



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Reorganização Administrativa do Território das Freguesias: balanço da primeira grande reforma territorial num Portugal democrático – caso de estudo das Freguesias do Município de Serpa (2013-2021)

Catarina Filipa Abraços Faquinéu

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Salis Gomes, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador

Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Reorganização Administrativa do Território das Freguesias: balanço da primeira grande reforma territorial num Portugal democrático – caso de estudo das Freguesias do Município de Serpa (2013-2021)

Catarina Filipa Abraços Faquinéu

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor João Salis Gomes, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Doutor Sérgio Caramelo, Professor Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

*“no fundo Portugal fez-se, espalhou-se no mundo,
se não contra a vontade de qualquer Poder central,
pelo menos à margem, ou fora dele”*

Eduardo Lourenço

Agradecimentos

A terminar este capítulo académico da minha vida, que finda os últimos cinco anos dedicados ao que mais me dá prazer fazer, isto é, aprender, investigar e desenvolver as minhas capacidades, surge a necessidade de agradecer a todos os envolvidos que direta ou indiretamente me deram apoio nesta caminhada.

Primeiramente, um agradecimento à Junta de Freguesia de Brinches, à Junta de Freguesia de Pias, à União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) e à União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo, por todo apoio e cooperação com o estudo aqui desenvolvido. De seguida um agradecimento especial aos meus orientadores, Professor Doutor João Salis Gomes e Professor Doutor Sérgio Caramelo, por todas as horas, reuniões, dedicação, apoio e desafio intelectual ao longo deste último ano e sem os quais não teria sido possível toda a investigação produzida.

Aos meus amigos que estiveram presentes do início ao fim com palavras de consolo, chamadas tardias, conforto e abraços-casa, um obrigado enorme. Com destaque para a Inês e o Kikinho que foram incansáveis nestes meses e a quem um obrigado é pouco por tudo o que fizeram por mim. Um agradecimento especial, igualmente, ao meu padrinho por toda a ajuda nestes últimos dois anos, algo que nunca esquecerei.

Dedico esta dissertação aos meus pais por todo o apoio incondicional, amor, garantia de meios para que conseguisse estudar e palavras de ânimo durante os bons e maus momentos que ocorreram na busca pelos meus sonhos. Obrigada por acreditarem em mim quando poucos o faziam e por todo o esforço realizado, pois bem sei que não foi fácil. Sou-vos eternamente grata.

Resumo

A intervenção da Troika em Portugal surgiu como motor de transformação do mapa autárquico, que se mantivera inalterado desde o século XIX, na medida em que contribuiu para uma profunda modificação das freguesias por via de um processo de agregação destas unidades submunicipais. De cariz maioritariamente financeiro, os grandes objetivos norteadores da reforma territorial focaram-se na redução de custos, no reforço da prestação de serviços e no aumento da eficiência das freguesias, evidenciando-se uma secundarização das preocupações democráticas. Atualmente, a possibilidade de revogar os efeitos da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) com a Lei n.º39/2021 veio potenciar o retorno das antigas freguesias, desde que se cumpram princípios de eficiência e eficácia. Perante este novo capítulo da história do poder local, torna-se pertinente executar um exercício exploratório que assuma que a RAFT tem de ser avaliada com detalhe e rigor. Neste sentido, este projeto de investigação comporta uma abordagem metodológica específica que é aplicada ao Município de Serpa, com recurso à análise *Difference-in-Differences* e à realização de inquéritos à população. Os resultados permitiram concluir que a melhoria almejada pela RATF no âmbito da eficiência e do comportamento económico-financeiro das freguesias não se cumpriu de forma robusta, uma vez que não foram geradas poupanças efetivas relevantes, uma economia de escala ou uma otimização da eficiência. A prestação de serviços também não registou uma melhoria nas freguesias agregadas, em particular nas comunidades que não integram o mesmo aglomerado urbano.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas; Reforma Territorial; Freguesia; Eficiência; Redução de Custos e Prestação de Serviços.

Abstract

The Troika intervention in Portugal worked as a driving force for the transformation of the local government map, which had remained unchanged since the 19th century, as it contributed to a profound modification of the parishes, through a process of aggregation of these submunicipal units. Mostly financial, the main guiding objectives of the territorial reform focused on reducing costs, enhanced service delivery and increasing the efficiency of the parishes, showing that democratic concerns were secondary. Currently, the possibility of revoking the effects of the Administrative Reorganization of the Territory of the Parishes (RATF is the abbreviation in portuguese) with Law no. 39/2021 has potentiated the return of the old parishes if the principles of efficiency and effectiveness are fulfilled. Given this new chapter in the history of local government, it becomes pertinent to carry out an exploratory exercise that assumes that the RAFT must be evaluated in detail and rigor. In this sense, this research project includes a specific methodological approach that is applied to the Municipality of Serpa, using a Difference-in-Differences analysis and population surveys. The results led to the conclusion that the intended improvement of the RATF in the efficiency and economic-financial behavior of the parishes was not robustly satisfied, as no real economy of scale, relevant real savings or efficiency optimization was generated. Service delivery has also not improved in the aggregated parishes, particularly in communities that are not part of the same urban agglomeration.

Keywords: Evaluation of Public Policies; Territorial Amalgamation; Parish; Efficiency; Cost Reduction; Service Delivery.

Índice Geral

Agradecimentos	v
Resumo	vii
Abstract	ix
Glossário de siglas	xv
1. Introdução	1
2. A dialética <i>Amalgamation</i> versus <i>Fragmentation</i> nos processos de reorganização administrativa do território	3
2.1. Abordagens teóricas às Reformas Administrativas do Território: <i>Amalgamation</i> versus <i>Fragmentation</i>	3
2.2. Reforma territoriais na Europa	7
3. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias: uma reforma territorial	9
3.1. Produção legislativa e operacionalização da RATF	9
3.2. Contributo para o estado da arte sobre a reforma territorial em Portugal	14
3.3. A revogação da RATF e as potencialidades da Lei n.º39/2021	15
4. Arquitetura Metodológica da dissertação	17
4.1. Objeto de investigação	17
4.2. Objetivos, questões e hipóteses de investigação	17
4.2.1. Pergunta de investigação	17
4.2.2. Objetivos da dissertação	18
4.2.3. Questões de avaliação	18
4.2.4. Hipóteses de investigação	18
4.3. Abordagem metodológica	19
4.4. Riscos e limitações à investigação	24
5. Resultados da investigação	25
6. Conclusão	39
Bibliografia	41
Anexos	48
Anexo A – Extensão das Reformas Territoriais em curso na Europa no ano de 2013	47
Anexo B – A Nova Vaga de <i>Amalgamation</i> de Municípios na Europa (2008-2017)	48

Anexo C – Novo mapa administrativo das freguesias pós-2013	50
Anexo D – Freguesias do concelho de Serpa pós-RATF	51
Anexo E – Quadro síntese da decisão da ULTRAT sobre a reforma territorial no Município de Serpa	52
Anexo F – Inquérito realizado à população do Município de Serpa	53
Anexo G – Opções metodológicas para a realização do Inquéritos por questionário no Município de Serpa (proposta aprovada pela Comissão de Ética do ISCTE)	61
Anexo H – Descrição dos cálculos utilizados na abordagem do Método DiD	63
Anexo I – Despesas Gerais e Saldos para a gerência seguinte da Freguesia de Vila Nova de São Bento e da Freguesia de Vale de Vargo, segundo os relatórios de contas (2007-2013)	65
Anexo J – Vantagens e Desvantagens da reforma territorial por Freguesia, na opinião da população do Município de Serpa (frequência de respostas)	67
Anexo K – Grau de satisfação dos cidadãos para com o desempenho da sua Freguesia de residência na prestação de serviços (frequência de respostas)	69

Índice de figuras e quadros

Quadro 3.1 – Nova classificação de municípios e respetivos parâmetros de agregação	10
Quadro 3.2 – Ausência do pronunciamento obrigatório por força partidária	11
Figura 3.1 – Esquema síntese do processo operacionalização da RATF e respetivo modelo lógico	13
Figura 4.1 – Síntese da abordagem metodológica	20
Quadro 4.1 – Indicadores utilizados para analisar os custos e a eficiência das freguesias	23
Quadro 5.1 – Estimadores DiD: Cenários de acordo com a eficiência	25
Figura 5.1 – Evolução anual do estimador DiD nos indicadores contabilísticos das freguesias do Município de Serpa entre 2007 e 2021	29
Figura 5.2 – Evolução média do estimador DiD nos indicadores contabilísticos das freguesias do Município de Serpa antes e após o processo de fusão (valores monetários arredondados)	30
Figura 5.3 – Principais resultados obtidos no inquérito por questionário no Município de Serpa	34

Glossário de Siglas

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

AR – Assembleia da República

BE – Bloco de Esquerda

CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DiD – *Difference-in-Differences*

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FGC – Freguesias do Grupo de Controlo

FGT – Freguesias do Grupo de Tratamento

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento de pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

PCP-PEV – Coligação Democrática Unitária

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

RATF – Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

UTRAT – Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

1. Introdução

Portugal é indiscutivelmente um dos Estados da Europa onde a estabilidade das estruturas administrativas mais resistiu às transformações políticas, sociais e económicas que o país tem vivido ao longo de mais de um século. Neste processo, a intervenção da Troika¹ na década anterior surge como o motor que facilita a convergência entre a pressão externa e algumas antigas vontades políticas de mudança de paradigma administrativo (ver Gato, 2015, Batalhão, 2013, Gomes, 2012 e Fonseca, 2013). Contudo, a introdução de reformas neste domínio, neste caso a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) de 2013, ocorre num período envolto por uma crise financeira e restrições económicas, cuja ordem imperativa é de cortes que visem a redução do consumo de recursos financeiros. O pendor económico afunila as potencialidades de uma reforma desta envergadura, que passa a focar-se maioritariamente na redução de custos e na melhoria da eficiência, em detrimento da democracia (Tavares e Rodrigues, 2015 e 2020; Teles, 2016; Swianiewicz, 2018; e Gato, 2015). Realce-se, porém, que a RATF introduz uma cisão com um modelo de longa duração, apesar da mesma não ser total, pois a freguesia continua a existir no panorama jurídico-administrativo português, sendo tal feito possibilitado pela dominância de uma cultura política marcada pela resistência a reformas radicais (Teles, 2016, p.466).

Uma manifestação inequívoca das resistências colocadas à RAFT pode ser encontrada na Lei n.º39/2021, que revoga o anterior processo de reorganização e potencializa o retorno das antigas freguesias, consentindo um passo atrás no processo sempre que tal não se traduza num prejuízo para as populações e se comprove que a divisão das entidades não acarreta perdas de eficiência e eficácia. O estudo proposto nesta dissertação procura, assim, constituir um exercício exploratório que assume que a RAFT tem de ser avaliada com detalhe e rigor, tendo sido definido para tal uma abordagem metodológica específica que será aplicada ao caso do concelho alentejano de Serpa. Neste sentido, o contributo aqui expresso não passa por procurar dar respostas definitivas a eventuais retrocessos no processo de fusão de freguesias no Município de Serpa, mas sim contribuir academicamente para uma avaliação da reforma territorial ocorrida em Portugal, temática que, embora de enorme importância e abrangência, considera-se muito pouco explorada.

Neste sentido, afirma-se como grande objetivo estrutural da dissertação a análise da eficácia da RATF no caso do Município de Serpa, no que respeita ao cumprimento dos seus objetivos norteadores expressos no desenho da política pública, nomeadamente: reduzir custos, reforçar a prestação de serviços e aumentar a eficiência das freguesias. Paralelamente, duas outras metas secundárias emergem deste objetivo primordial. Em primeiro lugar, observar os resultados obtidos sob a lente da *territorial*

¹ Denominação genérica do “Memorando de Políticas Económicas e Financeiras” que permitiu o apoio financeiro a Portugal no período de 2011 a 2014 e que decorreu de um acordo com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional em Maio de 2011.

amalgamation, com o intuito de traçar pontos comuns e/ou divergentes com os estudos-caso realizados noutros países. Em segundo lugar, e por inerência, contribuir academicamente para a reflexão da tomada de decisão do concelho quanto à oportunidade criada com a Lei n.º39/2021, no que concerne ao retorno das suas antigas freguesias.

A nível metodológico, a abordagem adotada segue a Avaliação Baseada na Teoria, na qual, tendo por base os estudos prévios em reformas territoriais e atentando às especificidades desta reforma, é usada a teoria do programa para devolver uma abordagem metodológica específica que utiliza os dados recolhidos ao nível dos relatórios de contas e dos inquéritos à população do concelho, para fazer uma análise contrafactual alicerçada no método *Difference-in-Differences* (DiD) e na Análise Estatística Descritiva.

O presente documento foi elaborado tendo como referência um formato próximo de um *paper* para publicação e estruturado em seis pontos que se iniciam com a Introdução e terminam com a Conclusão, sendo o mesmo constituído por cinco pontos introdutórios e explicativos do estudo vigente, e terminando este nas ilações retiradas dos resultados obtidos. O Ponto II faz um levantamento do estado da arte relativamente às opções *amalgamation* e *fragmentation* de governos locais, apresentando ainda o quadro europeu ao nível das reformas territoriais. Por sua vez, o Ponto III expõe o percurso que culmina na Lei n.º11-A/2013, dissecando todos os transmitos legislativos, modelo lógico que norteia a sua criação e qual a literatura produzida no âmbito do caso português. O Ponto IV introduz a arquitetura metodológica seleccionada e o Ponto V, explana os dados obtidos na pesquisa e responde às questões de avaliação. Por fim, na Conclusão são expostas as principais ilações decorrentes da investigação, visando-se a avaliação da política pública face aos oito anos de ação da RATF neste concelho.

2. A dialética *Amalgamation versus Fragmentation* nos processos de reorganização administrativa do território

2.1. Abordagens teóricas às Reformas Administrativas do Território: *Amalgamation versus Fragmentation*

As reformas territoriais têm vindo a despertar o interesse académico, onde o debate central pondera os prós e contras de circunscrições administrativas com proporções maiores e qual deve ser o tamanho ideal para assegurar a otimização de recursos, ganhos de escala e uma melhor resposta local às necessidades das comunidades por si representadas. A discussão sobre o tamanho ótimo das jurisdições não é, porém, recente². Contudo, os estudos desenvolvidos nas últimas décadas têm conseguido fornecer algumas luzes relativas à problemática (agregação de jurisdições *versus* fragmentação de entidades administrativas), baseando os seus argumentos em casos empíricos e nos resultados auferidos com os novos mapas territoriais de administração.

Acerca da escolha política do tamanho das entidades de poder local, Koprić (2012) refere que as especificidades nacionais, isto é, os vários processos internos que marcam os Estados, podem despontar mudanças na forma como o seu território se constitui ao nível administrativo. Assim sendo, quando um país visa uma melhoria da capacidade e eficiência do poder local, a sua escolha tenderá para entidades territoriais maiores, consequentemente, adotar-se-ão organismos mais reduzidos quando as nações pretenderem apostar numa vertente mais democrática, bem como propiciar legitimidade e responsabilidade para com os seus cidadãos, numa relação de maior proximidade (Koprić, 2012, p.1178). As preocupações democráticas e económicas acabam, assim, por estar intrinsecamente correlacionadas com a questão do tamanho das jurisdições, ainda que não ditem exclusivamente uma só dimensão. Blom-Hansen et al. (2021) escrevem que existe uma certa dualidade nesta questão, uma vez que as preocupações democráticas não estão unicamente associadas a organismos mais pequenos, nem as questões económicas conseguem apenas ser respondidas por entidades maiores, depende da ótica do que se pretende alcançar. Como tal, quando se trata da diversidade de crenças e valores, da presença de grupos comunitários ativos e da cobertura mediática enquanto preocupações democráticas, a resposta mais adequada pode advir de organismos maiores (Blom-Hansen et al., 2021, p.156). Por sua vez, ao se visar a adequação dos serviços públicos às possíveis preferências de âmbito local, estando presentes distinções geográficas e uma capacidade por parte do consumidor (cidadão) em se deslocar a locais com melhor oferta de serviços de domínio fiscal, as jurisdições mais pequenas poderão ser tendencialmente mais fáceis de se adaptarem a essas demandas (Blom-Hansen et al., 2021, p.156).

² Já na Antiga Grécia, Platão e Aristóteles discutiam a dimensão ótima dos sistemas políticos (Blom-Hansen et al., 2021, p.156), tema esse que se manteve uma constante até à atualidade.

O tipo de reforma que a administração local sofre quando se opta pela via da agregação de jurisdições pode ser fruto de um ato voluntário, por imposição ou pela criação de organismos intermunicipais norteados por uma orientação essencialmente funcional (Wollmann, 2011, p.681). As implicações geradas pelo tipo de *amalgamation* parecem, no entanto, criar discrepâncias quanto aos resultados obtidos ao nível do desempenho das despesas administrativas. Nesta vertente, o estudo de Blesse e Baskaran (2016) sobre a *territorial amalgamation* na Alemanha, revela que as fusões voluntárias são relativamente ineficazes no que toca à redução de despesas, sendo a possível justificação para este fenómeno o facto do ato voluntário permitir a escolha de um parceiro economicamente sub-ótimo (Blesse & Baskaran, 2016, p.27). Deste modo, exclui-se da origem principal desta relação causal as características intrínsecas dos municípios ou as receitas adicionais auferidas pelas entidades que se sujeitam voluntariamente à agregação, cujos pendores aparentam ser pouco relevantes (Blesse & Baskaran, 2016, p.27).

A mudança que se gera pela reorganização dos órgãos de poder local abrange, então, duas dimensões. A dimensão vertical é descrita por Kuhlmann e Wallmann (2010) como um fenómeno de transferência de funções e responsabilidades públicas que se desloca ao longo dos vários patamares de administração pública, ou seja, do Governo Central para o regional e para o local (Kuhlmann & Wollmann, 2010, p.486) e vincula paralelamente uma partilha de recursos que sustentem os serviços atribuídos às mesmas, sendo esta dotada por uma dinâmica cujas estruturas basilares são a descentralização ou a centralização (Gato, 2015, p.301). Por outro lado, a dimensão horizontal, que é dominada por duas grandes variantes (Norte da Europa e Sul da Europa), compreende, segundo Gato (2015), a questão da dimensão ótima do território das unidades administrativas de poder local, onde ganha destaque a priorização dos objetivos associados à *amalgamation* e se aposta na fusão ou cisão das entidades, sem prejuízo da relação de proximidade que se estabelece entre cidadão-autarquia ou debilitação da intervenção da mesma diante das necessidades da sua comunidade (Gato, 2015, p.301).

Os resultados das reformas territoriais são complexos, porém, podem-se agrupar em essencialmente três grandes ramos de investigação teórica e empírica: os impactos na administração; as implicações democráticas; e a eficiência económica e redução de custos (Tavares, 2018, p.5). Neste sentido, o caminho adotado face à reforma pretendida é essencial para perceber os possíveis *outcomes* advindos da resolução escolhida. A decisão de reformar o mapa administrativo, sobretudo quando se trata de uma decisão que flui do topo para a base (*top-down*), pode primar por dois grandes caminhos opostos: *territorial amalgamation* ou *territorial fragmentation*.

O termo *amalgamation*, segundo os contributos de Belley (2012) presentes na *Encyclopaedic Dictionary of Public Administration*, está intrinsecamente ligado ao termo fusão (com o qual é muitas vezes utilizado indiferenciadamente), e traduz-se na fusão de uma ou mais jurisdições municipais numa nova circunscrição territorial, sendo que a instituição resultante deste processo constitui-se

territorialmente nos limites onde outrora existiam vários organismos independentes ao nível administrativo, permitindo a reorganização do sector público local (Belley, 2012, p.1). Os defensores da *territorial amalgamation* advogam que a agregação de entidades autárquicas faculta, através de unidades maiores, ganhos de escala que garantem sustentabilidade financeira traduzida em real eficiência e eficácia das instituições locais, tanto ao nível da produção e disponibilização de serviços e bens às suas comunidades (Swianiewicz, 2010, pp.185-186) como também na atenuação do oportunismo e na redução do *free-riding* (Tavares et al., 2012, p.4), que se origina com o usufruto de serviços das autarquias pelos cidadãos de outras jurisdições (Swianiewicz, 2010, p.186). Ora os argumentos principais para a escolha de entidades maiores em nome da “consolidação territorial” além dos já mencionados, segundo Swianiewicz (2010), estão sobretudo baseados nessa perspetiva de economia de escala, que proporcione eficácia e menos gastos nas unidades em questão e possa permitir o desencadear de produção de políticas públicas alocadas para o planeamento e fomento da economia (Swianiewicz, 2010, pp.185-186). Destacando-se igualmente a tendência para um regime de competências mais abrangente nas circunscrições maiores, para fazer jus à consolidação pretendida numa descentralização de funções (Swianiewicz, 2010, pp.185-186); que pode derivar na promoção da democracia no espectro local (Dahl & Tufte, 1973 citado por Swianiewicz, 2010), bem como despontar índices de disparidades de renda menores entre municípios e logo proporcionar, em última instância, menos pressão sobre o orçamento nacional (Swianiewicz, 2010, pp.185-186). No que toca a provas concretas das potencialidades económicas das fusões, autores como Blom-Hansen et al. (2014), conseguiram averiguar com o seu estudo empírico sobre a Dinamarca a presença de economias de escala. Mais especificamente, os investigadores em questão, através do método *Difference-in-Difference* (DiD), fizeram a contraposição de municípios agregados com os não agregados e constataram que a *amalgamation* permitiu a redução média de 10% dos custos administrativos totais, sendo que a poupança efetiva só foi possível após dois-três anos da sua implementação (Blom-Hansen et al., 2014, p.801).

Todavia, nos domínios económico (eficiência e redução de custos), administrativo e democrático as promessas feitas podem ser em muitos casos apenas compromissos inatingíveis. Não chegando as mesmas a uma efetiva realização ou a resultados satisfatórios. Como Tavares (2018) salienta, quando se pensa nas três grandes áreas de investigação, já citadas, os resultados não são muito otimistas para a *amalgamation*. Embora ocorram poupanças na esfera de custos, maioritariamente ligadas à administração geral, as economias de escala são mais difíceis de alcançar, sendo que a possível poupança auferida tem uma taxa sobrevivência menor, uma vez que tende a ceder o seu lugar ou a deseconomias de escala ou a despesas extraordinárias no âmbito de outros serviços (Tavares, 2018, p.12). Não obstante, um efeito duplo ao nível da qualidade dos serviços prestados pelos governos locais agregados pode emergir. Se por um lado existe a probabilidade de um aumento exponencial da qualidade e diversidade de bens e serviços, por outro, as burocracias melhoradas são mais suscetíveis a desencadear, no sentido oposto, uma gestão mais onerosa (Tavares, 2018, p.12). Quanto à democracia, parâmetro com piores

outcomes, o argumento principal do debate teórico assenta na ideia de que a fusão de entidades do poder local fomenta a criação de organismos demasiado grandes, cujas intuições democráticas não conseguem refletir devidamente as preferências políticas da população por si representada (Rodrigues & Tavares, 2020, p.2). Estudos empíricos sobre esta temática indicam que os seus impactos são sobretudo negativos e assentam numa quebra da taxa de participação dos cidadãos; recuo da eficácia da prestação política local; diminuição do total de candidatos às eleições autárquicas; e recuo da identificação e vinculação do indivíduo à sua jurisdição (Tavares, 2018, p.12). Outro fio condutor parece afirmar-se nas fusões que têm pintado o cenário mundial, ou seja, é possível encontrar algumas semelhanças entre os vários casos de *amalgamation* no período que antecede a reforma territorial, o que permite falar de um “*common pool effect*”, no qual as entidades, diante da inevitável fusão, fazem disparar os gastos no período antecedente à sua implementação, visando pôr em prática investimentos de última hora num comportamento oportunista (*opportunistic spending*), gerando, em última instância, um fenómeno que se traduz num “*free-riding effect*” (Swianiewiz, 2018, p.6).

No revés da moeda, a *territorial fragmentation* está maioritariamente ligada a ganhos de eficiência (quer de eficiência na atribuição quer de eficiência técnica) (Park, 2021, p.133) e a impactos positivos no âmbito democrático, apesar de aparentemente ser a opção menos escolhida nos últimos anos, sobretudo quando o foco da mudança é económico. Todavia, tal não significa que a mesma carece de defensores e argumentos a seu favor. O modelo de Tiebout (1956) defende que os cidadãos, enquanto consumidores, irão escolher a melhor jurisdição que faça jus às suas preferências de bens públicos, assim, uma grande variedade e número de governos locais proporcionará uma maior probabilidade de os eleitores conseguirem alcançar as suas predileções (Tiebout, 1956, p.418). Como Tavares et al. (2012) mencionam, os contributos de Tiebout (1959) são a maior referência para vários economistas políticos da *public choice*, a partir do final dos anos 60, para advogar que a escolha pela fragmentação potencializa, na administração local, a introdução de redução de custos e a eficiência, impulsionada pela concorrência entre as várias circunscrições, que batalham entre si na oferta de bens, impostos e serviços distintos para atrair cidadãos, criando, então, uma panóplia de alternativas que vá de encontro a uma melhor resposta à preferência dos mesmos (Tavares et al., 2012, pp.4-5). Por seu turno, o *Decentralization Theorem* afirma a ideia de que, devido à eficiência económica, deve-se apostar na prestação de serviços e bens públicos com expressão local (Oates, 1999, p.1122). Isto é, o poder local descentralizado está mais próximo da comunidade representada por si, sendo conhecedor das características e especificidades intrínsecas da mesma, tais como a realidade geográfica; as preferências da população ou as condições de custo – algo que, segundo Oates (1999), muito dificilmente o plano central saberá (Oates, 1999, p.1123). Ao nível democrático, perdura a tese de que circunscrições administrativas territoriais menores podem proporcionar índices de participação maiores, ao mesmo tempo em que geram sentimentos de unidade, pertença e identidade do comum cidadão com a sua

comunidade (Rodrigues & Tavares, 2020, p.2), além de mais responsabilidade dos políticos para com os seus círculos eleitorais (Tavares, 2018, p.7).

Park (2021), ao fazer uma análise da literatura em torno dos possíveis *outcomes* da *fragmentation*, salienta que existe a possibilidade de esta ter um efeito contrário ao pretendido. Em primeiro lugar, o autor chama à atenção para o facto dos vários tipos de serviços governamentais prestados serem finitos, como tal, territórios administrativos fortemente fragmentados podem levar à duplicação de bens e serviços públicos o que, em última instância, torna a oferta mais dispendiosa (Park, 2021, pp.133-134). Nesta perspetiva, seria mais rentável uma jurisdição especializar-se apenas num leque de ofertas (Park, 2021, p.134). Outra crítica associada a este tipo de reforma territorial é o seu potencial em gerar segregação racional e/ou de rendimentos, pois as autarquias locais podem criar zonas exclusivas de serviços particulares, o que arrisca desencadear dificuldades no acesso das franjas mais pobres da comunidade a um melhor leque de serviços e bens, enquanto que os indivíduos mais endinheirados têm facilidade de deslocação para melhores entidades que satisfaçam as suas preferências (Lowery, 2000 citado por Park, 2021). Indica-se, de igual modo, que a *fragmentation* pode implicar uma maior dificuldade e complexidade em controlar a ampliação urbana (Park, 2021, p.134).

Após esta revisão da literatura concluiu-se que independentemente de qual seja a fórmula escolhida para uma reforma territorial não existem garantias de que os objetivos delineados para a mesma sejam alcançados a médio/longo prazo ou que não ocorram consequências negativas inerentes a esses processos. Observe-se de seguida a aplicação deste tipo de reformas na Europa.

2.2.Reformas Territoriais na Europa

A otimização do território através de reformas administrativas do mesmo tem sido uma prática comum na Europa nos últimos anos (Anexo A). Neste cenário, as mais recentes escolhas políticas adotadas no continente europeu, no sentido de reformar a administração e consequentemente os territórios nacionais das instituições de poder local, têm seguido essencialmente uma das cinco opções citadas por Gato (2015): agregação de autarquias (por ex.: na Dinamarca); aposta na colaboração intermunicipal (caso da República Checa); regionalização (via selecionada na Suécia); fortalecimento das entidades metropolitanas (cenário que se sucedeu em Itália); e, a opção menos aplicada, a descentralização materializada numa “*transferência de competências [que] não seja acompanhada de transferência de recursos, (...) [coexistindo] com fenómenos de recentralização (...) mascarada (...)*” (Gato, 2015: 302) (cuja prática ganhou espaço na Irlanda) (Gato, 2015, p.302).

Estudos mais recentes identificam uma nova vaga de reformas territoriais por *amalgamation* em solo europeu no decorrer de 2008-2017 (Anexo B), impelidas pelo mito de que maiores jurisdições poderão ser a solução para os problemas presentes ao nível do governo local, descurando-se, por exemplo, os impactos que essas fusões podem ter na democracia (Swianiewicz, 2018, pp.2-3). Swianiewicz (2018) aponta que a sua maior particularidade é o facto de estas serem principiadas em

grande medida pela crise económica de 2008 e instabilidade financeira dos anos subsequentes, estando o discurso político refém da otimização económica e redução de custos (Swianiewicz, 2018, p.3). É exatamente neste contexto que decorreu a RATF.

O quadro europeu que se constrói assume, então, dois modelos de governança a nível local (Norte *versus* Sul) que refletem as disparidades entre as relações que se estabelecem no fluir do poder central para o local, evidente na administração pública dos países europeus e no próprio tamanho dos municípios (grandes/pequenos). Sobre esta temática de nuances geográficas destacam-se os contributos de Page e Goldsmith (1987), Norton (1994), Kuhlmann e Wollmann (2011), e De Ceuninck et al. (2010). No padrão Norte da Europa – onde perduram índices de confiança maiores do Estado Central para com o poder local – as entidades detêm na generalidade uma panóplia de competências significativas e uma repartição bem definida entre o Governo Central e o local (Page & Goldsmith, 1987 citado por De Ceuninck et al., 2010). Aqui privilegia-se a visão das mesmas enquanto governo local multifuncional, cujas funções são mais rigorosas e vastas não se focando no universo da identidade, mas na prestação de serviços aos seus utilizadores (cidadãos), o que acaba por impulsionar a fusão dos municípios ao se visar uma melhoria e efetiva ampliação do *Welfare State* nacional, por meio de um reforço do poder local tanto ao nível administrativo como funcional (Norton, 1994 citado por Kuhlmann & Wollmann, 2011). O Sul, no espectro oposto, detém uma maior dependência do centro originada pelas suas poucas competências e níveis de confiança menores (Page & Goldsmith, 1987 citado por De Ceuninck et al., 2010), às quais se soma um mapa administrativo fortemente fragmentado no âmbito municipal com unidades de tamanho reduzido e marcadamente localistas (Norton, 1994 citado por Kuhlmann & Wollmann, 2011), prevalecendo em determinados casos (ex.: França) uma conjugação entre as históricas autarquias e o irradiar de uma estrutura pautada por instituições intermunicipais responsáveis por suportar as demandas operacionais do município (Kuhlmann & Wollmann, 2011, p.487). Não obstante, como Gato (2015) referencia na sua menção a esta temática, figuram neste último padrão ligações identitárias das comunidades às suas jurisdições, o que implica resistências a alterações territoriais (Gato, 2015, p.302). Findada a exposição da esfera europeia, observe-se agora a implementação da RATF em Portugal e as suas nuances legislativas e processuais.

3. A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF): uma reforma territorial

3.1. Produção legislativa e operacionalização da RATF

Embora alvo de forte contestação social e oposição política³, o cumprimento de prazos face ao compromisso assumido no resgate financeiro levou a uma intensa produção legislativa que desse corpo à futura reforma pretendida – cingindo-se a mesma apenas a Portugal Continental⁴, exceto as freguesias de Lisboa, visto que estas foram alvo de uma reforma à parte. A materialização da reforma do mapa administrativo das freguesias seria, então, obtida através da Lei n.º22/2012, de 30 de maio, e da Lei n.º11-A/2013, de 28 de Janeiro. Todavia, para atribuir-se mais consistência a uma reforma sem precedentes no período democrático, as leis acima supracitadas foram acompanhadas por legislação que visava conceder uma atualização do regime financeira e renovar a panóplia de competências atribuídas ao poder local, nomeadamente através da Lei n.º73/2013, de 3 de setembro e a Lei n.º75/2013, de 12 de setembro.

A Lei n.º11-A/2013 é a responsável pela entrada em vigor da RATF. Porém, ainda que tenha sido a promotora da definição do novo mapa administrativo, que teve efeito a partir das eleições autárquicas de 2013, esta apenas estabeleceu no seu artigo 1º que a extinção por agregação ou alteração dos limites destas unidades, devia de seguir os princípios, parâmetros e critérios estabelecidos no Decreto-Lei n.º22/2012 (Assembleia da República, 2013, p.2). Pedra basilar da reorganização, a Lei n.º22/2012 faculta os pilares norteadores da mesma. Porém, ciente das dificuldades acrescidas da tarefa proposta, esta estabeleceu no seu artigo 9º alínea 3 a ideia de que *“A agregação das freguesias não (...) [punha] em causa o interesse da preservação da identidade cultural e histórica, incluindo a manutenção dos símbolos das anteriores freguesias.”* (Assembleia da República, 2012, p.2827). Com o intuito de instaurar um novo quadro legislativo que desencadeasse a fusão de freguesias, a mesma no seu artigo 4º, instituiu uma nova classificação de municípios (onde surgem três níveis distintos), tendo por base dois fatores: a densidade populacional e o número de habitantes (Assembleia da República, 2013, p.2826). Ora, segundo esta classificação de municípios, estabeleceu-se no artigo 6º, alínea 1 os parâmetros de agregação a alcançar em cada um dos níveis (Quadro 3.1), bem como se declarou nas alíneas 2 e 3 que nenhuma freguesia fruto desta modificação poderia ter menos de 150 habitantes e que

³ Exemplo deste cenário, é a votação da Proposta de Lei n.º44/XII que originou a publicação da Lei n.º22/2012, na qual se evidencia que o PS, o PCP-PEV e o BE foram contra esta reforma, enquanto o PSD e o CDS-PP foram a favor, com exceção da abstenção de um deputado socialista.

⁴ As regiões autónomas da Madeira e dos Açores, por disporem de jurisdição própria optaram por não realizar esta reorganização (Gato, 2015, p.305).

ficariam isentos todos os concelhos que detivessem 4 ou menos unidades submunicipais (Assembleia da República, 2012, p.2827).

Quadro 3.1 – Nova classificação de municípios e respetivos parâmetros de agregação.

Nível	Densidade Populacional	População	Parâmetros de Agregação	
			Malha urbana	Outras Freguesias
Nível 1	Superior a 1000 hab. por km ²	Igual ou superior a 40 000 hab.	No mínimo 55%	35%
Nível 2	Superior a 1000 hab por km ² ou entre 100 e 1000 hab. por km ²	Inferior a 40 000 hab. ou igual ou superior a 25 000 hab.	No mínimo 50%	30%
Nível 3	Entre 100 e 1000 hab. por km ² ou inferior a 100 hab. por km ²	Inferior a 25 000 hab.	No mínimo 50%	25%

Fonte: Adaptado do artigo 4º e 6º da Lei nº 22/2012.

Ainda que os critérios e parâmetros identificados no Quadro 3.1, fossem aplicados a todos os concelhos, reconhecia-se, no entanto, excecionalidades assentes numa flexibilidade que, segundo o artigo 7º alínea a), se constituía na hipótese de os municípios poderem, em casos devidamente justificados, gozar de uma redução inferior a 20% do número total de freguesias que inicialmente estavam contidas nos parâmetros propostos (Assembleia da República, 2013, p.2027).

Diante das diretrizes a seguir, os municípios foram atores importantes, pois, como referencia o artigo 11º, alínea 1, caberia à Assembleia Municipal deliberar “(...) *sobre a reorganização administrativa do território das freguesias, respeitando os parâmetros de agregação e considerando os princípios e as orientações estratégicas definidos na presente lei*” (Assembleia da República, 2012, p.2828). De seguida, a apresentação deste pronunciamento deveria então, face ao disposto no artigo 12º, ser entregue no prazo máximo de 90 dias à Assembleia da República (AR), sendo o parecer encaminhado para a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT)⁵ (artigo 13º e 14º), formada com o objetivo de apoiar a AR neste processo de reorganização. Esta unidade, reunia em si competências para apresentar propostas concretas de organização territorial à AR; elaborar pareceres

⁵ Criada propositadamente para este efeito na Assembleia da República (Lei n.º22/2012, artigo 13º, alínea 2), a UTRAT era constituída por técnicos designados pela própria Assembleia; membros da Direção Geral da Administração Local; da Direção Geral do Território; das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR); e representantes da ANAFRE e da ANMP (Assembleia da República, 2012, p.2828).

em conformidade ou desconformidade com a reforma e em caso de registar divergências entre as propostas municipais e os parâmetros de agregação “*Propor às assembleias municipais (...) projetos de reorganização administrativa do território das freguesias.*” (Assembleia da República, 2012, p.2828). Em conformidade com o disposto, é possível afirmar que a UTRAT seria na presente lei um dos atores com mais destaque ao longo do processo de reorganização, ainda que inicialmente tivesse sido criada para estabelecer uma ponte entre a AR e as autarquias, como se verá ao longo deste ponto.

Por fim, numa tentativa de mitigar possíveis contestações e colher a cooperação autárquica, a lei declarava no seu artigo 10º alínea 4 e 5, que as freguesias agregadas resultantes da pronúncia da Assembleia Municipal teriam um aumento de 15% no seu Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), até ao final do mandato seguinte à agregação, excluindo-se todas as entidades cuja formação não resultasse desse parecer municipal (Assembleia da República, 2013, p.2828).

Quadro 3.2 – Ausência do pronunciamento obrigatório por força partidária.

	Ausência de pronúncia	% do total de municípios detidos pelo partido (sujeitos a pronuncia obrigatória)
PS	83	79.81%
Coligação Governo	47	46.08%
PCP-PEV	16	94.12%
Independente	5	100.00%
BE	—	0.00%

Fonte: Gato (2015), pp. 307.

Em jeito de protesto e recusa desta reforma, muitos municípios não emitiram o pronunciamento obrigatório, como é visível no Quadro 3.2. A oposição está, assim, evidente quando se olha para os números apresentados por Gato (2015): dos 277 municípios abrangidos nesta reforma, 229 teriam de enviar para a UTRAT um parecer, contudo apenas 58 o fizeram de acordo com os parâmetros estabelecidos; 20, apesar de o terem feito, elaboraram um pronunciamento desconforme (o que em última instância, levava a UTRAT a apontar alternativas às Assembleias Municipais) e 151 ou não emitiram um pronunciamento ou, simplesmente no caso de o terem feito, não referiram quais as freguesias a agregar (Gato, 2015, p.307). No entanto, prevendo essa possibilidade, o artigo 14º alínea 2 desta lei estipulava que: “(...) a deliberação da assembleia municipal que não (...) [promovesse] a agregação de quaisquer freguesias (...) [seria] equiparada, para efeitos da presente lei, a ausência de pronúncia.” (Assembleia da República, 2012, p.2828).

Embora, o contexto institucional criado dotasse a reforma territorial pretendida de nuances relativamente particulares, ao advogar que o futuro das freguesias dependeria tanto do governo nacional como municipal (Rodrigues & Tavares, 2020, p.2), por via do pronunciamento obrigatório do poder

local e pela aprovação da Assembleia da República. Verifica-se, contudo, que na prática a UTRAT expressou um parecer em 65,9% das autarquias locais abrangidas neste processo, que resultou na redução de 1168 freguesias ficando o seu total em 3091 (Gato, 2015, p.307) (Anexo C). Os dados finais apontam que a freguesia passou a deter um número médio de 3 414 habitantes para uma área média de 29,78 Km² (Rodrigues & Tavares, 2020, p.6), traduzindo-se a reorganização do território numa agregação de 27,42% destas unidades submunicipais (Gato, 2015, p.307).

Relativamente ao novo quadro de competências das autarquias locais instituído na Lei nº75/2013, no que respeita às freguesias Gato (2015) salienta que “(...) a principal inovação da reforma parece não ter sido tanto a quantidade de competências próprias que as juntas de freguesia (...) [adquiriram], mas sim a forma como (...) [foram] repartidas entre a câmara municipal e as juntas.” (Gato, 2015, p.308). No entanto, como o autor aponta na sua análise legislativa, a maioria das novas atribuições já estavam sob a alçada das juntas de freguesia quer por espontaneidade quer por delegação das câmaras municipais, o que esvazia em parte o seu impacto (Gato, 2015, p.309). Esta lei tratava-se, assim, de uma materialização legal de funções previamente inerentes a estas jurisdições. Todavia, deteta-se apenas uma verdadeira novidade no que concerne ao licenciamento de atividades de foro económico que outrora eram da incumbência exclusiva dos municípios (Gato, 2015, pp.309-310). A justificação apontada para tal fenómeno decorre do disposto nos artigos 16º e 132º da presente lei (Gato, 2015, pp.310). Ou seja, nesta vertente surgem, por um lado, no artigo 16º alínea 3, competências de licenciamento como a “venda ambulante de lotarias”; “arrumador de automóveis”; “Atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes” (Assembleia da República, 2013, p.5693); e, por outro lado, no artigo 132º alínea 2, menciona-se que por delegação legal atribuem-se às freguesias “competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização (...) nos seguintes domínios: a) Utilização e ocupação da via pública; b) Afixação de publicidade de natureza comercial; c) Atividade de exploração de máquinas de diversão; d) Recintos improvisados; e) Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre; f) Atividade de guarda-noturno; g) Realização de acampamentos ocasionais; [e] g) Realização de fogueiras e queimadas.” (Assembleia da República, 2013, pp.5716-5717).

Por fim, na Lei nº73/2013 aborda-se o novo regime financeiro das freguesias, onde se destacam três alterações na obtenção de recursos. Primeiramente, o FFF sofre modificações, isto é, o artigo 36º da presente lei afirma que “As freguesias têm [agora] direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2 % da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA” (Assembleia da República, 2013, p.5508), reduzindo-se a sua base de cálculo em 0,5%. A que se soma, no artigo 38º, uma nova distribuição do FFF baseada nos critérios de área urbana, densidade populacional, número de habitantes e área (Assembleia da República, 2013, pp.5508-5509). No seu revés, perante o artigo 23º alínea a), as freguesias passam a deter uma maior receita no IMI, mais precisamente a participação em 1% no montante do imposto municipal sobre os prédios urbano e 100% sob os prédios rústicos

(Assembleia da República, 2013, p.5505). E por último, segundo o artigo 55º alínea 4, estas entidades adquirem novas formas de obter liquidez financeira, podendo realizar “(...) *contratos de empréstimos de curto prazo, (...) aberturas de crédito e (...) locação financeira (...), mediante prévia autorização da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores.*” (Assembleia da República, 2013, p.5512), desde que, segundo a alínea 5, os mesmos não excedam em 15% o FFF (Assembleia República, 2013, p.5512).

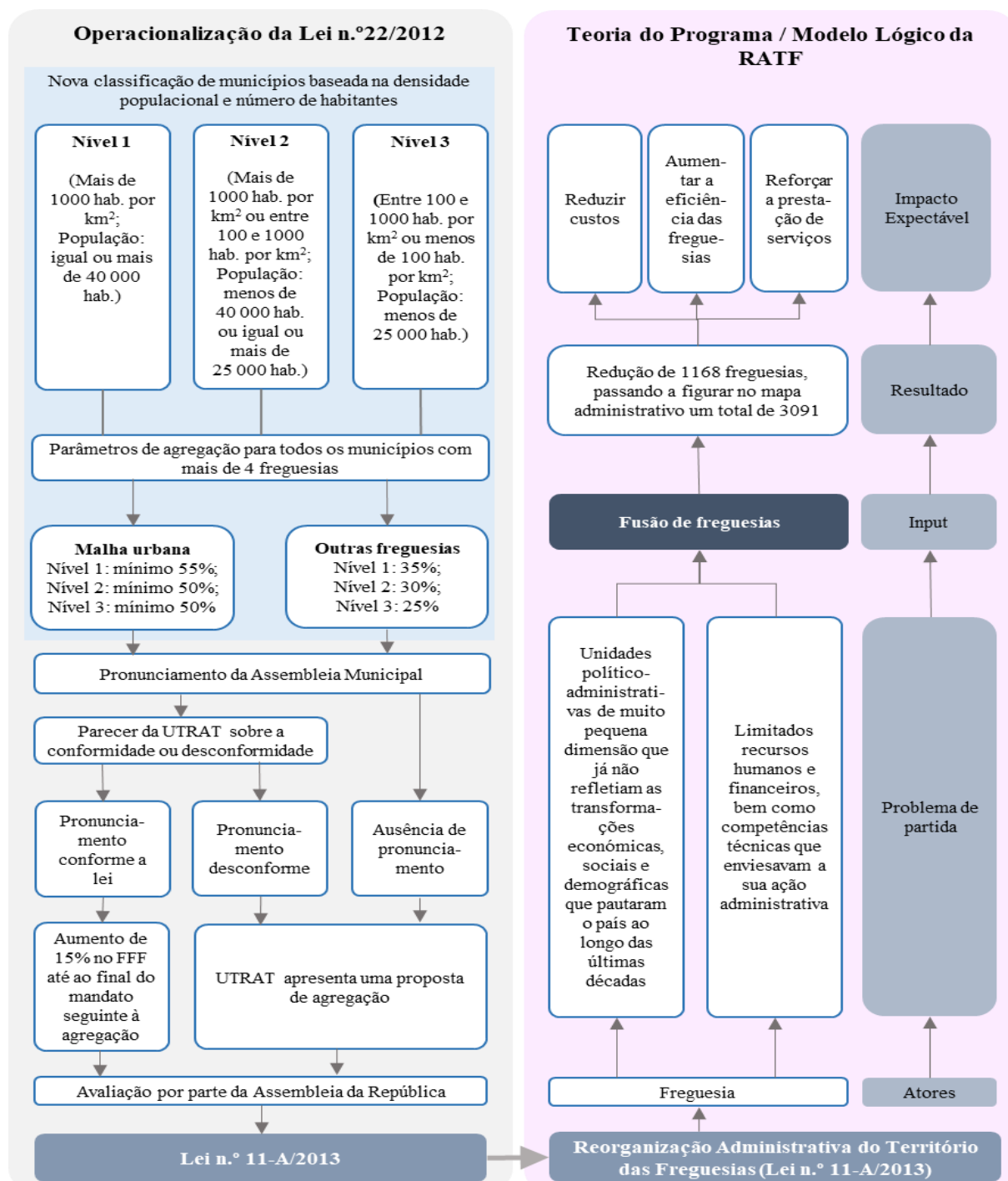


Figura 3.1 – Esquema síntese do processo operacionalização da RATF e respetivo modelo lógico.

Fonte: Elaboração própria.

3.2. Contributo para o estado da arte sobre a reforma territorial em Portugal

Em Portugal, a reforma administrativa do território continental é também protagonista de vários estudos desde o seu anúncio, porém, os mesmos centram-se sobretudo nas áreas da Ciência Jurídica, Administração Pública, Economia, Gestão ou Ciência Política. As Políticas Públicas parecem ser, assim, uma zona cinzenta dentro da panóplia de produções académicas existente. O seu principal estudo é produzido pelas mãos de Gato (2015), que faz uma exposição neste ramo das Ciências Sociais – com menção ao *background* da política pública (tentativas anteriores falhadas), leis criadas para garantir o seu funcionamento e processo de implementação da mesma –, com o acréscimo de sugerir possíveis consequências fruto do programa. No âmbito financeiro, o autor é otimista e considera que a reforma poderá originar um efeito positivo na otimização de recursos “*por via da redução do número de mandatos atribuídos, que implica menos presidentes e vogais das juntas de freguesias a auferirem remuneração ou compensação pelo exercício de mandato (...)*” (Gato, 2015, p.311). Todavia, o autor é mais reservado quanto ao impacto auferido com o quadro de competências, uma vez que na prática algumas das funções de licenciamento, por exemplo, estão esvaziadas de utilidade palpável e outras requerem pessoal qualificado que não está usualmente disponível nas freguesias (Gato, 2015, pp.314-315).

A concretização de uma reforma de tal género, onde a pressão externa se alia a outros fatores e forças convergentes, desencadeia em *sui generis* o levantamento de questionamentos acerca da sua real essência, por parte de vários académicos de áreas sobretudo ligadas à legislação e à administração pública. Esse é o caso de Fonseca (2013), que se indaga se no núcleo intrínseco da reforma o direito fundamental à autarquia local não foi descurado neste processo apressado, pondo-o, por inerência, em causa, devido à não consulta direta dos cidadãos, quer por referendo local quer pela auscultação dos seus representantes autárquicos (Fonseca, 2013, pp.50-51); conjugado com um certo ceticismo sobre a forma como o aniquilamento das freguesias não penderá para uma ideia errática de extinção, na qual se está a pôr fim a instituições isoladas, envelhecidas e diminutas, devendo-se por isso proceder com cuidado no cessar dos direitos fundamentais dos indivíduos que lá habitam (Fonseca, 2013, p.51); ao que acrescem dúvidas de que exista um real reforço de princípios como autonomia e subsidiariedade, uma otimização operacional e financeira das freguesias ou quaisquer ganhos de coesão nacional e aproximação dos serviços às suas populações (Fonseca, 2013, p.51). Oliveira (2013), por sua vez, vai mais longe e categoriza a *territorial amalgamation* portuguesa como um “*desastrado caminho*” (Oliveira, 2013, p.114), ao não fluir de um estudo cuidado que levantasse a caracterização fidedigna da realidade das freguesias, acompanhada por uma inadequação da lei-quadro (Oliveira, 2013, p.103) e escassez de um processo transitório para a instalação das novas unidades submunicipais (Oliveira, 2013, p.114).

Ao nível democrático da *amalgamation*, Jalali (2013) defende que a mesma pode abrir precedentes para uma perda de qualidade democrática no país, ao existir uma “(...) *relação inversa entre a dimensão da estrutura política local e a qualidade da democracia, devido à maior proximidade e conhecimento proporcionado em contextos mais pequenos.*” (Jalali, 2013, p.70). Rodrigues e Tavares, no seu estudo sobre os impactos políticos da RATE, comprovam esse argumento ao concluírem que este tipo de reforma causa efeitos negativos no âmbito da participação dos cidadãos, deitando, então, por terra a ideia de que circunscrições administrativas de maior dimensão são um meio para mobilizar os cidadãos e assim aumentar a participação eleitoral (Rodrigues & Tavares, 2020, p.9).

No requisito financeiro, estudos mais recentes de Afonso e Venâncio (2020) indicam que ao se observar o efeito da reforma administrativa em Portugal, expressa na redução de freguesias, através da eficiência dos municípios no período entre 2011-2016, é possível identificar de modo global ganhos de eficiência no campo dos *inputs* para 10% dos municípios e ao nível dos *outputs* para 6% destas entidades, sendo que as NUTS II do Alentejo e Centro otimizam de forma impactante a sua *performance* ao nível da eficiência no pós-fusão, com melhorias em mais de 50% das entidades municipais (Afonso & Venâncio, 2020, p.904). Contudo, ao se controlar as especificidades dos municípios, verifica-se que no âmbito da despesa a *amalgamation* não desencadeou uma melhor eficiência de recursos económicos no subnível das autarquias, com destaque no Centro e em Lisboa e Vale do Tejo (à exceção do Alentejo e Algarve com tendência inversa) (Afonso & Venâncio, 2020, p.904). Por seu turno, Rodrigues e Tavares (2015) alertam para o facto da elevada fragmentação das freguesias portuguesas ter propiciado maiores despesas públicas na administração municipal (Rodrigues & Tavares, 2015, p.956), devido ao crescimento dos gastos totais e de capital e ao aumento das transferências orçamentais para o nível submunicipal (subsídios) (Rodrigues & Tavares, 2015, p.958).

O estudo a realizar nesta dissertação vai tentar, assim, contribuir para a área das Políticas Públicas, apostando numa avaliação do programa no Município de Serpa com o intuito de captar a existência ou não de um paralelismo entre os objetivos da política e os seus *outcomes*, como se verá ao longo dos pontos seguintes.

3.3 A revogação da RATE e a Lei n.º39/2021

Nos primeiros anos da sua aplicação começaram a surgir sintomas de possíveis incoerências que, com a subida ao poder de uma nova força política (PS), viram a sua existência reconhecida. Isto é, o Governo admitiu publicamente “a existência de erros na extinção destas autarquias “a regra e esquadro”” (Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias, 2016, p.4) e constituiu para efeito um Grupo Técnico – com adjuntos do Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais e do Gabinete do Ministro Adjunto, bem como representantes da ANAFRE e ANMP – para delinear quais os “*critérios objetivos que (...) [permitem] às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos.*”

(Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias, 2016, p.4). Contudo, a devida avaliação dos efeitos da RATF não saiu do papel e os municípios continuaram sem elaborar um verdadeiro balanço dos impactos da Lei 11-A/2013 nos seus territórios administrativos.

A declaração do seu fim foi anunciada através da Lei n.º 39/2021 de 24 de junho, que declara no seu artigo 25º alínea 1, a possibilidade da “(...) *reorganização administrativa do território das freguesias, (...) [poder] ser transitoriamente corrigida, se fundamentada em erro manifesto e excecional que cause prejuízo às populações, (...)*” (Assembleia da República, 2021, p.9) desde que as freguesias propostas cumpram os critérios estabelecidos nos artigos 5º a 7º que aludem não só à questão da prestação de serviços à população, como expressam a obrigatoriedade de se garantir a eficácia e eficiência da gestão pública e os valores estipulados em torno da população e território. Determina-se ainda no artigo 25º alínea 3 que a “*desagregação de freguesias prevista (...) [tem de respeitar] as condições em que as mesmas foram agregadas anteriormente, não podendo, em caso algum, dar origem a novas ou diferentes uniões de freguesias (art.25.º);*” (Assembleia da República, 2021, p.9). Nesta linha, é atribuído novamente um papel fulcral aos municípios e freguesias na captação e apresentação de uma nova proposta de mapa administrativo do território para apreciação do Governo Central.

4. Arquitetura Metodológica da dissertação

4.1. Objeto de investigação

A presente dissertação tem como objeto de estudo a implementação da política pública da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) no Município de Serpa no período temporal que compreende a execução da mesma (2013-2021), e com recurso a dois períodos de análise distintos – 2007-2012 (pré-reforma) e 2013-2021 (pós-reforma) – numa análise comparativa e longitudinal. A escolha por este concelho pode ser compreendida à luz de duas preocupações presentes no início do projeto. Em primeiro lugar, a necessidade de possuir um cenário contrafactual: no Município de Serpa, agregaram-se quatro freguesias das sete que possuía (Anexo D) por decisão da UTRAT e aprovação da Assembleia da República (Anexo E), o que permite contrapor os resultados auferidos entre as entidades com e sem alteração do seu território e a própria perceção qualitativa e quantitativa dos ganhos de eficiência e eficácia por parte dos cidadãos abrangidos e não abrangidos pela reforma. Em segundo lugar, o interesse por abarcar um território mais periférico e de matriz rural, uma vez que este tipo de concelho é marcado pelos desafios que essa condição lhe impõe (densidade populacional baixa, envelhecimento da população, despovoamento, entre outras características) e onde o papel das freguesias se faz particularmente sentir não só enquanto marco político, mas também social, cultural e de entidade própria.

Saliente-se ainda que, embora inicialmente a análise empírica tivesse como alvo as cinco freguesias atuais do concelho em questão, devido à não entrega de dados por parte da Junta de Freguesia de Vila Verde de Ficalho, o foco do estudo estará apenas direcionado para as restantes freguesias, nomeadamente: Brinches, Pias, União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) e União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo.

4.2. Objetivos, questões e hipóteses de investigação

4.2.1. Pergunta de investigação

Como qualquer investigação académica, o estudo aqui desenvolvido vai ter como guia uma pergunta de partida que visa dar um foco ao trabalho que será efetuado, nomeadamente:

- Será que decorridos oito anos sob a aplicação da RATF no Município de Serpa (2013- 2021), a política pública em questão conseguiu cumprir os seus objetivos norteadores (reduzir custos; reforçar a prestação de serviços; e aumentar a eficiência das freguesias)?

4.2.2. Objetivos da dissertação

Diante da pergunta de investigação, esta dissertação tem como grande objetivo estrutural:

- (i) Analisar a eficácia da RATF no caso do concelho de Serpa, desde logo no que concerne ao cumprimento dos seus objetivos norteadores (reduzir custos; reforçar a prestação de serviços; e aumentar a eficiência das freguesias).

Decorrente do mesmo surgem, no entanto, outras duas metas secundárias que se tentarão alcançar ao longo da avaliação e que consistem em:

- 1) Analisar os resultados auferidos à luz de estudos académicos dos impactos da *territorial amalgamation*, de modo a verificar se a reforma territorial levada a cabo neste município converge e/ou diverge com os resultados obtidos em estudos-caso noutros países.
- 2) E em última instância, contribuir academicamente para a reflexão da tomada de decisão do município face à oportunidade que a Lei n.º 39/2021 dá ao permitir a reversão dos efeitos da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias.

4.2.3. Questões de avaliação

Ao se tratar de uma avaliação de uma política pública visa-se, deste modo, dar uma resposta às seguintes questões de avaliação que estão intimamente ligadas com as hipóteses de investigação formuladas:

1. Será que ao fim de oito anos houve uma efetiva redução de custos?
2. Foi garantida uma melhor eficiência da administração pública com a RATF?
3. A prestação de serviços foi melhorada e alargada?

4.2.4. Hipóteses de investigação

De acordo com a abordagem a adotar, e na tentativa de responder às questões de avaliação, surgem 3 hipóteses de investigação que irão ser testadas no decorrer deste estudo:

- *Hipótese 1:* Com a implementação da RATF (2013-2021), acompanhada por um novo regime financeiro e de competências para o poder local, a agregação de freguesias tendeu a reduzir custos face aos anos que antecederam a reorganização administrativa e às outras entidades que não foram alvo de fusão.
- *Hipótese 2:* No período vivido sob a RATF (2013-2021), a extinção de freguesias por meio de agregação fez melhorar o grau de eficiência da administração pública destas entidades de poder local quando comparado com os anos pré-reforma territorial e com organismos que não sofreram modificações.
- *Hipótese 3:* No período que compreende a RATF (2013-2021), verificou-se por parte da perceção da população uma melhoria tangível da prestação de serviços das freguesias agregadas

quando confrontada com os anos pré-reforma e comparada às circunscrições administrativas sem reorganização.

4.3. Abordagem metodológica

De modo geral, a avaliação aqui proposta vai estar assente numa Avaliação Baseada na Teoria, o que significa que mediante os estudos prévios em reformas territoriais e à observação atenta das especificidades da política pública que se pretende avaliar, o trabalho aqui desenvolvido irá recorrer à teoria do programa (já exposta no ponto anterior) para o desenvolvimento da abordagem metodológica do exercício avaliativo. Considera-se, portanto, e em linha com Stufflebeam e Coryn (2014), que a teoria do programa é fundamental para o avaliador estabelecer os pontos-chave da avaliação da política pública, desde logo no que concerne às questões a abordar, a indicadores que se materializam nas variáveis manifestadas e às possíveis relações causais entre os vários elementos latentes na política (Stufflebeam & Coryn, 2014, p.158).

Neste sentido, e tendo por base a teoria, ir-se-á adotar uma avaliação alicerçada maioritariamente na evidência financeira (eficiência e redução de custos) proporcionada pelos dados expressos nos relatórios de contas das Juntas de Freguesia agregadas e não agregadas (entre 2007-2021); e na auscultação dos cidadãos quanto às suas sensibilidades no que toca à RATF e aos impactos decorrentes da agregação. A abordagem escolhida ancora-se nestes dois focos, uma vez que os objetivos orientadores da política a avaliar (redução de custo; reforçar a prestação de serviços; e aumentar a eficiência das freguesias) foram idealizados tendo em vista a melhoria da prestação económica e burocrática destas entidades de poder local, deixando de lado, por exemplo, questões democráticas, como já mencionado anteriormente. Logo, para se verificar se a reforma administrativa territorial realmente foi eficaz, é necessário avaliar se os seus objetivos são congruentes com os *outcomes* produzidos.

A aplicação da teoria do programa para a avaliação do objeto em questão traduz-se, assim, em uma arquitetura metodológica constituída por: (i) um modelo lógico, composto por uma análise documental e pela construção do modelo lógico norteador da política (materializado na teoria do programa); (ii) uma análise custo-eficácia e custo-eficiência, baseada na observação documental e no método *Difference-in-Differences* (DiD); e (iii) uma análise da perceção do utilizador, por via de inquéritos (ver Figura 4.1).

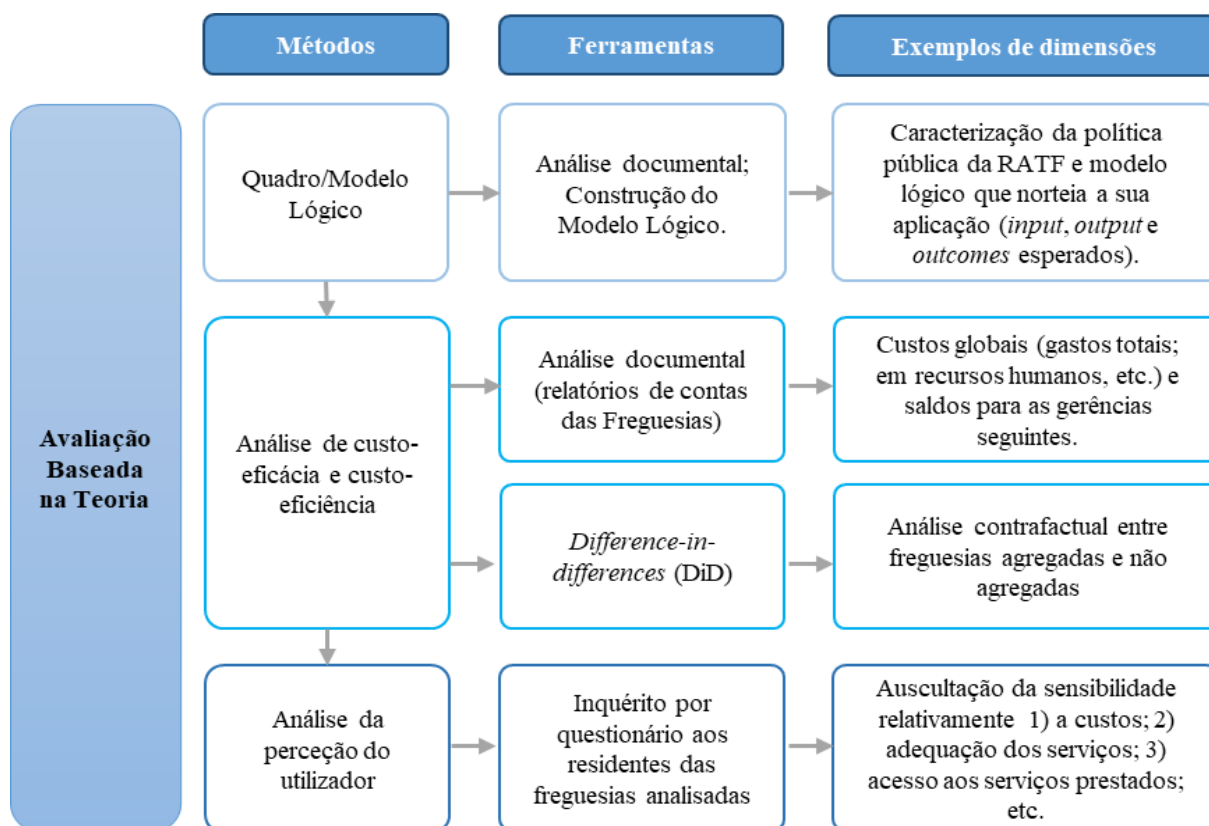


Figura 4.1 – Síntese da abordagem metodológica.

Fonte: Elaboração própria.

Para dar resposta aos métodos escolhidos, serão utilizadas essencialmente três ferramentas de recolha de informação:

- (i) *Análise documental* – São desenvolvidos neste campo dois exercícios distintos. Um primeiro destinado à consulta e análise documental para se proceder à caracterização da política pública e desenho do modelo lógico. Seguido, por um segundo exercício designado para a recolha dos dados financeiros das freguesias no âmbito do qual se prioriza um contacto direto com as respetivas Juntas de Freguesia que figuram no caso de estudo deste trabalho, através de um pedido de colaboração para aceder aos documentos oficiais (relatórios de contas) enviados para a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL).
- (ii) *Base de dados financeiros* – Esta base de dados é elaborada tendo por base a informação recolhida manualmente nos relatórios de contas, com o intuito de facilitar a compreensão da matéria relativa aos custos e eficiência da organização e paralelamente contribuir para a uniformização dos valores e seleção das variáveis a utilizar no método *Difference-in-Differences* (DiD).
- (iii) *Inquéritos por questionário* – É realizado um inquérito por questionário à população residente no concelho de Serpa (Anexo F), destinado a responder a três grandes objetivos: (i) auscultar a

posição da população alvo face à RATF (desenvolvimento e implementação); (ii) detetar as consequências da reforma territorial para os utentes das instituições afetadas; e (iii) identificar opiniões face ao futuro que a Lei n.º39/2021 veio permitir – as restantes opções metodológicas aprovadas para este estudo estão disponíveis no Anexo G. Sublinhe-se, contudo, que perante os dados fornecidos pela análise documental, o inquérito terá a finalidade primordial de fornecer igualmente informação que não pode ser apurada de forma satisfatória pelos relatórios de contas. O inquérito que se realiza no âmbito deste caso empírico incide, então, sobre um total de 142 inquiridos, correspondendo 35% à União das Freguesias de Serpa (50 inquéritos); 23% à União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo (32 inquéritos); e 21% para ambas as freguesias de Pias e Brinches (com um total de 30 inquéritos). A amostra que se constitui é, assim, marcada por uma massa relativamente heterogenia, detendo 46% de jovens adultos; 43% de adultos e 11% de idosos.

Destaque-se que um dos fatores de maior interesse introduzidos por esta investigação está sobretudo assente na natureza contrafactual dos dados obtidos. Ou seja, além de se pretender verificar, caso a caso, os custos-eficiência e os custos-eficácia das entidades fundidas pela Lei n.º11-A/2013 e as sensibilidades dos residentes das mesmas face aos impactos da política no seu quotidiano (qualidade dos serviços; distância da sua sede de freguesias; etc.), deseja-se contrapor os dados obtidos nas entidades agregadas e não agregadas para verificar se houve diferenças acentuadas nas duas realidades distintas que vigoram no município e se o facto de terem ou não sido alvo de uma reforma impactou a sua *performance* global.

Já em relação à análise e tratamento dos dados, a opção recaiu essencialmente em dois métodos diferentes no que respeita à informação reunida, mais precisamente: (i) o Método *Difference-in-Differences* (DiD) para a contraposição dos indicadores financeiros longitudinais (que se apresentarão com detalhe de seguida); e (ii) a Análise Estatística Descritiva para fazer o devido tratamento da informação quantitativa obtida com os inquéritos por questionário, que será feita com recurso à ferramenta da folha de cálculo Excel.

O Método DiD tem nos últimos anos contribuído de forma intensa para a avaliação dos dados financeiros e/ou democráticos dos organismos alvo de agregação por *territorial amalgamations* (Blom-Hansen et al., 2014; Rodrigues e Tavares, 2020). Como Rodrigues e Tavares (2020) mencionam, o DiD é uma ferramenta que permite examinar as mudanças executadas ao longo de um período específico nos *outcomes* das entidades a analisar, com a mais-valia de discriminar entre as instituições alvo da reforma territorial (*treated group*) e as que não foram afetadas pela mesma (*control group*) (Rodrigues e Tavares, 2020, p.7). Por seu turno, Blom-Hansen et al. (2014) recorrem a este método para analisar os custos económicos da reforma territorial na Dinamarca. Segundo os mesmos, o DiD é capaz de estimar o efeito combinado entre o tempo e o tratamento, com o acréscimo de fazê-lo enquanto contrapõe os dados entre o grupo de tratamento (*treated group*) e o grupo de controlo (*control group*) o que, em última instância,

permite a obtenção de uma estimativa do efeito do tratamento (reforma) (Blom-Hansen et al., 2014, p.795). Ou seja, esta ferramenta encarrega-se na sua versão mais simplificada de submeter o grupo de controlo ao não tratamento em duas datas distintas, enquanto, por seu turno, o grupo de tratamento é analisado na segunda data (Chaisemartin, D’Haultfœuille & Guyonvarch, 2019, p.435). A taxa de tratamento de dados no método DiD não é, contudo, semelhante em todos os grupos, aumentando por isso mais em uns do que nos outros, mas nenhum grupo abordado é esquecido (Chaisemartin, D’Haultfœuille & Guyonvarch, 2019, p.435).

Em suma, o DiD é um mecanismo de avaliação utilizado em contextos não experimentais, por isso conjuga em si duas vertentes para produzir uma robusta análise: uma componente comparativa transversal entre tratamento-controlo; e uma componente de estudo entre o antes-depois da mudança introduzida (Fredricksson e Oliveira, 2019, p.519). A sua potencialidade para a avaliação de políticas públicas é variada, mas foca-se sobretudo no facto deste instrumento permitir ao investigador procurar estimar o efeito que um programa produz (tratamento) ao submetê-lo a uma comparação de *outcomes* com o grupo de controlo – assumindo, então, que existe uma diferença de resultados e *performances* –, com recurso a dados referentes à pós-implementação (Fredricksson & Oliveira, 2019, p.520).

A aplicação do DiD no caso de estudo em questão passou, primeiramente, por estabelecer como grupo de tratamento as freguesias agregadas (União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) e a União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo) e como grupo de controlo as freguesias não agregadas (Freguesias de Brinches e Pias). Em segundo lugar, o método foi aplicado aos indicadores financeiros das freguesias (previamente extraídos dos relatórios de contas e agrupados na base de dados respetiva) que, à luz da informação disponível, melhor permitem avaliar a relação entre eficiência e custos, e responder às questões de avaliação. Atente-se, porém, que dos indicadores que eram racionalmente comparáveis e exequíveis de utilizar apenas dez preenchem os requisitos necessários, estando os mesmos identificados na Quadro 4.1. Ao se visar uma melhor compreensão dos dados trabalhados pelo estimador DiD, calcula-se ainda a sua média analisando 2 períodos distintos: um pré-reforma (2007-2012) e um pós-reforma (2013-2021). No entanto, para o não enviesamento dos respetivos valores obtidos, os dados referentes ao intervalo 2012-2013 e 2013-2014 estão omissos nas médias do estimador, como se verá no ponto seguinte, uma vez que foram afetados pela mudança (período em que a mesma se concretiza) e não podem ser categorizados como sendo pré ou pós reforma. A aplicação do DiD é realizada na linguagem de programação Phyton⁶ de acordo com o método e cálculos criados para esse efeito (descrição dos cálculos utilizados no Anexo H).

⁶ Este exercício de programação foi realizado pelo Engenheiro Francisco dos Santos, estando o mesmo disponível no seguinte link: <https://github.com/ftps/DifferenceInDifferences>

Quadro 4.1 – Indicadores utilizados para analisar os custos e a eficiência das freguesias.

Indicadores	Descrição	Unidade
Aquisição de bens	Captar a evolução das despesas no setor dos bens com comunidades maiores fruto da agregação.	Por Km ²
Aquisição de bens de capital	Traduzir o investimento geral em bens de capital (construções diversas, terrenos, edifícios, conservação de bens de património histórico, etc.) na junta de freguesia no decorrer do período longitudinal analisado.	<i>Per capita</i>
Aquisição de serviços	Evidenciar o evoluir das despesas no sector dos serviços com comunidades maiores resultantes da agregação de freguesias.	Por Km ²
Combustíveis e lubrificantes	Averiguar a tendência no consumo de combustíveis tendo em conta as modificações dos limites territoriais em determinados organismos.	Por Km ²
Construções diversas	Refletir o investimento ao nível das construções e manutenção de equipamentos feito pelas freguesias no período analisado.	Por Km ²
Despesas	Reportar as despesas totais (não discriminadas) associadas a cada ano de gerência.	Por Km ² e <i>Per capita</i>
Despesas com o pessoal	Espelhar a evolução dos gastos gerais com os funcionários da junta.	<i>Per capita</i>
Remunerações certas e permanentes	Facultar o evoluir dos gastos com os ordenados, gratificações, suplementos e outros prémios e subsídios de refeição, de férias e de Natal dos funcionários da junta.	Valor absoluto
Saldo para a próxima gerência	Traduzir a tendência das poupanças auferidas ao longo das gerências analisadas.	<i>Per capita</i> e Valor absoluto em %
Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos ⁷	Demonstrar se os gastos com o Presidente e respetivo executivo foram afetados pela reforma em questão.	Valor absoluto

Fonte: Elaboração própria.

⁷ Devido à relevância do indicador “*Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos*” e face à impossibilidade de não utilizar os seus dados, optou-se por nos 5 casos isolados detetados de não discriminação de valores (Pias e Vale de Vargo) tomar o valor anterior mais próximo desse como o sucedido nesses anos.

4.4.Riscos e limitações à investigação

Os possíveis riscos e limitações à investigação estão sobretudo associados ao inquérito, uma vez que existe a possibilidade de redundância ao nível da informação, podendo esta pender mais para uma questão de “bairrismos” e identidade cultural do que uma resposta objetiva dos impactos da RATF. Existe igualmente outro grande risco nesta ferramenta de recolha de dados, mais precisamente a exclusão de uma franja da sociedade devido às características demográficas do concelho. Isto é, por se tratar de um típico município do interior, muito envelhecido e com taxas de analfabetismo relativamente elevadas (na ordem dos quase 1500 indivíduos e cerca de 2100 habitantes com apenas o 1º ciclo, segundo os censos de 2021), pode-se limitar os resultados da amostra se este apenas incidir no formato online.

Relativamente à análise documental, que se foca nos relatórios de contas oficiais enviados à DGAL, os perigos estão alicerçados na necessidade de se contar com uma estreita colaboração das Freguesias para aceder aos mesmos, ainda que se trate de documentos públicos. A isto soma-se a não uniformização dos relatórios apresentados, o que proporciona, por outro lado, um novo obstáculo a ultrapassar, no qual o investigador tem de tomar decisões sobre o que usar ou não na investigação. Realce-se, porém, que esta situação é gerada pela escassez de dados contínuos quando se observa os diferentes parâmetros – tais como, as despesas em horas extraordinárias; ajudas de custo; encargos com instalações, entre outros – existentes nos relatórios, o que limita a ação da investigação a um grupo reduzido de variáveis.

5. Resultados da investigação

Para efeitos de maior conformidade com a realidade da política, as duas primeiras perguntas de avaliação relativas à redução de custos e à melhoria de eficiência serão agregadas para a apresentação dos resultados da investigação. De seguida, será apresentada a terceira questão de avaliação e por fim as principais ilações decorrentes desta análise.

Será que ao fim de oito anos houve uma efetiva redução de custos? Foi garantida uma melhor eficiência da administração pública com a RATF?

A análise DiD foi fundamental na resposta a estas duas questões, permitindo encontrar quatro cenários distintos, dois em que em termos comparativos se verificaram ganhos de eficiência e outros dois em que tal não se sucede (Quadro 5.1).

Quadro 5.1 – Estimadores DiD: Cenários de acordo com a eficiência.

Cenários	Sem inversão de posição	Com inversão de posição
(I) Ganhos de eficiência em termos comparativos	As FGT são mais eficientes no período pré-fusão e reduzem os custos/gastos no período pós-fusão, reforçando a sua eficiência em relação às FGC: → Aquisição de Bens – Área (€/Km ²) → Total de Despesa – Área (€/Km ²)	As FGT são menos eficientes no período pré-fusão, mas reduzem os custos/gastos no período pós-fusão, passando a ser mais eficientes que as FGC: → Despesa com o pessoal – Área (€/Km ²) → Remunerações certas e permanentes – Valores Absolutos
(II) Perdas de eficiência em termos comparativos	As FGT são mais eficientes no período pré-fusão, porém aumentam os custos/gastos no período pós-fusão, perdurando, no entanto, uma posição de maior eficiência que as FGC: → Aquisição de Bens de Capital – <i>Per capita</i> → Aquisição de Serviços – Área (€/Km ²)	As FGT são mais eficientes no período pré-fusão, mas aumentaram os custos/gastos no período pós-fusão, passando a ser menos eficientes que as FGC: → Construções Diversas – Áreas (€/Km ²) → Combustíveis e lubrificantes – Área (€/Km ²) → Saldo para a gerência seguinte – <i>Per capita</i> e em Valor absoluto (%)

	→ Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos – Valor Absoluto → Total de Despesa – <i>Per capita</i>	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne ao cenário em que existem ganhos de eficiência acompanhados de inversão de posição, isto é, em que as freguesias do grupo de tratamento (FGT) eram menos eficientes no período pré-fusão, mas reduzem os custos/gastos no período pós-fusão, passando a ser mais eficientes que freguesias do grupo de controlo (FGC), é possível encontrar dois indicadores que registam esta dinâmica: a “Despesa com o Pessoal” e as “Remunerações certas e permaneces”. Ora, no universo analisado, as despesas com os funcionários aparentam ser o departamento com a melhor *performance* no que toca aos objetivos desta política pública, uma vez que as FGT registavam gastos mais elevados (respetivamente com custos na ordem dos 73,07€ per capita e 536,90€ em valores absolutos), mas que posteriormente, no período de 2013-2021, invertem o comportamento e obtêm *performances* financeiras mais otimizadas que as FGC, reduzindo em comparação a estas os seus valores associados na ordem dos -943,48€ e -1969,51€ respetivamente, o que as torna mais eficientes que as Freguesias de Brinches e Pias.

Ainda no cenário em que existem ganhos de eficiência, mas desta vez com inversão de posição (as FGT já eram mais eficientes no período pré-fusão e reduzem os custos/gastos no período pós-fusão, reforçando a sua eficiência em relação às FGC), encontram-se os indicadores da “Aquisição de Bens” e o “Total da Despesa”. Relativamente a ambas as variáveis, constata-se que no período 2007-2012 as FGT registaram um gasto inferior (-7,93 por Km² e -12,87€ por Km² respetivamente) comparativamente às FGC e esta tendência não só se mantém no período seguinte, como ainda aumenta, passando para -9,69 € por Km² e -16,63€ por Km², o que evidencia ganhos de eficiência.

Num espetro oposto, afirma-se um cenário de perdas de eficiência onde é igualmente possível encontrar duas tendências. Na primeira, sem inversão de posição, as FGT eram mais eficientes no período pré-fusão, porém aumentam os custos/ganhos no período pós-fusão, mantendo, no entanto, uma posição de maior eficiência que as FGC. Exemplos desta situação são os indicadores “Aquisição de Serviços”, “Aquisição de Bens de Capital”, “Total de Despesa” e “Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos”. Na “Aquisição de Serviços”, as FGT surgem mais eficientes no período pré-fusão (gastam -13,28€ por Km²), situação que se vai manter no período após a agregação, mas com uma redução importante do diferencial para as FGC, e como tal, a análise DiD evidencia neste caso uma perda de eficiência. No seguimento da tendência apresentada, a “Aquisição de Bens de Capital” demonstra FGT que gastam em média -1253,40€ *per capita* no período pré-fusão, sendo por isso eficientes, contudo, com o aumento dos custos no período pós-fusão, estes decaem e fixam-se em -

273,75€ *per capita*, apresentando mesmo assim com valor inferior às FGC. Está-se, então, novamente perante uma perda de eficiência. Por sua vez, ao se mudar as lentes de análise para a perspetiva da população ao nível do “Total de Despesa”, averiguam-se resultados de perda de eficiência, nomeadamente: de 2007 a 2012 as FGT eram efetivamente eficientes, com gastos médios de -1484,95€ *per capita*, mas após 2013 existe um acréscimo da despesa que leva a perdas de eficiência (os custos passam para -727,01€ *per capita*). Quanto ao indicador “Titulares de órgãos de soberania e membros de órgãos autárquicos”, este campo contabilístico é marcado por FGT mais onerosas na pós-agregação do que anteriormente (os gastos fixos de -960,60€ decaem para -194,48€ depois da reforma), entretanto, com melhor prestação em comparação às FGC. Contudo, também aqui e em termos específicos os números obtidos simbolizam uma perda de eficiência. No âmbito teórico, esta quebra ao nível dos valores poupados pode ser consequência direta do que Gato (2015) identifica como “(...) o fato de a agregação ter criado freguesias de maior dimensão vai permitir um aumento do número presidentes de junta que preenchem os requisitos para auferirem a remuneração mensal e respetivos pelo exercício do cargo a meio-tempo ou a tempo inteiro, em vez da mera compensação para encargos, tendo em conta os critérios estabelecidos no artigo 27º da Lei nº169/99, de 11 de janeiro, que se mantém em vigor.” (Gato, 2015, p.312). Todavia, antes da fusão da União das Freguesias de Serpa (detentora de 5 601 habitantes, segundo os censos 2021), a Freguesia de Salvador, com os seus 4 365 habitantes (censos 2011) e 154,59 Km², já estava apta a obter as remunerações destinadas ao regime de meio tempo, pois o artigo 27º alínea 1, dispõe que “(...) nas freguesias com mais de 3500 eleitores e 50 km² de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo” (Assembleia da República, 1999, p.6440), sem necessidade de recorrer ao disposto na alínea 4 do mesmo artigo, ao contrário da Freguesia de Santa Maria (constituída por 1 868 habitantes e 289,14 Km²). Como tal, o efeito desta justificação teórica no caso de Serpa não é aplicável.

Por último, no cenário em que existem perdas de eficiência, mas com uma dinâmica de inversão de posição (as FGT eram mais eficientes no período pré-fusão, mas aumentaram os custos/gastos no período pós-fusão, passando a ser menos eficientes que as FGC), destacam-se as variáveis de “Combustíveis e outros lubrificantes”, “Construções Diversas” e “Saldo para a gerência seguinte”. Perante as transformações territoriais, a despesa inerente ao consumo de combustíveis e outros lubrificantes não é a variável mais bem-sucedida no âmbito da eficiência. Ou seja, outrora as FGT apresentavam mais indícios de eficiência (gastavam -2,37€ por Km²), porém, após a fusão registam-se aumentos na ordem dos mais 0,16€ por Km², passando estas a ser menos eficientes globalmente que FGC. Na mesma linha, a variável “Construções Diversas” expõe as FGT como mais eficientes no período que compreende 2007-2012, com custos em queda para -6,28€ por Km², mas que em comparação a 2013-2021 se pautam por um crescimento das despesas (com um custo anexo de 8,39€ por Km²), o que ultrapassa o valor das FGC. Por fim, no “Saldo para a gerência seguinte” o panorama retirado do DiD indica que as FGT, diante da receita disponível e face à população das entidades, são

mais eficientes no primeiro período de análise, apresentando uma poupança média que ronda os 913,44€ *per capita*, o que em percentagem simboliza 1,79% do seu orçamento. Entretanto, com a mudança de paradigma administrativo e diante de orçamentos mais robustos, o saldo para o ano posterior decai (destina-se -0,57% do orçamento para a poupança, o que significa -1544,49€ *per capita*), ficando as FGT menos eficientes do que as FGC.

O método utilizado constata, então, uma perda de eficiência na maioria dos indicadores analisados, sendo que à luz deste estudo, a política dá apenas uma resposta à redução de custos centrada na Administração Pública, por via de cortes nos gastos em recursos humanos. As restantes categorias contabilísticas e a sua eficiência são assim secundarizadas. Pode-se, então, afirmar que o efeito desejado com a reforma territorial se dissipa e, tal como Tavares (2018) menciona, no que respeita aos impactos económicos deste tipo de reforma, ainda que irrompa de facto uma poupança através de redução de custos, a mesma pode ter uma taxa de sobrevivência menor, não se produzindo uma economia de escala na maioria dos casos de *territorial amalgamations* (Tavares, 2018, p.12), panorama esse que se aplica ao Concelho de Serpa.



Figura 5.1 – Evolução anual do estimador DiD nos indicadores contabilísticos das freguesias do Município de Serpa entre 2007 e 2021.

Fonte: Elaboração própria.

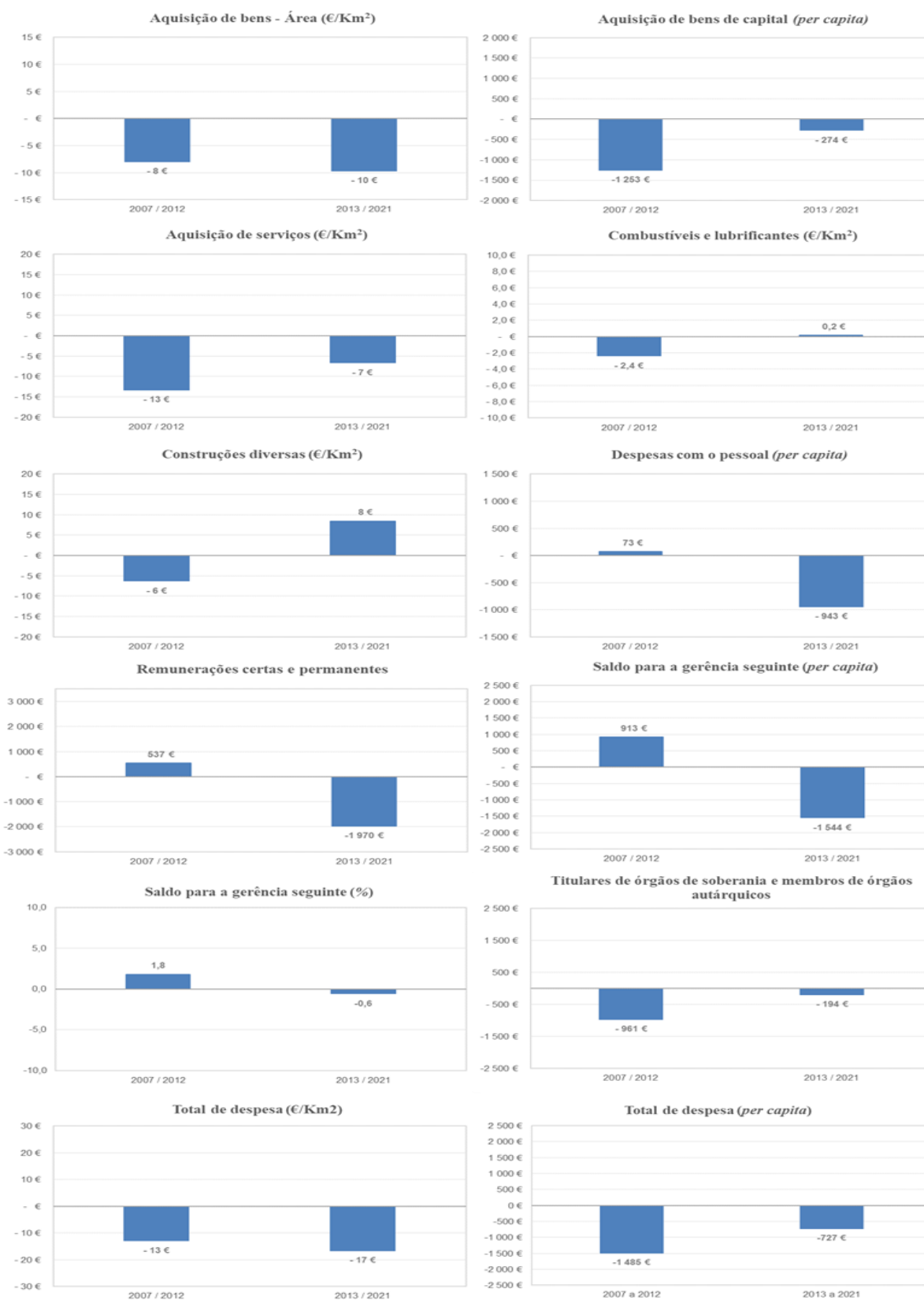


Figura 5.2 – Evolução média do estimador DiD nos indicadores contabilísticos das freguesias do Município de Serpa antes e após o processo de fusão (valores monetários arredondados).

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, ao se observar os relatórios de contas antes do tratamento de dados pelo método DiD, atesta-se, por meio das evidências adquiridas, que a implementação da RATF não provocou o chamado fenómeno de “*common pull effect*”, que ocorre por norma no período que antecede a reforma – demarcando-se por um pesado aumento do endividamento e gastos das autarquias locais –, expressivo em países como a Alemanha, Dinamarca ou Suécia (Swianiewicz, 2018:6). O município apenas aponta dois casos de diminuição de poupança (os quais não são acompanhados por mais despesas gerais, o que invalida tal efeito), nomeadamente: na Freguesia de Vila Nova de São Bento, cujo saldo para a gerência seguinte decaiu e fixou-se em 717,55€, valor relativamente a baixo dos 2 698,43€ auferido no ano de 2012; e na Freguesia de Vale de Vargo que passou de 7 620,20€ em 2012, para 1476,41€ em 2013, destinados para o ano posterior (Anexo I).

Não obstante, para captar com maior detalhe as nuances de eficiência e redução de custos, é necessário também observar as repostas dos utilizadores face à *performance* destas instituições nestes dois parâmetros (questões 9, 10 e 12 do Anexo F). Quando os inquiridos são questionados se na sua opinião esta política pública foi benéfica em termos de redução de custos, de entre o total de 142 participantes: 52% responde que não; 23% considera que sim; e 25% não tem uma opinião formada. A nível individual, tanto da União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) (com 48% de respostas não) como da União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo (com 59%) rejeitam maioritariamente atribuir frutos económicos à agregação das suas instituições de poder local. No entanto, tal opinião pública parece estar disseminada um pouco por todo o concelho, pois tanto Pias (com 63% dos seus participantes) e Brinches (com 40%) respondem em consonância com as comunidades afetadas pela reforma. A este cenário acresce igualmente o facto de 13% dos indivíduos admitir recorrer aos serviços de outras juntas de freguesia que não aquela de residência. Por si só a percentagem é muito baixa, todavia, dentro do universo de respostas afirmativas, são os habitantes de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo aqueles que mais admitem fazê-lo (25% das pessoas inquiridas nestas comunidades) e cuja presente situação na sua maioria não ocorria antes de 2013 (em 28% dos casos), devendo-se o fenómeno principalmente ao melhor serviço prestado pelas outras entidades (17% das respostas), mas também pela acessibilidade e rapidez de resposta (11% das respostas em ambos os casos). Fica, então, claro que a reforma territorial, ao contrário do que os seus defensores advogam, não foi capaz de atenuar/reduzir o fenómeno de *free-riding* neste caso empírico, agravando-se assim o efeito que Swianiewicz (2010) caracteriza como o usufruto dos recursos das autarquias por parte de cidadãos que não residem nessas jurisdições (Swianiewicz, 2010, p.186), neste caso em específicos membros das comunidades alvo de fusão.

Por sua vez, ao se inquirir a população sobre as possíveis consequências (positivas ou negativas) da política em questão, curiosamente dos 39 inquiridos que consideram esta reforma positiva, apenas 10%

são de Pias e 15% são oriundos das comunidades de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo, sendo 36% de Brinches e 38% de Serpa – valor relativamente elevado para uma das freguesias alvo de reforma quando comparado ao da sua congénere⁸. Diante dos possíveis *outcomes* desta mudança, as comunidades agregadas apontam maioritariamente a redução de custos (com uma moda de 4 respostas em Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo) e ganhos de eficiência (com uma moda de 8 respostas em Serpa). Enquanto Brinches (com uma moda de 10) e Pias (com uma moda de 4 respostas) consideram o acesso a novos equipamentos a mais-valia da política (Anexo J). No entanto, estas afirmações acabam por ver o seu efeito amenizado, pois no universo de análise prevalece a opinião generalizada de que a reforma territorial acarretou na sua maioria impactos negativos (54% das respostas), o que por freguesia se traduz em: 69% de “respostas não” em Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo; 48% em Serpa; 67% em Pias e 37% em Brinches. Tal situação é consideravelmente espectável, havendo já um alerta do Grupo Técnico criado pelo Governo em 2016, para o facto de *“O sentimento gerado em torno destas unidades administrativas de menor dimensão (...) [potenciar] a identidade e a forte ligação das populações a esses territórios.”* (Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias, 2016, p.107). Assim, após a reforma o sentimento de pertença degenera num sentimento de perda de ligação com o poder local, devido sobretudo, segundo o inquérito realizado, à existência de entidades menos próximas dos cidadãos (com uma moda de 21 valores nas respostas em Serpa e 18 em Pias); o que, em última instância, propicia uma perda de identidade (com uma moda de 10 em Brinches); e o desencadear da diminuição da qualidade e/ou quantidade dos serviços prestados, sendo esta a resposta mais comum em Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo (com uma moda de 17) (Anexo J).

Face aos resultados obtidos, é possível observar que além da impossibilidade de se poder falar de uma real economia de escala, também a própria comunidade rejeita reconhecer a redução de custos e a eficiência como um dos principais benefícios da política pública implementada. Logo, em resposta às duas questões de investigação os resultados recolhidos, quer pelo DiD como pelos inquéritos, demonstram que na sua maioria as freguesias fizeram um esforço nestes quatorze anos (2007-2021) para reduzir custos e alcançar ganhos de eficiência, porém à luz da política pública (que corresponde aos últimos oito anos) o seu efeito é pouco consistente, na medida em que a redução de custos foi parcial, traduzindo-se na prática numa diminuição seguida de perto por novos gastos que não proporcionaram a economia de escala desejada, mas sim na sua maioria a manutenção da tendência de poupança oriunda de 2007-2012 ainda que ligeiramente fragilizada. Por seu turno, para ocorrer uma melhor eficiência, é necessário haver uma otimização do uso de recursos (relação entre *input* e *output*). Assim sendo, diante dos valores considera-se que ocorreu, ainda que com alguma dificuldade, a manutenção geral da

⁸ É possível conjecturar que esta particularidade, manifestada nos resultados das duas Uniões, pode ser consequência de uma das fusões ocorrer dentro da mesma malha urbana (e por isso não pôr em causa a identidade dos indivíduos) e a outra agregar duas comunidades distintas, cuja antiga sede se encontra a 10 Km.

eficiência da circunscrição administrativa, mas a sua melhoria não se verificou, pois pelo contrário agravou-se o *free-riding*; deteriorou-se o vínculo entre os cidadãos e as suas autarquias de poder local e a *performance* financeira ficou aquém dos objetivos da política.

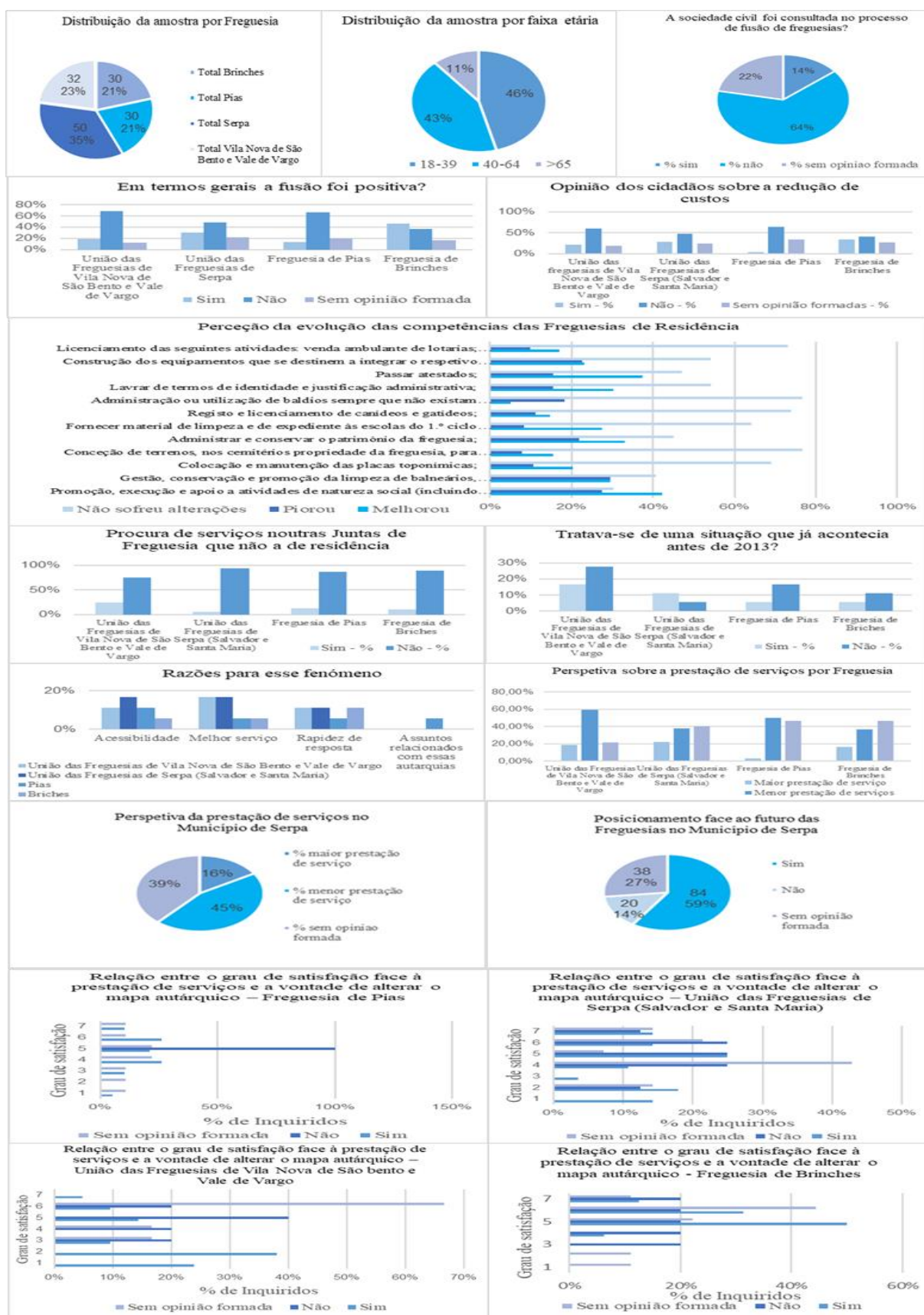


Figura 5.3 – Principais resultados obtidos no inquérito por questionário no Município de Serpa.

Fonte: Elaboração própria

A prestação de serviços foi melhorada e alargada?

A prestação de serviços é, dos três objetivos norteadores da política pública, o mais desafiador no que toca à sua medição. Porém, tendo presente que o utilizador dos serviços é aquele que mais apto está para avaliar os serviços que usa diariamente, recorre-se aos resultados da auscultação dos cidadãos do Município de Serpa (Figura 5.3) para tecer uma resposta à pergunta de investigação.

Ao nível da prestação de serviços por parte das freguesias, revela-se um cenário em que a resposta mais frequente no município, com 45% dos votos, é a identificação de uma pior resposta por parte das juntas de freguesia no período posterior à fusão de entidades administrativas. No entanto, 39% da população não apresenta uma opinião formada. Das freguesias agregadas, é a de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo a que mais taxativamente rotula a prestação de serviços como menor (59% dos inquiridos), já Serpa divide-se entre considerar os serviços piores e/ou não ter uma opinião formada (38% e 40% respetivamente).

Nesta linha, ao serem questionados sobre a evolução das competências da sua freguesia de residência ao longo dos últimos oito anos e qual o grau de satisfação para com a prestação de serviços por parte das freguesias de residência (Anexo K), é possível observar que ronda no concelho uma moda de valor 5 (34 respostas), o que significa que os indivíduos estão tendencialmente satisfeitos, mas com falhas a apontar, existindo um desvio-padrão entre as respostas de 1,798. No entanto, quando se verifica a incidência das respostas por freguesia reconhece-se um padrão nas entidades que não foram alvo de junção (Brinches e Pias), isto é, estas elegem com maior frequência o valor 5, demonstrando uma relativa satisfação para com a oferta de serviços públicos da autarquia, ainda que apontando pontualmente falhas. Por seu turno, os habitantes de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo denunciam a prevalência de um grau de insatisfação para com a ação da junta (com uma moda de valor 2), enquanto a população de Serpa considera que os serviços se mantiveram de forma generalizada inalterados (com uma moda de valor 4). Pode-se conjecturar que esta discrepância flua da particularidade que pinta as quatro freguesias agregadas, isto é, as duas freguesias que coexistiam na mesma malha urbana, ao se fundirem, não puseram em causa a identidade da comunidade, uma vez que os indivíduos continuam a pertencer à mesma localidade, porém, a agregação das circunscrições que não se encontravam na mesma localidade veio pôr em causa a vinculação da população com o novo território do poder local.

O quadro que se constrói é de que um modo geral a população do concelho (59% das respostas) gostaria de voltar ao antigo molde de administração territorial que vigorava antes de 2013, valor em muito superior aos 14% que prefere continuar com as 5 freguesias atuais ou aos 27% que não detêm uma opinião formada. Torna-se, então, relevante comparar estes dados com o grau de satisfação apontado pelos cidadãos. Como a Figura 5.3 explana, 38% dos habitantes de Vila Nova de São Bento e

Vale de Vargo que dizem “sim” quanto ao retorno, selecionam a classificação 2 (grau “insatisfeito”), sendo que o posicionamento identificado segue o mesmo fio condutor quanto à percentagem de “não”, onde se identifica que 40% das pessoas que proferem uma classificação satisfatória com valor 5, opõem-se a uma desagregação. Serpa, por seu turno, adota uma postura diferente, já que 25% dos indivíduos que respondem estar satisfeitos, ainda que com falhas a apontar (valor 5), preferem repor o mapa político-administrativo. O caso de Brinches e Pias também segue a inclinação identificada em Serpa. Ou seja, dos pienses inqueridos – ainda que atentem que a prestação de serviços se mantém inalterada (valor 4) ou pelo contrário estão satisfeitos com esta (valor 6) –, 26% são favoráveis ao fim das atuais uniões de freguesias no futuro, por outro lado, 50% dos brinchenses que consideram estar satisfeitos com a prestação da junta de residência, embora com algumas falhas a indicar (valor 5), optam por votar num retorno dos moldes administrativos antigos. É de referir que inicialmente era expectável que existisse uma relação direta entre as variáveis “grau de satisfação” e “posicionamento face ao futuro das freguesias no município” em todas as freguesias, mas a realidade demonstra que não existe uma relação linear entre os dados, uma vez que apesar de em alguns casos se reconhecer um certo grau de satisfação para com os serviços, a resposta face ao futuro pende para o retorno do antigo mapa administrativo. Um dos motivos que se pode conjecturar para tal fenómeno, já mencionado anteriormente, pode passar pelo peso da identidade e “bairrismos” que marcam as comunidades do concelho, mesmo aquelas que não foram alvo de fusão.

Todavia, diante do novo leque de funções que as freguesias são dotadas através do quadro de competências implementado com a Lei n.º 75/2013, é visível uma certa melhoria sobretudo associada à promoção, execução e apoio a atividades de natureza social (incluindo a colaboração com instituições particulares de solidariedade social em programas e iniciativas desta vertente), cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia (com uma moda de 60 respostas, o que simboliza 42% dos inquiridos). Questionados sobre o serviço que mais se degradou nos últimos anos, a amostra que representa o município elege a gestão, conservação e promoção da limpeza de balneários, lavadouros, sanitários públicos e cemitérios propriedade da freguesia, como o que mais piorou no pós-reforma (com uma moda de 42 respostas, o que representa 30% da população auscultada). Adicionalmente, a conceção de terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas; e a administração ou utilização de baldios sempre que não existam assembleias de compartes (com uma moda de 106 repostas, que se traduz em 77% da amostra) são as funções que não sofreram alterações. Contudo, foi exatamente a opção de “não sofreu alterações” aquela que mais foi atribuída na listagem de competências, o que indicia que na prática muitos dos serviços se mantiveram iguais, não ocorrendo a real melhoria desejada com esta política.

Como Tavares (2018) alude, o estudo da perceção do cidadão sobre quais os impactos das *territorial amalgamation* nos *outcomes* da nova gestão e administração são pouco comuns na produção científica (Tavares, 2018, p.11). Opta-se, contudo, por este tipo de estudo com o intuito de dar voz aos utilizadores,

sendo que o instantâneo que se capta no Município de Serpa traduz-se na manutenção do desempenho da maioria das competências, porém, vigorando uma prestação de serviços com avaliação negativa após a reforma territorial, sobretudo nas comunidades que são abrangidas pela União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo. Acresce a este cenário a coexistência de um desejo de regresso ao mapa autárquico anterior, principalmente devido às consequências negativas que degeneraram do processo (como perda de qualidade e/ou quantidade dos serviços; entidades menos próximas dos cidadãos, etc.), que, aliado ao facto dos indivíduos considerarem que a sociedade civil não foi consultada ao longo das decisões da *territorial amalgamation*, propícia uma maior rejeição da política pública por parte dos habitantes. Conjetura-se, assim, que mesmo que o desempenho do leque de competências das Juntas melhorasse substancialmente ao longo do tempo, seria extremamente provável que esta força de oposição se mantivesse, uma vez que, ao contrário do caso estudado por Poel (2000), Portugal demarca-se pela tradição centenária ligada às suas instituições de poder local, que se confunde com a própria história das comunidades, o que torna mais difícil a neutralização das críticas dos cidadãos.

Retome-se, então, a questão de investigação. Diante dos resultados do inquérito, conclui-se que os serviços na sua maioria pioraram a sua prestação após 2013 nas freguesias agregadas, ainda que o grau de contentamento do município no seu todo seja de satisfação, mas com falhas a apontar (valor 5), enquanto nas instituições afetadas os mesmos não sofreram alterações (caso de Serpa) ou, então, são insatisfatórios (caso de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo). Logo, considera-se que este pilar não alcança a sua concretização, embora em matéria jurídico-administrativa tenha havido um alargamento de competências por Decreto de Lei (Lei n.º75/2013), pois na prática a mudança nas Uniões de Freguesia não logra ganhos qualitativos e quantitativos em relação à prestação de serviços na perspetiva dos seus utilizadores.

6. Conclusão

As reformas territoriais, que têm sido uma constante na vida de muitos europeus nos últimos anos, foram impelidas sobretudo por motivos do foro económico que ganharam especial importância no período posterior à crise de 2008 (Swianiewicz, 2018, pp.2-3). A RATF, que surge exatamente no decorrer desse período de forte instabilidade financeira e mediante o processo de intervenção da Troika em Portugal, é um exemplo inequívoco das opções políticas maioritariamente centradas na redução de custos e tentativa de otimização da eficiência, descurando-se deste modo o impacto que uma reforma de tal envergadura pode causar na democracia.

Norteadas por três grandes objetivos (redução de custos, reforço da prestação de serviços e aumento da eficiência das freguesias), esta política pública fica aquém das suas metas no caso do Município de Serpa. Os dados recolhidos, através deste estudo empírico experimental, indiciam que em determinadas categorias contabilísticas se registou uma quebra ao nível dos custos e uma melhoria de eficiência (sobretudo no domínio da despesa com os funcionários). Porém, os dados evidenciam igualmente resultados insatisfatórios ou pouco expressivos na maioria dos outros indicadores analisados, o que significa que a melhoria almejada no âmbito da eficiência e do comportamento económico-financeiro destes organismos não se cumpriu de forma assumidamente robusta. Sucintamente, o quadro que se capta espelha o que Tavares (2018) alude como cenários pouco otimistas para a aplicação da *territorial amalgamation*. Ou seja, as Freguesias agregadas do Município de Serpa aparentam seguir o mesmo sintoma já identificado em outros estudos académicos citados por Tavares (2018), nos quais a ideia que persiste é a da ocorrência de uma poupança, neste caso empírico substancialmente próxima ou abaixo da ocorrida sem a introdução da reforma, mas que não alcança uma verdadeira economia de escala, podendo-se conjecturar que tal consequência é possivelmente fruto de uma das possibilidades apresentadas pelo autor, nomeadamente o destinar para outros setores as poupanças efetuadas (Tavares, 2018, p.12). Ora, mesmo após oito anos da sua concretização, a *amalgamation* inerente à RATF não foi capaz de desencadear uma poupança efetiva a nível global como a que se sucedera, por exemplo, na Dinamarca, que reduziu em média 10% dos custos associados à administração (Blom-Hansen et al., 2014, p.801) e, em última instância, piorou o efeito de *free-riding* – que se origina com o usufruto de serviços das autarquias pelos cidadãos de outras jurisdições (Swianiewicz, 2010, p.186) – em Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo. Contudo, as evidências adquiridas demonstram que a sua implementação não gerou o fenómeno de “*common pull effect*” – que se traduz no aumento do endividamento e gastos das autarquias locais normalmente no período que antecede a reforma (Swianiewicz, 2018, p.6) –, ainda que se verifiquem no município casos de diminuição de poupança com ausência de mais despesas gerais (na Freguesia de Vila Nova de São Bento e na Freguesia de Vale de Vargo), o que invalida tal efeito.

No contexto da prestação de serviços, os resultados não são mais animadores. De acordo com as respostas obtidas, a maioria das competências das Freguesias não sofreu alterações na sua operacionalização, porém, o grau de satisfação face à prestação de serviços por parte das instituições

alvo de fusão está abaixo do manifestado pelo resto do concelho, com maiores perdas para as comunidades de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo. Não sendo por isso de estranhar a rejeição generalizada da reforma identificada nestes questionários, que evidencia, na nossa perspetiva, um firmar do desejo latente de retoma do antigo mapa autárquico. Perante este cenário, o novo quadro de competências das Freguesias constituído com a Lei nº75/2013 pode ter alargado administrativamente as suas funções, mas na prática a melhoria da prestação dos serviços não foi alcançada nas Uniões das Freguesias do concelho, com especial degradação para as entidades, cujas comunidades não integram o mesmo aglomerado urbano.

Conclui-se, então, que esta investigação contrafactual de âmbito experimental não conseguiu encontrar indicadores que comprovem ganhos substanciais de eficiência, uma melhoria das prestações de serviços e uma redução de custos nas freguesias do Município de Serpa, o que demonstra um claro insucesso desta política, desde logo no que concerne ao não cumprimento dos propósitos inerentes à sua génese. Atenta-se, todavia, que a aplicação desta abordagem a todo o território nacional, por mais ambiciosa que se afirme, será – devido às limitações de tempo e recursos – sempre difícil de realizar, sugerindo-se por isso o reforço de investigações futuras em políticas públicas nesta vertente.

Por fim, parece ser evidente que o início controverso da RATF ditou em parte a sua performance, pois como Batalhão (2013) menciona, “(...) *todo este processo resulta de uma imposição e (...) [está] consubstanciado em “casamentos à força” (...)*” (Batalhão, 2013, p.297). Logo, a rejeição das comunidades – sobretudo as mais rurais, marcadas pelas especificidades inerentes a essa condição – foi e continua a ser um dos fatores externos que mais impacta a visão pública que a mesma ocupa no espaço mediático, como também é a força motora que impeliu a decisão política de inverter a reforma com a Lei nº. 39/2021, isto, sempre que se venha a demonstrar que existem prejuízos para as populações derivados das fusões. É por isso importante que qualquer reforma administrativa que se queira aplicar ao território conte com um envolvimento das massas ou como Salis Gomes (2012) destaca: “(...) *[estabeleça] um adequado equilíbrio entre a necessária racionalização de estruturas e procedimentos, por um lado, e a manutenção de condições para que tal cultura cidadã se desenvolva*”(Gomes, 2012:27), não se devendo por isso, cair na tentação de reduzir todas as resistências sociais a um paroquialismo e bairrismo obsoleto e demagogo (Gomes, 2012:27).

Bibliografia

- Afonso, A. & Venâncio, A. (2020). Local territorial reform and regional spending efficiency. *Local Government Studies*, 46(6), 888-910, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690995>
- Alves, J. F. (2010). Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo. *Revista da Faculdade de Letras – HISTÓRIA*. 11, 33-61. <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/9006.pdf>
- Batista, B. F., Rodrigues, D., Moreira, E. & Silva, F. (2021). Técnicas de recolha de dados em investigação: inquirir por questionário e/ou inquirir por entrevista? Em Sá, P, Costa, A. P. & Moreira, A. (Eds.), *Reflexões em torno de Metodologias de Investigação: recolha de dados* (1ª edição, volume 2, pp.13-36). Universidade de Aveiro.
- Batalhão, C. J. (2013). Da reforma local às várias reformas das freguesias: um mundo de incertezas. Em Oliveira, A. C.; Oliveira, F. P.; Fonseca, I. C. M.; & Rocha, J. F. (Eds.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (1ª edição, pp.273-297). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). ISBN: 978-989-97045-2-7
- Belley, S. (2012). Amalgamation (or merger). Em Côté, L. & Savard, J.-F. (Eds), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. www.dictionnaire.enap.ca
- Blesse, S. & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *ZEW Discussion Papers*, 16-041, 1-36. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:180-madoc-411590>
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2021). Jurisdiction size and local government effectiveness: Assessing the effects of municipal amalgamations on performance. *European Journal of Political Research*, 60 (1), 153-174. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12394>
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy and the Economic Cost of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, 58 (4), 790-803. <https://doi.org/10.1111/ajps.12096>
- Caetano, M. (1994). *Estudos de história da administração pública portuguesa* (1ª edição). Coimbra Editora.
- Caballero, F. V. (2013). Planta Local y entidades locales inframunicipales en Europa. Em Oliveira, A. C.; Oliveira, F. P.; Fonseca, I. C. M.; & Rocha, J. F. (Eds.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (1ª edição, pp.115-157). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). ISBN: 978-989-97045-2-7
- Chaisemartin, C, D'Haultfœuille, X. & Guyonvarch, Y. (2019). Fuzzy differences-in-differences with Stata, *The Stata journal*, 19 (2), 435-458. <https://doi.org/10.1177/1536867X19854019>
- Dahl, R. & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamation in the Low countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803-822. DOI: 10.1080/03003930.2010.522082
- Domingos, A. E. (2019). A Transferência de Competências para as Autarquias Locais Portuguesas: Uma Reflexão sobre o Processo em Curso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, (5), 47-82. https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_0047_0082.pdf
- Fonseca, I. C. M. (2013). As freguesias no contexto da reforma da Administração Pública: se queremos que as coisas fiquem como estão, temos que as mudar. Em Oliveira, A. C.; Oliveira, F. P.; Fonseca, I. C. M.; & Rocha, J. F. (Eds.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (1ª edição, pp.45-52). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). ISBN: 978-989-97045-2-7

- Fredricksson, A. & Oliveira, G. M. (2019). Impact evaluation using Difference-in-Differences. *RAUSP Management Journal*, 54 (4), 519-532. DOI <http://dx.doi.org/10.1108/RAUSP-05-2019-0112>
- Gato, J. P. (2015). *A Reorganização Administrativa do Território no Programa de Assistência Económica e Financeira*. Em Rodrigues, M. L. & Silva, P. A. (Eds.), *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempos de Austeridade* (1ª edição, pp. 299-316). Edições Almedina, S. A. ISBN: 978-972-40-6081-1.
- Gomes, J. S. (2012, abril 2). Reforma administrativa autárquica – Uma perspetiva histórica sobre o papel das freguesias. *1ª Conferência Fora de Portas, ISCTE-IUL e Câmara Municipal de Loures*, Loures.
- Hatry, H. P. (1978). The Status of Productivity Measurement in the Public Sector. *Public Administration Review*, 38 (1), 28-33. <https://doi.org/10.2307/975407>
- Jalali, C. (2013). As freguesias e a qualidade da democracia em Portugal: o futuro é local? Em Oliveira, A. C.; Oliveira, F. P.; Fonseca, I. C. M.; & Rocha, J. F. (Eds.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (1ª edição, pp.53-72). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). ISBN: 978-989-97045-2-7
- Koprić, I. (2012). Consolidation, Fragmentation, and Special Statutes of Local Authorities in Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12(4), 1175-1196. <https://hrcak.srce.hr/130492>
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2011). The Evolution of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. *Local Government Studies*, 37 (5), 479-494. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.604542>
- Lowery, D. (2000). A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation versus Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 49–78.
- Magalhães, J. R. (2013). Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas. Em Oliveira, A. C.; Oliveira, F. P.; Fonseca, I. C. M.; & Rocha, J. F. (Eds.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (1ª edição, pp.5-18). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). ISBN: 978-989-97045-2-7
- McDavid, J. C., Huse, I. & Hawthorn, L. R. L. (2019). *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice* (3ª edição). Sage. ISBN: 9781506337067.
- Morais, C. (2005). Escalas de medida, estatística descritiva e inferência estatística. *ESSE – Working Papers*. <http://hdl.handle.net/10198/7325>
- Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analyses of Advanced Democracies*. Edward Elgar Publishing.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <http://www.jstor.org/stable/2564874>
- Oliveira, A. C. (2013). A reforma territorial e funcional das Freguesias. Em Oliveira, A. C.; Oliveira, F. P.; Fonseca, I. C. M.; & Rocha, J. F. (Eds.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (1ª edição, pp.77-114). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL). ISBN: 978-989-97045-2-7
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European States*. Sage.
- Park, H. (2021). Municipal Fragmentation and Local Financial Condition. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (64), 131-150. <http://dx.doi.org/10.24193/tras.64E.7>

- Poel, D. H. (2000). Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation. *Canadian Journal of Regional Science*, 23 (1), 31-48. <https://idjs.ca/images/rcsr/archives/V23N1-POEL.pdf>
- Reis, E. (2009). *Estatística Descritiva* (7ª edição). Edições Sílabo. ISBN: 978-972-618-476-8.
- Rebello, M. (2007). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais* (1ª edição). Edições Almedina, S. A. ISBN:978-972-40- 3188-0
- Rocha, J. F. & Silva, P. C. (2017). Municípios em Portugal. Em Oliveira, A. C. & Hermany, R. (Eds.), *Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*. (1ª edição, pp 171-211). Confederação Nacional de Municípios – CNM. ISBN 978-85-8418-079-0.
- Rodrigues, M. L. & Silva, P. A. (2012). *Políticas Públicas em Portugal* (1ª edição). Imprensa Nacional-Casa da Moeda e ISCTE. ISBN:97897227214448.
- Rodrigues, M. & Tavares, A. F. (2020). The effects of amalgamations on voter turnout: Evidence from sub-municipal governments in Portugal. *Cities*, 101, 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102685>
- Ruivo, F., Francisco, D. & Gomes, C. (2011). *O Poder Local Português e a Construção Europeia - o estado labiríntico revisitado* (1º edição). Almedina. ISBN: 9789724046389.
- Sá, V. (1985). Reforma administrativa liberal que precedeu a de Mousinho da Silveira. *Revista da Faculdade de Letras: História*, 2, 201-216. <https://hdl.handle.net/10216/13157>
- Sousa, N. J. V. A. (2013). A atual reforma da administração local. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto*, 3 (3), 79-97. <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/3801>
- Stufflebeam, D. L. & Coryn, C. L. S. (2014). *Evaluation Theory, Models & Applications* (2ª edição). Jossey-Bass. ISBN 978-1-118-07405-3.
- Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*, 36 (2), 183-203. <https://doi.org/10.1080/03003930903560547>
- Swianiewicz, P. (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 44 (1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1403903>
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographia – regional studies on development*, 22 (1), 5-15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Tavares, A. F., Rodrigues, M., Magalhães C. & Carr, J. B. (2012, junho 8-12). The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Portuguese Parishes. *International Political Science Association Conference*, Madrid. <http://hdl.handle.net/10198/10825>
- Tavares, A. F. & Rodrigues, M. (2015). The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments. *Local Government Studies*, 41:6, 956-976, DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1057278>
- Teles, F. (2016). Local government and the bailout: reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 455–467. DOI: <https://doi.org/10.1177/0969776413517249>
- Tiebout, C.M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), 416–424.

Wollmann, H. (2011). Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(3), 681–706. <https://hrcak.srce.hr/131904>

Fontes

Documentos oficiais:

Assembleia da República (2015). *Constituição da República Portuguesa Sétima Revisão Constitucional* – 2005. Assembleia da República – Divisão de Edições. <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CCRE-CEMR) (2013). Decentralisation at a crossroads – Territorial reforms in Europe in times of crisis. https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf

Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local. Governo de Portugal. http://www.apgeo.pt/files/docs/Newsletter/doc_verde_ref_adm_local.pdf

Governo de Portugal (2011). Tradução do conteúdo do Memorando de Entendimento sobre as Condiionalidades de Política Económica. https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexosmou_pt.pdf

Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias (2016). Avaliação da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias. <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a457851304650564552515445677651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463077374e796157386c4d6a41744a54497752334a316347386c4d6a423077366c6a626d6c6a627955794d484268636d456c4d6a42684a5449775a47566d61573570773666446f32386c4d6a426b5a5355794d474e796158544471584a7062334d6c4d6a427759584a684a544977595355794d4746325957787059634f6e77364e764a5449775a47456c4d6a42795a5739795a32467561587068773666446f32386c4d6a426b627955794d48526c636e4a70644d4f7a636d6c764a5449775a47467a4a5449775a6e4a6c5a33566c63326c68637935775a47593d&fich=Relat%C3%B3rio+-+Grupo+t%C3%A9cnico+para+a+defini%C3%A7%C3%A3o+de+crit%C3%A9rios+para+a+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+reorganiza%C3%A7%C3%A3o+do+territ%C3%B3rio+das+freguesias.pdf&Inline=true>

UTRAT (2012, junho). Pronúncia da Assembleia Municipal de Serpa sobre a Reorganização Administrativa Territorial Autárquica. <https://app.parlamento.pt/utratt/Municipios/Serpa/ANEXO%20II%20-%20AM%20Serpa.pdf>

UTART (2012, novembro). Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território: Município de Serpa. https://app.parlamento.pt/utratt/Municipios/Serpa/Serpa_Proposta.pdf

Dados Populacionais e Territoriais Consultados:

Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2021). Censos 2021 – resultados provisórios. https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xlang=pt&xpgid=censos21_dados&xpid=CENSOS21

Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2002). Censos 2001 Resultados Definitivos – Alentejo (1ª edição, volume 5). https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=377789&PUBLICACOESmodo=2 ISBN 972-673-606-4

Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2012). Censos 2011 Resultados Definitivos – Região Alentejo (1ª edição).
https://censos.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=156656957&att_display=n&att_download=y ISBN 978-989-25-0182-6

Produção legislativa:

Assembleia da República (2013). Lei n.º11-A/2013. Diário da República, 1ª série, 19 (janeiro): 2-147.
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-a-2013-373798>

Assembleia da República (2012). Lei n.º22/2012. Diário da República, 1ª série, 105 (maio): 2826-2836.
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/22-2012-177812>

Assembleia da República (2021). Lei n.º39/2021. Diário da República, 1ª série, 121 (junho): 3-59.
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/39-2021-165723198>

Assembleia da República (2013). Lei n.º73/2013. Diário da República, 1ª série, 169 (setembro): 5499-5519. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/73-2013-499528>

Assembleia da República (2013). Lei n.º75/2013. Diário da República, 1ª série, 176 (setembro): 5688-5724. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023>

Assembleia da República (1999). Lei n.º169/99. Diário da República, 1ª série-A, 219 (setembro): 6436-6457. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/169-1999-569886?ts=1665660224974>

Presidência do Conselho de Ministros – Gabinete do Ministro Adjunto (2016). Despacho n.º 7053-A/2016. Diário da República, 2ª série, 102 (maio): 2-2. https://dre.pt/home/-/dre/74543429/details/maximized?serie=II&print_preview=printpreview&day=2016-05-27&date=2016-05-01%2Fen&dreId=74543427%2Fen

Presidência do Conselho de Ministros (2012). Proposta de Lei n.º44/XII. Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36744>

Presidência do Conselho de Ministros (2011). Resolução do Conselho de Ministros n.º40/2011. Resolução do Conselho de Ministros n.º40/2011. Diário da República, 183 (setembro): 4530-4532. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/40-2011-671037>

Programas Eleitorais:

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009). <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013). <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>

Programa eleitoral do Partido Socialista (2011). https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2011.5.jun_PS_Programa_Eleitoral.2011-2015.Defender.Portugal.Construir.o.Futuro.pdf

Programa eleitoral do Partido Social Democrata (2011). <https://www.psd.pt/sites/default/files/2020-09/programa-eleitoral-2011.pdf>

Relatórios de Contas das Juntas de Freguesias (Disponível em formato PDF após pedido à instituição):

Relatórios de Contas da Junta de Freguesia de Brinches (2007-2021).

Relatórios de Contas da Junta de Freguesia de Pias (2007-2021).

Relatórios de Contas da Junta de Freguesia de Salvador (2007-2012).

Relatórios de Contas da Junta de Freguesias de Santa Maria (2007-2012).

Relatórios de Contas da Junta de Freguesia de Vale de Vargo (2007-setembro de 2013)

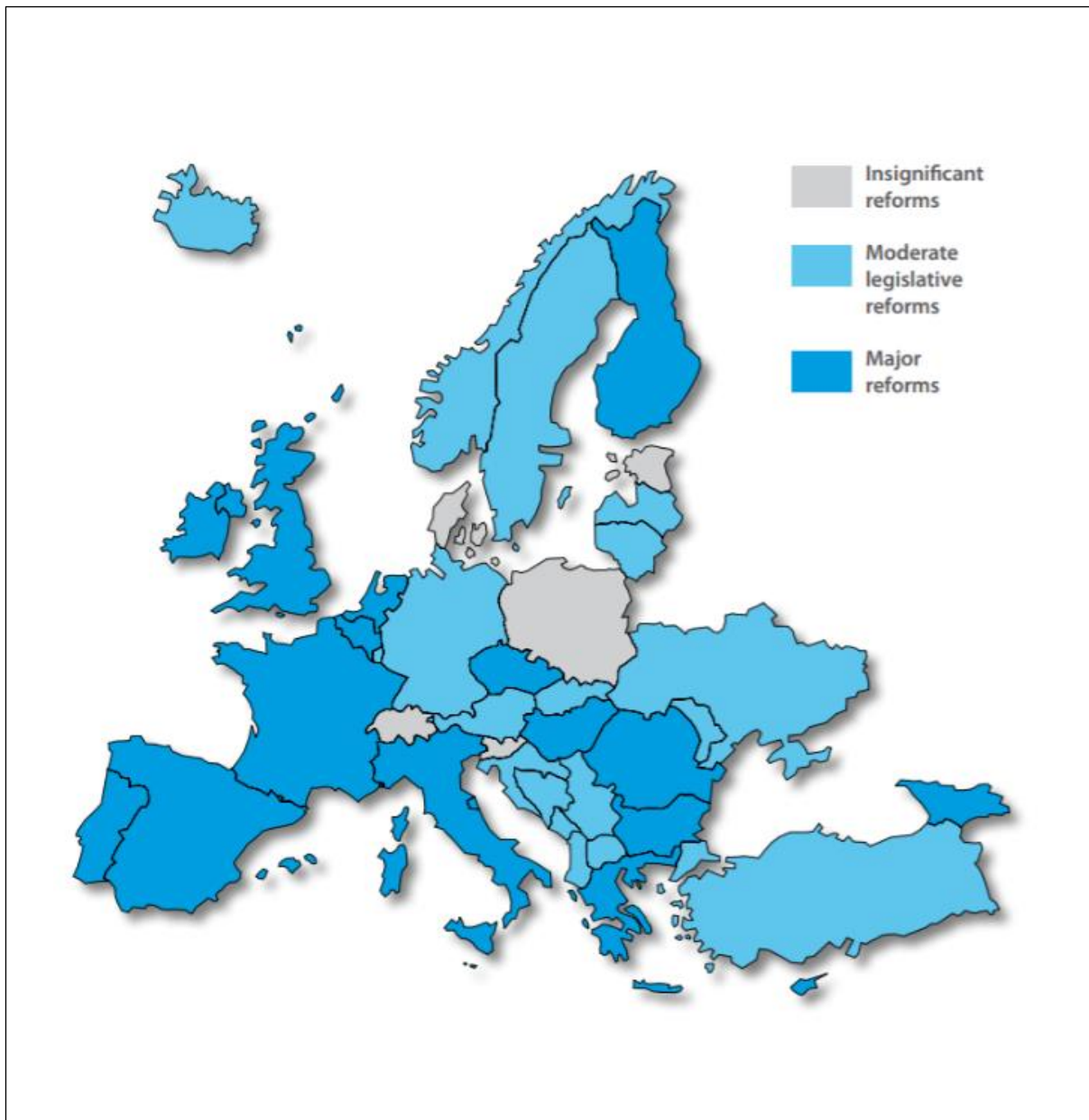
Relatórios de Contas da Junta de Freguesia de Vila Nova de São Bento (2007-setembro de 2013).

Relatórios de Contas da União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) (setembro de 2013-2021).

Relatórios de Contas da União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo (2014-2021).

Anexos

Anexo A – Extensão das Reformas Territoriais em curso na Europa no ano de 2013.



Fonte: Conselho dos municípios e regiões da Europa (2013). *Decentralisation at a crossroads – Territorial Reforms in Europe in Time of crises*, pp.7.

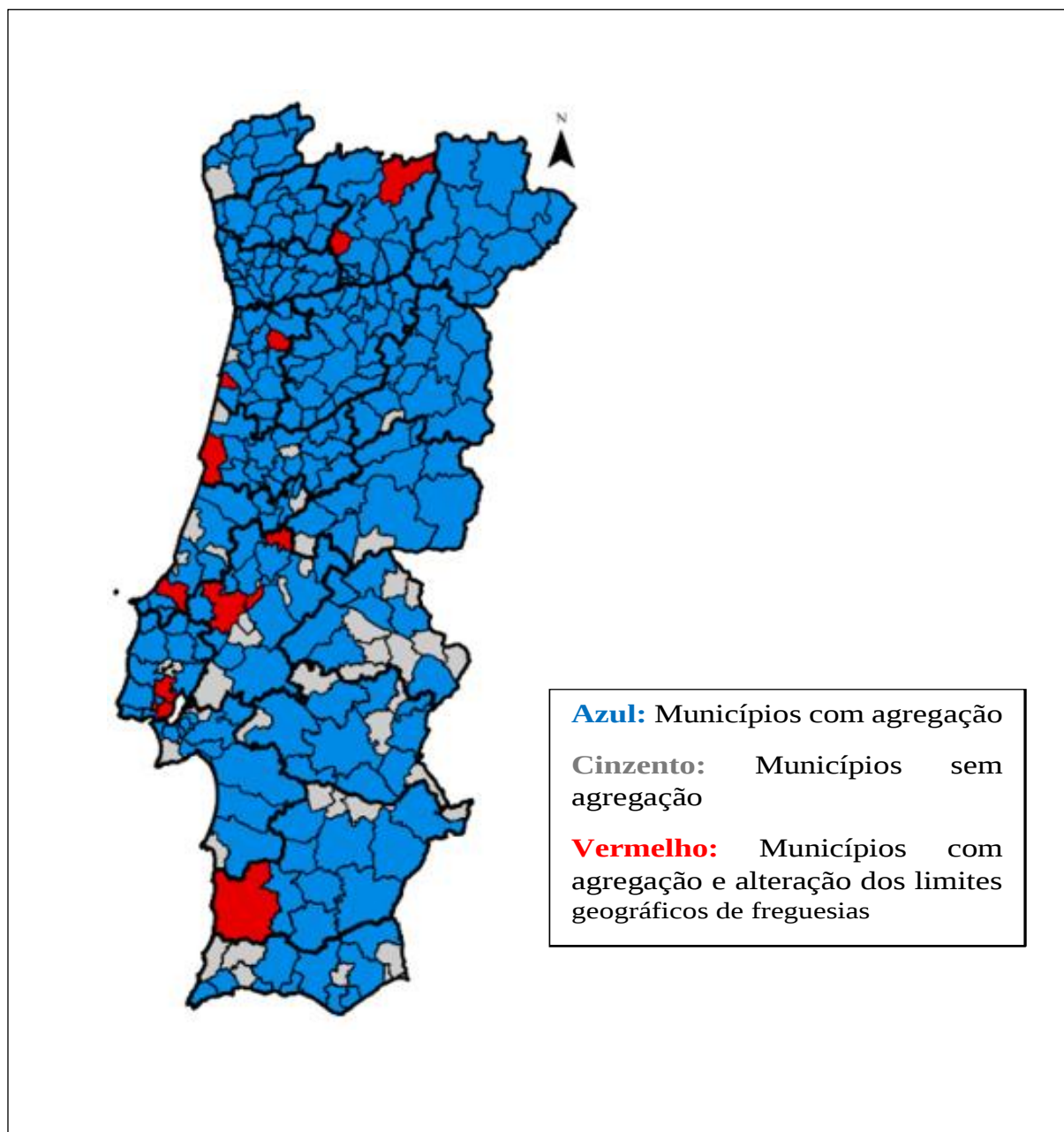
Anexo B – A Nova Vaga de Amalgamation de Municípios na Europa (2008-2017)

Número de Municípios			
País	Ano	Antes da Reforma	Depois da Reforma
Letónia	2009	522	119
Grécia	2011	1034	325
Luxemburgo	2011	116	106
Irlanda	2014	114	31
Albânia	2015	373	61
Áustria - Styria	2015	542	287
Arménia	em processo	914	? (505 em Junho de 2017)
Estónia	em processo	227	? (83 em Junho de 2017, por decisão governamental, mas ainda não implementada)
Noruega	em processo	433	? (354 no verão de 2017)
Ucrânia	em processo	11 165	? (9 631 na primavera de 2017)
Inglaterra	contínua	388	353
Finlândia	contínua	415	311
Alemanha – Mecklenburg	contínua	843	755
Alemanha – Sachsen		495	430
Alemanha – Sachsen-Anhalt		1024	215
Alemanha – Thuringen		962	849
Países Baixos	contínua	443	388
Suíça – Schaffhausen	2009	32	26

Suíça – Glarus	2011	25	3
Suíça – Aargau	contínua	229	213
Suíça – Bern	contínua	395	362
Suíça – Graubunden	contínua	203	146
Suíça – Jura	2009, 2013	83	57
Suíça – Luzern	contínua	96	83
Suíça – Neuchatel	2009, 2013	62	37
Suíça – Solothurn	contínua	125	109
Suíça – St Gallen	contínua	88	77
Suíça – Ticino	contínua	181	135
Suíça – Valais	contínua	153	134
Suíça – Vaud	contínua	376	318
Nota: apenas estão incluídos nesta tabela os países onde o número de municípios mudou em mais de 5%			

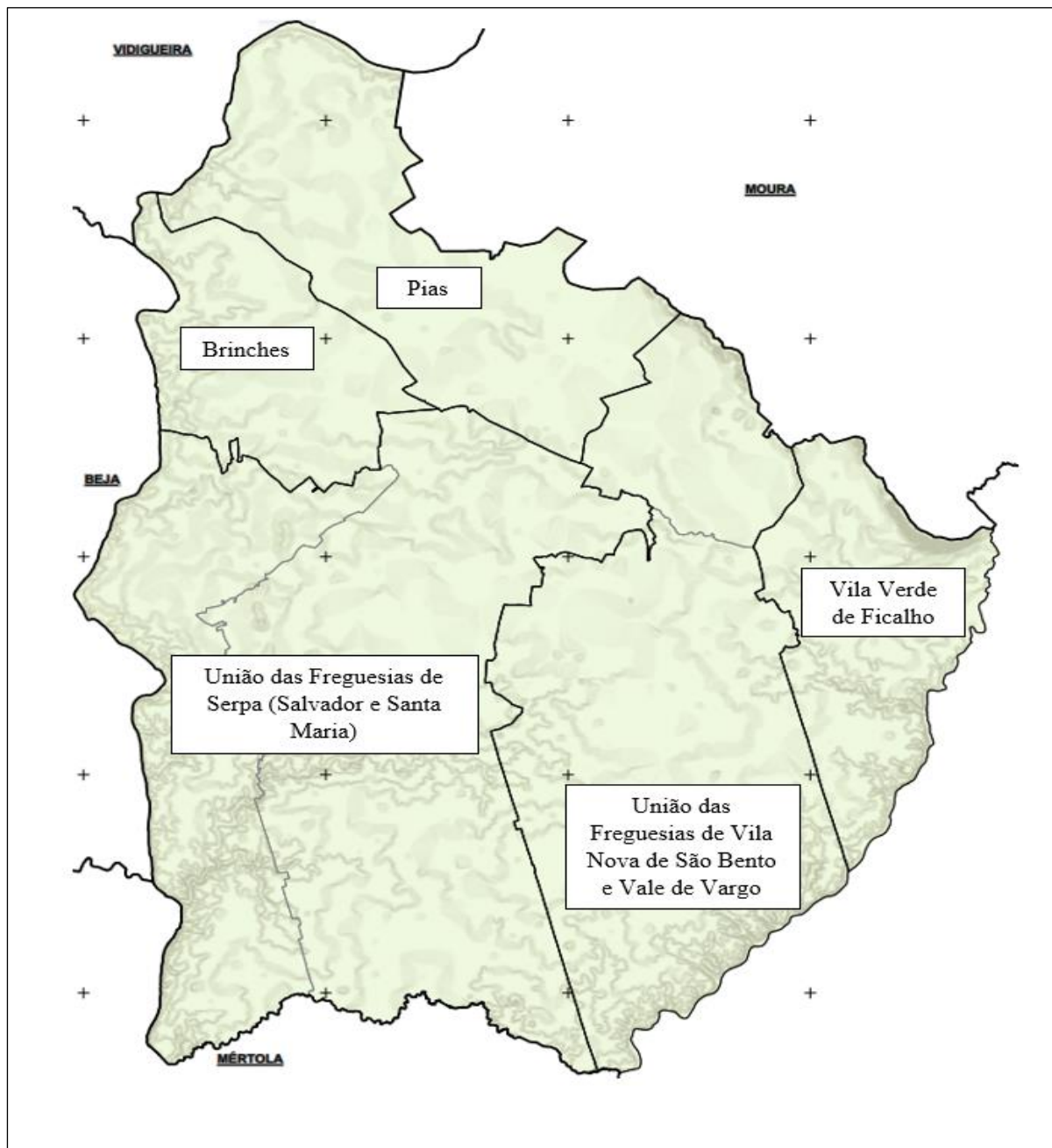
Fonte: Swianiewicz (2018), pp.2.

Anexo C – Novo mapa administrativo das freguesias pós-2013.



Fonte: https://www.sg.mai.gov.pt/AdministracaoEleitoral/Autarquias/Documents/Reorganiza%C3%A7%C3%A3o%20Freguesias/Mapa_RATF.pdf

Anexo D – Freguesias do concelho de Serpa pós-RATE.



Fonte: <https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Serpa/ANEXO%20III%20-%20SERPA.pdf>

Anexo E – Quadro síntese da decisão da ULTRAT sobre a reforma territorial no Município de Serpa.

Município de Serpa						
3º Nível de Classificação da Lei nº22/2012						
Malha Urbana (necessário agregar 50%)		Outras freguesias (25%)				
Fregue-sias	Nova freguesia	Fregue-sias	População	Dimensão	Nova Freguesia	Outros motivos além dos demográficos e dimensão:
Serpa (Salvador)	União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria)	Brinches	1039 hab.	92,40 km²	União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo	→ Ausência de obstáculos orográficos; → Acessos entre as 2 autarquias locais (CM1051 e CM1052); → Sedes a 10 Km²
		Pias	2 852 hab.	163,86 km²		
Vale de Vargo		968 hab.	58 km²			
Vila Nova de São Bento		3 072 hab.	242,25 km²			
Vila Verde de Ficalho		1 459 hab.	105,39 km²			
Serpa (Santa Maria)						

Fonte: Inspirado na decisão da ULTRAT para o Município de Serpa:

https://app.parlamento.pt/utrat/Municipios/Serpa/Serpa_Proposta.pdf



Perspetiva do cidadão sobre o impacto da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias no Município de Serpa

Até 2013 existiram sete freguesias no Município de Serpa, contudo, após a reforma das autarquias locais quatro das suas freguesias foram unidas, dando lugar à União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) e à União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo. Face aos oito anos desta nova organização territorial, o presente questionário pretende recolher a sua opinião sobre esta “União”, bem como o seu grau de satisfação para com a prestação de serviços da sua freguesia de residência. O questionário é concebido na sequência da dissertação do Mestrado em Políticas Públicas, do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. Anónimo e destinado a maiores de 18 anos, o inquérito utilizará as suas respostas apenas para fins de investigação académica, garantindo a confidencialidade do participante. O tempo estimado para a realização do mesmo é de 10 minutos, não existindo respostas certas ou erradas. Para qualquer informação ou esclarecimento adicional, pode enviar um e-mail para cfafu@iscte-iul.pt. Obrigada pela sua participação e colaboração.

1. Qual o seu género?

Masculino ☐ Feminino ☐ Não-binário ☐

2. Qual a sua idade?

3. Qual a sua Freguesia de residência no Município de Serpa?

Freguesia de Brinches ☐

Freguesia de Pias ☐

União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria) ☐

União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo ☐

4. Considera que nos últimos 8 anos aumentou a distância tempo/custo da sede da sua freguesia?

Sim ☐

Não ☐

6. Considera que a sociedade civil foi consultada no processo de fusão das freguesias de 2013?

Sim ☐

Não ☐

Sem opinião formada ☐

7. De 1 a 7, sendo que 1 é extremamente insatisfeito e 7 é completamente satisfeito, como classifica o desempenho da prestação de serviços da sua Freguesia durante os anos que compreendem a RATF (2013-2021) no concelho de Serpa?

1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 ☐ 7 ☐

* 1 (extremamente insatisfeito); 2 (insatisfeito); 3 (Não concordo, nem discordo); (mantiveram-se inalterados); 5 (tendencialmente satisfeito, mas com falhas a apontar); 6 (satisfeito); 7 (completamente satisfeito).

8. Qual a sua opinião sobre a evolução nos últimos 8 anos das seguintes competências da Junta de Freguesia?

Promoção, execução e apoio a atividades de natureza social (incluindo a colaboração com instituições particulares de solidariedade social em programas e iniciativas desta vertente), cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Gestão, conservação e promoção da limpeza de balneários, lavadouros, sanitários públicos e cemitérios propriedade da freguesia;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Gestão e manutenção de parques infantis públicos e equipamentos desportivos de âmbito local;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Colocação e manutenção das placas toponímicas;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Manutenção, reparação e conservação dos caminhos, arruamentos, pavimentos, abrigos de passageiros, chafarizes, fontanários públicos e sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Conceção de terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Administrar e conservar o património da freguesia;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Registo e licenciamento de canídeos e gatídeos;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Administração ou utilização de baldios sempre que não existam assembleias de partes;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Lavrar de termos de identidade e justificação administrativa;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Passar atestados;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Construção dos equipamentos que se destinem a integrar o respetivo património da Freguesia, nomeadamente: terrenos no cemitério, chafarizes e fontanárias públicas e abrigos para passageiros;

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Licenciamento das seguintes atividades: venda ambulante de lotarias; arrumador de automóveis; e atividades ruidosas temporárias que respeitem a festas populares, rumarias, feiras, arraiais e bailes.

Melhorou ☐

Piorou ☐

Sem opinião formada ☐

Sem opinião formada ☐

9. Tem utilizado / procurado serviços em outras freguesias que não a sua de residência?

Sim ☐

Não ☐

9.1. Se sim, trata-se de uma situação que já acontecia antes de 2013?

Sim ☐

Não ☐

9.2. Se sim, porque razões?

Acessibilidade ☐

Melhor serviço ☐

Rapidez na resposta ☐

Não ☐

Outros, quais

☐

10. Na sua opinião acredita que esta política pública de fusão de freguesias foi benéfica em termos de redução de custos?

Sim ☐

Não ☐

Sem opinião formada ☐

11. Na sua opinião após a fusão das freguesias em 2013 houve uma maior ou menor prestação de serviços por parte destas?

Maior prestação de serviços ☐

Menor prestação de serviços ☐

Sem opinião formada ☐

12. Em termos gerais, a fusão de freguesias foi positiva?

Sim ☐

Não ☐

Sem opinião formada ☐

12.1. Se sim, de entre os possíveis benefícios indique aqueles que considera mais importantes:

Redução de custos ☐

Ganhos de eficiência ☐

Acesso a novos equipamentos ☐

Melhoria dos serviços prestados (tais como, manutenção de parques e equipamentos desportivos; conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos; acessibilidade no pagamento da despesa da água; etc.) ☐

Melhores apoios às entidades do sector não lucrativo e às famílias ☐

Maior facilidade no licenciamento de determinadas atividades económicas (ex.: atividades ruidosas de carácter temporário, isto é, rumarias, festas, feiras, arraiais e bailes, etc.) ☐

A possibilidade dos Presidentes cumprirem os requisitos para auferirem a remuneração mensal e respetivos pelo desempenho das suas funções, seja a sua prestação a meio-tempo ou a tempo-inteiro, devido às novas dimensões da freguesia ☐

Outros, quais ☐

12.2. Se não, de entre as possíveis perdas quais serão aquelas que considera mais importantes?

Perda de identidade cultural ☐

Estagnação das comunidades ☐

Entidades menos próximas dos cidadãos ☐

Rivalidades históricas ☐

Diminuição da qualidade e/ou quantidade dos serviços prestados ☐

Outros, quais ☐

13. Uma possibilidade de retrocesso da fusão de freguesias de 2013, através de um retomar das antigas freguesias existentes, é para si uma boa opção?

Sim ☐

Não ☐

Sem opinião formada ☐

Anexo G – Opções metodológicas para a realização do Inquérito por questionário no Município de Serpa (proposta aprovada pela Comissão de Ética do ISCTE).

Opções metodológicas para a realização dos inquéritos por questionário	
Foco do inquérito	→ Com o intuito de inquirir a população das quatro freguesias existentes no concelho de Serpa que aceitaram participar, o propósito do inquérito elaborado é averiguar a perspetiva e grau de satisfação do cidadão para com a ação da sua Junta de Freguesia, bem como a sua opinião acerca da representatividade e capacidade da circunscrição jurídico-administrativa em que reside cumprir as competências adquiridas com a reforma, no período que compreende os oito anos (2013-2021) em que a RATF esteve ativa no concelho de Serpa, ainda que a sua entidade administrativa possa não ter sido abrangida pela alteração territorial.
Aplicação e recolha de informação	→ A aplicação e recolha de informação é realizada em duas modalidades, nomeadamente: presencial (com a deslocação às cinco localidades do concelho) e <i>online</i>. A modalidade presencial é realizada nas 5 localidades que compreendem as quatro freguesias do estudo alvo, com o objetivo de tornar a amostra mais diversa quanto aos indivíduos abordados e respostas recolhidas. Tal escolha advém de uma tentativa de diminuir os riscos da investigação empírica e alargar o inquérito às várias camadas da população, não limitando o estudo aos indivíduos com competências informáticas. Por seu turno, os inquéritos <i>online</i> são aplicados através do <i>Google Forms</i> e divulgados por meio dos canais oficiais das Juntas de Freguesias e pelas redes sociais (Facebook; Instagram; LinkedIn, etc.). No entanto, destaque-se que em ambas modalidades a resposta é recolhida e/ou carregada no formato <i>online</i> (criado no Google Forms), sendo o processo de recolha presencial realizado com recurso a equipamentos tecnológicos (tablet), onde se lê toda a informação inerente a esta ferramenta (por exemplo: os objetivos; e o que se pretende do inquirido) e se seleciona as opções de acordo com as respostas facultadas pelo participante (no caso de analfabetismo) ou se ensina o mesmo a funcionar com a aplicação para que se possa recolher os dados mais eficazmente.

Perfil do participante e garantia de anonimato do inquirido	→ O questionário destina-se exclusivamente a adultos (+18), uma vez que se pretende analisar um período longitudinal considerável (oito anos), o que requer uma idade mínima para se conseguir captar respostas viáveis acerca desse período específico. → De participação voluntária e interrupção possível a qualquer momento, ao inquirido apenas é solicitada a informação privada acerca do seu género; idade; e freguesia de residência. Os dois primeiros dados servem para que os resultados estatísticos captem a frequência com que os indicadores se repetem, enquanto permitem perceber se a faixa etária e género influenciam as respostas obtidas. Enquanto o terceiro indicador (freguesia de residência) é indispensável, pois ao se estar perante um estudo contrafactual é imperativo saber qual a freguesia em que se insere a residência do participante, de forma a garantir o equilíbrio do número de respostas entre as instituições e, assim, salvaguardar a capacidade de comparação de informação entre freguesias agregadas e não agregadas. → É dada prioridade à confidencialidade, sendo requerido aos participantes um consentimento informado de dados anónimos via eletrónica com a possibilidade de os indivíduos recusarem. Ao não se solicitar informações privadas de maior exigência (nome, profissão, etc.), considera-se que se assegura a anonimização e a diminuição dos riscos de re-identificação,
Variáveis e método de análise	→ Os resultados em exposição na dissertação são maioritariamente decorrentes da análise de cinco variáveis, mais precisamente: (i) grau de satisfação para com os serviços prestados pelas freguesias; (ii) posicionamento face à <i>territorial amalgamation</i>; (iii) desvantagens da fusão de freguesias; (iv) vantagens da fusão de freguesias; e (v) posicionamento face ao futuro das freguesias no município. Para o tratamento de dados recorre-se à Análise Estatística Descritiva.
Período em que decorre o inquérito	→ O inquérito é realizado entre Julho, Agosto e Setembro de 2022 no concelho de Serpa

Fonte: Elaboração própria.

Anexo H – Descrição dos cálculos utilizados na abordagem do Método DiD.

→ O DiD compara a diferença entre a variação dos dados do *treatment group* e do *control group*, para separar o efeito da passagem temporal que afeta todos os grupos do efeito da política pública aplicada no *treatment group*, como já referido. Ao se definir o grupo pela variável s e o tempo pela variável t , os dados de cada elemento i podem ser representados pelo valor $y_{st,i}$. Estes valores podem ser representados por uma regressão com a expressão identificada acima:

$$y_{st,i} = \alpha + \beta_1 t + \beta_2 s + \delta st + \epsilon_i \quad (5/1)$$

→ Para comparar estes efeitos, é necessário utilizar a média de cada grupo em cada tempo, sendo este valor definido por:

$$\bar{y}_{st} = \frac{1}{n_s} \sum_{i=1}^{n_s} y_{st,i} = \frac{y_{st,1} + y_{st,2} + \dots + y_{st,n_s}}{n_s} \quad (5/2)$$

→ Onde n_s é o número de elementos no grupo s . Após a obtenção dos valores médios de cada grupo, pode-se averiguar a diferença temporal nos vários grupos.

→ Diante da existência de apenas dois grupos, é denominado o *control group* e o *treatment group* por $s = 0$ e $s = 1$ respetivamente. A diferença no *control group* ($\Delta_{s=0}$) é afetada pelo avanço temporal enquanto a diferença no *treatment group* ($\Delta_{s=1}$) é afetada tanto pelo avanço temporal como pelo efeito da política (δ), que é o estimador de DiD que se pretende obter. Esta mudança pode ser descrita matematicamente como:

$$\Delta_{s=1} = \Delta_{s=0} + \delta \Rightarrow \delta = \Delta_{s=1} - \Delta_{s=0} \quad (5/3)$$

→ As diferenças no *control group* e no *treatment group* podem ser calculadas pela diferença nos valores médios do grupo respetivo como em dois pontos temporais (definindo $t = 0$ e $t = 1$ os tempos antes e depois respetivamente):

$$\Delta_s = \bar{y}_{s1} - \bar{y}_{s0} \quad (5/4)$$

→ Consegue-se assim obter a expressão para o estimador DiD como:

(5/5)

$$\delta = (\bar{y}_{11} - \bar{y}_{10}) - (\bar{y}_{01} - \bar{y}_{00})$$

→ Ao se substituir os valores de $\bar{y}_{st}$ na expressão anterior com os da equação da regressão dos valores médios, confirma-se o resultado referido anteriormente.

→ Os dados recolhidos no parâmetro população requerem uma estimativa dos mesmos. Como tal, assume-se uma variação linear dos habitantes durante o período entre censos. Assim, é possível realizar uma interpolação linear para estimar os valores populacionais quando necessário. Definindo os valores y_1 e y_2 como os valores populacionais em dois anos de censos x_1 e x_2 respetivamente, para um ano x contido entre x_1 e x_2 , o valor populacional y pode ser estimado como:

(5/6)

$$y = y_1 + \frac{y_2 - y_1}{x_2 - x_1}(x - x_1)$$

→ Para os valores incompletos das Uniões das Freguesias no que toca ao ano da mudança, adota-se também uma variação linear para os dados destes indicadores ao longo do ano. Como o valor a estimar não está contido no intervalo conhecido, o procedimento denomina-se de extrapolação linear, apesar de partilhar a mesma expressão que a interpolação linear. Dada a natureza destes valores, é possível simplificar a expressão. Sendo y_c o custo associado a um período de x_c dias, o valor do custo y num período com 365 dias é dado por:

(5/7)

$$y = y_c \frac{365}{x_c}$$

Fonte: Cálculos inspirados na literatura e adaptação dos dados existentes ao método (Blom-Hansen et al., 2014; Tavares & Rodrigues, 2020; Chaisemartin, D'Haultfœuille & Guyonvarch, 2019; e Fredricksson & Oliveira, 2019).

Anexo I – Despesas Gerais e Saldos para a gerência seguinte da Freguesia de Vila Nova de São Bento e da Freguesia de Vale de Vargo, segundo os relatórios de contas (2007-2013).

	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento 2007	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento 2008	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento 2009	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento 2010	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento 2011	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento 2012	Fregue- sia de Vila Nova de São Bento (até Setem- bro de 2013)
Total de Receita	411 208,7 2€	418 315,9 1€	405 422,9 9€	371 229,3 3€	327 095,9 2€	316 430,0 1€	245 913,5 5€
Total de Despesas	395 674,3 1€	415 887,5 4€	401 816,7 1€	369 828,7 0€	324 082,0 2€	313 731,5 8€	245 196€
Saldo para a gerência seguinte	15 534,41 €	2 428,37€	3 606,28€	1 400,63€	3 013,90€	2 698,43€	717,55€
	Fregue- sia de Vale de Vargo 2007	Fregue- sia de Vale de Vargo 2008	Fregue- sia de Vale de Vargo 2009	Fregue- sia de Vale de Vargo 2010	Fregue- sia de Vale de Vargo 2011	Fregue- sia de Vale de Vargo 2012	Fregue- sia de Vale de Vargo (até Setem- bro de 2013)
Total de Receita	149 398,60€	148 552,7 4€	151 302,0 4€	139 391,2 2 €	121 392,4 0€	119 243,0 8€	94 436,74 €
Total de Despesas	128 475,9 0€	129 989,0 1€	138 024,7 7€	132 962,8 8€	116 047,1 0€	111 622,8 8€	94 346,74 €

Saldo para a gerência seguinte	20 922,70 €	18 563,73 €	13 277,27 €	6 428,45€	5 345,30€	7 620,20€	1 479,41€
---	----------------	----------------	----------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Fonte: Elaboração própria.

Anexo J – Vantagens e Desvantagens da reforma territorial por Freguesia, na opinião da população do Município de Serpa (frequência de respostas).

Vantagens	União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo	União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria)	Freguesia de Pias	Freguesia de Brinches
Redução de custos	4	8	1	9
Ganhos de eficiência	4	5	2	7
Acesso a novos equipamentos	2	3	4	10
Melhoria dos serviços prestados (tais como, manutenção de parques e equipamentos desportivos; conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos; acessibilidade	0	7	1	7
Melhores apoios às entidades do sector não lucrativo e às famílias	1	5	1	8
Maior facilidade no licenciamento de determinadas atividades económicas (ex.: atividades ruidosas de carácter temporário, isto é, rumarias, festas, feiras, arraiais e bailes, etc.)	1	4	0	1
A possibilidade de os Presidentes cumprirem os requisitos para auferirem a remuneração mensal e respetivos pelo desempenho das suas funções, seja a sua prestação a meio-tempo ou a tempo-inteiro, devido às novas dimensões da freguesia	0	5	0	1
Desvantagens				
Perda de identidade cultural	14	7	6	10
Estagnação das comunidades	12	10	4	8
Entidades menos próximas dos cidadãos	16	21	18	8

Rivalidades históricas	7	6	3	6
Diminuição da qualidade e/ou quantidade dos serviços prestados	17	17	9	8

Fonte: Elaboração própria.

Anexo K – Grau de satisfação dos cidadãos para com o desempenho da sua Freguesia de residência na prestação de serviços (frequência de respostas).

*9	1	2	3	4	5	6	7
Freguesia de Pias	2	1	3	7	8	6	3
União das Freguesias de Vila Nova de São Bento e Vale de Vargo	5	8	4	2	5	7	1
União das Freguesias de Serpa (Salvador e Santa Maria)	4	8	1	11	10	9	7
Freguesia de Brinches	1	1	1	2	11	10	4
Total Respostas	12	18	9	22	34	32	15
Moda	5						
Média	4,437						
Desvio padrão	1,798						
Mediana	5						

Fonte: Elaboração própria.

⁹ 1 (Extremamente insatisfeito); 2 (Insatisfeito); 3 (Não concordo, nem discordo); 4 (Mantiveram-se inalterados); 5 (Tendencialmente satisfeito, mas com falhas a apontar); 6 (satisfeito); e 7 (completamente satisfeito).