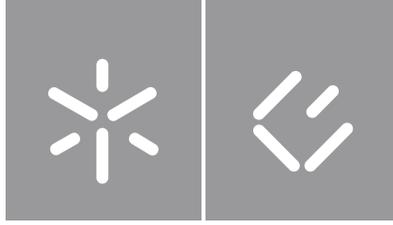




Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Carlos Maria Barros Leite da Cunha Coutinho

O efeito da fusão de freguesias na participação eleitoral das circunscrições agregadas



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Carlos Maria Barros Leite da Cunha Coutinho

**O efeito da fusão de freguesias
na participação eleitoral das
circunscrições agregadas**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública
Gestão Pública e Políticas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Miguel Rodrigues

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada. Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do Repositório UM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Agradecimentos

Um tradicional provérbio africano reza do seguinte modo: “Se quer ir depressa, vá sozinho. Se quer ir longe, vá em grupo”. Se a esta premissa somarmos outra, desta vez portuguesa, de que “depressa e bem, não há quem”, deduzimos como conclusão que é mais frutífero caminhar-se acompanhado do que isoladamente. Assim é, parece-me, em todos os domínios da vida, sejam eles pessoais, profissionais ou académicos. Foi também, indubitavelmente, o caso, não só na elaboração da presente tese, como do decorrer de todo o Mestrado em Administração Pública que tive o gosto de fazer entre os anos de 2017 e 2020. Os obstáculos e adversidades com que me debati ao longo deste percurso, na difícil compatibilização do mestrado, seja com a atividade profissional de advogado no Porto, seja com a preparação do meu casamento e a subsequente mudança para a Alemanha, só foram ultrapassadas com o apoio incondicional de todos os que em seguida mencionarei.

Em primeiro lugar tenho de dirigir o meu agradecimento público à minha trave mestra; ao bastião das minhas forças, mesmo quando já não acredito nelas; ao mastro e vela, sem os quais teria navegado tantas vezes sem norte. Por outras palavras, um profundo obrigado à minha mulher, Maria, cujo apoio, companheirismo, amizade e entrega foram absolutamente imprescindíveis para conseguir concretizar este projeto a que me propus.

Agradeço muito aos meus pais e irmãos, pela força que sempre me deram e compreensão e amparo que sempre me estenderam. Estou ciente de que, durante o período em que decorreu este Mestrado o meu feitio e cansaço não foram fáceis de aguentar, mas nunca deixaram de ser os ouvidos que precisei, nem de dar os conselhos que em cada momento fui necessitando. Sem eles não teria conseguido fazer este Mestrado. Aos meus avós, tios e primos, com cujo apoio pude sempre contar e que, de uma forma ou de outra, foram sempre procurando fazer-se presentes, o meu muito obrigado.

Quero também agradecer muito à minha nova família, com que fui agraciado por casamento, mas da qual já me sentia parte ainda antes do enlace. Os meus sogros, cunhados e sobrinhos, todos eles desempenharam um papel muito importante durante este período e foram incansáveis no incentivo e motivação.

É imperioso que dirija também o meu sincero agradecimento àqueles de quem tenho a sorte de ter a sua amizade – e eles sabem quem são. Os desabafos, os desafios para sair da rotina diária, o apoio constante e a preocupação sempre demonstrada, bem como o estímulo para seguir sempre adiante, tudo foi de enorme relevância para mim neste período de maior provação.

E naturalmente, não posso deixar de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Miguel Rodrigues, que desde a primeira hora revelou ser aquilo que mais admiro num Professor. Desde o princípio que saltou à vista a sua dedicação aos alunos e à sua função, bem como a disponibilidade para ajudar em qualquer circunstância. Felizmente, tive a sorte de me ter aceitado como seu orientando e pude assistir de perto e beneficiar destas suas características.

A todos, muito obrigado.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e respeitei o Código de Conduta ética da Universidade do Minho.

O efeito da fusão de freguesias na participação eleitoral das circunscrições agregadas

Resumo

A literatura científica tem dedicado bastante atenção ao estudo da participação eleitoral, tendo enumerado diversos fatores que exercem influência naquele indicador. Entre eles, o tamanho das circunscrições territoriais tem ocupado um lugar central no debate académico. As posições divergem quanto às consequências que o tamanho gera na participação, havendo quem considere que a maior dimensão promove a participação eleitoral dos cidadãos e, inversamente, quem entenda que é o menor tamanho que surte tal efeito.

Na presente tese, pretende-se analisar os efeitos do aumento do tamanho de jurisdições na participação eleitoral dos cidadãos dessas comunidades, tendo por base a reforma territorial (RT) que teve lugar em Portugal entre os anos de 2012 e 2013, que procedeu ao aumento do tamanho de freguesias por via do mecanismo de agregação ou fusão. Para tal, adota-se a perspetiva segundo a qual o aumento do tamanho das jurisdições tem como consequência um decréscimo na participação eleitoral dos cidadãos, em virtude da diminuição do peso relativo de cada voto, do enfraquecimento dos laços comunitários, entre outros fatores.

A particularidade deste trabalho refere-se ao facto de o mesmo incidir apenas sobre freguesias que foram efetivamente objeto de fusão, visando-se relacionar a participação eleitoral com as diferenças de tamanho entre as autarquias locais agregadas, por um lado, bem como com a sua participação anterior, por outro. Para cumprir este desiderato, recorre-se aos dados disponíveis referentes ao distrito do Porto no que respeita às eleições autárquicas de 2009 e 2013 – respetivamente, as eleições imediatamente anteriores e posteriores à aludida reforma territorial. Em obediência à linha de raciocínio acima referida, se a Participação Eleitoral (PE) diminui com a agregação, é provável que essa diminuição tenha assumido proporções menores nas jurisdições de maior dimensão e, inversamente, maiores nas freguesias de dimensão inferior.

Recorrendo-se a uma análise do tipo painel, os resultados demonstram que a reforma territorial está associada a uma diminuição da participação eleitoral nas freguesias, em especial naquelas que tinham à partida menor tamanho, quando comparando com a dimensão total das uniões de freguesias que as abrangeram.

Palavras-chave: Freguesia, Fusão, Participação Eleitoral, Reforma Territorial, Tamanho.

The effect of parishes' merger in the electoral participation of the merged jurisdictions

Abstract

The scientific literature has devoted much attention to the study of electoral participation, having listed several factors that influence that indicator. Among them, the size of the territorial circumscriptions has occupied a central place in the academic debate. The positions differ as to the consequences that size generates in participation, with some authors who consider that the larger dimension promotes the electoral participation of citizens and, conversely, those who understand that it is the smallest size that has such an effect.

In this thesis, we intend to analyse the effects of the increase in the size of jurisdictions on the electoral participation of the citizens of these communities, based on the territorial reform that took place in Portugal between the years 2012 and 2013, through which the size of parishes was augmented via an aggregation or merger mechanism. To this end, the perspective that the increase in the size of the jurisdictions results in a decrease in the electoral participation of citizens is adopted. That is expected to happen due to the decrease in the relative weight of each vote, the weakening of community ties, among other aspects.

This work's specific feature resides on the fact that it focuses only on jurisdictions that were actually reformed, intending to relate the electoral turnout with the differences in size between the merged parishes, on one side, as well as with their previous turnout levels, on the other. So as to fulfil this purpose, data referring to Porto's district regarding the local elections of 2009 and 2013 is used – respectively the local elections immediately preceding and immediately after the said territorial reform.

According to the abovementioned line of reasoning, if the PE decreases with the aggregation, it is likely that this decrease has assumed smaller proportions in the larger jurisdictions and, conversely, greater percentages in the smaller parishes. On the other hand, the turnout of 2013 can be explained by the turnout rate that occurred in 2009 and, as such, it could possibly correspond to a trend of that specific electorate.

Making use of a panel analysis, the results show that the territorial reform is associated to a decrease in turnout in parishes, especially in those that had smaller sizes, when compared to the total size of the amalgamation that involved those jurisdictions.

Keywords: Electoral Turnout, Merger, Parish, Size, Territorial Reform.

Índice Geral

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Declaração de integridade	v
Resumo.....	vi
The effect of parishes' merger in the electoral participation of the merged jurisdictions	vii
Abstract.....	vii
Índice Geral.....	viii
Abreviaturas e Siglas	x
Índice de Figuras.....	xi
Índice de Tabelas	xii
Introdução.....	13
Capítulo I – A Participação eleitoral.....	17
1. O conceito de Participação Eleitoral.....	17
2. Os fatores determinantes da participação eleitoral	19
3. Fatores sociais e psicológicos.....	23
4. Fatores político-institucionais.....	26
5. Os fatores racionais da participação eleitoral	29
5.1. A racionalidade na participação eleitoral	29
5.2. O Paradoxo do voto	30
5.3. A racionalidade revista.....	32
Capítulo II – A dimensão das circunscrições, a sua fusão e a participação eleitoral.....	35
1. Delimitação conceptual	35
2. Argumentos favoráveis à fusão de jurisdições	38
3. Fatores negativos associados à fusão de jurisdições	40
Capítulo III – Contexto de Análise: a reforma territorial de 2012-2013	46
1. A freguesia como unidade territorial	46
2. Os termos da reforma territorial de 2012-2013	50
Capítulo IV – Metodologia	59
1. Estudo, Pergunta de Investigação, Hipóteses, Desenho.....	59
2. Dados, Recolha e Análise	60
Capítulo V – Resultados.....	66
Capítulo VI – Conclusões	71
1. Conclusões.....	71
2. Limitações	73

3. Hipóteses Futuras	74
Legislação e Documentos Oficiais	75
Bibliografia	76

Abreviaturas e Siglas

CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
CRP	Constituição da república portuguesa
CNE	Comissão Nacional de Eleições
DVRAL	Documento Verde da Reforma da Administração Local
GT	Grupo Técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias
MoU	Memorando de Entendimento
PE	Participação eleitoral
RJAL	Regime jurídico das autarquias locais
RT	Reforma territorial
UE	União Europeia
UT	Unidade Técnica

Índice de Figuras

Figura 1 - Evolução das transferências do Orçamento do Estado para as freguesias, excluindo Lisboa	54
Figura 2 - Evolução do número de Freguesias em Portugal.....	56
Figura 3 - Número de freguesias mantidas após a reforma territorial, em percentagem.....	58
Figura 4 - Comparação da evolução da Participação Eleitoral entre fusões de freguesias de dimensão diferente e dimensão semelhante, por referência aos anos de 2009 e 2013.....	66

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Sistematização dos fatores identificados na literatura como tendo influência na participação eleitoral.....	22
Tabela 2 - Comparação de atribuições entre a Freguesia e o Município.....	50
Tabela 3 - Efeito da reforma territorial no número e características das Freguesias.	57
Tabela 4 – Freguesias abrangidas pela Reforma Territorial, distribuídas pelos concelhos do distrito do Porto a que pertencem.	63
Tabela 5 - Resultados da estimação do modelo de análise em painel.....	67
Tabela 6 – Resultados do Teste de Hausman para os modelos 1 e 2	68
Tabela 7 - Resultados do Teste de Hausman para os modelos 3 e 4.....	69

Introdução

No ano de 2011, Portugal requereu e foi sujeito a um programa de assistência económica e financeira, no âmbito do programa europeu de estabilização, aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010. Os termos do programa foram determinados e reduzidos a escrito num Memorando de Entendimento (por extenso, Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica), subscrito pelo Estado Português e pela tríade de entidades composta pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (mais conhecida por *Troika*).

Neste Memorando de Entendimento ficaram previstas as condições que Portugal teria de cumprir para beneficiar do financiamento previsto, figurando entre elas a obrigação de o país reorganizar e reduzir o número de autarquias locais. No entender da *Troika*, os 308 municípios e 4.269 freguesias em que se encontrava distribuído, à data, o território nacional, eram excessivos. De acordo com o que ficou a constar do Memorando de Entendimento (MoU), a redução prevista deveria lograr o reforço da prestação do serviço público, aumentar a eficiência e reduzir custos.

No seguimento do MoU, Portugal promoveu a acordada reforma territorial, posta em prática, nomeadamente, através da aprovação das Lei 2/2012, de 30 de setembro e 11-A/2013, de 28 de Janeiro, entre outros diplomas legais. Apesar de o Memorando fazer referência, quer a municípios, quer a freguesias – os dois tipos de autarquias locais existentes em Portugal –, o certo é que a reforma a que o país procedeu ficou circunscrita às últimas.

Assim, no ano de 2013, através da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, promoveu-se, em Portugal, uma “*reorganização administrativa do território das freguesias*” que, de acordo com o artigo 1º desta lei, foi “*estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais*”. Aquele diploma legal colocou em prática o regime jurídico geral que já tinha sido aprovado pela Lei n.º 2/2012, de 30 de Maio, na qual se determinava que os objetivos da fusão de freguesias consistiam, nomeadamente, na promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local; no alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos; na melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos prestados pelas freguesias às populações; e na promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias (artigo 2.º).

A reorganização territorial concretizou-se, fundamentalmente, na agregação (ou fusão) de freguesias, sendo que, aquando da sua conclusão, o país tinha reduzido das anteriores 4.269 para as atuais 3.092 – uma diminuição na ordem dos 27%. Surgiram, portanto, no território nacional, novas

freguesias, de tamanho e população superior, em resultado da agregação de circunscrições pré-existentes.

A fusão de freguesias teve, portanto, motivações eminentemente económicas, visando a melhoria da prestação de serviços públicos e a redução da despesa do Estado. De fora ficaram considerações de cariz mais político, nomeadamente quanto aos potenciais custos políticos de tal reforma territorial (Rodrigues e Meza 2018).

Ora, a este respeito, não é de somenos importância ter presente que em Portugal, à semelhança do que acontece na maioria das democracias hodiernas, os atos eleitorais têm sido caracterizados por elevadas taxas de abstenção. O exemplo mais dramático foi o das eleições europeias de 2014, onde a participação eleitoral se limitou a uma taxa de 33%. As eleições locais, ainda assim, têm apresentado participações eleitorais superiores, as quais, nos últimos dez anos, rondaram os 60% (Rodrigues e Meza 2018). Contudo, nas eleições autárquicas de 2013 – as primeiras que tiveram lugar após a concretização da reforma territorial em apreço – foi registado um novo mínimo histórico de participação eleitoral, na ordem dos 53% (Rodrigues e Meza 2018).

Perante tais circunstâncias, é natural e importante que se questione se a diminuição da participação eleitoral foi causada ou, pelo menos, se está de algum modo associada à agregação de freguesias que ocorreu previamente às eleições de 2013.

A reforma territorial portuguesa de 2012-2013 configura, assim, uma oportunidade de ouro para visitar e contribuir para o debate que há muito ocupa a literatura académica em torno da questão sobre o tamanho ótimo das jurisdições e da relação entre tamanho e democracia.

De um modo geral, no âmbito desta discussão, os autores distribuem-se em posições dicotómicas, entre os que defendem a existência de circunscrições territoriais¹ de maior dimensão e os que apregoam o contrário. Relativamente aos fundamentos apresentados, grosso modo, existem autores que atribuem maior relevo aos argumentos de cariz económico, enquanto outros privilegiam os de natureza política – nomeadamente, mas não só, os efeitos do tamanho na participação eleitoral.

Destarte, a reforma territorial seguiu de perto a linha argumentativa com muita tradição na literatura científica, nos termos da qual, em síntese, o aumento do tamanho das autarquias em consequência da sua agregação permite a criação e aproveitamento de economias de escala, entre outros benefícios de cariz económico (Kjær e Elklit 2007, Tanguay e Wihry 2008, Swianiewicz 2010).

Porém, avultam na literatura autores e evidência científica que apontam para que jurisdições de maior dimensão estejam associadas a taxas inferiores de participação eleitoral, bem como de outros

¹ Denominação mais genérica que, a par de «jurisdições», também se pode utilizar para o conceito de autarquia local.

tipos de participação dos cidadãos na vida cívica e política (Oliver 2000). Entre os argumentos avançados estão, por exemplo, a diminuição do peso relativo de cada voto no resultado eleitoral, ou o enfraquecimento dos laços sociais entre outros. Ainda assim, há também, e em grande número, quem considere que a participação eleitoral tem tendência a aumentar com o incremento da dimensão das circunscrições territoriais, defendendo que as autarquias mais pequenas têm, elas sim, um efeito inibidor da participação (Kelleher e Lowery 2004).

Os estudos que já têm sido desenvolvidos em Portugal sobre esta matéria parecem apontar para que, no caso concreto da reforma territorial a que se vem aludindo, a fusão de freguesias tenha gerado uma diminuição da participação eleitoral (Rodrigues e Meza 2018, Rodrigues e Tavares 2020).

O carácter distintivo da presente dissertação, porém, prende-se com a característica da amostra seleccionada e com a exegese visada. Com efeito, a análise a que aqui se procede incide unicamente em freguesias que foram efetivamente objeto de fusão, deixando-se propositadamente de fora as que não sofreram qualquer alteração por efeito da reforma territorial referida. Esta distinção e opção permitem, assim, que se concentre o exercício analítico em saber se foram diferentes ou idênticos os efeitos produzidos pela reforma nas freguesias agregadas. Por outras palavras, e adiantando o que será melhor densificado nos capítulos seguintes, atendendo ao facto de que as freguesias agregadas tinham dimensões distintas, parece possível que os efeitos da fusão de freguesias ao nível desta participação tenham tido um impacto também ele dispar entre elas. Tal pode suceder, por exemplo, em linha com o argumento de Downs (1957) do eleitor racional, em virtude de a diferença na importância relativa de cada voto ter expressões diferentes consoante o tamanho original da freguesia, previamente à agregação, e a sua dimensão final, após a mesma. Será, por isso, interessante apurar se as freguesias de menor tamanho sofreram um impacto maior no número de votos registados do que as de maior dimensão. Por esse motivo, a pergunta de investigação que nos orienta pode ser formulado do seguinte modo: qual o efeito da reforma territorial de 2012-2013 na participação eleitoral das freguesias objeto de fusão?

Para responder à pergunta, recorre-se aos dados da participação eleitoral, distribuídos por freguesia, relativamente ao distrito do Porto, referentes às eleições autárquicas de 2009 e de 2013, ou seja, respetivamente, o ato eleitoral imediatamente anterior e posterior à implementação da reorganização territorial. Esta análise comparativa é possível em virtude de a distribuição de mesas de voto não ter sofrido qualquer alteração na sequência da agregação de freguesias. Ou seja, não obstante a existência de um menor número de freguesias em 2013 face a 2009, a distribuição de mesas de voto continuou a corresponder à anterior disposição geográfica das freguesias previamente à sua fusão, como

se a mesma não se tivesse verificado. Não se centralizaram, por isso, todas as mesas de voto numa secção única, o que dificultaria de sobremaneira a comparação a que se procede neste trabalho.

Capítulo I – A Participação eleitoral

1. O conceito de Participação Eleitoral

A quantidade avultada de publicações científicas que recorre à participação eleitoral para medir a participação política dos cidadãos é demonstrativa da sua importância. Para tal contribui certamente o pressuposto presente na generalidade da literatura de que a participação eleitoral traduz a qualidade da democracia (Rodrigues e Meza 2018). Essa ideia está também presente em Mansley e Demšar (2015), que defendem que “a participação eleitoral é uma medida importante da saúde de uma democracia liberal”.

Genericamente, uma taxa elevada de participação eleitoral é vista como sinónimo de uma democracia saudável. Pelo contrário, uma fraca mobilização às urnas é tida como indício de falta de interesse dos cidadãos relativamente à democracia.

Não obstante, convém ter em conta que não é unânime a interpretação da circunstância inversa. Há quem considere que mesmo uma participação eleitoral alta, se for acompanhada de baixa competitividade, pode ser entendida como falta de democracia (Caren 2007).

O certo é que a participação eleitoral é a forma mais comum de atividade política em democracia. De acordo com Wang (2013), uma baixa taxa de participação eleitoral configura uma ameaça para a democracia porque esta depende da participação dos eleitores para a eleição dos representantes políticos. Além disso, essa forma de atividade política é essencial para a responsabilização desses mesmos representantes pelas políticas prosseguidas durante um mandato. É esta importância do voto que justifica que a investigação tenha dedicado muita atenção a determinar os fatores que influenciam a decisão de cada eleitor de se deslocar ou não às urnas num ato eleitoral (Wang 2013).

A propósito da participação eleitoral, o primeiro problema que se coloca é o da própria definição do conceito, uma vez que o mesmo não é utilizado de forma unívoca pelos académicos. As diferenças são tributárias, de um modo geral, das diferentes regras a que os países sujeitam o ato de votar. A montante deste problema conceptual está, contudo, a distinção entre as variantes do conceito de *participação*. Com efeito, os autores que se dedicam ao estudo dos fatores que influenciam a participação dos cidadãos distinguem entre *participação política*, *participação cívica* e *participação eleitoral*.

Começando pelas duas primeiras – política e cívica –, Tavares e Carr (2013), por exemplo, recorrem a David Campbell (2006) para distingui-los e clarificá-los. Este último sustenta que os dois tipos de participação constituem, na verdade, os dois extremos de um mesmo *continuum*. Nesse sentido, se a primeira assume uma natureza pacífica (Verba e Nie 1987), a segunda implica, regra geral, um conflito sobre as políticas a prosseguir. Para demonstrar este raciocínio, os autores dão o exemplo eloquente de um hipotético apoio de um cidadão aos bombeiros voluntários. Para este efeito, o cidadão tanto pode optar por fazer um donativo privado – participação cívica – ou votar num candidato que se proponha a apoiar os bombeiros voluntários através de gastos públicos – participação política. Independentemente do modo de atuar escolhido, os autores defendem que o cidadão estará sempre a contribuir para a “resolução de um problema de ação coletiva” (Tavares e Carr 2013).

O facto de grande parte dos artigos publicados atribuírem muita importância à participação eleitoral e política como indicadores da participação cívica é objeto de críticas, já que esta pode implicar ou estar associada a uma multiplicidade de outros comportamentos (Tavares e Carr 2013).

No mesmo sentido apontam Rodrigues e Meza (2018), que referem que a participação cívica e política pode ser manifestada através de outras ações além do voto. Com efeito, aquelas podem ser também analisadas trazendo-se à colação a participação dos cidadãos em partidos políticos, organizações não- governamentais, think-tanks, entre outros. Também estas são formas através das quais os indivíduos atuam com vista a influenciarem as políticas públicas a implementar.

Uma outra perspetiva sobre o conceito de *participação* pode ser também encontrada em Hawkins et. al. (1971). Dentro do conceito de participação, estes académicos distinguem entre as formas de participação aceitáveis pelo sistema – de que o voto é exemplo – e as formas inaceitáveis – como protestos de rua. Aliás, a este respeito, sugerem que as pessoas que não confiam nas instituições podem participar até mais do que os que confiam, ainda que sob formas antissistema. (Hawkins, Marando e Taylor 1971).

Não obstante as críticas, o recurso mais frequente à participação eleitoral como indicador tem uma explicação. Efetivamente, os demais expedientes de participação cívica e política trazem consigo a maior dificuldade em traduzi-las em medidas comparativas (Rodrigues e Meza 2018). Não obstante as limitações assumidas pela literatura relativamente ao indicador *participação eleitoral*, o certo é que a mesma é vista como um indicador disponível e que apresenta utilidade para testar hipóteses que, de outro modo, não seria possível concretizar.

Mas mesmo o conceito de participação eleitoral apresenta-se com *nuanças* no seio da literatura. Com efeito, apesar de, à primeira vista, o conceito de *turnout*, ou participação eleitoral, parecer evidente, a verdade é que abundam na literatura definições distintas. Geys (2006a) identifica, pelo menos, cinco conceitos diferentes a que a literatura científica recorre. São elas: o número absoluto de votos exercidos; o número de votantes sobre a população com idade para votar; o número de votantes sobre o número de votantes elegíveis – acontece quando existem outras condições de elegibilidade além da idade, como a eventual perda de direitos políticos na sequência de uma sentença criminal ou de incapacidade legalmente reconhecida; o número de votantes sobre o número de eleitores registados (a diferença entre esta e a anterior não é clara), modalidade de que se socorre, por exemplo, Stockemer (2013); e o número de votos sobre a dimensão do eleitorado – ainda que sejam apresentadas reservas quanto ao conceito algo vago de “eleitorado” (Geys 2006a). Regra geral, portanto, os artigos apresentam o conceito sob a forma de um rácio. Há, todavia, artigos nos quais o conceito de participação não é descrito de forma clara (Geys 2006a).

Caren (2007) mede o conceito de participação eleitoral através da percentagem de cidadãos com idade igual ou superior a 18 anos que votou. Esta medida parece funcionar para a presente tese, uma vez que o registo como eleitor é automático com o cumprimento do décimo oitavo aniversário.

Tendo em conta o que se expôs, esclarece-se que, no caso desta tese, o seu objetivo concreto é medir unicamente o conceito participação eleitoral. Não se pretende, pois, proceder a extrapolações relativamente a outras formas possíveis de participação e que foram acima brevemente enunciadas.

2. Os fatores determinantes da participação eleitoral

Atendendo à relevância que é atribuída à participação eleitoral nos regimes democráticos, a literatura científica tem dedicado muito do seu estudo a identificar e analisar os fatores que a determinam ou influenciam.

A participação eleitoral é a forma mais comum de atividade política em democracia. De acordo com Wang (2013), uma baixa taxa de participação eleitoral configura uma ameaça para a democracia porque esta depende da participação dos eleitores para a eleição dos representantes políticos. Além disso, essa forma de atividade política é essencial para a responsabilização desses mesmos representantes pelas políticas prosseguidas durante um mandato. É esta importância do voto que justifica

que a investigação tenha dedicado muita atenção a determinar os fatores que influenciam a decisão de cada eleitor de se deslocar ou não às urnas num ato eleitoral (Wang 2013).

Neste âmbito, a revisão de literatura revelou a existência de uma multiplicidade de fatores que têm sido associados à participação eleitoral, os quais se podem agrupar em diferentes categorias. Também aqui, contudo, se identificou a ausência de uma clara delimitação conceptual que permita não só proceder a uma efetiva comparação de variáveis e indicadores, como organizar estes últimos em categorias bem definidas.

Com efeito, no que respeita às grandes categorias a que os académicos fazem corresponder as variáveis por si analisadas, vários tipos de distinção e de denominação coexistem. Conforme melhor se explica abaixo, há quem distinga entre fatores individuais e fatores coletivos que influenciam a participação eleitoral, os quais dizem respeito a circunstâncias de contexto ou a características sociais do indivíduo. Outros académicos há que se referem à distinção entre racionalidade e voluntarismo cívico, ou à separação entre razão e emoção como determinantes da participação eleitoral.

Por outro lado, alguns autores identificam a existência de uma corrente de pensamento sociopsicológica e outros de uma de cariz socioeconómico, sem que as variáveis que se subsumem a cada uma destas correspondam diretamente às que os autores respetivos integram nas circunstâncias de contexto e características sociais acima referidas. O mesmo se pode dizer das publicações que observam os efeitos daquilo a que designam de características pessoais e psicológicas dos cidadãos que, uma vez mais, apresentam diferenças muito significativas face às demais categorizações.

Menos difíceis de delimitar são os fatores ditos institucionais, relativamente aos quais parece haver uma maior uniformidade e homogeneidade conceptual. Ainda assim, se boa parte dos autores se refere expressamente a fatores institucionais, outros englobam-nos no que consideram tratar-se de características das eleições.

É ainda de referir a existência de variáveis que não são completamente integráveis em nenhuma das categorias ou dicotomias mencionadas.

Perante tanta disparidade de designações e classes de variáveis, e de modo a prevenir que a exposição da revisão de literatura mais não fosse do que uma amálgama, propõe-se a distribuição dos fatores que influenciam a participação eleitoral em três grandes categorias: fatores racionais, sociais e psicológicos e político-institucionais.

A primeira categoria – fatores racionais – agrega os vários autores, encabeçados por Downs, que veem no ato de votar uma atitude puramente racional, apresentando divergências quanto aos aspetos que são considerados pelo cidadão nessa decisão racional. A segunda, relativa aos fatores sociais e psicológicos, configura a maior e mais ampla das três enumeradas. Engloba características pessoais, emocionais e sociais dos indivíduos como a idade, educação, etnia, altruísmo, timidez, identidade comunitária, assim como o rendimento ou estatuto social, entre outros. Por outro lado, abrange aspetos referentes não ao cidadão individual ou comunitariamente considerado, mas ao próprio contexto social em que o mesmo se insere. Por essa razão, consideram-se subsumíveis a esta categoria fatores como o tamanho da comunidade em que reside, a homogeneidade da população, a densidade ou a estabilidade populacional.

Finalmente, a literatura identifica variáveis de cariz político ou institucional com influência na participação eleitoral, entre as quais se encontram, por exemplo, o sistema eleitoral e o tipo de representação, a competitividade eleitoral e fragmentação partidária, a coincidência de eleições, entre outros.

A tabela 1 apresenta uma sistematização das variáveis recolhidas através da revisão de literatura e a respetiva categorização sugerida pelo autor desta tese. Alerta-se, porém, para que a sistematização elaborada não prejudica o facto de alguns dos fatores cruzarem categorias distintas, não podendo ser atribuídos rigorosamente a uma categoria em específico. A tabela pretende apenas servir de ajuda ou apoio para organizar conceptualmente os fatores identificados na literatura, alocando-os às categorias com que, em nosso entender, mais se identificam.

Categories	Fatores determinantes da Participação eleitoral	Artigos
Fatores racionais	Teoria do Eleitor Racional	Downs 1957, Mansley e Demšar 2015, Mattila 2003, Owen e Grofman 1984, Rasmusen 2001, Wang 2013
	Teoria do Eleitor Racional revista	Blais e St-Vincent 2011, Fowler e Kam 2007, Riker e Ordeshook 1968
Fatores sociais e psicológicos	Idade	Clarke et al. 2004, Howe 2006, Verba, Schlozman, e Brady 1995,
	Educação	Verba, Schlozman, and Brady 1995, Wang 2013, Wolfinger and Rosenstone 1980
	Estatuto Social	Clarke et al. 2004, Verba, Schlozman, e Brady 1995
	Rendimento	Filer, Kenny, and Morton 1993, Verba, Schlozman, e Brady 1995
	Etnia	Verba, Schlozman, e Brady 1995,
	Raça	Verba, Schlozman, e Brady 1995,
	Religião	Verba, Schlozman, e Brady 1995,
	Língua	Verba, Schlozman, e Brady 1995,
	Identidade comunitária	Fischer 1975, Fowler e Kam 2007, Huckfeldt e Sprague 1995, Jackson 2003, Oliver 2000,
	Interesse/Ligação à comunidade	DeHoog, Lowery, e Lyons 1990, Huckfeldt e Sprague 1995, Jackson 2003, Kelleher e Lowery 2004, Simmel e Sennett 1969, Tonnies 1988 e Wirth 1938
	Comunhão de princípios/valores	Fischer 1975, Jackson 2003, Oliver 2000
	Cumprimento de dever cívico	Riker and Ordeshook 1968
	Tamanho da jurisdição	Dahl e Tuftte 1973, DeHoog, Lowery, e Lyons 1990, Downs 1957, Frandsen 2002, Geys 2006a, Huckfeldt e Sprague 1995, Kelleher e Lowery 2004, Kjær e Elklit 2007, Ostrom 1972, Rodrigues e Meza 2018, Simmel e Sennett 1969, Swianiewicz 2010, Tonnies 1988 e Wirth 1938
	Densidade populacional	Geys 2006a, Hoffman-Martinot 1994, Riker e Ordeshook 1968, Tavares e Carr 2013
	Estabilidade populacional	Ashworth, Heyndels, e Smolders 2002, Filer, Kenny, e Morton 1993, Geys 2006a, Hoffman-Martinot 1994
	Heterogeneidade	Barber 1984, Deutsch 1961, Elkin 1987, Oliver 2000, Zimmer 1976,
	Homogeneidade	Cohen 1982, Costa and Kahn 2003, Huckfeldt e Sprague 1995, Simmel e Sennett 1969, Tonnies 1988 e Wirth 1938
	Tradição eleitoral	Aldrich, Montgomery, and Wood 2011
	Homevoters (votantes proprietários de habitação)	Fischel 2009, McGregor e Spicer 2016
	Ideologia do candidato	Wang 2013
Preferência emocional do cidadão	Wang 2013	
Timidez	Blais e St-Vincent 2011	
Altruísmo	Blais e St-Vincent 2011, Fowler e Kam 2007	
Eficácia	Blais e St-Vincent 2011	
Fatores político-institucionais	Sistema eleitoral	Frandsen 2002, Geys 2006a, Park 2009
	Representatividade	Frandsen 2002
	Competitividade eleitoral	Frandsen 2002, Matsusaka e Palda 1993
	Coincidência de eleições	Frandsen 2002, Geys 2006a, Hajnal e Lewis 2003
	Voto obrigatório	Frandsen 2002, Geys 2006a
	Timing eleitoral	Hajnal e Lewis 2003, Mattila 2003
	Arranjos de prestação de serviços	Hajnal e Lewis 2003
	Democracia direta	Hajnal e Lewis 2003
	Limitação de mandatos	Hajnal e Lewis 2003
	Corrupção	Putnam, Leonardi, e Nanetti 1994, Stockemer 2013,
	Autoridade do Presidente de Câmara	Hajnal e Lewis 2003
	Despesas eleitorais	Chapman e Palda 1983, Dawson e Zinser 1976, Geys 2006a,
	Fragmentação partidária	Geys 2006a
	Requisitos para registo de eleitor	Geys 2006a
	Listas fechadas/abertas	Mattila 2003

Tabela 1 - Sistematização dos fatores identificados na literatura como tendo influência na participação eleitoral (Fonte: elaboração própria).

3. Fatores sociais e psicológicos

Conforme se referiu acima, entre as variáveis associadas à participação eleitoral encontram-se as de índole social e psicológica. Estes aspetos tanto surgem na literatura como dizendo respeito ao contexto do cidadão, à comunidade em que o mesmo está inserido, como à caracterização do próprio indivíduo.

Neste âmbito, alguns autores como Verba et al. (1995) distinguem entre fatores individuais e coletivos. Os primeiros abrangem características como estatuto social, rendimento ou educação. Os segundos dizem respeito a etnia, raça, língua, religião, entre outros (Verba, Schlozman e Brady 1995).

Relativamente aos fatores que Verba et al. (1995) designam de individuais, a generalidade dos estudos tem confirmado que os votantes são tendencialmente de um estrato social mais alto e mais velhos do que os não votantes (Clarke et al. 2004). A educação desempenha igualmente um papel relevante, já que a mesma aumenta a capacidade do cidadão de processar informação necessária para a tomada de uma decisão política (Wang 2013, Wolfinger e Rosenstone 1980).

No que respeita ao fator idade, a razão apontada como possível para explicar a maior participação entre os cidadãos mais velhos reside seu maior conhecimento político, que contrasta com o menor conhecimento que caracteriza os cidadãos mais jovens (Howe 2006).

Filer et al. (1993) abordaram em específico a influência do rendimento na participação eleitoral e chegaram à conclusão de que a participação eleitoral está, de facto, dependente do rendimento relativo e absoluto dos cidadãos (Filer, Kenny e Morton 1993, Wang 2013). Os autores sustentam que à medida que o rendimento absoluto aumenta, a participação eleitoral diminui. Atribuem esta inferência ao aumento do custo do voto, nomeadamente em termos de tempo, que este incremento patrimonial em termos absolutos acarreta. No que diz respeito ao rendimento relativo, os autores concluem que a participação eleitoral começa por diminuir, mas depois cresce com o aumento do rendimento relativo. Sugerem também que a posição relativa do indivíduo na distribuição do rendimento constitui um fator relevante para a sua participação eleitoral (Filer, Kenny e Morton 1993).

Outra das características dos cidadãos que tem influência na participação eleitoral, por exemplo, consiste na sua qualidade de proprietário de habitação ou de arrendatário. Os primeiros são designados na literatura como os *homevoters* – designação a que McGregor e Spicer (2016) recorrem, em linha com Fischel (2009). De acordo com este último, uma vez que a aquisição de uma casa configura, muitas

vezes, o maior investimento da vida de um cidadão, os proprietários têm o maior interesse em salvaguardar ou potencializar o seu investimento e, assim, participar ativamente na definição das políticas públicas locais. O conteúdo de Planos Diretores Municipais, as obras públicas locais e outros tipos de políticas locais podem ter uma grande influência na valorização ou desvalorização de uma dada habitação. Por isso mesmo, os *homevoters* terão tendência a participar mais e de forma diferente face, por exemplo, aos arrendatários. No estudo que desenvolveram no Canadá, McGregor e Spicer (2016) chegaram à conclusão que a condição de proprietário leva, efetivamente, a uma maior participação eleitoral.

Dentro da corrente social-psicológica, outros autores associam à participação eleitoral aspetos como a identidade comunitária, ligação à comunidade (Jackson 2003), ou a comunhão de princípios e valores face à comunidade em que os cidadãos estão inseridos.

A este respeito, Oliver (2000) considera que o envolvimento psicológico de um cidadão na vida da sua comunidade depende de fatores de contexto. Quanto mais as pessoas sentirem que têm em comum com os seus vizinhos, maior será o seu interesse nas questões de âmbito local (Fischer 1975). Huckfeldt e Sprague (1995) também consideram que essa maior familiaridade entre os cidadãos promove a discussão política entre eles e potencia a capacidade de mobilização. Já para Clarke et al. (2004), os contextos sociais em que os cidadãos estão inseridos ajudam-nos a obter recursos e competências, quer de cariz económico, quer cognitivo, que potenciam esse maior ativismo.

As variáveis sociais de contexto associadas à participação eleitoral incluem o tamanho da população (aspeto que será desenvolvido mais adiante), a densidade populacional, estabilidade, homogeneidade e níveis de participação eleitoral anteriores (tradição eleitoral da população).

Relativamente ao tamanho, sem prejuízo do maior desenvolvimento *infra*, sempre se dirá que, tendo em conta os estudos analisados, Geys (2006a) conclui que o tamanho da população tem um efeito estatisticamente significativo na participação eleitoral.

No que respeita à variável 'densidade populacional', Geys (2006a) refere que esta funciona, frequentemente, como uma forma de medir diferenças entre áreas urbanas e rurais. Esta variável surge no contexto de uma teoria sociológica que, entre outros aspetos, sustenta que em ambiente urbano as pessoas têm tendência a ser mais individualistas, uma vez que a urbanização leva a um esmorecimento dos laços interpessoais, estruturas sociais e consensos normativos (Hoffman-Martinot 1994). Esta teoria assenta na ideia de que o voto é visto pelos cidadãos como um dever cívico e uma questão de prestígio social, que se coloca de forma mais premente em ambiente rural (Riker e Ordeshook 1968), em virtude

de se manterem os laços e estruturas sociais que se deterioram ou saem enfraquecidos no meio urbano. Por esse motivo, não obstante serem mais densamente povoadas, existe menos pressão social para votar nas cidades do que no meio rural (Geys 2006a).

Por outro lado, no meio rural, os cidadãos tendem a conhecer melhor os candidatos e as ideias por si defendidas, o que diminui o custo de informação associado ao voto. Apesar de o autor referir que a alta densidade populacional está associada a menor participação eleitoral, afirma, porém, que essa associação é fraca.

A estabilidade da população é vista pela literatura como tendo influência na participação eleitoral (Geys 2006a). Isso acontecerá, nomeadamente, por levar a uma maior identificação e solidariedade entre os cidadãos e, conseqüentemente, a um aumento da pressão social para votar (Hoffman-Martinot 1994) (Ashworth, Heyndels e Smolders 2002). Por outro lado, a literatura sugere que, com o tempo, os cidadãos que permanecem numa mesma comunidade vão aumentando o conhecimento sobre as questões políticas locais, diminuindo paulatinamente os custos associados ao voto (Filer, Kenny e Morton 1993).

A literatura sobre relação entre homogeneidade de uma população e a respetiva participação eleitoral não é unívoca (Rodrigues e Meza 2018). Para Cohen (1982) a homogeneidade constitui um pré-requisito da coesão social, que por sua vez gera solidariedade, pressão social e, em consequência, um incremento na participação eleitoral. Em sentido contrário, Zimmer (1976) argumenta que é a heterogeneidade de uma comunidade que promove a participação eleitoral. Zimmer funda o seu entendimento no interesse que os diferentes grupos sociais têm em obter benefícios de políticas redistributivas e o voto configurar a forma de os grupos verem aumentado o seu poder ou influência política. Apesar de a literatura tender mais para o lado de Zimmer, Geys (2006a) ressalva que também aqui a associação identificada é estatisticamente fraca.

Finalmente, no que diz respeito à categoria dos fatores sociais e psicológicos, importa agora determo-nos no hábito como condicionante da participação eleitoral.

Com efeito, além das tradicionais características pessoais e de contexto, alguns autores evidenciam que a participação eleitoral é também gerada pelo hábito.

De acordo com Aldrich et al. (2011), boa parte da literatura que se debruça sobre o fenómeno da participação eleitoral assenta no pressuposto de que os cidadãos têm consciência dos fatores, sejam eles racionais ou psicológicos, que influenciam a sua decisão de votar. Estes autores sugerem, porém, em linha com outros académicos da mesma corrente, que o voto, pela sua repetição, pode enraizar-se

num cidadão a ponto de se tornar num comportamento normal. Por outras palavras, pode acabar por tornar-se numa espécie de norma consuetudinária, que é cumprida sem sujeição a outro tipo de considerações racionais ou psicológicas.

No artigo citado, os autores discutiram duas hipóteses distintas. Por um lado, questionaram se o número de vezes que o cidadão votou no passado indicia a força do hábito que se formou. Por outro lado, entre outros aspetos, propuseram que a manutenção do contexto em que se exerce o voto condiciona a aquisição daquele mesmo hábito (Aldrich, Montgomery e Wood 2011). Da sua análise concluíram que o hábito de votar é o resultado da interação entre a repetição do comportamento e da estabilidade do ambiente em que o mesmo é realizado. Sugerem, nessa medida, por exemplo, que a mudança de residência de um indivíduo pode ter implicações e pôr em causa o hábito, não pondo de parte a possibilidade de existirem outras alterações de contexto que produzam o mesmo efeito.

A este respeito, Geys (2006a) afirma que a análise da participação eleitoral anterior dos cidadãos apresenta-se como um meio credível de prever a sua participação futura.

Finalmente, importa ainda fazer referência à preferência emocional do cidadão por um determinado candidato, que é também identificada como fator determinante da participação eleitoral. Contudo, tem uma influência menor do que, por exemplo, a ideologia do candidato na decisão de votar (Wang 2013).

4. Fatores político-institucionais

Um segundo grupo de fatores associados à participação eleitoral agrega os comumente designados de 'institucionais' (Frandsen 2002), bem como outros de natureza mais política.

Nesta categoria estão compreendidos, no entender de Frandsen (2002), aspetos como o sistema eleitoral e o tipo de representatividade que o mesmo pressupõe, a competitividade das eleições, a coincidência de atos eleitorais, assim como a obrigatoriedade do voto.

A estes, Geys (2006a) acrescenta a existência e extensão dos requisitos para o registo como eleitor, bem como, com um cariz mais estritamente político, as despesas eleitorais e a fragmentação partidária.

Por seu turno, Hajnal and Lewis (2003) enumeram cinco fatores institucionais que, segundo os próprios, têm sido, grosso modo, ignorados pela literatura dedicada ao estudo da participação política: o *timing* da eleição, os arranjos de prestação de serviços, a democracia direta, a limitação de mandatos e a autoridade do presidente de Câmara.

Entrando mais pormenorizadamente nos fatores referidos, começa-se por esclarecer que o sistema eleitoral diz respeito à forma como os votos são traduzidos em mandatos. A evidência neste campo aponta para uma maior participação eleitoral quando a representação é do tipo proporcional (Geys 2006a).

O motivo pelo qual a representação proporcional está associada a uma maior taxa de participação eleitoral prende-se com a possibilidade que aquela encerra do surgimento de múltiplos partidos de ideologias diversas (Park 2009).

O voto obrigatório gera, também ele, previsivelmente, participações eleitorais mais elevadas (Geys 2006a).

A competitividade do ato eleitoral está também positivamente associada à participação. Com efeito, quanto mais competitiva for a eleição, maior a probabilidade de um voto influenciar o resultado final das eleições, o que potencia a ida às urnas (Matsusaka e Palda 1993).

As despesas das campanhas eleitorais têm também influência na medida em que, nomeadamente, ao aumentarem a divulgação de informação aos eleitores, diminuem o seu custo de obtenção da mesma, desequilibrando a balança dos custos-benefícios a favor destes últimos (Chapman e Palda 1983, Dawson e Zinser 1976). A participação eleitoral sairá, por isso, reforçada, ainda que os resultados sejam ambíguos.

A fragmentação política, vulgo, o número de partidos que participam numa eleição também é elencada entre as variáveis que influenciam a participação eleitoral. Os resultados quanto a esta matéria são, porém, inconclusivos, não sendo possível identificar uma clara tendência para qualquer das direções, positiva ou negativa (Geys 2006a).

No que diz respeito aos arranjos de prestação de serviços, Hajnal e Lewis (2003) referem-se à tendência hodierna, na governança local, para as autarquias prestarem menos serviços de forma direta e recorrerem antes a mecanismos como o *outsourcing*, concessões, entre outros. Sendo a obtenção de mais eficiência um dos principais objetivos desta mudança de paradigma, esta implica, todavia, uma redução da influência e, de certa forma, poder dos governos locais. De acordo com os autores, a menor

influência exercida pelos burocratas e representantes eleitos pode ter a consequência indesejada e indesejável de diminuir a participação eleitoral (Hajnal e Lewis 2003).

Ademais, os autores referidos concluíram que as autarquias que recorriam a mecanismos de democracia direta tendem a apresentar taxas de votação mais elevadas. Essa associação era, porém, mais significativa no que respeita ao *timing* da eleição: a concorrência da eleição local com uma de âmbito nacional tem como consequência o aumento da participação eleitoral (Hajnal e Lewis 2003). Por outro lado, as eleições que decorrem ao fim-de-semana promovem a participação, uma vez que diminuem os custos associados ao voto (Mattila 2003).

Geys (2006a) conclui também que a ocorrência de várias eleições num mesmo momento tem como consequência – estatisticamente significativa – um *turnout* mais elevado. Um dos argumentos esgrimidos prende-se com a ideia de o custo de votar ser fixo e, nessa medida, a acumulação de eleições numa única ocasião dispersa esse mesmo custo. No *trade-off* associado, a deslocação à mesa de voto parece sair beneficiada.

Contudo, esta coincidência de atos eleitorais é objeto de várias críticas, não só porque retiraria importância às eleições locais, como também porque confundiria os eleitores (Hajnal e Lewis 2003).

Finalmente, o autor menciona a conclusão retirada da literatura de que quanto mais e mais exigentes forem os requisitos para votar, menor é a participação eleitoral (Geys 2006a).

Uma última nota para trazer à luz dois outros aspetos identificados com menos frequência na literatura, mas que julgo merecerem uma referência.

Por um lado, a influência que a corrupção na política tem na diminuição da participação eleitoral (Stockemer 2013). A este respeito, Stockemer identifica a corrupção política com os casos mais comuns de existência de fundos secretos dos partidos políticos, empregos atribuídos de forma conveniente ou ligações duvidosas entre o poder político e o mundo dos negócios. Com base nesta definição, aquele autor concluiu que existe uma associação direta entre valores altos de corrupção e níveis baixos de participação eleitoral. O mesmo já não acontece, porém, quando se recorre a uma noção mais abrangente de corrupção, incluindo dimensões mais financeiras e sociais.

Como possível explicação para esta associação poderá ser avançada a tese proposta por Putnam et al. (1994), segundo o qual a participação eleitoral dos cidadãos está dependente de dois fatores: uma sociedade unida através de confiança e redes de contacto; e representantes que atuem de forma responsável e no interesse dos seus constituintes. Ora, se os atores políticos não forem de confiança, os

cidadãos têm menos interesse em contactar com aqueles e, conseqüentemente, participam menos nas eleições. Há, contudo, uma corrente minoritária que vê na corrupção um fator de mobilização e, por isso, impulsionadora da participação eleitoral (Stockemer 2013).

Por outro lado, a evidência descoberta por Mattila (2003) de que o recurso a listas fechadas de candidatos diminui a participação eleitoral. A este propósito Mattila explica que a utilização de listas abertas permite que os cidadãos escolham não só entre partidos, como entre candidatos dentro de um mesmo partido. A liberdade de escolha que lhes é conferida quanto ao candidato no qual pretendem votar gera-lhes maior satisfação com o seu voto e, conseqüentemente, aumenta a taxa de participação eleitoral (Mattila 2003).

Feita esta exposição, parece-me legítimo concluir, como Frandsen (2002), que a relação entre tamanho e participação eleitoral será o resultado de uma combinação de vários destes fatores, sociais e psicológicos, racionais e institucionais, e não a consequência de um deles individualmente considerado.

5. Os fatores racionais da participação eleitoral

5.1. A racionalidade na participação eleitoral

Parte da literatura que se tem dedicado ao estudo da participação eleitoral perspetiva o ato de votar ou não votar como a consequência de um processo racional de cada cidadão.

A paternidade desta corrente de pensamento pode ser atribuída a Downs (1957) e à sua teoria do eleitor racional, ainda que a mesma tenha sido desenvolvida no seguimento do trabalho de Arrow (1951), no âmbito da economia política, que estabeleceu uma analogia entre eleitores e consumidores, e entre partidos políticos e empresas. De acordo com esta teoria, portanto, parte-se do princípio de que os eleitores decidem se vão votar com base na utilidade que entendem anteverem poder retirar desse ato, submetendo essa decisão a uma análise de custos-benefícios (Mansley e Demšar 2015).

Para os defensores desta escola, assume-se que os indivíduos são racionais e procuram maximizar o seu próprio interesse. Na base de qualquer ação de um indivíduo estará, assim, uma análise de utilidade, e o mesmo só atuará se os benefícios da ação em perspetiva superarem os custos respetivos (Wang 2013). O mesmo entendimento é encontrado em Mattila (2003).

Inicialmente, Downs formulou a sua teoria do seguinte modo: $R = (PB) - C$. Nesta equação, a variável “R” corresponde à expectativa de utilidade do voto, “PB” aos benefícios de votar (“P” a probabilidade de o voto influenciar o resultado e “B” a diferença de utilidades previstas entre os candidatos numa eleição) e “C” aos custos dessa atividade (Downs 1957). Conforme explica Wang (2013), porém, como a probabilidade de afetar o resultado é baixa ou quase inexistente e os benefícios das políticas públicas apresentam-se sob a forma de bens públicos, o valor de PB será, em princípio quase zero.

Dentro desta perspectiva racional, Wang (2013) afirma também que, se não identificar diferenças significativas entre os candidatos em termos ideológicos, o eleitor optará por não se deslocar à mesa de voto, por considerar que os candidatos ou partidos confere-lhe utilidades idênticas.

Todavia, esta teoria não explica os resultados eleitorais reais, já que a sua conclusão lógica vai no sentido de a probabilidade de cada cidadão votar ficar muito próxima de zero. Com efeito, de acordo com este raciocínio, mesmo custos pequenos podem tornar a decisão de votar perfeitamente irracional (Wang 2013). No mesmo sentido apontam Mansley e Demšar (2015) que defendem que, nestas circunstâncias, um cidadão verdadeiramente racional chegará facilmente à conclusão de que a probabilidade de poder influenciar o resultado das eleições é muito pequena. Ora, se todos os cidadãos atuassem desta forma, a decisão acertada para todos seria a abstenção. Porém, o certo é que a expressão eleitoral, ainda que tenha diminuído, de um modo geral, na Europa, continua a ser significativa. A esta crítica é atribuído o nome do “paradoxo do (não) voto” (Geys 2006b).

Aliás, o próprio Downs parece ter reconhecido a fragilidade da teoria, o que o terá levado a acrescentar um novo conceito à sua equação inicial. À equação citada, Downs adicionou o termo “D”, que diz respeito ao valor que o cidadão obtém do simples apoio ao regime democrático, já que a abstenção em massa significaria a destruição da Democracia (Wang 2013).

5.2. O Paradoxo do voto

Owen e Grofman (1984) propõem uma solução para o paradoxo do (não) voto recorrendo à teoria dos jogos, com assimetrias de informação. Com base nessa teoria, sugerem que votar pode ser considerado um bom investimento do ponto de vista racional: não por referência a um qualquer resultado eleitoral pretendido pelo eleitor, mas para manutenção de uma reputação pública do eleitor, da qual tira proveito nas demais atividades do seu quotidiano. Esta teoria, não só propõe uma solução para o

paradoxo, como estabelece uma ponte entre as correntes da escolha racional e a sociopsicológica a que adiante se fará referência (Owen e Grofman 1984).

Os autores referem-se à teoria dos jogos como sendo aplicável a situações em que existem assimetrias de informação. São situações em que o jogador A (o agente), dispõe de uma informação que o jogador B (o Principal) não tem. No caso, os autores estão a equacionar uma situação em que um indivíduo está mais informado sobre as suas próprias qualidades do que as pessoas com quem ele pretende estabelecer contactos ou negócios. Por exemplo, supondo que duas ou mais pessoas estão interessadas em negociar determinados objetos. Neste tipo de situações, “um dos problemas que se coloca à partida é que nenhum dos intervenientes tem a certeza sobre se a outra parte vai cumprir as suas promessas, honrar as suas obrigações e não cometer fraude” (Owen e Grofman 1984).

Este raciocínio pode ser ajustado para o universo de uma dada comunidade e as assimetrias de informação que existem entre os cidadãos de uma mesma jurisdição. Uma vez que dificilmente uma pessoa consegue assumir um compromisso genérico de honestidade de modo a assegurar todos os outros sujeitos dessa sua qualidade (Wilson 1985), uma das principais estratégias que está ao seu alcance é a “sinalização”: dar sinais que apontam ou atestam a sua postura (Rasmusen 2001). Com efeito, apesar de aquele não estarem diretamente relacionados com a atuação posterior de um dado sujeito, são, ainda assim, úteis para o principal (ou os principais) porque indiciam a forma como pode desempenhar ações futuras. Ainda assim, não é evidente a identificação de sinais que possam ser reveladores de características como a honestidade e a confiança. Perante tal dificuldade, portanto, “um indivíduo racional deve procurar criar uma reputação de honestidade e fiabilidade” (Rasmusen 2001). A sua reputação, gerada através de condutas anteriores, gera a confiança perante outros de que o mesmo vai agir corretamente em negócios ou outro tipo de iniciativas futuras. Essa reputação tem um valor considerável para o agente. Pelo contrário, uma pessoa que seja conhecida e até se arrogue de situações em que foi fraudulento, dificilmente terá a confiança de outros depositada em si.

Associando à participação eleitoral, os autores argumentam que não é do interesse de um cidadão ser visto como uma pessoa egoísta, que pensa apenas na utilidade que retira para si e não se interessa pela comunidade como um todo. Essa perceção pode alastrar-se e não ficar consignada à sua atuação pública, como também nos assuntos particulares. Efetivamente, perante um indivíduo que abertamente se interessa somente pelas suas próprias vantagens nos assuntos públicos, pode-se gerar no entendimento dos demais cidadãos – os principais – a suspeita de que aquele atua do mesmo modo nos assuntos de natureza privada (Rasmusen 2001).

Claro que os cidadãos podem publicamente expor as suas opiniões políticas, mas tal não é o mesmo, nem surte idêntico efeito a deslocar-se à urna para votar. Enquanto que a primeira não envolve custos, a segunda implica um custo, por mais pequeno que seja. A primeira configura uma mensagem. A segunda enquadra-se no conceito de sinal. De resto, alguém que se pronuncia publicamente sobre os assuntos, mas depois não vota, pode ser vista como não fiável.

Quanto à hipótese de o indivíduo simplesmente mentir e afirmar que votou quando o não fez, os autores referem que, neste caso, não só existe o risco de ser descoberto, como com este surge também o efeito de ser visto não apenas como inconfiável, mas também como mentiroso.

5.3. A racionalidade revista

A perspetiva racional está relacionada também ou, se quisermos, foi ajustada para outro tipo de fatores de índole mais social e psicológica, dando origem ao que se pode designar de Teoria do Eleitor racional revista.

Riker e Ordeshook (1968), por exemplo, procuraram melhorar o modelo de Downs e, com esse intuito, introduziram na equação conceitos de cariz sociopsicológico. Estes autores intitulam o conceito D de “dever de cidadão” (*citizen duty*), que representa a utilidade que o cidadão retira do simples ato de votar, a qual compreende, entre outros valores, o da manifestação de apoio ao país e ao sistema político.

Blais e St-Vincent (2011), por outro lado, defendem que o interesse político ou na política, nomeadamente nas propostas e políticas públicas apresentadas, assim como ter uma opinião sobre qual o melhor candidato ou partido, fazem com que os cidadãos considerem que existem mais vantagens do que desvantagens em participar no ato eleitoral.

Fowler e Kam (2007), por seu turno, propõem o alargamento do conceito de racionalidade geralmente utilizado, de forma a incluir considerações de cariz menos egoístico no processo de decisão.

A este respeito, os autores referem-se à preocupação com os outros e à sua relação com a participação eleitoral – as características psicológicas dos cidadãos. Fazem, contudo, uma precisão conceptual: distinguem entre preocupação com os outros em geral – altruísmo – e preocupação com determinados grupos – identificação social.

Fowler e Kam (2007) argumentam que, não obstante muito do comportamento humano poder ser explicado por uma noção de egocentrismo, de zelo pelo seu próprio interesse, os resultados a que

chegam apontam para que a preocupação com os outros desempenhe também um lugar relevante na participação política².

No que se refere aos altruístas, estes podem ser mais propensos a participar politicamente do que os cidadãos mais egoístas. Contudo, tal só se verifica se as políticas públicas perspetivadas beneficiarem todos os elementos da comunidade. Em sentido contrário surgem os cidadãos que caem no âmbito da categoria da *identificação social*. Estes têm mais a ganhar quando preveem que as políticas públicas vão beneficiar o seu grupo social em concreto, à custa de outros grupos sociais dos quais não fazem parte.

Quer a teoria da identificação social, quer a do altruísmo, têm implicações para a teoria da escolha racional. Com efeito, ambas aparentam demonstrar que a noção de utilidade deve ser mais abrangente, já que os cidadãos retiram utilidade do voto se este contribuir para o seu grupo ou para todos os cidadãos da sua comunidade, e tais considerações levam-nos também a ser ativos politicamente (Fowler e Kam 2007).

Blais e St-Vincent (2011) também defendem uma visão crítica do modelo tradicional da racionalidade e concluem que características pessoais como altruísmo, timidez e eficácia influenciam a propensão de uma pessoa para votar.

Destas três, a que tem mais preponderância é a do altruísmo. Os autores consideram que tal inferência faz todo o sentido. Com efeito, se partirmos da teoria da escolha racional, conclui-se que para o indivíduo egocêntrico, ou seja, aquele que está preocupado unicamente com a maximização do seu interesse, a única decisão racional é a de se abster. Ora, assim sendo, uma explicação plausível para tanta gente exercer o seu voto pode residir no facto de as pessoas não serem meramente egocêntricas (Blais and St-Vincent 2011).

Mattila (2003), apesar de não excluir os efeitos normativos e/ou psicológicos que os votantes obtêm do ato de votar *per se*, atribui maior preponderância à análise custo-benefício. Nessa medida, declara que quanto maiores forem os benefícios e menores os custos, os eleitores tendem a participar mais no ato eleitoral, e vice-versa.

A terminar, importa reter que todas estas teorias ou variantes de teorias são, na sua base, eminentemente racionais e assentam em considerações de cariz utilitário. Por outras palavras, para todos os autores citados, a decisão dos cidadãos de votar é função da utilidade que os mesmos anteveem

² No artigo em causa, os autores não analisam a participação eleitoral, mas sim os donativos feitos pelos cidadãos aos partidos nos Estados Unidos da América, mas os seus pressupostos e conclusões podem ser aqui aplicados.

poder retirar desse ato. O que varia é o preenchimento deste conceito de utilidade. Assim, este conceito tanto pode ser preenchido pela influência que o voto terá no resultado eleitoral, pela sensação de cumprimento de um dever cívico, pela crença de se estar a contribuir para a democracia, para a comunidade ou para um grupo em concreto, entre outros. A decisão, contudo – e esse é o *busilis* da questão –, é baseada numa noção de utilidade.

Capítulo II – A dimensão das circunscrições, a sua fusão e a participação eleitoral

1. Delimitação conceptual

Tendo em conta o objeto da presente dissertação, uma vez tecidas algumas considerações sobre a participação eleitoral *per se* e os fatores que a condicionam, importa agora deter-me, de um modo especial, na relação entre o tamanho das circunscrições, a fusão e fragmentação de circunscrições e os seus efeitos na participação eleitoral.

A relação entre democracia e dimensão de uma comunidade é muito antiga, remontando à Grécia antiga, onde se dava especial enfoque à democracia direta (Frandsen 2002). De facto, já desde Aristóteles (384 a 322 a.C.) que os cientistas políticos têm discutido e prosseguido a *magna quaestio*: qual é o tamanho ótimo para uma comunidade democrática? (Oliver 2000).

Mais tarde, autores clássicos como Rousseau e o Barão de Montesquieu também se dedicaram a este tema. Apesar de ampla, a evidência produzida até a hoje sobre esta questão está longe de resolver a questão. De facto, nenhuma das duas posições antagónicas parece levar vantagem neste debate (Elklit e Kjær 2009). Contudo, segundo Frandsen (2002), não obstante a profusão de estudos em sentidos opostos no que respeita à relação entre tamanho e participação eleitoral, a literatura parece ser menos heterogénea no que respeita especificamente às eleições subnacionais (regionais ou locais). Frandsen (2002) conclui, aliás, que, exceção feita a alguns estudos mais antigos, a maioria dos estudos aponta aqui para a existência de uma relação negativa entre a dimensão de uma comunidade e a participação eleitoral.

Na base da relação entre fusão de jurisdições e participação eleitoral está o argumento de que a primeira origina alterações em aspetos como o tamanho, a dimensão da população, densidade e heterogeneidade social, as quais originam uma redução da participação cívica, nomeadamente na sua vertente de participação eleitoral.

A pretensão, com frequência, é a de que a fusão de comunidades permitirá a criação e aproveitamento de economias de escala, além de outros benefícios de cariz económico (Kjær e Elklit 2007). A maioria das consolidações territoriais a nível europeu teve na sua origem a intenção de reforçar a capacidade para a produção de serviços públicos por parte das autarquias locais, descentralizando nestas algumas das funções do Estado central. Na Grécia e na Alemanha esse movimento estava relacionado eminentemente com o aumento pretendido de competitividade relativamente aos demais países europeus e o recebimento de fundos da União Europeia. Já na Macedónia, a consolidação territorial teve na sua base motivações étnicas (Swianiewicz 2010).

A fragmentação, por seu turno, surge geralmente associada a questões de cariz democrático e de representatividade dos cidadãos. Há quem diga que jurisdições pequenas podem corresponder mais satisfatoriamente às preferências dos cidadãos, mas correm o risco de deixar por explorar economias de escala e não internalizar externalidades (Borck 2002).

Em tese, o tamanho ótimo deveria garantir eficiência económica, proteger os direitos individuais e assegurar a participação política dos cidadãos (Borck 2002).

Swianiewicz (2010) entende que não existe uma resposta certa quanto ao tamanho ótimo de uma circunscrição, uma vez que há sempre um compromisso entre democracia e eficiência económica. De resto, no âmbito da teoria do tamanho ótimo das jurisdições (*the Theory of Optimal Jurisdictional Size*), a literatura sustenta com frequência que o aumento do tamanho implica sempre um *trade-off* (Tanguay e Wihry 2008).

No mesmo sentido de Swianiewicz (2010), Elklit e Kjær (2009) lembram que a literatura, de um modo geral, conclui pela existência de um *trade-off* entre democracia e eficiência no que diz respeito à dimensão das comunidades. A perspetiva mais comum e tradicional vai no sentido de as circunscrições mais pequenas serem mais democráticas e as maiores mais eficientes. Estes académicos recuperam uma frase célebre de Dearlove (1979), de acordo com a qual “*Small is to democracy as large is to efficiency*” (Elklit e Kjær 2009).

Há, contudo, autores que têm procurado descortinar qual será, em concreto, o tamanho ótimo de uma jurisdição, que permita equilibrar os benefícios das economias de escala com a democracia local (Hansen 2013). Alguns defendem que a autarquia local ótima é aquela que é composta por cerca de trinta mil habitantes (Hansen 2013). Por outro lado, há estudos que sugerem que jurisdições com uma população inferior a 3 ou 5 mil habitantes dificultam e aumentam em demasia os custos de uma efetiva descentralização de competências (Swianiewicz 2010). Já de acordo com Dahl (1967), a cidade ideal será aquela que seja composta por um número de habitantes que seja superior a 50 mil, mas inferior a 100 mil.

No que diz respeito à postura dos cidadãos perante possíveis alterações ao tamanho das jurisdições, Tanguay e Wihry (2008) concluem que a opinião dos cidadãos sobre a fragmentação ou consolidação de jurisdições funda-se nas implicações que uma e outra podem ter no seu bem-estar económico, seja pela perspetivada variação do preço dos serviços públicos, seja pelas alterações ao nível da despesa pública (Tanguay e Wihry 2008).

Note-se, porém, a este propósito, que há quem defenda que os efeitos do tamanho de uma determinada jurisdição para a “performance democrática” são hoje menos significativos do que há 25-30 anos (Swianiewicz 2010).

O estudo em torno da dimensão das comunidades tem sido, de facto, objeto de amplo estudo, mas não apenas por referência à participação política, nomeadamente eleitoral. Com efeito, vários autores têm identificado outro tipo de efeitos associados ao tamanho das circunscrições. A título de exemplo, Finifter e Abramson (1975) alertam para a evidência de que os cidadãos tendem a ter maiores níveis de instrução ou literacia em comunidades maiores do que em jurisdições mais pequenas. Por outro lado, Hansen (2013) expõe a discussão presente na literatura sobre a influência do tamanho na confiança política dos cidadãos, tendo o autor encontrado evidência de que esta diminui com o aumento da dimensão das jurisdições. Essa diminuição da confiança é atribuída à percepção que os cidadãos têm de que o aumento do tamanho das comunidades leva a uma menor capacidade de resposta por parte dos representantes políticos locais (Hansen 2013).

Mas o que é que se pretende referir com “tamanho” de uma circunscrição? E com “fragmentação” ou “fusão”? A revisão de literatura serve também, precisamente, para esta revisão e clarificação conceptual.

Relativamente à definição do conceito de “tamanho”, muitos artigos referem-se a este como correspondendo ao número de habitantes de uma determinada localidade. Quanto às noções de alteração de tamanho, no caso unicamente devido à fusão de localidades, Hansen (2013) recorre a duas definições: o estatuto no âmbito da fusão de uma determinada localidade e a alteração do número de habitantes de uma dada localidade.

Outros autores utilizam medidas padronizadas de fragmentação com recurso ao quilómetro/milha quadrada, em vez de uma função *per capita*. Para estes, portanto, o tamanho de uma circunscrição define-se por referência à sua área.

De acordo com Hendrick et al. (2011) existe uma enorme variedade de medidas e conceitos de fragmentação na literatura científica, o que os obriga a definir os conceitos de forma específica e compreensiva. Em linha com Boyne (1992) e Hamilton et al. (2004), aqueles autores distinguem entre fragmentação *vs* consolidação de governos locais e a dispersão *vs* concentração de sistemas governamentais locais ou estaduais ao nível local. A primeira dicotomia analisa a estrutura jurisdicional ou institucional por referência a população ou a área territorial. A segunda refere-se à maior ou menor distribuição de atribuições e competências entre as entidades do setor público.

No caso desta tese e tendo em conta o objeto de análise, o tamanho será definido pelo número de votantes de uma dada circunscrição. Já o conceito de fusão é definido como a diminuição do número de governos locais – no caso freguesias – num dado concelho. Uma vez que as fronteiras dos concelhos não variaram na sequência da fusão operada em Portugal, é possível estabelecer uma comparação entre o número de freguesias existentes antes e depois da fusão.

2. Argumentos favoráveis à fusão de jurisdições

Como vimos, a literatura científica nesta matéria pode ser dividida entre os académicos que consideram que a agregação de jurisdições contribui positivamente para a participação eleitoral e os que defendem o entendimento contrário.

A primeira corrente assenta, regra geral, em argumentos de cariz económico – na versão a que se pode chamar de abordagem funcional (Rodrigues e Meza 2018) – mas também fundamentos de índole mais política. Do lado oposto, os argumentos avançados são, grosso modo, de natureza mais política (Rodrigues e Meza 2018) –, mas a esta tese não são também alheios fundamentos de carácter económico.

Desde logo e à cabeça encontra-se o argumento de que a agregação permite o aproveitamento de economias de escala, o que leva à produção de serviços públicos de modo mais eficiente e, conseqüentemente, a um custo mais reduzido para os cidadãos. Essa redução pode também ter origem na internalização de externalidades que a agregação permite (Tanguay e Wihry 2008). Por outro lado, de acordo com Swianiewicz (2010) em jurisdições de maior dimensão é mais fácil reduzir o problema de *free-riding*, ou seja, situações em que os serviços públicos produzidos numa determinada circunscrição são aproveitados por cidadãos que vivem e pagam impostos locais noutra jurisdição.

Outro dos argumentos de que os autores desta corrente se socorrem prende-se com a maior capacidade de os governos locais ficarem dotados com a agregação de autarquias. Esta tese funda-se em Newton (1982) e na sua teoria da efetividade funcional, de acordo com a qual os governos locais de menor dimensão não possuem capacidade técnica suficiente para prover serviços de complexidade e custos mais elevados (Hansen 2013). Por seu turno, governos locais de maior dimensão tendem a estar associados a mais autonomia fiscal, mais representantes eleitos com dedicação plena à autarquia, estando ainda dotados de uma burocracia mais profissional e dedicada (Rodrigues e Meza 2018). Além

disso, a capacidade superior para desempenhar funções governativas ao nível local que maiores circunscrições adquirem possibilita e promove a descentralização de competências (Swianiewicz 2010).

Finalmente, e ainda dentro desta linha argumentativa, não é de descurar a ideia defendida, nomeadamente, por Swianiewicz (2010), de que maiores governos locais podem ser mais efetivos no que diz respeito a políticas públicas económicas e de planeamento.

Ora, assumindo os governos locais mais funções, a probabilidade de os cidadãos participarem politicamente aumenta (Dahl e Tufte 1973), uma vez que estes influenciam problemas de maior relevo e importância, sentindo-se assim mais incentivados a exercer um papel mais ativo nas suas respetivas comunidades (Rodrigues e Meza 2018).

A este propósito, importa referir que existe uma relação positiva entre o tamanho médio de uma autarquia local e a percentagem de despesas municipais em função do produto interno bruto do país (Swianiewicz 2010). O autor esclarece, porém, que Portugal diverge desta tendência, já que apresenta – e, segundo o autor, já em 2010 apresentava – autarquias locais de grande dimensão, mas dotadas de poucas atribuições e competências. Swianiewicz (2010) deixa, pois, o alerta de que a consolidação territorial, por si só, não garante a descentralização, havendo casos, como é o da Geórgia, em que a fusão de jurisdições não foi acompanhada da atribuição de mais competências aos novos governos locais.

Os defensores da consolidação territorial defendem que a incapacidade técnica dos pequenos governos locais para resolver os problemas dos seus cidadãos tem um efeito inibidor na participação eleitoral (Ostrom 1972). Aliás, conforme expõem Kelleher e Lowery (2004), o menor incentivo para votar dos cidadãos de circunscrições de menor dimensão radica também na circunstância de os interesses paroquiais de comunidades pequenas e homogéneas acabarem por ser defendidos ainda que os cidadãos decidam não votar. Além disso, as questões mais relevantes para os mesmos raramente estarão em causa nas eleições de jurisdições com estas características (Kelleher e Lowery 2004). Os autores alertam, porém, que a consolidação (fusão) de autarquias locais não é, por si só, garantia de que esses assuntos de maior monta passem a estar em discussão nos momentos eleitorais.

Por outro lado, há quem considere que a participação eleitoral mais alta em grandes comunidades está relacionada com a existência de um maior número de subculturas (maior heterogeneidade), que implica uma competição de interesses (Deutsch 1961, Oliver 1999) e promove, em consequência, a mobilização de cidadãos (Oliver 2000).

Kelleher e Lowery (2004), por sua vez, fazem referência à tese de Lowery, Lyons e DeHoog (1990), de acordo com a qual a participação eleitoral dos cidadãos assenta de forma significativa na ligação psicoafectiva dos cidadãos à comunidade a que pertencem e esta é superior em autarquias de maior dimensão.

Numa outra linha de investigação sobre o tema, há quem tenha depreendido que a consolidação territorial leva à redução de disparidades de rendimento entre jurisdições (Swianiewicz 2010). Aliás, relativamente ao rendimento, Filer e Kenny (1980) concluíram que os cidadãos de áreas urbanas tendem a ser favoráveis à fusão de jurisdições, por considerarem que desta advirá uma melhoria no rendimento mediano. Já os residentes em áreas suburbanas têm precisamente a expectativa contrária, pelo que são, geralmente, desfavoráveis a tal consolidação territorial (Tanguay e Wihry 2008).

3. Fatores negativos associados à fusão de jurisdições

A agregação de autarquias locais não está isenta de críticas e sua implementação é acompanhada geralmente de obstáculos. As várias consequências negativas identificadas na literatura são o que leva Swianiewicz (2010) a considerar que será por estas razões que as reformas de consolidação territorial acontecem com pouca frequência.

Vários são os autores e os estudos que sustentam que a consolidação territorial leva à diminuição da participação eleitoral e que consideram que se deve optar antes pela fragmentação territorial.

Frandsen (2002), por exemplo, estudou a relação entre o tamanho das localidades e a participação eleitoral em cinco países europeus – Dinamarca, Países Baixos, Noruega, Suíça e Reino Unido – e concluiu que comunidades mais pequenas estão associadas a taxas mais elevadas de participação eleitoral, ainda que a significância estatística não tenha sido idêntica em todos os países analisados.

A tese de que as jurisdições devem ser de tamanhos mais reduzidos – condensada frequentemente no lema *small is beautiful* – tem por fundamentos vários tipos de argumentação.

Uma das perspetivas fundamentais que contradiz as ideias defendidas pela corrente que favorece a fusão de autarquias é a que se refere à teoria do eleitor racional. Esta teoria provém do argumento de Downs (1957), a que já se fez referência acima no capítulo primeiro, ponto 5.1., e sugere que quanto maior é a dimensão da população, menor o peso relativo de um voto. Nessa medida, decresce a sua utilidade (ou benefício) e, conseqüentemente, menor é a participação eleitoral.

Conforme acima se expôs, esta teoria gera o que tradicionalmente se designa de paradoxo do voto. Os cidadãos só aceitam assumir os custos associados ao voto se acreditarem que o mesmo pode ser decisivo para o resultado e, geralmente, essa possibilidade é muito reduzida.

Este raciocínio leva à conclusão lógica de que a participação eleitoral será tanto maior quanto menor for a dimensão da localidade, já que a importância relativa de cada voto sai reforçada (Frandsen 2002) e vice-versa.

Conforme se expôs já acima, a teoria do eleitor racional implica consequências ao nível do tamanho das comunidades, servindo de base para a defesa de circunscrições mais pequenas. Efetivamente, na sua versão original, esta teoria propõe que os cidadãos optam por votar ou não votar consoante a influência que o seu voto pode ter no resultado das eleições. Se essa influência for significativa, significa que o eleitor retira um benefício do ato de votar que supera o respetivo custo. Ora, matematicamente, a probabilidade de o voto fazer a diferença é tanto maior quanto menor for a circunscrição e, conseqüentemente, o número de votantes, pelo que é expectável que a participação eleitoral seja superior nas comunidades de menor dimensão (Rodrigues e Meza 2018).

Assim sendo, a fusão de autarquias locais terá como consequência uma diminuição da participação eleitoral nas jurisdições objeto dessa agregação.

Entre as críticas à fusão de jurisdições, é também invocada a maior distância dos cidadãos relativamente às entidades públicas, como a Câmara Municipal, no caso dos municípios, o que representa uma dificuldade adicional para os cidadãos, principalmente quando a rede de transportes é deficiente. Por outro lado, há autores que antevêm problemas para a identidade das comunidades locais, já que, por vezes, as entidades governamentais locais funcionam, além do mais, como centros comunitários, que potenciam a sensação de comunidade entre nos cidadãos.

Outra das críticas diz respeito ao potencial surgimento de conflitos entre as comunidades entretanto fundidas, principalmente quando existe uma principal à qual é agregada uma mais pequena ou de cariz menos urbano.

Soma-se ainda o receio sentido pelos cidadãos de não serem devidamente representados pelos órgãos locais e de as suas pretensões não serem ouvidas (Swianiewicz 2010).

Oliver (2000) cita ainda outros autores que defendem que o incremento de população e heterogeneidade dissolve os laços sociais e psicológicos que habitualmente existem entre vizinhos de uma comunidade menor, inibindo, conseqüentemente, a mobilização e participação política dos cidadãos

(Huckfeldt e Sprague 1995, Simmel e Sennett 1969, Tonnies 1988 e Wirth 1938). Serão, pois, a homogeneidade e comunhão de valores entre os membros de comunidades mais pequenas a promover a participação política, nomeadamente eleitoral. Esta ideia está também presente em Costa e Kahn (2003), que afirmam que a participação política é significativamente superior em comunidades mais homogêneas do ponto de vista demográfico e económico. A maior homogeneidade estará, por seu turno, associada a comunidades mais reduzidas.

Em sentido diametralmente oposto ao do argumento anterior surge outra ordem de razão que é sugerida pela que pode ser designada “literatura comunitária” (*communitarian literature*), de que são exemplo as publicações de Barber (1984) e Elkin (1987). Este ramo da literatura argumenta que é, pelo contrário, a heterogeneidade que funciona como incentivo à participação política, ainda que defenda que tal dependa da existência de comunidades de pequena dimensão. Ou seja, no entender desta corrente, é exetável que nas comunidades pequenas, mas heterogêneas, exista uma taxa de participação eleitoral alta. Kelleher e Lowery (2004) alertam, ainda assim, para o facto de esta literatura não ser, grosso modo, de cariz empírico e, conseqüentemente, as suas hipóteses raramente serem sujeitas a um escrutínio rigoroso.

Conforme Oliver (2000) sugere, “*City boundaries define communities, and smaller places are civically richer*”, o que pode ser livremente traduzido para: as fronteiras das cidades definem comunidades e lugares mais pequenos são civicamente mais ricos. Este autor refere, contudo, que os estudos mais antigos não são unânimes nesta asserção, mencionando a este respeito autores como Fischer (1975) e Kasarda e Janowitz (1974).

Abordando-se agora o argumento das economias de escala, que funda frequentemente a agregação de circunscrições, importa considerar Swianiewicz (2010), que refere que alguns dos autores que se mostram contrários às reformas de consolidação territorial alegam que as economias de escala pode ser conseguidas mais facilmente através da cooperação entre jurisdições. O autor deste artigo alerta, contudo, para os aspetos negativos que essa cooperação pode acarretar no que diz respeito à menor responsabilização (*accountability*) e transparência das decisões por parte dos governantes locais (Swianiewicz 2010).

Uma abordagem crítica das jurisdições de maior dimensão, de índole mais política, assenta na teoria da escolha pública, bem como na ideia de Tiebout (1956), do “voto com os pés”, que pressupõe que as jurisdições competem entre si pelos cidadãos, oferecendo diferentes pacotes fiscais (Rodrigues e Meza 2018). Os autores que se inserem nesta corrente da literatura perspetivam as comunidades locais

como um mercado, no qual os residentes escolhem a localidade onde pretendem viver, de acordo com as taxas de imposto e serviços prestados que pretendem “adquirir”. As autarquias locais concorreriam, pois, entre si, para atrair os consumidores, ou seja, os atuais e prospectivos residentes. Tal concorrência obrigaria as autarquias a aumentar os seus níveis de eficiência – prestando os melhores serviços com o menor custo possível (Hendrick, Jimenez e Lal 2011).

Nessa medida, considera-se que o aumento do tamanho de jurisdições é prejudicial para os cidadãos, uma vez que lhes diminui a possibilidade de escolher entre jurisdições concorrentes entre si, consoante o nível e a diferenciação de serviços prestados.

Claro que esta tese depende da existência de um número elevado de jurisdições numa dada área territorial, de modo a permitir que os cidadãos possam sair facilmente de uma para outra no caso de estarem insatisfeitos com a comunidade onde residem. Com efeito, quanto maior a jurisdição, maior é o custo para um cidadão mudar de residência para uma outra circunscrição da sua preferência (Tanguay e Wihry 2008). Por outras palavras, torna-se mais difícil “votar com os pés”.

A participação eleitoral seria, pois, superior em territórios fragmentados do que em consolidados (Kelleher e Lowery 2004).

Todavia, convém ter em conta que a mera fragmentação, e conseqüente aumento de governos locais do mesmo nível, pode ser insuficiente para promover a concorrência entre jurisdições. Para que tal possa funcionar, é necessário que a fragmentação seja acompanhada de uma descentralização de competências, nomeadamente, de natureza fiscal (Hendrick, Jimenez e Lal 2011).

Por outro lado, os argumentos a favor da existência de autarquias locais de tamanho mais reduzido fundam-se, muitas vezes, em considerações de pendor democrático. Afirma-se que neste tipo de comunidades a ligação entre eleitores e eleitos é mais próxima, que existe um nível mais alto de confiança recíproca, a circulação de informação é mais fácil e, como resultado, os governantes locais atuam mais em conformidade com a vontade dos eleitores. O autor refere que o interesse dos cidadãos nos assuntos de natureza pública, com reflexo na participação eleitoral local, é normalmente mais alto em autarquias de menor dimensão (Swianiewicz 2010).

Numa última nota a respeito da defesa da fragmentação territorial, importa trazer à colação os casos de alguns países da Europa de Leste, como a República Checa, Eslováquia, Macedónia, entre outros, por exemplo, nos quais tem havido uma tendência para fragmentar circunscrições desde o fim da União Soviética. Este movimento é explicado como correspondendo a uma reação destes territórios a consolidações impostas no tempo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e que decorreram sem

consulta pública (Swianiewicz 2010). A fragmentação territorial é aqui vista como uma forma de garantir a autonomia local e a consolidação, pelo contrário, como um atentado à mesma.

Sendo estes as críticas e os efeitos tradicionalmente associados ao tamanho e alteração do tamanho das comunidades, não são, contudo, os únicos identificados. Aliás, perante uma reforma de consolidação territorial, Elklit e Kjær (2009) defendem que se deve prestar atenção não só aos efeitos pretendidos com uma fusão, como àqueles que, não sendo previstos, surgem igualmente como consequência.

Elklit e Kjær (2009) abordam especificamente o efeito respeitante ao fenómeno do “*inter-level split-ticket voting*”. Trata-se da circunstância de um mesmo eleitor votar em partidos distintos consoante o âmbito ou nível da eleição: local, regional e nacional. Através do estudo a que procederam, os autores chegaram à conclusão de que as circunscrições maiores possuem um sistema partidário local que se assemelha mais ao nacional, o que leva a que menos cidadãos votem de modo distinto entre eleições (Elklit e Kjær 2009).

Ainda a este propósito, importa ainda ter presente a crítica que Tavares e Carr (2013) dirigem à generalidade da literatura que identifica uma relação negativa entre tamanho de uma circunscrição e participação eleitoral.

No seu estudo concluem, por exemplo, que as conclusões propostas por Oliver (1999, 2000) podem estar incompletas por não considerarem o efeito atenuante da densidade na relação negativa que se estabelece entre tamanho da localidade e participação cívica.

Além disso, concluem que o aumento de tamanho de uma cidade tem tanto efeitos diretos como indiretos na participação cívica. Inferem que o aumento do tamanho diminui a participação, possivelmente atendendo à diminuição da ligação psicológica à comunidade e da menor capacidade de mobilização (Oliver 2001).

No âmbito da discussão entre tamanho e participação, Tavares e Carr alertam ainda (2013) para a questão de a participação cívica e a participação política em específico reagirem de formas distintas à alteração de tamanho das jurisdições. Esta conclusão leva os autores a defender que é necessário avaliar mais medidas de participação cívica do que a mera participação política, nomeadamente a eleitoral. Também Oliver (2000) alude a esta distinção, afirmando que, não obstante a existência de estudos que apontam para uma participação eleitoral mais elevada em circunscrições maiores, estudos há também que concluem que os cidadãos destas parecem estar menos propensos a participar civicamente do que aqueles que estão inseridos em circunscrições de menor dimensão. Com efeito, de acordo com este

autor, sem prejuízo da maior capacidade de intervenção e influência dos maiores governos locais, os cidadãos estão aí menos interessados em discutir e participar (Oliver 2000).

Relativamente aos obstáculos que por vezes travam ou, pelo menos, dificultam a implementação deste tipo de reformas eleitorais, é de referir a inércia e resistência que tende a caracterizar os governantes locais quando está em causa uma consolidação territorial. Com efeito, a agregação de jurisdições implica necessariamente a redução de lugares de governo, o que significa que os autarcas e demais representantes receiam pela perda da sua posição ou prestígio.

Ademais, a autonomia local é vista pelas comunidades como algo de fundamental, por muito que esta autonomia seja muitas vezes meramente simbólica, o que as leva a frequentemente manifestarem-se desfavoráveis à fusão.

Capítulo III – Contexto de Análise: a reforma territorial de 2012-2013

O mote para a presente tese e que a contextualiza é a reforma territorial que teve lugar em Portugal nos anos de 2012 e 2013 e que se concretizou na fusão de jurisdições do tipo freguesia. Importa, pois, apresentar uma breve exposição de enquadramento, quer por referência à entidade em apreço, quer quanto aos termos em que se processou a aludida reforma territorial.

1. A freguesia como unidade territorial

Começando pela freguesia, deve dizer-se que esta constitui uma das três modalidades de autarquias locais expressamente previstas na Constituição da República Portuguesa (CRP): freguesia, município e região administrativa. As autarquias locais são a forma como a CRP configurou o poder local e assumem um papel fundamental no âmbito da organização democrática do Estado. O número 1 do artigo 235.º da CRP é, nessa matéria, muito claro, ao prever que “*a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais*”.

Conforme explicam os constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira (Canotilho 2011), a autonomia local é um dos princípios constitucionais basilares no que respeita à organização descentralizada do Estado. A este respeito, expõem os autores do seguinte modo:

“Em primeiro lugar, as autarquias locais são, como o seu próprio nome indica, formas de administração autónoma e não de administração indireta do Estado. Constituem entidades jurídicas próprias, possuem os seus próprios órgãos representativos, prosseguem interesses próprios dos respetivos cidadãos e não interesses do Estado (n.º 2). Em segundo lugar, as autarquias locais não são expressão apenas de autonomia administrativa, em sentido estrito, constituindo também uma estrutura do poder político (...): o poder local. Por isso é que as autarquias locais são um elemento inerente à *organização democrática do Estado* (n.º 1), isto é, ao próprio conceito de democracia e de Estado democrático configurado na Constituição (...)”.

As autarquias locais são, pois, entidades que se distinguem do Estado em sentido estrito, ou seja, do Estado central. São autónomas face ao Estado. Têm um território, cidadãos, interesses próprios e órgãos eleitos pelos cidadãos para os executar. Daí que, regra geral, quando se fala sobre autarquias locais, este conceito venha muitas vezes acompanhado da noção de autonomia do poder local. No mesmo sentido estabelece o artigo 2º do atual regime jurídico das

autarquias locais (aprovado pela lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), de acordo com o qual “*constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações (...)*”.

Nas sempre eloquentes palavras dos autores que se vem citando, “a função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas, que são aqueles que radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns aos residentes e que se diferenciam dos interesses da coletividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais (...). Prosseguem interesses próprios dos respetivos cidadãos e não interesses do Estado.” (Canotilho 2011).

A autonomia local está longe de ser uma singularidade portuguesa. Com efeito, a importância da existência de autarquias locais autónomas face ao Estado central é reconhecida internacionalmente, tendo sido até aprovada, no âmbito do Conselho da Europa, a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL). Este documento foi aprovado em 1990 e ratificado por Portugal no mesmo ano, através da resolução da Assembleia da República n.º 28/90. No artigo 3º da CEAL define-se o conceito de autonomia local como “*o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*”. Como parte integrante deste conceito, a CEAL esclarece, no número dois do mesmo artigo, que o direito ali convencionado é exercido através de órgãos próprios das autarquias locais, devendo os membros ser eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal.

As autarquias locais são uma forma de *descentralização* do Estado – por oposição à noção de *desconcentração*. A descentralização refere-se à transferência de funções do Estado para administrações autónomas. Por seu turno, a desconcentração diz respeito tão-só a uma “deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado” (Canotilho 2011), ou seja, entre órgãos da mesma pessoa coletiva Estado. Na mera desconcentração, a ação dos responsáveis dos serviços desconcentrados do Estado depende do governo central, ou está, pelo menos sob a sua responsabilidade ou tutela.

Apesar de em ambas ser possível o exercício da escolha pública no âmbito local, respondendo mais diretamente à procura local, na descentralização existe autonomia política, ou seja, “a escolha pública responde às preferências dos cidadãos da jurisdição, expressas através de eleições políticas” (Cruz 2008). A descentralização pressupõe, desta feita, a coexistência de diferentes níveis de governo.

O legislador explicou também este princípio no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), estatutando no artigo 111.º deste regime jurídico que “*a descentralização administrativa concretiza-se*

através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais". Os objetivos subjacentes à descentralização, nas palavras da lei, são *"a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis"*.

A CEAL também aponta no sentido exposto, quando alude, no artigo 4º, de epígrafe «Âmbito da autonomia local», ao princípio da subsidiariedade relacionado com aquela. Aliás, a CEAL, aqui, parece avançar uma formulação deste princípio, apesar de não o nomear, quando prevê que *"o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia"*.

No artigo 236.º, a CRP definiu, pois, a existência das já referidas três categorias de autarquias locais. Entre as três, porém, inexistente qualquer relação de dependência. Ou seja, "as freguesias não são órgãos dos municípios, nem estas são associações de freguesias, tal como os municípios não são órgãos das regiões, nem estas são associações de municípios" (Canotilho 2011). Constituem entidades ou estruturas de poder sobrepostas, mas independentes entre si.

As freguesias são, assim, configuradas, não como uma espécie de municípios de menor dimensão, mas sim com uma "estrutura própria de vizinhos, cuja função é atender às necessidades destes" (Gato 2014). As necessidades, essas, são mais imediatas e menos complexas, já que as incumbências mais relevantes e exigentes do ponto de vista técnico, financeiro e humano são da responsabilidade dos municípios (Gato 2014).

A independência entre os tipos de autarquias não afasta, ainda assim, alguma articulação entre elas, bem como, pelo menos, uma certa relação de sujeição das autarquias de nível inferior às normas emanadas pelas de nível superior. Por outro lado, esta independência sofre uma entorse no que respeita à vertente financeira, já que as freguesias são, em parte, financiadas pelos municípios em cujo território estão inseridas.

Até ao momento apenas as regiões administrativas persistem em existir apenas como possibilidade, já que nunca chegaram a ser criadas. O debate sobre a regionalização, contudo, surge no panorama político português com alguma frequência, tendo já sido objeto de referendo no ano de 1998.

Relativamente à freguesia, mais concretamente, que é tida como a "autarquia local de base" (Canotilho 2011), a sua existência é muito anterior à República, ainda que a sua atual designação tenha

surgido precisamente com a implementação em Portugal desta forma de Governo (Gato 2014). A sua origem está intimamente ligada às Paróquias, entidades de cariz eclesiástico, que, no início do século XIX, existiam em grande número no território nacional, sendo mais próximas das pequenas comunidades locais e tendo no Pároco o seu responsável e intermediário (Monteiro 1996).

No âmbito europeu, apenas no Reino Unido e Lituânia se encontra uma divisão territorial que abranja todo o território do país com base em autarquias semelhantes às freguesias portuguesas (Gato 2014).

No que diz respeito à estrutura e organização das autarquias locais e das freguesias em particular, a lei prevê que os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia. No caso do município, à assembleia municipal acresce a Câmara Municipal. Naturalmente, as assembleias constituem os órgãos deliberativos de cada autarquia local, sendo a Junta e a Câmara, respetivamente, os órgãos executivos da Freguesia e do Município (artigos 5º e 6º do RJAL).

De um modo geral, as atribuições das autarquias locais dizem respeito a matérias de consulta, de planeamento, investimento, gestão, licenciamento e controlo prévio, e fiscalização (artigo 3º do RJAL).

No caso dos Municípios, com uma base territorial e de número de habitantes superior, estes são dotados, por lei, de um leque mais abrangente de atribuições, bem como de recursos, o que lhes permita e determina que assumam responsabilidade por questões de natureza mais complexa e exigente. A tabela n.º 2, em seguida, apresenta uma comparação das atribuições dos municípios e freguesias (a tabela foi produzida pelo grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias (GT), criado através do Despacho n.º 7053-A/2016, publicado na 2ª série do Diário da República n.º 102, de 27 de maio).

Atribuições	Município	Freguesia
Equipamento rural e urbano	•	•
Abastecimento Público		•
Ambiente e saneamento básico	•	
Energia	•	
Educação	•	•
Cultura, tempos livres e desporto		•
Tempos livres e desporto	•	
Defesa do consumidor	•	
Património, cultura e ciência	•	
Cuidados primários de saúde		•
Saúde	•	
Ação social	•	•
Proteção civil	•	•
Ambiente e salubridade		•
Desenvolvimento		•
Promoção do desenvolvimento	•	
Habitação	•	
Ordenamento urbano e rural		•
Ordenamento do Território e urbanismo	•	
Transportes e comunicações	•	
Proteção da comunidade		•
Polícia municipal	•	
Cooperação externa	•	

Tabela 2 - Comparação de atribuições entre a Freguesia e o Município (Fonte: Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias, elaborada pelo GT)

2. Os termos da reforma territorial de 2012-2013

Feito o enquadramento da freguesia enquanto autarquia local, importa agora expor, ainda que sucintamente, os traços da RT portuguesa de 2012-2013, concretizada precisamente através da agregação de freguesias.

Logo à partida é importante explicar que, em Portugal, as reformas territoriais são legal e constitucionalmente admissíveis. Com efeito, a consagração que é feita na Constituição, de forma expressa, da existência de autarquias locais, não lhes atribui um direito à sua não extinção (Canotilho 2011). Aliás, tanto é assim que o próprio texto constitucional, na alínea n) do artigo 167.º, atribui à Assembleia da República a competência exclusiva para criar, extinguir ou modificar as autarquias locais de Portugal continental. A competência para o mesmo efeito nas regiões autónomas cabe aos seus órgãos, conforme estabelece o artigo 227.º, al. l), para o qual remete, ainda que não expressamente, a parte final da al. n) do artigo 167.º referido.

Contudo, como notam os autores deste comentário à Lei Fundamental, a extinção de autarquias locais “está sempre condicionada pelo princípio da necessidade e deve ter como pressuposto exigências ou fins de interesse público” (Canotilho 2011). A este respeito, afirmam ainda o seguinte:

“(…) o princípio constitucional da participação democrática exigirá que qualquer alteração que afete a existência ou a delimitação territorial de uma autarquia não seja tomada sem que ela seja previamente consultada. É evidente que a extinção de uma autarquia só pode fazer-se por fusão ou por incorporação noutra(s), pois não pode existir vazio democrático, sendo essa de resto uma das dimensões da referida garantia institucional. Do mesmo modo, a criação de uma nova autarquia só pode ser efetuada por divisão ou desanexação de outra(s), que assim são diretamente interessadas no processo”.

A democraticidade do processo de fusão de autarquias é, pois, condição fundamental da sua aplicação.

No ano de 2012 teve então início em Portugal uma reforma territorial de fusão de circunscrições territoriais, que abrangeu unicamente as freguesias, deixando de fora os municípios. Não obstante a referência que os Governos vinham fazendo, desde 2005, a uma reforma e reorganização das freguesias (Gato 2014), o certo é que a mesma teve como causa o Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica (MoU), subscrito pelo Estado português, pelo Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional, no âmbito de um Programa de Assistência Económica e Financeira. O MoU foi elaborado ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010, que criou um mecanismo europeu de estabilização financeira. Este regulamento veio operacionalizar a possibilidade concedida pelo n.º 2 do artigo 122.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, de ser providenciada ajuda financeira a um Estado-Membro da União *“que se encontre em dificuldades ou sob ameaça de dificuldades devidas a ocorrências excecionais que não possa controlar”*.

A necessidade da criação deste mecanismo foi precipitada pela crise financeira mundial de 2008, que, conforme se pode ler nos considerandos do Regulamento, afetou *“gravemente o crescimento económico e a estabilidade financeira e originaram uma acentuada deterioração das situações de défice e de dívida dos Estados-Membros”*. Nos termos do Regulamento, a ativação do mecanismo seria feita em colaboração com o Fundo Monetário Internacional.

A ajuda financeira a conceder a um Estado-Membro não estava, naturalmente, isenta de requisitos. Com efeito, o Regulamento é muito claro ao estabelecer que *“deverão ser impostas condições estritas em matéria de política económica no caso de ativação deste mecanismo com o objetivo de preservar a sustentabilidade das finanças públicas do Estado-Membro em causa e restaurar a sua capacidade de se financiar nos mercados financeiros”*.

Foi, assim, assinado em 17 de Maio de 2011, o MoU, na sequência do pedido de assistência financeira de Portugal, o qual “*descreve as condições gerais da política económica (...) sobre a concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal*”.

O MoU desdobrou-se em várias vertentes, sendo que o principal objetivo centrava-se na redução do défice das Administrações Pública, através de medidas estruturais, tendentes igualmente à obtenção de uma consolidação orçamental a médio prazo “*até se obter uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa*”.

Relativamente às medidas estruturais no âmbito orçamental, os seus objetivos específicos incluíam a melhoria da eficiência da administração pública, sendo, para tal, eliminadas redundâncias, simplificados procedimentos e reorganizados serviços do Estado.

Assim, e no que respeita concretamente às autarquias locais, o MoU previu expressamente a seguinte medida, no artigo 3.44:

“Reorganizar a estrutura da administração local. Existem atualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos”.

No seguimento do MoU e como mote para a reforma territorial que agora se impunha, foi lançado um documento designado “Documento Verde da Reforma da Administração Local” (DVRAL), que visava iniciar o debate político e estabelecer os princípios e critérios que norteariam a reforma em causa. De todo o modo, o DVRAL já anunciava que “*toda a Reforma da Administração Local deverá estar orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais*”.

Como objetivos gerais da reforma da administração local, o DVRAL elencou os seguintes:

1. 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;
2. Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;

3. Melhorar a prestação do serviço público;
4. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais);
5. Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

Neste seguimento, o DVRAL identificou como prioridade a redução do número de freguesias, a qual deveria ser capaz de melhorar o funcionamento da Administração Local, “dando escala e valor adicional às novas Freguesias (resultado da aglomeração de outras Freguesias) e reforçando a sua atuação e as suas competências”.

Ainda assim, o documento em apreço manifestava a preocupação em que as comunidades de cidadãos continuassem a ter na Freguesia um espaço reconhecível.

Na sequência da elaboração deste documento foi publicada a lei n.º 22/2012 de 30 de Maio, que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Seguindo de perto o que já constava do DVRAL, o legislador estabeleceu que a reforma territorial prosseguia os seguintes objetivos:

- a) Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local;
- b) Alargamento das atribuições e competências 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, com especial incidência nas áreas urbanas.

Eram estes, pois, os objetivos da reforma territorial, sendo certo que os objetivos de cariz económico tinham maior preponderância, tendo em conta os compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado português através do MoU.

A lei determinava também, como se vê, que a redução do número de freguesias fosse acompanhada de um reforço das competências dos seus órgãos. Prescrevia-se, nesse sentido, no n.º 2 do artigo 10.º, que aquele abrangesse os domínios da manutenção de instalações e equipamentos educativos, construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos coletivos, licenciamento de

atividades económicas, apoio social e promoção do desenvolvimento local. Tal previsão normativa deu origem ao atual elenco de competências das freguesias, já identificado acima.

Além disso, a lei 22/2012 de 30 de maio, também no artigo 10.º já referido, determinou, no n.º 3, que a reforma territorial e o respetivo alargamento das competências dos órgãos das freguesias seriam também eles acompanhados pelo “*reforço das correspondentes transferências financeiras do Estado*”. No número 4 do mesmo artigo, o legislador estabeleceu concretamente que a participação no Fundo de Financiamento das Freguesias³ das autarquias criadas por agregação seria aumentada em 15% até ao fim do mandato seguinte à agregação. Este reforço financeiro, contudo, estava circunscrito às freguesias cuja agregação resultasse das deliberações das assembleias municipais. Porém, como se verá adiante, só numa minoria das agregações é que tal se veio a verificar.

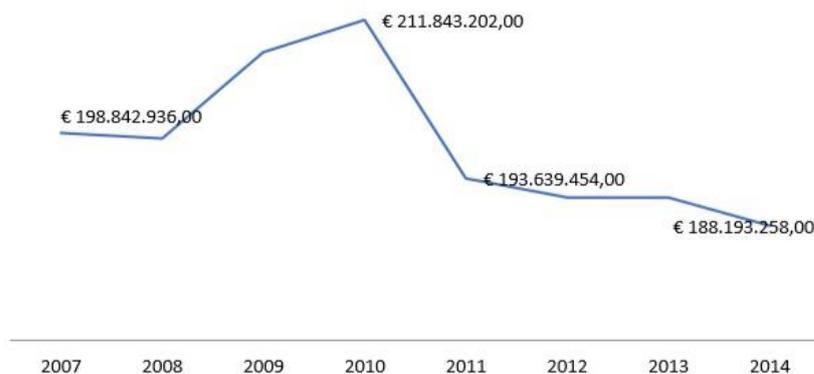


Figura 1 - Evolução das transferências do Orçamento do Estado para as freguesias, excluindo Lisboa (Fonte: Gato 2014).

Não obstante o aumento do financiamento legalmente previsto, o certo é que o total das transferências do Estado para as freguesias sofreu uma redução entre os anos de 2013 e 2014. Essa diminuição, contudo, já vinha de trás. Com efeito, a figura 1, que apresenta a evolução dessas transferências, evidencia uma diminuição abrupta a partir de 2011, ao que não será certamente alheio o período de maior restrição orçamental em que Portugal já se encontrava, ainda antes da implementação do programa de assistência financeira.

A RT implementada tinha por princípio, nos termos da al. b) do artigo 3º da mencionada lei, a “*participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos*

³ Fonte de receitas previsto na lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que aprovou o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais.

territórios". Procurava-se, assim, que a reforma fosse feita de forma participativa e democrática, em conformidade com o que resulta da interpretação dos constitucionalistas acima referidos.

Nessa medida a lei 22/2012 determinou que a reforma territorial do território das freguesias fosse deliberada por cada assembleia municipal, com a participação, através da elaboração de pareceres, das assembleias de freguesias. Esta deliberação, a que a lei deu o nome de pronúncia, estava obrigada a respeitar os parâmetros legais de agregação de freguesias e a respeitar os princípios e orientações estratégicas da reforma territorial, expressamente previstos na mesma lei (artigo 11.º).

Excetuando as regiões autónomas e o município de Lisboa, que seguiram processo autónomo (Gato 2014), a reforma respeitava ao território de 277 municípios, sendo obrigatória para 229 deles. Com efeito, nos termos da lei, a obrigatoriedade abrangia exclusivamente as autarquias cujos territórios estivessem distribuídos por mais de quatro freguesias e/ou que apresentassem nos seus territórios alguma freguesia com uma população inferior a 150 habitantes (Gato 2014).

Contudo, não obstante os esforços envidados para que a RT pretendida fosse do tipo *bottom-up* (de baixo para cima), o certo é que a mesma sofreu uma grande resistência por parte dos municípios, tendo apenas 98 deles emitido uma pronúncia. Além disso, destas 98 pronúncias, vinte delas não cumpriam os requisitos legais (Rodrigues e Meza 2018). Falhado este modelo de implementação da reforma, entrou em ação a «Unidade Técnica para a Reorganização do Território» (Unidade Técnica ou UT), que tinha sido criada pela mesma lei 22/2012.

Além das suas funções de acompanhamento e de avaliação da conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais, e já precavendo a possibilidade de o modelo inicial não vingar, foi atribuída à Unidade Técnica a competência para "*apresentar à Assembleia da República propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias, em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais*". Tinha ainda competência idêntica nos casos de desconformidade das pronúncias, ainda que aqui fosse atribuído um prazo para as assembleias municipais para elaborarem um projeto alternativo com base na proposta da UT.

A respeito desta lei, convém ainda realçar que, não obstante a reforma territorial dizer respeito, genericamente, às autarquias locais, a mesma só implicou uma redução obrigatória ao nível das freguesias.

Após estes passos e a intervenção da UT, foi então aprovada e promulgada a lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, que concretizou a reforma territorial prevista na lei 22/2012, de 30 de Maio. Daquela

ficou, assim, a constar a nova disposição das freguesias, sendo identificadas expressamente quais as freguesias agregadas e a autarquia que resultou de cada uma das agregações.

Uma vez concluída a reforma territorial, Portugal reduziu de 4.269 freguesias para 3.092. No caso da Área Metropolitana do Porto, por exemplo, de um total de 266 freguesias, diminui-se para 173, o que corresponde a uma variação de 35%, de acordo com os dados publicados no relatório do GT (uma das maiores variações a nível nacional).

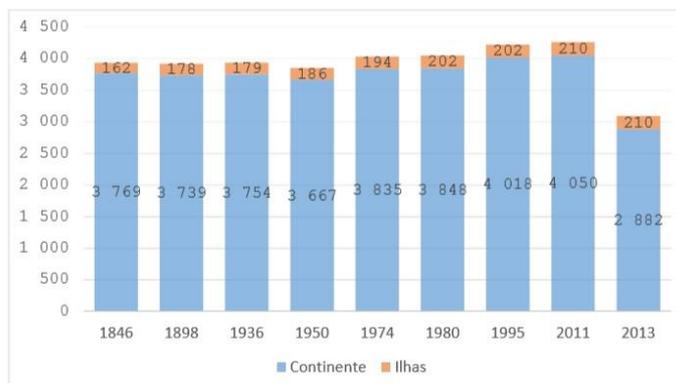


Figura 2 - Evolução do número de Freguesias em Portugal (Fonte: relatório GT).

O relatório do GT publicou, de resto, vários dados estatísticos que ajudam a compreender os efeitos da fusão de freguesias, nomeadamente no que respeita à sua superfície e população média.

Unidades Territoriais (NUTS 2013)	Freguesias		Freguesias		Superfície média das freguesias (km²)			População média por freguesia			Nº médio de lugares por freguesia		
	2012	2013	Variação 2012-13		2012	2013	Var. %	2012	2013	Var. %	2012	2013	Var. %
	Nº	Nº	Nº	%									
Portugal	4.260	3.092	-1.168	-27,4	21,6	29,8	37,8	2.431	3.416	40,5	6,2	8,6	37,8
Continente	4.050	2.882	-1.168	-28,8	22,0	30,9	40,5	2.437	3.486	43,1	6,3	8,8	40,5
Norte	2.028	1.426	-602	-29,7	10,5	14,9	42,2	1.818	2.587	42,3	6,4	9,0	42,2
Alto Minho	290	208	-82	-28,3	7,7	10,7	39,4	863	1.177	36,4	8,6	12,1	39,4
Cávado	265	170	-95	-35,8	4,7	7,3	55,9	1.483	2.413	62,7	7,9	12,4	55,9
Ave	236	168	-68	-28,8	6,1	8,6	40,5	1.807	2.532	40,1	8,8	12,4	40,5
A. M. Porto	266	173	-93	-35,0	7,7	11,8	53,8	6.507	10.171	56,3	6,2	9,6	53,8
Alto Tâmega	158	118	-40	-25,3	18,5	24,8	33,9	663	798	20,3	3,6	4,8	33,9
Tâmega e Sousa	265	177	-88	-33,2	6,9	10,3	49,7	1.638	2.446	49,3	9,3	14,0	49,7
Douro	291	217	-74	-25,4	13,9	18,6	34,1	758	945	24,7	3,4	4,6	34,1
T. de Trás-os-Montes	257	195	-62	-24,1	21,6	28,4	31,8	495	603	21,8	1,9	2,6	31,8
Centro	1335	972	-363	-27,2	21,1	29,0	37,3	1.759	2.395	36,1	6,6	9,1	37,3
Oeste	121	89	-32	-26,4	18,3	24,9	36,0	2.799	4.073	45,5	8,6	11,7	36,0
Região de Aveiro	106	74	-32	-30,2	16,0	22,9	43,2	3.443	5.005	45,4	8,4	12,0	43,2
Região de Coimbra	227	168	-59	-26,0	19,1	25,8	35,1	2.081	2.739	31,6	7,9	10,6	35,1
Região de Leiria	91	67	-24	-26,4	26,9	36,6	35,8	3.172	4.397	38,6	14,8	20,2	35,8
Viseu Dão Lafões	213	156	-57	-26,8	15,2	20,8	36,5	1.295	1.716	32,4	6,1	8,3	36,5
Beira Baixa	76	59	-17	-22,4	60,7	78,2	28,8	1.242	1.510	21,5	5,3	6,8	28,8
Médio Tejo	128	93	-35	-27,3	26,1	36,0	37,6	1.989	2.659	33,7	10,2	14,1	37,6
Beiras e S. da Estrela	373	266	-107	-28,7	16,9	23,7	40,2	694	887	27,9	2,2	3,1	40,2
A. M. Lisboa	211	118	-93	-44,1	14,3	25,6	78,8	12.615	23.914	89,6	4,8	8,6	78,8
Alentejo	392	299	-93	-23,7	80,6	105,7	31,1	1.981	2.533	27,8	3,9	5,2	31,1
Alentejo Litoral	41	31	-10	-24,4	129,5	171,3	32,3	2.438	3.159	29,5	6,9	9,1	32,3
Baixo Alentejo	83	62	-21	-25,3	102,9	137,8	33,9	1.628	2.043	25,5	3,4	4,6	33,9
Lezíria do Tejo	91	68	-23	-25,3	47,0	62,9	33,8	2.647	3.639	37,5	5,3	7,1	33,8
Alto Alentejo	86	69	-17	-19,8	70,7	88,2	24,6	1.477	1.717	16,3	2,7	3,4	24,6
Alentejo Central	91	69	-22	-24,2	81,2	107,2	31,9	1.908	2.416	26,6	2,8	3,7	31,9
Algarve	84	67	-17	-20,2	59,5	74,6	25,4	4.705	6.731	43,1	13,4	16,9	25,4
R. A. Açores	156	156	0	0,0	14,9	14,9	0,0	1.550	1.582	2,1	2,8	2,8	0,0
R. A. Madeira	54	54	0	0,0	14,8	14,8	0,0	4.537	4.959	9,3	11,7	11,7	0,0

Tabela 3 - Efeito da reforma territorial no número e características das Freguesias (fonte: relatório do GT).

De um ponto de vista nacional, sem prejuízo da redução do número de freguesias em 27,4 pontos percentuais, a RT operada não promoveu uma redução significativa na diminuição desse tipo de autarquias locais nos territórios de municípios dotados de um número mais elevado de freguesias (Gato 2014). Aliás, e conforme resulta do gráfico abaixo, a nível nacional é possível concluir que, por todo o país, o número de freguesias mantidas é muito alto, variando sempre entre os 52,9% e os 80,2%.

Ainda assim, como se depreende da tabela constante da figura 3, a superfície média das freguesias no território nacional subiu de 21,6 para 29,8 km², tendo a população média subido de 2.431 para 3.486 habitantes.

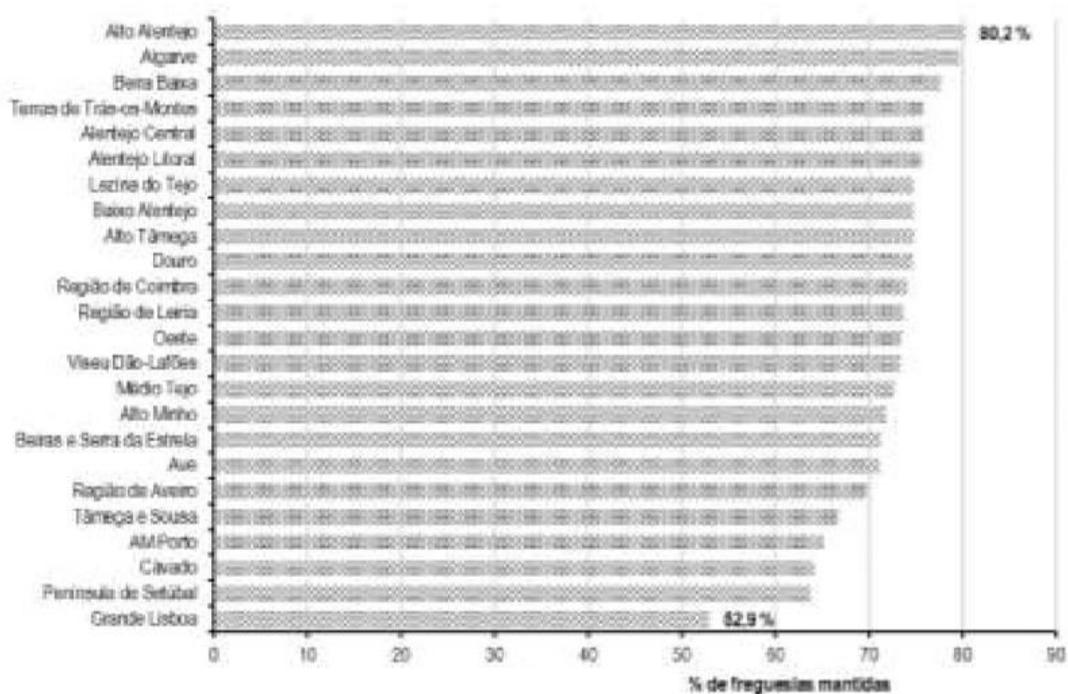


Figura 3 - Número de freguesias mantidas após a reforma territorial, em percentagem (fonte: Henriques et al.).

Capítulo IV – Metodologia

1. Estudo, Pergunta de Investigação, Hipóteses, Desenho

Tendo-se procedido ao enquadramento da questão que nos ocupa no presente trabalho, é agora possível compreender de forma mais ampla e rigorosa os pressupostos e implicações da pergunta de investigação que nos orienta. O teor desta pergunta pode ser formulado do seguinte modo: qual o efeito da reforma territorial de 2012-2013 na participação eleitoral das freguesias objeto de fusão?

De facto, tendo em conta o que resulta da vasta literatura científica que se tem debruçado sobre esta matéria, é natural que se antecipe que a alteração do tamanho das freguesias, por via da sua fusão, tenha tido consequências ao nível da participação eleitoral dos seus cidadãos. Seja por motivos de índole racional, mais psicológica ou social, é, pelo menos, possível, que os cidadãos tenham alterado o seu comportamento eleitoral. Como vimos também, essa alteração tanto poderá ser positiva ou negativa, coexistindo na literatura estudos a suportar ambas as hipóteses.

Não obstante essa divisão doutrinária, adota-se nesta dissertação a perspetiva segundo a qual o aumento do tamanho das jurisdições tem como consequência um decréscimo na participação eleitoral dos cidadãos. Com efeito, com aquele incremento e consequente aumento da população de uma jurisdição, o peso relativo de cada voto diminui, os laços comunitários tendem a fragilizar-se e pode ficar nos cidadãos uma ideia de maior distanciamento dos representantes eleitos face aos problemas concretos da comunidade.

Partindo deste pressuposto, uma vez que as freguesias estão dotadas de geografia e demografia variável, é razoável que se coloque como hipótese que os efeitos na participação eleitoral não tenham sido unívocos entre as autarquias locais que foram objeto de fusão. Se a participação eleitoral diminui com a agregação tendo em conta os motivos *supra* referidos, podemos argumentar que essa diminuição terá assumido proporções menores nas freguesias de maior dimensão e, inversamente, maiores nas autarquias de dimensão inferior. Efetivamente, seguindo a abordagem adotada, as freguesias que, antes da fusão, já tinham uma população em maior número, veem esta aumentada numa percentagem menor.

A título de exemplo, pode dar-se o caso de uma jurisdição “A” com 2.000,00 habitantes ser fundida com uma outra “B” que apresenta uma população de 20.000,00. Ora, a fusão de ambas origina uma jurisdição AB com 22.000,00 habitantes. Relativamente à autarquia B, o aumento foi apenas na ordem dos 10%. Todavia, quanto à jurisdição A, o aumento foi bastante superior e cifra-se, neste caso exemplificativo, numa taxa bem mais elevada de 1000%. A fusão tem, pois, impactos populacionais muito distintos entre as duas jurisdições. Nessa medida, a diminuição do peso relativo de cada voto é, também

ela, menos acentuada, não sendo ainda tão significativos os efeitos no que respeita às dimensões sociais e psicológicas.

Tendo em conta a contextualização feita, avança-se com a seguinte hipótese de trabalho:

H: Uma variação positiva na dimensão das freguesias, em resultado da fusão de freguesias de diferente dimensão, está associada a uma variação negativa na participação eleitoral das mesmas.

2. Dados, Recolha e Análise

Para responder à pergunta de investigação e testar as hipóteses enumeradas, vários passos metodológicos foram necessários no que respeita aos dados e à sua recolha e análise.

Em primeiro lugar, uma vez definido o conceito de participação eleitoral, era necessário operacionalizá-lo, ou seja, identificá-lo para que o mesmo possa ser medido. Ora, de acordo com a revisão de literatura, conclui-se que o conceito de participação eleitoral pode ser medido através da variável taxa de participação eleitoral. Esta taxa será determinada pela proporção de pessoas que votaram face à totalidade dos eleitores registados.

Note-se que, como nos diz Mattila (2003) para analisar a participação eleitoral, tanto se pode recorrer a dados individuais, obtidos através do recurso a inquéritos, como a dados agregados, como é o caso do nível da participação eleitoral. Porém, os dados de cariz individual são de fiabilidade reduzida, já que os participantes dos inquéritos têm tendência a afirmar que votaram, mesmo quando não o fizeram. O autor dá o exemplo de inquéritos realizados a propósito das eleições europeias do ano de 1999, antes e depois das mesmas, nos quais 67% dos participantes responderam que iriam votar e 57%, posteriormente, afirmaram que tinham votado. A verdadeira participação eleitoral, contudo, não foi além dos 49 pontos percentuais (Mattila 2003).

No presente trabalho recorre-se, pois, a dados agregados, obtidos através das atas das mesas eleitorais, nas quais ficam registados o total de votantes, constando ainda das mesmas o número de eleitores registados.

Definindo-se a freguesia como unidade de análise para efeitos de avaliação da participação eleitoral e, mais concretamente, tão-só as freguesias objeto de fusão entre 2012 e 2013, impunha-se identificar aquelas que configurariam a amostra desta investigação. O pragmatismo e exequibilidade que devem presidir a uma investigação fez com que se optasse pelas freguesias que situassem nas imediações da cidade do Porto, em vez de, por exemplo, uma análise de âmbito nacional. O facto de,

dentro da região do Porto, a Área Metropolitana do Porto ter sido uma das regiões com maior variação no número de freguesias a nível nacional (cfr. Tabela 3 acima), também contribuiu para a escolha em causa.

O passo seguinte para avaliar os efeitos da reforma territorial na participação eleitoral é identificar os atos eleitorais que serão considerados. Impõe-se, assim, que sejam tomados os dados da participação eleitoral naquelas freguesias antes e depois da reforma, ou seja, antes e depois da aplicação – pelo Estado – do estímulo. Definiu-se, portanto, que seriam comparados os valores da participação eleitoral das eleições autárquicas de 2009 e de 2013, respetivamente as últimas e as primeiras após a união de freguesias.

Delineado assim o estudo, a análise pretendida dependia da resolução de dois problemas provocados pela reforma territorial. Primeiro, identificar e distinguir claramente as freguesias que foram objeto de agregação das que não foram consolidadas, selecionando apenas as primeiras. Segundo, sem prejuízo da agregação de freguesias, conseguir discriminar qual a participação eleitoral de cada uma das freguesias que hoje estão integradas numa união.

O primeiro dos problemas é resolvido pela própria lei. Com efeito, através da consulta da lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, que veio concretizar a reforma territorial prevista na lei 22/2012, de 30 de Maio, é possível estabelecer uma correspondência direta entre as antigas freguesias e a sua nova versão consolidada (ver Anexo I da presente da dissertação).

O segundo dos problemas enunciados tem origem, precisamente, no facto de as freguesias terem sido objeto de fusão, bem como na circunstância de a Comissão Nacional de Eleições – entidade que tutela os processos eleitorais e é responsável pela divulgação dos seus resultados –, nas eleições de 2013, ter apresentado os dados agregados por cada união de freguesias. Ou seja, tomando-se os resultados eleitorais divulgados pela CNE, não é possível discriminar os dados referentes a cada uma das freguesias que em 2013 estava unida, mas que em 2009 tinha existência autónoma.

Contudo, não obstante a agregação de freguesias numa nova união, cada umas das freguesias originais ficou com o direito de manter as suas secções e mesas de voto (Rodrigues e Meza 2018). Por outras palavras, o número e distribuição de mesas de voto manteve-se de 2009 para 2013, apesar de as freguesias em que estavam situadas terem deixado de existir enquanto unidades territoriais independentes.

O que sucedeu em 2013 foi que os resultados de cada secção de voto foram somados, sendo transmitidos à CNE, para divulgação, apenas o total referente a cada união de freguesias como um todo.

Todavia, é possível obter os resultados de forma discriminada através da consulta das atas eleitorais redigidas por cada mesa de voto, as quais ficam, em princípio, depositadas e guardadas à responsabilidade das Juntas de Freguesia.

Infelizmente, porém, não parece existir uma regra definida quanto à organização e manutenção deste acervo documental. Com efeito, nalguns casos, estes documentos foram enviados das Juntas de Freguesia para as Câmaras Municipais e ali ficaram guardados. Noutras situações, as atas das mesas de voto referentes às eleições de 2013 ficaram guardadas nos edifícios correspondentes às antigas sedes das freguesias agora unidas, não existindo um local que tenha centralizado, até à data, a documentação referente aos territórios que agora estão agregados numa só freguesia. Contactaram-se, assim, as Juntas de Freguesia e as Câmaras Municipais, de forma a serem obtidas de todas as atas referentes a todas as mesas de voto das freguesias do distrito do Porto.

Em vários casos, porém, tal não foi possível, ou pelo menos não completamente, uma vez que as atas se encontram perdidas. Assim se explica que não tenha sido possível obter os registos referentes à totalidade das freguesias do distrito do Porto.

De todo o modo, conforme se conclui pela tabela que se introduz em seguida, face ao universo de análise, foi possível analisar uma amostra composta por 138 freguesias, de um universo de 227 freguesias que foram objeto de fusão no distrito do Porto (cfr. **Anexo I**).

Município	Freguesias abrangidas pela fusão
Amarante	22
Baião	12
Felgueiras	20
Gondomar	9
Lousada	16
Maia	10
Marco de Canavezes	25
Matosinhos	10
Paços de Ferreira	7
Paredes	7
Penafiel	15
Porto	11

Póvoa de Varzim	8
Santo Tirso	15
Trofa	6
Valongo	2
Vila do Conde	16
Vila Nova de Gaia	16
Total	<u>227</u>

Tabela 4 – Freguesias abrangidas pela Reforma Territorial, distribuídas pelos concelhos do distrito do Porto a que pertencem (Fonte: elaboração própria).

Ora, os 138 casos analisados correspondem a 60,8% do total de freguesias objeto de agregação, pelo que se considera que tal configura uma amostra significativa e através da qual é possível produzir inferências generalizáveis para as restantes freguesias não observadas pertencentes a este município.

Assim, quanto às 138 freguesias analisadas, pode-se proceder a uma comparação da participação eleitoral antes e depois da reforma territorial. Para efeitos da presente análise, os dados recolhidos foram integrados numa única base de dados.

Posto isto, para responder à pergunta de investigação e testar as hipóteses acima referidas, recorre-se ao seguinte modelo:

$$Y_{i,t} = \beta_1 + \beta_2(\text{Reforma}_t) + \beta_3(\text{Eleitores}_{i,t}) + \beta_4(\text{Fusão Diferente Dimensão}_{i,t}) + i\alpha_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

A variável dependente ($Y_{i,t}$) é a participação eleitoral, medida, conforme se expôs, através da taxa de participação. O modo de calcular esta taxa é simples, consistindo na colocação sob a forma de percentagem da divisão do número de votantes sobre o número de eleitores inscritos em cada freguesia. Tendo em conta a revisão de literatura e a perspetiva adotada, espera-se que esta sofra uma variação negativa por efeito das variáveis independentes.

O coeficiente β_2 refere-se à reforma territorial a que se alude no presente trabalho. Trata-se de uma variável do tipo *dummy*, ou seja, cujos valores assumem apenas e alternativamente os valores de 0 ou 1. Neste caso, a variável tem o valor 0 para quando não existe reforma, ou seja, por referencia ao ato eleitoral de 2009, previamente aa fusão de freguesias; e assume o valor 1 relativamente as eleições de 2013, quando a reforma territorial já estava implementada. À luz da perspetiva adotada, antecipa-se que esta variável tenha um sinal negativo, uma vez que se espera que a participação eleitoral tenha

diminuído na sequência da consolidação de freguesias promovida através da reforma. Essa é, como vimos, uma das principais consequências que os estudos vêm associando à consolidação territorial. Recorda-se, a este propósito, que a amostra em análise é composta unicamente por freguesias que foram, de facto, objeto da fusão, não integrando freguesias cuja configuração permaneceu idêntica após a reforma territorial portuguesa.

O coeficiente β_3 , por seu turno, diz respeito ao número de eleitores de cada freguesia. Trata-se de uma variável contínua que tem, à partida, um valor absoluto, mas que para efeitos do presente estudo foi formulada sob a forma logarítmica, de modo a transformá-la numa variável relativa.

À semelhança do que sucede com a variável anterior, também aqui se espera que esta apresente sinal negativo, na medida em que por cada aumento percentual do número de eleitores das freguesias, deverá implicar uma diminuição da taxa de participação eleitoral. Tal como acima ficou exposto nos primeiros capítulos deste trabalho, muitos autores têm associado o tamanho das jurisdições à participação eleitoral, ainda que aqueles possam ser divididos entre duas correntes distintas. Parte considera que o aumento do tamanho das circunscrições traz consigo uma maior capacidade de resposta e uma redução de preços dos serviços prestados em virtude do aproveitamento de economias de escala. Com isso, defendem alguns autores, os cidadãos sentem-se mais compelidos a votar. Porém, a corrente oposta, e cuja perspetiva se adota no presente trabalho, apresenta evidências que apontam para que o aumento da dimensão das autarquias acarrete consequências negativas do ponto de vista da participação eleitoral, geradas, nomeadamente, pelo maior distanciamento dos órgãos de governo face aos cidadãos ou pelo menor sentimento de comunidade.

Finalmente, o coeficiente β_4 refere-se, como a sua designação já indicia, à diferença ou ausência de diferença de tamanhos entre as freguesias objeto de fusão. Esta variável é também ela *dummy*, assumindo o valor 1 quando as freguesias unidas tinham dimensões distintas e 0 quando os tamanhos destas eram semelhantes.

Dito de outra forma, quando a variável assume valor 1, esta corresponde aos casos em que freguesias pequenas foram fundidas com freguesias de maior tamanho. Para este efeito, considerou-se que uma freguesia foi agregada a uma maior quando o rácio da população da primeira, medida pelo número de eleitores, é de 0.3 face ao total da população das freguesias unidas. Ou seja, quando o peso da freguesia é igual ou inferior a 30% na população global das freguesias agregadas entre si.

De igual modo, antecipa-se também aqui um sinal negativo, uma vez que, assumindo que o tamanho das autarquias e a sua alteração tem influência na participação eleitoral, fazendo-a decrescer,

considera-se provável que tal associação seja mais premente nos casos em que freguesias de menor tamanho foram unidas a freguesias maiores, já que a diferença de dimensão é mais significativa nestes casos do que naqueles em que as jurisdições apresentavam tamanhos semelhantes.

Na análise a que se procede nesta tese recorre-se a 4 modelos distintos.

Nos modelos 1 e 3, testam-se efeitos fixos. Significa isto que se assume que cada uma das freguesias analisadas está dotada de características próprias que não são observáveis – sejam elas relativas à sua população ou outra. Estes modelos incluem um vetor junto à matriz das variáveis independentes de maneira a capturar essa heterogeneidade não observada.

Nos modelos 2 e 4, por outro lado, testam-se efeitos variáveis. Nesta modalidade, parte-se do pressuposto de que as tais características não observáveis não estão correlacionadas com as variáveis independentes.

Os modelos 3 e 4, porém, apresentam uma formulação distinta, que inclui, em parte, variáveis distintas dos modelos 1 e 2, com o propósito de revestir de maior robustez o estudo empreendido e os resultados a obter. Para tal, os modelos 3 e 4 foram configurados como um escalonamento do tamanho das freguesias consideradas como pequenas (no sentido já explicado), em três categorias distintas. Assim, em vez de se olhar indistintamente para as freguesias cujo rácio é inferior ou igual a 30%, subdividiu-se estas entre freguesias cujo rácio se encontra entre os 0% e os 10%, os 10% e os 20% e entre os 20% e 30% da população global das freguesias unidas entre si.

Ora, no mesmo sentido que as anteriores, mas reforçando a análise, a expectativa é de que nos três casos o sinal seja negativo, mas que este seja tanto mais significativo quanto menor for o rácio referido.

Capítulo V – Resultados

Os resultados apurados com base na metodologia adotada apontam para que, de facto, a dimensão de uma jurisdição tenha influência na participação eleitoral da respetiva população. Indiciam ainda, em sequência, que variações no seu tamanho traduzem-se em alterações no *turnout* de sentido negativo.

Desde logo, e em primeiro lugar, importa dar nota de que através da análise da base de dados utilizada foi possível apurar que a participação eleitoral teve uma redução mais acentuada nas uniões de freguesias de dimensões diferentes do que naqueles casos em que a fusão resultou da agregação de freguesias de dimensão semelhante.

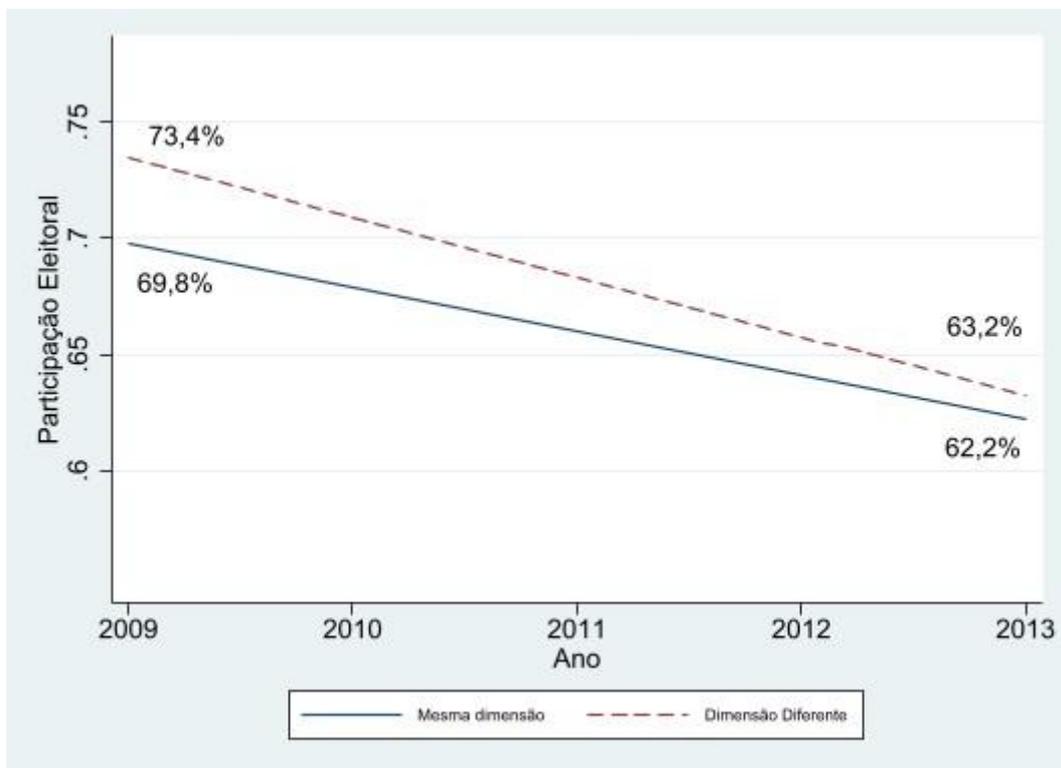


Figura 4 - Comparação da evolução da Participação Eleitoral entre fusões de freguesias de dimensão diferente e dimensão semelhante, por referência aos anos de 2009 e 2013 (fonte: elaboração própria).

Como se pode ver, não obstante a participação eleitoral ter diminuído em ambos os casos, o declive mais acentuado da reta referente às uniões de freguesias de dimensões distintas denuncia um decréscimo mais significativo nesses casos. Mais concretamente, a participação eleitoral nas fusões de freguesias que abrangeram autarquias de dimensão semelhante, a participação eleitoral diminuiu 0.076 pontos (7,6%). Já no que respeita à fusão de freguesias de dimensões distintas, a variação negativa

cifrou-se nos 0.102 pontos (10,2%). Isso significa que, em termos percentuais, a diferença entre ambos os casos foi de 2,6%.

Contudo, a metodologia adotada permite dissecar este primeiro resultado mais genérico.

Os resultados da análise realizada através da metodologia acima descrita podem ser apresentados através da seguinte tabela:

Tabela 5 - Resultados da estimação do modelo de análise em painel (fonte: elaboração própria).

VARIÁVEIS	(1)	(2)	(3)	(4)
	Efeitos Fixos	Efeitos Variáveis	Efeitos Fixos	Efeitos Variáveis
Reforma	-0.0742*** (0.00424)	-0.0745*** (0.00417)	-0.0744*** (0.00416)	-0.0745*** (0.00409)
Eleitores	-0.187*** (0.0472)	-0.0641*** (0.00405)	-0.169*** (0.0472)	-0.0641*** (0.00406)
Escala_0_10			-0.0444*** (0.0104)	-0.0469*** (0.00977)
Escala_10_20			-0.0277*** (0.00921)	-0.0268*** (0.00877)
Escala_20_30			-0.0112 (0.00958)	-0.0149 (0.00911)
Fusão Diferente Dimensão	-0.0269*** (0.00662)	-0.0286*** (0.00633)		
Constante	2.163*** (0.366)	1.210*** (0.0318)	2.021*** (0.366)	1.210*** (0.0319)
Observações	276	276	276	276
Número de freguesias	138	138	138	
Rho	0.969	0.775	0.961	138
F	247.1		154.7	0.784
Prob>F	0		0	
chi2		954.6		
Prob>chi		0		989.9
				0

Erros padrão em parêntesis
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Antes de se partir para a descrição dos resultados obtidos, importa esclarecer que, perante aqueles, optou-se por desconsiderar o modelo 2, relativo aos efeitos variáveis. Para tal conclusão, recorreu-se ao denominado teste de Hausman, que tem precisamente como propósito, em econometria,

avaliar qual dos modelos é o mais adequado: se o dos efeitos fixos, se o dos efeitos variáveis (ou aleatórios). De forma resumida, este procedimento visa testar uma hipótese, dita nula, de não existir uma correlação dos efeitos de cariz individual não observáveis com a variável independente. De acordo com os cânones deste teste, se os seus resultados forem no sentido da rejeição da hipótese referida, tal aponta para que exista uma correlação, sendo de aplicar o modelo de efeitos fixos. Por outro lado, na situação inversa, o modelo de efeitos variáveis deve ser o escolhido.

Tabela 6 – Resultados do Teste de Hausman para os modelos 1 e 2 (fonte: elaboração própria).

	Coeficientes			
	(b) Fixos	(B) Variáveis	(b-B) Diferença	sqrt(diag(V_b- V_B)) S.E.
Reforma	-.0742329	-.0744857	.0002528	.0007318
Eleitores	-.1869062	.064128	-.1227782	.0469933
Fusão Diferente	-.026867	-.0285806	-.0017136	.0019338
Dimensão				

b = consistente em Ho e Ha; obtido através de xtreg

B = inconsistente em Ha, eficiente em Ho; obtido através de xtreg

Teste: Ho: diferença nos coeficientes não é sistemática

$$\begin{aligned} \text{chi2}(3) &= (b-B)' [(V_b-V_B)^{-1}] (b-B) \\ &= 1.98 \\ \text{Prob} > \text{chi2} &= 0.0546 \end{aligned}$$

Conforme se pode concluir pela Tabela 6, o teste de Hausman permite concluir que os parâmetros relativos ao modelo 2, dos efeitos variáveis, apresentam menor consistência, tendo sido rejeitada a hipótese nula, pelo que se deve optar pelo modelo dos efeitos fixos, descartando-se o dos variáveis.

O mesmo teste foi realizado para os modelos 3 e 4, tendo-se obtido os resultados que se apresentam em seguida na tabela 7. Conforme se retira dos mesmos, neste caso, e contrariamente ao que sucedeu para os modelos 1 e 2, a hipótese nula (H0), ou seja, a inexistência de uma correlação dos efeitos de cariz individual não observáveis com a variável independente, não foi rejeitada. Nessa medida, são de considerar os efeitos variáveis, constantes do modelo 4.

Tabela 7 - Resultados do Teste de Hausman para os modelos 3 e 4 (fonte: elaboração própria)

	—————Coeficientes—————			sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	(b) Fixos_escala	(B) Variáveis_escala	(b-B) Diferença	
Reforma	-.0743834	-.0745196	.0001362	.0007729
Eleitores	-.1686078	.0640686	-.1045393	.0470278
Escala_0_10	-.0443873	-.0468534	.002466	.0034544
Escala_10_20	-.0276516	-.0267787	-.0008729	.002831
Escala_20_30	-.011179	-.0149416	.0037626	.002962

b = consistente em Ho e Ha; obtido através de xtreg

B = inconsistente em Ha, eficiente em Ho; obtido através de xtreg

Teste: Ho: diferença nos coeficientes não é sistemática.

$$\begin{aligned} \text{chi2}(3) &= (b-B)' [(V_b-V_B)^{-1}] (b-B) \\ &= 8.11 \\ \text{Prob} > \text{chi2} &= 0.1502 \end{aligned}$$

Através da análise da tabela 5, é possível identificar que a variação na dimensão das freguesias está associada a um decréscimo na participação eleitoral e que esta associação é estatisticamente significativa. Esta asserção, contudo, pode e deve ser decomposta nos vários resultados que se logrou obter, tendo em conta as variáveis a que se recorreu nesta análise. Senão vejamos.

Começando pelo modelo 1, verifica-se que com a reforma territorial, a variável dependente, Participação Eleitoral, sofre uma variação negativa de 7,42 pontos percentuais. Este resultado tem significância estatística e significa que a implementação da reforma territorial em análise nesta dissertação teve como resultado uma diminuição da participação eleitoral.

Verifica-se também que o aumento de uma unidade na variável Eleitores está associada a um decréscimo na variável dependente, neste caso correspondendo a uma variação de 18,7 pontos percentuais, o que, por outras palavras, pode ser descrito como: o aumento do número de eleitores das freguesias está associado a uma menor participação eleitoral.

No que respeita à variável dependente Fusão Diferente Dimensão, os resultados obtidos através do modelo 1, dos efeitos fixos, revelam que, quando as freguesias que foram agregadas tinham dimensões diferentes entre si (de acordo com os termos já expostos no capítulo referente à Metodologia), a variável dependente sofre uma variação negativa de 2,69 pontos percentuais. Significa isto que quando,

numa união de freguesias, a população de uma das freguesias unidas corresponde, no limite, a 30% da população global da união, a participação eleitoral nessa freguesia de menor dimensão sofreu uma redução na ordem de valores indicada. À semelhança das anteriores, também esta variação apresenta significância estatística, pelo que permite proceder à interpretação realizada.

No que diz respeito ao modelo 4 que, conforme se expôs acima, foi idealizado e utilizado no sentido de carrear maior robustez para os resultados obtidos, os resultados obtidos foram os que se descrevem em seguida:

Com a reforma eleitoral, a variável dependente, participação eleitoral, sofre uma variação negativa de 7,45 pontos percentuais, variação essa que é estatisticamente significativa.

Quanto à variável Eleitores, os resultados demonstram que o seu aumento em uma unidade implica uma variação negativa na PE na ordem dos 6,41 pontos percentuais. Tal como na primeira, também esta variação tem significância estatística.

A acrescentar, no modelo 4 foram incluídas 3 variáveis dependentes, as quais decompõem as freguesias de menor dimensão, tal como já definidas, em 3 categorias distintas, em função dos rácios respetivos face à nova freguesia criada por agregação. Ora, neste caso, na variável Escala_20_30, o efeito negativo sobre a participação eleitoral é de 1,49 pontos percentuais, ainda que não seja estatisticamente significativo. Essa significância estatística já está presente, contudo, nos dois rácios inferiores. Na variável Escala_10_20, a diminuição da participação eleitoral traduz-se em 2,68 pontos percentuais. Já na variável Escala _0_10, esse decréscimo cifra-se nos 4,69 pontos percentuais. Os resultados do modelo 3, não só corroboram a variação associada à variável Fusão Diferente Dimensão, como permitem concretizar essa inferência. Com efeito, os resultados obtidos revelam que quanto mais pequena a freguesia quando comparada com o tamanho da fusão de freguesias que a abrangeu, maior foi a diminuição da PE.

Capítulo VI – Conclusões

1. Conclusões

Perante a descrição dos resultados a que se procedeu no capítulo anterior, é chegado o momento de aludir às conclusões que dos mesmos se podem retirar. Para tal, começa-se por recuperar a pergunta de investigação que nos orienta neste trabalho: qual o efeito da reforma territorial de 2012-2013 na participação eleitoral das freguesias objeto de fusão?

Para responder a esta pergunta, propôs-se como resposta a hipótese de que “*uma variação positiva na dimensão das freguesias está associada a uma variação negativa na participação eleitoral das mesmas*”.

Os resultados obtidos corroboram a hipótese proposta. Esta afirmação compreende, porém, várias asserções que ressaltam dos resultados obtidos da presente análise.

Em primeiro lugar, este estudo leva à conclusão de que a participação eleitoral diminuiu de forma global, independentemente da dimensão das freguesias unidas, com a implementação em Portugal da reforma territorial. Esta conclusão aponta no mesmo sentido que autores como Tavares e Rodrigues (2017), cujas análises indicavam, precisamente, que a reforma tinha tido essa consequência.

Ora, estes resultados vêm acrescentar argumentos que parecem fazer pender a balança para o lado dos que defendem que a consolidação de jurisdições acarreta consequências negativas, em especial no que respeita ao *turnout*.

Por outro lado, o facto de a alteração de tamanho ter mais impacto nas freguesias de menor dimensão do que nas de maior permite avançar como provável a conclusão de que o tamanho, de facto, interessa (*size matters*). Efetivamente, ao verem-se agregados a uma freguesia maior e, portanto, integrados numa nova freguesia – união de freguesias – de dimensão muito superior, os cidadãos dessas freguesias votaram menos do que antes da fusão operada. A variação identificada na PE associada à variável Fusão Diferente Dimensão, permite-nos concluir isso mesmo.

Contudo, e além disso, o modelo 3 introduzido na análise, confere robustez a este resultado e corroborar a conclusão referida. Com efeito, as escalas em que se dividiu o tamanho da freguesia de menor dimensão, levam a concluir que quanto menor é o peso relativo da freguesia no tamanho da união de freguesias criada, maior é a diminuição da participação eleitoral.

Tal pode dever-se, como vimos, a questões como o sentimento de comunidade e pertença, a ideia de que passou a existir uma distância maior entre os cidadãos e os representantes eleitos, entre outras explicações possíveis. Através da presente análise, porém, não é possível – nem se pretendeu – identificar quais os motivos que terão justificado tal diminuição na participação eleitoral.

Tal, no entanto, não impede que sejam retiradas algumas ilações para a realidade analisada.

Em primeiro lugar, pode dizer-se que quando um Governo ou outro órgão executivo ou legislativo de um País pretende enveredar por uma reforma territorial, deve ter presente e como pressuposto que a mesma terá consequências ao nível da participação eleitoral. Esta premissa deve ser considerada com maior veemência especialmente quando se estiver perante países que apresentem já, previamente a tal reforma, níveis altos de abstenção. Com efeito, vendo-se a abstenção, especialmente em percentagens elevadas, como um problema para um regime democrático, a implementação de uma reforma territorial, pelo menos nos termos em que foi promovida em Portugal, aumentará a dimensão desse problema.

Em segundo lugar, se tida como imperiosa ou imprescindível, uma reforma territorial deve obedecer a um critério de semelhança de dimensões entre as unidades territoriais a agregar. Para tal aponta o resultado da análise deste trabalho segundo a qual a diminuição da participação eleitoral foi mais acentuada nas freguesias que tinham à partida tamanhos distintos, do que naquelas cujo tamanho era mais próximo.

Por outro lado, é importante lembrar aqui que o principal objetivo subjacente à reforma territorial que teve lugar em Portugal residia nos ganhos de eficiência ao nível da despesa do Estado ao nível local.

Nesse sentido, considerando-se a participação eleitoral como um indicador da qualidade da democracia, como o fazem muitos autores, poder-se-á sugerir que em homenagem a objetivos de ganhos de eficiência no Estado, sacrificou-se a saúde democrática do país.

Sucedo, porém, que um artigo publicado por Afonso e Venâncio (2019) aponta no sentido de que não terá sido atingido o propósito do aumento da eficiência ao nível da despesa local, principalmente na região norte.

Ora, se o cálculo vier, de facto, a demonstrar que o saldo é negativo para a participação eleitoral, mas também negativo no que respeita ao objetivo prosseguido de ganhos de eficiência, poderá pôr-se em causa o mérito da reforma territorial, pelo menos nos termos em que foi promovida.

Se assim for, pode-se concluir que a reforma territorial portuguesa não só não cumpriu o seu objetivo, como provocou um aumento da abstenção nas eleições locais. Essa conclusão poderá possivelmente sustentar uma reversão da reforma territorial operada, no sentido de aumentar a participação eleitoral, bem como a pesquisa e aposta nouro tipo de soluções para os ganhos de eficiência do Estado. Se a diminuição da despesa é necessária, a mesma deve ser prosseguida através de outro tipo de medidas que não reformas territoriais. Para tal, todavia, mais estudos e com maior amplitude temporal devem ser realizados.

A democracia, enquanto poder nas mãos do povo, necessita que o mesmo se expresse, não só, mas fundamentalmente nos atos eleitorais. Por ser assim, a abstenção que importa e que se impõe é a que respeita à tomada de medidas que ponham ainda mais em causa essa expressão.

2. Limitações

Entre as limitações que podem ser apontadas ao presente estudo, duas são de índole metodológica.

De facto, conforme refere Frandsen (2002), o recurso a dados agregados padece de algumas desvantagens. O método que se socorre deste tipo de dados não tem a virtualidade de identificar a razão pela qual o tamanho da circunscrição é relevante para a participação eleitoral. Por outras palavras, pode-se concluir pela existência de uma associação, mas não para o porquê de a mesma existir. Tal só seria possível com o recurso a dados individuais, sobre as motivações de cada cidadão para votar, que não foram utilizados nesta dissertação.

Por outro lado, no que diz respeito à recolha e tratamento dos dados, o facto de não existir uma forma única de armazenamento dos resultados eleitorais anteriores à reforma territorial entre as autarquias locais faz com que não tenha sido possível obter todos os dados relativos às freguesias unidas no distrito do Porto, o que reduziu a amostra que se pretendia analisar.

Outra das fragilidades que se deve apontar a este estudo refere-se ao facto de a mesma incidir apenas num ato eleitoral após a reforma territorial. O que poderia implicar algum viés, na medida em que, atendendo à forma negativa como a reforma foi recebida pelas populações, a diminuição da participação eleitoral poderia ter ficado a dever-se a um protesto daquela. Poderia, pois, representar uma manifestação de discordância e repúdio pela agregação promovida.

No entanto, o estudo realizado por Rodrigues e Tavares (2017), que procede a uma análise a atos eleitorais que inclui já as eleições seguintes, ocorridas no ano de 2017, não revela qualquer recuperação da taxa de participação. Pelo contrário, os resultados por estes apurados indicam que a participação eleitoral após a reforma territorial persiste em diminuir.

3. Hipóteses Futuras

A última das limitações a que acima se fez referência dá, precisamente, o mote para a hipótese futura que se sugere.

Efetivamente, considera-se que seria pertinente proceder-se a uma análise idêntica à presente, ou seja, com recurso exclusivamente a freguesias que foram objeto de fusão, mas com recurso a mais atos eleitorais. Seria interessante perceber se esta diminuição da participação eleitoral se mantém nas eleições seguintes, se aumenta ou se se reverte. Tal poderia não só corroborar os resultados aqui apurados, reduzindo a probabilidade da limitação identificada, como identificar se os efeitos da reforma territorial permanecem ou se são até adensados com o decorrer do tempo.

Legislação e Documentos Oficiais

Constituição da República Portuguesa – aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976 da Assembleia Constituinte

Despacho n.º 7053-A/2016, publicado na 2ª série do Diário da República n.º 102, de 27 de maio – que cria o Grupo Técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias

Documento Verde da Reforma da Administração Local, de Setembro de 2011, publicado pelo Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – que 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.

Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio – que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica.

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro – que dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica

Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de Maio de 2010- que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira

Relatório do Grupo Técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 – que ratificou a Carta Europeia de Autonomia Local.

Tratado de Funcionamento da União Europeia – que organiza o funcionamento da União e determina os domínios, a delimitação e as regras de exercício das suas competências.

Bibliografia

- Afonso, António, and Ana Venâncio. 2019. "Local territorial reform and regional spending efficiency." *Local Government Studies*:1-23.
- Aldrich, John H., Jacob M. Montgomery, and Wendy Wood. 2011. "Turnout as a habit." *Political behavior* 33 (4):535-563.
- Arrow, Kenneth Joseph. 1951. "Social choice and individual values."
- Ashworth, John, Bruno Heyndels, and Carine Smolders. 2002. "Redistribution as a local public good: an empirical test for Flemish municipalities." *Kyklos* 55 (1):27-56.
- Barber, Benjamin. R.(1984): *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley. Los Angeles, London: University of California Press.
- Blais, André, and Simon Labbe St-Vincent. 2011. "Personality traits, political attitudes and the propensity to vote." *European Journal of Political Research* 50 (3):395-417.
- Borck, Rainald. 2002. "Jurisdiction size, political participation, and the allocation of resources." *Public Choice* 113 (3-4):251-263.
- Boyne, George A. 1992. "Local government structure and performance: Lessons from America?" *Public Administration* 70 (3):333-357.
- Campbell, David E. 2006. *Why we vote: How schools and communities shape our civic life*. Vol. 87: Princeton University Press.
- Canotilho, J. J. 2011. Gomes; MOREIRA, Vital–Constituição da República Portuguesa Anotada-Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. ISBN 978-972-32-1464-4.
- Caren, Neal. 2007. "Big city, big turnout? Electoral participation in American cities." *Journal of Urban Affairs* 29 (1):31-46.
- Chapman, Randall G., and Kristian S. Palda. 1983. "Electoral turnout in rational voting and consumption perspectives." *Journal of Consumer Research* 9 (4):337-346.
- Clarke, Harold D., David Sanders, Marianne C. Stewart, and Paul Whiteley. 2004. *Political choice in Britain*. Oxford University Press on Demand.
- Cohen, Gaynor. 1982. "Community cohesion and space planning." *Custom and Conflict in British Society*. Manchester University Press, Manchester.
- Costa, Dora L., and Matthew E. Kahn. 2003. "Civic engagement and community heterogeneity: An economist's perspective." *Perspectives on politics* 1 (1):103-111.

- Cruz, José Neves. 2008. *Economia e política: uma abordagem dialéctica da escolha pública*. Coimbra Editora.
- Dahl, Robert A. 1967. "The city in the future of democracy." *American Political Science Review* 61 (4):953-970.
- Dahl, Robert Alan, and Edward R. Tufte. 1973. *Size and democracy*. Vol. 2: Stanford University Press.
- Dawson, Paul A., and James E. Zinser. 1976. "Political finance and participation in congressional elections." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 425 (1):59-73.
- Dearlove, John. 1979. *The reorganisation of British local government: Old orthodoxies and a political perspective*. CUP Archive.
- DeHoog, Ruth Hoogland, David Lowery, and William E. Lyons. 1990. "Citizen satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations." *The Journal of Politics* 52 (3):807-837.
- Deutsch, Karl W. 1961. "Social mobilization and political development." *American political science Review* 55 (3):493-514.
- Downs, Anthony. 1957. "An economic theory of democracy."
- Elkin, Stephan. "L.(1987). City and Regime in the American Republic." *Chicago/London*.
- Elklit, Jørgen, and Ulrik Kjær. 2009. "Split-ticket voting in times of sub-national government reorganisation: Evidence from Denmark." *Scandinavian Political Studies* 32 (4):422-439.
- Filer, John E., and Lawrence W. Kenny. 1980. "Voter reaction to city-county consolidation referenda." *The Journal of Law and Economics* 23 (1):179-190.
- Filer, John E., Lawrence W. Kenny, and Rebecca B. Morton. 1993. "Redistribution, income, and voting." *American Journal of Political Science*:63-87.
- Finifter, Ada W., and Paul R. Abramson. 1975. "City size and feelings of political competence." *The Public Opinion Quarterly* 39 (2):189-198.
- Fischel, William A. 2009. *The homevoter hypothesis*. Harvard University Press.
- Fischer, Claude S. 1975. "The city and political psychology." *American Political Science Review* 69 (2):559-571.
- Fowler, James H., and Cindy D. Kam. 2007. "Beyond the self: Social identity, altruism, and political participation." *The Journal of politics* 69 (3):813-827.
- Frandsen, Annie Gaardsted. 2002. "Size and electoral participation in local elections." *Environment and planning C: Government and Policy* 20 (6):853-869.

- Gato, João Pedro. 2014. "A mudança no contexto da organização administrativa do território—As freguesias portuguesas depois de 2013."
- Geys, Benny. 2006a. "Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research." *Electoral studies* 25 (4):637-663.
- Geys, Benny. 2006b. "'Rational' theories of voter turnout: a review." *Political Studies Review* 4 (1):16-35.
- Hajnal, Zoltan L., and Paul G. Lewis. 2003. "Municipal institutions and voter turnout in local elections." *Urban Affairs Review* 38 (5):645-668.
- Hamilton, David K., David Y. Miller, and Jerry Paytas. 2004. "Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions." *Urban Affairs Review* 40 (2):147-182.
- Hansen, Sune Welling. 2013. "Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark." *Scandinavian Political Studies* 36 (1):43-66.
- Hawkins, Brett W., Vincent L. Marando, and George A. Taylor. 1971. "Efficacy, mistrust, and political participation: Findings from additional data and indicators." *The Journal of Politics* 33 (4):1130-1136.
- Hendrick, Rebecca M., Benedict S. Jimenez, and Kamna Lal. 2011. "Does local government fragmentation reduce local spending?" *Urban Affairs Review* 47 (4):467-510.
- Henriques, Cristina, Alexandre Domingues, José Afonso Teixeira, and Margarida Pereira. "1150 GEOGRAFIA E NÚMEROS DA AGREGAÇÃO DAS FREGUESIAS EM PORTUGAL: REPERCUSSÕES SOCIOTERRITORIAIS."
- Hoffman-Martinot, V. 1994. "Voter turnout in French municipal elections." *Local elections in Europe*:13-42.
- Howe, Paul. 2006. "Political knowledge and electoral participation in the Netherlands: Comparisons with the Canadian case." *International Political Science Review* 27 (2):137-166.
- Huckfeldt, R. Robert, and John Sprague. 1995. *Citizens, politics and social communication: Information and influence in an election campaign*. Cambridge University Press.
- Jackson, Robert A. 2003. "Differential influences on Latino electoral participation." *Political Behavior* 25 (4):339-366.
- Kasarda, John D., and Morris Janowitz. 1974. "Community attachment in mass society." *American sociological review*:328-339.
- Kelleher, Christine, and David Lowery. 2004. "Political participation and metropolitan institutional contexts." *Urban affairs review* 39 (6):720-757.
- Kjær, Ulrik, and Jørgen Elklit. 2007. "Local Party System Nationalization: Is Municipality Size Relevant?"

- Mansley, Ewan, and Urška Demšar. 2015. "Space matters: Geographic variability of electoral turnout determinants in the 2012 London mayoral election." *Electoral Studies* 40:322-334.
- Matsusaka, John G., and Filip Palda. 1993. "The Downsian voter meets the ecological fallacy." *Public Choice* 77 (4):855-878.
- Mattila, Mikko. 2003. "Why bother? Determinants of turnout in the European elections." *Electoral studies* 22 (3):449-468.
- McGregor, Michael, and Zachary Spicer. 2016. "The Canadian homevoter: Property values and municipal politics in Canada." *Journal of Urban Affairs* 38 (1):123-139.
- Monteiro, Nuno Gonçalo. 1996. "A sociedade local e os seus protagonistas." *História dos Municípios e do Poder Local* 1:29-77.
- Newton, Kenneth. 1982. "Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government." *Political studies* 30 (2):190-206.
- Oliver, J. Eric. 1999. "The effects of metropolitan economic segregation on local civic participation." *American journal of political science*:186-212.
- Oliver, J. Eric. 2000. "City size and civic involvement in metropolitan America." *American Political Science Review* 94 (2):361-373.
- Ostrom, Elinor. 1972. "Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions." *Social Science Quarterly*:474-493.
- Owen, Guillermo, and Bernard Grofman. 1984. "To vote or not to vote: The paradox of nonvoting." *Public Choice* 42 (3):311-325.
- Park, MyoungHo. 2009. "Political Competition, Incumbent's Quality and Voter Turnout: Implications for Electoral Participation Enhancement." *International Area Review* 12 (3):181-197.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. 1994. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton university press.
- Rasmusen, Eric B. 2001. *Games and Information: An Introduction to Game Theory*, (1989) Oxford. Basil Blackwell.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American political science review* 62 (1):25-42.
- Rodrigues, Miguel, and Oliver D. Meza. 2018. "'Is there anybody out there?' Political implications of a territorial integration." *Journal of Urban Affairs* 40 (3):426-440.
- Rodrigues, Miguel, and António F. Tavares. 2020. "The effects of amalgamations on voter turnout: Evidence from sub-municipal governments in Portugal." *Cities* 101:102685.

- Simmel, George, and Richard Sennett. 1969. "The Great City and Cultural Life." *Classic Essays on the Culture of Cities*:26-42.
- Stockemer, Daniel. 2013. "Corruption and Turnout in Presidential Elections: A Macro-Level Quantitative Analysis." *Politics & Policy* 41 (2):189-212.
- Swianiewicz, Pawel. 2010. "If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective." *Local Government Studies* 36 (2):183-203.
- Tanguay, Georges A., and David F. Wihry. 2008. "Voters' preferences regarding municipal consolidation: Evidence from the Quebec de-merger referenda." *Journal of Urban Affairs* 30 (3):325-345.
- Tavares, António F., 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, Charles M. 1956. "A pure theory of local expenditures." *Journal of political economy* 64 (5):416-424.
- Tonnies, Ferdinand. 1988. *Community and Society*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1987. *Participation in America: Political democracy and social equality*. University of Chicago Press.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. 1995. *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Harvard University Press.
- Wang, Ching-Hsing. 2013. "Why do people vote? Rationality or emotion." *International Political Science Review* 34 (5):483-501.
- Wilson, Robert. 1985. "Reputations in games and markets." *Game-theoretic models of bargaining*:27-62.
- Wirth, Louis. 1938. "1969." *Urbanism as a Way of Life*. "Louis Wirth on Cities and Social Life":60-83.
- Wolfinger, Raymond E., and Steven J. Rosenstone. 1980. *Who votes?* Vol. 22: Yale University Press.
- Zimmer, Troy A. 1976. "Urbanization, social diversity, voter turnout, and political competition in US elections: analysis of congressional districts for 1972." *Social Science Quarterly*:689-697.

Anexo I

Lista de Freguesias objeto de Fusão no distrito do Porto (de acordo com a Lei 11-A/2013)

Município de Amarante

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
ABOADELA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ABOADELA, SANCHE E VÂRZEA	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ABOADELA, SANCHE E VÂRZEA	ABOADELA
SANCHE				
VÂRZEA				
AMARANTE (SÃO GONÇALO)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AMARANTE (SÃO GONÇALO), MADALENA, CEPELOS E GATÃO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AMARANTE (SÃO GONÇALO), MADALENA, CEPELOS E GATÃO	AMARANTE (SÃO GONÇALO)
MADALENA				
CEPELOS				
GATÃO				
BUSTELO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BUSTELO, CARNEIRO E CARVALHO DE REI		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BUSTELO, CARNEIRO E CARVALHO DE REI	BUSTELO
CARNEIRO				
CARVALHO DE REI				
FIGUEIRÓ (SANTIAGO)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FIGUEIRÓ (SANTIAGO E SANTA CRISTINA)		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FIGUEIRÓ (SANTIAGO E SANTA CRISTINA)	FIGUEIRÓ (SANTIAGO)
FIGUEIRÓ (SANTA CRISTINA)				
FREIXO DE CIMA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FREIXO DE CIMA E DE BAIXO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FREIXO DE CIMA E DE BAIXO	FREIXO DE CIMA
FREIXO DE BAIXO				
OLO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE OLO E CANADELO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE OLO E CANADELO	OLO
CANADELO				
REAL	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE REAL, ATAÍDE E OLIVEIRA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE REAL, ATAÍDE E OLIVEIRA	REAL	
ATAÍDE				
OLIVEIRA				
VILA GARCIA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA GARCIA, ABOIM E CHAPA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA GARCIA, ABOIM E CHAPA	VILA GARCIA	
ABOIM				
CHAPA				
			ANSIÃES	ANSIÃES

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
		Nenhuma	CANDEMIL	CANDEMIL
			FREGIM	FREGIM
			FRIDÃO	FRIDÃO
			GONDAR	GONDAR
			GOUVELA (SÃO SIMÃO)	GOUVELA (SÃO SIMÃO)
			JAZENTE	JAZENTE
			LOMBA	LOMBA
			LOUREDO	LOUREDO
			LUFREI	LUFREI
			MANCELOS	MANCELOS
			PADRONELO	PADRONELO
			REBORDELO	REBORDELO
			SALVADOR DO MONTE	SALVADOR DO MONTE
			TELÕES	TELÕES
		TRAVANCA	TRAVANCA	
		VILA CAIZ	VILA CAIZ	
		VILA CHÃ DO MARÃO	VILA CHÃ DO MARÃO	

Município de Baião

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
ANCEDE RIBADOURO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ANCEDE E RIBADOURO	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ANCEDE E RIBADOURO	ANCEDE
BAIÃO (SANTA LEOCÁDIA) MESQUINHATA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BAIÃO (SANTA LEOCÁDIA) E MESQUINHATA		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BAIÃO (SANTA LEOCÁDIA) E MESQUINHATA	BAIÃO (SANTA LEOCÁDIA)
CAMPELO OVIL	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPELO E OVIL		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPELO E OVIL	CAMPELO
LOIVOS DA RIBEIRA TRESOURAS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LOIVOS DA RIBEIRA E TRESOURAS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LOIVOS DA RIBEIRA E TRESOURAS	LOIVOS DA RIBEIRA
SANTA CRUZ DO DOURO SÃO TOMÉ DE COVELAS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA CRUZ DO DOURO E SÃO TOMÉ DE COVELAS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA CRUZ DO DOURO E SÃO TOMÉ DE COVELAS	SANTA CRUZ DO DOURO
TEIXEIRA TEIXEIRO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TEIXEIRA E TEIXEIRO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TEIXEIRA E TEIXEIRO	TEIXEIRA
			FRENDE	FRENDE
			GESTAÇÃO	GESTAÇÃO
			GOVE	GOVE
			GRILO	GRILO
			LOIVOS DO MONTE	LOIVOS DO MONTE
			SANTA MARINHA DO ZÉZERE	SANTA MARINHA DO ZÉZERE
			VALADARES	VALADARES
			VIARIZ	VIARIZ

Município de Felgueiras

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
MACIEIRA DA LIXA CARAMOS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MACIEIRA DA LIXA E CARAMOS	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MACIEIRA DA LIXA E CARAMOS	MACIEIRA DA LIXA
MARGARIDE (SANTA EULÁLIA) VÁRZEA LAGARES VARZIELA MOURE	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MARGARIDE (SANTA EULÁLIA), VÁRZEA, LAGARES, VARZIELA E MOURE		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MARGARIDE (SANTA EULÁLIA), VÁRZEA, LAGARES, VARZIELA E MOURE	MARGARIDE (SANTA EULÁLIA)
PEDREIRA RANDE SERNANDE	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PEDREIRA, RANDE E SERNANDE		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PEDREIRA, RANDE E SERNANDE	PEDREIRA
TORRADOS SOUSA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TORRADOS E SOUSA		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TORRADOS E SOUSA	TORRADOS
UNHÃO LORDELO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE UNHÃO E LORDELO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE UNHÃO E LORDELO	UNHÃO
VILA COVA DA LIXA BORBA DE GODIM	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA COVA DA LIXA E BORBA DE GODIM		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA COVA DA LIXA E BORBA DE GODIM	VILA COVA DA LIXA
VILA FRIA VIZELA (SÃO JORGE)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA FRIA E VIZELA (SÃO JORGE)		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA FRIA E VIZELA (SÃO JORGE)	VILA FRIA
VILA VERDE SANTÃO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA VERDE E SANTÃO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILA VERDE E SANTÃO	VILA VERDE
			AIÃO	AIÃO
			AIRÃES	AIRÃES
			FRIANDE	FRIANDE
			IDÃES	IDÃES
			JUGUEIROS	JUGUEIROS
			PENACOVA	PENACOVA

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
		Nenhuma	PINHEIRO	PINHEIRO
			POMBEIRO DE RIBAVIZELA	POMBEIRO DE RIBAVIZELA
			REFONTOURA	REFONTOURA
			REGILDE	REGILDE
			REVINHADE	REVINHADE
			SENDIM	SENDIM

Município de Gondomar

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
FÂNZERES	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FÂNZERES E SÃO PEDRO DA COVA	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FÂNZERES E SÃO PEDRO DA COVA	FÂNZERES
SÃO PEDRO DA COVA				
FOZ DO SOUSA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FOZ DO SOUSA E COVELO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FOZ DO SOUSA E COVELO	FOZ DO SOUSA
COVELO				
GONDOMAR (SÃO COSME)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GONDOMAR (SÃO COSME), VALBOM E JOVIM		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GONDOMAR (SÃO COSME), VALBOM E JOVIM	GONDOMAR (SÃO COSME)
VALBOM				
JOVIM				
MELRES	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MELRES E MEDAS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MELRES E MEDAS	MELRES
MEDAS				
			BAGUIM DO MONTE (RIO TINTO)	BAGUIM DO MONTE (RIO TINTO)
			LOMBA	LOMBA
			RIO TINTO	RIO TINTO

Município de Lousada

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
CERNADELO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CERNADELO E LOUSADA (SÃO MIGUEL E SANTA MARGARIDA)	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CERNADELO E LOUSADA (SÃO MIGUEL E SANTA MARGARIDA)	LOUSADA (SÃO MIGUEL)
LOUSADA (SÃO MIGUEL)				
LOUSADA (SANTA MARGARIDA)				
CRISTELOS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CRISTELOS, BOIM E ORDEM		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CRISTELOS, BOIM E ORDEM	CRISTELOS
BOIM				
ORDEM				
FIGUEIRAS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FIGUEIRAS E COVAS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FIGUEIRAS E COVAS	FIGUEIRAS
COVAS				
LUSTOSA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LUSTOSA E BARROSAS (SANTO ESTEVÃO)		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LUSTOSA E BARROSAS (SANTO ESTEVÃO)	LUSTOSA
BARROSAS (SANTO ESTEVÃO)				
NESPEREIRA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE NESPEREIRA E CASAIS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE NESPEREIRA E CASAIS	NESPEREIRA	
CASAIS				
SILVARES	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SILVARES, PIAS, NOGUEIRA E ALVARENGA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SILVARES, PIAS, NOGUEIRA E ALVARENGA	SILVARES	
PIAS				
NOGUEIRA				
ALVARENGA				
			AVELEDA	AVELEDA
			CAÍDE DE REI	CAÍDE DE REI
			LODARES	LODARES
			MACIEIRA	MACIEIRA
			MEINEDO	MEINEDO
			NEVOGILDE	NEVOGILDE
			SOUSELA	SOUSELA
			TORNO	TORNO
			VILAR DO TORNO E ALENTEM	VILAR DO TORNO E ALENTEM

Município da Maia

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E		
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede		
AVIOSO (SANTA MARIA)	CASTÊLO DA MAIA	Nenhuma	CASTÊLO DA MAIA	RUA DO PADRE DOMINGOS DA SILVA, 40, 4475-124 MAIA		
AVIOSO (SÃO PEDRO)						
GEMUNDE						
BARCA						
GONDIM						
GUEIFÃES	CIDADE DA MAIA		Nenhuma	CIDADE DA MAIA	AVENIDA DE DOM MANUEL II, 1573, 4470-334 MAIA	
MAIA						
VERMOIM						
NOGUEIRA	NOGUEIRA E SILVA ESCURA			Nenhuma	NOGUEIRA E SILVA ESCURA	RUA DO CALVÁRIO, 380, 4475-463 MAIA
SILVA ESCURA						
					Nenhuma	ÁGUAS SANTAS
		FOLGOSA				FOLGOSA
		MILHEIRÓS				MILHEIRÓS
		MOREIRA				MOREIRA
		PEDROUÇOS				PEDROUÇOS
		SÃO PEDRO FINS				SÃO PEDRO FINS
		VILA NOVA DA TELHA	VILA NOVA DA TELHA			

Município de Marco de Canaveses

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E						
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede						
TOUTOSA	LIVRAÇÃO	Nenhuma	LIVRAÇÃO	TOUTOSA						
SANTO ISIDORO										
VÁRZEA DA OVELHA E ALIVIADA	VÁRZEA, ALIVIADA E FOLHADA		Nenhuma	VÁRZEA, ALIVIADA E FOLHADA	VÁRZEA					
FOLHADA										
SÃO NICOLAU	MARCO			Nenhuma	MARCO	TUIAS				
TUIAS										
FORNOS										
RIO DE GALINHAS										
FREIXO										
VILA BOA DE QUIRES							VILA BOA DE QUIRES E MAURELES	Nenhuma	VILA BOA DE QUIRES E MAURELES	VILA BOA DE QUIRES
MAURELES										
AVESSADAS	AVESSADAS E ROSÉM				Nenhuma	AVESSADAS E ROSÉM	AVESSADAS			
ROSÉM										
MANHUNCELOS	PAREDES DE VIADORES E MANHUNCELOS					Nenhuma	PAREDES DE VIADORES E MANHUNCELOS		PAREDES DE VIADORES	
PAREDES DE VIADORES										
PENHA LONGA	PENHALONGA E PAÇOS DE GAIOLO						Nenhuma		PENHALONGA E PAÇOS DE GAIOLO	PENHALONGA
PAÇOS DE GAIOLO										
SANDE	SANDE E SÃO LOURENÇO	Nenhuma							SANDE E SÃO LOURENÇO	SANDE
SÃO LOURENÇO DO DOURO										
FAVÕES	BEM VIVER		Nenhuma						BEM VIVER	ARIZ
ARIZ										
MAGRELOS										

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
ALPENDURADA E MATOS TORRÃO VÁRZEA DO DOURO	ALPENDORADA, VÁRZEA E TORRÃO	Nenhuma	ALPENDORADA, VÁRZEA E TORRÃO	ALPENDORADA
			BANHO E CARVALHOSA	BANHO E CARVALHOSA
			CONSTANCE	CONSTANCE
			SOALHÃES	SOALHÃES
			SOBRETÂMEGA	SOBRETÂMEGA
			TABUADO	TABUADO
			VILA BOA DO BISPO	VILA BOA DO BISPO

Município de Matosinhos

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
CUSTÓIAS LEÇA DO BALIO GUIFÕES	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CUSTÓIAS, LEÇA DO BALIO E GUIFÕES	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CUSTÓIAS, LEÇA DO BALIO E GUIFÕES	CUSTÓIAS
MATOSINHOS LEÇA DA PALMEIRA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MATOSINHOS E LEÇA DA PALMEIRA		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MATOSINHOS E LEÇA DA PALMEIRA	MATOSINHOS
PERAFITA LAVRA SANTA CRUZ DO BISPO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PERAFITA, LAVRA E SANTA CRUZ DO BISPO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PERAFITA, LAVRA E SANTA CRUZ DO BISPO	PERAFITA

Município de Paços de Ferreira

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
PAÇOS DE FERREIRA MODELOS	PAÇOS DE FERREIRA	Nenhuma	PAÇOS DE FERREIRA	PAÇOS DE FERREIRA
FRAZÃO ARREIGADA	FRAZÃO ARREIGADA		FRAZÃO ARREIGADA	FRAZÃO
SANFINS DE FERREIRA LAMOSO CODESSOS	SANFINS LAMOSO CO- DESSOS		SANFINS LAMOSO CO- DESSOS	SANFINS
			CARVALHOSA	CARVALHOSA
			EIRIZ	EIRIZ
			FERREIRA	FERREIRA
			FIGUEIRÓ	FIGUEIRÓ
			FREAMUNDE	FREAMUNDE
			MEIXOMIL	MEIXOMIL
			PENAMAIOR	PENAMAIOR
		RAIMONDA	RAIMONDA	
		SEROA	SEROA	

Município de Paredes

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
MOURIZ	PAREDES	Nenhuma	PAREDES	CASTELÕES DE CEPEDA
CASTELÕES DE CEPEDA				
VILA COVA DE CARROS				
MADALENA				
BESTEIROS				
GONDALÃES				
BITARÃES				
			AGUIAR DE SOUSA	AGUIAR DE SOUSA
			ASTROMIL	ASTROMIL
			BALTAR	BALTAR
			BEIRE	BEIRE
			CETE	CETE
			CRISTELO	CRISTELO
			DUAS IGREJAS	DUAS IGREJAS
			GANDRA	GANDRA
			LORDELO	LORDELO

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
		Nenhuma	LOUREDO	LOUREDO
			PARADA DE TODEIA	PARADA DE TODEIA
			REBORDOSA	REBORDOSA
			RECAREI	RECAREI
			SOBREIRA	SOBREIRA
			SOBROSA	SOBROSA
			VANDOMA	VANDOMA
			VILELA	VILELA

Município de Penafiel

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
PENAFIEL	PENAFIEL	Nenhuma	PENAFIEL	PENAFIEL
MILHUNDOS				
MARECOS				
NOVELAS				
SANTA MARTA				
SANTIAGO DE SUBARRIFANA				
GUILHUFE	GUILHUFE E URRÔ		GUILHUFE E URRÔ	GUILHUFE
URRÔ				
LUZIM	LUZIM E VILA COVA		LUZIM E VILA COVA	VILA COVA
VILA COVA				

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E	
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede	
LAGARES	LAGARES E FIGUEIRA	Nenhuma	LAGARES E FIGUEIRA	LAGARES	
FIGUEIRA					
PINHEIRO	TERMAS DE SÃO VICENTE			TERMAS DE SÃO VICENTE	PINHEIRO
PORTELA					
PAREDES					
				ABRAGÃO	ABRAGÃO
				BOELHE	BOELHE
				BUSTELO	BUSTELO
				CABEÇA SANTA	CABEÇA SANTA
				CANELAS	CANELAS
				CAPELA	CAPELA
				CASTELÕES	CASTELÕES
				CROCA	CROCA
				DUAS IGREJAS	DUAS IGREJAS
				EJA	EJA
				FONTE ARCADA	FONTE ARCADA
				GALEGOS	GALEGOS
				IRIVO	IRIVO
				OLDRÕES	OLDRÕES
			PAÇO DE SOUSA	PAÇO DE SOUSA	
			PEROZELO	PEROZELO	
			RANS	RANS	
			RECEZINHOS (SÃO MA-MEDE)	RECEZINHOS (SÃO MA-MEDE)	
			RECEZINHOS (SÃO MARTINHO)	RECEZINHOS (SÃO MARTINHO)	
			RIO DE MOINHOS	RIO DE MOINHOS	
			RIO MAU	RIO MAU	
			SEBOLIDO	SEBOLIDO	
			VALPEDRE	VALPEDRE	

Município do Porto

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
ALDOAR	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALDOAR, FOZ DO DOURO E NEVOGILDE	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALDOAR, FOZ DO DOURO E NEVOGILDE	ALDOAR
FOZ DO DOURO				
NEVOGILDE				
CEDOFEITA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CEDOFEITA, SANTO ILDEFONSO, SÊ, MIRAGAIA, SÃO NICOLAU E VITÓRIA		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CEDOFEITA, SANTO ILDEFONSO, SÊ, MIRAGAIA, SÃO NICOLAU E VITÓRIA	CEDOFEITA
SANTO ILDEFONSO				
SÊ				
MIRAGAIA				
SÃO NICOLAU				
VITÓRIA				
LORDELO DO OURO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LORDELO DO OURO E MASSARELOS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LORDELO DO OURO E MASSARELOS	LORDELO DO OURO
MASSARELOS				
			BONFIM	BONFIM

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
		Nenhuma	CAMPANHÃ	CAMPANHÃ
			PARANHOS	PARANHOS
			RAMALDE	RAMALDE

Município da Póvoa de Varzim

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E	
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede	
AVER-O-MAR	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AVER-O-MAR, AMORIM E TERROSO	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AVER-O-MAR, AMORIM E TERROSO	AVER-O-MAR	
AMORIM					
TERROSO					
AGUÇADOURA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AGUÇADOURA E NAVAIS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AGUÇADOURA E NAVAIS	AGUÇADOURA	
NAVAIS					
PÓVOA DE VARZIM	UNIÃO DAS FREGUESIAS DA PÓVOA DE VARZIM, BEIRIZ E ARGIVAI		UNIÃO DAS FREGUESIAS DA PÓVOA DE VARZIM, BEIRIZ E ARGIVAI	UNIÃO DAS FREGUESIAS DA PÓVOA DE VARZIM, BEIRIZ E ARGIVAI	PÓVOA DE VARZIM
BEIRIZ					
ARGIVAI					
				BALAZAR	BALAZAR
				ESTELA	ESTELA
			LAUNDOS	LAUNDOS	
			RATES	RATES	

Município de Santo Tirso

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E	
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede	
SANTO TIRSO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTO TIRSO, COUTO (SANTA CRISTINA E SÃO MIGUEL) E BURGÃES	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTO TIRSO, COUTO (SANTA CRISTINA E SÃO MIGUEL) E BURGÃES	SANTO TIRSO	
COUTO (SANTA CRISTINA)					
COUTO (SÃO MIGUEL)					
BURGÃES					
AREIAS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AREIAS, SEQUEIRÓ, LAMA E PALMEIRA		Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE AREIAS, SEQUEIRÓ, LAMA E PALMEIRA	AREIAS
SEQUEIRÓ					
LAMA					
PALMEIRA					
CAMPO (SÃO MARTINHO)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPO (SÃO MARTINHO), SÃO SALVADOR DO CAMPO E NEGRELOS (SÃO MAMEDE)		Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPO (SÃO MARTINHO), SÃO SALVADOR DO CAMPO E NEGRELOS (SÃO MAMEDE)	CAMPO (SÃO MARTINHO)
SÃO SALVADOR DO CAMPO					
NEGRELOS (SÃO MAMEDE)					
CARREIRA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CARREIRA E REFOJOS DE RIBA DE AVE		Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CARREIRA E REFOJOS DE RIBA DE AVE	CARREIRA
REFOJOS DE RIBA DE AVE					
LAMELAS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LAMELAS E GUIMAREI	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE LAMELAS E GUIMAREI	LAMELAS	
GUIMAREI					
			AGRELA	AGRELA	
			ÁGUA LONGA	ÁGUA LONGA	
			AVES	AVES	
			MONTE CÓRDOVA	MONTE CÓRDOVA	
			NEGRELOS (SÃO TOMÉ)	NEGRELOS (SÃO TOMÉ)	
			REBORDÕES	REBORDÕES	
			REGUENGA	REGUENGA	
			RORIZ	RORIZ	
			VILARINHO	VILARINHO	

Município da Trofa

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
ALVARELHOS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALVARELHOS E GUIDÕES	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALVARELHOS E GUIDÕES	ALVARELHOS
GUIDÕES				

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E	
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede	
BOUGADO (SÃO MARTINHO)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BOUGADO (SÃO MARTINHO E SANTIAGO)	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BOUGADO (SÃO MARTINHO E SANTIAGO)	BOUGADO (SÃO MARTINHO)	
BOUGADO (SANTIAGO)					
CORONADO (SÃO ROMÃO)	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CORONADO (SÃO ROMÃO E SÃO MAMEDE)		Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CORONADO (SÃO ROMÃO E SÃO MAMEDE)	CORONADO (SÃO ROMÃO)
CORONADO (SÃO MAMEDE)					
			COVELAS	COVELAS	
			MURO	MURO	

Município de Valongo

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
CAMPO SOBRADO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPO E SOBRADO	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE CAMPO E SOBRADO	CAMPO
			ALFENA	ALFENA
			ERMESINDE	ERMESINDE
			VALONGO	VALONGO

Município de Vila do Conde

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
BAGUNTE FERREIRÓ OUTEIRO MAIOR PARADA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BAGUNTE, FERREIRÓ, OUTEIRO MAIOR E PARADA	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE BAGUNTE, FERREIRÓ, OUTEIRO MAIOR E PARADA	BAGUNTE
FORNELO VAIRÃO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FORNELO E VAIRÃO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE FORNELO E VAIRÃO	FORNELO
MALTA CANIDÉLO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MALTA E CANIDÉLO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MALTA E CANIDÉLO	MALTA

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
RETORTA TOUGUES	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE RETORTA E TOUGUES	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE RETORTA E TOUGUES	RETORTA
RIO MAU ARCOS	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE RIO MAU E ARCOS		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE RIO MAU E ARCOS	RIO MAU
TOUGUINHA TOUGUINHÓ	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TOUGUINHA E TOUGUINHÓ		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE TOUGUINHA E TOUGUINHÓ	TOUGUINHA
VILAR MOSTEIRÓ	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILAR E MOSTEIRÓ		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE VILAR E MOSTEIRÓ	VILAR
			ÁRVORE	ÁRVORE
			AVELEDA	AVELEDA
			AZURARA	AZURARA
			FAJOS	FAJOS
			GLÃO	GLÃO
			GUILHABREU	GUILHABREU
			JUNQUEIRA	JUNQUEIRA
			LABRUGE	LABRUGE
			MACIEIRA DA MAIA	MACIEIRA DA MAIA
			MINDELO	MINDELO
		MODIVAS	MODIVAS	
		VILA CHÃ	VILA CHÃ	
		VILA DO CONDE	VILA DO CONDE	
		VILAR DE PINHEIRO	VILAR DE PINHEIRO	

Município de Vila Nova de Gaia

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
VILA NOVA DE GAIA (SANTA MARINHA) SÃO PEDRO DA AFURADA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA MARINHA E SÃO PEDRO DA AFURADA	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANTA MARINHA E SÃO PEDRO DA AFURADA	SANTAMARINHA, ALTERNÂNCIA DE FUNCIONAMENTO NOS EDIFÍCIOS SEDES ATUALMENTE EXISTENTES E POR LOCALIZAÇÃO DIVERSIFICADA DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS LOCAIS
MAFAMUDE VILAR DO PARAÍSO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MAFAMUDE E VILAR DO PARAÍSO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE MAFAMUDE E VILAR DO PARAÍSO	MAFAMUDE, ALTERNÂNCIA DE FUNCIONAMENTO NOS EDIFÍCIOS SEDES ATUALMENTE EXISTENTES E POR LOCALIZAÇÃO DIVERSIFICADA DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS LOCAIS
GULPILHARES VALADARES	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GULPILHARES E VALADARES		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GULPILHARES E VALADARES	GULPILHARES, ALTERNÂNCIA DE FUNCIONAMENTO NOS EDIFÍCIOS SEDES ATUALMENTE EXISTENTES E POR LOCALIZAÇÃO DIVERSIFICADA DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS LOCAIS

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
PEDROSO SEIXEZELO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PEDROSO E SEIXEZELO	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE PEDROSO E SEIXEZELO	PEDROSO, ALTERNÂNCIA DE FUNCIONAMENTO NOS EDIFÍCIOS SEDES ATUALMENTE EXISTENTES E POR LOCALIZAÇÃO DIVERSIFICADA DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS LOCAIS
SERZEDO PEROSINHO	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SERZEDO E PEROSINHO		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SERZEDO E PEROSINHO	SERZEDO, ALTERNÂNCIA DE FUNCIONAMENTO NOS EDIFÍCIOS SEDES ATUALMENTE EXISTENTES E POR LOCALIZAÇÃO DIVERSIFICADA DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS LOCAIS
GRIJÓ SERMONDE	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GRIJÓ E SERMONDE		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE GRIJÓ E SERMONDE	GRIJÓ, ALTERNÂNCIA DE FUNCIONAMENTO NOS EDIFÍCIOS SEDES ATUALMENTE EXISTENTES E POR LOCALIZAÇÃO DIVERSIFICADA DOS ÓRGÃOS POLÍTICOS LOCAIS
SANDIM OLIVAL LEVER CRESTUMA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANDIM, OLIVAL, LEVER E CRESTUMA		UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SANDIM, OLIVAL, LEVER E CRESTUMA	SANDIM
			ARCOZELO	ARCOZELO
			AVINTES	AVINTES
			CANELAS	CANELAS
			CANIDELO	CANIDELO
			MADALENA	MADALENA
			OLIVEIRA DO DOURO	OLIVEIRA DO DOURO
		SÃO FÉLIX DA MARINHA	SÃO FÉLIX DA MARINHA	
		VILAR DE ANDORINHO	VILAR DE ANDORINHO	

Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D	Coluna E
Freguesias a agregar	Freguesias criadas por agregação	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais	Total de freguesias	Sede
SÃO MAMEDE DE INFESTA SENHORA DA HORA	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SÃO MAMEDE DE INFESTA E SENHORA DA HORA	Nenhuma	UNIÃO DAS FREGUESIAS DE SÃO MAMEDE DE INFESTA E SENHORA DA HORA	SENHORA DA HORA