do presidente de câmara, mas que não sejam afetadas pela limitação de mandatos: a percentagem de votos recebidos pelo partido do presidente nas eleições anteriores e o número de mandatos consecutivos do autarca no poder.

---

## 4.2. Responsabilização e experiência

---

Tal como acima referido, a primeira fase da análise empírica usa um modelo de *diferença nas diferenças* (DD) para testar a hipótese de que os presidentes de câmara impedidos de se recandidatar gerem as finanças locais de forma diferente dos reelegíveis. De forma a focar a descrição dos resultados nos efeitos da limitação de mandatos e não tornar este relatório demasiado extenso, só os coeficientes das variáveis relacionadas com as hipóteses testadas são reportados nas tabelas abaixo.

Na Tabela 10 constam os resultados obtidos para os principais agregados financeiros: o saldo orçamental<sup>10</sup>, a despesa total e a receita efetiva (receita total excluindo passivos financeiros)<sup>11</sup>. Os resultados da coluna 1 não indicam diferenças significativas entre presidentes impedidos de se recandidatar e os reelegíveis (*LM* não é estatisticamente significativa). No entanto, os resultados das colunas 3 e 5 indicam que os autarcas que não se podem recandidatar tendem a registar, em média, despesas e receitas 6,6% e 4,1%, respetivamente, mais baixas que os reelegíveis. Estes resultados vão no mesmo sentido que os obtidos por Lopes da Fonseca (2016). Embora um menor nível de despesa possa ser do agrado de eleitores conservadores (no sentido de Peltzman, 1992), estudos realizados para os municípios portugueses indicam que aumentos eleitorais das despesas são recompensados pelos eleitores (Veiga e Veiga, 2007b; Aidt, Veiga e Veiga, 2011). Assim, menores despesas por parte dos presidentes impedidos de se recandidatar podem resultar do facto de não estarem preocupados com a sua reeleição. Gastando menos, necessitam de menos receitas, o que pode ajudar a explicar por que estas também tendem a ser inferiores.

Os resultados das colunas 1, 3 e 5 referem-se ao modelo da equação (1) que não tem em conta a experiência dos autarcas. Ou seja, as diferenças acima discutidas podem combinar efeitos de responsabilização e de experiência. Por um lado, é de esperar que os presidentes impedidos de se recandidatar se sintam menos responsabilizados pelos eleitores que os reelegíveis. Por outro lado, tendo cumprido pelo menos três mandatos consecutivos, os presidentes que não se podem recandidatar são mais experientes (e eventualmente mais competentes) que os que estão ainda a cumprir o seu primeiro ou segundo mandato. Com vista a dissociar tais efeitos, foram realizadas estimações do modelo da equação (2), que inclui uma variável muda para os autarcas menos experientes (*Mandato1ou2*).

<sup>10</sup>. Estando os dados das finanças locais expressos numa base de caixa, o total das despesas iguala o total das receitas. Assim, foi calculado o saldo de execução orçamental que exclui as transações em ativos e passivos financeiros dos totais de despesas e receitas. De forma a permitir a comparação entre municípios, e ao longo do tempo, o saldo é expresso em euros reais (a preços de 2015), por habitante.

<sup>11</sup>. Excluem-se os passivos financeiros de forma a melhor refletir a capacidade de geração de receitas dos municípios (sem ter de recorrer a empréstimos). As despesas e as receitas estão expressas em logaritmos de euros reais *per capita*, de forma a minorar eventuais problemas de heterocedasticidade provenientes de grandes disparidades de valores entre municípios. A logaritimação do saldo orçamental não é possível pelo facto de o mesmo assumir frequentemente valores negativos.



**Tabela 10.** Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência

Variáveis	Saldo Orçamental		Despesa Total		Receita Efetiva	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>LM</i>	16,893 (0,82)	6,037 (0,28)	-0,066*** (-2,93)	-0,057** (-2,41)	-0,041** (-2,26)	-0,042** (-2,24)
<i>Mandato1ou2</i>		-19,174** (-2,16)		0,016 (1,44)		-0,002 (-0,19)
N.º observações	4 746	4 746	4 748	4 748	4 748	4 748
R-quadrado	0,135	0,136	0,479	0,479	0,591	0,591

O saldo orçamental é expresso em euros reais (a preços de 2015) *per capita*, e as restantes variáveis são expressas em logaritmos de euros reais *per capita*. Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis.  
Grau de significância estatística:  
\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05.

Os resultados reportados nas colunas 2, 4 e 6 são muito semelhantes aos anteriores. Relativamente a efeitos de responsabilização, traduzidos pelos coeficientes associados a *LM*, assinala-se apenas uma redução, em valor absoluto, do coeficiente associado à despesa total. Quanto a efeitos de experiência (captados por *Mandato1ou2*), os resultados na coluna 2 indicam que presidentes menos experientes tendem a registar saldos orçamentais mais baixos que os mais experientes. Em média, os municípios cujos presidentes de câmara estão a cumprir o primeiro ou segundo mandato apresentam um saldo orçamental inferior em cerca de 19 euros por habitante quando comparados com os municípios dos presidentes de câmara mais experientes. Estes resultados indiciam que menor experiência no cargo poderá estar associada a piores resultados no que toca às finanças locais.

Analisando de forma mais específica as componentes da despesa e da receita para as quais foram obtidos resultados estatisticamente significativos, apresentados na Tabela 11, verifica-se que os presidentes de câmara menos experientes tendem a registar, em média, despesas com pessoal 1,3% superiores às dos mais experientes. A explicação para este resultado poderá residir no facto de presidentes recém-chegados empregarem relativamente mais pessoal com o objetivo de implementar as políticas definidas pelo novo executivo camarário, e de se rodearem de pessoal da sua confiança, num contexto em que é muito difícil dispensar funcionários públicos.

Quando se analisa o efeito responsabilização, constata-se que os presidentes de câmara sujeitos à limitação de mandatos tendem a registar, em média, despesas de capital 11,8% inferiores às dos autarcas não limitados. Tal diferença nas despesas de capital, sobretudo compostas por despesas de investimento, parece estar na origem da diferença verificada na Tabela 10 ao nível da despesa total. Relativamente às componentes da receita, os presidentes de câmara impedidos de se recandidatar apresentam, em média, níveis de receitas próprias e de transferências de capital não associadas à participação nos impostos do Estado inferiores às dos reelegíveis (em 5,2% e 22,2%, respetivamente). O menor nível de transferências de capital está em consonância com a menor despesa de

capital, e sugere que, investindo menos, estes autarcas não se esforçam tanto como os reelegíveis para obter transferências do Estado (não provenientes da PIE) ou da União Europeia. Estes resultados indicam novamente que os presidentes de câmara não reelegíveis tendem a ter níveis de despesa e receita totais mais baixos ao longo do mandato que os que se podem recandidatar.

**Tabela 11.** Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência:

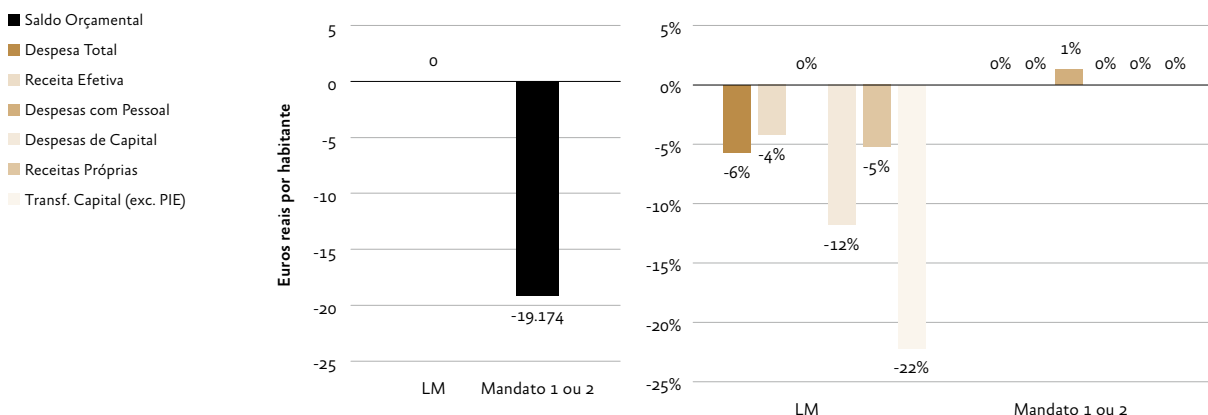
Componentes da despesa e da receita

	Despesas com Pessoal	Despesas de Capital	Receitas Próprias	Transferências de Capital (exc. PIE)
Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>LM</i>	0,008 (0,49)	-0,118** (-2,47)	-0,052* (-1,87)	-0,222* (-1,75)
<i>Mandato1ou2</i>	0,013* (1,86)	0,015 (0,69)	-0,024 (-1,65)	0,038 (0,65)
N.º observações	4 748	4 748	4 748	4 730
R-quadrado	0,848	0,349	0,626	0,258

As variáveis orçamentais são expressas em logaritmos de euros reais (a preços de 2015), *per capita*.  
Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis.  
Grau de significância estatística:  
\*\* p<0,05; \* p<0,1.

Por forma a tornar mais intuitiva a interpretação dos resultados reportados nas duas tabelas anteriores foi elaborada a Figura 11. Nesta, cada cor das barras verticais, que representam os coeficientes estimados e reportados nas tabelas, corresponde a uma das variáveis dependentes das regressões estimadas. No eixo horizontal são indicadas as duas categorias de autarcas que estão a ser comparadas, a dos que foram afetados pela limitação de mandatos (LM) e a dos autarcas que se encontravam no primeiro ou segundo mandato. Nos casos em que não é rejeitada a hipótese de um coeficiente ser igual a zero, esse valor foi considerado na figura. Como o saldo orçamental se encontra expresso numa escala diferente das restantes variáveis, foi colocado no gráfico à esquerda, aparecendo as restantes variáveis no gráfico à direita.

**Figura 11.** Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência



### 4.3. Heterogeneidade na atuação dos autarcas impedidos de se recandidatar

A segunda fase da análise empírica explora a possibilidade de a heterogeneidade no comportamento dos autarcas impedidos de se recandidatar nas eleições de 2013 ter gerado diferenças ao nível da gestão das finanças municipais. Para o efeito, foi estimado o modelo da equação (3), que interage a variável *LM* com variáveis mudas para presidentes que se demitiram antes do final do mandato (*DemOutros=1*) e para os que, no final do mandato, se candidataram a outros cargos políticos locais (*DemOutros=2*), tais como a presidência da assembleia municipal do seu município, ou a presidência da câmara municipal de um outro município.

Os resultados da Tabela 12 e da Figura 12 mostram que os diferentes comportamentos dos presidentes de câmara não reelegíveis se refletem na evolução das finanças públicas locais. De forma a facilitar a interpretação dos efeitos, são reportados na tabela os efeitos marginais da limitação de mandatos para cada tipo de autarca, em vez de todos os coeficientes do modelo.<sup>12</sup> Tal como acontecia na Tabela 10, não se verificam diferenças significativas ao nível dos saldos orçamentais. Os presidentes não reelegíveis que permaneceram no cargo até final do mandato (que não se demitiram) e não se candidataram a outros cargos (representados por *LM*) registaram uma despesa total inferior em 3,7% à dos presidentes elegíveis e experientes (a categoria-base), mas registaram um nível de receita semelhante. A menor despesa total resulta de uma menor despesa corrente, que é 3,4% inferior à da categoria-base.

Os coeficientes estimados reportados na Tabela 12 são apresentados na Figura 12 sob a forma de um gráfico de barras. Tal como na Figura 11, as cores representam diferentes variáveis dependentes, estando, no eixo horizontal, as categorias de autarcas em comparação.

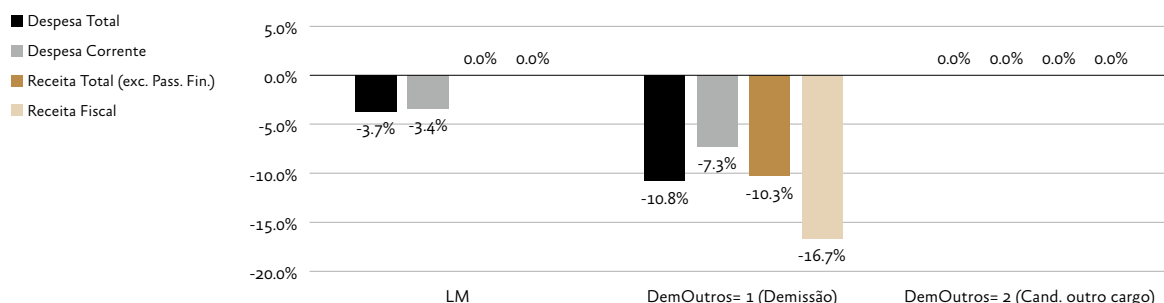
**Tabela 12.** Resultados de modelos que controlam para a heterogeneidade de presidentes sujeitos à limitação de mandatos

Efeitos marginais da limitação de mandatos	Saldo Orçamental	Despesa Total	Despesa Corrente	Receita Efetiva	Receita Fiscal
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>LM</i>	2,670 (0,19)	-0,037* (-1,71)	-0,034* (-1,92)	-0,014 (-0,72)	0,007 (0,20)
<i>DemOutros=1</i> (Demissão)	-2,730 (-0,10)	-0,108*** (-2,68)	-0,073*** (-2,64)	-0,103*** (-3,13)	-0,167** (-2,56)
<i>DemOutros=2</i> (Cand. outro cargo)	0,796 (0,03)	0,003 (0,10)	-0,019 (-0,75)	0,012 (0,47)	0,010 (0,21)
N.º observações	4 748	4 748	4 748	4 748	4 748

<sup>12</sup>. Para consulta de tabelas que contêm simultaneamente os coeficientes e os efeitos marginais estimados de todas as tabelas apresentadas neste capítulo, ver Veiga e Veiga (2016).

O saldo orçamental é expresso em euros reais (a preços de 2015) *per capita*, e as restantes variáveis são expressas em logaritmos de euros reais *per capita*. Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis.  
Grau de significância estatística:  
\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

**Figura 12.** Resultados de modelos que controlam para a heterogeneidade de presidentes sujeitos à limitação de mandatos



Analisando os casos das autarquias cujos presidentes se demitiram antes do término do mandato (*DemOutros=1*), deparámo-nos com a existência de diferenças significativas relativamente às de presidentes reelegíveis e experientes (a categoria-base). Com efeito, verificaram-se despesas totais e correntes inferiores em 10,8% e 7,3%, respetivamente (maiores do que as verificadas para *LM*), e reduções nas receitas totais, de 10,3%, e fiscais, de 16,7%. Finalmente, os resultados das estimações indicam que não existem diferenças significativas entre os presidentes de câmara que se candidataram a outro cargo político (*DemOutros=2*) e os presidentes reelegíveis e experientes. Este comportamento similar pode dever-se ao facto de os presidentes que se candidataram a outros cargos políticos terem estado tão preocupados com a sua reputação como os que se recandidataram à presidência da sua câmara municipal. Em suma, confirma-se a hipótese de que a heterogeneidade no comportamento dos autarcas impedidos de se recandidatar originou diferenças ao nível da gestão das finanças municipais.

#### 4.4. Ciclos político-orçamentais

A fase final da análise empírica investiga se a limitação de mandatos influenciou a gestão das finanças locais em anos eleitorais. Para o efeito, começou-se por estimar o modelo da equação (4), que faz interagir uma variável muda para os anos eleitorais (*EL*) com as variáveis para os presidentes impedidos de se recandidatar (*LM*) e para os elegíveis menos experientes (*Mandato1ou2*). Os resultados para os principais agregados das finanças locais são apresentados na Tabela 13 e na Figura 13, que reportam os efeitos marginais estimados para cada categoria de presidentes de câmara. Estes resultados apontam para a existência de ciclos político-orçamentais, ou seja, uma gestão eleitoralista da política orçamental, consistente com os resultados obtidos em Aidt, Veiga e Veiga (2011) e Veiga e Veiga (2007a). Em anos de eleições autárquicas, os saldos orçamentais dos presidentes

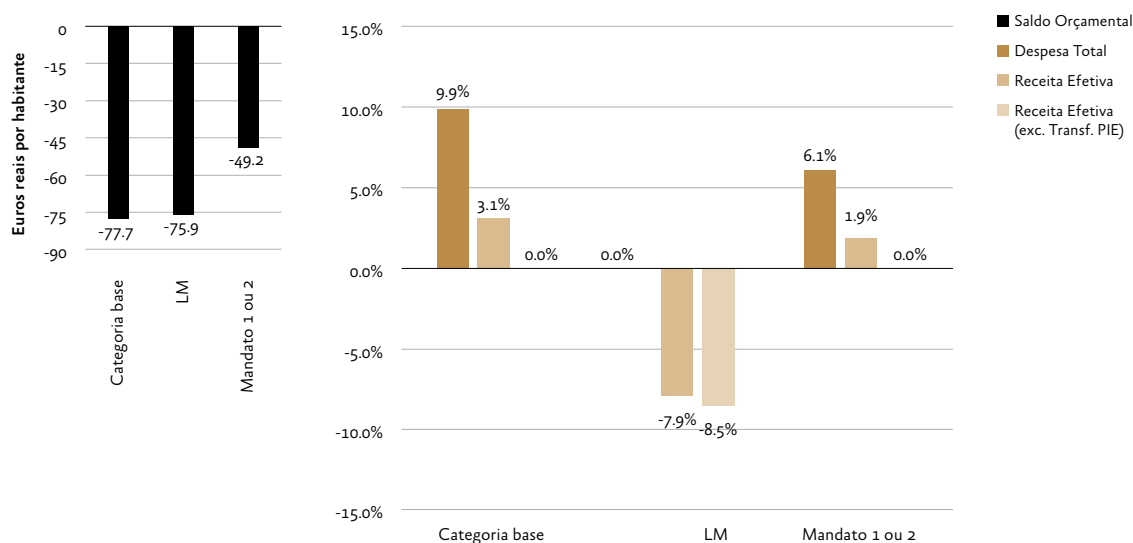
da categoria-base (os elegíveis e experientes) foram reduzidos, em média, num montante de 77,7 euros por habitante, relativamente a anos não eleitorais. Adicionalmente, a despesa total aumentou 9,9%, e a receita total (excluindo passivos financeiros) aumentou apenas 3,1%, o que explica o resultado obtido para os saldos orçamentais. Caso sejam excluídas das receitas as transferências associadas à Participação nos Impostos do Estado (PIE), o coeficiente estimado associado à receita total não é estatisticamente significativo, querendo isto significar que o aumento das receitas totais no ano de eleições se deveu em grande parte ao aumento das transferências do Estado para os municípios, fenómeno já identificado em estudos anteriores (Veiga e Pinho, 2007; Veiga e Veiga, 2013).

**Tabela 13.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais

Efeitos marginais do ano eleitoral	Saldo Orçamental	Despesa Total	Receita Efetiva	Receita Efetiva (exc. Transferências PIE)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Categoria base	-77,702*** (-6,50)	0,099*** (8,32)	0,031*** (3,66)	0,004 (0,22)
LM	-75,994*** (-3,57)	-0,006 (-0,33)	-0,079*** (-7,61)	-0,085*** (-4,47)
Mandato 1 ou 2	-49,167*** (-4,92)	0,061*** (7,13)	0,019*** (3,00)	-0,008 (-0,59)
N.º observações	4 746	4 748	4 748	4 746
R-quadrado	0,119	0,445	0,556	0,372

A categoria-base corresponde aos presidentes reelegíveis, com pelo menos três mandatos.  
O saldo orçamental é expresso em euros reais (a preços de 2015) *per capita*, e as restantes variáveis são expressas em logaritmos de euros reais *per capita*. Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis.  
Grau de significância estatística:  
\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05.

**Figura 13.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais



Relativamente aos autarcas sujeitos à limitação de mandatos, observa-se que também tenderam a agravar os saldos orçamentais em anos de eleições, embora num montante ligeiramente mais baixo (76 euros por habitante). Este grupo de autarcas não parece ter alterado a despesa total, mas inclinou-se a registar maiores reduções nas receitas que os autarcas elegíveis. Quanto aos autarcas menos experientes, estes agravaram os défices em 49,17 euros por habitante em anos de eleições, valor substancialmente inferior ao obtido para os presidentes mais experientes. Estes autarcas tenderam também a aumentar a despesa total (em 6,1%) e a gerir a receita de forma semelhante aos presidentes elegíveis e mais experientes (a categoria-base).

Os resultados obtidos para componentes da despesa e da receita, reportados na Tabela 14 e na Figura 14, corroboram os anteriores. Ou seja, em anos de eleições, os presidentes de câmara reelegíveis e com três ou mais mandatos (categoria-base) inclinaram-se a gastar mais com pessoal (10,1%) e a aumentar as despesas em investimento (14,5%), relativamente a anos não eleitorais. Adicionalmente, estes dirigentes parecem ter diminuído as receitas fiscais em 7,1%, tendo esta descida sido compensada por um aumento de 9,6% nas transferências do Estado não provenientes da PIE. Os presidentes de câmara menos experientes apresentaram um comportamento similar, embora tenham revelado um grau de eleitoralismo inferior ao dos autarcas elegíveis mais experientes, e uma menor capacidade de captar transferências do Estado não provenientes da PIE.

**Tabela 14.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais: componentes da despesa e da receita

Efeitos marginais do ano eleitoral	Despesas		Receitas	
	Pessoal (1)	Investimento (2)	Fiscais (3)	Transferências (excluindo PIE) (4)
<i>Categoria-base</i>	0,101*** (15,68)	0,145*** (4,31)	-0,071*** (-6,73)	0,096** (2,19)
<i>LM</i>	-0,043*** (-6,040)	-0,026 (-0,45)	-0,024 (-1,52)	-0,151*** (-2,90)
<i>Mandato1ou2</i>	0,059*** (13,75)	0,079*** (3,14)	-0,033*** (-3,75)	0,045 (1,26)
N.º observações	4 748	4 748	4 748	4 736
R-quadrado	0,781	0,458	0,720	0,234

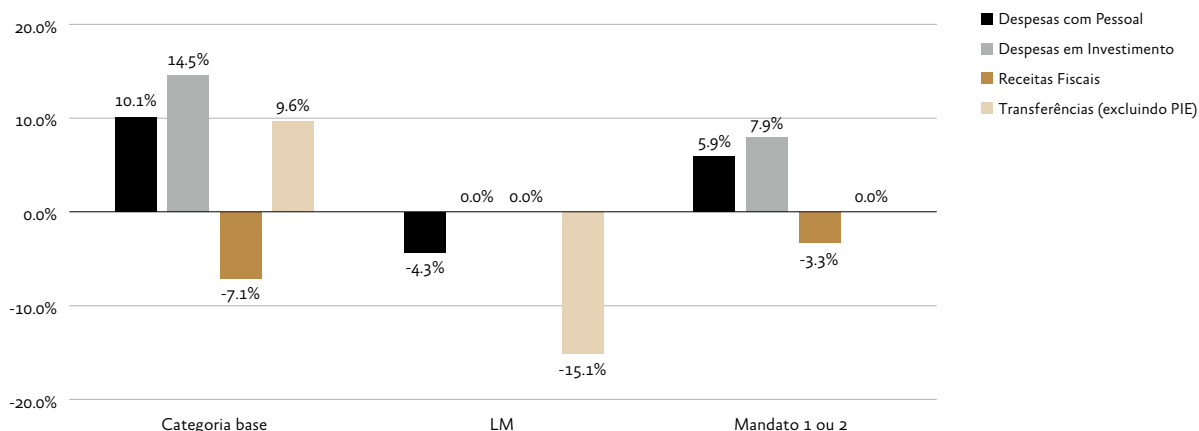
A categoria-base corresponde aos presidentes reelegíveis, com pelo menos três mandatos.

As variáveis orçamentais são expressas em logaritmos de euros reais, *per capita*. Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis.

Grau de significância estatística:

\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05.

**Figura 14.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais: componentes da despesa e da receita



Os presidentes de câmara sujeitos à limitação de mandatos (LM) exibiram um comportamento oposto, reduzindo as despesas com pessoal em 4,3% e recebendo menos transferências do Estado não provenientes da PIE (decreceram 15,1%) em anos eleitorais. Adicionalmente, estes autarcas não parecem ter aumentado a despesa de investimento, nem reduzido as receitas fiscais no ano de eleições autárquicas (2013). Assim, ao nível das componentes da despesa e da receita não encontrámos quaisquer indícios de eleitoralismo por parte dos autarcas impedidos de se recandidatar.

De forma a verificar se o comportamento subsequente dos autarcas impedidos de se recandidatar afetou o seu grau de eleitoralismo, foi estimada uma versão alargada da equação (4), que inclui interações com as variáveis mudas para os presidentes que se demitiram antes do final do mandato ( $DemOutros=1$ ) e para os que se candidataram à presidência da assembleia municipal ou de outra câmara municipal ( $DemOutros=2$ ). Dado que o elevado número de interações no modelo complicaria a interpretação dos resultados estimados, mostram-se apenas os efeitos marginais para cada categoria de presidente.

Os resultados reportados na Tabela 15 e na Figura 15, para os principais agregados, e na Tabela 16 e na Figura 16, para os componentes, sugerem que os dirigentes não reelegíveis que cumpriram o mandato, e não se candidataram a outro cargo político (ver coeficientes para LM) foram menos eleitoristas que os presidentes elegíveis e igualmente experientes (a categoria-base). Não só reduziram menos o saldo orçamental e não aumentaram as despesas, como não reduziram as receitas fiscais em anos eleitorais. A redução da receita parece ter-se devido a uma menor capacidade de captação de transferências do Estado não associadas à PIE (não determinadas por fórmula).

**Tabela 15.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais, considerando heterogeneidade entre presidentes impedidos de se recandidatar

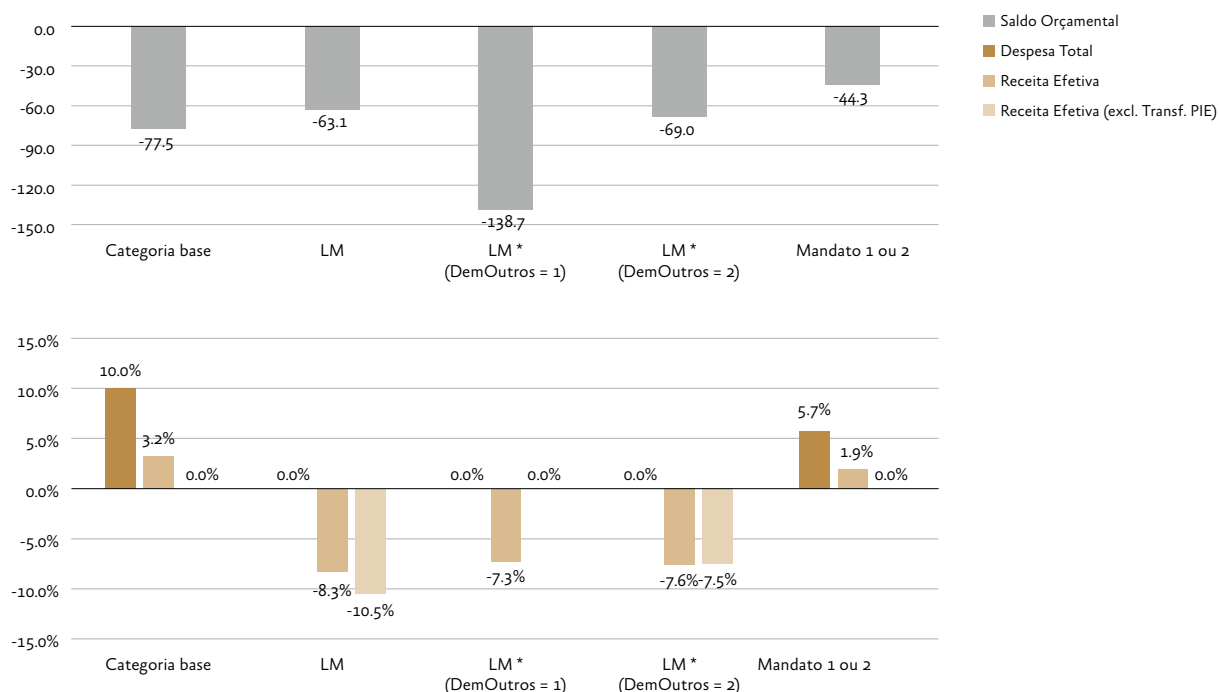
Efeitos marginais do ano eleitoral	Saldo Orçamental	Despesa Total	Receita Efetiva	Receita Efetiva (excl. Transf. PIE)
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Categoria base</i>	-77,52*** (-6,75)	0,100*** (8,87)	0,032*** (3,93)	0,005 (0,29)
<i>LM</i>	-63,053*** (-3,04)	-0,015 (-0,59)	-0,083*** (-5,16)	-0,105*** (-3,44)
<i>LM* (DemOutros=1)</i>	-138,73* (-1,92)	0,044 (0,72)	-0,073** (-2,42)	-0,016 (-0,28)
<i>LM* (DemOutros=2)</i>	-68,994** (-2,07)	-0,016 (-0,60)	-0,076*** (-5,54)	-0,075*** (-2,92)
<i>Mandato1ou2</i>	-44,299*** (-4,51)	0,057*** (6,74)	0,019*** (3,01)	-0,010 (-0,69)
N.º observações	4 748	4 748	4 748	4 748

A categoria-base corresponde aos presidentes reelegíveis, com pelo menos três mandatos.  
O saldo orçamental é expresso em euros reais (a preços de 2015) *per capita*, e as restantes variáveis são expressas em logaritmos de euros reais *per capita*.  
Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis. Grau de significância estatística: \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

Os autarcas não reelegíveis e que se candidataram a outro cargo político apresentaram um comportamento similar [ver coeficientes estimados para  $LM^*(DemOutros=2)$ ]. Os resultados para os municípios de presidentes de câmara não reelegíveis que se demitiram sugerem um maior grau de eleitoralismo [ver coeficientes para  $LM^*(DemOutros=1)$ ]. O saldo orçamental registou uma maior deterioração (138,73 euros por habitante), as receitas fiscais diminuíram mais (8,4%), e as receitas provenientes de empréstimos aumentaram mais (157,8%), em anos eleitorais, do que para qualquer outra categoria de autarcas.



**Figura 15.** Resultados de modelos DD para ciclos político-econômicos, considerando heterogeneidade entre presidentes impedidos de se recandidatar



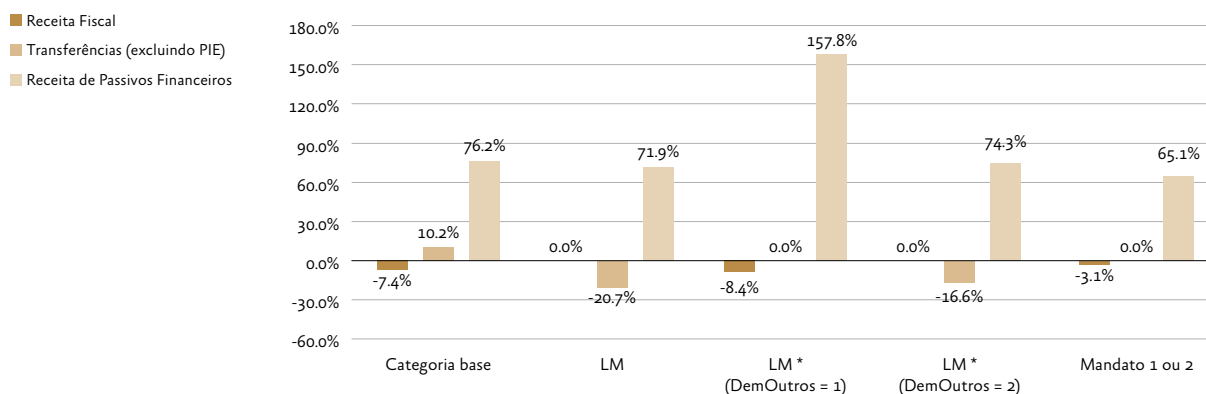
Tal como acima referido, a maior parte dos vice-presidentes que substituíram o presidente demissionário candidataram-se à câmara municipal, e, como estes tinham menos capital político e menos tempo para mostrar as suas capacidades, podem ter sentido maior necessidade de sinalizar a sua competência (através de uma gestão eleitoralista das finanças locais). Também se verifica que as receitas com transferências do Estado (não provenientes da PIE) não diminuíram; o oposto do que aconteceu nos municípios dos outros autarcas sujeitos à limitação de mandatos, o que pode indiciar maior esforço na captação de transferências do Estado, ou maior apoio por parte do governo central a estes futuros candidatos. Finalmente, os resultados para os presidentes de câmara menos experientes (ver coeficientes para *Mandato1ou2*) indicam que estes foram menos eleitoralistas que os autarcas mais experientes e também reelegíveis (a categoria-base). Ou seja, em anos eleitorais, os presidentes que estavam a cumprir o primeiro ou segundo mandato diminuíram os saldos orçamentais, aumentaram a despesa e reduziram as receitas fiscais em menores magnitudes que a categoria-base.

**Tabela 16.** Resultados para ciclos político-orçamentais, considerando heterogeneidade entre presidentes: componentes da receita

Efeitos marginais do ano eleitoral	Receita Fiscal	Transferências (excluindo PIE)	Receita de Passivos Financeiros
	(1)	(2)	(3)
<i>Categoria base</i>	-0,074*** (-7,15)	0,102** (2,574)	0,762*** (8,595)
<i>LM</i>	-0,030 (-1,28)	-0,207** (-2,281)	0,719*** (2,843)
<i>LM * (DemOutros=1)</i>	-0,084*** (-2,93)	0,212 (1,334)	1,578*** (3,947)
<i>LM * (DemOutros=2)</i>	-0,019 (-0,89)	-0,166** (-2,504)	0,743*** (3,119)
<i>Mandato1ou2</i>	-0,031*** (-3,535)	0,016 (0,464)	0,651*** (8,847)
N.º observações	4 748	4 748	4 748

A categoria-base corresponde aos presidentes reelegíveis, com pelo menos três mandatos.  
As variáveis dependentes são expressas em logaritmos de euros reais, *per capita*. Estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série estão entre parêntesis.  
Grau de significância estatística:  
\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05.

**Figura 16.** Resultados para ciclos político-orçamentais, considerando heterogeneidade entre presidentes: componentes da receita



---

#### 4.5. Robustez dos resultados

---

Foram realizados vários testes com o objetivo de verificar a robustez dos resultados acima descritos.<sup>13</sup> Primeiro, foram usadas várias versões alternativas do vetor de variáveis de controlo, incluindo mais variáveis demográficas, mais características dos autarcas, ou excluindo algumas ou todas essas características. Segundo, foram tidos em conta possíveis efeitos da limitação de mandatos na ideologia dos autarcas. Terceiro, foram excluídos da amostra os presidentes impedidos de se recandidatar que se demitiram ou que se candidataram a outros cargos. Quarto, os termos de tendência linear para os municípios foram substituídos por uma tendência para a variável dependente, gerada pelo método de Hodrick-Prescott. Quinto, os termos de tendência linear para os municípios foram substituídos por termos de tendência linear para regiões NUTS III. Finalmente, foram removidos da base de dados os municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Os principais resultados e conclusões deste estudo não se alteraram significativamente em qualquer destes testes de robustez.

<sup>13</sup> Os resultados dos testes de robustez não são incluídos neste relatório de forma a não o tornar demasiado extenso, mas serão disponibilizados pelos autores a quem os solicitar.



## Capítulo 5

---

### Efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral

---

O presente capítulo apresenta os resultados do artigo intitulado “Term limits and voter turnout” (Veiga e Veiga, 2017), que analisa os efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral nas eleições autárquicas, tanto ao nível municipal como das freguesias. Concretamente, testa-se a hipótese de a presença de um presidente de câmara/junta impedido de se recandidatar ter afetado a ida às urnas por parte dos eleitores portugueses.

---

#### 5.1. Evolução e distribuição geográfica da participação eleitoral

---

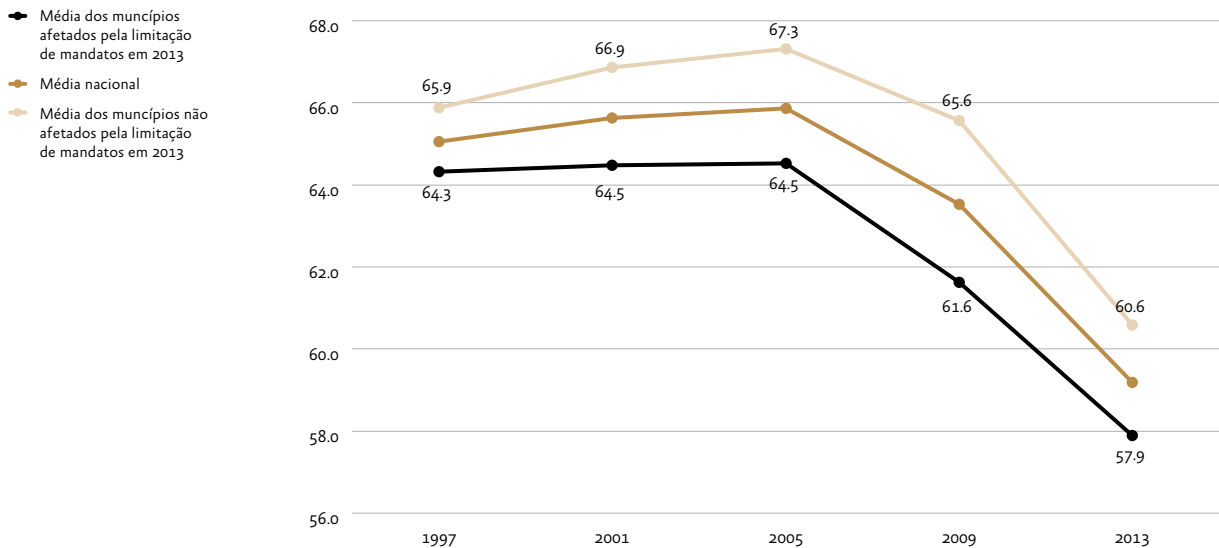
Comum a qualquer ato eleitoral na sociedade portuguesa é a discussão nos meios de comunicação social da participação eleitoral e da taxa de abstenção. O porquê de uma maior ou uma menor percentagem da população com direito de voto exercer esse mesmo direito constitui um tópico que gera um elevado interesse na sociedade civil. Neste capítulo, procuramos esclarecer, no contexto das eleições autárquicas, de que forma a limitação de mandatos, assim como outras variáveis políticas, económicas ou sociodemográficas, influenciam a participação eleitoral.

Antes de iniciar a descrição do estudo quantitativo efetuado e dos seus resultados, importa olhar para a evolução história da participação eleitoral nas eleições autárquicas, assim como para a sua distribuição geográfica nos últimos atos eleitorais.

A Figura 17 descreve a evolução da participação eleitoral nas eleições autárquicas desde a eleição de 1997. A participação eleitoral nos municípios cujos presidentes de câmara foram afetados pela limitação de mandatos em 2013 é representada pela linha preta. A participação eleitoral nos municípios cujos presidentes não foram afetados pela limitação de mandatos em 2013 é representada pela linha com uma tonalidade mais clara de castanho, sendo a série com os totais nacionais a que está representada numa tonalidade mais escura de castanho. Importa ainda acrescentar que a participação eleitoral é, nesta primeira figura, definida como a percentagem de votantes nas eleições

para a câmara municipal, isto é, o rácio do número de votantes pelo número de eleitores registados multiplicado por 100.

**Figura 17.** Evolução da participação eleitoral nos municípios (com base no número de eleitores registados) de 1997 a 2013

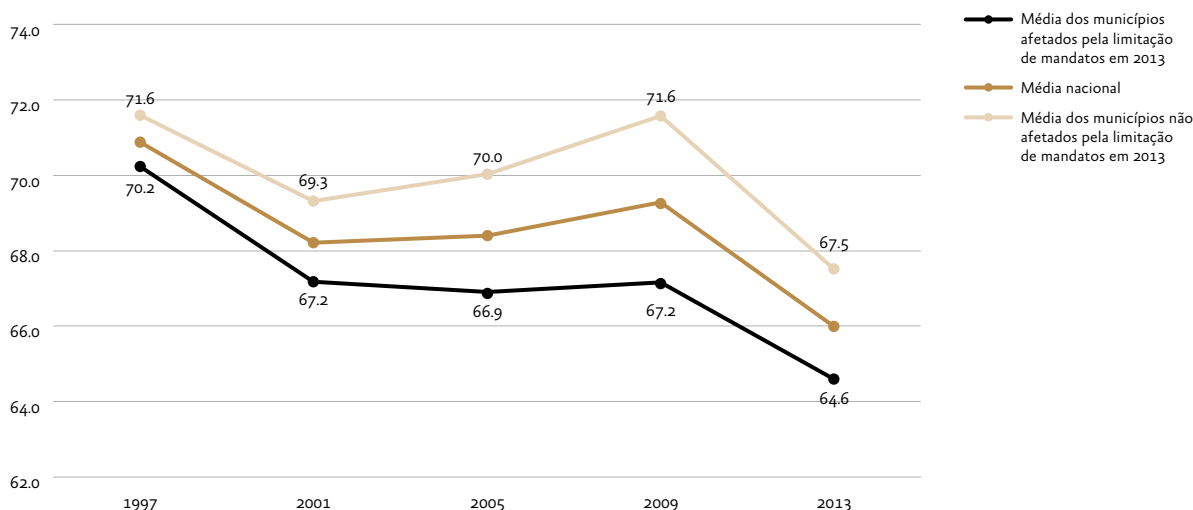


Três observações podem ser feitas a partir da Figura 17. A primeira é a de que a participação eleitoral exhibe, em qualquer das três séries, uma tendência decrescente desde 2005. A segunda é a de que os municípios cujos presidentes foram afetados pela limitação de mandatos em 2013 apresentaram, em todo o período considerado, menores taxas de participação eleitoral que os restantes municípios. Por último, é ainda possível, com base na figura, encontrar indícios de que a limitação de mandatos teve um impacto positivo na participação eleitoral, já que, atentando na evolução de 2009 para 2013 das séries apresentadas, se verifica que a linha que tem uma menor inclinação negativa é a correspondente aos municípios cujos presidentes não se puderam recandidatar. Dito de outra forma, enquanto em 2009 a diferença das médias das participações eleitorais nos municípios afetados e não afetados pela limitação de mandatos foi de quatro pontos percentuais, em 2013 a mesma diferença caiu para os 2,7 pontos percentuais.

Já na Figura 18 apresentamos a evolução temporal da participação para os mesmos grupos de municípios que na figura anterior, mas modificamos a forma como a mesma é calculada. Neste caso, no denominador do rácio com base no qual se calcula a participação eleitoral é utilizada a população com mais de 14 anos de cada município<sup>14</sup> ao invés do número de eleitores registados. As diferentes cores representam os mesmos grupos de municípios que representavam na figura anterior.

<sup>14</sup>. Apesar de a idade mínima para se ter direito ao voto ser de 18 anos, não existem dados para a população dos municípios por faixa etária para a categoria "População com idade igual ou superior a 18 anos", sendo a categoria "População com idade superior a 14 anos" a mais aproximada à que seria ideal neste caso.

**Figura 18.** Evolução da participação eleitoral nos municípios (com base na população com idade superior a 14 anos) de 1997 a 2013



Comparando esta figura com a anterior é de notar que utilizando esta métrica são sempre obtidos valores superiores para a participação eleitoral, o que está em grande medida relacionado com a existência de emigrantes que, deixando de fazer parte da população de um dado concelho, continuam nele registados como eleitores. A forte emigração verificada nos últimos anos poderá ajudar a explicar as diferenças entre os valores registados nas duas figuras. Enquanto na Figura 17, de 2005 para 2013, a queda na média nacional da participação eleitoral foi superior a seis pontos percentuais, na Figura 18, durante o mesmo período, a diminuição foi apenas de cerca de 2,4 pontos percentuais. Relativamente às diferenças entre os municípios afetados e não afetados pela limitação de mandatos mantem-se o que foi explicitado pela figura anterior. Neste caso, a diferença entre as participações eleitorais dos dois grupos de municípios diminuiu de 4,4 pontos percentuais em 2009 para 2,9 pontos percentuais em 2013, o que representa uma diminuição ligeiramente superior à obtida através da métrica anterior.

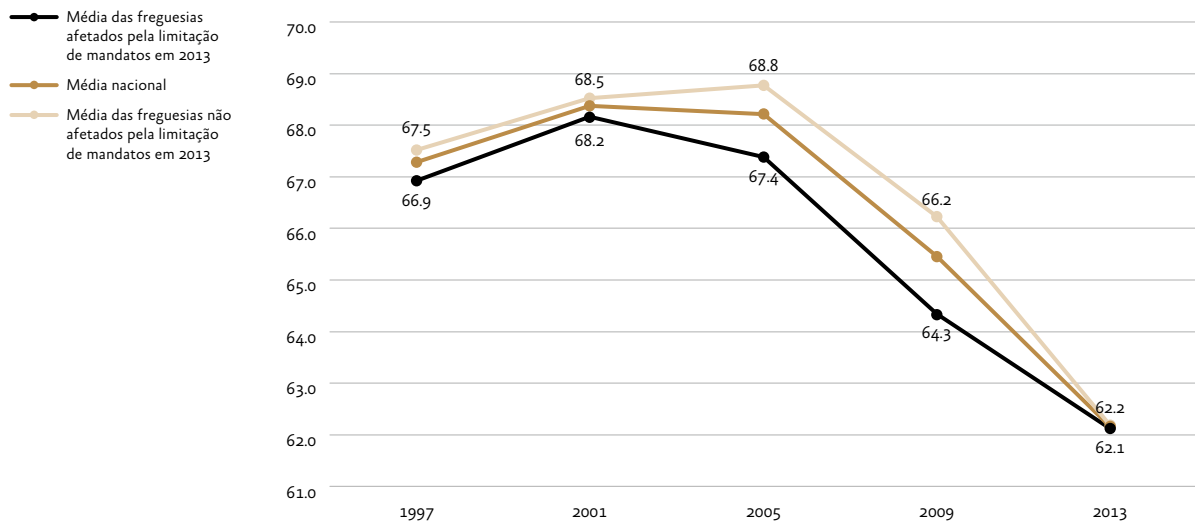
Outra forma de olhar para a evolução da participação eleitoral e possíveis impactos da limitação de mandatos nessa variável é através dos dados existentes para as freguesias.<sup>15</sup> Na Figura 19, análoga à Figura 17, encontram-se representadas três séries para a participação eleitoral com base no número de eleitores registados em cada freguesia. A série representada a preto corresponde às freguesias cujos presidentes não se puderam recandidatar em 2013, a série com a tonalidade mais clara de castanho, às freguesias cujos presidentes não foram afetados pela limitação de mandatos, e a série com a tonalidade mais escura de castanho, ao total nacional. Ou seja, ao contrário do que acontecia na Figura

<sup>15</sup> Nas seguintes figuras só serão tidas em conta as 2182 freguesias não afetadas pela RATF.

17, aqui a separação das séries faz-se através da existência de um presidente de junta de freguesia impedido de se recandidatar, e a participação eleitoral é medida com base no número de votos para as assembleias de freguesia.

Tal como para os municípios, a média da participação eleitoral nas freguesias, calculada com base no número de eleitores registados, diminuiu substancialmente de 2005 para 2013, e a média da participação eleitoral nas freguesias afetadas pela limitação de mandatos em 2013 foi sempre inferior à das freguesias não afetadas. Neste caso, é ainda mais intuitivo perceber através da figura que a limitação de mandatos teve um impacto positivo na participação eleitoral, uma vez que as linhas que representam a média das freguesias afetadas e não afetadas quase se unem em 2013, quando em 2009 existia uma diferença de 1,9 pontos percentuais.

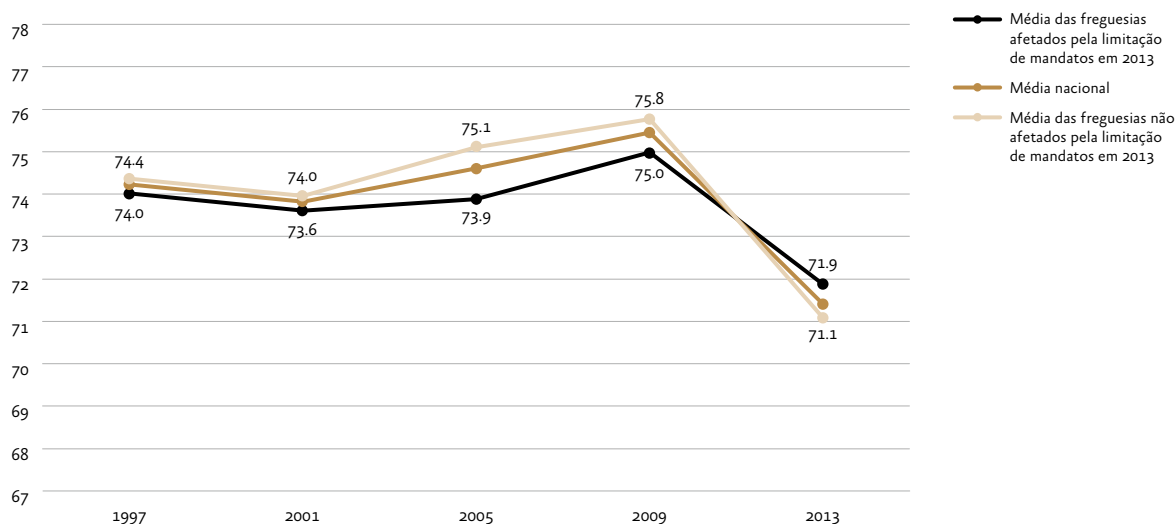
**Figura 19.** Evolução da participação eleitoral nas freguesias (com base no número de eleitores registados), de 1997 a 2013



Tal como a Figura 19 é análoga à Figura 17, a Figura 20 é análoga à Figura 18. Na Figura 20, a participação eleitoral é medida com base na população com idade superior a 14 anos. As séries representadas, assim como as cores que lhes correspondem são as mesmas da Figura 19, com a diferença de que no cálculo da participação eleitoral se utiliza a população com idade superior a 14 anos em vez do número de eleitores registados em cada freguesia.



**Figura 20.** Evolução da participação eleitoral nas freguesias (com base na população com idade superior a 14 anos), de 1997 a 2013



À semelhança do que acontece no caso dos municípios, quando se calcula a participação eleitoral com base nesta métrica os valores são mais elevados ao longo do tempo, e existe um aumento, ao invés de uma diminuição, da participação eleitoral entre 2005 e 2009. Das últimas quatro figuras, a Figura 20 é aquela que mais intuitivamente sugere um impacto positivo da limitação de mandatos na participação eleitoral. Enquanto nas eleições autárquicas de 2009 a média das taxas de participação eleitoral nas freguesias que não viriam a ser afetadas pela limitação de mandatos supera a das freguesias que viriam a ser afetadas, nas eleições autárquicas de 2013 a situação inverte-se. Ou seja, em 2013, a média da participação eleitoral nas freguesias em que o presidente da junta estava impedido de se recandidatar supera, pela primeira vez desde 1997, a das freguesias não afetadas.

No que respeita à ilustração das diferenças na participação eleitoral por localização geográfica, começamos por mostrar a Tabela 17. Nesta tabela são apresentados, para cada distrito e região autónoma, os valores da participação eleitoral nos anos de 2009 e 2013, assim como a percentagem de autarcas afetados pela lei da limitação de mandatos em 2013 em cada um dos distritos e regiões autónomas. É de acrescentar que aqui se calcula a participação eleitoral com base no número de eleitores registados.

A partir da Tabela 17 é possível verificar que, quer em 2009 quer em 2013, Portalegre e Beja foram respetivamente os distritos com a maior e a segunda maior participação eleitoral. Já Setúbal e Lisboa foram, também nos dois anos, os distritos com a menor e a segunda menor participação eleitoral no país.

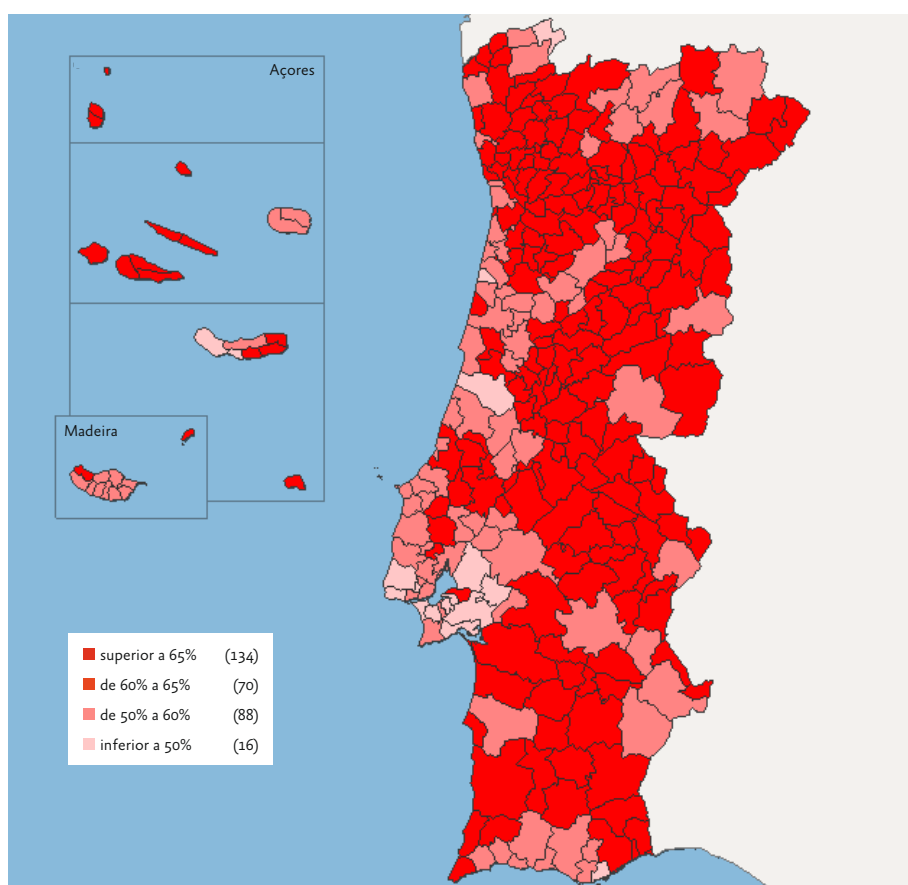
Outro facto importante a retirar da tabela é o de que a queda da participação eleitoral de 2009 para 2013 foi um fenómeno que atingiu todos os distritos e regiões autónomas de Portugal. Por último, não é muito clara, unicamente com base na visualização desta tabela, a existência de uma correlação entre a variação na participação eleitoral e a percentagem de autarcas impedidos de se recandidatar em cada distrito, uma vez que existem casos em que variações relativamente grandes na participação estão associadas tanto a uma maior como a uma menor percentagem de autarcas impedidos de se recandidatar (por exemplo, Lisboa e Leiria), o mesmo acontecendo nos casos em que a variação na participação eleitoral foi relativamente pequena (por exemplo, Vila Real e Beja). Assim sendo, apenas uma análise técnica mais aprofundada (descrita mais à frente) pode esclarecer a relação existente entre a participação eleitoral e a limitação de mandatos.

**Tabela 17.** Participação eleitoral por distrito em 2009 e 2013

Distrito / Região Autónoma	Participação eleitoral		Autarcas impedidos de se recandidatar
	2009	2013	
Aveiro	61,0%	55,3%	52,6%
Beja	69,0%	66,7%	28,6%
Braga	67,8%	63,1%	50,0%
Bragança	65,9%	63,6%	58,3%
Castelo Branco	66,5%	63,7%	81,8%
Coimbra	64,4%	58,8%	47,1%
Évora	65,7%	63,2%	50,0%
Faro	61,3%	54,3%	56,3%
Guarda	66,9%	64,0%	35,7%
Leiria	60,0%	55,0%	37,5%
Lisboa	55,6%	48,8%	75,0%
Portalegre	71,9%	69,3%	53,3%
Porto	66,9%	59,1%	55,6%
Santarém	62,2%	57,3%	57,1%
Setúbal	53,7%	46,5%	53,8%
Viana do Castelo	61,7%	58,9%	60,0%
Vila Real	62,3%	59,6%	71,4%
Viseu	63,9%	60,1%	50,0%
R. A. Açores	65,7%	63,3%	26,3%
R.A. Madeira	57,4%	55,1%	54,5%
Portugal	63,5%	59,2%	51,9%

Por forma a tornar mais intuitiva a perceção da distribuição geográfica da participação eleitoral, assim como a sua quebra de 2009 para 2013, foram elaboradas a Figura 21 e a Figura 22. Nestas, estão identificados, da tonalidade mais escura de vermelho para a mais clara, os municípios em que a participação eleitoral foi superior a 65%, os municípios em que esta se situou entre os 60% e os 65%, os municípios em que a mesma assumiu valores entre 50% e 60%, e os municípios em que esta foi inferior a 50%. A seleção dos intervalos utilizados foi feita com base nos valores dos quartis da distribuição da participação eleitoral em 2013, não sendo, no entanto, uma réplica dos mesmos.

**Figura 21.** Participação eleitoral por município em 2009

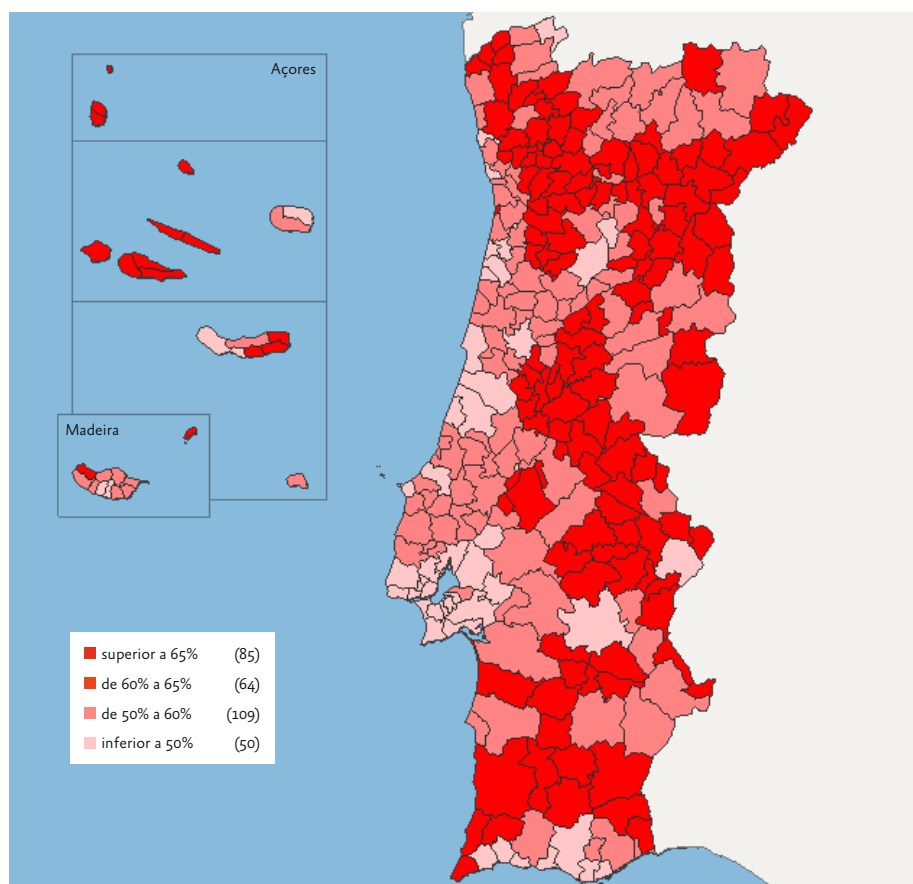


É notória, através da comparação das duas figuras, a queda que existiu na participação eleitoral, assim como o facto de este fenómeno atingir sobretudo os municípios do litoral.

Através da Figura 21 verificamos que, em 2009, 134 municípios tiveram uma participação superior a 65%, enquanto através da Figura 22 constatamos que em 2013 foram apenas 85 os municípios que atingiram esse nível de participação.

Por outro lado, em 2009 somente 16 municípios registaram níveis de participação eleitoral inferiores a 50%, tendo o número de municípios nessa condição subido para 50 em 2013. Podemos também inferir, através da comparação das figuras, que nos municípios do interior do país, em termos gerais, a quebra na participação eleitoral de 2009 para 2013 não foi tão grande como nos do litoral.

**Figura 22.** Participação eleitoral por município em 2013



## 5.2. Dados e modelos econométricos

Neste estudo procura-se averiguar se a lei da limitação de mandatos tem impacto na participação eleitoral. Na primeira parte do estudo a análise é efetuada ao nível dos municípios e, na segunda, das freguesias. Tal como foi discutido no início do capítulo 4, a imposição de limites ao número de mandatos consecutivos dos autarcas constituiu uma “experiência natural”; por conseguinte, para a análise empírica recorreu-se novamente a modelos de *diferença nas diferenças* (*Difference-in-Differences* – DD). Os grupos de tratamento

serão neste caso ora os municípios, ora as freguesias cujos presidentes foram afetados pela lei da limitação de mandatos, constituindo os restantes municípios e freguesias os grupos de controlo.

A base de dados utilizada engloba todos os municípios (308) e 2163 freguesias. De notar que 2078 freguesias das 4260 existentes antes da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) foram afetadas pela reforma que reduziu o número total para 3092. Através da união de freguesias, estas 2078 freguesias deram origem a 910. Os presidentes de junta de freguesia dessas 2078 não foram abrangidos pela limitação de mandatos pelo que estas freguesias não foram consideradas na análise. Assim, a base de dados começou por incluir as restantes 2182 freguesias que não foram afetadas pela RATF, e cujos presidentes de junta foram sujeitos à lei da limitação de mandatos em 2013. Devido a falhas de informação, foi necessário retirar 19 freguesias da base de dados, ficando esta com as 2163 referidas no início do parágrafo. Ao contrário do estudo do capítulo anterior, que considerou o período temporal de 1998 até 2013, na análise da participação eleitoral apenas se tem em conta os anos eleitorais de 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013. Os dados sobre a participação eleitoral e sobre a limitação de mandatos têm como fonte o Ministério da Administração Interna (MAI).

O modelo DD de base estimado para os municípios é o seguinte:

$$Participação_{it} = \alpha + \delta LMPresC_{it} + X'_{it}\gamma + \mu_i + \lambda_t + \theta_i.t + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$i = 1, \dots, 308 \quad t = 1997, 2001, 2005, 2009, 2013$$

A variável dependente (*Participação<sub>it</sub>*) corresponde ao número de votantes por cada cem eleitores registados no município *i* e na eleição autárquica do ano *t*; *LMPresC<sub>it</sub>* é a variável adotada para identificar os 160 presidentes não reelegíveis do mandato 2010–2013 — é uma variável binária que toma o valor 1 nos municípios cujo presidente de câmara está sujeito à limitação de mandatos, e zero nos restantes municípios —; o coeficiente  $\delta$  mede o impacto da limitação de mandatos na participação eleitoral;  $X'_{it}$  é um vetor de variáveis de controlo;  $\mu_i$  é o efeito específico do município *i*;  $\lambda_t$  são efeitos temporais (variáveis binárias para cada ano eleitoral);  $\theta_i.t$  são termos de tendência específicos às regiões NUTS III de cada município *i*; e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro.

O vetor  $X'_{it}$  engloba variáveis económicas, sociodemográficas e políticas que poderão também ter impacto na participação eleitoral, e que se revelaram estatisticamente significativas noutros estudos. A Tabela 18 sintetiza estas variáveis, os sinais esperados para os coeficientes a estimar e artigos onde as variáveis se revelaram estatisticamente significativas. Como controlos para o ciclo económico e para a capacidade de intervenção do autarca, foram consideradas a taxa de desemprego, o salário médio real *per capita* (em logaritmo) e as

receitas próprias do município reais *per capita* (em logaritmo). O conjunto de variáveis sociodemográficas inclui a população (em logaritmo), o crescimento populacional (crescimento absoluto), a percentagem da população com mais de 65 anos, a percentagem de população que não tem a instrução primária concluída e a percentagem de população empregada no setor terciário. Por fim, no grupo das variáveis políticas foi considerado o número efetivo de partidos representados na câmara municipal, a margem de vitória do presidente de câmara na eleição anterior, a percentagem média de votos nos partidos de esquerda nas últimas três eleições, a participação eleitoral média nas três últimas eleições e duas variáveis mudas para a semelhança partidária entre o primeiro-ministro e o presidente de câmara e para a existência de listas independentes.

Além das variáveis listadas na Tabela 18, foi também incluída na regressão uma variável que indica a percentagem de votantes que pertencem a freguesias cujo presidente de junta não era reelegível devido à limitação de mandatos. A inclusão desta variável prende-se com o facto de, ao nível das autarquias, três atos eleitorais ocorrerem em simultâneo: eleições para a câmara municipal, para a assembleia municipal e para a assembleia de freguesia. Assim, a decisão de votar para a câmara municipal pode ser influenciada pela situação do presidente de junta de freguesia onde o eleitor reside.

**Tabela 18.** Variáveis de controlo

Variáveis	Sinal esperado	Literatura existente
<b>Variáveis Económicas</b>		
Taxa de desemprego	+	Charles e Stephens (2013) Burden e Wichowsky (2014)
Logaritmo do salário médio real	-	Kusara e Suryanarayan (2015)
Log das receitas próprias do município reais <i>per capita</i>	+	Andersen e outros (2014)
<b>Variáveis Sociodemográficas</b>		
Logaritmo da população	-	Cancela e Geys (2016)
Crescimento populacional (em valor absoluto)	-	Cancela e Geys (2016)
% população com mais de 65 anos de idade	+	Blais (2006)
% população sem a instrução primária concluída	-	Blais (2006)
% população empregada no setor terciário	-	Martins e Veiga (2013)
<b>Variáveis Políticas</b>		
Número efetivo de partidos no órgão	+	Geys (2006b)
Margem de vitória na eleição anterior	-	Cancela e Geys (2016)
Semelhança partidária com o primeiro-ministro	-	Martins e Veiga (2013)
Listas de independentes	+	Martins e Veiga (2013)
Média % votos em partidos esq. nas eleições anteriores	-	Lijphart (1997)
Média da participação eleitoral nas eleições anteriores	+	Cancela e Geys (2016)

Os dados sobre o desemprego têm como fonte o Instituto do Emprego e Formação Profissional, os dados sobre a média dos salários reais do setor privado são provenientes da base de dados “Quadros de Pessoal” disponibilizada pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e a informação sobre as receitas próprias dos municípios provém da Direção Geral das Autarquias Locais. As variáveis sociodemográficas têm como fonte o Instituto Nacional de Estatística e a informação usada para construir as variáveis políticas é proveniente do Ministério da Administração Interna (MAI). Estatísticas descritivas da base de dados municipais são reportadas no anexo 5.

Para as freguesias, a estrutura do modelo não difere da usada para os municípios, embora sejam introduzidas novas variáveis de controlo. Desta forma, e usando novamente a metodologia DD, o modelo que procura aferir o impacto da limitação de mandatos na participação eleitoral para as freguesias é o seguinte:

$$Participação_{it} = \alpha + \delta LMPresC_{it} + \beta LMPresF_{it} + \varphi(LMPresC_{it} * LMPresF_{it}) + F'_{it}\rho + M'_{it}\eta + \mu_i + \lambda_t + \theta_i.t + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

$$i = 1, \dots, 2163 \quad t = 1997, 2001, 2005, 2009, 2013$$

A variável dependente  $Participação_{it}$  foi calculada da mesma forma que anteriormente, mas é agora específica para as freguesias.  $LMPresC_{it}$  é uma variável binária que toma o valor 1 para os municípios cujo presidente de câmara esteve sujeito a limitação de mandatos, e zero para os restantes municípios. Para sinalizar as freguesias cujo presidente de junta não se pôde recandidatar, foi introduzida a variável  $LMPresF_{it}$ , que assume o valor 1 nestas situações, e zero nas restantes. Assim,  $\beta$  mede o efeito da limitação de mandatos na junta de freguesia na participação eleitoral. Foi também considerada a interação das duas variáveis anteriormente descritas ( $LMPresC_{it} * LMPresF_{it}$ ), de forma a testar se o efeito da limitação de mandatos foi maior quando o presidente da câmara e o presidente da junta de freguesia foram, simultaneamente, impedidos pela lei de se recandidatarem.  $F'_{it}$  e  $M'_{it}$  são, respetivamente, vetores de variáveis de controlo para as características das freguesias e municípios;  $\mu_i$  é o efeito específico da freguesia  $i$ ;  $\lambda_t$  são efeitos temporais (variáveis binárias para cada ano eleitoral);  $\theta_i.t$  são termos de tendência específicos às regiões NUTS III a que cada freguesia pertence; e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro.

O vetor  $F'_{it}$  engloba todas as variáveis de controlo para as características das freguesias. Tal como no modelo para os municípios, foram também incluídas variáveis económicas, sociodemográficas e políticas. A taxa de desemprego por freguesia foi a única variável considerada para controlar para o ciclo económico. As variáveis sociodemográficas usadas foram a população (em

logaritmo), a taxa de crescimento da população (crescimento absoluto), a percentagem de população com mais de 65 anos, a percentagem da população que não tem a instrução primária concluída e a percentagem da população empregada no setor terciário. Estas variáveis foram construídas com base na informação recolhida dos Censos, disponibilizada pelo Instituto Nacional de Estatística. Tendo em conta que a eleição mais antiga considerada neste estudo foi a de 1997, recorreu-se aos Censos de 1991, 2001 e 2011. Apenas um dos Censos coincide com um ano de eleições autárquicas (2001). Para obter informação para os restantes anos, fez-se uma interpolação linear dos dados até 2011, gerando dados anuais para 1997, 2001, 2005 e 2009, e uma extrapolação, de modo a obter os dados necessários para o ano de 2013.

No vetor das variáveis de controlo para as freguesias foram ainda consideradas as seguintes variáveis políticas: o número efetivo de partidos representados na assembleia de freguesia, a margem de vitória conseguida pelo presidente de junta de freguesia na eleição anterior, a percentagem média de votos conseguidos pelos partidos de esquerda nas três últimas eleições, a média da participação eleitoral das três últimas eleições passadas e, por fim, duas variáveis mudas para a presença de listas independentes e para a semelhança partidária entre o presidente da câmara municipal e o presidente da junta de freguesia. A fonte dos dados usados para a construção destas variáveis foi o Ministério da Administração Interna.

Por fim,  $M'_i$  é um vetor de variáveis de controlo para as características dos municípios, que inclui o salário real médio (em logaritmo), as receitas próprias do município reais *per capita* (em logaritmo) e todas as variáveis políticas utilizadas como controlo no modelo para os municípios, exceto a percentagem média de votos nos partidos de esquerda nas três eleições anteriores e a participação eleitoral média nas três eleições passadas. As fontes destes dados, tal como foi referido anteriormente, foram a Direção Geral das Autarquias Locais e o Ministério da Administração Interna. Estatísticas descritivas para a base de dados ao nível das freguesias são reportadas no anexo 6.

Numa primeira fase, as equações (5) e (6) foram estimadas por *efeitos fixos*.<sup>16</sup> Depois de estimados os modelos com todas as variáveis explicativas acima descritas, diagnosticámos a existência de problemas de multicolinearidade por meio do teste VIF (Variance of Inflated Factors). Através da exclusão dos modelos das variáveis mais problemáticas em termos de multicolinearidade, foram selecionados os modelos mais parcimoniosos através dos critérios de informação de Akaike (AIC) e Schwartz (BIC).<sup>17</sup>

Adicionalmente, e devido ao facto de a participação eleitoral ser uma variável que está compreendida entre zero e um (ou entre 0% e 100%), foram feitas estimações recorrendo aos modelos probit fracional e regressão beta

<sup>16</sup>. Os modelos (5) e (6) foram estimados usando desvios-padrão robustos a heterocedasticidade e a correlação entre observações para um mesmo município e freguesia, respetivamente.

<sup>17</sup>. As variáveis retiradas dos modelos por problemas de multicolinearidade foram o salário real médio (em logaritmo), as receitas próprias do município reais *per capita* (em logaritmo), a média da participação eleitoral passada, a percentagem da população com mais de 65 anos e o número efetivo de partidos.



(para o último ver Ferrari e Gribari-Neto, 2004). Ao contrário do que acontece no modelo de efeitos fixos, estes dois modelos respeitam a restrição da variável dependente estar compreendida entre zero e 1, não resultando desses modelos previsões para a participação eleitoral fora do intervalo unitário. Assim sendo, estes dois modelos são mais apropriados para lidar com a variável em análise.

### 5.3. Resultados para os municípios

Nesta secção, são discutidos os resultados ao nível do município. Depois de retiradas as variáveis com problemas de multicolinearidade e de se ter escolhido o modelo mais parcimonioso, procedeu-se à estimação das regressões, utilizando a metodologia DD, sendo o grupo de tratamento constituído pelos municípios dos presidentes não reelegíveis e o grupo de controlo o dos restantes municípios.

Na Tabela 19 são reportados os resultados sobre o impacto da limitação de mandatos na participação eleitoral nos municípios. Para ilustração dos resultados, foi elaborada a Figura 23, na qual, a cada uma das variáveis independentes indicadas no eixo horizontal, estão associadas três barras, uma para cada metodologia de estimação. A coluna 1, que corresponde aos resultados do modelo estimado por *efeitos fixos*, revela que a limitação de mandatos tem um impacto positivo de 0,99 pontos percentuais na participação eleitoral quando comparado com o grupo de controlo, ou seja, com os municípios cujo presidente de câmara não esteve sujeito à limitação de mandatos.

**Tabela 19.** Limitação de mandatos e participação eleitoral nos municípios

Variáveis	Efeitos Fixos (1)	Probit Fracional (2)	Regressão Beta (3)
LMPresC	0,985*** (2,83)	1,052*** (3,19)	1,070*** (3,27)
% votantes das freguesias com presidente de junta limitado	0,0172* (1,84)	0,0173* (1,96)	0,0174** (1,99)
Taxa de desemprego	0,196*** (3,06)	0,201*** (3,16)	0,204*** (3,18)
Log(População)	-12,48*** (-7,01)	-12,00*** (-7,00)	-11,82*** (-6,92)
Crescimento populacional (valor absoluto)	-0,0648** (-2,18)	-0,0662** (-2,35)	-0,0656** (-2,35)
% população sem instrução primária concluída	-0,411*** (-4,12)	-0,370*** (-3,79)	-0,366*** (-3,75)
Margem de vitória	-0,0497*** (-7,69)	-0,0498*** (-7,77)	-0,0497*** (-7,73)

O método de estimação usado para cada regressão é indicado no título da respetiva coluna.

Todos os modelos incluem *efeitos fixos* dos municípios e dos anos de eleições e tendências específicas para cada região NUTS III.

São reportados os efeitos marginais (em pontos percentuais) para os modelos (2) e (3).

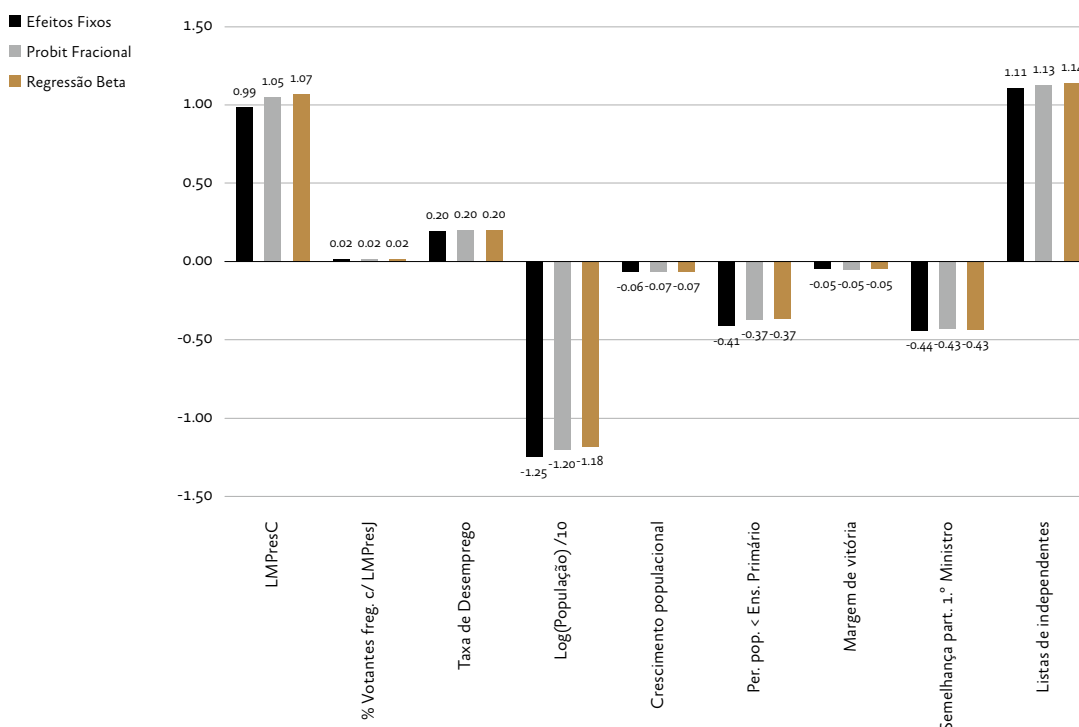
As estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série, estão entre parêntesis.

Grau de significância estatística:

\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

Variáveis	Efeitos Fixos (1)	Probit Fracional (2)	Regressão Beta (3)
Semelhança partidária c/ primeiro-ministro	-0,440*** (-2,72)	-0,432*** (-2,76)	-0,433*** (-2,77)
Listas de independentes	1,109*** (4,04)	1,130*** (4,22)	1,139*** (4,24)
N.º de observações	1493	1493	1493
R <sup>2</sup> ajustado, Pseudo R <sup>2</sup>	0,652	0,0213	
Log-likelihood	3657	-955,9	3668

**Figura 23.** Limitação de mandatos e participação eleitoral nos municípios



É importante ter em conta que os resultados não indicam que a participação eleitoral tenha aumentado, como um todo, devido à limitação de mandatos. Aliás, como vimos na secção 5.1., esta diminuiu da eleição autárquica de 2009 para a de 2013. Os modelos DD permitem comparar o grupo tratado com o grupo de controlo e, assim, aferir o efeito do tratamento no grupo dos tratados. Ou seja, os resultados sugerem que a participação eleitoral foi ligeiramente superior nos municípios onde o presidente de câmara foi impedido de se recandidatar (LMPresC=1) face ao que seria expectável caso a Lei não tivesse entrado em vigor.

Nas colunas 2 e 3 são apresentados os resultados quando os modelos usados são o *probit fracional* e a regressão *beta*. Estes modelos são mais adequados quando a variável dependente está compreendida no intervalo unitário (entre

o e 1), embora os resultados sejam praticamente iguais aos obtidos através do modelo de *efeitos fixos* (coluna 1). Para o modelo *probit fracional* e para o modelo regressão *beta* os coeficientes estimados apontam, respetivamente, para um efeito positivo de 1,05 e 1,07 pontos percentuais da limitação de mandatos na participação eleitoral. Os resultados sugerem também, ainda que de forma muito ténue, que uma maior percentagem de votantes pertencente a freguesias onde o presidente de junta não se pôde recandidatar devido à Lei incrementa a participação eleitoral.

Para as variáveis de controlo, os resultados estão em linha com os obtidos noutros estudos (ver Tabela 18). Taxas de desemprego mais elevadas parecem mobilizar os eleitores, eventualmente por estes desejarem expressar o seu desagrado relativamente ao desempenho económico no seu município.<sup>18</sup> Tal como antecipado, a participação eleitoral é menor em municípios mais populosos, onde a probabilidade de um voto ser decisivo é menor, e nos que registam maior crescimento, ou instabilidade, populacional. Maiores margens de vitória em eleições anteriores e semelhança partidária entre o presidente da câmara municipal e o primeiro-ministro também estão associadas a menor participação, porventura por serem indicativas de menor competitividade eleitoral. Finalmente, a existência de listas independentes parece mobilizar os eleitores. O facto de estas listas serem compostas por cidadãos locais e independentes pode gerar uma maior identificação dos eleitores com os mesmos do que com candidatos escolhidos pelas direções distritais ou nacionais de partidos políticos.

O crescimento da participação eleitoral associado à limitação de mandatos pode resultar de um aumento na competição eleitoral nestes municípios, uma vez que a inexistência de um candidato que está na presidência da câmara coloca todos os candidatos em maior igualdade de circunstâncias. Antes da introdução da limitação de mandatos, em média, 83% dos presidentes de câmara recandidatavam-se e 86% dos mesmos eram reeleitos, o que sugere que a presidência da câmara dá uma vantagem na corrida eleitoral. Nos municípios afetados pela limitação de mandatos, os novos candidatos não tiveram ainda a oportunidade de mostrar a sua competência ao eleitorado. Adicionalmente, o facto de o presidente de câmara ser candidato e, em muitos casos, há já vários mandatos, pode desmobilizar o eleitorado que vê a eleição como uma mera formalidade para a reeleição do presidente. Mas, se a limitação de mandatos incrementa a participação eleitoral, por aumentar a competição eleitoral ao eliminar a vantagem de quem detém o cargo, então o mesmo se deveria verificar quando um presidente de câmara reelegível não concorre às eleições seguintes. Para testar essa possibilidade introduziu-se uma variável binária no modelo (5), que toma o valor 1 nos municípios onde o presidente de câmara, embora reelegível, não se recandidatou (*pres reel não se recand*).

<sup>18</sup>. Os resultados de Martins e Veiga (2013), baseados em dados para as eleições realizadas até 2005, sugerem um efeito não linear (em U invertido) da taxa de desemprego na participação eleitoral. Atendendo a esses resultados, foi testada a existência de um efeito não linear da taxa de desemprego no presente estudo, não tendo sido encontrada evidência do mesmo. É possível que as elevadas taxas de desemprego verificadas em Portugal desde 2009 tenham mudado a forma como os eleitores portugueses reagem a esta variável económica quando decidem se votam ou não.

A Tabela 20 e a Figura 24 apresentam os resultados das estimações deste modelo expandido. Os resultados para os métodos *probit fracional* e regressão *beta* indicam que a participação eleitoral não é afetada quando o presidente de câmara, embora sendo reelegível, não se recandidata. Uma possível explicação para este resultado pode ser o facto de, na grande maioria destes casos, os presidentes de câmara que decidem não se recandidatar serem pouco populares e, por conseguinte, anteverem que dificilmente vencem a eleição. Se for esse o caso, a vantagem de estar no poder era à partida pequena ou inexistente, pelo que a não recandidatura não aumentou a competitividade do ato eleitoral.

**Tabela 20.** Limitação de mandatos e participação eleitoral – extensão aos modelos para os municípios

Variáveis	Probit Fracional (1)	Regressão Beta (2)	Processo Misto (3)	Processo Misto (4)
LMPresC	0,997*** (3,16)	1,017*** (3,24)	0,923** (2,21)	0,693* (1,67)
% votantes das freguesias com presidente limitado	0,017** (2,03)	0,017** (2,05)	0,017* (1,94)	0,017* (1,93)
Pres reel. não se recand.	0,193 (0,96)	0,187 (0,92)	0,336 (0,07)	
LMPresC * Demissão				-1,348* (-1,69)
LMPresC * Candidatura AM				0,287 (0,48)
Demissão (DemAM=1)				0,489 (1,27)
Candidatura AM (DemAM=2)				0,578 (1,61)
N.º de observações	1493	1493	1493	1493
Log-likelihood	-955,8	3685,5	3164,3	-3509,7

O método de estimação usado para cada regressão é indicado no título da respetiva coluna.

Todos os modelos incluem *efeitos fixos* dos municípios e dos anos de eleições e tendências específicas para cada região NUTS III.

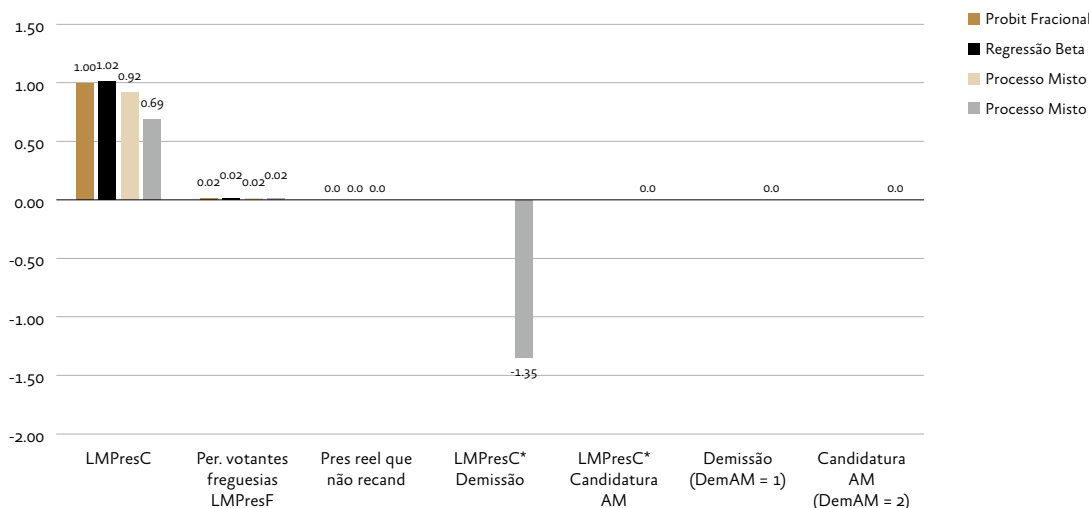
São reportados os efeitos marginais (em pontos percentuais) para os modelos Probit Fracional e Regressão Beta.

As estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série, estão entre parêntesis.

Grau de significância estatística:

\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

**Figura 24.** Limitação de mandatos e participação eleitoral – extensão aos modelos para os municípios



Como os coeficientes estimados para a variável binária que identifica os presidentes sujeitos à limitação de mandatos são muito semelhantes aos observados na Tabela 19, o efeito da limitação de mandatos parece não resultar apenas da exclusão do presidente de câmara em exercício da competição eleitoral. É possível que a maior cobertura mediática das eleições autárquicas devido ao afastamento de um número considerável de presidentes de câmara e à novidade da Lei, tenha tido um maior impacto na decisão de ir votar que a saída esporádica de cena de alguns presidentes de câmara, como aconteceu em eleições anteriores. Ou seja, os resultados sugerem que as explicações da participação eleitoral baseadas no voto expressivo e na diminuição dos custos de informação são importantes para compreender o efeito positivo da limitação de mandatos na participação eleitoral.

A eleição autárquica de 2013 ficou marcada por um menor número de não recandidaturas por parte de presidentes de câmara reelegíveis, em termos percentuais. Em eleições passadas 14,9% dos presidentes de câmara não se recandidataram a um novo mandato, percentagem essa que diminuiu para 5,5% na eleição autárquica de 2013. Esta redução poderá ser justificada pela imposição da limitação de mandatos — pelo facto de os presidentes saberem que apenas podem permanecer três mandatos consecutivos no poder. Isto sugere que a variável “*Pres reel não se recand*” é endógena. Além de ter sido afetada pelo estabelecimento de limites ao número de mandatos, a decisão de não recandidatura de presidentes reelegíveis poderá também depender das suas características pessoais (idade, género, etc.), do número de anos no poder e da probabilidade de vencer a eleição seguinte. Esta última está relacionada com as variáveis de controlo, nomeadamente com a taxa de desemprego e a margem de

<sup>19</sup>. O modelo Probit para a decisão de não recandidatura inclui todas as variáveis explicativas do modelo para a participação, e ainda a idade, o género, a residência ou não no município, a naturalidade ou não no município, e o número de mandatos dos presidentes de câmara.

vitória na eleição anterior. A possibilidade de a variável ser endógena levanta suspeitas de os resultados reportados nas colunas 1 e 2 da Tabela 20 estarem enviesados. Para ultrapassar este problema, a equação (5) foi estimada através de um modelo de processo misto que combina um *probit* para a variável “*Pres reel não se recand*” com uma regressão linear para a participação eleitoral. Novamente, os resultados sugerem que a decisão de não recandidatura por parte de presidentes reelegíveis<sup>19</sup> não influencia a participação eleitoral e que o efeito da limitação de mandatos na participação eleitoral é positivo e significativo, como se pode verificar na coluna 3.

Uma última expansão ao modelo DD para os municípios procura analisar se a limitação de mandatos teve efeitos heterogéneos na participação eleitoral devido a diferenças no comportamento dos presidentes de câmara impedidos de se recandidatar nas eleições de 2013. Com efeito, enquanto 61 destes presidentes de câmara cumpriram os seus mandatos e não se candidataram a outro cargo autárquico, 10 concorreram à presidência de outra câmara municipal, 24 demitiram-se alguns meses antes da conclusão do mandato (dando o lugar ao vice-presidente que, na maior parte dos casos, se candidatou à presidência da câmara em 2013), e 75 (incluindo 5 dos que se demitiram) concorreram à presidência da assembleia municipal. É possível que os efeitos da limitação de mandatos sejam diferentes nos dois últimos casos. Primeiro, os presidentes de câmara que se demitiram alguns meses antes da eleição de 2013, permitiram aos vice-presidentes ganharem alguma vantagem eleitoral pelo facto de estarem a liderar o executivo camarário. Segundo, um presidente de câmara que se candidatou à assembleia municipal continuou envolvido nas eleições autárquicas do seu município.

De forma a controlar os casos enunciados no parágrafo anterior, foi criada uma variável categórica (*PresCDem AM*) que assume o valor 1 quando o presidente de câmara se demitiu antes do término do mandato (não só os não reelegíveis), o valor 2 quando o presidente se candidata à assembleia municipal, e zero nos restantes casos. O modelo da equação (5) foi expandido introduzindo duas variáveis que resultam da interação da variável muda que identifica os presidentes de câmara afetados pela lei da limitação de mandatos (*LMPresC*), primeiro, com uma variável muda que indica os presidentes de câmara que se demitiram (*PresCDem AM* = 1) e, segundo, com uma variável muda que identifica os presidentes de câmara que se candidataram à assembleia municipal (*PresCDem AM* = 2). O modelo expandido tem a seguinte forma:

$$\begin{aligned} Participação_{it} = & \alpha + \delta LMPresC_{it} + \kappa_1(LMPresC_{it} * (Dem AM = 1)_{it}) + \\ & \kappa_2(LMPresC_{it} * (Dem AM = 2)_{it}) + \kappa_3(Dem AM = 1)_{it} + \\ & \kappa_4(Dem AM = 2)_{it} + X'_{it}\gamma + \mu_i + \lambda_t + \theta_i.t + \varepsilon_{it} \\ & i = 1, \dots, 308 \quad t = 1997, 2001, 2005, 2009, 2013 \end{aligned} \quad (7)$$

A decisão dos presidentes de câmara de se demitirem ou de se candidatarem a outro cargo político poderá ter sido influenciada pela limitação de mandatos e, portanto, a variável “*Dem AM*” é endógena. Para ultrapassar este problema, foi estimado um modelo de processo misto, que combina um probit multinomial para a variável “*Dem AM*” com um modelo de regressão linear para a participação eleitoral. Os resultados obtidos estão na coluna 4 da Tabela 20. Em primeiro lugar, o efeito da limitação de mandatos na participação eleitoral continua a ser positivo e estatisticamente significativo quando consideramos os presidentes de câmara não reelegíveis que cumpriram o mandato e aqueles que se candidataram à câmara de outro município (categoria-base).<sup>20</sup> Em segundo lugar, verifica-se que o efeito na participação eleitoral que resulta de presidentes de câmara sujeitos à limitação de mandatos se candidatarem à assembleia municipal é igual ao da categoria-base, uma vez que a interação de *LMPresC* com *LM Am* = 2 não é estatisticamente significativa. Por fim, embora o impacto na participação que resulta da demissão de presidentes de câmara não reelegíveis pareça ser negativo (-0,655=0,693-1,348), um teste de Wald não permite rejeitar a hipótese de este ser nulo.

20. A interpretação dos coeficientes estimados é a seguinte: a categoria-base abrange os presidentes de câmara não reelegíveis que completaram o mandato e não se candidataram a nenhuma eleição local, e os presidentes que se candidataram a outro município (*Dem AM* = 0). O efeito da limitação de mandatos é dado por  $\delta$ . Se significativos,  $\kappa_1$  e  $\kappa_2$  indicam que o efeito para o respetivo tipo de presidente é diferente do efeito obtido para a categoria-base. Por exemplo, o efeito associado aos presidentes de câmara não reelegíveis e que se demitiram é  $\delta + \kappa_1$ .

#### 5.4. Resultados para as freguesias

Para a análise dos efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral medida ao nível da freguesia foi utilizada uma metodologia semelhante à usada na secção anterior para os municípios. A Tabela 21 e a Figura 25 apresentam os resultados das estimações para 2163 freguesias que não foram alteradas pela reorganização administrativa do território das freguesias. Tal como para os municípios, a variável dependente usada na estimação é a participação eleitoral nas eleições para a câmara municipal. Esta é praticamente igual (correlação de 99,9%) à verificada nas eleições para a assembleia municipal e para a assembleia de freguesia, que ocorrem no mesmo dia. Tal como anteriormente, começou-se por estimar o modelo (6) por *efeitos fixos*, utilizando todas as variáveis de controlo, enumeradas na secção 5.2. Foi diagnosticada a existência de problemas de multicolinearidade por meio do teste VIF, e foram selecionados os modelos mais parcimoniosos através dos critérios de informação AIC e BIC. A coluna 1 da Tabela 21 apresenta os resultados da estimação por *efeitos fixos*, e as colunas 2 e 3, os resultados para o modelo probit fracional e regressão beta, respetivamente.

Os resultados reforçam a conclusão de que a introdução da limitação de mandatos no poder local teve um impacto positivo na participação eleitoral. Para qualquer um dos métodos econométricos utilizados, os coeficientes estimados associados às variáveis mudas para os presidentes de câmara e de junta

sujeitos à limitação de mandatos são positivos e estatisticamente diferentes de zero. Uma vez que a variável de interação ( $LMPresC_{it} + LMPresF_{it}$ ) não se revelou estatisticamente significativa em testes preliminares não existe um efeito conjunto das duas limitações, ou seja, o efeito da restrição do número de mandatos na participação eleitoral é apenas o somatório dos efeitos individuais. Esta soma está compreendida entre 1,998 e 2,156, o que significa que a participação eleitoral aumentou, aproximadamente, 3% em freguesias que preenchiem estas condições: o presidente de junta esteve sujeito a limitação de mandato e a junta localizava-se num município com um presidente de câmara também não reelegível.

Quanto às variáveis de controlo, verifica-se que o número efetivo de partidos na assembleia de freguesia e a existência de listas de independentes a concorrer para a mesma estão positivamente relacionados com a participação eleitoral, enquanto níveis de educação mais baixos, margens de vitória do partido do presidente da junta mais elevadas na eleição anterior e coincidência entre o partido do presidente de junta e o partido do presidente da câmara estão associados a uma menor participação eleitoral. Estes resultados para as freguesias estão em linha com os encontrados para os municípios – ver Tabela 19.<sup>21</sup>

Embora as estimações cujos resultados estão apresentados na Tabela 21 e na Figura 25 utilizem dados para os municípios e para as freguesias elas não têm em conta a estrutura hierárquica dos mesmos. O modelo aplicado não considera a estrutura de agrupamento dos dados, estrutura que resulta do facto de cada município ser formado por um conjunto de freguesias. Na base de dados utilizada existem, portanto, dois níveis hierárquicos em que as unidades do primeiro nível (freguesias) estão agrupadas por unidades de segundo nível (municípios). Não ter em consideração esta particularidade dos dados pode dar origem a desvios-padrão enviesados, uma vez que as freguesias que pertencem ao mesmo município podem partilhar um conjunto de características comuns não observadas e, portanto, não independentes.

<sup>21</sup>. No modelo para as freguesias, as variáveis taxa de desemprego, crescimento populacional e a percentagem de empregados no setor terciário (variáveis de controlo para as freguesias) foram retiradas por não serem estatisticamente significativas. O logaritmo da população também não foi incluído por apresentar problemas de colinearidade.

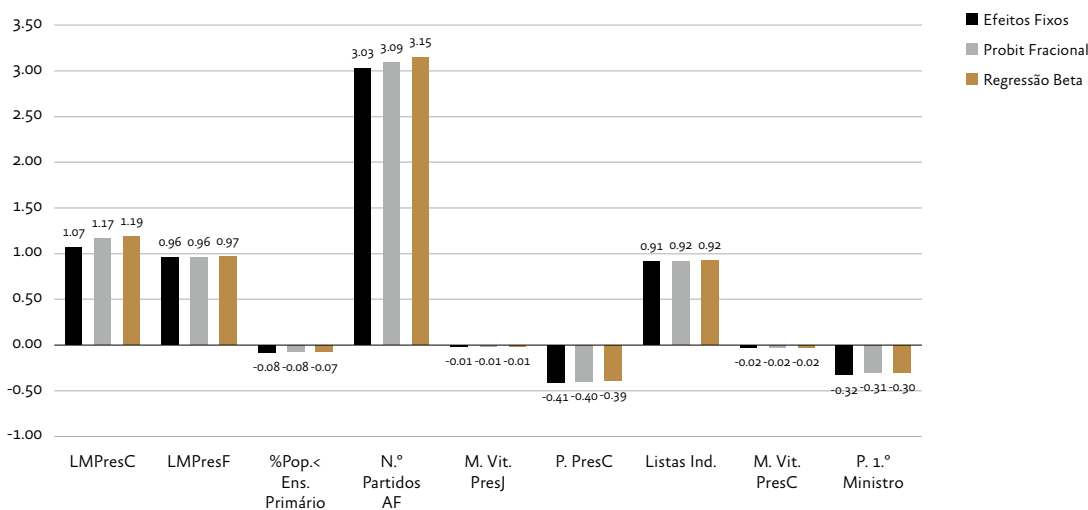


**Tabela 21.** Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias

Variáveis	Efeitos Fixos (1)	Probit Fracional (2)	Regressão Beta (3)
<i>Variáveis relacionadas com a limitação de mandatos</i>			
LMPresC	1,069*** (4,34)	1,170*** (4,89)	1,187*** (4,97)
LMPresF	0,956*** (3,87)	0,956*** (4,00)	0,969*** (4,06)
<i>Variáveis de controlo ao nível da freguesia</i>			
% população sem instrução primária concluída	-0,0793*** (-2,87)	-0,0750*** (-2,76)	-0,0725*** (-2,67)
N.º efetivo de partidos na assembleia de freguesia	3,030*** (7,90)	3,093*** (8,01)	3,152*** (7,86)
Margem de vitória do presidente da junta na eleição anterior	-0,0130*** (-3,78)	-0,0131*** (-3,85)	-0,0133*** (-3,88)
Semelhança partidária com o presidente da câmara	-0,408*** (-3,56)	-0,398*** (-3,44)	-0,391*** (-3,37)
Presença de listas de independentes	0,912*** (5,76)	0,918*** (5,78)	0,924*** (5,79)
<i>Variáveis de controlo ao nível do município</i>			
Margem de Vitória PresC	-0,0231*** (-5,24)	-0,0235*** (-5,34)	-0,0233*** (-5,29)
Partido do primeiro-ministro	-0,324*** (-2,93)	-0,305*** (-2,81)	-0,298*** (-2,75)
N.º de observações	10756	10756	10756
N.º de freguesias	2163	2163	2163
R² ajustado, Pseudo R²	0,330	0,026	
Log-likelihood	19826	-6700	19861

O método de estimação usado para cada regressão é indicado no título da respetiva coluna.  
 Todos os modelos incluem variáveis binárias para os anos de eleições e tendências específicas para cada região NUTS III.  
 São reportados os efeitos marginais (em pontos percentuais) para o modelo *Probit Fracional* e Regressão Beta.  
 As estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série, estão entre parêntesis.  
 Grau de significância estatística:  
 \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

**Figura 25.** Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias



<sup>22</sup>. Para mais detalhes sobre modelos de multinível longitudinais, ver Rabe-Hesketh e Skrondal (2012). Uma limitação destes modelos é não terem em consideração o facto de a variável dependente estar compreendida entre dois valores, tal como acontece no modelo de *efeitos fixos*. Deparámo-nos, portanto, com um compromisso, uma vez que os modelos de regressão multinível têm em consideração a estrutura de agrupamento dos dados mas não atendem ao facto de a variável dependente ser limitada.

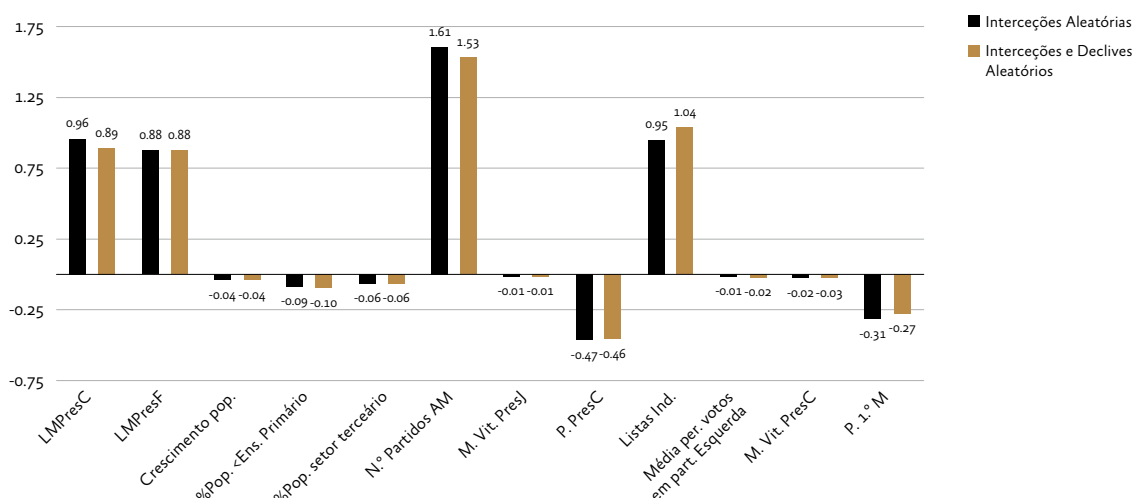
Para ultrapassar este potencial problema, como teste de robustez, foi estimado um modelo de regressão linear multinível com *efeitos mistos*, usando os dados para as freguesias.<sup>22</sup> Na Tabela 22 e na Figura 26 são reportados os resultados obtidos depois de retiradas as variáveis que apresentavam problemas de multicolinearidade, e depois de escolhido o modelo mais parcimonioso. Na coluna 1 os coeficientes de intercepção (constantes) para as freguesias e os municípios são considerados parâmetros aleatórios, enquanto na coluna 2 são também admitidos como aleatórios os coeficientes de inclinação para as variáveis binárias relativas à limitação de mandatos ao nível dos municípios.

**Tabela 22.** Regressões lineares multinível com efeitos mistos para as freguesias

Variáveis	Intercepções aleatórias (1)	Intercepções e declives aleatórios (2)
<i>Variáveis relacionadas com a limitação de mandatos</i>		
LMPresC	0,959*** (4,43)	0,889*** (2,72)
LMPresF	0,877*** (4,14)	0,877*** (3,30)
<i>Variáveis de controlo ao nível da freguesia</i>		
Crescimento populacional (valor absoluto)	-0,0367*** (-2,68)	-0,0420*** (-3,12)
% população sem instrução primária completa	-0,0883*** (-5,80)	-0,0998*** (-6,58)
% população empregada no setor terciário	-0,0637*** (-3,55)	-0,0643*** (-3,59)
N.º efetivo de partidos na assembleia de freguesia	1,605*** (9,93)	1,533*** (9,55)
Margem de vitória do presidente da junta na eleição anterior	-0,0141*** (-4,95)	-0,0149*** (-5,32)
Semelhança partidária com o presidente da câmara	-0,466*** (-4,19)	-0,456*** (-4,17)
Presença de listas de independentes	0,949*** (6,64)	1,038*** (7,21)
% votos em partidos de esquerda (média em eleições anteriores)	-0,0148*** (-2,64)	-0,0237*** (-4,06)
<i>Variáveis de controlo ao nível municipal</i>		
Margem de vitória do presidente da câmara	-0,0248*** (-5,86)	-0,0272*** (-6,37)
Semelhança partidária com o primeiro-ministro	-0,312*** (-2,94)	-0,274** (-2,20)
N.º de observações	10754	10754
N.º de freguesias	2144	2144
N.º de municípios	302	302
Log-likelihood	-33615	-33471

Todos os modelos incluem variáveis binárias para os anos de eleições e tendências específicas para cada região NUTS III.  
As estatísticas-t, robustas a heterocedasticidade e correlação em série, estão entre parêntesis.  
Grau de significância estatística:  
\*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1.

**Figura 26.** Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias



Os resultados continuam a suportar a hipótese de que a limitação de mandatos tem um efeito positivo na participação eleitoral. No que toca às variáveis de controlo, as principais diferenças relativamente aos resultados da Tabela 21 são: as variáveis “percentagem de votos nos partidos de esquerda” (média das três eleições anteriores) e “percentagem da população empregada no setor terciário” passam a ser estatisticamente significativas, tendo o coeficiente estimado um sinal negativo, tal como esperado.

### 5.5. Robustez dos resultados

A robustez dos resultados obtidos foi testada de várias formas.<sup>23</sup> Primeiro, utilizaram-se termos de tendência linear para os municípios em vez de termos de tendência linear para as regiões NUTS III. Segundo, foi usado um termo de tendência linear para os municípios do grupo de tratamento, em substituição dos termos de tendência linear para as regiões NUTS III. Terceiro, restringiu-se a amostra ao século XXI, considerando apenas as eleições de 2001, 2005, 2009 e 2013. Quarto, calculou-se a participação eleitoral em função da população acima dos 14 anos,<sup>24</sup> em vez do número de eleitores registados. Os resultados obtidos foram praticamente os mesmos que os apresentados anteriormente e as conclusões sobre o efeito da limitação de mandatos na participação eleitoral mantiveram-se inalteradas.

Por último, realizou-se um teste placebo usando apenas dados antes do tratamento (limitação de mandatos), ou seja, até 2009. Partindo das variáveis que identificam os autarcas afetados pela limitação de mandatos em 2013

<sup>23</sup> Os resultados dos testes de robustez não são incluídos neste relatório de forma a não o tornar demasiado extenso, mas serão disponibilizados pelos autores a quem os solicitar.

<sup>24</sup> Não existe informação disponível sobre a população com 18 ou mais anos (idade mínima para se poder votar).

(mandato 2010–2013), estas foram modificadas de modo identificar estes municípios também no mandato de 2006–2009. A variável que identifica o presidente de câmara limitado nunca se revelou estatisticamente significativa. O mesmo se verificou para a variável relativa à percentagem de votantes provenientes de freguesias cujo presidente de junta não era reelegível, no modelo estimado para os municípios. Embora a variável que identifica os presidentes da junta não reelegíveis seja estatisticamente significativa, o coeficiente estimado apresenta um sinal negativo, contrário ao obtido nas tabelas acima apresentadas. O teste placebo permite assim concluir que o efeito positivo na participação eleitoral nos municípios e freguesias pertencentes ao grupo de tratamento não estava presente antes de este ser aplicado, ou seja, antes de a lei da limitação de mandatos entrar em vigor.

## Capítulo 6

---

### Conclusões

---

Os resultados apresentados ao longo deste estudo permitem-nos concluir que a introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais não só levou a uma considerável renovação dos autarcas, como afetou a gestão das finanças municipais e a participação nas eleições autárquicas.

Em virtude da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, ficaram impedidos de se recandidatar 160 presidentes de câmara municipal e 884 presidentes de junta de freguesia, vários dos quais se encontravam há muitos anos no poder. Tal como exposto no capítulo 3, a consequente renovação dos presidentes de câmara municipal levou a algumas alterações nas suas características, das quais se destacam uma redução na idade média, um aumento na percentagem de autarcas com curso superior, uma redução na percentagem de autarcas naturais do município que presidem e um aumento na percentagem de presidentes oriundos de profissões intelectuais e científicas. Os impactos nas características dos presidentes de junta de freguesia são menos notórios por a limitação de mandatos não se ter aplicado aos presidentes das 2078 freguesias afetadas pela Reorganização Administrativa do Território das Freguesias e por haver menos dados disponíveis sobre as características dos presidentes de junta de freguesia que dos presidentes de câmara.

A análise dos efeitos da limitação de mandatos na gestão das finanças municipais, descrita no capítulo 4, revela que os municípios com presidentes de câmara impedidos de se recandidatar tendem a registar totais de despesa e de receita menores por habitante que os municípios presididos por autarcas reelegíveis. Uma análise mais detalhada indica que tal se deve sobretudo a menos despesas de capital e menor captação de receitas de transferências de capital não resultantes da Participação nos Impostos do Estado (PIE). Ou seja, menor captação de receitas de transferências condicionadas, do Estado ou da União Europeia. Os resultados sugerem, também, que os presidentes de câmara impedidos de se recandidatar gerem as finanças municipais de forma menos eleitoralista que os autarcas reelegíveis, gerando menor aumento da despesa e menores reduções das receitas fiscais em anos eleitorais.

Tal como sugerido por Besley e Case (1995), os presidentes afetados pela limitação de mandatos não são todos iguais e alguns poderão estar mais preocupados com a sua reputação que outros. Os resultados indicam que, tanto ao longo de todo o mandato como no ano eleitoral, as decisões de política orçamental dos presidentes impedidos de se recandidatar que se candidataram à presidência da assembleia municipal ou de outra câmara municipal são semelhantes às dos que não se candidataram a qualquer cargo local. Ou seja, estes presidentes foram menos eleitoralistas que os reelegíveis, possivelmente porque se estavam a candidatar a um cargo menos importante ou porque iriam ser avaliados por eleitores de outro município. Nos municípios com autarcas impedidos de se recandidatar, foi naqueles cujos presidentes se demitiram antes do final do mandato que se verificou maior eleitoralismo. Estes municípios registaram, no ano eleitoral, uma maior redução da receita fiscal, compensada por um maior aumento nos passivos financeiros, quando comparados com outros municípios presididos por autarcas impedidos de se recandidatar. Este grau de gestão eleitoralista das finanças locais, mais semelhante ao comportamento de autarcas reelegíveis, pode ter resultado dos esforços dos vice-presidentes que substituíram os presidentes demissionários, a maioria dos quais tendo-se candidatado à presidência da câmara em 2013. Com menos tempo no poder e sendo menos conhecidos pelo eleitorado, estes dirigentes poderão ter sentido maior necessidade de sinalizar a sua competência.

Os efeitos da limitação de mandatos na participação nas eleições autárquicas, tanto ao nível dos municípios como das freguesias, foram analisados no capítulo 5. A primeira secção descreve a evolução, de 1997 a 2013, e a distribuição geográfica da participação eleitoral. Usando como referência a percentagem de eleitores registados que votou nas eleições autárquicas, verifica-se um ligeiro aumento da participação até 2005 e reduções em 2009 e 2013. Já se a participação for calculada em percentagem da população com mais de 14 anos, a redução só se verifica em 2013. Assim, independentemente da forma como a taxa é calculada, verifica-se uma redução da participação de 2009 para 2013, o que poderia indiciar um impacto negativo da limitação de mandatos. No entanto, ao analisar médias separadas para os municípios e freguesias com presidentes afetados, ou não, pela limitação de mandatos, constata-se que a redução na participação eleitoral foi menor no grupo de municípios e, sobretudo, no grupo de freguesias com presidentes impedidos de se recandidatar. Embora a abordagem gráfica inicial sugira que a limitação de mandatos minorou a queda na participação eleitoral, tal efeito foi verificado através de uma análise quantitativa mais rigorosa, que teve também em conta outros determinantes da participação eleitoral. Tal exercício foi realizado nas secções seguintes do capítulo 5, que estimaram modelos de *diferença nas*

*diferenças* (DD) em painéis de 308 municípios e de 2163 freguesias, para as eleições de 1997 a 2013.

Os resultados obtidos indicam claramente que a limitação de mandatos teve efeitos positivos sobre a participação eleitoral nas eleições autárquicas. Concretamente, tanto a presença de um presidente de câmara como de um presidente de junta de freguesia impedidos de se recandidatar tiveram impactos positivos e estatisticamente significativos na taxa de participação. No entanto, esses efeitos são relativamente modestos, situando-se ambos em cerca de um ponto percentual. Ou seja, em freguesias que tiveram um presidente de junta impedido de se recandidatar e que pertenciam a um município com um presidente de câmara também afetado pela limitação de mandatos, a participação eleitoral foi, em média, dois pontos percentuais superior à das freguesias em que tanto o presidente de câmara como o da junta de freguesia eram reelegíveis, mas esse efeito não chegou para anular a tendência recente de aumento da abstenção nas eleições autárquicas — ainda que tenha minorado a mesma nos municípios e freguesias com presidentes impedidos de se recandidatar.

O impacto positivo, mas relativamente pequeno, da limitação de mandatos era expectável, dada a conjugação de efeitos que operam em sentido inverso. Por um lado, ao impedir autarcas de se recandidatar, a limitação de mandatos tornou as eleições mais competitivas, gerou uma maior cobertura pelos meios de comunicação social e levou à saída de autarcas perçecionados como quase inamovíveis, fatores que encorajam a participação dos eleitores. Por outro lado, aumentou o número de candidatos pouco conhecidos, e muitos eleitores poderão ter-se visto impedidos de votar no seu candidato preferido, o que desencoraja a participação.

A conjugação dos vários resultados obtidos neste estudo aponta para um efeito global positivo da Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, pois reduziu o grau de eleitoralismo na gestão das finanças locais e minorou a tendência crescente da abstenção nas eleições autárquicas. No entanto, ainda é cedo para concluir que a imposição de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais é globalmente benéfica. Primeiro, porque este estudo abarca uma única eleição em que a Lei produziu efeitos, sendo desejável atualizar a investigação quando estiverem disponíveis dados para mais eleições. Segundo, a inexistência de indicadores objetivos da competência dos autarcas impossibilita a comparação, a esse nível, entre os presidentes impedidos de se recandidatar e os que os substituíram, pelo que um elemento crucial para a análise dos benefícios líquidos da Lei n.º 46/2005 não está disponível. Terceiro, a limitação de mandatos poderá ter afetado outras vertentes da gestão autárquica e do comportamento dos eleitores que não são analisadas neste estudo. Quarto, outros dispositivos legais, tais como a Lei dos

Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro) poderão ter também contribuído para a redução do eleitoralismo na gestão das finanças locais, não sendo possível separar completamente os seus efeitos dos efeitos da limitação de mandatos. O mesmo se aplica ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) que, embora não tenha entrado em vigor no período analisado neste estudo, condicionou certamente a gestão das finanças locais a partir de 2014. Assim, é possível que, quando estiverem disponíveis dados para mais eleições, se verifique um efeito menor da limitação de mandatos sobre a gestão das finanças locais.

Dadas as limitações acima descritas, as conclusões do presente estudo devem ser encaradas como indicativas. Espera-se que a análise efetuada seja útil para académicos e decisores públicos, constituindo um primeiro passo para uma análise mais completa dos efeitos da Lei n.º 46/2005 – que os investigadores envolvidos neste estudo e a comunidade científica em geral possam vir a desenvolver à medida que mais dados estejam disponíveis.



## Referências Bibliográficas

- AIDT, T.S., Shvets, J. (2012). Distributive politics and electoral incentives: Evidence from seven US state legislatures. *American Economic Journal: Economic Policy* 4(3), 1-29.
- AIDT, T.S., Veiga, F.V., Veiga, L.G. (2011). Election results and opportunistic policies: A new test of the rational political business cycle model. *Public Choice* 148, 21-44.
- ALMEIDA, M.A.P. (2013). *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes de câmara e governadores civis, 1936-2012*. Lisboa: e.book. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/11920>
- ALT, J., Mesquita, E. B., Rose, S. (2011). Disentangling accountability and competence in elections: Evidence from US term limits. *The Journal of Politics* 73, 171-186.
- ANDERSEN, J. J., Fiva, J. H., Natvik, G. J. (2014). Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics* 110, 157-166.
- ANSOLABEHRE, S., Snyder Jr., J. (2004). Using term limits to estimate incumbency advantages when officeholders retire strategically. *Legislative Studies Quarterly* XXIX (4), 487-515.
- BAILS, D., Tieslau, M. (2000). The impact of fiscal constitutions on state and local expenditures. *Cato Journal* 20(2), 255-77.
- BARRO, R. (1973). The control of politicians: An economic model. *Public Choice* 14: 19-42.
- BERNHARDT, D., Dubey, S., Hughson, E. (2004). Term limits and pork barrel politics. *Journal of Public Economics* 88: 2383-2422.
- BESLEY, T., Case, A. (1995). Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. *Quarterly Journal of Economics* 110(3), 769-798.
- BESLEY, T., Case, A. (2003). Political institutions and policy choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature* XLI, 7-73.
- BLAIS, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9 111-125.
- BLAIS, A., Aarts, K. (2006). Electoral systems and turnout. *Acta Politica* 41, 180-196.
- BLAIS, A., Galais, C. (2016). Measuring the civic duty to vote: A proposal. *Electoral Studies* 41, 60-69.
- BONFIGLIOLI, A., Gancia, G. (2013). Uncertainty, electoral incentives and political myopia. *The Economic Journal* 123, 373-400
- BRENNAN, G., Brooks, M. (2013). Expressive Voting. In: Reksulak, M., Razzolini, L. & Shughart II, W. (Eds.), *The Elgar Companion to Public Choice*, 2<sup>nd</sup> Edition. Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 111-126.
- BURDEN, B. C., Wichowsky, A. (2014). Economic discontent as a mobilizer: Unemployment and voter turnout. *The Journal of Politics* 76 (4), 887-898.
- CANGELA, J., Geys, B. (2016). Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies* 42, 264-275.

- CHARLES, K. K., Stephens, M. J. (2013). Employment, wages, and voter turnout. *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (4), 111-143.
- CUMMINS, J. (2012). The effects of legislative term limits on state fiscal conditions. *American Politics Research* 41, 417-442.
- DAL BÓ, E., Rossi, M. A. (2011). Term length and the effort of politicians. *Review of Economic Studies* 78 (4), 1237-1263.
- DALLE Nogare, C. D., Ricciuti, R. (2011). Do term limits affect fiscal policy choices? *European Journal of Political Economy* 27: 681-692.
- DHILLON, A., Peralta, S. (2002). Economic theories of voter turnout. *The Economic Journal* 112(480) F332-F352
- DOWNES, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins.
- ERLER, H. A. (2007). Legislative term limits and state spending. *Public Choice* 133, 479-494.
- FEDDERSEN, T. J., Pesendorfer, W. (1996). The swing voter's curse. *American Economic Review* 86, 408-24.
- FEDDERSEN, T. J., Pesendorfer, W. (1999). Abstention in elections with asymmetric information and diverse preferences. *American Political Science Review* 93 (2), 381-98.
- FEREJOHN, J. (1986). Incumbent Effort and Electoral Control. *Public Choice* 50: 5-26.
- FERRARI, S. L. P., Cribari-Neto, F. (2004). Beta regression for modeling rates and proportions. *Journal of Applied Statistics* 31, 799-815.
- FERRAZ, C., Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments. *American Economic Review* 101: 1274-1311.
- FIORINA, M.P. (1976). The voting decision: Instrumental and expressive aspects. *Journal of Politics* 38, 390-413.
- FRANKLIN, M. (1996). Electoral participation. In: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, California: Sage, pp. 214-233.
- FREIRE, A., Magalhães, P. (2002). *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- FREIRE, A., Martins, R., Meirinho, M. (2012). Electoral rules, political competition, and citizens' participation in the Portuguese local elections, 1979-2009. *Portuguese Journal of Social Science* 11, 189-208.
- GARMANN, S. (2016). Concurrent elections and turnout: Causal estimates from a German quasi-experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization* 126, 167-178.
- GEYS, B. (2006a). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies* 25, 637-663.
- GEYS, B. (2006b). "Rational" theories of voter turnout: A review. *Political Studies* 4, 16-35.
- GROFMAN, B. (1993). Is turnout the paradox that ate rational choice theory? In: *Information, Participation, and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, pp. 93-103.
- HAJNAL, Z., Lewis, P. (2003). Municipal institutions and voter turnout in local elections. *Urban Affairs Review* 38(5), 645-668.

- HALL, A. B. (2014). Partisan effects of legislative term limits. *Legislative Studies Quarterly* 39 (3), 407-429.
- HAMLIN, A., Jennings, C. (2011). Expressive political behavior: Foundations, scope and implications. *British Journal of Political Science* 41 (3), 645-670.
- HARRINGTON, J.E. (1993). Economic policy, economic performance, and elections. *American Economic Review* 83(1): 27-42.
- JACKMAN, R. (1987). Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American Journal of Political Science* 37, 405-23.
- JAITMAN, L. (2013). The causal effect of compulsory voting laws on turnout: Does skill matter? *Journal of Economic Behavior & Organization* 92, 79-93.
- JOHNSON, J. M., Crain, W. M. (2004). Effects of term limits on fiscal performance: Evidence from democratic nations. *Public Choice* 119: 73-90.
- KEELE, L., Malhotra, N., McCubbins, C. H. (2013). Do term limits restrain state fiscal policy? Approaches for causal inference in assessing the effects of legislative institutions. *Legislative Studies Quarterly* 38, 291-326.
- KLEIN, F. A., Sakurai, S. N. (2015). Term limits and political budget cycles at the local level: Evidence from a young democracy. *European Journal of Political Economy* 37: 21-36.
- KUSARA, K., Suryanarayan, P. (2015). When do the rich vote less than the poor and why? Explaining turnout inequality across the world. *American Journal of Political Science* 59 (3), 613-627.
- LAU, R. (1982). Negativity in political perceptions. *Political Behavior* 4, 353-78.
- LAZARUS, J. (2006). Term limits: Multiple effects on state legislators' career decisions. *State Politics and Policy Quarterly* 6, 357-83.
- LEWIS, D. (2012). Legislative term limits and fiscal performance. *Legislative Studies Quarterly* 37(3), 305-28.
- LIJPHART, A. (1997). Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma – presidential address. *American Political Science Review* 91 (1), 1-14.
- LIST, J. A., Sturm, D. M. (2006). How elections matter: Theory and evidence from environmental policy. *Quarterly Journal of Economics* 121(4), 1249-1281.
- LOPES da Fonseca, M. (2016). Candid lame ducks. *CESifo Working Paper* n. 5773.
- MARTINS, R., Veiga, F.J. (2013). Economic performance and turnout at national and local elections. *Public Choice* 157, 429-448.
- MASKET, S.E., Lewis, J.B. (2007). A return to normalcy? Revisiting the effects of term limits on competitiveness and spending in California assembly elections. *State Politics and Policy Quarterly* 7, 20-38.
- MATSUSAKA, J. G. (1995). Explaining voter turnout patterns: An information theory. *Public Choice* 84 (1-2), 91-117.
- MOONEY, C.Z. (2009). Term limits as a boon to legislative scholarship: A review. *State Politics and Policy Quarterly* 9(2), 204-228.
- NALDER, K. (2007). The effect of state legislative term limits on voter turnout. *State Politics and Policy Quarterly* 7(2), 187-220.

- NEVES, Francisco (2013). A *ratio* da limitação dos mandatos autárquicos – A raiz constitucional da Lei n.º 46/2015. Portal Verbo Jurídico 06-2013.
- OLIVEIRA, N. (2015). Limitação de Mandatos e Regime de Exclusividade: Uma Necessidade Inconveniente. Instituto Politécnico do Cávado e do Ave: disponível no Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal.
- PADOVANO, F., Petrarca, I. (2014). Are the responsibility and yardstick competition hypothesis mutually consistent? *European Journal of Political Economy* 34: 459-477.
- PELTZMAN, S. (1992). Voters as fiscal conservatives. *Quarterly Journal of Economics* 107(2), 327-361.
- POWELL, R.J. (2000). The impact of term limits on the candidacy decisions of state legislators. *Legislative Studies Quarterly* 25, 645-661.
- RABE-HESKETH, S., Skrondal, A. (2012). *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*, 3rd. ed. Stata Press, College Station, TX.
- REED, W. R., Schansberg, D. E., Wilbanks, J., Zhu, Z. (1998). The relationship between congressional spending and tenure with an application to term limits. *Public Choice* 94, 85-104.
- RIKER, W., Ordeshook, P. (1968). A theory of the calculus of voting. *American Political Science Review* 62(1), 25-42.
- ROGOFF, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review* 80(1): 21-36
- ROSE, S. (2006). Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public Choice* 128, 407-31.
- ROSENSTONE, S. (1982). Economic adversity and voter turnout. *American Journal of Political Science* 26(1), 25-46.
- SCHLOZMAN, K., Verba, S. (1979). *Injury to Insult*. Cambridge: Harvard University Press.
- SCHUESSLER, A. A., 2000. A Logic of Expressive Choice. *Princeton: Princeton University Press*.
- SMART, M., Sturm, D. M. (2013). Term limits and electoral accountability. *Journal of Public Economics* 107, 93-102.
- VEIGA, L. G., Pinho, M. M. (2007). The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. *Public Choice* 133, 457-477.
- VEIGA, L. G., Veiga, F.V. (2007a). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice* 131, 45-64.
- VEIGA, L. G., Veiga, F.V. (2007b). Does opportunism pay-off? *Economics Letters* 96, 177-182.
- VEIGA, L. G., Veiga, F.V. (2013). Intergovernmental Fiscal Transfers as Pork Barrel. *Public Choice* 155(3), 335-353.
- VEIGA, L.G. & Veiga, F.J. (2016). Term limits at the local government level: Evidence from a natural experiment. *NIPE-WP* 07-2016. [http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/WP\\_2016/NIPE-WP\\_07\\_2016.pdf](http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/WP_2016/NIPE-WP_07_2016.pdf)
- VEIGA, F.J. & Veiga, L.G. (2017). Term limits and voter turnout. *NIPE-WP* 06-2017. [http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/WP\\_2017/NIPE%20WP\\_06\\_2017.pdf](http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/WP_2017/NIPE%20WP_06_2017.pdf)

# ANEXOS



## Anexo 1

---

### Lei n.º 46/2005 de 29 de Agosto<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Retirado do *Diário da República*, n.º 165, 29 de Agosto de 2005, 5068-5069.

#### **Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais**

A Assembleia da República decreta nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

---

#### **Artigo 1.º Limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais**

---

1. O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3.º mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo.
2. O presidente da câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de concluídos os mandatos referidos no número anterior, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.
3. No caso de renúncia ao mandato, os titulares dos órgãos referidos nos números anteriores não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.

---

#### **Artigo 2.º Entrada em vigor**

---

A presente lei entra em vigor no dia 1 de Janeiro de 2006.

Aprovada em 28 de Julho de 2005.

O Presidente da Assembleia da República, *Jaime Gama*.

Promulgada em 14 de Agosto de 2005.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 18 de Agosto de 2005.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.





## Anexo 2

---

### Questionário

---

Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão

---

**Apreciações de Autarcas e ex-autarcas relativas à lei que  
Estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos  
dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais**

---

#### Notas Prévias

Este inquérito enquadra-se num estudo sobre os efeitos nas finanças locais e na participação eleitoral da lei que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais. O estudo é financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e está a ser desenvolvido por uma equipa da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, sob a coordenação dos Professores Francisco Veiga e Linda Veiga.

O propósito do inquérito é a auscultação da opinião de alguns autarcas e ex-autarcas acerca da implementação da referida lei. Por favor, justifique as suas respostas às oito questões colocadas. Caso pretenda algum esclarecimento ou responder via *e-mail*, poderá contactar os autores do estudo: Francisco Veiga (fjveiga@eeg.uminho.pt), Linda Veiga (linda@eeg.uminho.pt), Bruno Fernandes (b.piresfernandes@gmail.com) ou João Martins (martins.joaoluisoliveira@gmail.com).

Agradece-se antecipadamente a sua colaboração.

#### Questões

1. Concorda com a imposição de limites à renovação sucessiva dos mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais?
2. Que principais vantagens e desvantagens tem, no seu entender, a limitação de mandatos?
3. Acha que a limitação de mandatos se traduz numa renovação efetiva dos políticos locais?

4. Que impacto pode ter a limitação de mandatos na participação eleitoral? Positivo, negativo ou nenhum?
5. Se numa determinada autarquia não houver um presidente a recandidatar-se, as eleições serão mais disputadas?
6. No seu entender, a limitação de mandatos tem impacto na gestão das finanças locais, nomeadamente em anos eleitorais?
7. Considera vantajoso que um autarca impedido de se recandidatar à Câmara presida à Assembleia Municipal no mandato seguinte?
8. Entende que a limitação de mandatos se deveria também aplicar a outros titulares de cargos públicos? Se sim, quais?

## Anexo 3

### Lista dos presidentes de câmara impedidos de se recandidatar em 2013

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Aguiar da Beira	Augusto Fernando Andrade	4	16	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Albergaria-a-Velha	João Agostinho Pinto Pereira	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Albufeira	Desidério Jorge da Silva	3	11	PPD/PSD	-	Não
Alcoutim	Francisco Augusto Caimoto Amaral	5	20	PPD/PSD	Presidência de Outro Município	Sim
Alijó	José Artur Fontes Carcarejo	3	12	PS	-	Sim
Almada	Maria Emília Guerreiro Neto Sousa	6	26 <sup>1</sup>	PCP/PEV	-	Sim
Almeirim	José Joaquim Gameiro de Sousa Gomes	6	24	PS	Assembleia Municipal	Sim
Almodôvar	António José Messias do Rosário Sebastião	3	12	PPD/PSD	Lista da Câmara Municipal	Sim
Amadora	Joaquim Moreira Raposo	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Amarante	Armindo José da Cunha Abreu	4	18 <sup>2</sup>	PS	Assembleia Municipal	Sim
Amares	José Lopes Gonçalves Barbosa	3	12	I <sup>3</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Anadia	Litério Augusto Marques	4	16	PPD/PSD	Lista da Câmara Municipal	Sim
Arcos de Valdevez	Francisco Rodrigues de Araújo	5	20	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Armamar	Hernâni Pinto da Fonseca Almeida	5	20	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Arraiolos	Jerónimo José Correia dos Lóios	5	20	PCP/PEV	Assembleia Municipal	Sim
Arruda dos Vinhos	Carlos Manuel Cruz Lourenço	4	16	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim

1. Assumiu a Presidência em 1988, em substituição do Presidente anterior.

2. Assumiu a Presidência em 1996, em substituição do Presidente anterior.

3. Nos primeiros dois mandatos o autarca representava o PS.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Avis	Manuel Maria Libério Coelho	3	14 <sup>4</sup>	PCP/PEV	Assembleia Municipal	Sim
Azambuja	Joaquim António Sousa Neves Ramos	3	12	PS	-	Não
Batalha	António José Martins de Sousa Lucas	4	16	PPD/PSD <sup>5</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Belmonte	Amândio Manuel Ferreira Melo	3	12	PS	-	Sim
Benavente	António José Ganhão	9	34	PCP/PEV <sup>6</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Borba	Ângelo João Guarda Verdades de Sá	3	12	PS	Assembleia Municipal	Sim
Boticas	Fernando Pereira Campos	5	20	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Braga	Francisco Soares Mesquita Machado	10	37	PS	-	Sim
Bragança	António Jorge Nunes	4	16	PPD/PSD	-	Sim
Cabeceiras de Basto	Joaquim Barroso de Almeida Barreto	5	20	PS	Assembleia Municipal	Sim
Cadaval	Aristides Lourenço Sécio	3	12	PPD/PSD	-	Sim
Caldas da Rainha	Fernando José Costa	7	28	PPD/PSD	Presidência de Outro Município	Sim
Calheta (Região Autónoma da Madeira)	Manuel Baeta de Castro	5	20	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Câmara de Lobos	Arlindo Pinto Gomes	3	12	PPD/PSD	-	Sim
Caminha	Júlia Paula Pires Pereira Costa	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Carregal do Sal	Atílio dos Santos Nunes	6	24	PPD/PSD <sup>7</sup>	-	Sim
Cartaxo	Paulo Alexandre F. V. Simões Caldas	3	10	PS	-	Não

4. Assumiu a Presidência em 2000, em substituição do Presidente anterior.

5. No primeiro mandato o autarca representava o CDS-PP.

6. Nos primeiros três mandatos o autarca representava a APU.

7. No primeiro mandato o autarca representava o CDS.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Cascais	António d'Orey Capucho	3	9	PPD/PSD CDS – PP	-	Não
Castelo Branco	Joaquim Morão Lopes Dias	4	16	PS	-	Sim
Castelo de Vide	António Manuel Grincho Ribeiro	3	12	PPD/PSD	-	Sim
Castro Marim	José Fernando Estevens	4	16	PPD/PSD	Presidência de Outro Município	Sim
Chamusca	Sérgio Morais Conceição Carrinho	9	34	PCP/PEV <sup>8</sup>	-	Sim
Chaves	João Gonçalves Martins Batista	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Cinfães	José Manuel Pereira Pinto	4	16	PS	-	Sim
Coimbra	Carlos Manuel de Sousa Encarnação	3	9	PPD/PSD CDS – PP PPM	-	Não
Condeixa-a-Nova	Jorge Manuel da Conceição Teixeira Bento	5	20	PS	-	Sim
Coruche	Dionísio Simão Mendes	3	12	PS	-	Sim
Covilhã	Carlos Alberto Pinto	4	16	PPD/PSD	-	Sim
Cuba	Francisco António Galinha Orelha	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Elvas	José António Rondão Almeida	5	20	PS	Lista da Câmara Municipal	Sim
Entroncamento	Jaime Manuel Gonçalves Ramos	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Esposende	Fernando João Couto e Cepa	3	15 <sup>9</sup>	PPD/PSD	-	Sim
Estarreja	José Eduardo Alves Valente de Matos	3	12	PPD/PSD CDS – PP	Assembleia Municipal	Sim
Évora	José Ernesto Ildefonso Leão d'Oliveira	3	12	PS	-	Não
Fafe	José Manuel Martins Ribeiro	4	16	PS	-	Sim

8. Nos primeiros três mandatos o autarca representava a APU.

9. Assumiu a Presidência em 1999, em substituição do Presidente anterior.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Fornos de Algodres	José Severino Soares Miranda	4	16	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Fronteira	Pedro Namorado Lancha	5	20	PPD/PSD	-	Sim
Funchal	Miguel Filipe Machado Albuquerque	4	19 <sup>10</sup>	PPD/PSD	-	Sim
Fundão	Manuel Joaquim Barata Frexes	3	10	PPD/PSD	-	Não
Gavião	Jorge Manuel Martins de Jesus	4	18 <sup>11</sup>	PS	Assembleia Municipal	Sim
Golegã	José Tavares Veiga Silva Maltez	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Gondomar	Valentim dos Santos Loureiro	5	20	I <sup>12</sup>	-	Sim
Gouveia	Álvaro dos Santos Amaro	3	12	PPD/PSD	Presidência de Outro Município	Sim
Grândola	Carlos Vicente Morais Beato	3	11	PS	-	Não
Guimarães	António Magalhães Silva	6	24	PS	Assembleia Municipal	Sim
Idanha-a-Nova	Álvaro José Cachucho Rocha	3	12	PS	-	Sim
Ílhavo	José Agostinho Ribau Esteves	4	16	PPD/PSD	Presidência de Outro Município	Sim
Lagos	Júlio José Monteiro Barroso	3	12	PS	-	Sim
Lajes das Flores	João António Vieira Lourenço	4	16	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Loulé	Sebastião Francisco Seruca Emidio	3	12	PPD/PSD	-	Sim
Loures	Carlos Alberto Dias Teixeira	3	12	PS	Assembleia Municipal	Sim
Lourinhã	José Manuel Dias Custódio	7	30 <sup>13</sup>	PS	Assembleia Municipal	Sim

10. Assumiu a Presidência em 1995, em substituição do Presidente anterior.

11. Assumiu a Presidência em 1996, em substituição do Presidente anterior.

12. Nos primeiros três mandatos o autarca representava o PPD/PSD.

13. Assumiu a Presidência em 1984, em substituição do Presidente anterior.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Lousã	Fernando dos Santos Carvalho	3	12 <sup>14</sup>	PS	-	Não
Lousada	Jorge Manuel Fernandes Malheiro Magalhães	6	24	PS	Assembleia Municipal	Sim
Mação	José Manuel Saldanha Rocha	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Macedo de Cavaleiros	Beraldino José Vilarinho Pinto	3	12	PPD/PSD CDS – PP <sup>15</sup>	-	Sim
Machico	Emanuel Sabino Vieira Gomes	3	10	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Não
Madalena	Jorge Manuel Pereira Rodrigues	4	13	PPD/PSD	-	Não
Mafra	José Maria Ministro Santos	7	28	PPD/PSD	-	Sim
Mealhada	Carlos Alberto da Costa Cabral	3	14 <sup>16</sup>	PS	-	Sim
Melgaço	António Rui Esteves Solheiro	8	31	PS	-	Sim
Miranda do Corvo	Maria de Fátima Simões Ramos do Vale Ferreira	3	12	PPD/PSD CDS – PP <sup>17</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Mirandela	José Maria Lopes Silvano	4	15	PPD/PSD	-	Não
Mogadouro	António Guilherme Sá de Morais Machado	3	12	PPD/PSD	-	Sim
Monção	José Emílio Pedreira Moreira	4	16	PS	-	Sim
Montalegre	Fernando José Gomes Rodrigues	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Montemor-o-Novo	Carlos Manuel Rodrigues Pinto de Sá	5	19	PCP/PEV	Presidência de Outro Município	Não
Montemor-o-Velho	Luís Manuel B. Marques Leal	3	12	PPD/PSD CDS – PP	Assembleia Municipal	Sim

14. Assumiu a Presidência em 2000, em substituição do Presidente anterior e renunciou ao cargo em 2011.

15. No segundo mandato o autarca representava apenas o PPD/PSD.

16. Assumiu a Presidência em 2000, em substituição do Presidente anterior.

17. No primeiro mandato o autarca representava apenas o PPD/PSD.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Montijo	Maria Amélia Macedo Antunes	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Mortágua	Afonso Sequeira Abrantes	6	24	PS	Assembleia Municipal	Sim
Moura	José Maria Prazeres Pós-de-Mina	4	16	PCP/PEV	Assembleia Municipal	Sim
Mourão	José Manuel Santinha Lopes	5	20	PS	Assembleia Municipal	Sim
Murça	João Luís Teixeira Fernandes	3	12	PS	Assembleia Municipal	Sim
Murtosa	António Maria dos Santos Sousa	4	14	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Não
Nazaré	Jorge Codinha Antunes Barroso	5	20	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Nisa	Maria Gabriela Pereira Menino Tsukamoto	3	12	PCP/PEV	Assembleia Municipal	Sim
Nordeste	José Carlos Barbosa Carreiro	6	24	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Óbidos	Telmo Henrique Correia Daniel Faria	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Oeiras	Isaltino Afonso Morais	7	28	I <sup>18</sup>	-	Não
Oleiros	José Santos Marques	7	28	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Olhão	Francisco José Fernandes Leal	5	20	PS	Assembleia Municipal	Sim
Palmela	Ana Teresa Vicente Custódio de Sá	3	12	PCP/PEV	Assembleia Municipal	Sim
Paredes de Coura	António Pereira Júnior	5	20	PS	-	Sim
Pedrógão Grande	João Manuel Gomes Marques	4	16	PPD/PSD	-	Sim
Penafiel	Alberto Fernando da Silva Santos	3	12	PPD/PSD CDS – PP	Assembleia Municipal	Sim
Penalva do Castelo	Leonídio de Figueiredo Gomes Monteiro	3	12	PPD/PSD CDS – PP <sup>19</sup>	Assembleia Municipal	Sim

18. Nos primeiros cinco mandatos o autarca representava o PPD/PSD.

19. No primeiro mandato o autarca representava apenas o PPD/PSD.



Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Penamacor	Domingos Manuel Bicho Torrão	3	12	PS <sup>20</sup>	-	Sim
Pinhel	António Luís Monteiro Ruas	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Pombal	Narciso Ferreira Mota	5	20	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Ponta Delgada	Berta Maria Correia de Almeida de Melo Cabral	3	11	PPD/PSD	-	Não
Ponte de Sor	João José Carvalho Taveira Pinto	5	20	PS	Assembleia Municipal	Sim
Portalegre	José Fernando da Mata Cáceres	3	10	PPD/PSD	-	Não
Portel	Norberto António Lopes Patinho	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Portimão	Manuel António da Luz	3	14 <sup>21</sup>	PS	-	Sim
Porto	Rui Fernando da Silva Rio	3	12	PPD/PSD CDS – PP	-	Sim
Porto Santo	Roberto Paulo Cardoso da Silva	4	14	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Não
Póvoa de Varzim	José Macedo Vieira	5	20	PPD/PSD	-	Sim
Redondo	Alfredo Falamino Barroso	8	31	I <sup>22</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Resende	António Manuel Leitão Borges	3	12	PS	Assembleia Municipal	Sim
Ribeira Brava	José Ismael Fernandes	5	20	PPD/PSD	-	Sim
Ribeira de Pena	Agostinho Alves Pinto	3	12	PPD/PSD CDS – PP	Assembleia Municipal	Sim
Salvaterra de Magos	Ana Cristina Pardal Ribeiro	4	16	BE	Assembleia Municipal	Sim
Santa Cruz das Flores	Manuel Alberto da Silva Pereira	3	12	PS	-	Sim
Santa Maria da Feira	Alfredo Oliveira Henriques	7	28	PPD/PSD	-	Sim

20. O primeiro mandato foi exercido como independente.

21. Assumiu a Presidência em 2000, em substituição do Presidente anterior.

22. No primeiro mandato o autarca representava a APU e nos cinco seguintes o PCP/PEV.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Santa Marta de Penaguião	Francisco José Guedes Ribeiro	4	18 <sup>23</sup>	PS	-	Sim
Santiago do Cacém	Vítor Manuel Chaves de Caro Proença	3	12	PCP/PEV	Presidência de Outro Município	Sim
Santo Tirso	António Alberto Castro Fernandes	3	14 <sup>24</sup>	PS	-	Sim
São Brás de Alportel	António Paulo Jacinto Eusébio	3	12	PS	Assembleia Municipal	Sim
São João da Madeira	Manuel Castro de Almeida	3	12	PPD/PSD	-	Sim
São Pedro do Sul	António Carlos Ferreira Rodrigues de Figueiredo	3	13 <sup>25</sup>	PPD/PSD	-	Sim
Sardoal	Fernando Constantino Moleirinho	5	20	PPD/PSD	-	Sim
Seixal	Alfredo José Monteiro da Costa	4	16	PCP/PEV	Assembleia Municipal	Sim
Sernancelhe	José Mário Almeida Cardoso	6	24	PPD/PSD	-	Sim
Serpa	João Manuel Rocha Silva	9	33	PCP/PEV	Presidência de Outro Município	Não
Sever do Vouga	Manuel Silva Soares	6	24	PS <sup>26</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Silves	Maria Isabel Fernandes Silva Soares	4	15	PPD/PSD	-	Não
Sines	Manuel Coelho Carvalho	4	16	I <sup>27</sup>	Assembleia Municipal	Sim
Sintra	Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara	3	12	PPD/PSD CDS – PP PPM MPT	Presidência de Outro Município	Sim
Sobral de Monte Agraço	António Lopes Bogalho	9	34	PCP/PEV	-	Sim

23. Assumiu a Presidência em 1996, em substituição do Presidente anterior.

24. Assumiu a Presidência em 2000, em substituição do Presidente anterior.

25. Assumiu a Presidência em 2001, após eleição intercalar.

26. Nos primeiros três mandatos o autarca representava o CDS-PP.

27. Nos primeiros três mandatos o autarca representava o PCP/PEV.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Soure	João Eduardo Dias Madeira Gouveia	5	20	PS	-	Sim
Tábua	Francisco Ivo Lima Portela	6	22	PS <sup>28</sup>	Assembleia Municipal	Não
Tarouca	Mário Caetano T. Teixeira Ferreira	4	16	PS	Assembleia Municipal	Sim
Tondela	Carlos Manuel Marta Gonçalves	3	12	PPD/PSD	-	Sim
Torre de Moncorvo	Fernando António Aires Ferreira	7	28	PS	Assembleia Municipal	Sim
Torres Novas	António Manuel Oliveira Rodrigues	5	20	PS	Assembleia Municipal	Sim
Trancoso	Júlio José Saraiva Sarmento	7	28	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Vagos	Rui Miguel Rocha da Cruz	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Valongo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	5	18	PPD/PSD CDS – PP <sup>29</sup>	-	Não
Valpaços	Francisco Batista Tavares	7	27	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Não
Vila de Rei	Maria Irene Conceição Barata Joaquim	6	24	PPD/PSD	-	Sim
Vila do Conde	Mário Hermenegildo Moreira Almeida	8 <sup>30</sup>	33	PS	Assembleia Municipal	Sim
Vila Flor	Artur Guilherme Gonçalves Vaz Pimentel	5	20	PS	Assembleia Municipal	Sim
Vila Franca de Xira	Maria Luz Gameiro Beja Ferreira Rosinha	4	16	PS	-	Sim
Vila Nova da Barquinha	Vitor Miguel Martins Arnaut Pombeiro	4	16	PS	-	Sim
Vila Nova de Cerveira	José Manuel Vaz Carpinteira	6	24	PS	Assembleia Municipal	Sim

28. No segundo mandato o autarca representava o PPD/PSD e no quarto mandato esteve como independente.

29. Nos primeiros quatro mandatos o autarca representava apenas o PPD/PSD.

30. Assumiu a Presidência em 1981, em substituição do Presidente anterior.

Concelho	Autarca	N.º de Mandatos	Anos no Poder	Partido	Candidato a Outro Cargo	Conclusão do Último Mandato
Vila Nova de Famalicão	Armindo Borges Alves da Costa	3	12	PPD/PSD CDS – PP	-	Sim
Vila Nova de Gaia	Luis Filipe Meneses Lopes	4	16	PPD/PSD CDS – PP <sup>31</sup>	Presidência de Outro Município	Não
Vila Nova de Poiares	Jaime Carlos Marta Soares	10	37	PPD/PSD	-	Sim
Vila Pouca de Aguiar	Domingos Manuel Pinto Batista Dias	3	12	PPD/PSD <sup>32</sup>	-	Sim
Vila Real	Manuel do Nascimento Martins	5	20	PPD/PSD	-	Sim
Vila Velha de Ródão	Maria do Carmo de Jesus Amaro Sequeira	3	12	PS	-	Sim
Vimioso	José Batista Rodrigues	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim
Viseu	Fernando Carvalho Ruas	6	24	PPD/PSD	-	Sim
Vouzela	Armindo Telmo Antunes Ferreira	3	12	PPD/PSD	Assembleia Municipal	Sim

31. No primeiro mandato o autarca representava apenas o PPD/PSD.

32. Nos primeiros dois mandatos o autarca representava também o CDS-PP.

Fontes: Ministério da Administração Interna (MAI), Comissão Nacional de Eleições (CNE) e Almeida (2013).

## Anexo 4

### Estatísticas descritivas para a amostra utilizada no Capítulo 4

Variáveis	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
<b>Variáveis orçamentais (euros reais, a preços de 2015, por habitante)</b>					
<i>Saldo orçamental</i>	4 923	-25,70	160,89	-3955,61	1301,34
<i>Despesa total</i>	4 925	1076,16	591,39	173,66	8614,36
Despesa corrente	4 925	593,72	318,01	91,94	2868,39
Pessoal	4 925	292,67	179,30	18,78	1888,96
Despesa de capital	4 925	482,44	355,61	45,54	6656,47
Investimento	4 925	333,92	285,03	4,19	6289,28
<i>Receita efetiva</i>	4 925	994,70	531,46	199,93	8320,12
Receita corrente	4 925	638,11	295,64	129,27	2734,77
Receita fiscal	4 925	159,70	141,80	6,16	1566,25
Receita de capital efetiva	4 925	356,35	301,82	2,07	6536,90
Transferências (excluindo PIE)	4 925	187,62	196,57	0,00	5404,80
Passivos financeiros	4 925	83,85	186,44	0,00	7164,29
Receita própria	4 925	295,99	196,57	38,45	2660,42
<b>Variáveis de mandatos e eleições</b>					
Número de mandatos consecutivos	4 916	2,62	1,77	0,00	10,00
LM (pres. sujeito lim. de mandatos)	4 928	0,13	0,34	0,00	1,00
Demissão (DemOutros=1)	4 928	0,04	0,20	0,00	1,00
Candidato outro cargo (DemOutros=2)	4 928	0,09	0,29	0,00	1,00
Mandato1ou2	4 928	0,57	0,49	0,00	1,00
EL (ano de eleição autárquica)	4 928	0,25	0,43	0,00	1,00
<b>Principais variáveis de controlo</b>					
Presidente de partido de esquerda	4 928	0,50	0,50	0,00	1,00
Presidente de lista independente	4 928	0,01	0,12	0,00	1,00
Maioria na CM e na AM	4 928	0,78	0,41	0,00	1,00
Taxa de desemprego – desvio percentual face à tendência HP	4 824	0,03	0,71	-7,33	4,24
<b>Características dos presidentes</b>					
Idade	4 887	51,71	8,12	28,00	78,00
Reside no município	4 853	0,92	0,28	0,00	1,00
Natural do município	4 887	0,68	0,47	0,00	1,00
Mulher	4 899	0,06	0,23	0,00	1,00

Fontes: Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Comissão Nacional de Eleições (CNE), Instituto Nacional de Estatística (INE), Instituto para o Emprego e Formação Profissional (IEFP), Ministério da Administração Interna (MAI), Almeida (2013), *Pordata* – Fundação Francisco Manuel dos Santos, e *Sales Index* – Marktest.



## Anexo 5

### Estatísticas descritivas para a amostra de municípios utilizada no Capítulo 5

Variáveis	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
<b>Variável dependente e variáveis de limitação de mandatos</b>					
Participação eleitoral (% eleitores registados)	1 493	68,87	8,274	37,77	83,43
Lim. Mand. Pres. Câmara	1 493	0,107	0,309	0,00	1,00
Pres reelegível não se recandidata	1 493	0,128	0,334	0,00	1,00
Demissão ou assembleia municipal	1 493	0,206	0,582	0,00	2,00
% votantes de freguesias com presidente limitado	1 493	3,358	10,84	0,00	100,00
<b>Variáveis de controlo</b>					
Taxa de desemprego	1 493	6,718	2,882	1,27	18,29
Log(Salário real médio)	1 474	6,728	0,171	6,32	7,56
Log(Receita própria por habitante)	1 493	5,517	0,533	3,72	7,49
Log(População)	1 493	9,755	1,108	6,05	13,32
Crescimento da população (valor absoluto)	1 493	4,165	3,453	0,002	29,59
% População com mais de 65 anos	1 493	21,34	6,352	7,76	44,28
% População com menos do que a educação primária	1 493	13,59	5,099	4,14	35,29
% População empregada no setor terciário	1 493	23,05	6,260	10,37	44,37
Número efetivo de partidos (câmara municipal)	1 493	2,011	0,393	1,00	4,46
Margem de vitória do presidente (el. anterior)	1 493	19,44	14,13	0,02	75,75
Semelhança partidária c/ primeiro-ministro	1 493	0,408	0,492	0,00	1,00
Listas de independentes	1 493	0,303	0,460	0,00	1,00
% de votos média de partidos de esquerda	1 493	50,77	19,70	3,83	95,75
Participação eleitoral média	1 493	65,73	6,829	43,98	82,79

Fontes: Ministério da Administração Interna (MAI), Comissão Nacional de Eleições (CNE), Instituto Nacional de Estatística (INE), Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Instituto para o Emprego e Formação Profissional (IEFP), *Quadros de Pessoal*.





## Anexo 6

### Estatísticas descritivas para a amostra de 2163 freguesias utilizada no Capítulo 5

Variáveis	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
<b>Variável dependente e variáveis de limitação de mandatos</b>					
Participação eleitoral (% eleitores registados)	10 756	66,25	9,374	28,73	95,84
Limitação de mandatos – presidente de câmara	10 756	0,108	0,311	0,00	1,00
Limitação de mandatos – presidente de junta	10 756	0,082	0,274	0,00	1,00
LMPresC * LMPresF	10 756	0,048	0,215	0,00	1,00
<b>Variáveis de controlo ao nível das freguesias</b>					
Taxa de desemprego	10 756	5,857	3,530	0,00	29,01
Log(População)	10 756	7,029	1,081	4,53	11,11
Crescimento da população (valor absoluto)	10 756	5,229	4,664	0,00	138,3
% População com mais de 65 anos	10 756	23,72	10,31	4,59	65,44
% População com menos do que a educação primária	10 756	21,02	6,814	0,00	60,71
% População empregada no setor terciário	10 756	18,17	7,734	0,00	56,60
Número efetivo de partidos (assembleia freg.)	10 756	2,113	0,662	1,00	8,00
Margem de vitória do presidente (el. anterior)	10 756	25,03	19,69	0,00	97,80
Semelhança partidária pres. da câmara	10 756	0,655	0,475	0,00	1,00
Listas de independentes (assembleia freguesia)	10 756	0,171	0,377	0,00	1,00
% de votos média de partidos de esquerda	10 756	45,71	19,82	0,57	97,86
Participação eleitoral média	10 756	67,69	8,185	29,62	90,68
<b>Variáveis de controlo ao nível municipal</b>					
Log(Salário real médio)	10 756	6,695	0,148	6,32	7,56
Log(Receita própria por habitante)	10 756	5,381	0,502	3,72	7,49
Número efetivo de partidos (câmara municipal)	10 756	1,980	0,355	1,00	4,46
Margem de vitória do presidente (el. anterior)	10 756	19,58	13,94	0,02	75,75
Semelhança partidária c/ primeiro-ministro	10 756	0,423	0,494	0,00	1,00
Listas de independentes (câmara municipal)	10 756	0,316	0,465	0,00	1,00

Fontes: Ministério da Administração Interna (MAI), Comissão Nacional de Eleições (CNE), Instituto Nacional de Estatística (INE), Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), Instituto para o Emprego e Formação Profissional (IEFP), *Quadros de Pessoal*.

## ÍNDICE DE TABELAS

---

- 19** Tabela 1. Países com limitação de mandatos ao exercício de cargos locais/regionais
- 31** Tabela 3. Recandidaturas e respetivo sucesso em cada mandato
- 33** Tabela 4. Idade dos autarcas no início dos mandatos 2009–2013 e 2013–2017
- 35** Tabela 5. Idade, em 2010, dos presidentes de câmara afetados pela lei da limitação de mandatos e dos não afetados; e idade, em 2014, dos presidentes de câmara que substituíram presidentes impedidos de se recandidatar
- 37** Tabela 6. Outras características dos autarcas no início dos mandatos 2009–2013 e 2013–2017
- 37** Tabela 7. Outras características dos presidentes de câmara afetados e não afetados pela lei da limitação de mandatos; e dos presidentes de câmara que substituíram autarcas impedidos de se recandidatar
- 41** Tabela 8. Número de presidentes de junta de freguesia afetados pela lei da limitação de mandatos, por partido, em cada distrito e região autónoma
- 44** Tabela 9. Idade e género dos presidentes de junta de freguesia e dos presidentes de câmara eleitos em 2013
- 57** Tabela 10. Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência
- 58** Tabela 11. Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência: Componentes da despesa e da receita
- 59** Tabela 12. Resultados de modelos que controlam para a heterogeneidade de presidentes sujeitos à limitação de mandatos
- 61** Tabela 13. Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais
- 62** Tabela 14. Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais: componentes da despesa e da receita
- 64** Tabela 15. Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais, considerando heterogeneidade entre presidentes impedidos de se recandidatar
- 66** Tabela 16. Resultados para ciclos político-orçamentais, considerando heterogeneidade entre presidentes: componentes da receita
- 74** Tabela 17. Participação eleitoral por distrito em 2009 e 2013
- 78** Tabela 18. Variáveis de controlo
- 81** Tabela 19. Limitação de mandatos e participação eleitoral nos municípios
- 84** Tabela 20. Limitação de mandatos e participação eleitoral – extensão aos modelos para os municípios
- 89** Tabela 21. Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias
- 90** Tabela 22. Regressões lineares multinível com efeitos mistos para as freguesias

## ÍNDICE DE FIGURAS

---

- 27** **Figura 1.** Número de mandatos consecutivos exercidos pelos presidentes de câmaras municipais, aquando da eleição de 2013
- 28** **Figura 2.** Anos consecutivos no exercício do cargo de presidente da câmara municipal
- 30** **Figura 3.** Partido político dos presidentes de câmara impedidos de se recandidatar
- 32** **Figura 4.** Municípios cujos autarcas não são reelegíveis em 2017
- 34** **Figura 5.** Idade dos autarcas no início dos mandatos 2009–2013 e 2013–2017 (mínima, máxima e percentis)
- 36** **Figura 6.** Idade, em 2010, dos presidentes de câmara afetados pela lei da limitação de mandatos e dos não afetados; e idade, em 2014, dos presidentes de câmara que substituíram presidentes impedidos de se recandidatar (mínima, máxima e percentis)
- 39** **Figura 7.** Distribuição dos eleitos como presidentes de câmara por grupos socioprofissionais (2010 e 2014)
- 40** **Figura 8.** Profissões anteriores dos presidentes de câmara afetados e não afetados pela lei da limitação de mandatos; e dos presidentes de câmara que substituíram autarcas impedidos de se recandidatar
- 43** **Figura 9.** Freguesias cujos presidentes de junta foram afetados pela lei da limitação de mandatos, e freguesias afetadas pela RATF 2009–2013
- 45** **Figura 10.** Comparação entre presidentes de junta de freguesia e presidentes da câmara por idade (mínima, máxima e percentis)
- 58** **Figura 11.** Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência
- 60** **Figura 12.** Resultados de modelos que controlam para a heterogeneidade de presidentes sujeitos à limitação de mandatos
- 61** **Figura 13.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais
- 63** **Figura 14.** Resultados de modelos DD para ciclos político-orçamentais: componentes da despesa e da receita
- 65** **Figura 15.** Resultados de modelos DD para ciclos político-económicos, considerando heterogeneidade entre presidentes impedidos de se recandidatar
- 66** **Figura 16.** Resultados para ciclos político-orçamentais, considerando heterogeneidade entre presidentes: componentes da receita
- 70** **Figura 17.** Evolução da participação eleitoral nos municípios (com base no número de eleitores registados) de 1997 a 2013
- 71** **Figura 18.** Evolução da participação eleitoral nos municípios (com base na população com idade superior a 14 anos) de 1997 a 2013
- 72** **Figura 19.** Evolução da participação eleitoral nas freguesias (com base no número de eleitores registados), de 1997 a 2013
- 73** **Figura 20.** Evolução da participação eleitoral nas freguesias (com base na população com idade superior a 14 anos), de 1997 a 2013
- 75** **Figura 21.** Participação eleitoral por município em 2009

---

<b>76</b>	<b>Figura 22.</b> Participação eleitoral por município em 2013
<b>82</b>	<b>Figura 23.</b> Limitação de mandatos e participação eleitoral nos municípios
<b>85</b>	<b>Figura 24.</b> Limitação de mandatos e participação eleitoral – extensão aos modelos para os municípios
<b>89</b>	<b>Figura 25.</b> Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias
<b>91</b>	<b>Figura 26.</b> Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias

## Fundação Francisco Manuel dos Santos

### Estudos Publicados

#### POLÍTICAS SOCIAIS

*Coordenador: Pedro Pita Barros*

**Desigualdade económica em Portugal** [2012]

Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

**Informação e saúde** [2013] Rita Espanha

**Custos da saúde: passado, presente e futuro** [2013]

Coordenador: Carlos Costa

**Mortalidade infantil em Portugal** [2014]

Coordenadores: Xavier Barreto e José Pedro Correia

**Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: as consequências sociais do programa de ajustamento** [2016]

Coordenador: Carlos Farinha Rodrigues

#### CONHECIMENTO

*Coordenador: Carlos Fiolhais*

**Escolas para o século XXI: liberdade e autonomia na educação** [2013] Alexandre Homem Cristo

**Que ciência se aprende na escola?** [2013]

Coordenadora: Margarida Afonso

**Literatura e ensino do Português** [2013]

José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus

**Ensino da leitura no 1.º ciclo do ensino básico: crenças, conhecimentos e formação dos professores** [2014]

Coordenador: João Lopes

**A ciência na educação pré-escolar** [2014]

Coordenadora: Maria Lúcia Santos

**Os tempos na escola: estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países** [2014]

Coordenadora: Maria Isabel Festas

**Ciência e Tecnologia em Portugal: métricas e impacto (1995-2011)** [2015]

Armando Vieira e Carlos Fiolhais

**O multimédia no Ensino das Ciências** [2014]

João Paiva, Carla Morais e Luciano Moreira

**Cultura científica em Portugal** [2015]

António Granado e José Vítor Malheiros

**Será a repetição de ano benéfica para os alunos?** [2016]

Luís Catela Nunes, Ana Balcão Reis e Carmo Seabra

#### DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

*Coordenadora: Susana Peralta*

**O cadastro e a propriedade rústica em Portugal** [2013]

Coordenador: Rodrigo Sarmiento de Beires

**25 anos de Portugal europeu** [2013]

Coordenador: Augusto Mateus

**A Economia do Futuro: a visão de cidadãos, empresários e autarcas** [2014]

Coordenador: João Ferrão. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

**Três décadas de Portugal europeu: balanço e perspetivas** [2015]

Coordenador: Augusto Mateus

**Investimentos em Infra-estruturas em Portugal** [2016]

Alfredo Marvão Pereira e Rui Marvão Pereira

**Empresas privadas e municípios: dinâmicas e desempenhos** [2016] José Tavares, Ernesto Freitas e João Pereira dos Santos

#### ESTADO E SISTEMA POLÍTICO

*Coordenador: Pedro Magalhães*

**Avaliações de impacto legislativo: droga e propinas**

[2012] Coordenador: Ricardo Gonçalves. Publicado em duas versões: estudo completo e versão resumida

**Justiça económica em Portugal** [2013]

Coordenadores: Nuno Garoupa, Pedro Magalhães e Mariana França Gouveia. Publicado em 9 volumes

**Segredo de justiça** [2013] Fernando Gascón Inchausti

**Feitura das leis: Portugal e a Europa** [2014]

João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif

**Portugal nas decisões europeias** [2014]

Coordenadores: Alexander Treschel e Richard Rose

**Juízes na Europa: formação, selecção, promoção e avaliação** [2015] Carlos Gómez Ligüerre

**Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal** [2015] Alejandro Portes e Maria Margarida Marques

**O Ministério Público na Europa** [2015]

José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo

**Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral** [2017]

Coordenadores: Francisco Veiga e Linda Veiga

## POPULAÇÃO

*Coordenadora: Maria João Valente Rosa*

**Processos de envelhecimento em Portugal:  
usos do tempo, redes sociais e condições de vida [2013]**

Coordenador: Manuel Villaverde Cabral.

Publicado em duas versões: estudo completo  
e versão resumida

**Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população  
portuguesa: 1950-2011 Evolução e Perspectivas [2014]**

Director: Mário Leston Bandeira

**Determinantes da fecundidade em Portugal [2016]**

Coordenadora: Maria Filomena Mendes

**Migrações e sustentabilidade demográfica: perspetivas  
de evolução da sociedade e economia portuguesas [2017]**

Organizadores: João Peixoto, Daniela Craveiro, Jorge  
Malheiros e Isabel Tiago de Oliveira



**VEIGA, Francisco**, é Prof. Catedrático da Universidade do Minho e Presidente da European Public Choice Society. Doutorado em Economia pela U South Carolina, ensina e investiga nas áreas de macroeconomia, economia política e crescimento económico. Publicou em revistas científicas, incluindo a *European Economic Review* e o *Journal of Development Economics*, e coordenou vários projetos científicos e estudos de consultadoria.

**VEIGA, Linda Gonçalves**, é Prof. Associada com Agregação na Universidade do Minho. Doutorada em Economia, ensina e investiga nas áreas de Economia Política e Economia e Finanças Públicas. Tem artigos publicados em revistas científicas e pertence à direção da European Public Choice Society. Coordenou diversos projetos de investigação e de consultadoria.

**MARTINS, João**, é aluno de Doutoramento em Economia na Universidade do Minho. É licenciado e mestre em Economia pela Universidade do Minho. Interessa-se especialmente pelas áreas da Economia Política, Economia Pública e Macroeconomia.

**FERNANDES, Bruno**, é aluno de Doutoramento em Economia na Universidade do Minho. É licenciado e mestre em Economia pela Universidade do Minho e tem interesse nas áreas da Economia Política, Macroeconomia e História Económica.

Quantos presidentes de câmara e de junta de freguesia não puderam recandidatar-se nas eleições autárquicas de 2013? Que perfil tinham esses autarcas? Quais foram os distritos e partidos com um maior número de políticos impedidos de se recandidatar? Que impacto teve a limitação dos mandatos nas finanças municipais? E na participação eleitoral? E o que pensam os autarcas sobre este assunto?

Este estudo analisa os efeitos da introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais, através da Lei n.º 46/2005, na gestão das finanças municipais e na participação eleitoral nas eleições autárquicas, tanto ao nível do município como da freguesia.

O objetivo principal do estudo é o de contribuir para um debate nacional mais informado sobre as (des)vantagens da limitação de mandatos.