

Introdução ao estudo

LIMITAÇÃO DE MANDATOS



Coordenadores

Francisco Veiga

Linda Veiga

Bruno Fernandes

João Martins

VEIGA, Francisco

É Prof. Catedrático da Universidade do Minho. 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.

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.

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.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 8.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: Introdução ao Estudo – Limitação de mandatos:
o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral

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

Revisão de texto: Susana Pina

Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

Impressão e acabamentos: Guide – Artes Gráficas, Lda.

ISBN: 978-989-8863-20-1
Depósito Legal 426 202/17

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.

Introdução ao estudo

LIMITAÇÃO DE MANDATOS

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

Introdução ao estudo

LIMITAÇÃO DE MANDATOS

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

Francisco Veiga
Linda Veiga
(coordenadores)

Bruno Fernandes
João Martins

ÍNDICE

Limitação de mandatos, finanças locais e participação eleitoral

	Capítulo 1
11	Introdução
	Capítulo 2
13	Limitação de mandatos no poder local
	Capítulo 3
15	Autarcas e eleições
	Capítulo 4
21	Efeitos da limitação de mandatos nas finanças locais
	Capítulo 5
27	Efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral
	Capítulo 6
33	Conclusões

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 puderam candidatar-se nas eleições de 2009. Assim, as eleições autárquicas de 2013 constituem um marco na história do poder local português, pois 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.

A imposição de limites ao número consecutivo de mandatos de detentores de cargos políticos não é inédita em Portugal, uma vez que, desde a Constituição de 1976, se aplica 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. No que diz respeito ao exercício de cargos políticos a nível subnacional, 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 a nível municipal, tanto quanto sabemos, apenas no Brasil, em Itália, nas Filipinas, em Taiwan e em Portugal existem limites à renovação sucessiva de mandatos de autarcas.

As vantagens e desvantagens da imposição de limites ao número consecutivo de mandatos têm sido amplamente discutidas, mas não há consenso

sobre se, de uma forma geral e em que contextos, estes limites são desejáveis. Neste trabalho, centrámos a nossa atenção sobre os seus possíveis efeitos nas finanças locais e na participação eleitoral. No que diz respeito às políticas económicas adotadas, a limitação de mandatos pode aumentar o cuidado dos governantes com o interesse público, uma vez que a impossibilidade de reeleição, ao eliminar potenciais benefícios pessoais que decorrem da permanência no cargo, faz diminuir a preocupação dos autarcas com a sua popularidade. No entanto, 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 sobre este tema e ambos analisam eleições no estado da Califórnia. Um conclui que não existe qualquer efeito da limitação de mandatos na participação eleitoral, enquanto o outro 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 a nível local em Portugal constitui uma “experiência natural”, pouco usual nas ciências sociais, que proporciona uma oportunidade única para investigar 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 avaliar se a participação eleitoral nas eleições autárquicas, tanto ao nível do município como da freguesia, foi afetada pela limitação dos mandatos. Com vista a melhor enquadrar o impacto da Lei n.º 46/2005, é também efetuada uma análise descritiva detalhada do alcance 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.

Capítulo 2

Limitação de mandatos no poder local

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 ao nível da atuação dos governantes, tem sido atribuída uma grande ênfase à diminuição do eleitoralismo, isto é, 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 potencialmente 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 benefício 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 dessa reputação. 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 instrumento de escrutínio político que permite aos eleitores escolher o candidato mais adequado ao lugar, a reeleição dos titulares de cargos públicos pode ser encarada como um sinal da sua competência. 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.

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 sua participação em atos eleitorais. Nesse sentido, são de seguida elencados os argumentos que justificam possíveis impactos desta lei no número de votantes.

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, reduz 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 aumentam 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 de 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 a um menor envolvimento dos eleitores.

Capítulo 3

Autarcas e eleições

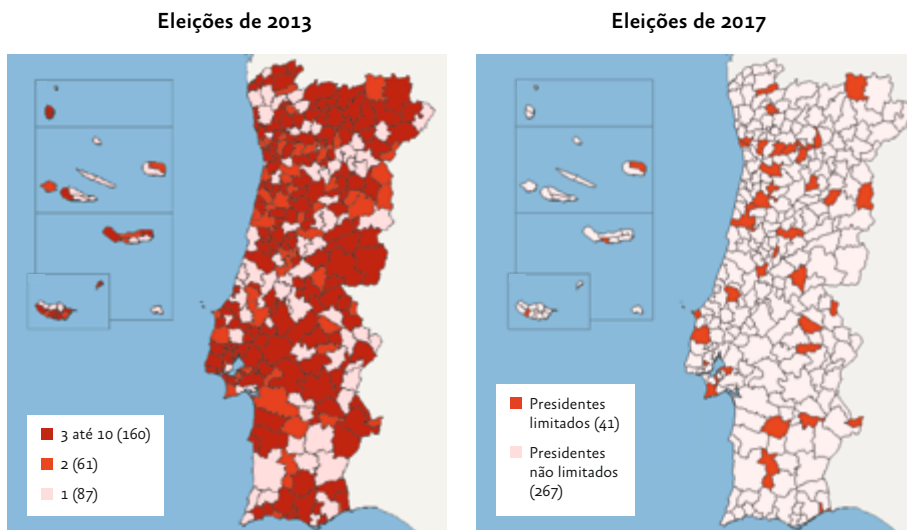
A Lei n.º 46/2005 introduziu um novo elemento na dinâmica do poder local português, impondo um limite de três mandatos consecutivos¹ aos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais – presidentes de câmaras municipais e presidentes de juntas de freguesia. O artigo 1.º da referida Lei estabelece 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.

Os mapas da Figura 1 contêm informação relativa à antiguidade no poder dos presidentes de câmaras municipais, aquando do início dos mandatos que antecederam as eleições de 2013 e de 2017. Na imagem relativa a 2013 (à esquerda), os municípios dos autarcas não reelegíveis estão representados na tonalidade mais escura de 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. O mapa relativo a 2017 (à direita) indica que 41 autarcas serão afetados pela lei da limitação de mandatos em 2017. Estes representam cerca de 67% dos 61 autarcas que estavam a exercer o segundo mandato – mapa referente a 2013. Dos restantes vinte, oito não se recandidataram e doze foram derrotados nas eleições de 2013.

1 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.

Outros tópicos de interesse no que diz respeito à limitação dos mandatos prendem-se com os partidos políticos que apoiavam os autarcas impedidos de se recandidatar, e saber se os mesmos se candidataram a outros cargos. Oitenta e dois 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 cinco eram independentes. Sabe-se também 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 dez concorreram à presidência da câmara de outro município, tendo seis deles sido eleitos. É ainda possível acrescentar que 24 dos autarcas afetados pela Lei não concluíram o seu mandato, tendo quatro deixado o cargo poucos meses antes da eleição de 2013.

Figura 1 Número de mandatos consecutivos exercidos pelos presidentes de câmaras municipais, nos mandatos que antecederam as eleições de 2013 e 2017



O estabelecimento da limitação de mandatos deu origem a uma renovação dos presidentes de câmara em exercício e, consequentemente, a mudanças nas suas características gerais. São, de seguida, resumidas as principais alterações verificadas nas características dos autarcas que estavam no poder no mandato

2009-2013, face aos presidentes em exercício no mandato 2013-2017. A Tabela 1 apresenta informação sobre a idade dos presidentes de câmara, enquanto a Tabela 2 revela o número e a percentagem de autarcas com curso superior; do sexo feminino; naturais do concelho; e residentes no concelho da câmara a que presidem. Para a comparação utilizámos o ano seguinte às eleições, uma vez que há autarcas que não concluem os seus mandatos.

Tabela 1 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, de 50,1 anos. Quer isto dizer que em termos médios, 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 a aplicação da limitação de mandatos levou a uma diminuição da idade média dos autarcas em cerca de três anos, o que não surpreende se tivermos em consideração que a idade média dos autarcas afetados pela Lei era de 56,8 anos, um valor consideravelmente superior à média global em 2010.

Tabela 2 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%

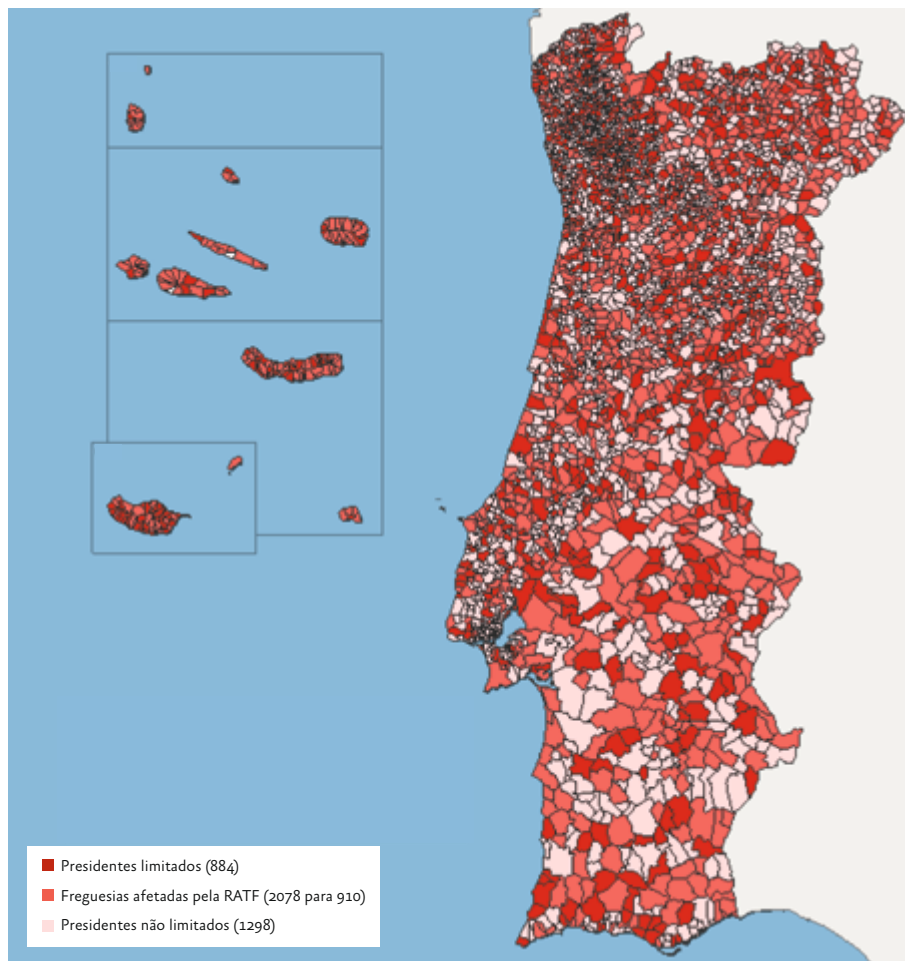
* Para ambos os anos está em falta informação relativa às habilitações literárias de seis autarcas.

A partir da Tabela 2 é possível verificar 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 diminuiu de 64,6%, em 2010, para 56,7%, em 2014.

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 presidiam no mandato iniciado em 2009, sendo que este número só 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. 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.

No mapa da Figura 2, encontram-se representadas em tom escuro de vermelho, as 884 freguesias cujos presidentes de junta não se puderam recandidatar em 2013; em tom claro de vermelho, as 2078 freguesias afetadas pela RATF (que deram lugar a 910 freguesias); e, a branco, as freguesias cujos presidentes de junta se podiam recandidatar. Conforme se pode observar, não parece existir um padrão na distribuição geográfica dos presidentes que não se puderam recandidatar, com exceção do facto de existirem mais casos nas zonas em que há um maior número de freguesias, nomeadamente na região Norte do país.

Figura 2 Freguesias cujos presidentes de junta foram afetados pela lei da limitação de mandatos e freguesias afetadas pela RATF 2009-2013



Opiniões de autarcas

São aqui resumidas as respostas de um conjunto de vinte presidentes e ex-presidentes de câmara a um pequeno questionário elaborado com o objetivo de colher as opiniões e perceções dos 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 do Relatório Final e enviado a mais de duzentas pessoas, consistia em oito

perguntas de resposta aberta, sobre as vantagens e desvantagens da limitação de mandatos, e sobre a concordância, ou não, com a existência e alcance desta Lei; também integrava questões quanto a possíveis impactos da limitação de mandatos na gestão das finanças locais e na participação eleitoral.

Verificou-se que a maioria dos respondentes concorda com a limitação de mandatos e entende, 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 mesmos, esta Lei 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, 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, na gestão das finanças locais, e na possibilidade de um autarca não reelegível presidir a assembleia municipal no mandato seguinte, verificou-se uma considerável diversidade nas respostas. Vários autarcas também manifestaram não ter uma opinião bem fundamentada sobre estes tópicos, o que reforça a necessidade de se aprofundar o estudo destas questões.

Capítulo 4

Efeitos da limitação de mandatos nas finanças locais

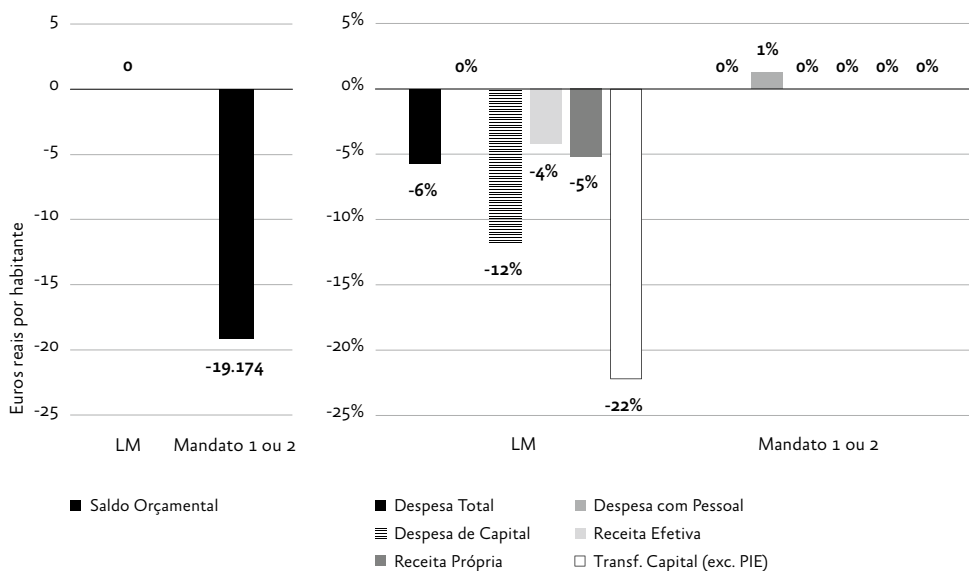
Neste capítulo analisam-se os efeitos da introdução de limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes de câmara municipal nas finanças locais. Mais concretamente, procura-se determinar se presidentes impedidos de se recandidatar gerem as finanças municipais de forma diferente de presidentes elegíveis.

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*). Como a Lei n.º 46/2005 impediu 160 presidentes de câmara de se recandidatar 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* – o limite de mandatos resulta de uma imposição legal externa –, 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 realizada em três fases. Em primeiro lugar, procura-se separar os efeitos decorrentes da responsabilização eleitoral dos efeitos resultantes da competência/experiência. Ao impossibilitar a recandidatura de 160 presidentes de câmara, a limitação de mandatos reduziu a sua responsabilização 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 dos diferentes níveis de experiência dos autarcas. Os resultados, ilustrados na Figura 3, indicam que os presidentes de câmara sujeitos à limitação de mandatos (LM) registam despesas e receitas inferiores aos registados pelos reelegíveis (em eleições anteriores) que também tinham três mandatos ou mais (a categoria-base). A menor despesa está associada a menor despesa de capital, e a menor receita efetiva resulta de menor receita própria e de uma menor captação de transferências do Estado não associadas à participação nos impostos do Estado (PIE). Já os presidentes menos experientes, que estão ainda a cumprir o seu primeiro ou segundo mandato (*Mandato1ou2*) tendem a registar saldos de execução orçamental mais baixos e despesa de pessoal mais alta que os demais autarcas.

Figura 3 Resultados de modelos DD para responsabilização e experiência



Nota: Os coeficientes representados pelas barras devem ser interpretados por comparação aos valores para os autarcas com três ou mais mandatos, que se podem recandidatar (categoria-base).

A segunda fase da investigação tem em conta a heterogeneidade na atuação dos autarcas impedidos de se recandidatar. Antes das eleições de 2013, 24 presidentes não reelegíveis demitiram-se ou suspenderam os seus mandatos, dando lugar aos seus vice-presidentes, sendo que destes, apenas três não se candidataram à presidência da respetiva câmara em 2013. 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, 3 à vereação da mesma câmara e 10 à presidência de outra câmara municipal. Uma síntese dos resultados obtidos na análise dos efeitos desta heterogeneidade de comportamentos na gestão das finanças locais é apresentada na Tabela 3. Cada coluna da tabela representa um tipo de presidente de câmara, e os resultados devem ser analisados em comparação com os presidentes de câmara reelegíveis que cumpriram três ou mais mandatos. Além de confirmar os resultados acima descritos, a Tabela 3 indica que os presidentes de câmara não reelegíveis que se candidataram à presidência da assembleia municipal ou a outra câmara municipal em 2013 geriram as finanças locais da mesma forma que os autarcas elegíveis e igualmente experientes. Já os não reelegíveis que se demitiram antes de completar o mandato registaram menores níveis de despesas e receitas, tal como os não reelegíveis que completaram o mandato e não se candidataram a outros cargos.

Tabela 3 Síntese dos resultados obtidos para as finanças locais (todo o mandato)

Variáveis	Tipo de Presidente de Câmara			
	1.º ou 2.º mandato	Não reelegível e demissionário	Não reelegível e candidato a outro cargo	Outro não reelegível
Saldo Orçamental	↘	-	-	-
Despesa Total	-↘	↘	-	↘
Despesa Corrente	↘	↘	-	↘
Despesa de Capital	-	-	-	↘
Despesa com Pessoal	↗	-	-	-
Receita Efetiva	-↘	↘	-	↘
Receita Própria	-	-	-	↘
Receita Fiscal	↘	↘	-	-
Transferências de Capital (exceto PIE)	-	-	-	↘

Notas: (-) Os resultados das estimações não são estatisticamente significativos.

(↗) O grupo de autarcas está associado a valores mais elevados da variável orçamental em análise.

(↘) O grupo de autarcas está associado a valores mais baixos da variável orçamental em análise.

(-↘) Os resultados das estimações ora não são estatisticamente significativos ora são negativos, não sendo assim robustos a diferentes especificações dos modelos.

Finalmente, a terceira fase da análise 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. Os resultados indicam que os presidentes de câmara impedidos de se recandidatar geriram as finanças municipais de forma menos eleitoralista que os autarcas reelegíveis, não gerando aumentos das despesas (nomeadamente de investimento e com o pessoal), nem reduções das receitas fiscais em anos eleitorais. Foi também analisado se as diferentes opções dos autarcas não reelegíveis quanto ao prosseguimento da sua carreira política poderiam ter induzido, de algum modo, comportamentos eleitoralistas diferenciados. Uma síntese dos resultados é apresentada na Tabela 4.

Tabela 4 Síntese dos resultados obtidos para as finanças locais (anos eleitorais)

Variáveis	Tipo de Presidente de Câmara				
	Mais de três mandatos e reelegíveis	1.º ou 2.º mandato	Não reelegível e demissionário	Não reelegível e candidato a outro cargo	Outro não reelegível
Saldo Orçamental	↘	↘	↘	↘	↘
Despesa Total	↗	↗	-	-	-
Receita Efetiva	↗	↗	↘	↘	↘
Receita Fiscal	↘	↘	↘	-	-
Transferências de Capital (exc. PIE)	↗	-	-	↘	↘
Receitas de Passivos Financeiros	↗	↗	↗	↗	↗

Notas: (-) Os resultados das estimações não são estatisticamente significativos.

(↗) O grupo de autarcas está associado a valores mais elevados da variável orçamental em análise.

(↘) O grupo de autarcas está associado a valores mais baixos da variável em análise.

Embora todos os tipos de autarca considerados estejam associados em anos eleitorais a uma diminuição do saldo orçamental e a um aumento das receitas com passivos financeiros, apenas se verifica um aumento da despesa total nos municípios cujos presidentes de câmara são reelegíveis. Quanto à receita, regista-se uma diminuição da receita fiscal em anos eleitorais em municípios presididos por autarcas reelegíveis, parcialmente compensada por um aumento das receitas com transferências de capital excluindo as decorrentes da participação nos impostos do Estado (PIE). Já nos municípios de presidentes não reelegíveis que se demitiram antes do final do mandato, a redução da receita fiscal é compensada por um aumento mais significativo dos passivos financeiros (endividamento). Ao contrário do que acontece nos municípios de autarcas que se podem recandidatar, verifica-se nestes casos uma redução no total da receita efetiva.

Nos municípios com outros tipos de presidentes não reelegíveis a redução da receita efetiva deve-se sobretudo a uma redução nas transferências do governo central não associadas à participação nos impostos do Estado, o que parece estar também na origem dos menores saldos de execução orçamental – pois não se verificam alterações significativas na despesa. Assim,

os presidentes de câmara limitados que não se demitiram, nem concorreram a outro cargo, registam um comportamento similar aos que se candidataram à presidência da assembleia municipal ou de outra câmara municipal, sendo ambos menos eleitoralistas que os autarcas reelegíveis e que os que substituíram os autarcas impedidos de se recandidatar que se demitiram antes do final do mandato. Com efeito, foi para estes últimos que se verificou, no ano eleitoral, uma maior redução na receita fiscal, compensada por um maior aumento nos passivos financeiros. Este comportamento mais eleitoralista terá sido levado a cabo pelos vice-presidentes que substituíram os presidentes demissionários, no sentido de aumentar a probabilidade de eleição para a presidência da câmara em 2013.

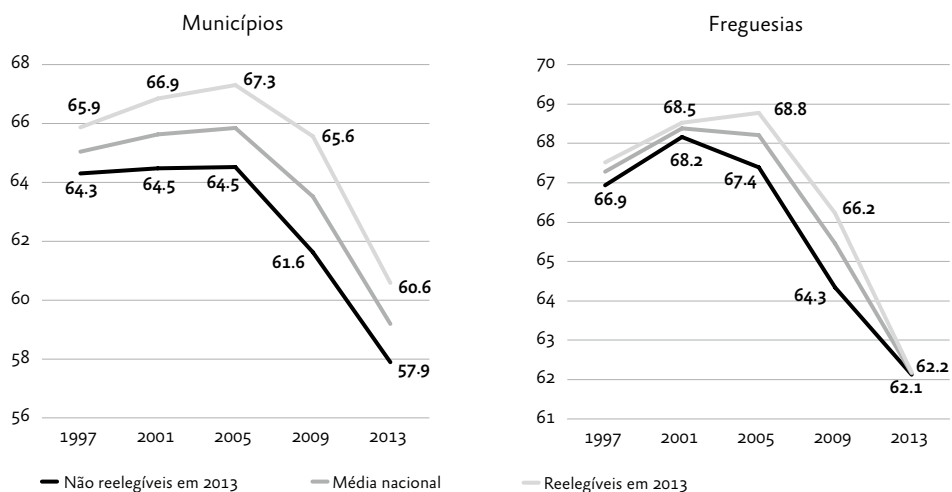
Capítulo 5

Efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral

Neste capítulo analisam-se os efeitos da limitação de mandatos na participação eleitoral nas eleições autárquicas, tanto a nível municipal como ao nível das freguesias. Concretamente, testa-se a hipótese de que a presença de um presidente de câmara/junta impedido de se recandidatar tenha tido influência na ida às urnas por parte dos eleitores.

Antes de iniciar a descrição do estudo quantitativo efetuado e dos seus resultados, importa olhar para a evolução histórica da participação eleitoral nas eleições autárquicas, ilustrada na Figura 4. A participação eleitoral nos municípios e nas freguesias cujos presidentes de câmara/junta foram afetados pela limitação de mandatos em 2013 é representada pela linha a preto. A participação eleitoral nas autarquias cujos presidentes não foram afetados pela limitação de mandatos em 2013 é representada pela linha mais clara a cinzento, sendo a série com os totais nacionais representada numa tonalidade intermédia. Importa ainda acrescentar que a participação eleitoral é definida como a percentagem de votantes nas eleições para a câmara municipal (municípios) ou para a assembleia de freguesia (freguesias), isto é, o rácio do número de votantes pelo número de eleitores registados multiplicado por 100.

Figura 4 Evolução da participação eleitoral de 1997 a 2013



Três observações podem ser feitas a partir da Figura 4. A primeira é a de que a participação eleitoral exibe, em qualquer das três séries, uma tendência decrescente desde 2005. A segunda é a de que as autarquias 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 às autarquias 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. Ao nível das freguesias, é ainda mais perceptível um impacto positivo na participação eleitoral na sequência da limitação de mandatos, 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.

A hipótese de que a limitação de mandatos teve um efeito positivo na participação eleitoral é testada recorrendo novamente a modelos de *diferença*

nas diferenças (*Difference-in-Differences – DD*), que incorporam um conjunto de variáveis socioeconômicas e políticas identificadas em vários estudos como determinantes da participação eleitoral. Os grupos de tratamento são 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 das 2182 que não foram afetadas pela Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, e cujos presidentes de junta foram sujeitos à lei da limitação de mandatos em 2013. Ao contrário do estudo do capítulo anterior, que considerou todo o período temporal de 1998 até 2013, na análise da participação eleitoral apenas se consideram 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.

Os resultados obtidos para os 308 municípios, usando três metodologias econométricas distintas, são sintetizados na Tabela 5. Independentemente do método de estimação utilizado, há indicação de que a presença de um presidente de câmara impedido de se recandidatar tem efeito positivo na participação eleitoral. Uma maior percentagem de eleitores pertencentes a freguesias que têm presidente de junta não reelegível também afeta positivamente a ida às urnas. Relativamente às variáveis socioeconômicas que afetam igualmente a participação eleitoral, os resultados indicam que maiores taxas de desemprego e a presença de listas independentes promovem a participação eleitoral, ao passo que uma população mais numerosa ou mais instável, um menor nível educacional dos eleitores, maiores margens de vitória dos autarcas nas eleições anteriores e semelhança partidária entre o presidente da câmara e o primeiro-ministro promovem a abstenção.

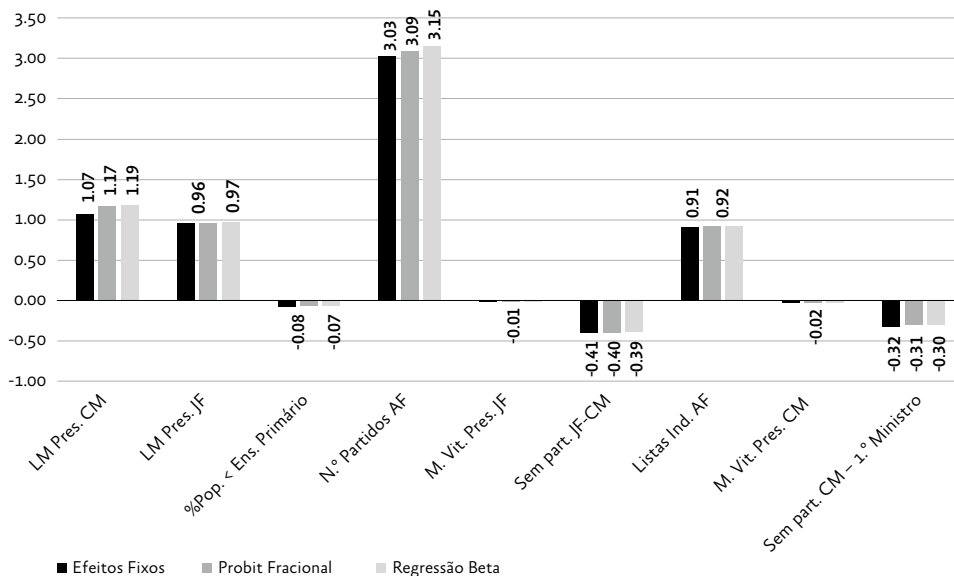
Tabela 5 Síntese dos resultados obtidos para a participação eleitoral (municípios)

Variáveis	Metodologia		
	Efeitos Fixos	Probit Fracional	Regressão Beta
Presidente de câmara não reelegível	↗	↗	↗
% Votantes das freguesias com presidente limitado	↗	↗	↗
Taxa de Desemprego	↗	↗	↗
Log(População)	↘	↘	↘
Crescimento populacional (Valor absoluto)	↘	↘	↘
% População sem instrução primária completa	↘	↘	↘
Margem de vitória na eleição anterior	↘	↘	↘
Semelhança partidária com o 1º Ministro	↘	↘	↘
Listas Independentes	↗	↗	↗

Nota: As setas, ↗ e ↘, indicam, respetivamente, um efeito positivo ou negativo (e estatisticamente significativo) da variável em análise na participação eleitoral.

Os resultados obtidos para uma amostra de 2163 freguesias, ilustrados na Figura 5, também indicam que a participação eleitoral foi maior na presença de autarcas impedidos de se recandidatar. A presença de um presidente de câmara não reelegível terá aumentado a participação em 1,07 a 1,19 pontos percentuais (ver variável *LMPresCM*), enquanto a de um presidente de junta de freguesia impedido de se recandidatar terá aumentado a taxa de participação em 0,96 pontos percentuais (ver variável *LMPresJF*). 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 mais alta que nas freguesias em que ambos os autarcas eram reelegíveis.

Figura 5 Limitação de mandatos e participação eleitoral nas freguesias



Relativamente às variáveis de controlo, maior número de partidos representados na assembleia de freguesia e a presença de listas de independentes na mesma promovem a participação eleitoral, enquanto menores níveis educacionais da população, maiores margens de vitória (do presidente da junta ou do presidente da câmara) nas eleições anteriores e semelhança partidária entre o presidente da junta e da câmara, ou entre este último e o primeiro-ministro, estão associados a maior abstenção. Ou seja, os resultados obtidos ao nível das freguesias confirmam os acima descritos para os municípios.

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 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 características dos mesmos, 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 menores totais de despesa e de receita por habitante que os municípios presididos por autarcas reelegíveis. Uma análise mais detalhada indica que tal se deve sobretudo a menores 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 menores aumentos das despesas 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. Entre os 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 dos passivos financeiros, do que 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 se candidatou à presidência da câmara em 2013. Tendo menor 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 e a distribuição geográfica da participação eleitoral, de 1997 a 2013. 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 de participação é calculada, verifica-se uma redução da mesma

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 também verificado através de uma análise quantitativa mais rigorosa, que teve 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 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 impedido de se recandidatar tiveram impactos positivos e estatisticamente significativos na taxa de participação. No entanto, esses efeitos são relativamente modestos, situando-se cada um deles 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 mais alta que nas freguesias em que tanto o presidente de câmara como o da junta de freguesia eram reelegíveis. Assim, embora a limitação de mandatos não tenha anulado a tendência recente de aumento da abstenção nas eleições autárquicas, minorou 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 mediática e levou à saída de autarcas percecionados como quase inamovíveis, fatores que encorajaram 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 desencorajou a participação.

A conjugação dos vários resultados obtidos neste estudo aponta para um efeito global positivo da Lei n.º 46/2005 pois reduziu o grau de eleitoralismo na gestão das finanças locais e minorou a tendência crescente de 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 analisados neste estudo. Quarto, outros dispositivos legais, tais como a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012) poderão ter também contribuído para a redução do eleitoralismo na gestão das finanças locais, não sendo possível separar completamente os seus efeitos dos efeitos produzidos pela limitação de mandatos. O mesmo se aplica ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013) 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 investigação 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 venham a desenvolver, à medida que mais dados se tornem disponíveis.

Fundação Francisco Manuel dos Santos

Coordenador da Área do Estado e Sistema Político: Pedro Magalhães

Outros estudos

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

O Ministério Público na Europa [2015]

José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo

Valores, qualidade institucional e desenvolvimento em Portugal [2015]

Alejandro Portes e Maria Margarida Marques

Director de Publicações: António Araújo

Conheça todos os projectos da Fundação em www.ffms.pt

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.

ISBN 978-989-8863-20-1



9 789898 863201