

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Pedro Miguel Silva Monteiro

**A Reorganização Administrativa do
Território das Freguesias 2013
enquanto determinante de voto:
estudo caso do Concelho de Braga e
Guimarães.**

Dissertação de mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação de
**Professor Doutor António Fernando Freitas
Tavares**

Abril de 2015

DECLARAÇÃO

Nome: Pedro Miguel Silva Monteiro

Correio eletrónico: PMSMonteiro@Outlook.pt

Tel./Tlm.: +351 917986890

Número do Cartão de Cidadão: 12588220

Título da dissertação: A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 2013 enquanto determinante de voto: Estudo Caso dos Concelhos de Braga e Guimarães.

Ano de conclusão: 2015

Orientador: Professor Doutor António Tavares

Designação do Mestrado

Mestrado em Administração Pública

Área de Especialização: Gestão Pública

Escola: Economia e Gestão

Departamento:

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Braga, ___/ ___/ _____

Assinatura: _____

Agradecimentos

Este trabalho não teria sido elaborado sem a generosa ajuda de diversas pessoas a quem desde já agradeço.

Assim, em primeiro lugar quero deixar um muito obrigado à minha família, em especial à minha mulher pelo apoio fundamental que me prestou para a concretização do presente trabalho.

Estou grato ao Professor António Tavares que me orientou na elaboração deste trabalho e me apoiou para a concretização do mesmo.

Aos representantes das Câmaras Municipais de Braga e Guimarães, uma vez que me facultaram todos os dados pedidos para realizar a minha investigação.

A todos o meu sincero OBRIGADO.

[...] um padrão bastante comum entre as pessoas é que a maioria delas associa mudanças a perdas e quando isso acontece, fica claro porque existe resistência às mudanças. Existe até um componente biológico na resistência. O que o corpo faz quando recebe um transplante de coração? Mesmo que esse coração novo e saudável signifique a diferença entre a vida e a morte o corpo tenta rejeita-lo (ou seja, resistir a essa mudança), optando pela manutenção do coração velho e doente. Se a mudança está associada a perda, as pessoas só a aceitarão se duas coisas forem mostradas a elas: primeiro que haja uma necessidade de mudança (senão a organização poderá morrer); segundo, que haja um ganho para o indivíduo afetado pela mudança. (Eckes apud Arient et al, 2005: 84).

Resumo

O presente trabalho enquadra-se no Mestrado em Administração Pública e trata-se de um estudo de caso que tem por objeto os Concelhos de Braga e Guimarães.

A crise da dívida soberana obrigou o governo Português a pedir ajuda financeira junto do Fundo Monetário Internacional (FMI), da União Europeia (UE) e do Banco Central Europeu (BCE). Uma das prioridades definidas pelo Memorando de Entendimento (MoU) passava pela redefinição do sistema de governo local Português, tendo sido o Governo Português convidado a apresentar um plano de fusão territorial dos governos subnacionais, cujo objetivo assentava em melhorar a prestação de serviços, melhorar a eficiência e reduzir custos. Este plano tinha em conta a premissa de que a fragmentação territorial excessiva prejudica a eficiência e compromete economias de escala.

O presente trabalho de investigação busca contribuir para uma melhor compreensão dos resultados eleitorais das Eleições Autárquicas 2013 nos concelhos de Braga e Guimarães, isto tendo em conta a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RAFT), enquanto determinante do voto.

A problemática passa por perceber, numa primeira fase, se a RAFT foi um fator determinante nos resultados eleitorais e, numa segunda fase, tentar perceber até que ponto a pronúncia do novo mapa autárquico por parte das Assembleias Municipais teve influência nesses mesmos resultados.

Após a revisão de literatura, o desenho da investigação comportará uma análise predominantemente quantitativa, mas também qualitativa.

Palavras-chave: Autarquias Locais; freguesia; município; reforma; reorganização; descentralização.

Abstract

The present dissertation consists in a case study that has as ambition the study of the municipality of Braga and the municipality of Guimarães. The sovereign debt crisis forced the Portuguese government to request financial help to the International Monetary Fund (IMF), the European Union (EU) and the European Central Bank (ECB). Between these entities and the Portuguese government was established a Memorandum of Understanding (MoU), which one of the priorities was the redefinition of the Portuguese local government system. To complete this redefinition the Portuguese government was requested to submit a plan aiming at the territorial amalgamation of subnational governments, whose purpose consists on improving the provision of services, improve efficiency and decrease costs. This plan was founded on the principle that excessive territorial fragmentation affects the efficiency and precludes economies of scale.

This research aims to contribute to a better understanding of the electoral results of the 2013 Local Elections in the municipalities of Braga and Guimarães, as a product of the Administrative Reorganization of Parishes as decisive factor of election.

In order to accomplish this, it is necessary in a first stage to understand if the Administrative Reorganization of Parishes was a decisive factor on the electoral results and, subsequently, in a second stage, try to understand in what way the new municipal map influenced those same results.

After the literature review, the investigation method employs a predominantly quantitative analysis to explore the determinants of the electoral results, but also takes advantage of qualitative data.

Keywords: local authorities; parish council; municipality; reform; reorganization; Decentralization.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iv
Abstract.....	v
Índice	vii
Índice de Siglas.....	xi
Índice de Figuras	xiii
Índice de Tabelas	xv
CAPÍTULO 1	1
1. Natureza da Pesquisa	2
1.1. Definição do tema e enquadramento	2
1.2. Objetivos do estudo e questões de partida.....	3
1.2.1. Objetivos de estudo.....	3
1.2.2. Questão de investigação/partida	3
1.3. Justificação da escolha do tema.....	4
1.3.1. Contextualização.....	4
1.4. Estrutura da dissertação	6
CAPÍTULO 2	9
2. Revisão da Literatura.....	10
2.1. O que são Autarquias Locais?	10
2.2. Reformas territoriais	12
2.2.1. Implementação das reformas territoriais	16
2.2.2. Consolidação e fragmentação	20
2.3. Exemplos de reformas territoriais.....	28
2.3.1. Suíça	29
2.3.2. Alemanha	30
2.3.3. França	32
2.3.4. Caso Leste Europeu	33
2.4. Participação Política e Eleitoral.....	35

2.4.1.	Determinantes da participação eleitoral.....	41
2.4.1.1.	A dimensão enquanto determinante de participação.....	43
CAPÍTULO 3		46
3.	Enquadramento e Contextualização das Autarquias Locais.....	47
3.1.	Evolução histórica das Autarquias Locais.....	47
3.2.	Organização territorial de Portugal.....	53
CAPÍTULO 4		61
4.	Motivos para a Reforma Administrativa Territorial das Freguesias	62
4.1.	Contextualização da Reforma Administrativa Territorial das Freguesias	64
4.2.	Resultados Eleitorais – autárquicas 2009/2013	75
4.2.1.	Concelhos de Braga e Guimarães	80
4.2.1.1.	Braga	80
4.2.1.2.	Guimarães	82
CAPÍTULO 5		86
5.	Aspetos Metodológicos	87
5.1.	Hipóteses	87
5.2.	Abordagem metodológica.....	88
5.3.	Design.....	89
5.4.	Recolha e análise de dados	89
5.5.	Campo de análise e amostra	90
CAPÍTULO 6		92
6.	Análise de Dados	93
6.1.	Processo de Agregação de Freguesias nos Concelhos de Braga e Guimarães	93
6.2.	Participação eleitoral	103
6.3.	Relação entre Taxa de Participação e o N.º de Eleitores.....	107
6.4.	Relevância da residência do Candidato	108
CAPÍTULO 7		113
7.	Considerações Finais	114
7.1.	Resultados da Investigação.....	114
7.2.	Limitações encontradas	117

7.3. Linhas de Investigação Futuras	117
Referências	119
Legislação.....	135
Anexos.....	137

Índice de Siglas

- AL – Autarquias Locais
- AF – Assembleia de Freguesia
- AFB - Assembleia de Freguesia Braga
- AFG - Assembleia de Freguesia Guimarães
- AM – Assembleia Municipal
- AMB - Assembleia Municipal Braga
- AMG - Assembleia Municipal Guimarães
- AR – Assembleia da República
- BE – Bloco de Esquerda
- BCE – Banco Central Europeu
- CDS-PP – Partido Popular
- CEE – *Central-East Europe* (Central-Leste Europeu)
- CMB – Câmara Municipal de Braga
- CMG – Câmara Municipal de Guimarães
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia
- FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- MPT – Partido da Terra
- MoU - Memorando de Entendimento
- NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais
- NGP – Nova Gestão Pública
- NPM – *New Public Management*
- PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira
- PCP-PEV – Partido Comunista Português-Partido Ecologista “Os Verdes” (CDU)
- PCTP/MRPP – Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses
- PP – Partido Popular

- PPD/PSD.CDS-PP – Coligação Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata e Partido Popular
- PPD/PSD.CDS-PP.MPT - Coligação Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata e Partido Popular e Partido da Terra
- PPD/PSD.CDS-PP.PPM - Coligação Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata e Partido Popular e Partido Popular Monárquico
- PPM - Partido Popular Monárquico
- PPM-PPV – Coligação Partido Popular Monárquico e Portugal pro Vida
- PS – Partido Socialista
- PSD – Partido Social Democrata
- RATF – Reorganização Administrativa do Território das Freguesias
- SIVOM - *Syndicats a vocation multiple*
- SIVU - *syndicats a vocation unique*
- TIC – Tecnologias da Informação
- UE – União Europeia
- UF – União de Freguesias
- UTRAT - Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território
- V – Grupo de Cidadãos

Índice de Figuras

Figura 1 - Relações e soluções relevantes para a organização territorial de um país. .26	26
Figura 2 – Índice de desempenho e tamanho dos governos locais na Polónia.35	35
Figura 3 - Municípios abrangidos pela RAFT58	58
Figura 4 - Municípios abrangidos pela RAFT59	59
Figura 5 - A Proposta de Matriz de Critérios de Organização Territorial, tem em consideração os seguintes critérios:.....69	69
Figura 6 - Tipologia do Município em função da sua densidade populacional69	69
Figura 7 - Evolução do número de freguesias em Portugal.75	75
Figura 8 - Mapa autárquico 11 de Outubro 2009.....76	76
Figura 9 - Mapa autárquico após as eleições de 29-9-2013.....78	78
Figura 10 - Mapa das freguesias do Município de Braga antes da RAFT96	96
Figura 11 - Mapa das freguesias do Município de Braga depois da RAFT.....97	97
Figura 12 - Mapa das freguesias do Município de Guimarães antes da RAFT101	101
Figura 13 - Mapa das freguesias do Município de Guimarães depois da RAFT102	102
Figura 14 – Taxa de Participação das Freguesias de Braga em 2009/2013.....103	103
Figura 15 - % participação por freguesia das UF: Braga.....104	104
Figura 16 - Taxa de Participação das Freguesias de Guimarães em 2009/2013.....106	106
Figura 17 - % participação por freg. das UF: Guimarães106	106
Figura 18 - Relação da Taxa de participação eleitoral com o nº eleitores em Braga.108	108
Figura 19 - Relação da Taxa de participação eleitoral com o nº eleitores em Guimarães108	108

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Organização dos Regimes Locais	27
Tabela 2 - Fusões na Europa.....	28
Tabela 3 – Estrutura Intergovernamental (2006 – 2009).....	31
Tabela 4 – Processo de fragmentação territorial do nível municipal em países selecionados da Europa Central e de Leste depois de 1990.	33
Tabela 5 - Caracterização de Freguesias por Densidade Populacional.....	67
Tabela 6 - Tipologia de Freguesias e desagregação por escalão de densidade populacional (dados INE).....	67
Tabela 7 - Eleições Nacionais para Câmara Municipal 2009	76
Tabela 8 - Eleições Nacionais para Assembleia Municipal 2009.....	77
Tabela 9 - Eleições Nacionais para Assembleia de Freguesia 2009	77
Tabela 10 - Eleições Nacionais para Câmara Municipal 2013	79
Tabela 11 - Eleições Nacionais para Assembleia Municipal 2013.....	79
Tabela 12 - Eleições Nacionais para Assembleia de Freguesia 2013	79
Tabela 13 - Eleições Autárquicas – CMB.....	80
Tabela 14 - Eleições Autárquicas – AMB	81
Tabela 15 - Eleições Autárquicas – CMG	83
Tabela 16 - Eleições Autárquicas – AMG	84
Tabela 17 - Participação eleitoral em Braga (%).....	109
Tabela 18 - Participação eleitoral em Guimarães (%)	109
Tabela 19 - Participação eleitoral em Braga: 2013-2009 em 1 e 0 (%).....	111

Tabela 20 - Participação eleitoral em Guimarães: 2013-2009 em 1 e 0 (%)111



CAPÍTULO 1

1. Natureza da Pesquisa

1.1. Definição do tema e enquadramento

“A República Portuguesa é um Estado do Direito Democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” (art. 2.º da Constituição da República Portuguesa - CRP).

A democracia necessita que em sociedade se desenvolvam relações normais e saudáveis entre os cidadãos e os órgãos com legitimidade política. Neste sentido, é ao nível local que estas relações são mais sensíveis e que melhor responsabilizam uns e outros (eleitos e eleitores); daí que a boa governação local seja decisiva para a consolidação da democracia e da estabilidade social em Portugal (Marques, 2012: 7). As autarquias locais, pela sua proximidade com as populações, são importantes agentes de desenvolvimento económico e social.

A Administração Pública tem sido alvo de reformas que mais não são do que esforços constantes para dar resposta às solicitações que lhe são colocadas. Nesse sentido, Crozier (1987) diz-nos que a reforma da Administração Pública deve ter por base, “um Estado modesto que deve deixar de comandar e regulamentar” (Rocha, 2011: 129). O estudo da reforma administrativa do território local referencia-se como fundamental nos vários sectores de atividade, incluindo as Ciências Sociais.

“...a reforma da administração local, a qual, tendo por base a necessidade de adoção de um novo paradigma de gestão pública local, pretende dar resposta quer à atual conjuntura económica e financeira, quer às novas exigências colocadas aos poderes públicos locais, bem como satisfazer os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.”¹

¹ Presidência do Conselho de Ministros. *Proposta de Lei n.º 44/XII*. Pág.1.

Neste contexto, surge a presente proposta de investigação subordinada ao tema: **A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 2013 enquanto determinante de voto: estudo de Caso dos Concelhos de Braga e Guimarães.**

1.2. Objetivos do estudo e questões de partida

1.2.1. Objetivos de estudo

“O objectivo da investigação é responder à pergunta de partida” (Quivy e Compenhoudt, 2008: 211). Deste modo, este estudo tem como principal objetivo, explorar, descrever, explicar, e avaliar as implicações da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias nas eleições autárquicas de 2013, nos concelhos de Braga e Guimarães, tendo sido esta uma iniciativa de reforma apresentada pelo XIX Governo Constitucional e que consta do Documento Verde da Reforma da Administração Local.

1.2.2. Questão de investigação/partida

As questões de investigação têm um papel decisivo na elaboração de um trabalho, pois elas vão ser o fio condutor do mesmo, uma vez que permitem ao investigador exprimir o problema e esclarecer os leitores acerca da temática em estudo. As questões de investigação vão determinar a abordagem metodológica, ou seja, elas vão-nos mostrar se devemos orientar o estudo mais para uma vertente qualitativa ou quantitativa. Segundo Malhotra (2002: 78) as questões de pesquisa são “enunciados aprimorados dos componentes específicos do problema. O problema deve ser dividido através de questões de pesquisa que evidenciem a informação requerida à clarificação do mesmo”.

De forma a delinear o sentido de estudo do meu trabalho, vou procurar perceber, através de um estudo de caso dos concelhos de Braga e Guimarães, se a adoção do novo mapa autárquico por parte das Assembleias Municipais (AM) teve influência nos resultados eleitorais. Pretendo responder às seguintes questões de investigação: A RATF teve influência nas taxas de participação eleitoral? Qual a relação entre os

resultados eleitorais das Uniões de Freguesias (UF) e a freguesia de residência dos candidatos?

Partindo deste contexto de análise, procurarei responder à seguinte questão de partida: **Qual a relação entre a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias e os resultados eleitorais das eleições Autárquicas de 2013?**

1.3. Justificação da escolha do tema

A escolha deste tema surgiu pelo meu interesse pessoal relativamente à área da política, nomeadamente a governação local. A opção de fazer um estudo de caso dos concelhos de Braga e Guimarães advêm, em primeiro lugar, da proximidade geográfica, uma vez que sou natural e residente de Guimarães; em segundo lugar, os dois concelhos têm as características necessárias para poder tirar ilações de forma comparada e mais sustentada, uma vez que, ambos os municípios eram liderados pelo partido Socialista (PS), pelo mesmo presidente há mais de 20 anos e ambos terminaram os seus mandatos nas eleições autárquicas de 2013².

A questão temporal e a relevância do tema foram outros aspetos que me fizeram optar por este assunto. Por um lado, a questão temporal prende-se com o facto da reorganização das freguesias ser um tema recente. Por outro lado, o tema permanece atual e socialmente relevante. O estudo segue um *design quasi-experimental*, através do qual se compara o antes e depois da reorganização das freguesias.

1.3.1. Contextualização

Tendo em conta várias análises empíricas a nível Europeu, verifica-se que quanto maior a dimensão de um município ou freguesia, maior é a sua eficiência e, quanto menor a sua dimensão, maiores são os níveis de participação na vida pública (Martins, 2001). Estas conclusões dificilmente podem ser generalizadas, dado que cada município ou freguesia tem as suas especificidades. Deste modo, as reformas dos sistemas das autarquias locais, não devem assentar em rígidos ajustamentos estruturais,

² Em Guimarães, António Magalhães era presidente da Câmara Municipal desde 1989 e, Mesquita Machado em Braga desde 1976.

mas ter por base critérios flexíveis de salvaguarda dos principais aspetos do poder local: democracia, responsabilização, subsidiariedade e inovação (*Ibidem*, 2001: 59).

A organização territorial dos governos locais enquanto política pública é importante, uma vez que esta se caracteriza por ser “(...) essencialmente uma tarefa do Estado e de outros poderes públicos” (Alves, 2001: 21) ou “uma função pública destinada a coordenar a actividade administrativa, a territorializar as diversas políticas sectoriais, a obter o equilíbrio regional e a protecção do ambiente” (Frade, 1999: 28). Deste modo, a organização territorial consiste no estabelecimento de normas de carácter programático, com um conteúdo de mera coordenação e orientação das ações a executar aos níveis nacional e regional (Craveiro, 1997).

“O debate sobre a organização do poder local não é recente, já que há muito se fala na necessidade de concentrar esforços no sentido da optimização do poder e dimensão das freguesias, na necessidade de maximização do financiamento público das freguesias bem como na necessidade de actualizar o modelo de organização política (...). Estas questões tornaram-se ainda mais evidentes face à realidade económica e financeira actual, acumulando-se um conjunto de situações e problemas que limitam a funcionalidade e dignidade do exercício do poder autárquico: crescente desertificação de regiões do território nacional; sobreposição parcial de competências entre municípios e freguesias; excessiva fragmentação territorial; exiguidade da capacidade financeira” (Rodrigues, Tavares e Araújo, 2011: 4).

Nos termos da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, a Assembleia da República no que respeita à apreciação das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, deve ter em conta: a vontade das populações; razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural; a viabilidade político-administrativa, aferida pelos interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas. Já o artigo 5.º da Lei n.º 8/93, de 5 de Março, enuncia uma série de critérios técnicos, que condicionam a criação de freguesias, a título de exemplo, destaca-se o número mínimo de eleitores, e a existência de um número de tipos de serviço e estabelecimentos comerciais (Bilhim, 2004: 15-16).

Alguns países da União Europeia têm passado por processos de controlo, de diferentes âmbitos, impostos pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e

pelo Fundo Monetário Internacional. Estes processos têm levado a alterações na dinâmica dos territórios, de acordo com os determinantes pré-estabelecidos nos acordos com cada um dos países afetados. No caso português foi implementado o processo de reordenamento administrativo-territorial através da agregação de freguesias.

A reorganização do território das autarquias locais visa a criação de novas unidades locais, com maior dimensão, de forma a cumprirem com mais dignidade as suas atribuições e competências, terem capacidade para receber mais delegações de competências que antes eram da responsabilidade dos municípios, com a finalidade de executar novas missões em prol das suas populações (Rodrigues, *et al.*, 2011: 4-5).

A tomada de decisão política no que respeita às reformas territoriais é sempre muito difícil de se concretizar, uma vez que, a tradição de Estado e a cultura da sociedade civil podem ser um entrave na promoção de reformas territoriais (Keating, 1997).

Os países da tradição napoleónica nos quais se inclui Portugal são caracterizados por comportamentos legalistas favoráveis ao reforço de atitudes paroquiais e fronteiras políticas. No caso de Portugal, antes da Revolução de 25 de Abril de 1974, verificava-se a ausência de democracia, uma forte dependência financeira dos governos locais face aos governos nacionais e os Presidentes de Câmara eram nomeados, tudo fatores que condicionavam o papel dos governos locais, sendo estes minimizados pelo governo nacional. Após a Revolução e consequente eclosão da democracia, a tentativa de fusão de municípios era encarada como politicamente intrusiva e indesejável, dada a importância da autonomia local e do controlo sobre o território municipal. O mesmo se verificou em países onde a democracia prevaleceu por um longo período (França e Itália, por exemplo), isto por consequência da excessiva centralização, daí a resistência por parte dos agentes locais face aos governos centrais, no que concerne na organização e política locais (Rodrigues, *et al.*, 2011: 12).

1.4. Estrutura da dissertação

Este estudo encontra-se dividido em sete capítulos. No primeiro capítulo procuro definir e explicar o tema em estudo, expondo de forma sucinta os objetivos específicos

desenvolvidos na dissertação. No capítulo 2 são tratados os principais conceitos em estudo, como as autarquias locais, reformas territoriais, eleições, participação política e a Reorganização Territorial e Administrativa das Freguesias. O capítulo 3 faz um enquadramento histórico das autarquias locais em geral e, em particular da organização territorial em Portugal. O capítulo 4 descreve os motivos que levaram à Reorganização Administrativa Territorial das Freguesias e faz uma breve contextualização da mesma. Neste mesmo capítulo, num outro subponto, descrevo de forma sucinta os resultados eleitorais das eleições autárquicas de 2009 e 2013, para poder fazer algumas comparações. O capítulo 5 permite perceber como foi preparado e elaborado este trabalho, dado que especifico os aspetos metodológicos que estiveram por detrás da sua construção. A análise de dados está plasmada no capítulo 6. Deste capítulo consta a análise empírica, nomeadamente os resultados eleitorais e as suas especificidades que me permitiram tirar todo um conjunto de conclusões.

Por fim, o capítulo 7 é composto pelas conclusões que consegui obter através da minha análise de dados. Neste capítulo aproveitei ainda para incluir determinadas limitações que ocorreram durante a minha investigação, assim como deixo algumas sugestões para futuras investigações.

CAPÍTULO 2

2. *Revisão da Literatura*

A revisão da literatura da minha dissertação é de tipo exploratório, sendo uma sistematização do conhecimento científico acumulado sobre o tema específico em estudo. Assim, vou procurar analisar os principais conceitos referentes ao meu tema.

2.1. *O que são Autarquias Locais?*

“As Autarquias Locais são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses específicos dos cidadãos da sua área” (Bilhim, 2004: 15). Com isto, entende-se que são pessoas coletivas com uma jurisdição delimitada a um território, onde reside uma população que elege os titulares dos cargos locais na expectativa de verem satisfeitas as suas necessidades. Uma noção de autarquia local mais recente traduz-se na relação entre a legitimação democrática do poder do Estado e a dialética centralização-descentralização, implícita ao desenvolvimento da organização territorial do Estado Moderno (Martins, 2001: 18).

As autarquias estão “revestidas” de responsabilização, permitindo a cada cidadão o direito de participar na gestão dos assuntos públicos, e possibilitando assim, uma gestão mais eficaz e próxima dos cidadãos. As autarquias locais possibilitam a defesa e o reforço da democracia pluralista (*Ibidem*, 2001: 14); elas atuam mais no sentido de dar resposta às necessidades das suas populações e não tanto dos agentes económicos. Há uma dificuldade em prever o futuro das autarquias, dado estarmos perante uma realidade em constante e rápida evolução, a par de modelos e processos de análise padronizados no passado. Contudo, a evolução da conceção autárquica, tenderá a: perceber os Municípios como unidades político-administrativas; acabar com a uniformização dos modelos organizativos; reforçar a participação social; adotar uma postura competitiva, consciente das suas virtudes e defeitos (Rocha, 1997).

As autarquias locais auxiliam na coordenação territorial de uma boa parte dos serviços públicos, uma vez que adaptam os serviços públicos às especificidades locais, possibilitando um aumento da capacidade de resposta dos poderes públicos em relação

aos desafios com que são confrontados. “A Legitimidade democrática das autarquias locais permite-lhes optar por soluções que órgãos desconcentrados da Administração Central não poderiam adoptar” (Martins, 2001: 16). Assim, as autarquias locais estão associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, incluindo o desenvolvimento socioeconómico, o ordenamento do território, o abastecimento público de água e saneamento, a educação, a saúde, a cultura, o ambiente, entre outras áreas.

As leis n.ºs 159/99 de 14 de Setembro e 169/99 de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, instituíram o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais e as competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Atualmente a Lei 75/2013, 12 de Setembro “estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”.

No território português, as autarquias locais são as freguesias e os municípios, estando também previstas no continente regiões administrativas³ e nas grandes áreas urbanas e nas ilhas “outras formas de organização territorial autárquica”. Contudo, qualquer “divisão administrativa do território será estabelecida por lei”⁴. As autarquias locais são caracterizadas principalmente pelos seguintes elementos: território; população; interesses comuns; órgãos representativos⁵ (Sá, 2000).

A Freguesia é juridicamente entendida como “pessoa coletiva pública de população e território – autarquia local – dotada de órgãos representativos que no âmbito do território municipal em que se insere, visa a prossecução de interesses comuns próprios da população residente na respetiva circunscrição” (art.º 235º da CRP).

O Município pode ser definido “como uma pessoa coletiva territorial de âmbito municipal dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução dos interesses próprios das populações concelhias” (Neves, 2004: 26). “Hoje, as autarquias locais em Portugal gozam de um poder reivindicativo junto do Governo central e de capacidade de intervenção como nunca tiveram na história do municipalismo no nosso país. Esta onda

³ Lei n.º 19/98, de 28 de Abril.

⁴ Cf. art.º 236º da CRP.

⁵ Cf. n.º4 do art.º 236º da CRP.

de descentralização de responsabilidades e financiamentos para as autarquias é claramente um aspeto positivo que não pode deixar de ser realçado. As comunidades locais vivem a ideia de deterem nas suas mãos os seus destinos” (Bilhim, 2004: 42).

2.2. *Reformas territoriais*

“É o progresso das ideias que traz as reformas, e não o progresso dos males públicos que as torna inevitáveis” (Alexandre Herculano *apud* Assembleia da República, 2012).

O conceito de território é caracterizado essencialmente pelo seu carácter físico; no entanto, este é indissociável das pessoas que o ocupam, que o moldam. Cândido de Oliveira, especialista em Direito das Autarquias Locais, defende que uma reforma do território não pode ser drástica e deve incidir sobre a qualificação técnica das freguesias, “não devem ser muito grandes, mas principalmente, não devem ser demasiado pequenas...” (Oliveira, 2005).

Mouzinho da Silveira⁶ foi o autor da primeira reforma que veio ocorrer com a publicação do Decreto n.º 3, de 16 de maio de 1832. Segundo o art.º 1.º “os Reinos de Portugal e Algarves e Ilhas adjacentes são divididos em províncias, comarcas e concelhos”. Assim, em 1836 nasceu um novo mapa administrativo de Portugal. No seguimento da Portaria de 29 de Setembro de 1836, o Decreto de 6 de Novembro de 1836 determinou no art.º 1.º, que “o território continental do reino de Portugal e Algarves fica dividido nos 17 distritos administrativos atualmente existentes, compostos de 351 concelhos, designados nos mapas respetivos que fazem parte do presente decreto”. Verificou-se uma redução do número de concelhos de 821 para 351, ao passo que o número de distritos manteve-se (Oliveira, 1995: 9).

Atualmente Portugal é constituído por 18 distritos e 308 Concelhos, 278 no Continente, 11 na Madeira e 19 nos Açores.

⁶ José Xavier Mouzinho da Silveira nasceu em 1780 em Castelo de Vide e morreu em 1849 em Lisboa, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda no Governo da regência de D. Pedro quando esta Lei n.º 23, de 16 de Maio de 1832 foi aprovada.

A Europa Ocidental da segunda metade do século XX foi fortemente marcada por uma aceleração significativa dos processos de urbanização, acompanhados por todo um conjunto de obrigações inerentes aos governos locais, fruto das necessidades e exigências suscitadas por esse mesmo processo de urbanização, principalmente em matérias como o abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, transportes públicos, manutenção das estradas, entre outros. Alguns governos locais eram incapazes prestar tais serviços, dada a sua pequena dimensão (Tavares, Rodrigues, Magalhães e Carr, 2012: 4). “Os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas, mudanças no funcionamento interno das organizações públicas, introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos” (Araújo, 2002: 60).

Atualmente, a reforma territorial está de volta às agendas políticas de vários países da Europa e tem-se assistido a uma nova fase de reformas territoriais, diferentes daquelas que se verificaram nos anos 50, 60 e 70 do século XX. Nos dias que correm existe uma maior preocupação no fortalecimento municipal e dos quadros inter-municipais, exigindo-se mais da dimensão cívica e democrática das organizações municipais, ao passo que em reformas anteriores dava-se maior relevo à necessidade de estabelecer um tamanho mínimo e/ou ótimo para se poder combinar os poderes e responsabilidades a serem exercidas, ou seja, reformas funcionais (Wollman e Marcou, *n.d.*: 129-133).

Na Suécia, as reformas territoriais de 1952 e 1970 serviram principalmente para ajudar a implementar reformas estaduais na educação ao nível municipal. Na Alemanha, as reformas municipais de 1965-1975 basearam-se na teoria dos “lugares centrais”, passando a prestação de serviços e os recursos materiais a serem disponibilizados por estes a uma dada população. Nos últimos anos, na Alemanha, os governos de alguns Länder têm transferido novas responsabilidades para os distritos e cidades com *status* de distrito. Por sua vez, as reformas gregas de 1997 revelaram-se radicais, com mudanças dramáticas, diminuindo o número de municípios de 6 000 para 1 033 (*Ibidem, n.d.*: 134).

A década de 90 na Europa foi marcada por novas fusões de governos locais, desencadeadas pelas mudanças económicas e sociais sentidas nos níveis nacional e municipal (Koprić, 2012: 1175-1196). Uma das consequências deste fenómeno foi o aumento dos níveis de endividamento dos municípios, facto este que contribuiu de certa

forma para as fusões municipais, no sentido de almejarem a eficiência e uma melhor utilização dos recursos escassos.

A fragmentação e a dispersão de um sistema de governo local são caracterizadas pela ineficiência, porque tendem a perder economias de escala na prestação de serviços locais a aumentar os custos médios e a gerar uma duplicação de serviços (Tavares, *et al.*, 2012: 4). A fragmentação territorial origina um crescimento desnecessário do número de governos locais, logo, tendendo a tornar-se ineficiente (Hendrick, Jimenez e Lal, 2011). No entanto, a multiplicação de governos locais pode ser considerada como uma forma de melhorar a representação, responsabilidade e participação pública (Bulut e Taniyici 2006; Tavares *et al.*, 2012). Deste modo, segundo Vetter e Kersting (2003: 11-26), as reformas assentam em dois princípios fundamentais, ou seja, a melhoria da democracia local e/ou uma melhoria da eficiência local.

Como alternativa a um sistema de governo fragmentado, apresenta-se a consolidação/fusão territorial. As reformas territoriais dos governos locais através de fusões podem ser de índole voluntária, por imposição ou pela criação de entidades intermunicipais orientadas funcionalmente (Wollmann, 2011: 681). “*The term “Fusion” means that all participating municipalities give up their existence in order to merge to a new municipality (...)*” (Kaiser, 2009: 2). Assim, a reestruturação do sistema das autarquias locais baseada numa diminuição significativa dos municípios, através da fusão de municípios de acordo com supostos critérios de eficácia e de economias de escala, tornou-se numa realidade na grande maioria dos países da Europa na segunda metade do século XX (Koprić, 2012: 1175), através de reformas profundas dos sistemas das autarquias locais para fazer face ao exponencial crescimento económico, depois da II Guerra Mundial. Estas reformas eram sustentadas por teorias económicas que, a partir de uma variante do critério neoclássico de eficiência, tentam definir uma dimensão ótima, onde os benefícios marginais igualam os custos marginais (Martins, 2001: 46), contribuindo deste modo para que existam economias de escala⁷ (Mouritzen, 1989: 661-688), que só podem ser conseguidas em governos locais de maior dimensão (Swianiewicz, 2010).

⁷ Acontecem quando se verifica um aumento do nível de produção para que se consigam diminuir os custos per capita (Dollery e Fleming, 2006; Boyne 1992).

A dimensão ótima acima referida está relacionada com a formação de territórios maiores, que permitem uma prestação de serviços em maior escala e a custos mais baixos, implicando desde logo, mais recursos financeiros. Deste modo, a este tipo de reformas, estão implícitas as fusões territoriais, governos locais em maior escala (Ceuninck, Reynaert, Steyvers & Valcke, 2010: 804). O tamanho ideal de um governo tende a estar relacionado com vários fatores, como eficiência, custo e representação democrática. Para Vojnovic (2000) o tamanho ideal do município é “o que cobre uma área grande o suficiente e produz uma quantidade de serviço bastante para minimizar o custo médio de produção”.

Contrariamente aos defensores da consolidação/fusão, os autores da perspectiva da *public choice*⁸ defendem a fragmentação como fator essencial para produzir níveis de concorrência maiores entre os governos locais, para gerar menores custos na produção de serviços e obter uma melhor democracia. Neste sentido, vários economistas políticos tiveram em conta o trabalho seminal de Charles Tiebout (1956)⁹ para defender uma visão contrária à da consolidação e, a favor da fragmentação, enquanto promotora de uma maior competição entre governos locais, do aumento da eficiência governamental e de uma melhor adequação entre as preferências dos cidadãos e os impostos e serviços do governo local (Tavares, 2012: 6). Assim sendo, Tiebout (1956: 418) argumenta que o “*consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods*”.

Por sua vez, a hipótese *Leviathan*¹⁰ desenvolvida por Brennan e Buchanan (1977) argumenta que a concorrência entre governos locais, aumenta a informação disponível aos cidadãos, como por exemplo, o preço e a qualidade dos serviços

⁸ Teoria da escolha pública: tem como principal objetivo empregar um procedimento habitualmente da ciência económica a problemas que tradicionalmente são estudados à luz da ciência política, como por exemplo, processo eleitoral, grupos de interesse, partidos políticos, entre outros.

⁹ O seu artigo “*The pure theory of local expenditures*” visa propor uma solução parcial para o problema colocado por Samuelson (1954) da provisão eficiente de bens públicos. O argumento de Tiebout distingue a provisão de bens públicos por um governo local e por um governo central. No nível central, o governo tenta-se ajustar ao padrão das preferências do consumidor-eleitor; enquanto isso, no nível local, os vários governos têm seus padrões de despesas e receitas mais ou menos fixados. Tiebout (1956) entende que a provisão de bens públicos locais num sistema de numerosas jurisdições como sendo análogo a um mercado competitivo por bens privados, pode ser uma mais-valia. Neste sentido, a competição entre as jurisdições resultará na produção de uma variedade de bens públicos, os quais os indivíduos escolherão consoante as suas preferências, deslocando-se para as jurisdições que os proverem, ou seja, o consumidor-eleitor deslocar-se-á para a comunidade cujo governo local melhor satisfaça as suas preferências (Miranda, 2008: 275-279).

¹⁰ O termo «Leviatã» refere-se à conceção de soberano desenvolvido na grande obra de filosofia política de Hobbes, *Leviathan* (1651).

públicos. Esta hipótese está associada empiricamente a uma redução da despesa (Schneider, 1986; Marlow, 1988; Grossman 1989; Hendrick, Jimenez e Lal 2011).

Constata-se que as reformas nas autarquias locais não são algo de novo¹¹, pois tornam-se inevitáveis em determinados momentos da história de um país. Na medida em que existem diversos fatores que variam no tempo, não existe um modelo único e definitivo para os territórios, mas sim um modelo com validade temporal limitada. Deste modo e segundo Muzzio e Tompkins (1989: 95), ainda não foi provado que uma maior escala de determinado território é mais eficaz do que uma menor escala, isto porque, encontra-se uma determinada subjetividade e arbitrariedade quando se procura determinar as vantagens e inconvenientes associados aos diferentes tamanhos dos municípios. Os diferentes tamanhos dos municípios são propícios a diferentes objetivos, podendo estes ser representados por determinada ideologia ou interesses (Keating 1995: 117).

Em suma, verifica-se que todos os Estados europeus estão em sintonia quanto à necessidade de implementar reformas territoriais dos governos locais, no sentido de racionalizar a escala territorial, na medida em que esta se adequa às suas funções (Wollman e Marcou, *n.d.*: 163). Numa ótica economicista, as fusões são justificadas como essenciais para obter ganhos de escala, para reduzir os custos de serviços e ampliar o leque de serviços a prestar à população.

2.2.1. Implementação das reformas territoriais

As reformas são muito difíceis de implementar, dado o grau de inércia entre as instituições existentes e todo um conjunto de agentes interessados em defender o *status quo*. A sua implementação é condicionada por limitações estruturais dos governos locais. Por exemplo, o *Welfare state* trouxe um aumento das áreas de intervenção e dos respetivos serviços, logo, os governos nacionais sentiram a necessidade de transferir novas competências para os municípios; no entanto estes não estavam preparados já que tinham funções restritas, com um baixo número de serviços e uma pequena abrangência territorial (Tavares e Camões, 2008).

¹¹ Em Portugal, o concelho de Lisboa iniciou e concluiu há alguns anos uma reorganização das freguesias do seu território.

As limitações dos governos locais mencionadas anteriormente, contribuiram, de certa forma, para o debate sobre a fusão de municípios. As fusões tendem a ser justificadas por razões de carácter económico e de eficiência, através de economias de escala e de gama¹²; de pessoal com mais conhecimentos técnicos nos quadros administrativos; de um planeamento profissional de forma obter mais equidade na prestação de serviços (Kjellberg, 1995; Boyne, 1996) e ainda por razões de carácter político (Tavares e Camões, 2008).

As reformas trazem mudança, logo é necessário analisar a conjuntura de determinada sociedade para garantir o sucesso da mesma. Nesse sentido, torna-se primordial criar uma comissão para estudar, avaliar e propor o modelo que mais se ajusta a essa sociedade. Neste processo, as comissões precisam envolver todos os *stakeholders* afetados pela reforma, para que o processo de fusão conceba as mudanças esperadas, de forma aprazível para o novo governo local.

A implementação do processo de fusão de governos locais deve ter em conta algumas diretrizes mencionadas no *Local Government Amalgamation Guide* (2013: 7-19), das quais:

- Deverá haver comunicação regular e acesso à informação por parte dos funcionários, pois torna-se imperativo que durante o processo de fusão todos os funcionários tenham acesso a informação fidedigna, para não perder tempo com especulações;
- O empenho e a vontade dos funcionários envolvidos no processo de reforma são imprescindíveis para alcançar o sucesso;
- Os funcionários deverão manter os padrões de prestação de serviços e lidar com as crescentes exigências associadas à implementação da fusão;
- A fusão não será alcançada sem custos significativos e contingentes que precisam ser identificados como parte do planeamento da implementação;
- Reconhecimento e valorização das diferentes culturas, ou seja, o governo local resultante da fusão deverá respeitar os valores e a história dos governos locais extintos, mas ciente que deverá criar uma nova cultura, envolvendo todos os intervenientes no sentido de que esta se torne um sucesso;

¹² Assume-se que maiores unidades de governo local conseguem lidar melhor e de forma mais eficiente com a complexidade das tarefas e multiplicidade de serviços (Dollery e Crase, 2004; Boyne, 1996).

- Desenvolver um plano para o futuro enquanto prioridade absoluta, com a visão do novo governo e a sua orientação estratégica e os seus objetivos, entre outros;
- Envolver todos os *Stakeholders*, ou seja, as parte interessadas na fusão: funcionários do governo local; eleitores residentes, não residentes, proprietários de terrenos e empresários; membros eleitos; organizações comunitárias; proprietários e arrendatários; agências governamentais.

Paddison (2004: 25) formulou três sugestões para que a implementação de uma reforma territorial seja bem-sucedida:

1. A reestruturação do governo local deve ter em conta as preferências e necessidades locais, “os governos locais devem ser suficientemente pequenos para que possam responder às solicitações das populações.” (Paddison, 2004: 27).
2. A reforma do governo local deve ser conduzida de forma justa, como um processo transparente e relativamente acessível.
3. A reforma territorial deve ser um compromisso, não sendo apenas decidida por uma das elites centrais ou locais. Aqui está implícita a necessidade de consulta pública, como por exemplo, o referendo local.

O sucesso da implementação de uma reforma segundo Baldersheim & Rose (2010) depende de vários fatores, dos quais destacam:

- A capacidade dos promotores da reforma (*policy entrepreneurs*) para definir uma a partir de um conjunto de opções possíveis;
- A capacidade de formar coligações de interesses por parte dos empreendedores de políticas e impedir que se formem alianças com poder de veto, uma vez que determinados políticos locais sabem que podem perder o seu estatuto de independência, como resultado da reforma territorial;
- No contexto institucional deverá estar incluída a possibilidade de várias partes interessadas participarem no processo de tomada de decisão.
- As reformas territoriais podem ser aplicadas em duas fases. Primeiro, são adotados critérios que devem ser respeitados por cada unidade de governo (Ex: limite mínimo de população), permitindo assim, passar depois para uma reorganização dos governos locais a partir da base (*bottom up*), tendo em conta esses mesmos critérios. A Dinamarca é um exemplo bem-sucedido deste tipo de mecanismo de reforma, ao passo que o caso grego demonstrou-se um fracasso. Outra opção no processo de reforma em

duas fases é quando numa primeira etapa os governos locais são obrigados a cooperar com outras comunidades. Esta etapa permite criar laços de confiança entre os atores, que conduzirá à obrigatoriedade de implementação da segunda etapa, ou seja, a consolidação territorial (Swianiewicz, 2010: 194-195).

Alguns opositores das reformas de consolidação territorial defendem que os governos locais mais pequenos podem cooperar de forma voluntária. No entanto, para que a cooperação voluntária seja eficaz, é necessário existir confiança entre os atores envolvidos e compromisso entre as partes (*Ibidem*, 2010: 195). Mas, a cooperação nem sempre é bem-sucedida; por exemplo, para o caso francês, Wollmann (2008) identifica várias deficiências de cooperação *inter-communal*, mencionando entre outros:

- Duplicação do pessoal nas *communes*¹³ e *communaute's*¹⁴, que pode significar custos adicionais em vez de poupança;
- A sobreposição de funções entre os órgãos das *communes* e *inter-communes*, originando problemas na prestação de serviços;
- Défice de legitimidade democrática, o que enfraquece o controlo e aumenta probabilidade de corrupção.

As falhas das reformas territoriais em França resultaram na aceitação da cooperação municipal como uma alternativa à fusão de governos locais. Isto pode ser explicado, talvez por causa da tradição francesa de *cumul des mandates*¹⁵, em que um grande grupo de prefeitos e vereadores locais ocupam também cargos influentes na política a nível central (como MPs ou mesmo ministros). Logo, formam um forte *lobby* de oposição a qualquer mudança nas fronteiras territoriais e protegem o *status quo* territorial. Por exemplo, a boa prestação de serviços locais em França não seria possível sem a privatização de serviços essenciais de rede (pelo menos água e esgotos), que teve lugar em 1980 e 1990 (Lorrain, 1997).

A incerteza na definição do sistema de governo local nos vários governos nacionais e subnacionais tem-se tornado mais complexa por causa dos desafios impostos no controlo e diminuição de gastos, daí a clara indefinição quanto ao sistema

¹³ Pode ser apresentada como o equivalente ao Município em Portugal. A comuna é a menor divisão administrativa francesa, mas também é a mais antiga, tendo sido criada em 1789 (em 1 de Janeiro de 2010, existiam 36.682 comunas).

¹⁴ Tradução em português: Comunidades.

¹⁵ O duplo mandato (literalmente: "acumulação de mandatos") é o equivalente francês do duplo mandato em outros países.

de governo local a usar para atingir determinados objetivos (descentralização ou consolidação). Por um lado, os defensores da governação descentralizada defendem a necessidade de manter a organização territorial atual, ao passo que os defensores das fusões tendem a defender a necessidade de uma estrutura mais centralizada, com a finalidade de promover economias de escala e evitar a duplicação e excesso de produção de serviços públicos. Estas visões opostas têm encontrado um “meio-termo”, que se traduz na necessidade de melhorar a cooperação e partilha de serviços a nível municipal. No entanto, o contexto atual limita a cooperação voluntária como uma solução viável a curto prazo (Tavares *et al.*, 2012.), daí, “as estruturas intermunicipais através de um conjunto de pequenos municípios apresentarem-se como uma alternativa às fusões territoriais, permitindo a prestação serviços de forma eficaz” (Swianiewicz, 2010: 201).

Para o investigador Ursin Fetz, os defensores das fusões comunais tendem a usar argumentos económicos, como a contenção de custos administrativos, ao passo que, do outro lado temos aqueles que destacam aspetos sociais e criticam a perda da proximidade com o cidadão ou de identificação com o município (Swissinfo, 2010).

2.2.2. Consolidação e fragmentação

Se no século XIX a autonomia local estava diretamente ligada à promoção da participação política por parte da população local, já com o século XX, o foco foi deslocado para a necessidade de redistribuir benefícios sociais. As unidades locais adquiriram um papel importante na administração pública, nomeadamente na prossecução de funções administrativas. Após a II Guerra Mundial, os governos locais tornaram-se atores do Estado de Bem-Estar local, garantindo benefícios sociais e promovendo e implementando políticas de bem-estar. Os municípios nos seus vários tipos (urbanos e rurais) e em todos os níveis (local e regional) sentiram necessidade de agir como atores do desenvolvimento económico e social.

Na década de 50, o modelo de Estado de Bem Estar Social serviu de estímulo à constituição de unidades locais maiores e consequentes desafios ao nível da prestação de serviços por parte dos governos locais (Koprić, 2012: 1181). Desde a década de 50 que os países europeus vêm implementando reformas territoriais, relacionadas com a

consolidação de municípios e motivadas pela melhoria na prestação de serviços à população, optando deste modo, pela redução do número de governos locais.

Muitos países europeus resolveram reformar a estrutura de seus governos locais tendo como objectivo a redução do número de governos locais. Já nas décadas de 1960 e 1970, países como a Grã-Bretanha, Dinamarca, Áustria, Alemanha, Holanda, Bélgica, Finlândia e Suécia optaram por seguir esta orientação política, convictos que se traduziria em eficiência económica, fiscal e de gestão, baseados na hipótese de que maiores unidades do governo local eram melhores fornecedores de serviços locais (Swianiewicz, 2010).

Na década de 90, países como a República Checa, Eslováquia, Hungria, Macedónia, entre outros, seguiram uma tendência oposta, isto é, a fragmentação dos seus governos locais. Este fenómeno decorre essencialmente do facto destes países terem saído de ditaduras comunistas, logo a necessidade de redemocratização do sistema, a necessidade legítima de maior democracia e maior autonomia local (*Ibidem*, 2010).

Na perspetiva de Koprić (2012: 1175) as reformas territoriais ocorridas na Europa podem ser caracterizadas de três formas distintas: pró-consolidação, pró-democracia e tradicionalista. De acordo com Koprić (2012: 1175), muitos países da Europa Ocidental (Grã-Bretanha, Alemanha e a Dinamarca, etc.) consolidaram a sua organização territorial nas últimas décadas (segunda metade do século XX), tendo em conta a necessidade de fortalecer e racionalizar as suas unidades locais muito fragmentadas.

No final dos anos 90, os países da Europa do Leste, ditos em transição ou pró-democráticos, como a República Checa, Eslováquia, Hungria, Croácia, Eslovénia e Macedónia, foram na direção oposta, pois com o fim dos regimes comunistas, estes fomentaram a democracia através da fragmentação da estrutura dos seus governos locais, criando municípios menores a fim de torná-los mais próximos dos cidadãos.

Num grupo mais tradicionalista, estão os países que mantiveram as suas estruturas locais inalteradas, que eram a favor da estabilidade institucional e de mudanças gestionárias e não estruturais, como foi o caso da França, Espanha, Itália, Portugal, Suíça, Irlanda e Polónia. Por exemplo, os municípios mais pequenos são

característicos da França e da Suíça, os municípios médios da Espanha e da Itália, os grandes municípios da Polónia e, por fim, os municípios muito grandes são característicos da Irlanda.

Segundo Koprić (2012: 1180-1181), é possível analisar dois eixos em termos teóricos: o primeiro entre os municípios pequenos e os municípios grandes e o segundo entre a consolidação e a fragmentação da estrutura territorial, com os tradicionalistas algures no meio desta última. Assim o modelo teórico é composto por:

1. Unidades muito pequenas e pequenas – Unidades médias – unidades grandes e muito grandes; e
2. Fragmentação (pró-democracia) – Consolidação (tradicionalismo).

Os dois tipos referidos podem estar interligados, porque um país pode fragmentar, consolidar ou manter a sua estrutura territorial, independentemente do tamanho médio das suas unidades locais atuais.

Na Europa verifica-se que a maioria dos países dão preferência ao aumento do tamanho médio dos municípios, no sentido de reduzir o número de unidades de menor dimensão (normalmente aquelas com menos de 1.000 habitantes), tendo esta reforma como objetivo aumentar a capacidade dos governos locais para agir em nome das populações, resolver problemas locais e apoiar o desenvolvimento local (*Ibidem*, 2012: 1181). Esta abordagem está implícita no caso português no que concerne à RAFT, uma vez que, segundo o Documento Verde (2011: 10) visa a “(...) redução do actual número de Freguesias (4.259), pela sua aglomeração, dando origem à criação de novas Freguesias, com maior dimensão e escala, de acordo com as suas tipologias e salvaguardando as especificidades territoriais”.

Nas reformas territoriais com vista à consolidação, verifica-se uma redução do número de cargos políticos disponíveis e tal pode significar a perda de garantia de emprego ou prestígio, daí a resistência à mudança ser muito comum. Por outro lado, as populações locais também acabam por reear os efeitos secundários negativos das reformas territoriais, que por vezes são usados como argumento de contestação em prol da proteção das comunidades locais por parte dos opositores das reformas, que assim, encobrem os próprios interesses egoístas (Swianiewicz, 2010: 191).

Assim, elencam-se alguns pontos a favor e contra a consolidação dos governos locais. Pontos a favor:

- Possibilita economias de escala em serviços de custos fixos elevados, permitindo assim criar condições para uma oferta de serviços mais baratos, uma vez que os custos são distribuídos por uma população maior (Swianiewicz, 2010; Dollery et al, 2007);
- Disponibiliza um conjunto mais alargado de serviços às populações (Dollery Brian e Fleming, 2006; Koprić, 2012);
- Permite uma redução dos custos através da redução de cargos políticos (Swianiewicz, 2010);
- O aumento da dimensão dos governos locais permite-lhes um melhor desempenho administrativo, através de uma maior profissionalização e qualificação dos seus profissionais (Vojnovic, 2000).

Alguns dos efeitos secundários negativos podem ser referidos, tais como (Swianiewicz, 2010: 191-192):

- Diminuição da acessibilidade à administração local. Torna-se mais fácil para as populações de regiões mais desenvolvidas aceder à administração local, do que as populações de regiões mais periféricas, isto tendo em conta fatores como, a menor distância física, as melhores condições de infraestruturas e o acesso à comunicação via internet;
- Perda de identidade das comunidades locais, dado que, as pequenas cidades proporcionam uma sensação de identidade local maior do que as grandes cidades.
- Medo de não ser representado. As comunidades locais de cidades pequenas têm medo que a sua voz não seja ouvida, isto é, que na hora de decidir uma tomada de decisão, sejam prejudicadas em relação às cidades de maior escala (por exemplo, em matéria de investimento local);
- Conflitos entre as diferentes partes agregadas, por exemplo, entre um município pequeno que se agrega a um outro de maiores dimensões.

A dimensão das unidades locais dos vários países é muito diferente. Por exemplo, a França fez algumas mudanças na dimensão do seu sistema de governo local, através da introdução das regiões, no sentido de promover a cooperação intermunicipal

e preparar o estatuto especial da metrópole. Talvez o maior desafio destes países, seja resolver diferentes problemas em unidades locais bastante diferentes, porque os problemas locais não são os mesmos em municípios muito pequenos e em grandes cidades (Koprić, 2012: 1175).

Ivanisevic (2006: 219) apresenta uma tipologia referente ao tamanho das unidades locais pelo número de habitantes, que permite, de certo modo, perceber essa realidade. Assim, como unidades extremamente pequenas considera aquelas com menos de 1.000 habitantes, as pequenas unidades são aquelas com menos de 5.000 habitantes, as unidades médias têm entre 5.000 e 15.000 habitantes, os grandes municípios compreendem entre 15.000 e 40.000 habitantes, enquanto os governos locais extremamente grandes tem mais de 40.000 habitantes.

A questão do tamanho ideal dos governos locais é discutida há vários anos, confrontando-se com vários fatores que influenciam a sua determinação, tais como:

- Vontade política de descentralizar ou centralizar um país;
- Capacidades das unidades locais (económica, financeira, profissional, organizacional, política, administrativa, etc.);
- A demografia, a estrutura e a alteração do tamanho dos governos locais (o desenvolvimento de grandes cidades ou regiões metropolitanas, por exemplo);
- Características diferentes do território (montanhas, rios e lagos, etc.);
- História das instituições locais;
- Normas europeias sobre governo local, promovidas pelo Conselho Europeu da União Europeia;
- A necessidade de capacidade de resposta e a acessibilidade dos cidadãos a organismos locais (Koprić, 2012: 1178).

Segundo Koprić (2012: 1178) “há vários fatores dentro de um país que podem originar mudanças na organização territorial”. No entanto, os países que procuram maior eficiência e capacidade tendem a optar por unidades locais maiores e, países que procuram promover a democracia, legitimidade e capacidade de resposta optam por unidades locais mais pequenas.

Koprić (2012: 1183-1186) apresenta possíveis alternativas à consolidação, entre as quais se destacam as seguintes:

- Cooperação intermunicipal;
- Criação de formas de qualificação profissional e administrativa local (serviços administrativos comuns a vários municípios);
 - Diferenciação jurídica do *status* dos municípios: urbano, rural, grande e pequeno. Um sistema assim torna a coordenação e cooperação muito difícil e a posição dos cidadãos em unidades diferentes é injustificadamente desigual;
 - Prestação de serviços locais através do setor privado e organizações sem fins lucrativos (Concessões, subcontratação e parcerias, etc.).
 - Níveis de governo. Embora os governos de nível intermédio possam ser úteis para apoiar e financiar projetos de grandes infra-estruturas, deve-se planear mais do que um nível de autarquias locais (os governos de nível intermédio são essenciais em estruturas fragmentadas, mesmo em pequenos países).
 - Uma estrutura assente na administração regional como opção aos municípios (ela existe em alguns países onde a criação de um governo regional não é possível);
 - Execução de tarefas importantes para a população local por parte das agências locais de administração central do Estado e outras formas de centralização;
 - Promover a participação dos cidadãos e o reforço das formas de democracia direta, incluindo exploração de tecnologias de informação e comunicação para a promoção da democracia;
 - Formas de preservação, confirmando e reinventando identidades intermunicipais;
 - Formas de descentralização submunicipal, como por exemplo, distritos urbanos ou concelhos de bairro nas grandes cidades, comités territoriais, freguesias ou distritos locais no resto do país;
 - Descentralização fiscal e funcional;
 - Privatização de serviços locais;
 - Centralização de tarefas e responsabilidades, isto é, transferir determinadas tarefas mais complexas e onerosas para o Estado central.

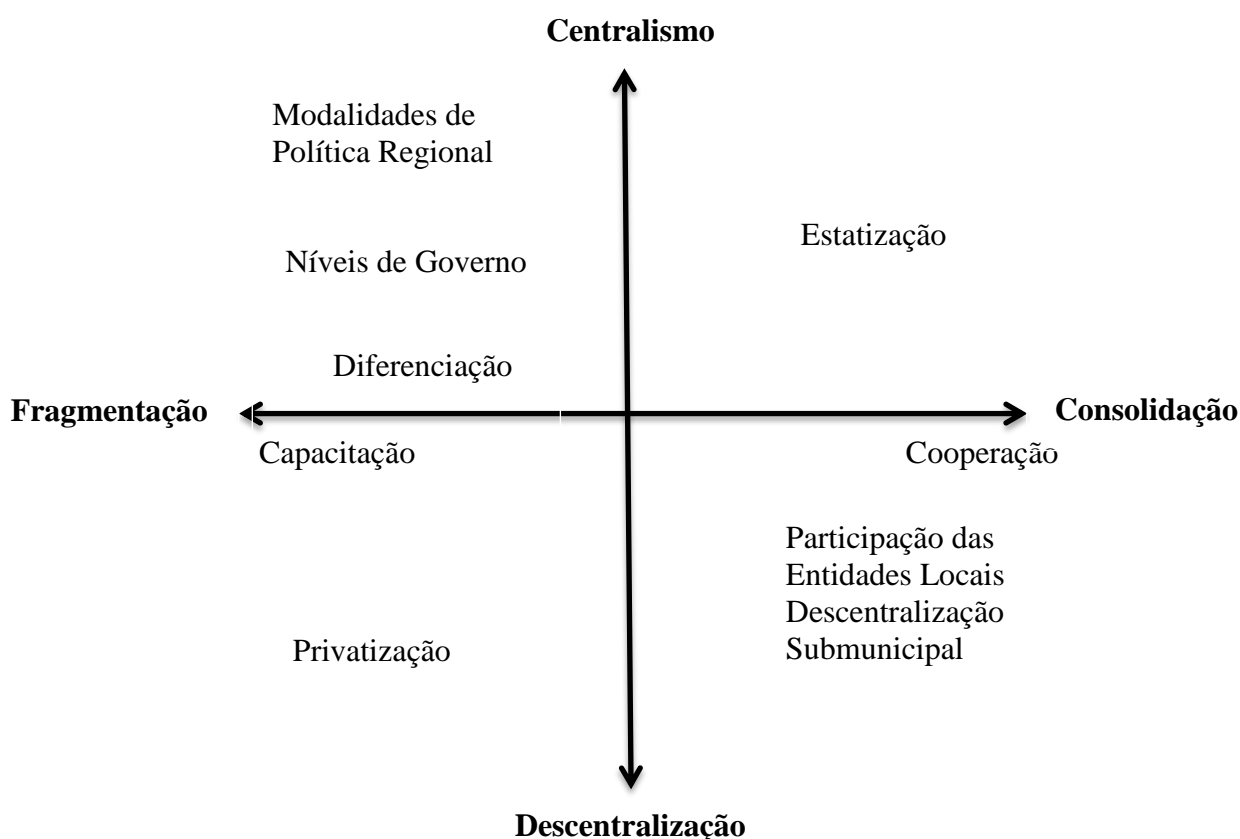
Para além dos eixos acima mencionados, Koprić (2012: 1186-1187) apresenta um terceiro eixo entre a nacionalização e privatização e um quarto entre centralização e descentralização. A nacionalização tende a alargar o âmbito das tarefas executadas pelo

Estado central e pelos governos locais, sendo que a privatização promove o sector privado e a iniciativa privada, em detrimento do setor público. O quarto eixo é entre a centralização e descentralização, pois um Governo central pode optar por descentralizar ou centralizar parte das suas funções. Convém salientar que uma estrutura muito fragmentada não cria condições favoráveis para descentralização substancial, uma vez que pode culminar numa falha de descentralização (Koprić, 2010a).

Assim, o referido modelo teórico, apresenta mais duas relações:

1. Nacionalização – Privatização;
2. Centralização - Descentralização.

Figura 1 - Relações e soluções relevantes para a organização territorial de um país



Fonte: Koprić, 2012: 1178.

A Figura 1 ilustra os quatro eixos e soluções citadas anteriormente para a organização do território de um dado país. Verifica-se que as soluções apresentadas não se enquadram do mesmo modo; por exemplo, a diferenciação de *status* e a cooperação

aparecem em posições opostas no que refere à relação entre fragmentação e consolidação. A participação dos cidadãos, as identidades locais e as formas submunicipais estão mais conectadas com estruturas consolidadas e com a descentralização. Já os instrumentos de nivelamento e a política regional tendem a promover o centralismo e não estão totalmente em sintonia com a natureza da autonomia local. Por fim, a construção de capacidade institucional é importante em todo o regime territorial, mas é mais necessária nas unidades menores.

Este modelo permite distinguir os tipos de organização dos Regimes Locais (tabela 1):

- O centralismo antigo, no quadrante superior esquerdo, com combinação de centralismo e fragmentação (autarquias francesas até à reforma da década de 1980);
- Velho regionalismo político, no quadrante inferior esquerdo, com combinação de fragmentação e forte orientação local, como na Suíça;
- Falso localismo ou localismo bloqueado, no quadrante superior direito, quando o centralismo e a consolidação ocorrem, como é o caso da Inglaterra de hoje, ou na maioria da Europa Central e Oriental durante o período socialista;
- Descentralismo moderno, próspero, no quadrante inferior direito, com a poderosa combinação de consolidação e descentralização, como na Dinamarca.

Tabela 1 - Organização dos Regimes Locais

Fragmentação	Centralização		Consolidação
	Antigo centralismo (France antes 1980s)	Falso ou bloqueado localismo (Inglaterra; países socialistas da CEE; Antigo socialismo da Jugoslávia)	
	Velho regionalismo político (Suíça)	Descentralismo moderno e próspero (Dinamarca)	
Decentralização			

Fonte: Koprić, 2012: 1189.

2.3. *Exemplos de reformas territoriais*

Os debates sobre as reformas territoriais têm sido uma constante em toda a Europa e nos EUA, sendo talvez a questão do tamanho ideal dos governos locais a mais discutida (Swianiewicz, 2010: 184-185). As reformas territoriais, nomeadamente as fusões de municípios, foram consequência de muitos anos de investigação, por parte de comissões públicas e extensos debates políticos, tendo em alguns países originado uma redução drástica do número de municípios.

Tabela 2 - Fusões na Europa

	Número total de Municípios		Variação (%)	População média 2007
	1950	2007		
Bélgica	2669	589	-78	17 898
Dinamarca	1391	98	-93	55 582
Finlândia	547	416	-24	12 685
França	38 000	36 783	-3	1636
Alemanha	24 156	12 340	-49	6681
Grécia	5959	1033	-83	11 225
Itália	7781	8101	+4	7035
Luxemburgo	126	116	-8	3961
Holanda	1015	443	-56	37 000
Noruega	744	431	-42	10 861
Portugal	303	308	+2	35 491
Espanha	9214	8111	-12	5512
Suíça	2281	290	-87	31 037
Reino Unido	2061	433	-79	140 000

Fonte: Conselho da Europa (2008a).

A Tabela 2 mostra o número de municípios num conjunto de países europeus em 1950 e em 2007. A título de exemplo verifica-se no caso da Dinamarca uma diminuição do número de municípios de 1391 no ano de 1950 para 98 no ano de 2007 (Ceuninck,

Reynaert, Steyvers & Valcke, 2010: 809). Nos casos da Alemanha, Bélgica e Grécia o número de municípios neste período reduziu em mais de 2 mil. Portugal e Itália apresentaram-se em contraciclo em relação aos restantes países da Europa, com uma ligeira subida do número de municípios.

2.3.1. Suíça

Tal como referi anteriormente, vários países Europeus efetuaram grandes reformas territoriais e fusões municipais na segunda metade do século XX. A Suíça não se enquadra nesse rol de países. Isto porque, só depois de 1990 se verificou um aumento significativo de fusões a nível local, de 1948 a 2009 o número de municípios (comunas)¹⁶ na Suíça reduziu de 3203 para 2636 unidades.

“Quase metade da população suíça vive em municípios com mais de 10 mil habitantes (...). Apenas oito municípios têm mais de 50 mil habitantes. A Suíça é um país com um grande número de pequenos municípios com menos de 1000 habitantes” (Steiner, 2003: 553).

Nos dias que correm, dois em cada cinco municípios vêm-se envolvidos na discussão sobre fusões municipais e mais de 20 por cento dos municípios tem um projeto de fusão a si associado. Os municípios suíços são em média constituídos por 1000 habitantes, sendo este valor considerado muito pequeno (Kaiser, 2009: 2).

A título de exemplo do caso suíço, verifica-se uma fusão de 25 comunas no cantão de Glarus para apenas 3, sendo esta fusão considerada a mais radical fusão administrativa do país. As fusões estão associadas entre outros à falta de candidatos para cargos públicos, à tentativa de conter custos e aumentar a eficiência da máquina pública; no entanto, torna-se difícil quantificar os resultados. Para Martin Lauper (prefeito de Glarus Norte), demorará ainda algum tempo até que as populações das 25 comunas formem realmente três unidades. "O desafio está na cultura. Juntamos comunas que eram autônomas, cujos cidadãos têm ali seus sentimentos, sua pátria. É

¹⁶ Na Suíça os municípios também são conhecidos por comunidades ou comunas, sendo estas a menor divisão de governo na Suíça. As comunas juntas formam os cantões (Estados).

possível que haja mais distanciamento. Por outro lado, somos uma região tão pequena que é possível manter os contatos próximos"¹⁷.

2.3.2. Alemanha

No que respeita ao desenvolvimento histórico das estruturas institucionais subnacionais/locais na Alemanha e na França, estes metodologicamente falando podem ser vistos como “*most dissimilar cases*”¹⁸ (Przeworski e Teune, 1970). Tradicionalmente o panorama dos governos subnacionais e locais na Alemanha, tem sido caracterizado por autoridades locais fortes eleitas politicamente e funcionalmente, ao invés da França, que tem sido caracterizada por municípios pequenos e funcionalmente fracos (Wollmann, 2011: 682).

Desde o século XIX até 1960, a Alemanha Ocidental teve uma estrutura de dois níveis (*dual*) de governo local, composta por 24200 municípios com uma média de 2400 habitantes em todo o país e 425 *Kreise*¹⁹, com uma média de 80000 habitantes e 135 cidades independentes com *status* tradicional de nível único (*Kreisfreie Städte*²⁰). Durante os anos de 1960 e 1970, os *Länder*²¹ embarcaram em reformas territoriais de nível municipal e distrital, juntando-se assim ao Reino Unido e à Suécia (*Ibidem*, 2011: 684-5). O sistema federal da Alemanha antes de 1990 era constituído por 11 *Länder*, tendo este número aumentado para 16 com a unificação alemã de 1990. Os cinco “novos” *Länder* da Alemanha de Leste reformularam territorialmente os seus níveis de governo local (Wollmann, 2004).

As cidades de Berlim, Hamburgo e Bremen detêm estatuto de estado, sendo estas denominadas de *Stadtstaaten* ("cidades-estado"). Por sua vez os restantes 13 estados são designados *Flächenländer* ("estados territoriais"). Na Alemanha existem 323 distritos ou distritos rurais e 116 cidades independentes ou distritos urbanos, perfazendo um total de 439 governos distritais (ver Tabela 3).

¹⁷ Esta informação teve como fonte: *swissinfo*. 2010. [Consult. 01 dezembro de 2014]. Disponível em: [<http://www.swissinfo.ch/por/a-maior-fus%C3o-de-munic%C3%ADpios-da-su%C3%AD%A7a/7169628>].

¹⁸ Diferentes da maioria dos casos.

¹⁹ É uma divisão administrativa de nível intermédio da Alemanha situada entre os *Länder* (Estados federais) e os níveis municipais – Distrito. Os distritos (*Kreise*) podem ser divididos por distritos rurais (*Landkreise*) e cidades independentes (*kreisfreie Städte*) ou distritos urbanos (*Stadtkreise*), ou seja, cidades com estatuto de distrito.

²⁰ Cidades independentes.

²¹ Estados Federados.

A criação de uma estrutura *dual* tem sido defendida no sentido de preservar historicamente os governos locais de pequena dimensão, enquanto refúgio para a democracia e identidade local e de projetar novos organismos intermunicipais com o intuito de institucionalizar a cooperação e a coordenação entre os municípios membros (Wollmann, 2011: 686). No entanto a estrutura *dual* apresenta alguns problemas de ineficiência, uma vez que os municípios pequenos podem promover o absentismo e a alienação política; a relação entre os municípios e os organismos intermunicipais pode resultar na perda de competências administrativas e habilidades próprias por parte dos municípios membros, daí se falar também de défice de legitimidade política e de responsabilização, entre outros (Buchner and Franzke, 2002: 104).

Tabela 3 – Estrutura Intergovernamental (2006 – 2009)

País		Níveis	Número	População
Alemanha	Federal	Estados Federais	16 (dos quais 3 Estados Municipais: Berlin, Hamburgo, Bremen)	Média de 5.2 milhões
		(dois-níveis) municípios (divisão de nível intermédio)	323	170.000
	Local	Municipal (dentro de municípios) (círculos)	170.000	6.690 ² 75% de municipalidade ^{s22} com menos de 5.000 habitantes
		(um-nível) concelhos (autoridade municipal)	116	
	Inter-municipal	Organismos Municipais	1.708 uniões administrativas (Município, Subdivisão Administrativa, etc.)	

Fonte: Wollmann, 2011: 683-684.

²² Parte de um Distrito.

Nos *Länder* da Alemanha Oriental no final de 1990 foi dado um novo impulso para reformas territoriais a nível local, com o objetivo de aumentar a dimensão dos municípios. Estas reformas visaram essencialmente, por meio de fusões, aumentar o tamanho dos municípios e reduzir o número de organismos intermunicipais.

A Alemanha Oriental e Brandemburgo em 2002 implementaram uma nova reforma. O Parlamento da *Land's*, em outubro de 2003, estabeleceu uma nova estrutura territorial vinculativa. Assim e através de fusões municipais, o número de municípios foi reduzido de 1479 para 421 (70%) e o número médio de habitantes aumentou de 2600 para 8400. Antes desta reforma, os municípios consolidados (*Einheitsgemeinden*²³) representavam cerca de 2%, depois desta representam 33% dos 421 municípios territorialmente redesenhados. Embora a estrutura *dual* tenha continuado a existir, a percentagem de municípios membros de organismos intermunicipais reduziu de 95% para 66% (Wollmann, 2011: 689).

Em 2011 foi desencadeada uma reforma territorial no (*East German*) *Land e Sachsen-Anhalt*²⁴, verificando-se uma redução do número de municípios de 1111 para 219, ou seja, os municípios reduziram cerca de 80% por via de fusões. De realçar que dos 219 municípios, 47% tornaram-se municípios consolidados, ao passo que os restantes 53% pertencem a organismos intermunicipais (*Ibidem*, 2011: 689).

2.3.3. França

A França desde 1789 é um Estado unitário (Napoleónico) e centralizado, caracterizado por um sistema de governo local de dois níveis, constituído por 96 departamentos e 36600 municípios (comunas com 1720 habitantes em média). A emenda constitucional de 2003 transformou a França numa república descentralizada (*republique d'organisation decentralisee*) (Hoffmann-Martinot, 2003; Thoenig, 2006), verificando-se assim, a introdução de um terceiro nível de governo local, as Regiões (22) (Wollmann, 2011: 691).

Historicamente o nível municipal em França tem sido caracterizado por um elevado grau de fragmentação territorial, com cerca de 36000 municípios com uma

²³ Este é o nome dado a certos tipos de comunidades municipais na Alemanha.

²⁴ Estado centro-oriental alemão.

média de 1700 habitantes cada. Mas, as entidades intermunicipais (*Etablissements publics de cooperation intercommunale*, EPCI) começaram desde cedo (1890) a ser vistas como formas de promover e apoiar a cooperação entre os pequenos municípios. Por exemplo, em 1890 a legislação introduziu a base jurídica (voluntária) de entidades intermunicipais de propósito único (*syndicats a vocation unique*, SIVU) e, a legislação de 1959, no sentido de incentivar e capacitar os municípios, estabeleceu entidades intermunicipais de propósitos múltiplos (*syndicats a vocation multiple*, SIVOM). Em 1966, foram introduzidas as comunas urbanas como forma de entidade intermunicipal que não se enquadram na forma tradicional dos *Syndicats*, uma vez que não incorporam uma forma voluntária como os sindicatos, mas, vinculativa. As comunas urbanas foram criadas ao redor das maiores cidades do país: Lyon, Estrasburgo, Bordéus e Lille. Mais tarde, outras dez grandes cidades formaram voluntariamente comunas urbanas, como foi o caso, por exemplo, de Marselha e Toulouse (*Ibidem*, 2011: 691-692).

2.3.4. Caso Leste Europeu

O território do Centro Leste da Europa (*Central-East Europe* - CEE) desde o colapso político de 1990 tem sofrido várias alterações, sendo a fragmentação territorial uma constante em países como República Checa, Eslováquia, Hungria, Macedónia, Eslovénia, entre outros. Este tipo de reforma tem sido apresentado como uma reação à consolidação territorial imposta pelos antigos regimes comunistas sem qualquer tipo de escrutínio público, como foi o exemplo da Hungria. A descentralização resultante da referida fragmentação territorial tende a ser vista como uma forma de legitimar os governos locais, dando-lhes mais autonomia, ao passo que as tentativas de fusões territoriais são vistas como violação da autonomia local (Swianiewicz, 2010: 183).

Tabela 4 – Processo de fragmentação territorial do nível municipal em países selecionados da Europa Central e de Leste depois de 1990.

País	Número de Municípios		Aumento do número de municípios (em %, 1989 ¹ /4100)
		Após o processo de fragmentação	
Bósnia	109	143 (1995)	131%
Croácia	115	543 (1998)	472%

República Checa	4104	6230 (1993)	152%
Hungria	1368	3133 (1992)	229%
Macedónia	30	123 (1995)	410%
Roménia	2948	3190 (2008)	108%
Eslováquia	2694	2875 (1998)	107%
Eslovénia	62	210 (2006)	339%

Fonte: Cálculos baseados nos seguintes autores, Horvath (1999), Kandeve (2001) e Swianiewicz (2002).

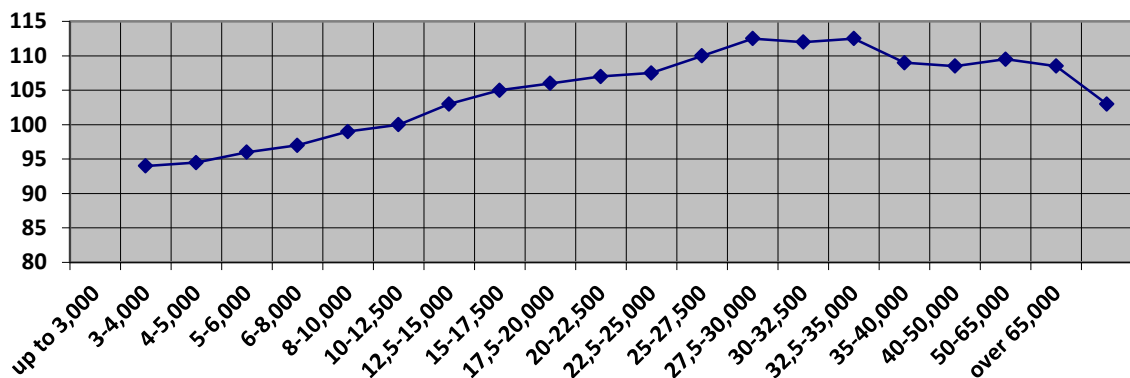
Segundo Swianiewicz (2010: 185-186), a consolidação territorial permite criar grandes jurisdições subnacionais, sendo esta geralmente promovida em razão da eficiência ou capacidade funcional dos governos locais. A esta estão associados todo um conjunto de argumentos a favor, entre os quais: possibilita economias de escala, logo, torna possível fornecer serviços mais baratos (ou de forma mais eficaz) e; permite alocar mais serviços ao nível local (Dahl e Tufte, 1973), permitindo assim promover a democracia local; faz com que existam menos disparidades entre municípios; grandes governos locais podem ser mais eficazes no planeamento de políticas e desenvolvimento económico; torna-se mais fácil reduzir o problema de *free-riding*, ou seja, situações em que os serviços prestados localmente são utilizados por moradores que vivem (e pagam impostos locais) na outra jurisdição.

Já a fragmentação territorial está relacionada com a defesa de pequenas jurisdições locais e com questões de democracia, ou seja, as comunidades mais pequenas permitem relações mais próximas entre os cidadãos / eleitores e seus representantes locais. A premissa de que os cidadãos de pequenos municípios estão mais satisfeitos com o desempenho dos governos locais é defendida por vários estudos. No entanto, em estudos de Hajnal (2001) e Borecky & Prudky (2001) sobre a Hungria e da República Checa, esta regra não se aplica a pequenos municípios com menos de 1.000 habitantes, talvez por causa de défices de capacidade funcional dos seus governos locais, influenciando as perceções sobre o desempenho dos governos locais (Swianiewicz, 2010: 188). Mas, na maioria dos países da CEE, a taxa participação eleitoral é maior em países com municípios mais pequenos, ou seja, nos municípios

mais pequenos os cidadãos interessam-se mais pelos assuntos públicos locais (Swianiewicz, 2002).

De forma a analisar o desempenho dos governos locais na Polónia, foi desenvolvido um estudo que permitiu construir um índice de desempenho dos governos locais, em função de variáveis que refletem o desempenho democrático, a prestação de serviços e a capacidade de promover o desenvolvimento económico local (Swianiewicz & Herbst, 2002).

Figura 2 – Índice de desempenho e tamanho dos governos locais na Polónia.



Fonte: Swianiewicz & Herbst (2002).

Tendo em conta as variáveis acima referidas e a perceção de que outras hipóteses e variáveis podem refletir outros resultados, concluiu-se que o tamanho “ideal” para o governo local é de 30.000 cidadãos.

2.4. Participação Política e Eleitoral

Esta investigação foca-se essencialmente na RAFT 2013 enquanto determinante de voto. Neste sentido o conceito de participação apresenta-se nesta temática como uma variável de estudo. Assim, este ponto permitirá fazer um enquadramento da participação na esfera política e nomeadamente nas eleições.

O termo grego democracia designa, no sentido etimológico, o poder (*kratos*) do povo (*demos*). *Demos* significa “os cidadãos da *polis*, da pequena cidade-estado. *Kratos*

significa forma de governo ou um dos modos de exercer o poder político. Democracia é, assim, no seu sentido literal, a forma através da qual o poder político é exercido pelo povo (Bobbio, 2007). Assim, em traços gerais, a democracia é uma forma de governo caracterizada pela participação e capacidade de influência do cidadão nos processos de tomada de decisão (Santos, 2003).

No âmbito deste estudo, surgem com pertinência os conceitos de democracia participativa e democracia representativa. A democracia participativa (direta) é uma *praxis*²⁵ que prevê a participação cívica e política, de forma a influenciar diretamente as decisões, ou seja, a democracia direta significa governar-se a si mesmo, autogoverno (Sartori, 1993). No entanto, o *demos* não se autogoverna, mas elege os representantes (os eleitos) que o governam, isto é uma democracia representativa (indireta) (*Ibidem*, 1993), processo este que é constituído pelos eleitores, os eleitos e os partidos políticos que funcionam como “mediadores” entre a vontade popular e a respetiva representação parlamentar (Belchior, 2010). A participação e a representação são importantes simultaneamente para a democracia, pois esta revê-se principalmente nestes dois conceitos.

Segundo Lawrence LeDuc, Richard Niemi e Pippa Norris (1996), a participação é a essência da democracia, envolvendo um número variável de pessoas, em atividades diferentes, em momentos diferentes. Deste modo, votar exige um empenhamento muito mais reduzido do que aquele que está associado à participação numa campanha política, ou à militância partidária, já que para manter a organização de um partido viável é necessário o compromisso de algumas pessoas durante um período de tempo considerável.

A ação política desenvolvida pelos indivíduos é baseada na informação que dispõem sobre determinado assunto. Deste modo, a participação política é determinada pela quantidade e qualidade de informação disponível aos cidadãos. A comunicação política influencia significativamente as crenças e ideias políticas e sociais. Neste contexto, as campanhas eleitorais são uma forma de comunicação política, que têm como principal objetivo informar, persuadir e mobilizar os eleitores em torno de um projeto político, um candidato ou um partido (Norris, 2000).

²⁵ Uma prática.

Tal como acontece em outras áreas, também na política, o poder está do lado daqueles que detêm a informação, isto é, detêm a capacidade de entender o processo em causa. Não obstante, a informação só significa poder se os detentores do mesmo dispuserem dos meios necessários à sua utilização. O aumento da informação pode fazer aumentar a participação do cidadão no processo político, dado que este ganha mais ferramentas que o capacitam para uma melhor compreensão do processo em causa, por forma a analisar as opções disponíveis e as consequências da sua escolha.

Já a participação eleitoral, tal como definida na CRP, consiste no exercício do poder político através da utilização do direito de voto²⁶, na designação dos titulares dos órgãos eletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local²⁷. A participação eleitoral engloba três características que mais nenhuma outra forma de participação engloba, são elas, a universalidade de acesso, a igualdade de influência e a irresponsabilidade (unaccountability). A universalidade remete-nos para a premissa de que o acesso à participação em eleições e ao direito de voto é para todos. A igualdade de influência diz-nos que a faculdade de cada cidadão influenciar a esfera política através do voto é a mesma para todos os cidadãos. A irresponsabilidade está diretamente ligada à liberdade de escolha do cidadão (Rokkan, 1962). A estas características pode-se associar uma outra, a regularidade, ou seja, os cidadãos eleitores recorrem com regularidade aos atos eleitorais, usufruindo deste modo do seu direito de voto, isto enquanto forma de participação política.

Com base nos resultados eleitorais dos últimos anos, pode-se verificar que o nível de participação política nos países democráticos, nomeadamente Portugal, tem-se revelado preocupante, verificando-se uma diminuição da participação política, um aumento do fosso entre cidadãos e as instituições tradicionais de governo representativo. Este défice deve-se à alienação dos cidadãos da vida política, resultando numa crescente abstenção nas atividades de participação política.

Os baixos níveis de participação política dos cidadãos devem-se, entre outros fatores, à falta de mecanismos que promovam o contacto dos cidadãos com a esfera política, à falta de informação sobre a agenda política e possíveis alternativas a determinadas políticas públicas, e à falta de transparência e consequente descrédito da

²⁶ Cf. Art. 10.º/1 da CRP. A edição utilizada é a referente à 2ª revisão (1989), da AR, Direção-Geral de Apoio Parlamentar, Divisão de edições (Lisboa, 1990).

²⁷ Cf. Art. 116.º/1, *Ibid.*

classe política. Deste modo, os elevados níveis de abstenção verificados em Portugal nos diferentes atos eleitorais não constituírem uma surpresa.

A participação eleitoral não é o único meio de participação política numa democracia, mas é essencial na garantia da legitimidade do sistema político, da representação parlamentar e do controlo dos cidadãos sobre a constituição dos governos (Perea 2002: 643-673).

Inerente ao conceito de participação eleitoral está um outro, o da abstenção, pois esta pode ser entendida como referente à totalidade de eleitores inscritos que, num determinado ato eleitoral, não tenham feito exercício do direito de sufrágio (art. 49º/2 da CRP). Eva Perea (2002: 643-673) considera a abstenção um sintoma de apatia e alienação por parte do cidadão. Ela chama atenção para o facto de a abstenção contribuir para reforçar politicamente uma situação de desigualdade social e ainda influenciar os resultados eleitorais. Diferentes estudos mostram-nos que a abstenção tem sido explicada principalmente por fatores sociodemográficos, estando os abstencionistas mais representados em setores sociais específicos, como as mulheres, os menos privilegiados, jovens, estrangeiros e idosos (Corbetta e Parisi 1987; 1994; Milbrath e Goel 1977; Verba e Nie 1972; Verba, Nie e Kim 1978; Verba et al. 1993; Wolfinger e Rosenstone 1980).

Para fazer face aos elevados níveis de abstenção, torna-se importante encontrar soluções passíveis de diminuir este fenómeno, permitindo assim uma maior participação política através de um maior envolvimento dos cidadãos. As novas tecnologias vieram aumentar os meios de participação política, nomeadamente através da internet, sendo este um dos instrumentos de participação política mais usados atualmente, “a internet tem uma função educativa dispondo de múltiplas fontes que os cidadãos podem consultar (Wollman e Marcou, *n.d.*: 157). São várias as formas de participação política, no entanto, continua-se a verificar por parte de alguns cidadãos um total alheamento da esfera política.

Os baixos níveis de participação política têm sido alvo de diversos estudos, no sentido de tentar perceber quais são os fatores que a condicionam. Alguns investigadores estudam as características individuais ou socioeconómicas, como a idade, a educação, o rendimento, o *status* material, o interesse na política, a

identificação partidária, entre outras (Abramson 1983; Campbell et al. 1960; Conway 1991; LeDuc, Niemi e Norris 1996; Lazarsfeld, Berelson e Gaudet 1944; Wolfinger e Rosenstone 1980; Rosenstone e Hasen 1993; Verba e Nie 1972). Outros investigadores salientam as características do contexto político, como por exemplo a saliência das eleições, o uso do voto obrigatório, o sistema eleitoral altamente proporcional, a votação por correspondência e a votação ao fim de semana, que favorecem a participação popular (Blais e Carty 1990; Cox e Munger 1989; Franklin 1996; Jackman 1987; Jackman e Miller 1995; Powell 1986; Reif e Schmitt 1980).

O estudo do comportamento eleitoral tem uma longa tradição. Na literatura sobre o comportamento eleitoral encontram-se três escolas que correspondem ao desenvolvimento de três modelos de comportamento eleitoral, o Modelo sociológico de comportamento eleitoral, Modelo psicológico de comportamento eleitoral e o Modelo económico de comportamento eleitoral.

Na década de 30 surgiu o modelo sociológico através de um estudo efetuado por uma equipa da Universidade da Columbia (EUA), liderada por Paul Lazarsfeld. Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson, e Hanzel Gaudet (1944) desenvolveram uma obra intitulada de *People's Choice*, que permitiu desenvolver o modelo sociológico (Dalton e Wattenberg 1993; Freire 2001). Através da repetição de entrevistas a um painel de eleitores no ano eleitoral de 1940 nos EUA, estes autores procuraram explicar como a intenção de voto muda no decorrer de uma campanha eleitoral. Concluíram, com base em padrões demográficos de voto previamente estabelecidos, que poucos eleitores mudavam o seu sentido de voto.

O modelo sociológico de comportamento eleitoral apresentou algumas limitações; deste modo, no início dos anos 60, um grupo de investigadores da Universidade de Michigan deu mais um passo continuidade na investigação sobre comportamento eleitoral. Segundo Dalton e Wattenberg (1993), essas limitações levaram os investigadores da Universidade de Michigan a focar-se mais diretamente nos processos psicológicos subjacentes ao raciocínio do indivíduo. Assim, surge, no início da década de 60 um novo modelo de comportamento eleitoral, o modelo psicológico do comportamento eleitoral. *The American Voter* (Campbell et al. 1960) é considerada a obra emblemática deste modelo (Freire 2001). O papel mediador das predisposições

psicológicas a longo prazo (particularmente o da identificação partidária) guiando as ações dos cidadãos, é a ideia central desta teoria (Dalton e Wattenberg 1993).

Ainda nos anos 60, surgiu uma nova perspetiva à problemática da participação eleitoral, a escola económica do comportamento eleitoral. Esta abordagem foi introduzida pela obra de Anthony Downs de 1957, *An Economic Theory of Democracy*. Esta obra surgiu primeiro que a obra emblemática do modelo psicológico; no entanto, o modelo económico de voto só começa a ganhar relevo nos estudos empíricos sobre o comportamento eleitoral nos anos 1970/1980. Downs reformulou esta teoria de acordo com as assunções teóricas da racionalidade da economia moderna, assente na ideia que os cidadãos agem racionalmente, ou seja, a escolha de determinado partido em detrimento de outro partido num ato eleitoral reflete a ideia de que esse partido proporcionará mais benefícios. “Este modelo apresenta os cidadãos relativamente libertos das determinações sociológicas e psicológicas, escolhendo os partidos que mais se adaptam às suas preferências, em termos de políticas públicas” (Freire 2001: 59).

A participação política pode ser feita de forma convencional ou de forma contestatária. As formas de participação política convencionais referem-se ao exercício do direito de voto, à participação nas campanhas políticas, à filiação partidária, à contribuição direta no financiamento das campanhas e partidos políticos, à participação em debates políticos, entre outras. Todas as formas de participação política referidas anteriormente são habitualmente usadas, uma vez que estão contempladas no direito dos países. No entanto, por vezes, estas formas não se traduzem nos resultados esperados, daí o recurso às formas de participação política denominadas na literatura por contestatárias, que, regra geral, não se encontram contempladas no direito dos países. Esta última forma de participação política leva-nos para uma ação de contestação, traduzida na maioria das vezes, pela assinatura de petições, por manifestações de rua, barragem de vias de comunicação e ocupação de edifícios públicos. “Há sondagens que demonstram que estas actividades, amplamente aceites pela opinião pública e toleradas pelos poderes públicos, mesmo quando não têm carácter legal, não se substituem à participação convencional, mas completam-na ao alargarem o repertório das acções colectivas. Em contrapartida, os actos violentos contra os bens e as pessoas são condenados de maneira unânime” (Chagnollaud 1999: 133).

Almond e Verba (1989) evidenciam que, se os indivíduos dispõem da possibilidade de participar na maioria das situações sociais do quotidiano, logo estão criadas condições para que estes se sintam capazes de participar nas decisões políticas.

As eleições passaram a ser um instrumento fundamental e essencial, uma vez que, permitiram que os cidadãos pudessem, através do direito de voto, eleger, a diferentes níveis, os seus representantes. O conceito de eleição pode ser entendido como todo processo pelo qual um grupo elege um ou mais de um de seus integrantes para ocupar um cargo através do voto. A eleição é assim um ato de intervenção e de natureza política, que compreende diversas etapas e que assegura a participação cívica por parte dos cidadãos (Fontes e Terenas, 2013).

O voto nos países democráticos é o instrumento privilegiado dos cidadãos para intervirem na esfera política do seu país. O exercício do direito de voto permite aos cidadãos influenciar o curso das políticas públicas, através da escolha dos titulares dos órgãos de decisão política. “A saúde de uma democracia é vista muitas vezes ao nível de participação eleitoral...” (LeDuc, Niemi e Norris 1996: 216). Para Dahl (1989, 1998), as eleições nas democracias representativas do ocidente funcionam como elo de ligação entre a sociedade civil e as instituições políticas. Por sua vez, para Stein Rokkan (1962), o ato de votar é a única forma de participação política.

2.4.1. Determinantes da participação eleitoral

O comportamento eleitoral tem sido alvo de variadíssimos estudos empíricos, nomeadamente no que concerne à participação política e aos múltiplos fatores de natureza diversa que a influenciam.

A participação eleitoral pode ser explicada por dois tipos de variáveis, as individuais e as sistémicas. As primeiras estão relacionadas com fatores individuais, com atitudes políticas que determinam o voto, como por exemplo, o interesse e envolvimento na política (ver os estudos de Almond e Verba 1963; Budge e Farlie 1976; Campbell et al. 1960; Dalton 1996). Outros estudos investigam a conexão entre o voto e variáveis sociodemográficas (ver os estudos de Converse e Niemi 1971; Filer, Kenny e Morton 1993; Glasser 1959; Lancelot 1968; Lazarsfeld Berelson e Gaudet 1944; Rosenstone e Hansen 1993; Strate et al. 1989; Topf 1995; Verba e Nie 1972; Verba et al. 1993; Wolfinger e Rosenstone 1980).

A participação política tende a ser explicada por fatores como o rendimento e a educação, por exemplo. O rendimento está associado aos recursos individuais, pois aqueles que têm menos recursos têm menor capacidade para sustentar os custos associados à participação política do que aqueles que têm mais recursos. Por sua vez, a interpretação da informação política e a compreensão do processo de decisão política variam consoante os níveis educacionais, ou seja, um indivíduo com níveis de educação mais altos, tende a compreender melhor o sistema político do que um outro com níveis inferiores. No entanto, nem sempre a relação entre a educação e a participação é positiva, isto porque existem pessoas com elevados níveis de educação que participam menos do que pessoas com níveis de educação menores (Corbetta e Parisi, 1994: 423-443).

Segundo Marcel Egmond, Nan Graaf e Cees Eijk (1988: 281-300), as características pessoais apenas justificam uma parte da realidade, uma vez que não conseguem explicar a discrepância existente entre países no que respeita à participação política. Não obstante a importância das características individuais na compreensão dos níveis de participação, estes autores defendem que se deve ter em conta o contexto no qual os indivíduos estão inseridos, ou seja, as variáveis sistémicas (ver os estudos de Blais e Carty 1990; Powell 1986; Wolfinger e Rosenstone 1980). Estas últimas variáveis estão relacionadas com o sistema político e eleitoral de cada país, com as características dos partidos políticos, entre outros aspetos.

Robert Jackman e Ross Miller (1995) desenvolveram um estudo sobre a participação eleitoral nas democracias industriais, durante os anos 80. Este estudo foi concebido com base em dois argumentos por eles apresentados: um sobre o passado cultural e as forças históricas e o outro sobre a pressão das regras das instituições e os atributos eleitorais. Estes autores tiraram assim algumas conclusões:

- As instituições políticas continuam a proporcionar uma estrutura de incentivos importantes para a participação eleitoral;
- Os níveis de participação eleitoral são mais uma função dos procedimentos institucionais e eleitorais do que das normas culturais, o que vem colocar em causa as teses que defendem que as diferenças eleitorais são resultado das duradouras e diferentes culturas políticas nacionais.

Convém salientar que as variáveis individuais ou sistémicas da participação no contexto político estão dependentes do espaço físico e temporal em análise, porque os eleitores não reagem todos da mesma forma a determinadas situações e alguns são mais sensíveis do que outros, tomando deste modo direções diferentes.

2.4.1.1. *A dimensão enquanto determinante de participação*

Quanto maior a fragmentação territorial, maior será a quantidade de lugares elegíveis, próximos das comunidades que representam. No entanto, a dimensão das divisões territoriais pode condicionar a homogeneidade das populações locais, podendo esta constituir um fator de estímulo ou de contração da participação dos cidadãos.

Estudos recentes no contexto norte-americano defendem que a participação política desencadeia-se em função do tamanho e concentração de população de uma cidade. Neste sentido, a maioria destas pesquisas centram-se na ideia de que o tamanho ideal e concentração de determinada população, favorece a participação política ativa dos cidadãos em termos de uma maior propensão a votar nas eleições locais, no contato com as autoridades locais e uma maior participação nas reuniões da comunidade (Tavares e Carr, 2013). A participação pode ser estimulada por redes sociais densas que por vezes são geradas pela densidade populacional, por exemplo, uma maior proximidade geográfica entre vizinhos possibilita-lhes um maior contacto, uma maior partilha sobre problemas comuns e desencadear ações cívicas, esta propensão à participação cívica tende a ser menor em cidades de alto crescimento (Stein & Dillingham, 2004). “O crescimento da cidade tem efeitos diretos e indiretos sobre a participação cívica” (Tavares e Carr, 2013).

Os cidadãos das grandes cidades têm menos controlo sobre as instituições locais e são menos propensos a afetar os resultados, estes sentem que a sua capacidade de fazer a diferença na política local é significativamente diminuída em jurisdições maiores (Dagger, 1981; Dahl, 1967). Assim, Oliver conclui que "as variações na participação política entre os lugares mais pequenos e maiores são muitas vezes maiores do que as diferenças entre indivíduos com o ensino secundário e graduados universitários, os proprietários e arrendatários, ou pessoas solteiras e casadas" (Oliver, 2000: 371).

Para Verba e Nie (1972), o interesse político aumenta com a dimensão das cidades, uma vez que aumenta a competição política, o número de participantes e a

visibilidade dos políticos locais. No entanto, não obstante a maior visibilidade e importância da política local em locais de maior dimensão, os residentes revelam um menor interesse pelos assuntos locais (Oliver, 2000), pois a participação dos cidadãos nas unidades territoriais mais extensas será menor, porque os cidadãos se sentirão mais afastados das instituições políticas (Keating, 1995).

Oliver (2000) investigou entre outros, os efeitos da dimensão da cidade sobre a participação em atividades cívicas realizadas a nível local. O autor concluiu que as pessoas em cidades de maior dimensão estão menos propensas à mobilização e a uma menor participação cívica em assuntos locais; quanto maior for a cidade, menor é a probabilidade de participação dos cidadãos. Contudo, estas conclusões podem ser enganadoras, na medida em que resultam da análise da participação dos cidadãos em ações cívicas de natureza distinta, motivadas por razões diferentes (Rubenson, 2005).

Segundo Mário Rui Martins, “A questão da dimensão ótima das autarquias locais não só tem interesse analítico e teórico como ocupa, geralmente o centro dos debates quando se trata de proceder a reformas da administração autárquica” (Martins: 2001, 40). Daí se verificar que “Uma grande maioria dos países que hoje fazem parte da União Europeia reduziu significativamente o número de municípios através de reformas profundas dos sistemas de autarquias locais “ (*Ibidem*, 2001: 41).

Dada a importância da dimensão dos governos locais para o nível de participação eleitoral, pretendo com este trabalho perceber em que medida a RAFT veio influenciar os resultados eleitorais das eleições autárquicas de 2013, uma vez que estas constituíram o primeiro momento em que foram a votos as inúmeras UF no país, e também nos concelhos de Braga e Guimarães.





CAPÍTULO 3

3. Enquadramento e Contextualização das Autarquias Locais

3.1. Evolução histórica das Autarquias Locais

As origens das autarquias locais remontam à Idade Antiga, mais precisamente à Grécia e ao Império Romano (Oliveira, 1996).

No início do século XIV, Portugal sob Reinado de D. Dinis, estava dividido em comarcas como forma mais básica de organização administrativa. Em cada uma, existia um corpo administrativo designado por câmara municipal, constituída por um conjunto de vereadores, eleitos por um colégio eleitoral local bastante restrito. Cabia às câmaras municipais o bom governo dos negócios das suas comarcas, sendo estas presididas por juízes de fora²⁸, magistrados de nomeação régia, a quem incumbia exercer as funções administrativas, judiciais e de policiamento, detendo também uma tutela inspetiva sobre a atuação dos restantes funcionários administrativos. As câmaras municipais detinham pouca autonomia face ao poder central, porque apesar do seu corpo administrativo ser constituído por elementos escolhidos localmente, eram presididas, controladas e fiscalizadas por funcionários da coroa (organização centralizadora) (Oliveira, 1996).

“O município sendo anterior à fundação de Portugal seria, por conseguinte, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação romana, na perspectiva de Alexandre Herculano²⁹. Os nossos municípios, porém, não parecem ser a continuação dos municípios romanos, mas remontam à Idade Média e são produto das circunstâncias próprias da reconquista, como forma de auto-organização de comunidades de base territorial, em consequência de, nesse período, os senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios” (Bilhim, 2004, p.8). Em latim Município designa-se de *municipium*, sendo esta uma antiga designação de uma circunscrição administrativa romana.

²⁸ Nos termos e concelhos de maior expressão, surgem os “juízes de fora”, que eram mandados pelo rei para administrarem a justiça. Sendo este de fora e mais habilitados, reuniam melhores condições para exercerem as suas funções.

²⁹ Alexandre Herculano é considerado por muitos o pai e grande mestre da historiografia sobre os concelhos em Portugal.

Convém fazer a distinção entre Municípios e Concelhos, pois Município é um órgão administrativo, com órgãos políticos e competências administrativas, enquanto o Concelho está ligado aos limites geográficos, e à área territorial, sendo que a Câmara Municipal e as respetivas Juntas de Freguesia são as entidades que administram o território.

As freguesias são de origem eclesiástica (designadas de “ecclesia”), formadas por comunidades de fiéis cristãos apoiados pela igreja e constituídas em torno de um pároco sob a orientação de um bispo. No início do século V a designação de “ecclesia” evoluiu para “parochia” que, nessa época, representava a natureza de delegação da igreja episcopal, daí, os seguidores da igreja ficaram a ser conhecidos como paroquianos (Pinto, 1993: 20 in Silveira, 2013: 23).

Até ao Liberalismo, “freguesia” e “paróquia” eram sinónimos, não existindo uma estrutura civil separada da estrutura eclesiástica. Segundo a Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira, a origem mais provável do termo “freguesia” é a derivação da expressão «*filius ecclesiae*», remontando à Idade Média, que se traduz no conjunto dos «filhos da igreja», dos crentes³⁰, expressão essa que evoluiu para “filigresses” e, posteriormente para “fregueses” (*Ibidem*, 1993: 20).

Após a Revolução Liberal de 1820, muitas instituições religiosas foram secularizadas, verificando-se uma clara separação entre a Igreja e o Estado. Deste modo, as paróquias assumiram nomes diferentes, dependendo da sua natureza. Em 1830, as paróquias foram incorporadas no sistema administrativo de freguesias (paróquias civis), em oposição às paróquias religiosas (paróquias eclesiásticas). Depois de 1878, as paróquias católicas permaneceram paróquias, mas o seu equivalente político tornou-se a freguesia (Pereira e Almeida, 1985).

“Com a Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916, as paróquias civis passam a designar-se freguesias (e a Junta de Paróquia passa a designar-se Junta de Freguesia), fixando-se assim a diferença entre a estrutura civil (freguesia) e a estrutura eclesiástica (paróquia); no entanto, em linguagem popular, é vulgar falar da pertença a determinada

³⁰ Esta informação teve como fonte: Memoria Portuguesa. 2010. *Freguesia*. [Consult. 20 julho de 2014]. Disponível em: [<http://www.memoriaportuguesa.com/geo:freguesia>].

freguesia quando, de facto, se pretende falar da pertença a uma comunidade paroquiana”³¹.

O liberalismo criou uma reação na tentativa de suspender a decadência das organizações municipais, em prol de uma racionalização das relações entre o centro e a periferia, que se manifestou numa acentuada intromissão do poder central nas autonomias locais (Rocha, 1997, p.5). Também a República se mostrou incapaz de cumprir com aquilo que tinha sido seu discurso durante a oposição à monarquia, ou seja, maior autonomia e maior poder político para os municípios. Existindo assim, uma grande distância entre o procedimento e a prática (Oliveira, 1996).

“A noção de autonomia local ganha expressão concreta um pouco por toda a Europa em reação ao poder da aristocracia fundiária” (Martins, 2001: 18). A consolidação do poder local em Portugal esteve sempre sujeita a forças antagónicas. Por um lado, forças políticas pressionavam a anulação da autonomia local e a centralização em prol do governo central. Por outro lado, o desenvolvimento económico e comercial, que se traduziu no surgimento e na afirmação da classe burguesa, que solicitava mais autonomia e autodeterminação dos corpos administrativos locais (Montalvo, 2003).

As autarquias locais são definidas como pessoas coletivas de população e território que asseguram, nas suas circunscrições administrativas, a prossecução dos interesses comuns, mediante a ação de órgãos próprios representativos das suas populações (Amaral, 2004). Mas nem sempre foi assim, pois ao longo da história verificou-se um movimento pendular nas autarquias locais, quer nas competências, quer na sua estrutura e organização.

O movimento pendular das competências das autarquias locais pode ser caracterizado de duas formas, uma centralizadora e outra descentralizadora. A centralizadora tende a reunir num único centro as iniciativas de poder (Ex: Estado Novo), na descentralizadora existe uma transferência de poderes e/ou competências entre pessoas coletivas. Em termos políticos esta é uma descentralização para unidades territoriais sucessivamente mais pequenas (Ex: pós-25 de abril de 1974: Municípios e freguesias).

³¹ Esta informação teve como fonte: Memoria Portuguesa. 2010. *Freguesia*. [Consult. 01 outubro de 2014]. Disponível em: [<http://www.memoriaportuguesa.com/geo:freguesia>].

Portugal, desde 25 de Abril de 1974 é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas e o aprofundamento da democracia participativa. Com a Revolução de 25 de Abril de 1974, Portugal teve um período de grande insegurança quanto ao “regime” que se iria implementar, pois havia a dúvida se seria comunista ou passaríamos a ter uma democracia ao estilo ocidental. Mas, só em 25 de Novembro com Ramalho Eanes começou a estabilidade política. Foram criadas Comissões Administrativas para manter em funcionamento os municípios e as freguesias até que houvesse eleições. Na altura, os municípios não tinham competência técnica nem financeira, uma vez que esta limitação era uma estratégia do Estado Novo, sendo os presidentes de Câmaras Municipais designados pelo Ministro da Administração Interna e os regedores das freguesias indicados pelos Governadores Civis (Marques, 2012: 8).

Até ao 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa politicamente diminuída e desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo. A CRP passa a consagrar a organização democrática das autarquias locais, definindo os princípios do seu estatuto jurídico, da sua autonomia financeira e administrativa (art.º 237.º). Contudo, as autarquias continuaram a funcionar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo, mesmo depois da CRP de 1976 reconhecer autonomia financeira às autarquias. As autarquias locais passaram a inserir-se em regimes de democracia pluralista, através da elaboração e aprovação pelo Conselho da Europa da Carta Europeia de Autonomia Local em 1985. Portugal assinou a mesma a 15 de Outubro de 1985, sendo ratificada a 18 de Dezembro de 1990 e entrado em vigor a 01 de Abril de 1991 (Martins, 2001: 11). Só com uma democracia pluralista com base em eleições livres e imparciais para os cargos políticos, se consegue assegurar da melhor forma os princípios da liberdade individual, da igualdade de oportunidades, do respeito pelos direitos humanos e de solidariedade coletiva (*Ibidem*, 2001: 13).

Os Estados que compõem a União Europeia são diferentes uns dos outros, mas estes compartilham duas características intrínsecas que os distinguem de outras regiões geopolíticas: 1) os territórios de cada Estado são administrados por um governo municipal; 2) todos os Estados da União Europeia reconhecem um conjunto de princípios fundamentais no qual se baseia a democracia local. Contudo, as diferentes

exigências nacionais fazem com que cada Estado tenha uma forma de atuar (Wollman e Marcou, *n.d.*: 129).

No caso de Portugal, a Constituição da República de 1976 consagra três princípios, a saber: o princípio da autonomia do poder local, o princípio da descentralização administrativa e o princípio da subsidiariedade (art.º 6.º). O princípio da autonomia do poder local autonomiza a ação das autarquias locais que eram, até à data, consideradas como uma mera extensão do poder central. Assim sendo, deixaram de ser entendidas como elementos da administração indireta do Estado e passaram a integrar um conjunto de pessoas coletivas sobre quem a administração direta do Estado só detém o poder de mera tutela de legalidade: a administração autónoma do Estado (Montalvo, 2003).

Segundo a Carta Europeia da Autonomia Local (aprovada em 1985 pelo Conselho da Europa), o "princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição" (art.º 1.º), definindo a Autonomia Local como «direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos» (art.º 3.º, n.º1).

Numa descentralização administrativa³², as funções administrativas não estão confiadas apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, nomeadamente, as autarquias locais. As pessoas coletivas têm a capacidade de tomarem por si próprias decisões sem superintendência de um órgão superior.

Para Montalvo (2003), num sistema descentralizado, os cidadãos ficam associados às decisões que lhes dizem respeito de uma forma mais direta do que estariam se os seus interesses mais imediatos fossem confiados a entidades mais distantes e alheias à comunidade em causa.

A descentralização administrativa vigora atualmente e pressupõe que as funções administrativas não sejam exclusivas do Governo central, mas que pertençam também às Autarquias Locais. O princípio da descentralização refere-se à transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, de forma a assegurar o

³² Cf. art.º 237º da CRP

reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, a promoção da eficiência e eficácia da gestão pública, garantindo os direitos dos administrados (Neves, 2004: 10).

O princípio da subsidiariedade pressupõe uma tomada de decisões mais próximas do cidadão, só devendo o nível superior de administração intervir quando se revelar notoriamente mais eficiente. Este princípio tem estimulado um aumento das competências do poder local por via da transferência de poderes da administração central. Segundo o Artigo 6.º (Estado Unitário) da CRP, o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. Neste contexto é difícil dissociar descentralização, autonomia e subsidiariedade. O elemento base que dá força aos três princípios é a capacidade que os eleitores têm para escolher os seus representantes.

De acordo com a Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de maio, os partidos políticos desempenham um papel decisivo na sociedade portuguesa e na vida da comunidade nacional, exercem uma função político-constitucional, convergem para a livre formação da opinião política, para o pluralismo de expressão da vontade popular e para a organização e exercício do poder político, tendo como base, o respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política (art.º 1.º), sendo regidos por princípios de organização e gestão democráticas, de participação (art.º 5.º) e por princípios de transparência e de cidadania (art.º 6.º e 7.º).

A assembleia municipal (AM) é o órgão deliberativo do município com uma composição mista entre elementos eleitos por sufrágio direto e universal (que devem constituir a maioria) e todos os presidentes das juntas de freguesia do mesmo concelho. A Câmara Municipal (CM) é o órgão executivo do município diretamente eleito pelos cidadãos recenseados na respetiva área. O Presidente da Câmara Municipal é o órgão executivo por excelência, eleito por sufrágio direto e universal (Bravo e Sá, 2000; Montalvo, 2003), sendo obrigatoriamente o primeiro candidato da lista mais votada ou, no caso de vacatura do cargo, o que se lhe seguir da respetiva lista.

A Assembleia de Freguesia (AF) é o órgão deliberativo da freguesia diretamente eleito pelos cidadãos recenseados na respetiva área geográfica. A Junta de Freguesia é

órgão executivo colegial da freguesia. O presidente da Junta de Freguesia é aquele que encabeçou a lista mais votada para a Assembleia de Freguesia, sendo os restantes membros do executivo da Junta de Freguesia (vogais) eleitos pela Assembleia de Freguesia.

De acordo com o art.º 44.º da Lei n.º 75/2013 os órgãos das autarquias locais são independentes no âmbito das suas competências, no entanto estão sujeitos a tutela administrativa (a cargo da Inspeção Geral de Finanças).

No que respeita às eleições autárquicas (aqui em estudo), decorrem da eleição de órgãos constitucionalmente consagrados como órgãos executivos (Câmara Municipal e Junta de Freguesia) e órgãos deliberativos (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), tendo o mandato a duração de 4 anos. Os órgãos das autarquias locais são eleitos por sufrágio universal direto, excetuando a junta de freguesia, que tal como referido anteriormente, o presidente é o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia, sendo os restantes membros do executivo eleitos na primeira reunião da assembleia de freguesia, sob proposta do presidente.

A conversão de votos em Portugal faz-se de acordo com o sistema de representação proporcional e o método de *Hondt*. Assim, o número de deputados por cada círculo é proporcional ao número de eleitores nele inscrito. Convém ainda referir que o mandato dos titulares de órgãos das autarquias locais é de 4 anos, existindo uma limitação de 3 mandatos consecutivos para os presidentes dos órgãos executivos (presidentes das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesia) desde 2005 (Portal do Eleitor, 2014).

3.2. *Organização territorial de Portugal*

Portugal é o país europeu com as fronteiras há mais tempo estabelecidas, dividindo-se numa zona continental e uma outra insular que, no seu conjunto, constituem três unidades bem individualizadas, Portugal Continental, Arquipélago dos Açores e Arquipélago da Madeira.

Segundo a CRP o Estado está organizado em termos administrativos em quatro níveis distintos de administração: direta, indireta, autónoma e independente. As

autarquias locais estão integradas, enquanto pessoas coletivas de população e território, na classe da administração autónoma (art.º 235 e art.º 242 da CRP). Importa referir que as autarquias locais, tal como as regiões administrativas e as associações públicas, constituem a administração autónoma.

O território português encontra-se organizado administrativamente em duas Regiões Autónomas (Açores e Madeira) e em 18 distritos no continente. Cada distrito divide-se em concelhos e cada concelho em freguesias (art.º 238.º da CRP). As Regiões Autónomas têm governos autónomos e capacidade legislativa e administrativa. O poder regional é exercido por dois órgãos principais: a Assembleia Legislativa e o Governo Regional. As autarquias locais dividem-se em três tipos, ou seja, Municipal, supramunicipal (o distrito enquanto divisão territorial) e inframunicipal (Freguesia) (Bilhim, 2004: 15).

Os distritos têm uma “capital”, ou seja, uma cidade que lhe dá o nome, com um papel cada vez mais importante, ao nível do distrito e da região onde se localizam, quer pelas funções que desempenham, quer pelos serviços e equipamentos que oferecem. Os distritos e as regiões autónomas encontram-se divididos em concelhos/municípios, que estabelecem a estrutura básica do poder local, representando assim a mais antiga forma de divisão administrativa no nosso país, onde o cidadão pode exercer os seus direitos e deveres de cidadania de forma mais participada e direta.

Os municípios são geridos por um órgão executivo, a Câmara Municipal, e um órgão deliberativo, a Assembleia Municipal. Já as freguesias formam as mais pequenas divisões administrativas do país e são subdivisões dos concelhos. São geridas pelas juntas de freguesia, órgãos executivos eleitos pelos membros das assembleias de freguesia.

Após a adesão à União Europeia, Portugal adotou uma nova divisão territorial, usada sobretudo para efeitos estatísticos, a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos (NUT). Esta divisão, definida pelo Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, tem como objetivo estabelecer uma repartição única e uniforme das unidades territoriais tendo em vista a elaboração de estatísticas regionais.

A divisão territorial por NUT compreende três níveis hierárquicos: NUT I, II, e III. A NUT I representa o território nacional dividido em três grandes unidades: Portugal continental, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. A NUT II corresponde às sete grandes divisões regionais: Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. A NUT III apresenta a divisão do território em sub-regiões (28 no total).

O território do Continente Português está dividido em dois níveis, o nível central e o nível local. Ao nível local podemos referir dois subníveis, ou seja, os municípios e as freguesias. Já nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, há um terceiro nível de administração, o nível regional. Assim, em Portugal temos um governo central, dois governos regionais, 308 municípios e, após a recente reforma territorial, 3092 freguesias. Deste modo, os processos de tomada de decisão não estão monopolizados pelos órgãos nacionais, mas sim partilhados por diferentes atores a diferentes níveis.

A governação multinível pode definir-se como sendo caracterizada por ”trocas negociadas e não-hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local” (Peters e Pierre, 2001: 131). Segundo o artigo 237.º da CRP (Descentralização administrativa), as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. “A cultura cívica e a participação política favorecem o aparecimento de relações intergovernamentais verticais dominadas pela cooperação entre diferentes níveis de governo, responsabilidades funcionais fluidas e uma extensa rede de actores” (Rodrigues, *et al.*, 2011: 12). Mas nem sempre foi assim. Antes do 25 de abril de 1974, no regime ditatorial vivido até então, as autarquias locais tinham um papel diminuto, associado à grande dependência financeira face ao governo central. Após a Revolução de 25 de Abril de 1974 e o estabelecer da democracia, a autonomia local das autarquias começa a ganhar contornos, daí, os defensores da descentralização encararem qualquer tentativa de fusão, como politicamente intrusiva e indesejável. Neste sentido, países como Portugal, França e Espanha preferiram valorizar o associativismo municipal, não como instituições complementares, mas como alternativas às fusões de municípios (Rodrigues, *et al.*, 2011: 12-13).

“A inovação é uma necessidade da Administração Autárquica. Pede-se hoje às Autarquias que prestem um serviço de qualidade a menor custo. Ora, esta mudança de

postura da Administração Autárquica, de uma cultura de regras rígidas e hierarquias para uma cultura de serviço de qualidade e flexibilidade, exige que sejam criadas condições novas de interação entre a tecnologia e as dimensões sociais, económicas e culturais, ou seja, numa palavra, exige inovação” (Bilhim, 2004: 5).

Há muitos anos que Portugal atravessa um período de ajustamento nas suas formas de organização administrativa, associado à importância de rever questões sobre o exercício da soberania nos territórios subnacionais, na procura de uma melhor utilização dos princípios básicos da participação cidadã e da subsidiariedade territorial (Marques e Moreira, 2010: 7).

Qualquer tipo de organização territorial deve ter em conta a noção de equidade, de forma a tratar igual o que é igual e diferente o que é diferente. Deve-se dar importância às especificidades de cada território e agir em conformidade com as mesmas, sempre no superior interesse das pessoas que nele vivem.

Com a Constituição da República de 1976, a legislação relativa às autarquias locais em Portugal, no âmbito dos seus limites territoriais encontra-se disseminada por vários diplomas, dos quais assinalo:

- A Lei n.º 11/82, de 2 de junho, que aprovou o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Este diploma foi alterado pela lei n.º 8/93, de 5 de março. Nos termos dos artigos 1.º e 2.º compete à Assembleia da República legislar sobre a criação ou extinção das autarquias locais e fixação dos limites da respetiva circunscrição territorial e sobre a designação e a determinação da categoria das povoações (com exceção da parte respeitante às freguesias que foi revogada pela lei n.º 8/93, de 5 de março, veio consagrar o regime jurídico de criação de freguesias. Este diploma sofreu as alterações introduzidas pela lei n.º 51-A/93, de 9 de julho. Nos termos do art.º 2.º a “criação de freguesias incumbe à Assembleia da República, no respeito pelo regime geral definido na presente lei-quadro”. O art.º 3.º acrescenta que na apreciação “das iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias deve a Assembleia da República ter em conta: a vontade das populações abrangidas, expressas através de parecer dos órgãos autárquicos representativos; razões de ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural; e a viabilidade política administrativa, aferida pelos

interesses de ordem geral ou local em causa, bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas”³³;

- A lei n.º 169/99, de 18 de Setembro que estabeleceu o quadro de competências, assim como o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, diploma que foi alterado pela lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro;
- A lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro que aprovou a lei das finanças locais, tendo sido retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro, e sofridas as alterações introduzidas pela lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro e lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro;
- A Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014.

“Os desafios de uma governação e liderança local (OCDE, 2001; Bilhim, 2004) passam por integrar práticas de gestão inovadoras e flexíveis (Marques 2009) mas permeáveis às especificidades da envolvente territorial, económica e sociocultural. Só assim os diversos órgãos do poder local, desde freguesias, autarquias e Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas, poderão responder à complexidade crescente dos prolemas sociais e dos serviços a que são solicitados responderem” (Marques, 2012: 91-92).

A solução passa por um verdadeiro reforço do poder local, pois a nossa administração pública é muito vasta e centralizadora, daí que talvez a solução passe por continuar a descentralizar e a reforçar as competências das autarquias locais, dando-lhes mais responsabilidades de gestão (Real, 2003: 17-18). Neste sentido, a criação de instituições regionais e o reforço da capacidade de decisão autónoma poderiam ser a alternativa mais viável quando se fala no processo de descentralização, refletindo-se assim na expressão máxima de descentralização territorial prevista na Constituição da República Portuguesa, hipótese que foi no entanto rejeitada no referendo sobre a criação das regiões.

³³ Cf. n.º1 alínea e) do art.º 7.º da Lei n.º 51-A/93 de 9 de julho.

A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) representou uma profunda alteração da composição territorial do país, através da agregação e fusão de freguesias e alteração dos limites territoriais de freguesias.

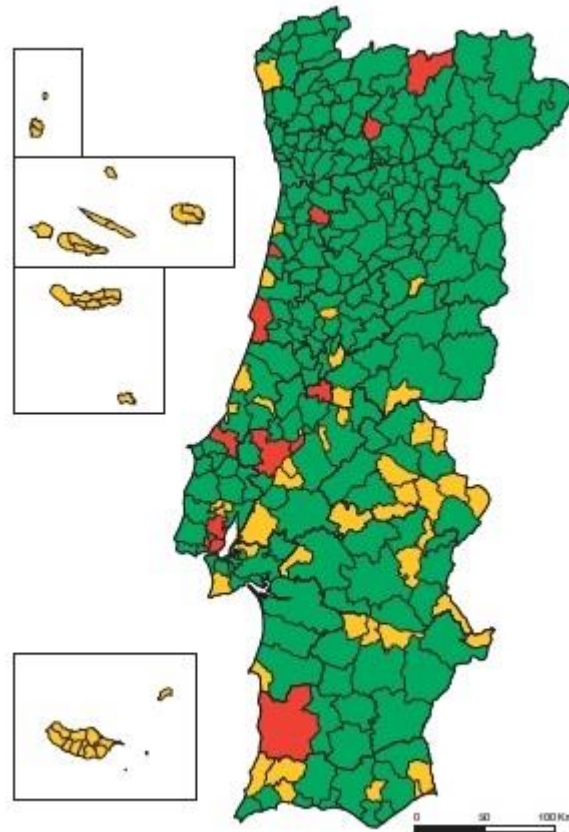
A RAFT não abrangeu todos os municípios do país, ou seja, 76 municípios não sofreram alterações nas suas freguesias³⁴; Ao passo que 219 municípios “sofreram” agregações de freguesias³⁵ e 13 municípios foram sujeitos a agregação de freguesias e alteração dos limites territoriais de parte delas³⁶.

³⁴ Alcochete, Aljezur, Almeirim, Alpiarça, Alter do Chão, Alvito, Arronches, Arruda dos Vinhos, Barrancos, Batalha, Benavente, Borba, Campo Maior, Castelo de Vide, Castro Marim, Constância, Cuba, Entroncamento, Fronteira, Manteigas, Marinha Grande, Marvão, Mira, Monchique, Monforte, Mora, Mourão, Murtoza, Nazaré, Pedrógão Grande, Portimão, Redondo, São Brás de Alportel, S. João da Madeira, Sardoal, Sesimbra, Sines, Sobral de Monte Agraço, Sousel, Vendas Novas, Viana do Alentejo, Vidigueira, Vila de Rei, Vila Nova de Poiares, Vila Real de Santo António e Vila Velha de Ródão. Todos os municípios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira também não foram abrangidos pela Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

³⁵ Abrantes, Águeda, Aguiar da Beira, Alandroal, Albergaria-a-Velha, Albufeira, Alcácer do Sal, Alcanena, Alcobaca, Alcoutim, Alenquer, Alfândega da Fé, Alijó, Aljustrel, Almada, Almeida, Almodôvar, Alvaiázere, Amarante, Amares, Anadia, Ansião, Arcos de Valdevez, Arganil, Armamar, Arouca, Arraiolos, Aveiro, Avis, Azambuja, Baião, Barcelos, Barreiro, Beja, Belmonte, Bombarral, Boticas, Braga, Bragança, Cabeceiras de Basto, Cadaval, Caminha, Cantanhede, Carrizada de Ansiães, Carregal do Sal, Cartaxo, Cascais, Castanheira de Pêra, Castelo Branco, Castelo de Paiva, Castro Daire, Castro Verde, Celorico da Beira, Celorico de Basto, Chamusca, Cinfães, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Coruche, Covilhã, Crato, Elvas, Espinho, Esposende, Estarreja, Estremoz, Évora, Fafe, Faro, Felgueiras, Ferreira do Alentejo, Figueira de Castelo Rodrigo, Figueiró dos Vinhos, Fornos de Algodres, Freixo de Espada à Cinta, Fundão, Gavião, Góis, Gondomar, Gouveia, Grândola, Guarda, Guimarães, Idanha-a-Nova, Lagoa, Lagos, Lamego, Leiria, Loulé, Lourinhã, Lousã, Lousada, Mação, Macedo de Cavaleiros, Mafra, Maia, Mangualde, Marco de Canaveses, Matosinhos, Mealhada, Mêda, Melgaço, Mértola, Mesão Frio, Miranda do Corvo, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Moimenta da Beira, Moita, Monção, Montalegre, Montemor-o-Novo, Montemor-o-Velho, Montijo, Mortágua, Moura, Murça, Nelas, Nisa, Óbidos, Odivelas, Oeiras, Oleiros, Olhão, Oliveira de Azeméis, Oliveira de Frades, Oliveira do Bairro, Oliveira do Hospital, Ourém, Ourique, Ovar, Paços de Ferreira, Palmela, Pampilhosa da Serra, Paredes, Paredes de Coura, Penacova, Penafiel, Penalva do Castelo, Penamacor, Penedono, Penela, Peniche, Peso da Régua, Pinhel, Pombal, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Ponte de Sor, Portalegre, Portel, Porto, Porto de Mós, Póvoa de Lanhoso, Póvoa de Varzim, Proença-a-Nova, Reguengos de Monsaraz, Resende, Ribeira de Pena, Rio Maior, Sabrosa, Sabugal, Salvaterra de Magos, Santa Comba Dão, Santa Maria da Feira, Santa Marta de Penaguião, Santiago do Cacém, Santo Tirso, São João da Pesqueira, São Pedro do Sul, Sátão, Seia, Seixal, Sernancelhe, Serpa, Sertã, Setúbal, Sever do Vouga, Silves, Sintra, Soure, Tábua, Tabuaço, Tarouca, Tavira, Terras de Bouro, Tomar, Tondela, Torre de Moncorvo, Torres Novas, Torres Vedras, Trancoso, Trofa, Vagos, Valença, Valongo, Valpaços, Viana do Castelo, Vieira do Minho, Vila do Bispo, Vila do Conde, Vila Flor, Vila Franca de Xira, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova de Famalicão, Vila Nova de Foz Côa, Vila Nova de Gaia, Vila Nova de Paiva, Vila Pouca de Aguiar, Vila Real, Vila Verde, Vila Viçosa, Vimioso, Vinhais, Viseu, Vizela e Vouzela

³⁶ Amadora, Caldas da Rainha, Chaves, Ferreira do Zêzere, Figueira da Foz, Golegã, Ílhavo, Lisboa, Loures, Mondim de Basto, Odemira, Santarém e Vale de Cambra.

Figura 4 - Municípios abrangidos pela RAFT



Legenda: = Municípios que não sofreram alterações nas suas freguesias; = Municípios que sofreram alterações nas suas freguesias; = Municípios que foram sujeitos a agregação de freguesias e alteração dos limites territoriais de parte delas.





CAPÍTULO 4

4. Motivos para a Reforma Administrativa Territorial das Freguesias

A expansão do Estado Providência (*Welfare State*), a crescente urbanização e a necessidade de dotar estruturas territoriais de competências técnicas, com uma profissionalização condizente com as funções que as unidades territoriais exigiam, deixaram uma marca um pouco por toda a Europa no pós-guerra, originando a fusão de municípios em vários países. Esta maior dimensão populacional significou que os municípios passaram a ser capazes de tirar partido de economias de escala, já que a produção de serviços aumentou numa proporção superior aos *inputs* utilizados nesses mesmos serviços (Kjellberg, 1988; Wollmann, 2000, 2004).

A Proposta de Lei nº 44/XII (2012: 1) sobre a reorganização administrativa territorial autárquica apresentou os seguintes motivos: “o reforço da coesão nacional, a melhoria da prestação dos serviços públicos locais e a otimização da atividade dos diversos entes autárquicos constituem objetivos prioritários do governo”. Deste modo, surgiu a reforma da administração local, no sentido de enfrentar a atual conjuntura económica e financeira, de responder da melhor forma às novas exigências colocadas aos poderes públicos locais, de cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

Os motivos elencados tendem a gerar “ganhos de eficiência e de escala resultantes da racionalização do número de entes públicos envolvidos e assegurando, do mesmo passo, o desenvolvimento do País e o cumprimento dos compromissos internacionalmente assumidos no âmbito do PAEF”, neste sentido, o Estado Português comprometeu-se segundo o Memorando de Entendimento, a «reduzir significativamente» o número de autarquias (Proposta de Lei nº 44/XII).

A reorganização administrativa territorial autárquica prossegue os seguintes objetivos (Proposta de Lei nº 44/XII, art.º 2º):

- a) *Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local;*

- b) *Alargamento das atribuições e competência das freguesias e dos correspondentes recursos;*
- c) *Aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia;*
- d) *Melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações;*
- e) *Promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais;*
- f) *Reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional.*

Assim, a 31 de maio de 2012 entrou em vigor a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, que estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica, definindo ainda os termos da participação das autarquias locais na concretização desse processo, apresentando como objetivos fundamentais, a melhoria e desenvolvimento da prestação dos serviços públicos de proximidade pelas freguesias às populações e a promoção de ganhos de escala, de eficiência, e da massa crítica nas autarquias locais.

A exposição dos motivos intrínsecos à RATF permite compreender o porquê desta reforma, uma vez que, por detrás da RAFT existiu todo um conjunto de razões que levaram à sua implementação. O mapa das freguesias não conheceu alterações significativas nos últimos 150 anos e, não obstante a imprescindibilidade da existência das freguesias portuguesas, quer pela natureza jurídico-constitucional, quer pela sua singularidade valiosa no panorama comparado do poder local democrático, nas últimas décadas foram-lhes diagnosticadas necessidades no que respeita ao fortalecimento da sua dimensão política, no sentido de as capacitar para o exercício de poderes administrativos e de funções políticas e sociais adequadas a uma administração local moderna e eficiente.

O Projeto de Lei n.º 320/XII/2ª refere que “As freguesias, enquanto entidades administrativas matizadas pela proximidade com o cidadão, devem ser especialmente sensíveis às transformações do território e da população que visam servir. As lógicas essenciais do território e a sua relação com a evolução demográfica mudaram radicalmente em Portugal. As expectativas de interesse público local, hoje sustentadas pelos cidadãos, também se alteraram substancialmente. Contudo, o edifício

institucional, político e social das freguesias permaneceu estabilizado e aparentemente alheado das profundas mutações demográficas, sociais e económicas que Portugal conheceu em 36 anos de democracia local”.

4.1. Contextualização da Reforma Administrativa Territorial das Freguesias

De acordo com o art.º 167.º alínea n) da CRP, a criação, extinção ou modificação territorial das freguesias é da competência exclusiva da AR para o continente e, da competência exclusiva das assembleias regionais sempre que se trate de criação, extinção ou modificação territorial das freguesias sediadas nas respetivas regiões autónomas, tal como estabelece o art.º 229.º alínea j) conjugado com o art.º 234.º n.º 1.

Os princípios orientadores da criação ou extinção das freguesias encontram-se consagrados na Lei nº 11/82, de 2 de junho, ao passo que a criação de novas freguesias fica condicionada à verificação dos seguintes requisitos, segundo os termos do art.º 6.º da referida lei:

- *Número de eleitores na área da futura circunscrição não inferior a 500;*
- *Existência, na futura circunscrição, de estabelecimentos, estruturas de serviços ou organismos de índole cultural ou artística em número não inferior a quatro bastando, porém um, quando se tratar de estabelecimentos polivalentes;*
- *Existência de, pelo menos, uma escola que possa vir a assegurar em curto espaço de tempo a escolaridade obrigatória.*

A AR aquando da apreciação de iniciativas legislativas que visem a criação de freguesias, deverá ter em conta: a vontade das populações abrangidas, expressa através de parecer dos órgãos autárquicos representativos; razões de ordem histórica, geográfica, económica, social e cultural; a viabilidade política administrativa; o número de eleitores da nova freguesia; acessibilidades e distâncias.

Em Abril de 2011, o Estado Português sentiu-se “obrigado” a pedir ajuda externa, negociando com a Comissão Europeia, com o Banco Central Europeu e com o Fundo Monetário Internacional um compromisso consubstanciado num leque de

condições contidas no documento que foi designado de Memorando de Entendimento (assinado pelo PS, PSD e CDS).

A proposta de reorganização territorial da administração autárquica surge num contexto de dificuldades financeiras, associadas à crise das dívidas soberanas. Por esse motivo, o Memorando de Entendimento identifica claramente o imperativo de promover, de maneira definitiva, uma discussão e subsequente decisão, sobre a redução das entidades responsáveis pela administração local (Rodrigues, *et al.*, 2001: 13):

“3.44. Reorganise local government administration. There are currently 308 municipalities and 4,259 parishes. By July 2012, the government will develop a consolidation plan to reorganise and significantly reduce the number of such entities. The Government will implement these plans based on agreement with EC and IMF staff. These changes, which will come into effect by the beginning of the next local election cycle, will enhance service delivery, improve efficiency, and reduce costs.”

In Portugal: Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality (2011)

Deste modo, em setembro de 2011, o Governo apresentou o Documento Verde da Reforma da Administração Local, que continha a descrição dos eixos principais e as linhas gerais da evolução pretendida, salvaguardando a realização de um debate nacional acerca dos caminhos e dos novos desafios do poder local democrático.

“A Reforma Administrativa do Poder Local impõe-se, na actualidade, como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos. O Poder Local Democrático potenciou melhorias na qualidade de vida da população em todo o território nacional e alargou o seu âmbito de competências. No entanto, vivemos um tempo em que o modelo de gestão deve ser analisado e estruturalmente melhorado, permitindo-se de tal forma o reforço saudável do Municipalismo” (Governo de Portugal, 2011: 5). Este excerto é a parte inicial do preâmbulo do conhecido Documento Verde, idealizado pelo XIX Governo Constitucional (Coligação PSD/CDS-PP).

Segundo os autores do Documento Verde, este visa iniciar o debate alargado à sociedade portuguesa relativamente a esta reforma, com o objetivo de no final de 1º semestre de 2012 verem as bases e o suporte legislativo de um municipalismo mais forte, mais sustentado e eficaz. Neste documento orientador encontra-se plasmada a

ideia de que se torna urgente “mudar estruturalmente o modelo de gestão autárquica em Portugal através de uma reforma que, para além de resolver o presente, pretende garantir o futuro” (*Ibidem*, 2011: 5).

Contudo, este documento foi alvo de muita contestação, particularmente na sua componente de reorganização territorial. Assim, a Reforma da Administração Local visava: “Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento; Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; Melhorar a prestação do serviço público; Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais); Reforçar a coesão e a competitividade territorial” (*Ibidem*, 2011: 9).

Em traços gerais esta reforma procura modificar o modelo de governação autárquica, através do reforço da coesão e da competitividade territorial, da promoção de mais transparência, de uma simplificação das estruturas organizacionais no sentido de melhorar a prestação do serviço público, da redução da despesa pública e melhorar as condições de vida dos portugueses, isto tendo sempre presente a proximidade com os cidadãos, incitando a descentralização administrativa.

A Reforma da Administração Local, segundo o Documento Verde (2011: 6), pretende ser uma reforma de gestão, uma reforma do território e uma reforma política. Daí assentar em quatro centros de atuação:

- Sector Empresarial Local;
- Organização do Território;
- Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento;
- Democracia Local.

O presente estudo está centrado na Organização do Território, tendo como prioridade, a redução do número de Freguesias (4.259 antes das eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013), através da sua aglomeração, originando novas freguesias, com maior dimensão (*Ibidem*, 2011: 10). Enquanto os municípios se viram envolvidos num processo voluntário de fusão, as freguesias estavam sob pressão para realizar uma reforma obrigatória (Tavares, *et al.*, 2012).

Tabela 5 - Caracterização de Freguesias por Densidade Populacional

Escalões (Densidade Populacional)	Nº Freguesias	%
<100 hab./km ²	2280	53,53%
100-500 hab./km ²	1336	31,37%
>500 hab./km ²	643	15,10%
Total	4259	100%

Fonte: Governo de Portugal, 2011: 19.

Tabela 6 - Tipologia de Freguesias e desagregação por escalão de densidade populacional (dados INE).

Escalões (Densidade Populacional)	Freguesias por Tipologia						Total
	APR	%	AMU	%	APU	%	
<100 hab./km ²	1700	81,85%	344	31,07%	137	14,36%	2280
100-500 hab./km ²	390	17,74%	620	56,01%	326	34,17%	1336
>500 hab./km ²	9	0,41%	143	12,92%	491	51,47%	643
Total	2198	100%	1107	100%	954	100%	4259

Fonte: Governo de Portugal, 2011: 20. **Legenda 1.** APR: Área Predominantemente Rural; AMU: Área Maioritariamente Urbana; APU: Área Predominantemente Urbana.

A Reforma da Administração Local no âmbito da Organização do Território visava sobretudo, segundo o Documento Verde (2011: 20), os seguintes objetivos:

- a) Reorganizar o mapa administrativo através da redução do número de Freguesias;
- b) Criar novas Freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação;
- c) Salvaguardar as especificidades locais, diferenciando áreas de baixa e alta densidade populacional e distinguindo áreas urbanas e áreas rurais;
- d) Considerar a contiguidade territorial como um fator determinante;

e) Propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os Municípios e as Freguesias;

f) Incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal;

g) Incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais;

Para este efeito foi definida uma Matriz de Critérios Orientadores (demográficos e geográficos) consensuais entre os diferentes atores políticos que presidiram à nova organização autárquica. Com a aglomeração de Freguesias, pretendia-se diminuir as assimetrias populacionais, mantendo a freguesia como espaço reconhecível pela comunidade de cidadãos, com o respeito pela identidade histórica e cultural das Freguesias.

Neste contexto e segundo o Documento Verde (2011: 25), os critérios de Nível 1 estão associados aos municípios com densidade populacional > 500 habitantes/Km²; aos municípios com população < 40000 habitantes deverão ser aplicados os critérios de Nível 2; na Sede de Município deverá conseguir-se uma redução efetiva mínima entre 50% a 60% do número total de freguesias. Os critérios de Nível 2 correspondem a municípios com densidade populacional entre 100 a 500 habitantes/Km²: aos municípios com população < 25000 habitantes deverão ser aplicados os critérios do Nível 3 (Regime de Coesão). Os critérios de Nível 3 estão associados aos municípios com densidade populacional < 100 habitantes/Km²: No Regime de Coesão os municípios com um decréscimo de população superior a 10% no levantamento censitário de 2011, deverão considerar no segundo critério: APR: mínimo 300 habitantes; Excecionam-se da aplicação do ponto anterior, aquelas freguesias que, localizando-se fora de um raio de 15 Km a contar da Sede de Município, tenham uma população de, no mínimo, 150 habitantes.

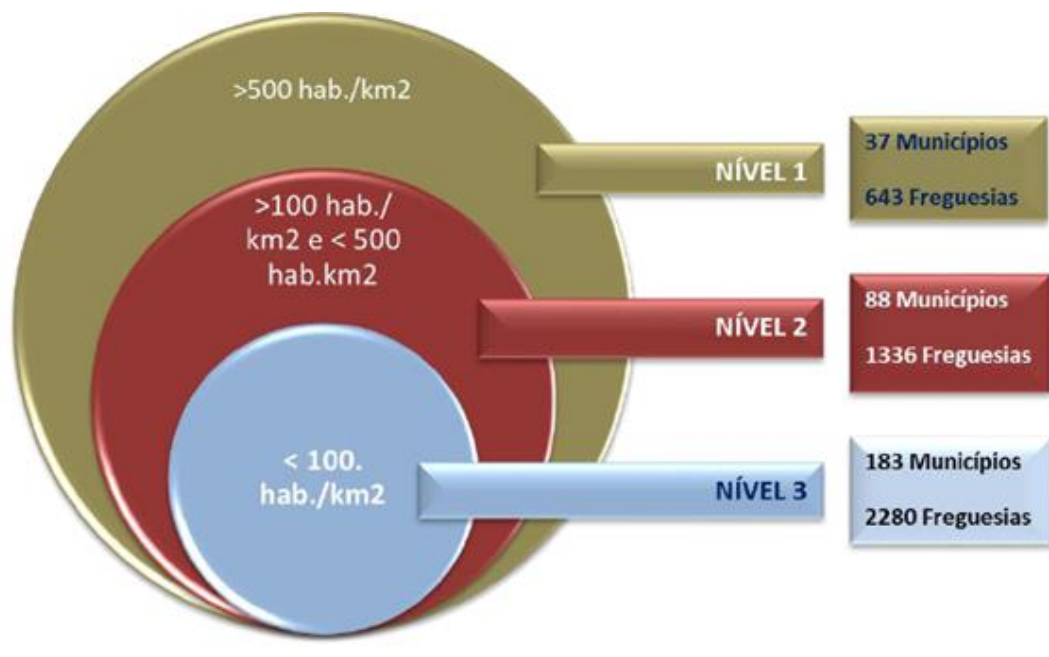
Figura 5 - A Proposta de Matriz de Critérios de Organização Territorial, tem em consideração os seguintes critérios:

Tipologia de Município		Freguesias em Sede Município	Outras Freguesias		
Nível 1					
1º Critério	> 500 hab./km ²	Raio até 3 km. Mínimo 20,000 habitante por Freguesia	2º Critério	AMU e APU	
				Mínimo 5,000 habitantes por Freguesia < 10 km Sede Município	
				Mínimo 3,000 habitantes por Freguesia > 10 km Sede Município	
Nível 2					
1º Critério	> 100 hab./km ² < 500 hab./km ²	Raio até 3 km. Mínimo 15,000 habitante por Freguesia	2º Critério	APR	AMU e APU
				Mínimo 1,000 hab por Freguesia	
				Mínimo 5,000 habitantes por Freguesia < 10 km Sede Município	
Nível 3					
1º Critério	< 100 hab./km ²	1 Freguesia	2º Critério	APR	AMU + APU
				Mínimo 500 hab por Freguesia	
Mínimo 1,000 hab por Freguesia					

Fonte: Documento Verde, 2011: 21.

“Pretende-se, desta forma, através da aglomeração de Freguesias, diminuir as assimetrias populacionais, mantendo a Freguesia como espaço reconhecível pela comunidade de cidadãos” (*Ibidem*, 2011: 22).

Figura 6 - Tipologia do Município em função da sua densidade populacional



Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local. 2011, 22.

O Governo compreendeu algumas das dificuldades em implementar a proposta preconizada no Documento Verde e, reformulando-a, construiu a Proposta de Lei n.º 44/XII. A Proposta de Lei n.º 44/XII da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica foi aprovada em Conselho de Ministros a 3 de fevereiro de 2012 e discutida e aprovada na generalidade pela maioria (PSD-CDS) em sede de Assembleia da República a 2 de março, acabando por ser publicada a 30 de maio de 2012. Assim, surge a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, fixando os princípios, parâmetros e procedimentos da reorganização territorial das freguesias e a possibilidade de fusão dos municípios.

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, assumiu-se como o resultado direto do debate nacional acerca dos caminhos e dos novos desafios do poder local democrático previsto no Documento Verde. Entende-se que a reorganização administrativa das freguesias foi estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Os critérios de reorganização definidos inicialmente no Documento Verde tinham em conta a densidade populacional dos concelhos e não das freguesias. Esta situação podia originar uma desigualdade entre freguesias, uma vez que freguesias com densidade populacional maior que outras poderiam ser obrigadas a agregar-se, só pelo simples facto de estarem localizadas em pólos urbanos de concelhos com menor concentração populacional.

A Lei n.º 22/2012 veio adicionar critérios de redução das freguesias, incorporando novamente a densidade populacional com a população concreta dos municípios do país. A reorganização do território realizou-se de acordo com parâmetros de agregação diferenciados, tendo em conta o número de habitantes e a densidade populacional (níveis 1, 2 e 3); as áreas urbanas passam a corresponder a lugares com 2000 ou mais habitantes, enquanto lugares com menos de 2000 habitantes são áreas rurais (art.º 6.º da A Lei n.º 22/2012). Verificaram-se alterações na classificação dos municípios.

Segundo o ponto 2 a) do art.º 4.º, no nível 1 enquadravam-se os municípios com mais de 1000 habitantes/ Km² (e não 500) e com uma população igual ou superior a

40000, estando estes sujeitos segundo o ponto 1 a) do artigo 6.º a “uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 55 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 35 % do número das outras freguesias”.

No ponto 2 b) do art.º 4.º, o nível 2 referia-se aos municípios com uma densidade populacional entre os 100 e 1000 habitantes/Km² e população igual ou superior a 25000 habitantes; de igual modo para os municípios com densidade populacional superior a 1000 habitantes/Km², mas com uma população inferior a 40000 habitantes, estando estes sujeitos de acordo com o ponto 1 b) do artigo 6.º a “uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 30 % do número das outras freguesias”.

Por fim, ponto 2 c) do art.º 4.º, refere-se ao nível 3, ou seja, aos municípios com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes/Km², ou mesmo aqueles com uma densidade populacional entre os 100 e 1000 habitantes/Km² e uma população inferior a 25000 habitantes, estando sujeitos segundo o ponto 1 c) do artigo 6.º a “uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 25 % do número das outras freguesias”.

A união administrativa das freguesias determina a cessação jurídica das autarquias locais agregadas nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 9.º, sem prejuízo da manutenção da sua identidade histórica, cultural e social, conforme estabelece a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. A Lei previa uma alteração nas funções administrativas e políticas das freguesias agregadas, numa única entidade, aumentando a dimensão do território e da população a servir (em busca de economias de escala). Por exemplo, no caso de três freguesias que se agregaram, foi criada uma nova freguesia com território e população próprios, com órgãos próprios, um nome próprio, sendo que ficou previsto que, para facilitar e manter viva a memória das anteriores freguesias, este novo nome

poderá integrar o termo *união das freguesias*³⁷ com indicação das que se extinguem, tal como se verifica hoje. Deve ser do conhecimento de toda a comunidade o nome do território, a população da freguesia cujos órgãos vão ser eleitos, tal como a caracterização da mesma, isto é, não só a localização da sede, como o pessoal, o património, a situação financeira (ativo e passivo), as dívidas de curto e longo prazo, os contratos e o contencioso porventura existente.

Entende-se que haverá criação de freguesias quando ocorra a agregação de freguesias, quer se mantenham os limites territoriais das freguesias agregadas, quer se proceda à sua alteração; a criação por alteração de limites territoriais corresponde à hipótese em que uma freguesia incorpora outra e pode ser entendida como uma simples modificação da freguesia (ainda que à custa da extinção de outra) através da mera alteração dos limites territoriais.

De acordo com o art.º 7.º, aos municípios que colaborassem na estratégia reformista das freguesias, era-lhes concedida a possibilidade de propor uma redução do número de freguesias do respetivo município até 20% inferior ao número global de freguesias a reduzir resultante da aplicação das percentagens previstas no n.º 1 do art.º 6.º.

A reorganização administrativa do território das freguesias é facultativa nos municípios com quatro ou menos freguesias e nenhuma com menos de 150 habitantes³⁸:

A Lei nº 22/2012, de 30 de maio, foi acompanhada de um *novo regime de atribuições e competências* (art.º 10.º), sendo que o reforço das competências próprias das freguesias foi apoiado pelo reforço das correspondentes transferências financeiras do Estado. Com o intuito de incentivar a participação positiva das assembleias municipais em prol da fusão/agregação das freguesias, a Lei nº 22/2012 tende a aumentar os benefícios financeiros das freguesias através da “participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) da freguesia criada por agregação é aumentada em 15 % até ao final do mandato seguinte à agregação”³⁹. No entanto, não há lugar a qualquer aumento na participação no FFF quando a criação da freguesia por agregação

³⁷ Cf. n.º 1 do art.º 9º da Lei nº 22/2012, de 30 de Maio.

³⁸ Cf. n.º 2/3º do art.º 6º da Lei nº 22/2012, de 30 de Maio.

³⁹ Cf n.ºs 4 e 5 do art.º 10 da Lei 22/2012, de 30 de Maio.

não resulte de pronúncia da assembleia municipal⁴⁰. Esta pronúncia procede da proposta ou consulta da Câmara Municipal e do parecer das Assembleias de Freguesias de determinado concelho.

Esta reorganização administrativa teve como data prevista as eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013. A redução do número de freguesias era vista como essencial para melhorar o funcionamento interno da Administração Local, uma vez que concederia um reforço das competências das novas freguesias (resultado da aglomeração de outras freguesias), concebendo a descentralização de novas competências e o aumento da sua atuação. Esta redução deveria ter em conta a discussão entre cidadãos e os seus representantes nos órgãos autárquicos de freguesia e municipais, sucedendo-se o envio das propostas à Assembleia da República (2º trimestre de 2012).

O artigo 11º da Lei nº 22/2012, de 30 de maio (que consagrou o regime jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica), concretamente o seu nº 4, refere que os pareceres devem chegar à Assembleia da República no prazo de 90 dias (Art.º 12.º da mesma Lei). Na prática, a data limite da entrega dos pareceres das Assembleias Municipais na Assembleia da República foi o dia 15 de outubro de 2012⁴¹. As assembleias municipais podiam emitir deliberações sobre a agregação de freguesias de acordo com os critérios fixados por esta mesma lei. A pronúncia ou parecer emitido pelas AM sobre a reorganização administrativa do território das freguesias ao abrigo do ponto 5.º do art.º 11.º da presente lei deveriam fazer integrar:

- a) Identificação das freguesias consideradas como situadas em lugar urbano, nos termos e para os efeitos da presente lei;
- b) Número de freguesias;
- c) Denominação das freguesias;
- d) Definição e delimitação dos limites territoriais de todas as freguesias;
- e) Determinação da localização das sedes das freguesias;
- f) Nota justificativa.

No caso das assembleias municipais que não tomaram a iniciativa de apresentar um projeto referente ao mapa da respetiva reorganização, ou daquelas que o fizeram

⁴⁰ Governo de Portugal (*nd*). Eixo 2: Organização do Território, Proposta de Lei Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, Pronúncia dos Órgãos Autárquicos.

⁴¹ Cf. art.º 12º da Lei nº 22/2012, de 30 de Maio

mas que não cumpriram os princípios e parâmetros definidos na lei, a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT)⁴² passava a elaborar e apresentar à respetiva AM um projeto de reorganização administrativa do território das freguesias, dando depois conhecimento à Assembleia da República. Esta Unidade visava a realização de um trabalho substancialmente técnico; no entanto, deu primazia às pronúncias das assembleias municipais, favorecendo a vontade dos órgãos locais na reestruturação do seu território, dentro dos princípios e do enquadramento legal. Após a receção do projeto, a AM podia, no prazo máximo de 15 dias, apresentar um projeto alternativo à Unidade Técnica, tendo este que cumprir os parâmetros de agregação definidos na Proposta de Lei.

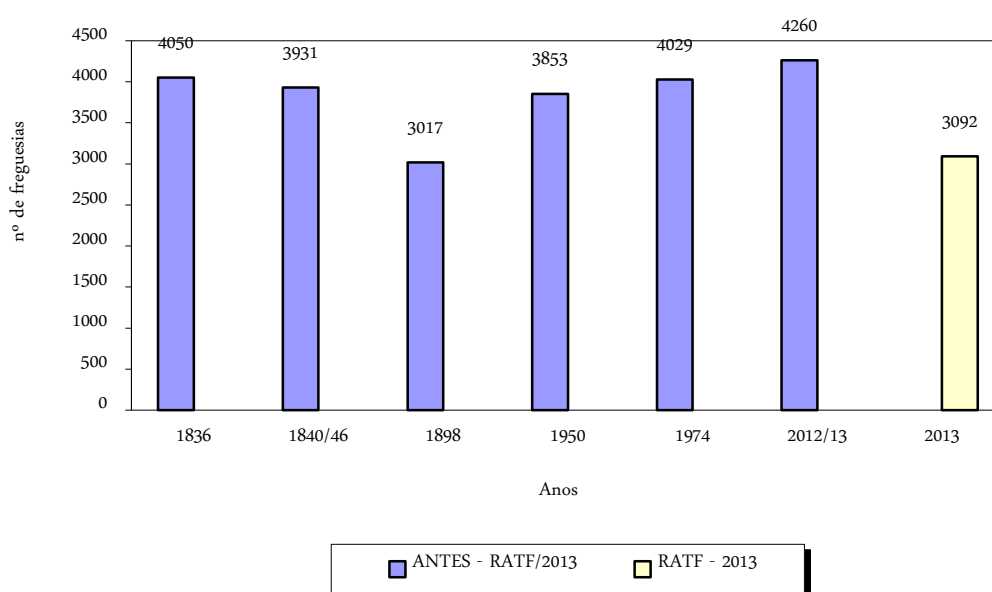
A partir de 2013, a realidade dos municípios e das freguesias foi alterada com a promulgação da Lei n. 11-A/2013 de 28 de janeiro que aprova a “Reorganização Administrativa do Território das Freguesias”, fundamentada no “Livro Verde da Reforma da Administração Local” (2011) e na Lei n.º 22/2012, que “Aprova o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”. Assim a 28 de janeiro de 2013 foi publicada a Lei n.º 11-A/2013, dando cumprimento à obrigação da reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Nesta altura, já estava presente nas mentes daqueles que tudo fizeram para que a reforma não avançasse nos moldes definidos pelo Governo, que a reforma era um dado incontornável. Tal pode verificar-se no 3º Encontro Nacional de Freguesias organizado pela ANAFRE (Associação Nacional de Freguesias), em Coimbra, no dia 20 de abril de 2013, onde se confirmou uma forte emoção que espelhava o descontentamento, o inconformismo dos eleitos de várias freguesias, que se apresentaram como resistentes à Reorganização Administrativa do Território das Freguesias. Neste encontro foram apresentadas 7 moções, discutidas, votadas e aprovadas por expressiva maioria. Destas moções destaca-se a solidariedade nacional com as Freguesias agregadas contra a sua vontade, fazendo eco da vontade das populações (Moções nº 3, nº 5 e nº 6), rejeitando a Lei nº 22/2012 de 30 de maio e a Lei nº 11/2013, 28 de janeiro, mostrando

⁴² Cf. art.º 13º da Lei nº 22/2012, de 30 de Maio - Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT), representada pela: Assembleia da República; Presidência do Concelho de Ministros e Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território; Associação Nacional de Municípios Portugueses; Associação Nacional de Freguesias.

disponibilidade para as reformar no respeito pela vontade das populações livre e localmente manifestada (Moções nº 5 e 7) e apelando à mobilização das populações, usando todas as formas democráticas e constitucionais, para impedir e extinção das Freguesias (Moção nº 3)⁴³.

Figura 7 - Evolução do número de freguesias em Portugal



Fonte: Rocha, 1991:49; DGAI – RAFT - Elaboração própria

4.2. Resultados Eleitorais – autárquicas 2009/2013

Neste ponto apresentarei alguns dados relevantes das eleições autárquicas de 2009 e 2013. Assim, em primeiro lugar, darei destaque aos dados referentes a nível nacional:

Autárquicas 2009

De acordo com os resultados divulgados pela Direção Geral da Administração Interna (ex-Secretariado Técnico para os Assuntos do Processo Eleitoral; STAPE), o PS

⁴³ ANAFRE (2003). *3º Encontro Nacional de Freguesias*. Coimbra.

foi o partido mais votado nas eleições de 11 de Outubro de 2009, ao obter 37.66% dos votos, mas o PSD (considerando as coligações) foi o partido que mais presidentes de Câmara elegeu, num total de 139.

Figura 8 - Mapa autárquico 11 de Outubro 2009

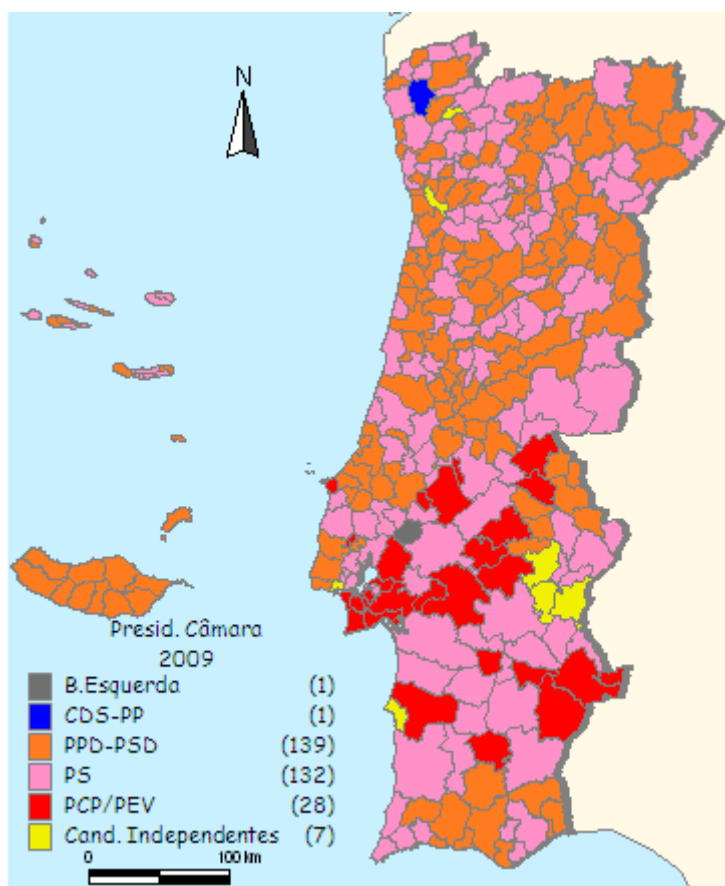


Tabela 7 - Eleições Nacionais para Câmara Municipal 2009

Inscritos	9376408	
Votantes	5533368	59.01%
Abstenções	3843040	40,99%
Branco	94981	1,72%
Nulos	69112	1,25%
Freguesias Apuradas	4259	
Freguesias por Apurar	1	

Tabela 8 - Eleições Nacionais para Assembleia Municipal 2009

Inscritos	9376408	
Votantes	5532383	59.0%
Abstenções	3844025	41%
Branco	110168	1,99%
Nulos	70800	1,28%
Freguesias Apuradas	4259	
Freguesias por Apurar	0	

Tabela 9 - Eleições Nacionais para Assembleia de Freguesia 2009

Inscritos	9359895	
Votantes	5521904	59.0%
Abstenções	3837991	41%
Branco	116155	2,1%
Nulos	82448	1,49%
Freguesias Apuradas	4259	
Freguesias por Apurar	1	

Fonte: DGAI; JN.

As tabelas 7, 8 e 9 revelam os resultados eleitorais a nível nacional das eleições autárquicas de 2009, para a Câmara Municipal, para a Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia sucessivamente. Os resultados eleitorais são muito idênticos entre os três tipos de eleições, a taxa de participação foi de 59,01%.

Autárquicas 2013

O partido socialista nas eleições autárquicas que se realizaram a 29 de setembro de 2013 obteve uma vitória significativa para as câmaras municipais. O PS e as suas coligações (PS; PS-BE-PND-MPT-PTP-PAN; e PS-PTP-PND-BE) alcançaram 36,71% dos votos para as câmaras; enquanto o PSD, CDS-PP e as suas coligações (PSD; PSD-CDS; CDS-PP; PSD.CDS-MPT; PSD-CDS-PPM; PSD-PPM; PSD-PPM-MPT; PSD-CDS-MPT-PPM; PSD-MPT-PPM; CDS-MPT-PPM; PSD-CDS-PPM-MPT; CDS-PSD; CDS-MPT; PSD-MPT) receberam 34,81% dos votos⁴⁴. Fora coligações, o PSD obteve

⁴⁴ Se as contas forem feitas em número de mandatos a percentagem sobe, porque os votos nos partidos pequenos perdem expressão e os votos brancos e nulos não contam.

16,69% dos votos contra 22,95% nas eleições de 2009. Assim sendo, o PS saiu vitorioso, mesmo que face às autárquicas de 2009, se verificasse uma diminuição do seu número de votos e a sua percentagem (1.810.744 votos e 36,25% contra 2.084.382 votos e 37,67%). O PS ganhou 150 câmaras municipais, o PSD 106 e o CDS 5).

Facto de registar foi o aumento de votos brancos e nulos face às eleições autárquicas de 2009, que de 2,97% passou para 6,82 %. Assim como a abstenção de 47,39%.

O mapa autárquico do país após as eleições autárquicas de 2013 (ver figura 11), no que respeita às câmaras municipais, ficou pintado de rosa (Expresso, 2013).

Figura 9 - Mapa autárquico após as eleições de 29-9-2013

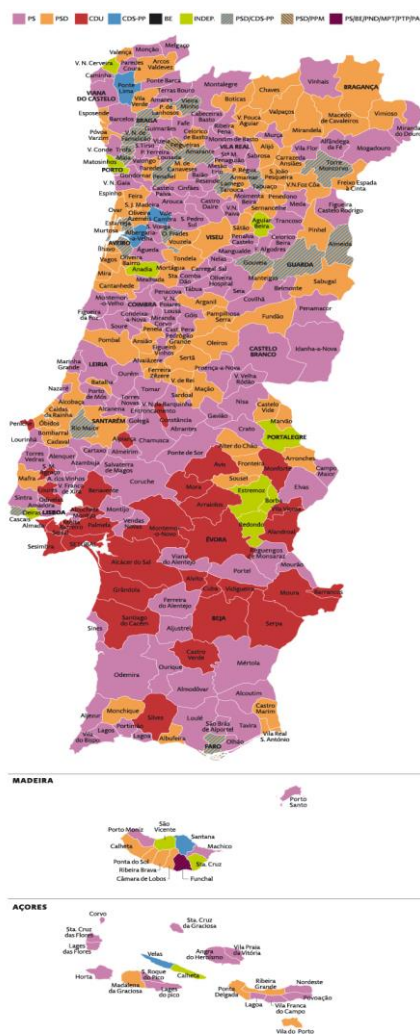


Tabela 10 - Eleições Nacionais para Câmara Municipal 2013

Inscritos	9497404	
Votantes	4995174	52,6%
Abstenções	4502230	47,4%
Branco	193334	3,87%
Nulos	147124	2,95%
Freguesias Apuradas	3092	
Freguesias por Apurar	0	

Tabela 11 - Eleições Nacionais para Assembleia Municipal 2013

Inscritos	9497404	
Votantes	4995090	52,59%
Abstenções	4502314	47,41%
Branco	215238	4,31%
Nulos	152936	3,06%
Freguesias Apuradas	3092	
Freguesias por Apurar	0	

Tabela 12 - Eleições Nacionais para Assembleia de Freguesia 2013

Inscritos	9496653	
Votantes	4994404	52,59%
Abstenções	4502249	47,41%
Branco	194864	3,9%
Nulos	155213	3,11%
Freguesias Apuradas	3092	
Freguesias por Apurar	0	

Fonte: DGAI; JN.

As tabelas 10, 11 e 12 revelam os resultados eleitorais a nível nacional das eleições autárquicas de 2013, para a Câmara Municipal, para a Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia sucessivamente. Os resultados eleitorais são muito idênticos nos três tipos de eleições, a taxa de participação foi de 52,59%.

Como se pode verificar com a análise das tabelas acima mencionadas, a taxa de participação eleitoral diminuiu de 59% em 2009 para 52,59% em 2013.

4.2.1. *Concelhos de Braga e Guimarães*



4.2.1.1. *Braga*

Braga elevou-se a cidade através de fundação romana no ano 14 a.C., como Bracara Augusta. “A cidade romana foi fundada pelo imperador César Augusto cerca de 16 a.C., após a pacificação definitiva da região. Durante o período dos Flávios, Bracara Augusta recebeu o estatuto municipal e foi elevada a sede do conventus, tendo tido funções administrativas sobre uma extensa região. A partir da reforma de Diocleciano passou a ser a capital da recente província da Galécia e no século V a cidade foi tomada pelos invasores suevos, que a escolheram como capital do seu reino” (Câmara Municipal de Braga).

O município de Braga é a capital do Distrito de Braga. O município de Braga localiza-se no norte de Portugal, mais precisamente no Vale do Cávado. Em 2011 o município de Braga tinha uma população residente de 181 494 habitantes, verificando-se assim um crescimento de 17 302 habitantes relativamente ao ano de 2001. Este crescimento a nível nacional só foi ultrapassado pelo município de Cascais (Censos 2011)⁴⁵.

Tabela 13 - Eleições Autárquicas – CMB

	2009 – 62 Freguesias			2013 – 37 Freguesias		
Partidos	% Votos	Votantes	Mandatos	% Votos	Votantes	Mandatos

⁴⁵ Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

PS	<u>44,71%</u>	43.806	6	32,83%	31.326	4
PPD/PSD.CDS-PP.PPM	41,99%	41.142	5	<u>46,71%</u>	44.571	6
PCP-PEV	6,34%	6.212	0	8,76%	8.355	1
B.E.	4,02%	3.935	0			
MPT	0,72%	704	0			
V				5,32%	5.072	0
PCTP/MRPP				1,36%	1.293	0
Participação		65,27			59,89%	

Tabela 14 - Eleições Autárquicas – AMB

Partidos	2009 – 62 Freguesias			2013 – 37 Freguesias		
	% Votos	Votantes	Mandatos	% Votos	Votantes	Mandatos
PS	<u>42,23%</u>	41.372	28	33,25%	31.729	14
PPD/PSD.CDS-PP.PPM	40,93%	40.105	27	<u>42,58%</u>	40.631	18
PCP-PEV	7,69%	7.530	5	11,39%	10.864	4
B.E.	5,71%	5.598	3			
MPT	0,91%	890	0			

V				7,09%	6.769	2
Participação	65,27			59,89%		

Fonte: RTP; CMB.

As tabelas 13 e 14 revelam os resultados eleitorais no Município de Braga, nomeadamente os da Câmara Municipal e Assembleia Municipal respectivamente. No Município de Braga verificou-se uma alteração no partido eleito no que refere às eleições de 2013 em relação às de 2009, tendo o PSD/CDS tomado o lugar até então ocupado pelo PS.



4.2.1.2. *Guimarães*

A cidade de Guimarães é normalmente designada de Berço da Nacionalidade, ocupando um lugar de relevo na História de Portugal. Segundo a tradição, terá sido em Guimarães que nasceu e foi batizado D. Afonso Henriques (nasceu em 1111), aquele que, em 1179, viria a ser coroado o primeiro Rei de Portugal, pelo Papa Alexandre III. No Condado Portucalense, Guimarães assumiu um papel de enorme relevo, sendo a sua *villa* mais importante. A designação de Guimarães na época era *Vimaranes*, julgando-se ser o genitivo do nome pessoal de origem germânica Vimara ou Guimara, podendo este ser um dos donos desta terra. Com o passar dos tempos e por influências do latim, a sua designação evoluiu para Guimarães, contudo os seus habitantes são ainda hoje designados por “Vimaranense”.

O palco da batalha de S. Mamede terá sido em Guimarães, em 1128, no dia vinte e quatro de Junho. Esta batalha foi travada entre as hostes de D. Afonso Henriques e as de sua mãe, D. Teresa e do Conde de Trava de Galiza, em que os primeiros defendiam a independência do condado face ao reino de Leão. D. Afonso Henriques obteve uma

vitória decisiva para a fundação da Nação Portuguesa, garantindo a independência do Condado Portucalense face ao Reino de Leão. No ano 1853, a Rainha D. Maria II eleva a vila à categoria de cidade.

A população residente em Guimarães em 2011 era de 158.108, apresentando assim uma perda de 1468 habitantes em relação ao ano de 2001 (Censos 2011)⁴⁶. Relativamente às freguesias com maior crescimento populacional em 2011 destacam-se as freguesias da Costa com mais 1708 residentes, Fermentões mais 1569 residentes. Ao passo que a freguesia que mais população perdeu nos últimos dez anos (censos de 2001 a 2011) foi a de Arosa, passando de 674 residentes em 2001 para 468 em 2011.

Tabela 15 - Eleições Autárquicas – CMG

Partidos	2009 – 69 Freguesias			2013 – 48 Freguesias		
	% Votos	Votantes	Mandatos	% Votos	Votantes	Mandatos
PS	<u>53,49%</u>	50.102	7	<u>47,61%</u>	41.683	6
PPD/PSD	27,42%	25.685	3			
PPD/PSD.CDS-PP.PPM				35,61%	31.174	4
PCP-PEV	8,75%	8.199	1	8,32%	7.285	1
CDS-PP	4,68%	4.382	0			
B.E.	2,55%	2.388	0	2,04%	1.788	0
PPM-PPV				0,98%	856	0
PCTP/MRPP	0,94%	878	0	0,57%	496	0

⁴⁶ Fonte: Instituto Nacional de Estatística.

Participação	66,13%	60,53%

Tabela 16 - Eleições Autárquicas – AMG

	2009 – 69 Freguesias			2013 – 48 Freguesias		
Partidos	% Votos	Votantes	Mandatos	% Votos	Votantes	Mandatos
PS	<u>49,43%</u>	46.300	37	<u>46,09%</u>	40.355	24
PPD/PSD	28,99%	27.157	21			
PPD/PSD.CDS-PP.PPM				35,07%	30.703	19
PCP-PEV	9,10%	8.525	6	9,48%	8.298	5
CDS-PP	5,28%	4.944	4			
B.E.	3,58%	3.350	2	2,70%	2.362	1
PPM-PPV				1,19%	1.046	0
PCTP/MRPP	1,13%	1.062	0			
Participação	66,13%				60,53%	

Fonte: RTP; CMG.

As tabelas 15 e 16 revelam os resultados eleitorais no Município de Guimarães, nomeadamente os da Câmara Municipal e Assembleia Municipal respetivamente. No Município de Guimarães verificou-se uma reeleição do PS nas eleições de 2013 em relação às de 2009.





CAPÍTULO 5

5. *Aspetos Metodológicos*

O presente projeto pretende testar a associação entre a Reorganização Administrativa e Territorial das Freguesias e os resultados eleitorais das Eleições Autárquicas de 2013, em termos de taxa de participação.

5.1. *Hipóteses*

“Não há observação ou experimentação que não assente em hipóteses. Quando não são explícitas, são implícitas ou, pior ainda, inconscientes.” De acordo com Raymond Quivy, uma hipótese é “(...) uma proposição que prevê uma relação entre dois termos, que, segundo os casos, podem ser conceitos ou fenómenos. Uma hipótese é, portanto, uma proposição provisória, uma pressuposição que deve ser verificada” (Quivy, 2008: 135-136).

As hipóteses são elaboradas quando a ideia de investigação pressupõe uma orientação acerca do resultado esperado na investigação, ou seja, elas orientam-nos em relação às questões de investigação. Todas as hipóteses de investigação estão latentes no processo epistemológico que levou à sua construção, inscrevendo-se na lógica teórica da problemática da investigação (Marconi e Lakatos, 2008: 143-144).

A partir da pesquisa na literatura estabeleci um conjunto de hipóteses para o meu estudo. Assim, as hipóteses do meu projeto de investigação são:

H1: Por ter apresentado uma proposta do novo mapa autárquico, o partido maioritário no Executivo Municipal de Guimarães saiu beneficiado nos resultados eleitorais das freguesias em relação ao partido maioritário no Executivo Municipal de Braga;

H2: A residência de origem do candidato às eleições de uma União de Freguesias influenciou a taxa de participação nessa freguesia, sendo esta superior em comparação com a taxa de participação nas outras freguesias da respetiva União;

H3: A taxa de participação eleitoral nas Uniões de Freguesia baixou em virtude do aumento do número de eleitores.

5.2. *Abordagem metodológica*

A abordagem metodológica implica um método (ou mais) e respetiva técnica (ou mais) que se põem em prática para efetuar determinado estudo ou investigação. A metodologia é o caminho traçado para atingir os objetivos do projeto. Na elaboração da dissertação será utilizada a análise de conteúdo e a análise estatística de dados.

Numa pesquisa científica poderão ser observados dois grandes tipos de investigação quanto à natureza dos dados recolhidos: pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa. A pesquisa qualitativa baseia-se geralmente no construtivismo (o denominado Interpretativismo), que conjectura múltiplas realidades construídas pelos indivíduos, sendo que “os dados de natureza qualitativa correspondem a informação empírica sobre o mundo que não tem forma numérica. (...) Assumem a forma de palavras mas podem ser imagens, por exemplo” (Costa, 2012: 147). Já a pesquisa quantitativa enquadra-se no positivismo, que assenta numa realidade apreensível, que faz com que “os dados conseguidos e as informações produzidas ultrapassem os limites, no espaço e no tempo, da população em que se realizou a investigação. Esta generalização só será plenamente conseguida se o estudo for passível de reaplicação por outros investigadores, em contextos semelhantes, eliminando assim a suspeita de subjetividade na investigação” (*Ibidem*, 2012: 174).

Os estudos quantitativos procuram seguir com rigor um plano previamente estabelecido (sustentado em hipóteses e variáveis que são objeto de definição operacional), ao passo que, os estudos qualitativos são geralmente direcionados ao longo do seu desenvolvimento, sem intenções de medir factos ou acontecimentos e utilizar a estatística como instrumento para análise de dados. A pesquisa qualitativa procura obter dados descritivos através do contacto direto e interativo do investigador com a situação objeto de estudo (Goldberg, 1999).

Neste projeto de investigação proponho-me usar os paradigmas denominados de positivismo e interpretativismo, ou seja, um enfoque multimodal (Silvestre e Araújo 2012: 39). O estudo assumirá maioritariamente uma abordagem quantitativa, dado que

parte de teorias já existentes e que foram comprovadas por outros investigadores, para testar as hipóteses.

5.3. *Design*

O *design* é um programa sistemático de investigação para avaliar empiricamente as relações causais propostas, servindo deste modo para guiar a recolha, análise e interpretação dos dados. O *design* de investigação pode ser entendido como “um plano ou projeto onde são definidos, através de um documento formal, todos os aspectos da investigação empírica a desenvolver” (Camões, 2012: 105-106).

Para a consecução deste projeto, tenciono realizar uma pesquisa do tipo *Estudo de Caso* não experimental, com uma génese metodológica de estudo de caso e com técnicas de recolha de dados quantitativos. Este *design* é reconhecido como um método de pesquisa válido em Ciências Sociais, dado que permite obter informações sobre casos particulares. Este método de pesquisa implica a recolha de dados empíricos com base numa combinação de técnicas quantitativas e qualitativas (Barañano, 2004), mas a exploração de dados assume um cariz mais quantitativo, uma vez que o estudo será direcionado para os eleitores dos Concelhos de Guimarães e Braga.

Segundo Yin (1989) "o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenómeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas".

5.4. *Recolha e análise de dados*

“A recolha de dados é uma etapa fundamental no processo de pesquisa fazendo a ligação entre o enquadramento teórico que o investigador elegeu e os resultados a que vai chegar, contribuindo deste modo para a produção científica” (Costa, 2012: 141).

A identificação e aplicação de instrumentos adequados de recolha de dados são da maior importância para a obtenção de um conjunto de dados de qualidade que

possibilitem uma análise eficaz e eficiente, que se refletirá na identificação das conclusões.

A análise de dados será efetuada através da análise estatística de dados eleitorais.

5.5. *Campo de análise e amostra*

A unidade de análise é o elemento mais desagregado relativamente ao qual diz respeito cada observação, podendo esta ser um indivíduo, grupo (família, organização), país, entre outros. “De qualquer maneira, o campo de análise deve ser muito claramente circunscrito” (Quivy, 2008: 158).

A investigação deste projeto, tal como referido anteriormente, restringe-se aos resultados eleitorais das autárquicas de 2013 dos concelhos de Braga e Guimarães. Deste modo, a unidade de observação considerada para efeitos do presente estudo é a freguesia.





CAPÍTULO 6

6. *Análise de Dados*

6.1. *Processo de Agregação de Freguesias nos Concelhos de Braga e Guimarães*

Até 29 de setembro de 2013, data das eleições autárquicas e início do novo mapa autárquico, o Município de Braga tinha 62 freguesias. De acordo com o disposto nos artigos 4.º, 5.º e anexos I e II da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, o Município de Braga é qualificado como município de nível 2.

A Assembleia Municipal de Braga afirmou-se contra a alteração do mapa das freguesias do município e pela manutenção das 62 freguesias do concelho⁴⁷. A deliberação da Assembleia Municipal de Braga não promoveu a agregação de quaisquer freguesias, logo verificou-se uma ausência de pronúncia (art.º 14.º, n.º 2, da Lei n.º 22/2012). Neste sentido, a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT) apresentou propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias à Assembleia da República (art.º 14.º, n.º 1, *alínea b*, da Lei n.º 22/2012). Posto isto, a UTRAT seguiu uma lógica de agregação por continuidade territorial e existência de ganhos de aglutinação, de forma a manter o equilíbrio territorial e demográfico. Ficou então prevista uma redução total de 25 freguesias no território do Município de Braga, passando este a ser constituído por 37 freguesias, das quais 19 UF⁴⁸ (*ver anexo 2*).

A maioria do executivo da CMB, segundo o antigo Vice-Presidente da CMB, Vítor Manuel Amaral de Sousa (PS), aprovou um parecer contra a Reorganização

⁴⁷ cfr. Deliberação da assembleia municipal e pareceres das assembleias de freguesia, que constituem o Anexo II da Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território do Município de Braga.

⁴⁸ União das Freguesias de Arentim e Cunha; União das Freguesias de Braga (Maximinos, Sé e Cividade); União das Freguesias de Braga (São José de São Lázaro e São João do Souto); União das Freguesias de Cabreiros e Passos (São Julião); União das Freguesias de Celeirós, Aveleda e Vimieiro; União das Freguesias de Crespos e Pousada; União das Freguesias de Escudeiros, Penso (Santo Estêvão e São Vicente); União das Freguesias de Este (São Pedro e São Mamede); União das Freguesias de Ferreiros e Gondizalves; União das Freguesias de Guisande e Oliveira (São Pedro); União das Freguesias de Lomar e Arcos; União das Freguesias de Merelim (São Paio), Panoias e Parada de Tibães; União das Freguesias de Merelim (São Pedro) e Frossos; União das Freguesias de Morreira e Trandeiras; União das Freguesias de Nogueira, Fraião e Lamações; União das Freguesias de Nogueiró e Tenões; União das Freguesias de Real, Dume e Semelhe; União das Freguesias de Santa Lucrécia de Algeriz e Navarra; União das Freguesias de Vilaça e Fradelos; Adaúfe; Braga (São Vicente); Braga (São Vítor); Espinho; Esporões; Figueiredo; Gualtar; Lamas; Mire de Tibães; Padim da Graça; Palmeira; Pedralva; Priscos; Ruilhe; Sequeira; Sobreposta; Tadim; Tebosa.

Administrativa e a favor da manutenção das sessenta e duas freguesias do concelho, “por entenderem, aos mais diversos níveis, que aquela reforma não trazia estrutura de rentabilidade nenhuma, por não emanar da vontade das pessoas”. Considerou ainda, que a atual reforma “estava feita a régua e esquadro, sem reconhecer minimamente aquilo que eram as especificidades, a história, a cultura, um conjunto de situações que estavam agarradas às pessoas (...), sem reconhecer o compromisso existente entre o eleito e eleitor”⁴⁹.

No entanto a posição adotada pelo Executivo da CMB, na altura em que se discutia a reorganização do território das freguesias, não ia de encontro aos ideais do PSD. Neste sentido e num caminho oposto ao do Executivo PS, o então deputado do PSD, João Alberto Granja dos Santos Silva defendeu que “a pronúncia da Assembleia Municipal, em conformidade com a Lei, teria a grande vantagem de permitir uma nova configuração da realidade administrativa do concelho, baseada numa melhor gestão local e sobretudo com o grande objetivo de melhor servir as populações. (...) a AM poderia minorar os efeitos de tal reforma, principalmente porque, melhor que ninguém, eram eles, legítimos representantes dos bracarenses, quem melhor conhecia a nossa terra” (AMB, 2012).

Ainda na sequência da defesa da RAFT, a deputada do CDS-PP, Maria Isabel Magalhães Mexia Monteiro da Rocha, referiu que “o mapa administrativo que tinham refletia uma reforma desenvolvida por Mouzinho da Silveira há mais de cento e cinquenta anos. O Portugal de ontem, em nada se comparava ao de hoje e muito menos respondia aos desafios do futuro” (*ibidem*, 2012).

O PS pela voz do deputado José Marcelino da Costa Pires, na sessão extraordinária do dia doze do mês outubro do ano de dois mil e doze referia-se à Lei 22/2012 como “injusta”. Sustentou a oposição à referida Lei com base na Carta Europeia de Autonomia Local, por entender que a mesma estaria a ser “violada”, assim como o Princípio da Subsidiariedade expresso da CRP. Daí e neste sentido se ter levado uma “plataforma jurisdicional contra a extinção de freguesias a recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia para tentar travar aquela pseudorreforma”. Numa crítica ao PSD e ao CDS, o deputado lembrou que estes não apresentaram qualquer tipo de proposta.

⁴⁹ Ata n.º 19/2012 da AMB: sessão extraordinária do dia doze do mês outubro do ano de dois mil e doze.

Por sua vez, o deputado da CDU, Alberto Carlos Carvalho de Almeida, alertou para o facto da “Reorganização administrativa ser baseada em critérios artificialmente criados, em interesses meramente economicistas, e ignorava a história, a vivência e a tradição de cada local, negando à população séculos de história da sua existência”. No mesmo sentido, o deputado do BE, António Meireles de Magalhães Lima, dizia que para qualquer alteração bem-sucedida no que respeita à organização do território e delimitação territoriais, é necessário “o respeito pelas identidades das comunidades locais e pelo sentimento de pertença dos que a integravam”, valores estes que no seu entender a Reforma promovida pelo Governo não respeitava (*ibidem*, 2012).

Na sessão extraordinária do dia doze do mês outubro do ano de dois mil e doze, o PS, PPM, CDU e BE viram as suas propostas aprovadas por maioria com os votos contra do PSD e do CDS-PP e com os restantes votos a favor. As deliberações apresentadas iam no sentido da manutenção do anterior mapa autárquico do Município de Braga composto pelas sessenta e duas freguesias (*ibidem*, 2012).

Figura 10 - Mapa das freguesias do Município de Braga antes da RAFT

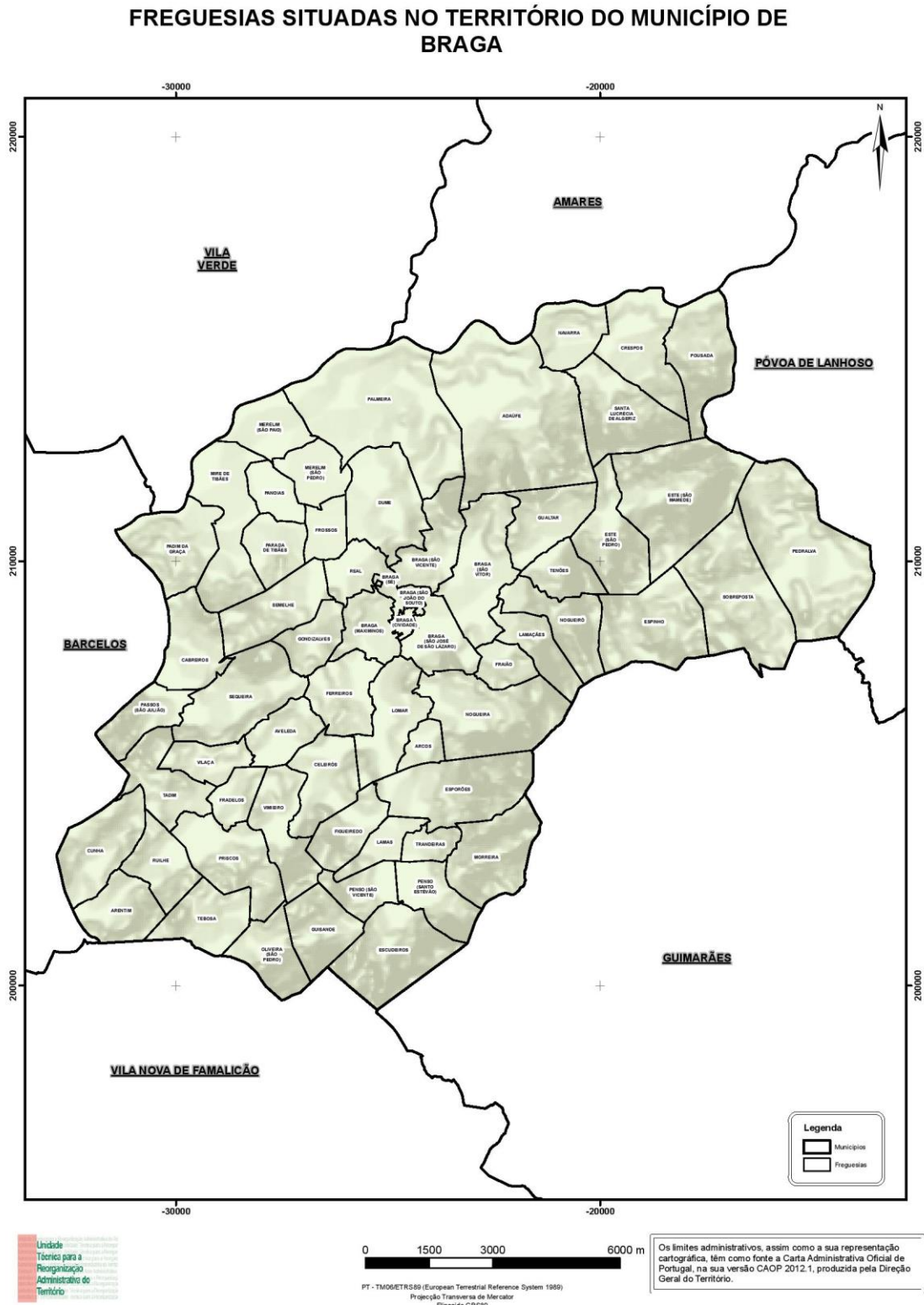
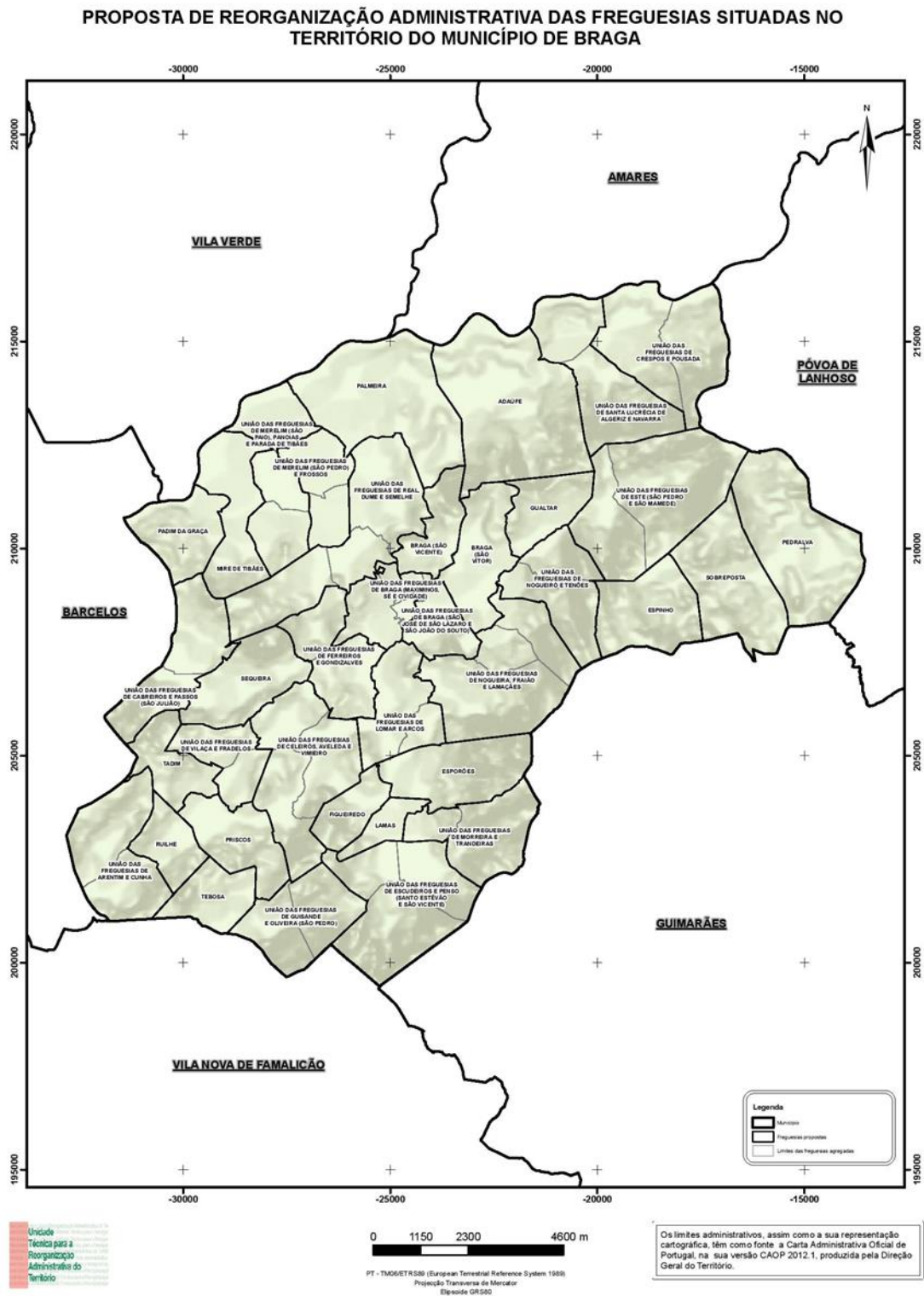


Figura 11 - Mapa das freguesias do Município de Braga depois da RAFT



Até 29 de setembro de 2013, data das eleições autárquicas e início do novo mapa autárquico, o Município de Guimarães tinha 69 freguesias. De acordo com o disposto nos artigos 4.º, 5.º e anexos I e II da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, o Município de Guimarães é qualificado como município de nível 2.

Em relação à reforma administrativa ou agregação de freguesias, o município realizou o que se denomina de pronúncia, ou seja, teve a iniciativa em solicitar a reorganização do território, subsidiado legalmente, junto da Assembleia Municipal⁵⁰. Ficou assim prevista uma redução de 26 freguesias no território do Município de Guimarães, passando este a ser constituído por 43 freguesias. No entanto, o art.º 7.º, n.º 1, da Lei n.º 22/2012, prevê que, no exercício da respetiva pronúncia, “a assembleia municipal goza de uma margem de flexibilidade que lhe permite, em casos devidamente fundamentados, propor uma redução do número de freguesias do respetivo município até 20% inferior ao número global de freguesias a reduzir resultante da aplicação das percentagens previstas no n.º 1 do artigo 6.º”. Na sua pronúncia, a Assembleia Municipal de Guimarães utilizou expressamente a faculdade anteriormente referida, logo a UTRAT entendeu que ao abrigo do art.º 7.º, n.º 1, da Lei 22/2012, a Assembleia Municipal de Guimarães reduzisse apenas 21 freguesias, ou seja, menos 5 freguesias do que o inicialmente previsto. Assim, o Município de Guimarães passou a ser constituído por 48 freguesias das quais 17 UF⁵¹ (ver anexo 3).

A proposta de pronúncia da Assembleia Municipal de Guimarães sobre a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, nos termos da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, não obteve consenso no seio da AMG. Neste sentido deixo alguns dos

⁵⁰ cfr. Pronúncia da assembleia municipal, que constitui o Anexo II do Parecer da Reorganização Administrativa do Território do Município de Guimarães.

⁵¹ União das Freguesias de Oliveira, São Paio e São Sebastião; União das Freguesias de Candoso São Tiago e Mascotelos; União das Freguesias de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil; União das Freguesias de Sande Vila Nova e Sande São Clemente; União das Freguesias de Abação e Gémeos; União das Freguesias de Atães e Rendufe; União das Freguesias de Tabuadelo e São Faustino; União das Freguesias de Conde e Gandarela; União das Freguesias de Selho São Lourenço e Gominhães; União das Freguesias de Serzedo e Calvos; União das Freguesias de Briteiros Santo Estêvão e Donim; União das Freguesias de Souto Santa Maria, Souto São Salvador e Gondomar; União das Freguesias de Prazins Santo Tirso e Corvite; União das Freguesias de Briteiros São Salvador e Briteiros Santa Leocádia; União das Freguesias de Sande São Lourenço e Balazar; União das Freguesias de Leitões, Oleiros e Figueiredo; União das Freguesias de Arosa e Castelões; Aldão; Azurém; Barco; Brito; Caldelas; Candoso (São Martinho); Costa; Creixomil; Fermentões; Gonça; Gondar; Guardizela; Infantas; Longos; Lordelo; Mesão Frio; Moreira de Cónegos; Nespereira; Pencilo; Pinheiro; Polvoreira; Ponte; Prazins (Santa Eufémia); Ronfe; Sande (São Martinho); São Torcato; Selho (São Cristóvão); Selho (São Jorge); Serzedelo; Silvares; Urgeztes.

testemunhos tecidos na AMG de oito de outubro de 2012 pelos deputados de então com assento parlamentar, relativamente a esta matéria⁵²:

- César Nuno da Costa Teixeira, deputado do grupo parlamentar do PSD, considerou a proposta apresentada pelo PS (a que prevaleceu na RAFT), “uma não reforma. Trata-se de um mero retalhar casuístico e arbitrário de freguesias (...)”;
- Orlando Renato dos Reis Coutinho, deputado do grupo parlamentar municipal do PP acusou o PS de ter” usado a reforma para atender às preocupações internas do PS”;
- Carla Cristiana Ferreira de Carvalho, deputada do grupo parlamentar municipal do BE, lembrou “que desde que saiu o Documento Verde da Reforma Administrativa” que o seu partido colocou como condição prévia que as populações afetadas fossem consultadas através de realização de um referendo local. Por isso, entendia que não havia legitimidade para levar por diante esta reforma”;
- Cândido Capela Dias, deputado do grupo parlamentar municipal da Coligação Democrática Unitária, considera a RAFT “um golpe na pouca democracia participativa que resta no poder local democrático, não melhorando a vida das populações, não respeitando a sua história e a sua identidade”. Em relação à CMG, o deputado considerou que a CM não deveria ter medo de não se envolver e dizer o que quer por temor à Assembleia da República;
- Raúl Júlio Trigueiros de Lemos Rocha, deputado do grupo parlamentar municipal do PS, frisou que a proposta elaborado pela CMG “trata-se de um trabalho coletivo de meses. Esta proposta foi apresentada à reunião da CM e dela foi dado conhecimento a todas as juntas de freguesia e assembleias de freguesia para, nos termos da lei, todas as assembleias se pronunciarem”. Lembrou ainda que a Lei n.º 22/2012 mesmo sendo ” um mau caminho, não deixa de ser uma Lei do Estado democrático que deve ser cumprida. Por outro lado, esclareceu que seria muito prejudicial para Guimarães se o mapa fosse elaborado pela Unidade Técnica. Primeiro porque seria elaborado por pessoas com total desconhecimento do território; segundo porque em lugar das quarenta e oito que esta proposta propõe, só seriam consideradas quarenta e três, havendo conseqüentemente mais cinco que seriam anexadas e terceiro porque haveria uma maior redução das freguesias classificadas urbanas”;

⁵² Ata.º 5: reunião ordinária de dia oito do mês de outubro do ano de dois mil e doze.

- António Magalhães da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, em relação à Lei n.º 22/2012, considerou-a uma “má Lei”. Referiu ainda que a proposta apresentada pela CMG visa, “minimizar os estragos que poderiam surgir para Guimarães, caso fosse realizada a régua e esquadro pela Unidade Técnica, sediada em Lisboa”.

Como se pode verificar, a RAFT foi alvo de duras críticas por parte dos partidos com assento parlamentar na AMG. Se por um lado os partidos como o BE, CDU e PS deram um claro sinal de rejeição da RAFT em geral, os maiores partidos da oposição de Guimarães, o PSD e o PP mostraram-se em completo desacordo com os moldes como a pronúncia da CMG foi produzida, não sustentando as suas críticas à RAFT em geral, mas sim ao caso particular de Guimarães. Esta conclusão pode-se verificar por exemplo quando uma Moção de rejeição da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica foi apresentada pela CDU e aprovada pela AMG. Ao aprovar esta Moção, com os votos favoráveis da CDU, BE e PS, a AMG demonstrou a sua posição contra a Reforma Administrativa Local (Reflexo Digital, 2012).

Figura 12 - Mapa das freguesias do Município de Guimarães antes da RAFT

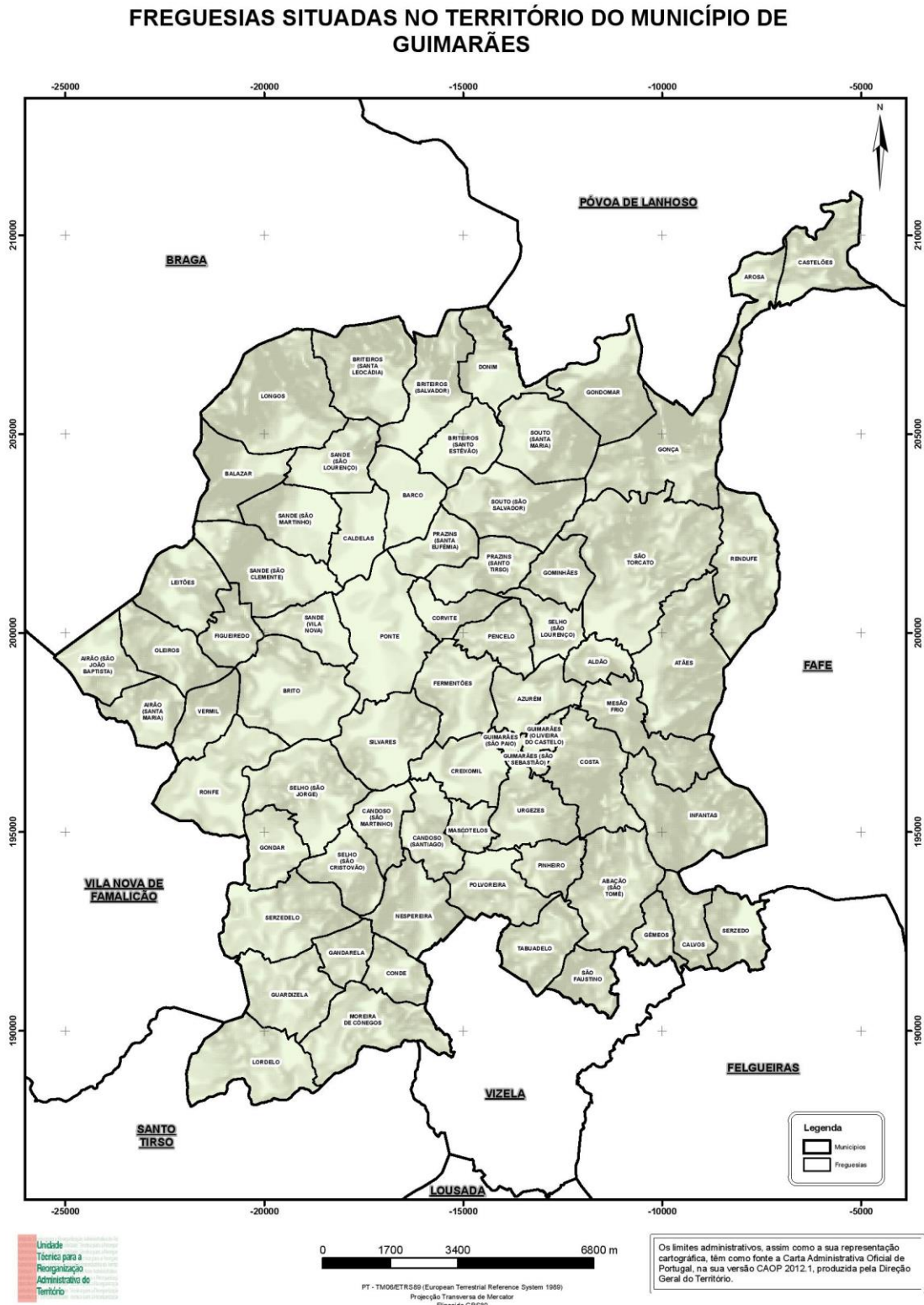
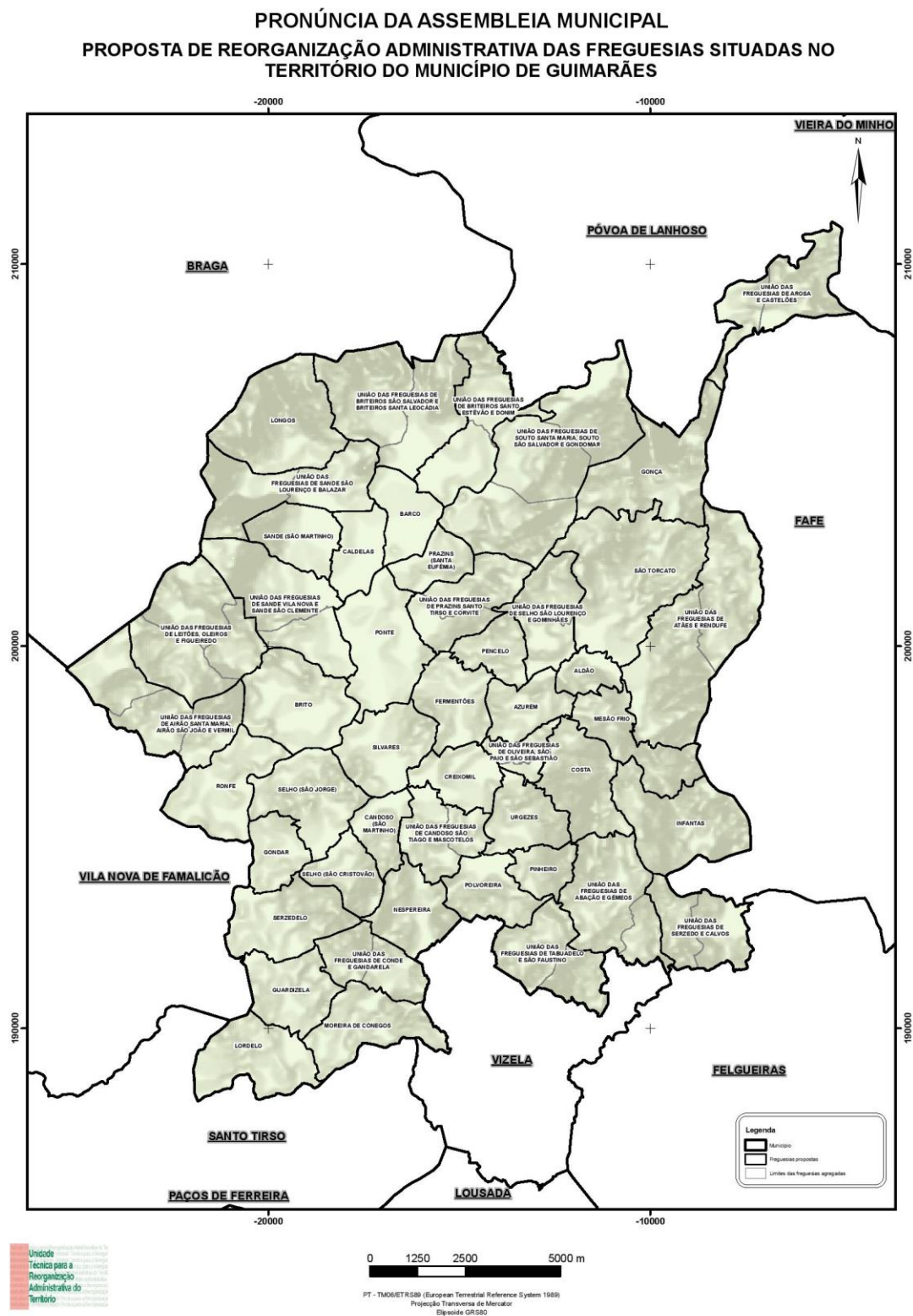


Figura 13 - Mapa das freguesias do Município de Guimarães depois da RAFT



6.2. Participação eleitoral

No que concerne às UF de Braga, em comparação com os resultados eleitorais das eleições autárquicas de 2009 nas AF, verifica-se que em 2013 o PS perdeu cinco freguesias e recuperou quatro; o PSD/CDS não perdeu nenhuma freguesia e recuperou cinco; o V (Grupo de Cidadãos) perdeu quatro freguesias e não recuperou nenhuma; a CDU perdeu uma freguesia e recuperou uma outra.

Nas dezanove UF do concelho de Braga a taxa de participação eleitoral para as AF nas eleições autárquicas de 2013 foi de 61,53%, ao passo que nas restantes dezoito freguesias foi de 57,33%. Comparativamente com as eleições autárquicas de 2009 verifica-se uma redução de 10,92% na taxa de participação eleitoral para as AF das freguesias correspondentes às UF, de 72,45% de 2009 passou para 61,53% em 2013. Nas restantes freguesias verificou-se uma redução da taxa de participação de 70,19% em 2009 para 57,33% em 2013, uma diferença de 12,86%. Conclui-se que a redução verificada na taxa de participação no que se refere às eleições de 2009 para 2013, foi menor nas UF do que nas restantes freguesias.

Figura 14 – Taxa de Participação das Freguesias de Braga em 2009/2013

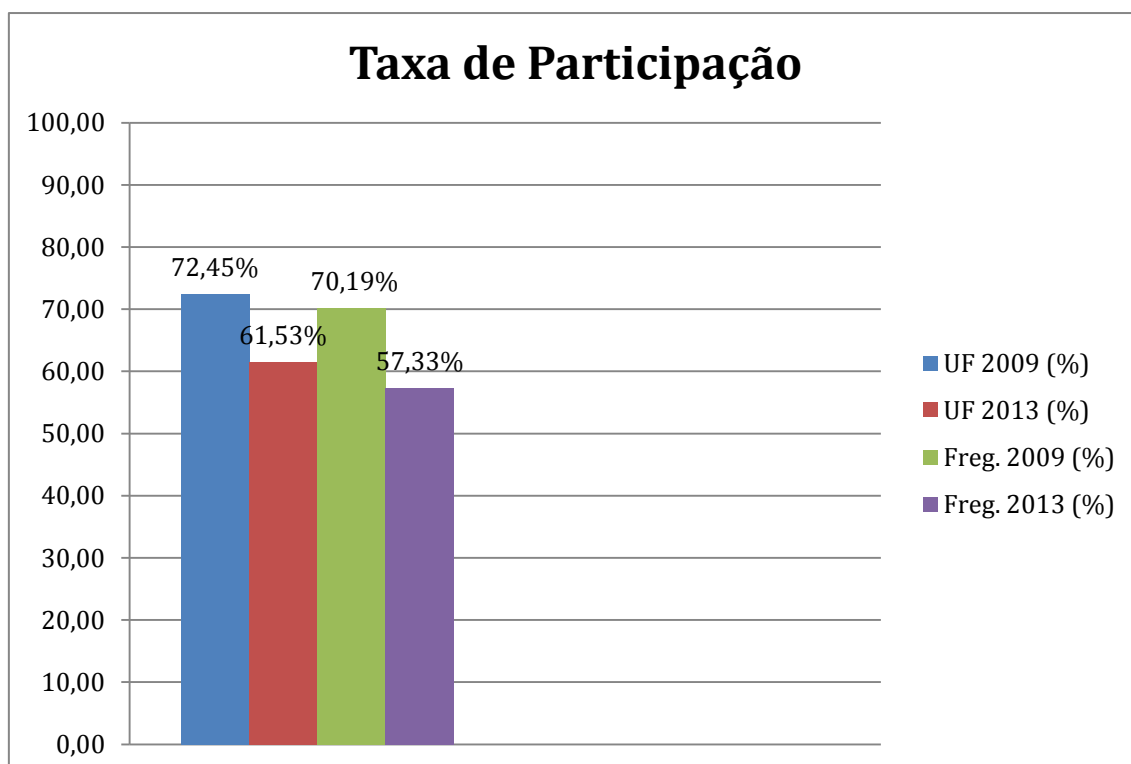
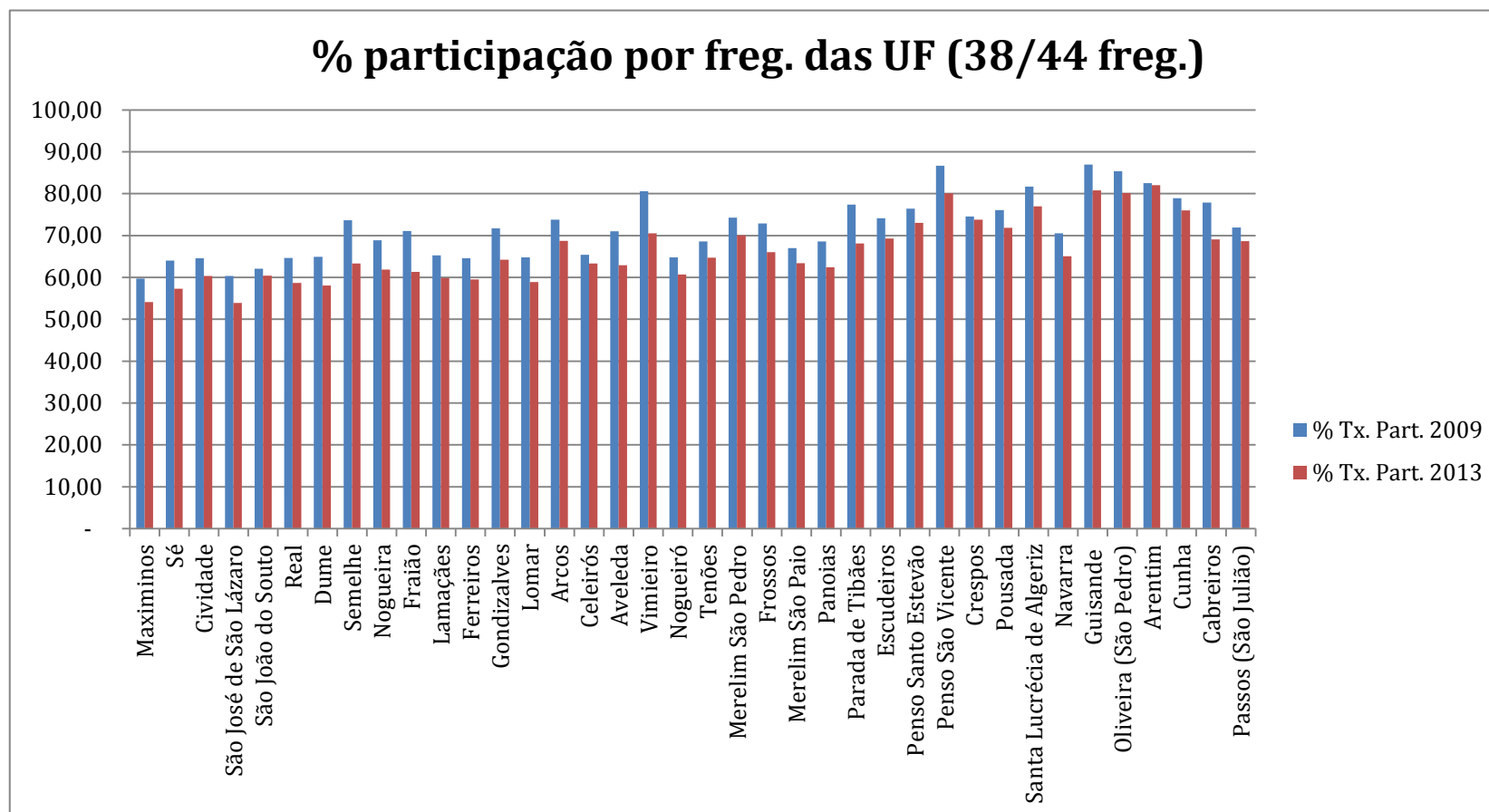


Figura 15 - % participação por freguesia das UF: Braga



No que concerne às UF de Guimarães resultantes da RATF e em comparação com os resultados eleitorais das eleições autárquicas de 2009 nas AF, verifica-se que em 2013 o PS perdeu oito freguesias e recuperou três; o PSD/CDS (considero o PSD e o CDS em 2009 como PSD/CDS) perdeu duas freguesias e recuperou sete; o V recuperou uma freguesia; a CDU perdeu uma freguesia.

Tanto em Braga como Guimarães há indícios fortes que o PSD/CDS ficaram a ganhar com a Reforma Territorial, isto enquanto consequência política da Reforma. Uma vez que o PSD/CDS de Braga e Guimarães nas eleições autárquicas de 2013 ganhou mais 10 freguesias do que em 2009, ao invés o PS de Braga e Guimarães teve menos 6 freguesias do que 2009.

Nas dezassete UF do concelho de Guimarães a taxa de participação eleitoral para as AF nas eleições autárquicas de 2013 foi de 62,09%, ao passo que nas restantes trinta e uma freguesias foi de 59,88%. Comparativamente com as eleições autárquicas de 2009 verifica-se uma redução de 7,24% na taxa de participação eleitoral para as AF das freguesias correspondentes às UF, de 69,33% de 2009 passou para 62,09% em 2013. Nas restantes freguesias verificou-se uma redução da taxa de participação de 66,62% em 2009 para 59,88% em 2013, uma diferença de 6,74%.

Figura 16 - Taxa de Participação das Freguesias de Guimarães em 2009/2013

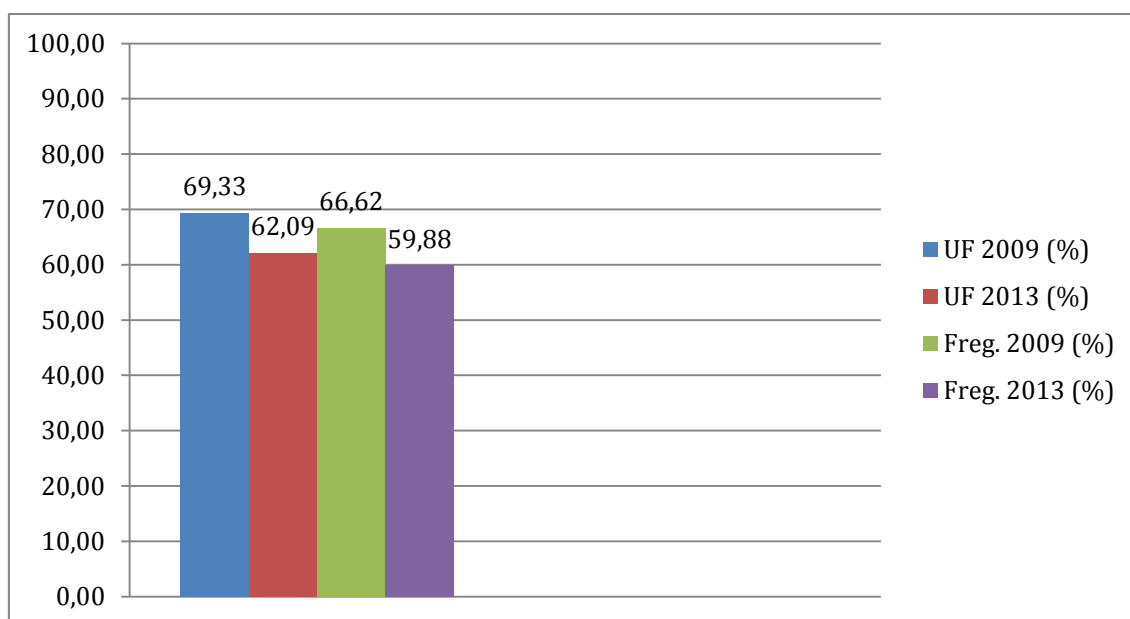
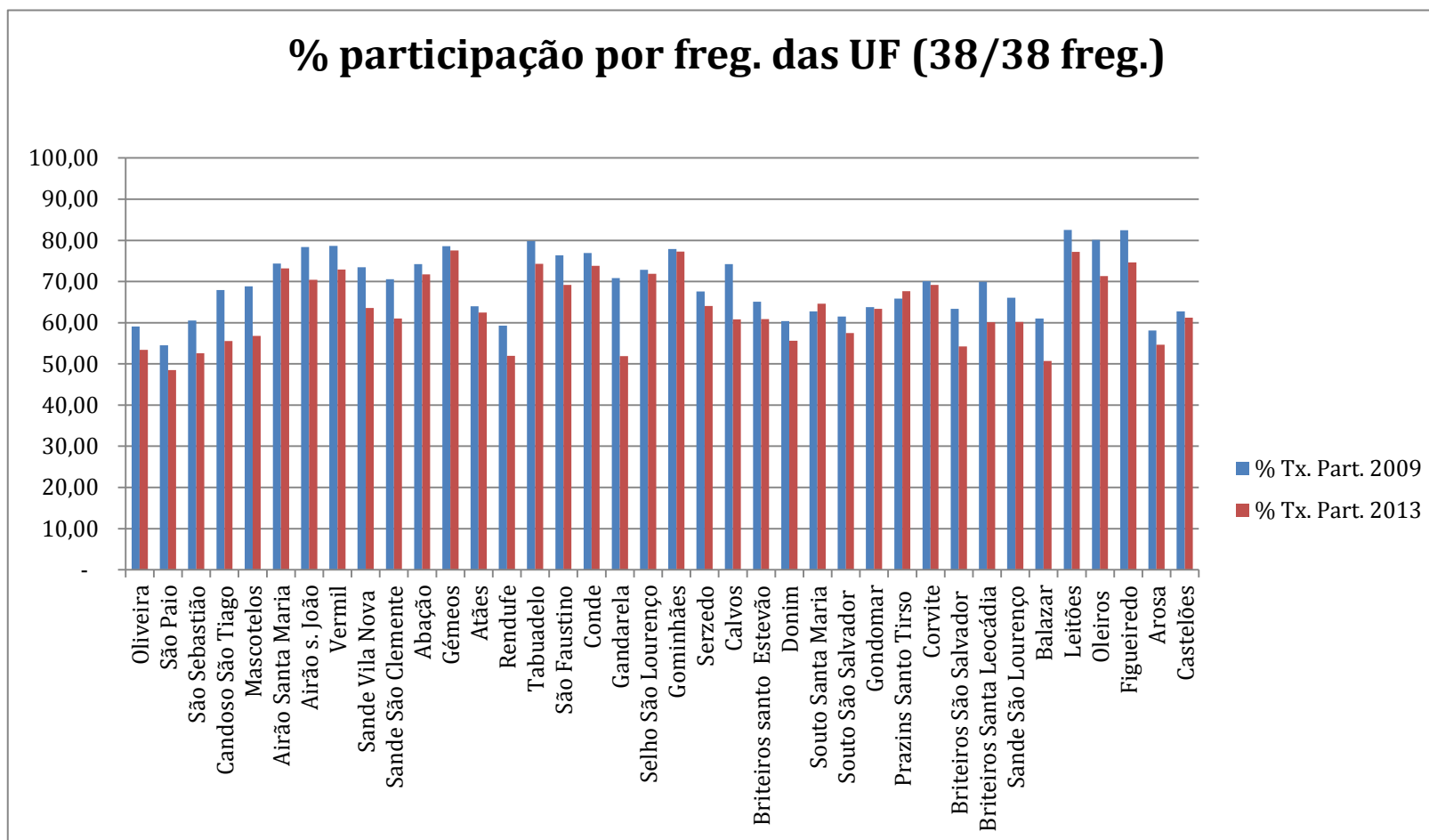


Figura 17 - % participação por freg. das UF: Guimarães



6.3. *Relação entre Taxa de Participação e o N.º de Eleitores*

As diferenças percentuais verificadas anteriormente nas taxas de participação eleitoral nas eleições autárquicas para as AF dos concelhos de Braga e Guimarães no que concerne às freguesias sujeitas a união, podem ser explicadas pela relação da taxa de participação com o número de eleitores.

Constata-se que os níveis de participação eleitoral são maiores nas freguesias com menor população. Segundo as figuras 14 e 16 e tendo em conta a média das freguesias que representam as UF, a hipótese de que taxa de participação eleitoral nas Uniões de Freguesia baixou em virtude do aumento do número de eleitores, não se confirma, sobretudo no município de Braga, onde a redução da participação eleitoral foi bastante menor nas Uniões de Freguesias do que nas restantes freguesias não sujeitas a agregação.

Por sua vez, a análise das tabelas 18 e 19, permite verificar uma maior taxa de participação eleitoral nas freguesias agregadas de menor dimensão (nº de eleitores). Quer o caso de Braga como o de Guimarães, o maior aglomerado de freguesias agregadas encontra-se no intervalo composto por freguesias com uma taxa de participação eleitoral entre os 60% e os 80% e com um número de eleitores abaixo dos 2000.

Figura 18 - Relação da Taxa de participação eleitoral com o nº eleitores em Braga

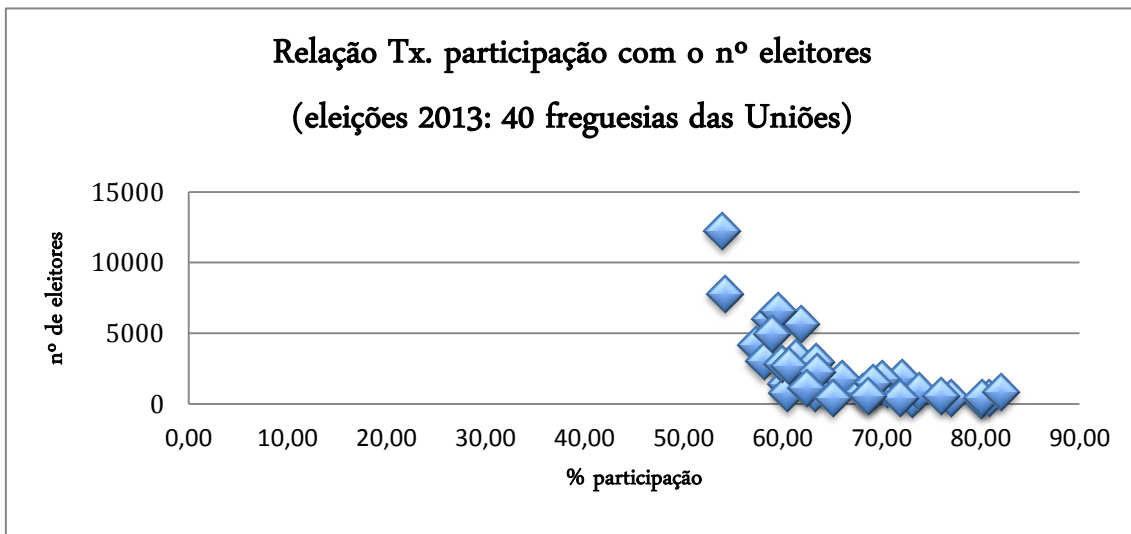
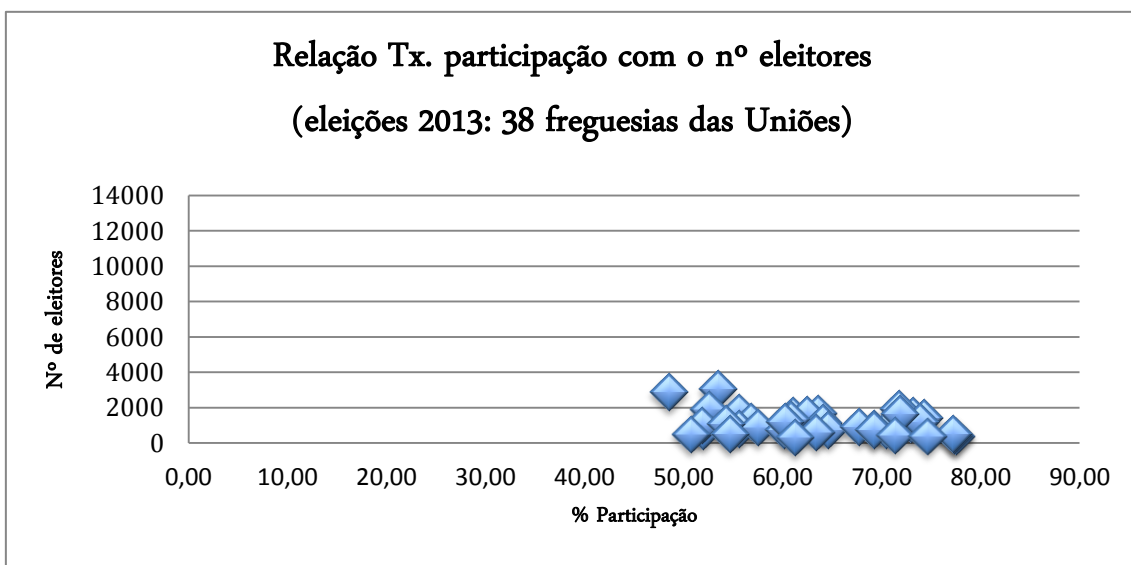


Figura 19 - Relação da Taxa de participação com o nº eleitores em Guimarães



6.4. Relevância da residência do Candidato

A residência do candidato eleito enquanto determinante de voto apresenta-se como uma variável no meu estudo, na medida em que esta está de certa forma relacionada com as taxas de participação, tal como podemos verificar nos quadros abaixo.

Tabela 17 - Participação eleitoral em Braga (%)

(1) ⁵³ Freg./Res. do candidato	(0) ⁵⁴ Outras
54,12	57,32
-	60,37
53,90	60,44
58,68	58,05
-	63,31
61,31	61,87
-	59,87
59,55	64,25
58,87	68,69
63,36	62,90
-	70,56
60,66	64,70
72,07	63,99
70,05	66,01
63,42	62,41
-	68,09
69,31	73,04
-	80,06
76,99	65,04
80,12	80,78
82,05	76,00
69,10	68,64
68,79	78,03
74,54	81,68
66,49	67,34
0,84	

Tabela 18 - Participação eleitoral em Guimarães (%)

(1) Freg./Res. do candidato	(0) Outras
53,41	48,51
-	52,55
55,54	56,82
73,16	70,42
-	72,93

⁵³ Estão representadas todas as freguesias que à data das eleições autárquicas de 2013, tinham o candidato eleito como residente das mesmas.

⁵⁴ Estão representadas todas as freguesias que à data das eleições autárquicas de 2013, não tinham o candidato eleito como residente das mesmas.

63,55	61,05
71,74	77,53
62,44	51,96
74,30	69,20
73,84	51,88
71,88	77,30
64,07	60,83
55,61	60,85
64,61	57,48
-	63,34
67,69	69,18
54,27	60,10
77,23	71,33
-	74,62
54,63	61,24
64,87	63,46
-1,42	

Nas tabelas 17 e 18 estão representadas todas as taxas de participação eleitoral nas freguesias correspondentes a cada uma das UF de Braga e Guimarães, estando estas divididas por duas secções, uma representativa das freguesias/residência do candidato eleito e outra com as restantes freguesias.

No caso de Guimarães verifica-se que a hipótese de que a residência de origem do candidato às eleições de uma UF influenciou a taxa de participação nessa freguesia em comparação com as outras freguesias da respetiva União (H2) se confirma, uma vez que as freguesias que tinham candidatos residentes apresentam taxas de participação eleitoral mais elevadas. Assim, as freguesias que tinham candidatos como residentes obtiveram uma taxa de participação de 64,87%, ao passo que as restantes freguesias obtiveram 63,46%, verificando-se assim uma diferença de 1,42%.

No caso de Braga a H2 não se comprovou, demonstrando mesmo uma tendência foi inversa ao que H2 propunha. As freguesias que tinham candidatos como residentes obtiveram uma taxa de participação de 66,49%, enquanto as restantes obtiveram 67,34%, ou seja, um valor superior de 0,84%.

Tabela 19 - Participação eleitoral em Braga: 2013-2009 em 1 e 0 (%)

% diferença (1)	% diferença (0)
-5,61	-6,67
-6,43	-4,18
-5,97	-1,64
-9,80	-6,88
-5,00	-10,35
-5,90	-6,99
-2,05	-5,38
-4,08	-7,43
-4,25	-5,12
-4,20	-8,14
-3,61	-10,00
-4,80	-3,90
-	-4,34
-4,68	-6,84
-5,20	-6,18
-0,47	-9,32
-8,74	-3,39
-1,18	-6,62
-3,84	-
-	-5,50
-	-6,20
-	-2,89
-	-3,29
-	-5,51
-	-1,80
-4,77	-5,77
-1,01	

Tabela 20 - Participação eleitoral em Guimarães: 2013-2009 em 1 e 0 (%)

% diferença (1)	% diferença (0)
-5,67	- 6,00
-12,37	- 7,96
-1,21	- 12,04
-9,92	- 7,93
-2,47	- 5,73
-1,58	- 9,52
-5,53	- 1,05
-3,08	- 7,34
-0,94	- 7,17

-3,51	- 18,96
-4,78	- 0,60
1,85	- 13,38
1,81	- 4,25
-9,11	- 4,02
-	- 0,45
-5,30	- 0,93
-3,45	- 9,85
-	-
-	- 8,75
-	- 7,83
-	- 1,50
-4,08	- 6,76
-2,68	

Nas tabelas 19 e 20 estão representadas as diferenças entre as taxas de participação eleitoral nos concelhos de Braga e Guimarães no que se refere às eleições autárquicas de 2009 e 2013 para as Assembleias de Freguesia.

No caso de Braga verifica-se que em 2013 relativamente para 2009 existiu uma diminuição da taxa de participação em todas as freguesias, quer as que tinham o candidato como residente quer as outras. No entanto pode-se constatar que essa diferença percentual é maior nas freguesias que não tinham o candidato como residente, sendo a diferença entre elas de -1,01%.

No caso de Guimarães a tendência foi a mesma de Braga, já que as taxas de participação eleitoral em 2013 diminuíram mais nas freguesias que não tinham o candidato eleito como residente do que nas que tinham o candidato como residente, pois a diferença entre ambas foi de -2,68%. Contudo verificaram-se duas exceções, as freguesias de Souto Santa Maria e Prazins Santo Tirso, que tiveram um aumento taxa de participação eleitoral de 2009 para 2013 de 1,85% e 1,81%, respetivamente. Tanto em Braga como Guimarães verificou-se que as freguesias com candidatos residentes sofreram uma menor quebra na participação eleitoral do que as restantes, o que permite confirmar a hipótese 2.

CAPÍTULO 7

7. Considerações Finais

Este estudo teve por objetivo analisar a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias e as Eleições Autárquicas de 2013, dando maior importância aos Concelhos de Braga e Guimarães.

A estabilidade social depende de uma boa governação local, uma vez que esta contribui para a consolidação da democracia, permitindo atender de uma forma mais eficiente e eficaz às necessidades das populações. A realidade económica e financeira atual tem contribuído para o debate da (re)organização do poder local, para a questão da dimensão ótima das freguesias. Assim sendo, é neste sentido que surge a proposta de reorganização territorial da administração autárquica.

O processo de reorganização do poder local que ocorreu em 2013 em Portugal, tinha como intuito permitir que as novas unidades locais ganhassem dimensão para poderem exercer, da melhor forma, as suas competências e outras oriundas dos municípios. As freguesias extintas são tidas ainda como unidades com identidade social e cultural, mas sem qualquer valência administrativa/política.

A RAFT foi estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, com as especificidades previstas na lei⁵⁵. Originou um novo mapa administrativo, reduzindo significativamente o número de freguesias, dando-lhes escala, dimensão e “novas competências”, no sentido de promoverem um melhor serviço público para as populações.

7.1. Resultados da Investigação

Após uma análise mais generalizada do tema da minha investigação, passarei a uma apresentação individual das conclusões por cada hipótese de trabalho.

H1: Por ter apresentado uma proposta do novo mapa autárquico, o partido maioritário no Executivo Municipal de Guimarães saiu beneficiado nos resultados

⁵⁵ Diário da República, 1.ª série — N.º 19 — 28 de janeiro de 2013. *ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro.*

eleitorais das freguesias em relação ao partido maioritário no Executivo Municipal de Braga.

Os resultados obtidos permitem concluir que esta hipótese não se confirmou, uma vez que o partido maioritário no Executivo Municipal de Guimarães perdeu cinco freguesias. Pelo contrário, o efeito que parece prevalecer é uma vitória significativa da coligação PSD/CDS, responsável pela RATF, cujo ganho líquido de freguesias é significativo em ambos os concelhos. Assim, concluímos que a apresentação de proposta de um novo mapa autárquico não trouxe ganhos ao partido maioritário no Executivo Municipal de Guimarães.

O único efeito positivo para o concelho de Guimarães obtido pela apresentação de proposta parece verificar-se em termos de participação eleitoral. Uma análise das figuras 13 e 15 permite verificar que as taxas da participação eleitoral das freguesias sujeitas a agregação das eleições autárquicas de 2009 para as de 2013, diminuíram menos no Concelho de Guimarães de 2009 para 2013 (7,24%) do que no Concelho de Braga (10,92%).

H2: A residência de origem do candidato às eleições de uma União de Freguesias influenciou a taxa de participação nessa freguesia em comparação com as outras freguesias da respetiva União. No que respeita ao Município de Braga, os resultados obtidos (tabelas 17 e 19) não confirmam a hipótese 2, na medida em que as taxas de participação eleitoral nas freguesias correspondentes à residência do candidato eleito são inferiores às das outras freguesias (tabela 17: 66,49% nas freguesias com a residência do candidato eleito contra 67,34% das restantes freguesias) e as diferenças das taxas de participação das eleições autárquicas de 2009 para as de 2013 são negativas. No entanto, as freguesias com residência do candidato eleito obtiveram uma menor redução da taxa de participação do que as restantes, embora as diferenças sejam demasiado pequenas (tabela 20).

No Município de Guimarães, os resultados obtidos (tabelas 18 e 20) confirmam a hipótese 2, verificando-se mesmo taxas de participação eleitoral nas freguesias correspondentes à residência do candidato eleito superiores às das outras freguesias (tabela 18: 64,87% nas freguesias com a residência do candidato eleito contra 63,46% das restantes freguesias). As diferenças das taxas de participação das eleições

autárquicas de 2009 para as de 2013 são negativas; no entanto as freguesias com residência do candidato eleito obtiveram uma menor redução da taxa de participação do que as restantes, o que também corresponde a um suporte da hipótese 2 (tabela 20). Por outras palavras, embora haja uma diminuição na participação eleitoral de 2009 para 2013, essa diminuição é menor após a constituição das Uniões de Freguesias, podendo-se assim concluir neste caso concreto, que a proposta do novo mapa autárquico efetuada por Guimarães veio influenciar de forma positiva os resultados eleitorais, uma vez que este novo mapa autárquico teve em conta o conhecimento de causa do Executivo do Município de Guimarães e a estratégia política do PS na escolha das freguesias e o respetivo candidato.

H3: A taxa de participação eleitoral nas Uniões de Freguesia baixou, em virtude do aumento do número de eleitores.

Na literatura existe uma variedade de argumentos teóricos que sustentam a análise da participação política e eleitoral. Com o intuito de contribuir para a contínua construção do conhecimento acerca da participação eleitoral, surge esta investigação. Neste sentido, algumas das conclusões da minha investigação, sustentam e validam o argumento clássico do efeito negativo da dimensão populacional (nº de eleitores) sobre a participação eleitoral.

Os resultados obtidos (figura 14 e 16) sugerem a não confirmação desta hipótese de trabalho, uma vez que a diminuição da taxa de participação eleitoral verificada nas freguesias agregadas não está diretamente relacionada com o aumento da sua dimensão (n.º de eleitores), uma vez que as restantes freguesias também apresentaram a mesma tendência. Por exemplo, no caso de Braga, as freguesias agregadas apresentaram uma redução da taxa de participação eleitoral nas eleições de 2013 em relação às de 2009, menor do que as freguesias não agregadas.

Com a análise das tabelas 18 e 19 é possível ter a perceção de que as freguesias com menos de 2000 eleitores, apresentam taxas de participação eleitoral maiores (entre os 60% e os 80%).

7.2. *Limitações encontradas*

No decorrer do meu trabalho, deparei-me com algumas limitações. A primeira prendeu-se com o facto da bibliografia sobre reformas autárquicas contemplar na sua maioria o nível de Governo municipal e não as unidades locais mais pequenas, as freguesias no caso de Portugal.

Encontrei outra dificuldade na recolha de dados, na falta de informação relevante nos *sites* das várias entidades públicas (Ex: INE; DGAL; CMB; CMG) no que respeita aos resultados eleitorais das autárquicas 2013 de cada uma das freguesias agregadas, dado que só estão disponíveis os resultados por UF. Esta dificuldade só foi ultrapassada com a colaboração do pessoal da AMB e AMG, que me facultaram as atas e as contagens dos votos de cada uma das mesas das freguesias agregadas.

7.3. *Linhas de Investigação Futuras*

Esta proposta procurou compreender o impacto da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias nos resultados das Autárquicas de 2013, nomeadamente nos municípios de Braga e Guimarães.

A sua construção teve como finalidade contribuir para o debate da reforma administrativa territorial autárquica, revelar-se útil para aqueles que se interessam sobre a temática da organização do poder local e, sobre a importância participação dos cidadãos na esfera pública, nomeadamente no ato eleitoral.

Ao longo do trabalho, e à medida que fui respondendo à minha questão de partida, despontaram outras possíveis linhas de investigação futuras. Principalmente no que concerne à hipótese 2, (a residência de origem do candidato às eleições de uma União de Freguesias influenciou a taxa de participação nessa freguesia em comparação com as outras freguesias da respetiva União) creio que a minha análise empírica foi insuficiente, não pelo facto de esta não corroborar a hipótese apresentada, mas sim pela razão individual e pessoal dos eleitores participarem mais ou menos. Neste seguimento talvez fizesse mais sentido uma investigação do tipo qualitativa, recorrendo a

questionários, por forma a perceber quais os fatores que levaram os eleitores a participar mais ou menos no ato eleitoral.

Referências

- Abramson, Paul R. 1983. *Political Attitudes in American*. San Francisco, CA: Freeman and Co.
- Alves, D. R. 2001. *Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX*.
- Almond, Gabriel e Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Amaral, D. 2004. *Manual de Introdução ao Direito*. Vol. I, Almedina.
- Amaral, D. 1987. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra. Almedina.
- ANAFRE. «Proposta de Lei n.º 44/XII/1.^a (GOV) – Aprova o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica». (In: Conclusões do XIII Congresso da ANAFRE).
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves, 2002. *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência institucional*. Quarteto, Coimbra.
- Araújo, J. *Os conceitos como blocos integrantes das teorias e elementos básicos do método científico*. In Silvestre, H., Araújo, J. 2012. *Metodologia para a investigação social*. Lisboa. Escolar Editora. Pág. 75.
- ARIENTE, Marina. et al. 2005. *Processo de mudança organizacional: estudo de casos dos seis sigma*. Revista FAE, Curitiba, vol. 8, n.º 1.
- Baldersheim, H. & Rose, L. 2010. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Border*. London: Palgrave Macmillan.
- Assembleia da República. *DAR I série N.º.79/XII/1 2012.03.02*.
- Assembleia Municipal de Braga. 2012. *Ata n.º 19/2012: sessão extraordinária do dia doze do mês outubro do ano de dois mil e doze*.

Assembleia Municipal de Guimarães. 2012. *Ata.º 5: reunião ordinária de dia oito do mês de outubro do ano de dois mil e doze.*

Belchior, A. 2010. *Democracia e Representação Partidária, a elite parlamentar e os cidadãos.* ICS, Lisboa.

Bennett, R. J. 1989. *Territory and Administration in Europe.* London: Pinter Publishers.

Bilhim, J. 2004. *A Governação nas Autarquias Locais.* Lisboa. Principia: Publicações Universitárias e Científicas.

Blais, A. e Kennech R. Carty. 1990. Does Proportional Representation Foster Voter Turnout? *European Journal of Political Research* 18 (2): pp. 167-181.

Bobbio, N. 1984. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant.* Brasília: Universidade de Brasília.

Bobbio, Norberto. 2007. *Estado, Governo e Sociedade, para uma Teoria Geral da Política.* São Paulo, Editora Paz e Terra.

Boyne, George. 1992. *Local Government Structure and Performance: Lessons from America.* *Public Administration* 70 (Autumn): 333-357.

Boyne, G. 1996. *Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services.* *Journal of Management Studies* 33(6): 809-26.

Borecky, J. & Prudky, L. 2001. *Public perception of local government in the Czech Republic.* in: P. Swianiewicz (Ed.) *Public Perception of Local Governments* (Budapest: LGI – Open Society Institute).

Budge, Ian e Dennis Farlie. 1976. *A Comparative Analysis of Factors Correlated with Turnout and Voting Choice.* In I. Budge, I. Crewe e D. Farlie (eds), *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition.* London: Wiley.

Brand, M. 1992. *Theories of Local Government Reorganization: Na Empirical Evaluation*. Public Administration 70 (Autumn): 429-451.

Bravo, A., Sá, J. 2000. *Autarquias Locais: descentralização e melhor gestão*. Lisboa. Verbo.

Brennan, G. and J.M. Buchanan. 1977. *Towards a Tax Constitution for Leviathan*. Journal of Public Economics 8(3): 255–273.

Buchner, C., J. Franzke. 2002. *Das Land Brandenburg*. Potsdman: Kommunalwissenschaftliches Institut.

Bulut, Y. and S. Taniyici. 2006. *Representativeness and Attitudes of Municipal Council Members in Turkey: The Case of Erzincan Province*. Local Government Studies 32(4): 413–428.

Câmara Municipal de Braga. [Consult. 8 abril 2015]. Disponível: <http://www.cm-braga.pt/wps/portal/publico>.

Câmara Municipal de Guimarães. [Consult. 8 abril 2015]. Disponível: <http://www.cm-guimaraes.pt/pages/1058>.

Câmara Municipal de Guimarães. [Consult. 8 abril 2015]. Disponível: <http://www.cm-guimaraes.pt/pages/248>.

Camões, P. *O Design de Investigação*. In Silvestre, H., Araújo, J. 2012. *Metodologia para a investigação social*. Lisboa. Escolar Editora. Pág. 75.

Campbell, Angus, Philip Converse, Donald Stokes e Warren Miller. 1960. *The American Voter*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. & Valcke, T. 2010. *Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions*. Department of Political Science, Ghent University, Ghent, Belgium.

Chagnollaud, Dominique. 1999. *Dicionário da Vida Política e Social*. Lisboa: Plátano Edições Técnicas.

CNE. *Reorganização administrativa do território das freguesias*. [Consult. 2 de julho 2014]. Disponível em: http://www.cne.pt/news/reorganizacao-administrativa-do-territorio-das-freguesias_3979. 29 de março de 2013.

Comissão de Apoio à reestruturação do Equipamento e da administração do Território. 1998. *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa. 2ª Edição.

Converse, Philip E. e George Dupeux. 1962. *Politicization of the Electorate in France and the United States*. Public Opinion Quarterly 26 (1): 1-23.

Council of Europe. 2008a. *The Relationship between Central and Local Authorities*. Strasbourg: Committee on Local and Regional Democracy.

Conway, Margaret. 1991. *Political Participation in the United States*. Washington, DC: CQ Press (2end ed).

Corbetta, Piergiorgio e Arturo Parisi. 1987. *Il Calo Della Partecipazione Electtorale: Disaffezione Dalle Istituzioni o Crisi Dei Riferimenti Partitici?* Polis 1: 29-65.

Corbetta, Piergiorgio e Arturo Parisi. 1994. *Smobilitazione Partitica e Astensionismo Elettorale*. Polis 8: 423-443.

Costa, Dália. *A recolha de dados: técnicas utilizadas*. In Silvestre, H., Araújo, J. 2012. *Metodologia para a investigação social*. Lisboa. Escolar Editora. Pág. 75.

Cox, Gary W. e Micheal C. Munger. 1989. *Closeness, Expenditures and Turnout in the 1982 US House Elections*. American Political Science Review 83: pp. 217-223.

Corbetta, Piergiorgio e Arturo Parisi. 1987. *Il Calo Della Partecipazione Electtorale: Disaffezione Dalle Istituzioni o Crisi Dei Riferimenti Partitici?*. Polis 1: 29-65.

Craveiro, M. T. 1997. *A articulação entre planos e projectos: a experiência de Lisboa*. Revista Sociedade e Território. Porto, n. 27.

Dagger, R. (1981). Metropolis, memory, and citizenship. *American Journal of Political Science*, 25, 715–737.

Dahl, R. (1967). The City in the future of democracy. *American Political Science Review*, 61, 953–970.

Dahl, R. & Tufte, E. R. 1973. *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.

Dalton, Russel J. e Martin P. Wattenberg. 1993. *The Not So Simple Act of Voting*. In ed Ada W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, DC: American Political Science Association.

Dalton, Russel J. 1996. *Citizens Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Chatham, NY: Chatham House (2end ed).

Departament of Local Government and Communities. 2013. *Local Government Amalgamation Guide*. Government of Western Australia.

Dollery, Brian, and Lin Crase. *Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs*. *Urban Policy and Research* 22, no. 3 (2004): 265-275.

Dollery, Brian and Euan Fleming. *A conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in Australian local government*. *Urban Policy and Research* 24, no. 2 (2006): 271-282.

Dollery, Brian, Joel Byrnes, and Percy Allan. *Optimal structural reform in Australian local government: an empirical analysis of economies of scale by council function in New South Wales*. *Urban Policy and Research* 25, no. 4 (2007): 473-486.

Egmond, Marcel Van, Nan Dirk De Graaf e Cees Van Der Eijk. 1998. *Electoral Participation in the Netherlands: Individual and Contextual Influences*. European Journal of Political Research 34: 281-300.

Expresso. 2013. *Mapa autárquico após as eleições de 29-9-2013*. [Consultado a 16 fev. de 2015]. Disponível em: <http://www.expresso.sapo.pt/novo-mapa-autarquico-de-portugal=f833155>.

Filer, John E., Lawrence W Kenny e Rebecca B. Morton. 1993. *Redistribution, Income and Voting*. American Journal of Political Science 37: 63-87.

Franklin, Mark N. 1996. *Electoral Participation*. In L. LeDuc, R. Niemi e P. Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.

Franco, A. 1990. *A freguesia na organização do poder local. Aspectos financeiros*. In ANAFRE, ed., *Papel das freguesias na Administração Portuguesa*. Benedita: ANAFRE, pp.70-85.

Frade, C. 1999. *A componente ambiental no ordenamento do território*. Lisboa: Conselho Económico e Social.

Fontes, J., Terenas, N. 2013. *Das eleições autárquicas e dos eleitos locais em Portugal — Instituições e Conceitos*.

Glaser, William A. 1959. *The Family and Voter Turnout*. Public Opinion Quarterly 23 (4): 563-570.

Goldenberg, M. 1999. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record.

Governo de Portugal. 2011. *Documento Verde da Reforma da Administração Local*. Gabinete do Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares. [Consult. 5 junho 2014]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf.

Governo de Portugal. 2011. *Memorando*. Tradução da versão original e oficial em referência, de inglês para português. [Consult. 25 maio

2014].

Disponível

em:

http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf.

Grossman, P.J. 1989. *Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension*. Public Choice 62: 63-69.

Hajnal, G. 2001. *Hopes and reality: the first decade of the Hungarian local government system*. in: the eyes of the public, in: P. Swianiewicz (Ed.) Public Perception of Local Governments, pp.115–168 (Budapest: LGI – Open Society Institute).

Hendrick, R.M., B.S. Jimenez, and K. Lal. 2011. Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending? *Urban Affairs Review* 47(4): 467-510.

Hill, Kevin e Jonh Hughes. 1998. *Cyberpolitics - Citizen Activism in the Age of the Internet*. Maryland, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Hoffmann-Martinot, V. 2003. *The French Republic – one yet divisible?* In: N. Kersting, A. Vetter (eds.) Local Government Reform in Europe. Wiesbaden: VS Verlag.

INE. 2010. *Programa de Acção para os Censos 2011*. Pág. 139.

Ivanišević, Stjepan (2006). *Teritorijalna osnova lokalne samouprave (Territorial Basis of Local Self-Government)*. In: Ivan Koprivic (ed.) Javna uprava – nastavni materijali (Public Administration). Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.

Jackman, Robert W. 1987. *Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies*. American Political Science Review 81. Pág.: 405-423.

Jackman, Robert W. e Ross A. Miller. 1995. *Voter Turnout in the Industrial Democracies During the 1980s*. Comparative Political Studies 27 (4): Pág: 467-492.

Jornal de Notícias. *Eleições Autárquicas*. [Consultado a 5 fevereiro de 2015].Disponível em: <http://www.jn.pt/eleicoes/autarquicas>.

Kaiser, Claire. 2009. *The Effects of Amalgamations in Swiss Municipalities*. Schanzeneckstrasse 1, CH-3001 Bern.

Kjellberg, F. 1995. 'The Changing Values of Local Government', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540, 1, 40-50.

Kjellberg, Francesco. 1988. *Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia*. In B. Dente and Francesco Kjellberg. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.

Keating, Michael. 1995. *Size, Efficiency and Democracy Consolidation, Fragmentation and Public Choice*. Edited by David Judge, Gerry Stoker & Harold Wolman. London, Thousand Oaks, New Sage Publications.

Keating Michael. 1997. "The political economy of regionalism", in Keating M., Loughlin J. (Eds.), *The political economy of regionalism*, Frank Cass, London. Pág: 19-40.

Koprić, Ivan (2010a). *Teritorijalna organizacija Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava (Territorial Organisation of Croatia: Current Situation, Criteria for Rationality Assessment, and the Proposal for a New System)*. In: Nova lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj (The New Local and Regional Self-Government in Croatia). Zagreb: HAZU.

Koprić, Ivan. 2012. *Consolidation, Fragmentation, and Special Statuses of Local Authorities in Europe*. *Croatian and Comparative Public Administration*. 12(4): 1175-1196.

Lane, J. E. 2005. *Public Administration and Public Management – the principal-agent perspective*.

Lancelot, Alain. 1968. *L'Abstentionnisme Électoral en France*. Paris Armand Colin.

Lazarsfield, Paul, Bernard Berelson e Hazel Gaudet. 1944. *The People's Choice*. New York, NY: Columbia University Press.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi e Pippa Norris. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Lévy, P. 1997. *A 'netiqueta do ciberespaço': a reciprocidade é a moral implícita das comunidades virtuais*. Folha de São Paulo.

Local Government Amalgamation Guide. 2013. Government of Western Australia. Department of Local Government and Communities. Gordon Stephenson House.

Lorrain, D. 1997. *The expansion of the market*. in: D. Lorrain & G. Stoker (Eds) *The Privatization of Urban Services in Europe*, pp.1–26 (London: Pinter).

Loughlin, John and B. Guy Peters. 1997. *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization* In Michael Keating and John Loughlin (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. London, UK: Frank Cass. Pág: 41-62.

Malhotra, N. K. 2002. *Pesquisa de Marketing – uma orientação aplicada*. Tradução de Montingelli, Nivaldo e Farias, Alfredo Alves. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman.

Marlow, M.L. 1988. *Fiscal Decentralization and Government Size*. *Public Choice* 56(3): 259-269.

Marques A. P., Moreira R. 2012. *Governança e Territorialidades: Lógicas e Práticas na Administração Local*. Braga, Universidade do Minho.

Martins, M. 2001. *As Autarquias Locais na União Europeia*. Porto. Edições ASA, 1.ª Edição.

Marx, K., Engels, F. 1999. *Manifesto Comunista*. ed. Ridendo Castigat Mores. Disponível em: www.jahr.org.

Memoria Portuguesa. 2010. *Freguesia*. [Consult. 20 julho 2014]. Disponível em: <http://www.memoriaportuguesa.com/geo:freguesia>.

Milbrath, Lester W. e Madan L. Goel. 1977. *Political Participation: How and Why do People Get Involved in Politics*. Lanham, MD: University Press of America.

Ministério do Plano e de Administração do Território. 1987. *Carta Europeia de Autonomia Local - 1985*. Edição portuguesa: Lisboa.

Miranda, R. 2008. *50 anos da teoria pura das finanças públicas locais: Tiebout or not Tiebout, that's the question*. Universidade Federal de Minas Gerais – CEPEAD.

Montalvo, A. 2003. *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Almedina.

Monteiro, Nuno Peres. 1999. *Democracia Electrónica*. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.

Mouritzen, P. E. 1989. *City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited*. *European Journal of Political Research*, 17, Pág: 661–668.

Muzzio, D. & Tompkins, T. 1989. *On the size of the city council: Finding the mean*. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 37(3), Pág: 83–96.

Neves, Maria José L. Castanheira. 2004. *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra.

Newman, W. Lawrence. 2003. *Social research methods: Qualitative and quantitative approaches*. 5th ED. EUA: Allyn and Bacon.

Norris, Pippa. 2000. *Political Communication in Postindustrial Societies*. NY, Cambridge University Press.

Norris, Pippa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge MA: Cambridge University Press.

Oliveira, António Cândido. 1996. *História dos Municípios do Poder Local*. Círculo de Leitores e Autores, Lisboa.

Oliveira, António Cândido. 2005. *A Democracia Local*, Coimbra Editora, Coimbra.

Oliver, J. Eric. 2000. *City Size and Civic Involvement in Metropolitan America*. *American Political Science Review*. 94(2): 361-373.

Paddison, R. 2004. *Redrawing local boundaries: deriving the principles for politically just procedures*. in: J. Meligrana (Ed.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Pág:19–37 (Vancouver & Toronto: UBC Press).

Palacino, M.H.N. F. 2006. *A cooperação intermunicipal Portugal – Cabo Verde : análise dos seus contributos para o desenvolvimento dos municípios cabo-verdianos*. Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão.

Pateman, Carole. 1976. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

Perea, Eva A. 2002. *Individual Characteristics, Institutional Incentives and Electoral Abstention in Western Europe*. *European Journal of Political Research* 41: 643-673.

Pereira, A. 2001. *As Freguesias no Contexto da Administração Pública: Estudo da sua atividade e as representações dos presidentes de junta*. Braga. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Peters, G. and Pierre, J. 2001. *Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance*. *Policy & Politics* 29(2), Pág: 131-135.

P'la equipa BDJUR. 2010. *Constituição da República Portuguesa*. Edições Almedina, 3ª Reimpressão da edição de Outubro de 2009.

Platon. 2003. *Le Politique*. Paris, Flammarion.

Pollitt, C. 2002. «*The New Public Management in international Perspective: an analysis of impacts and effects*» in McLaughlin, Kate; Osborn, Stephen; Ferlie, Ewan(eds.), *New Public Management: Current trends and future prospects*. London, Routledge. Pág.: 274-292.

Powell, G. Bingham. 1986. *American Voter Turnout in Comparative Perspectives*. *American Political Science Review* 80: Pág: 17-43.

- Portela, I. M. 2003. *Um novo paradigma de Gestão Pública*. Braga.
- Portal do Eleitor. *Tipo de Eleições*. [Consult. 14 julho 2014]. Disponível em: [<http://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/TipoDeEleicoeseReferendos.aspx>].
- Przeworski, A., H. Teune. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York.
- Punch, K. 2000. *Developing Effective Research Proposals*. Ondon: Sage Publications.
- Real, I. C. 2003. *Descentralização e Reforma Administrativa*. Oeiras. CELTA EDITORA.
- Reflexo Digital. 2012. *Assembleia Municipal de Guimarães rejeita Reforma Administrativa*. [Consult. 30 maio 2015]. Disponível em: [<http://www.reflexodigital.com>].
- Reif, Karlheinz e Hermann Schmitt. 1980. *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Frame-Work for the Analysis of European Elections Results*. European Journal of Political Research, 8: 3-44.
- Rocha, J.A. 1997. *O Futuro da Governação Local*. Cadernos de Estudos Municipais nº 8, dezembro de 1997: Esboço de um Modelo de análise dos Municípios.
- Rocha, J.A. O. 2009. *Gestão pública e Modernização Administrativa*. Oeiras, INA.
- Rocha, J. A. Oliveira. 2011. *Gestão Pública, teorias modelos e prática*. Pág. 129.
- Rodrigues, Tavares e Araújo. 2011. *A Reorganização do Poder Local: Impactos financeiros do Documento Verde da Reforma da Administração Local*. NEAPP - Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas, da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.
- Rodrigues, Tavares e Araújo. 2009. *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Universidade do

Minho, Escola de Economia e Gestão - Tese de Doutoramento Ciências da Administração.

Rokkan, Stein. 1962. *The Comparative Study of Political Participation: Notes Toward a Perspective on Current Research*. In A. Ranney (ed.), *Essays on the Behavioral Study of Politics*. Urbana, IL: University of Illinois Press.

Rosenstone, Steven J. e Jonh M. Hansen. 1993. *Mobilization, Participation and Democracy in America*. New York, NY: Macmillan.

RTP. *Eleições Autárquicas*. [Consult. 5 fevereiro 2015]. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/eleicoes/autarquicas2013/>.

Rubenson, Daniel. 2005. *Community Heterogeneity and Political Participation in America Cities*. Comunicação preparada para a reunião da Canadian Science Association. Londres. 2-4 junho.

Sá, L. 200. *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*. Universidade Aberta, Lisboa.

Salgado, V. 2009. *A Orçamentação por Programas e a Boa Gestão*. Instituto universitário de Lisboa. Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas.

Sancton, A. 2003. *Why Municipal Amalgamations? Halifax, Toronto, Montreal*. University of Western Ontario.

Santos, Boaventura de Sousa (org.). 2003. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto, Afrontamento.

Santos, J. 1995. *Administração Local em números*. Lisboa. Direção-Geral da Administração Autárquica.

Sartori, G. 1993. *Qué Es la Democracia*. San Juan Tlihuaca, Tribunal Federal Electoral y Editorial Patria.

Schneider, M. 1986. *Fragmentation and the Growth of Local Government*. *Public Choice* 48(3): 255-263.

Silveira, P. 2013. *TRÊS POVOS, TRÊS ALDEIAS, UMA FREGUESIA: O projecto de um desenho da reforma administrativa local*. Covilhã. Universidade da Beira Interior.

Silvestre, H., Araújo, J. 2012. *Metodologia para a investigação social*. Lisboa. Escolar Editora.

Sousa, M. 1995. *Lições de direito Administrativo*. Rio de Mouro: Pedro Ferreira-Editor.

Stein, R., & Dillingham, G. 2004. *Political participation in an urbanized society*. Paper presented at the meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL.

Steiner, R. 2003. *The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland*. Bern. Routledge.

Strate, John, Charles J. Parrish, Charles D. Elder e Coit Ford III. 1989. *Life Span Civic Development and Voting Participation*. American Political Science Review 83: 444-464.

Swetlana, G. 1991. *Televisão e abertura: ensaio geral*. Revista Comunicação e Política.

Swianiewicz, Pawel. 2010. *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*. University of Warsaw , Warsaw, Poland.

Swianiewicz, P. 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments*. in: Central and Eastern Europe (Budapest: LGI – Open Society Institute).

Swianiewicz, P. & Herbst, M. 2002. *Economies and dis-economies of scale in Polish local governments*. in: P. Swianiewicz (Ed.) Consolidation or Fragmentation? Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Pág:219–292 (Budapest: LGI – Open Society Institute).

Swianiewicz, Pawel. 2010. *If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective*. Local Government Studies 36, no. 2. Pág: 183-203.

Swissinfo. 2010. *A maior fusão de municípios da Suíça*. [Consult. 01 dezembro 2014]. Disponível em: <http://www.swissinfo.ch/por/a-maior-fus%C3o-de-munic%C3%ADpios-da-su%C3%AD%A7a/7169628>.

Tavares, António F. e Camões, Pedro. 2008. "The Dynamics of Local Government Scale: Territorial Reforms in European Countries, 1950-1992." 4th TransAtlantic Dialogue on "The Status of Intergovernmental Relations and Multi-Level Governance in Europe and the US". Milão, Itália. 11-13 Junho. Publicado como NEAPP Working Paper Série IV (5).

Tavares, A., Rodrigues, M., Magalhães C. e Carr, J. 2012. *The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Portuguese Parishes*. International Political Science Association Conference Madrid.

Tavares, A. and Jered B. Carr. 2013. *So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density, and Growth on Local Civic Participation*. *Journal of Urban Affairs* 35 (3): 283-302.

Tiebout, C.M. 1956. *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy* 64(5): 416–424.

Topf, Richard. 1995. *Electoral Participation*. In Hans-Dieter Klingemann & Dieter Funchs (eds), *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.

Thoenig, J. C. 2006. *Sub-national government and the centralized state: a French paradox*. In: V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (eds.) *Comparing Public Sector Reforms in France and Germany*. Wiesbaden: VS Verlag.

UTRAT. 2012. *Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território - Município de Braga*.

UTRAT. 2012. *Parecer – Município de Guimarães*.

Verba Sidney e Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York, NY: Harper & Row.

Verba Sidney, Norman H. Nie e Jae-On Kim. 1978. *Participation and Political Equality: A Cross-National Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verba Sidney, Kay Schlozman, Henry Brady e Norman Nie. 1993. *Citizen Activity: Who Participates? What do They Say?*. American Political Science Review 87: 303-318.

Vetter, A. & Kersting, N. 2003. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (Opladen: Leske+Budrich).

Vojnovic, Igor. 2000. *The transitional impacts of municipal consolidations*. Journal of Urban Affairs 22, no. 4. Pág: 385-417.

Wikipedia. *Unidades territoriais Estatísticas de Portugal*. [Consult. 20 maio 2014]. Disponível: http://pt.wikipedia.org/wiki/Unidades_Territoriais_Estat%C3%ADsticas_de_Portugal.

Wolfinger, Raymon e Steven Rosenstone. 1980. *Who Votes? New Haven, CT*: Yale University Press.

Wollmann, Hellmut. 2004. *The Two Waves of Territorial Reforms of Local Governments in Germany*. In John Meligrana (ed.). *The Re-Drawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions*. Vancouver: UBC Press.

Wollmann, Hellmut. 2000. *Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves*. *Public Administration* 78 (4): 915-936.

Wollmann, Hellmut. 2011. *Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality*. HKJU – CCPA, god. 11., br. 3., str. 681–706.

Wollman, H. e Marcou, G. *n.d. Europa - United Cities and Local Governments*.

Yin, Robert K. 1989. *Case Study Research - Design and Methods*. Sage Publications Inc., USA.

Legislação

Diário da República, 1.ª série — N.º 62 — 28 de março de 2013. *ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: Declaração de Retificação n.º 19/2013.*

Diário da República, 1.ª série — N.º 19 — 28 de janeiro de 2013. *ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro.*

Diário da República, 1.ª série — N.º 105 — 30 de maio de 2012. *ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.*

Governo de Portugal. *Eixo 2: Organização do Território, Proposta de Lei Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, Pronúncia dos Órgãos Autárquicos.*

Quadro de Transferência de Atribuições e Competências Para as Autarquias Locais – Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Quadro de Competências e Regime Jurídico de Funcionamento dos Órgãos dos Municípios e das Freguesias – Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS. *Proposta de Lei n.º 44/XII.*

Lei-quadro da criação de municípios - Lei n.º 142/85, de 18 de Novembro de 1985.

Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, aprovou a lei das finanças locais, tendo sido retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de Fevereiro, e sofridas as alterações introduzidas pela lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro e lei n.º 64-B/2011 de 30 de Dezembro.

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Lei n.º 8/93, Regime Jurídico da Criação de Freguesias (redação vigente).

Lei n.º 11/82, de 2 de junho.

Lei n.º 19/98, de 28 de Abril.

Lei n.º 51-A/93, de 9 de julho.

Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro.

Lei n.º 172/99 de 21 de Setembro.

Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916.

Anexos

Anexo 1: PROJETO DE LEI N.º 320/XII/2.^a

Artigo 1.º

Objeto

1. A presente lei dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio.
2. A reorganização administrativa das freguesias é estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na lei n.º 22/2012, de 30 de maio, com as especificidades previstas na presente lei.

Artigo 2.º

Freguesias

1. Considera-se criada por agregação a freguesia cuja circunscrição territorial corresponda à área e aos limites territoriais das freguesias agregadas, nos termos do n.º2 do artigo seguinte.
2. Considera-se criada por alteração dos limites territoriais a nova freguesia cuja circunscrição territorial constitua o resultado de alterações das circunscrições territoriais de outras freguesias, independentemente da agregação destas.

Artigo 3.º

Criação e limites territoriais

1. São criadas as freguesias constantes das colunas B e C do anexo I da presente lei, que dela faz parte integrante.
2. A circunscrição territorial das freguesias criadas por agregação corresponde à área e aos limites territoriais das freguesias agregadas.
3. A circunscrição territorial das freguesias criadas por alteração dos limites territoriais, bem como das freguesias que foram objeto de mera alteração dos seus

limites territoriais são os que constam do anexo II da presente lei, que dela faz parte integrante.

4. Na coluna D do anexo I são identificadas as freguesias que resultam da aplicação da presente lei.

Artigo 4.º

Cessaçãõ jurídica e identidade

A criação de uma freguesia por agregação determina a cessação jurídica das autarquias locais agregadas nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 9.º, sem prejuízo da manutenção da sua identidade histórica, cultural e social, conforme estabelece a lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Artigo 5.º

Sedes das freguesias

1. No prazo de 90 dias após a instalação dos órgãos que resultem das eleições gerais das autarquias locais de 2013, a assembleia de freguesia delibera a localização da sede.
2. A assembleia de freguesia deve comunicar a localização da sede à Direção-Geral das Autarquias Locais para todos os efeitos administrativos relevantes.
3. Na ausência da deliberação ou comunicação referidas nos números anteriores e enquanto estas não se realizarem, a localização das sedes das freguesias é a constante da coluna E do anexo I à presente lei.

Artigo 6.º

Transmissão global de direitos e deveres

1. A freguesia criada por agregação integra o património mobiliário e imobiliário, os ativos e passivos, legais e contabilísticos, e assume todos os direitos e deveres, bem como as responsabilidades legais, judiciais e contratuais das freguesias agregadas.

2. O disposto no número anterior inclui os contratos de trabalho e demais vínculos laborais nos quais sejam parte as freguesias agregadas.
3. A presente lei constitui título bastante para todos os efeitos legais decorrentes do disposto nos números anteriores, incluindo os efeitos matriciais e registrais.
4. O Governo regula a possibilidade de os interessados nascidos antes da entrada em vigor da presente lei solicitarem a manutenção, no respetivo assento de nascimento, da denominação da freguesia onde nasceram.

Artigo 7.º

Comissão instaladora da freguesia criada por alteração dos limites territoriais

1. A instituição da freguesia criada por alteração dos limites territoriais, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, será realizada por uma comissão instaladora que funcionará no período de quatro meses que antecede o termo do mandato autárquico em curso.
2. Para o efeito consignado no número anterior, cabe à comissão instaladora promover as ações necessárias à instalação dos órgãos autárquicos da nova freguesia e executar todos os demais atos preparatórios estritamente necessários à discriminação dos bens, direitos e obrigações, bem como das responsabilidades legais, judiciais e contratuais a transferir para a nova freguesia.
3. A comissão instaladora é nomeada pela câmara municipal com a antecedência mínima de 15 dias sobre o início de funções nos termos do n.º 1 do presente artigo, devendo integrar, em igual número:
 - a) Cidadãos eleitores da área da freguesia criada por alteração dos limites territoriais;
 - b) Membros dos órgãos deliberativo e executivo, quer do município, quer da freguesia criada por alteração dos limites territoriais.
4. Na designação referida na alínea a) do número anterior, serão considerados os resultados das últimas eleições para as assembleias de freguesia de onde a freguesia criada por alteração dos limites territoriais foi originada.

Artigo 8.º

Recursos financeiros

1. As transferências financeiras do Estado para as freguesias criadas por agregação são de montante igual à soma dos montantes a que cada uma das freguesias agregadas tinha direito no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).
2. É aumentada em 15%, até ao final do mandato iniciado com a realização das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 2013, a participação no FFF da freguesia criada por agregação através de pronúncia da assembleia municipal, nos termos do disposto na lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Artigo 9.º

Entrada em vigor e produção de efeitos

1. A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.
2. Na preparação e realização das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 2013 em Portugal continental são consideradas as freguesias constantes da coluna D do anexo I à presente lei.
3. As freguesias agregadas e as que derem origem a freguesias criadas por alteração dos limites territoriais, constantes da coluna A do anexo I, mantêm a sua existência até às eleições gerais para os órgãos das autarquias locais de 2013, momento em que será eficaz a sua cessação jurídica.
4. Fica excluído do âmbito da presente lei o disposto no n.º 4º do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 18.º da lei n.º 22/2012, de 30 de maio, bem como na lei n.º 56/2012, de 8 de novembro.

Palácio de São Bento, 28 de novembro de 2012

Anexo 2: Reorganização Administrativa do território do Município de Braga

Diário da República, 1.ª série – N.º 19 – 28 de janeiro de 2013 (Lei N.º 11 – A/2013)

Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação
-----------------------------	---

Arentim	União das Freguesias de Arentim e Cunha
Cunha	
Braga (Maximinos)	União das Freguesias de Braga (Maximinos, Sé e Cividade)
Braga (Sé)	
Braga (Cividade)	
Braga (São José de São Lázaro)	União das Freguesias de Braga (São José de São Lázaro e São João do Souto)
Braga (São João do Souto)	
Cabreiros	União das Freguesias de Cabreiros e Passos (São Julião)
Passos (São Julião)	
Celeirós	União das Freguesias de Celeirós, Aveleda e Vimieiro
Aveleda	
Vimieiro	
Crespos	União das Freguesias de Crespos e Pousada
Pousada	
Escudeiros	União das Freguesias de Escudeiros,

Penso (Santo Estêvão)	Penso (Santo Estêvão e São Vicente)
Penso (São Vicente)	
Este (São Pedro)	União das Freguesias de Este (São Pedro e São Mamede)
Este (São Mamede)	
Ferreiros	União das Freguesias de Ferreiros e Gondizalves
Gondizalves	
Guisande	União das Freguesias de Guisande e Oliveira (São Pedro)
Oliveira (São Pedro)	
Lomar	União das Freguesias de Lomar e Arcos
Arcos	
Merelim (São Paio)	União das Freguesias de Merelim (São Paio), Panoias e Parada de Tibães
Panoias	
Parada de Tibães	
Merelim (São Pedro)	União das Freguesias de Merelim (São Pedro) e Frossos
Frossos	

Morreira	União das Freguesias de Morreira e Trandeiras
Trandeiras	
Nogueira	União das Freguesias de Nogueira, Fraião e Lamações
Fraião	
Lamações	
Nogueiró	União das Freguesias de Nogueiró e Tenões
Tenões	
Real	União das Freguesias de Real, Dume e Semelhe
Dume	
Semelhe	
Santa Lucrecia de Algeriz	União das Freguesias de Santa Lucrecia de Algeriz e Navarra
Navarra	
Vilaça	União das Freguesias de Vilaça e Fradelos
Fradelos	

**Freguesias não sujeitadas a
agregação**

Adaúfe

Braga (São Vicente)

Braga (São Vítor)

Espinho

Esporões

Figueiredo

Gualtar

Lamas

Mire de Tibães

Padim da Graça

Palmeira

Pedralva

Priscos

Ruilhe
Sequeira
Sobreposta
Tadim
Tebosa

Anexo 3: Reorganização Administrativa do território do Município d

Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação
Guimarães (Oliveira do Castelo)	União das Freguesias de Oliveira, São Paio e São Sebastião
Guimarães (São Paio)	
Guimarães (São Sebastião)	
Candoso (Santiago)	União das Freguesias de Candoso São Tiago e Mascotelos
Mascotelos	
Airão (Santa Maria)	União das Freguesias de Airão Santa

Vermil	Maria, Airão São João e Vermil
Airão (São João Baptista)	
Sande (Vila Nova)	União das Freguesias de Sande Vila Nova e Sande São Clemente
Sande (São Clemente)	
Abação (São Tomé)	União das Freguesias de Abação e Gémeos
Gémeos	
Atães	União das Freguesias de Atães e Rendufe
Rendufe	
Tabuadelo	União das Freguesias de Tabuadelo e São Faustino
São Faustino	
Conde	União das Freguesias de Conde e Gandarela
Gandarela	
Selho (São Lourenço)	União das Freguesias de Selho São Lourenço e Gominhães
Gominhães	
Serzedo	União das Freguesias de Serzedo e Calvos

Calvos	
Briteiros (Santo Estêvão)	União das Freguesias de Briteiros Santo Estêvão e Donim
Donim	
Souto (São Salvador)	União das Freguesias de Souto Santa Maria, Souto São Salvador e Gondomar
Souto (Santa Maria)	
Gondomar	
Prazins (Santo Tirso)	União das Freguesias de Prazins Santo Tirso e Corvite
Corvite	
Briteiros (São Salvador)	União das Freguesias de Briteiros são Salvador e Briteiros Santa Leocádia
Briteiros (Santa Leocádia)	
Sande (São Lourenço)	União das Freguesias de Sande São Lourenço e Balazar
Balazar	
Leitões	União das Freguesias de Leitões, Oleiros e Figueiredo
Oleiros	
Figueiredo	

Arosa	União das Freguesias de Arosa e Castelões
Castelões	

Freguesias não sujeitadas a agregação
Aldão
Azurém
Barco
Brito
Caldelas
Candoso (São Martinho)
Costa
Creixomil
Fermentões
Gonça

Gondar
Guardizela
Infantas
Longos
Lordelo
Mesão Frio
Moreira de Cónegos
Nespereira
Pencelo
Pinheiro
Polvoreira
Ponte
Prazins (Santa Eufémia)
Ronfe
Sande (São Martinho)

São Torcato
Selho (São Cristóvão)
Selho (São Jorge)
Serzedelo
Silvares
Urgeses

