

Departamento de Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra:
2013-2017**

Fernando Grilo da Costa

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

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

Coorientador:

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

Outubro, 2018



Departamento de Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra:
2013-2017

Fernando Grilo da Costa

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração
Pública

Orientador:

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

Coorientador:

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

Outubro, 2018

Agradecimentos

Terminada a fase mais recente da minha vida académica resta agradecer a quem contribuiu, direta e indiretamente, para ter conseguido alcançar este patamar da minha formação. Assim, resta-me começar por agradecer ao meu orientador o Prof. Doutor Sérgio Caramelo e ao meu Co-orientador o Prof. Doutor João Salis Gomes pela sua parceria nesta caminhada iniciada já em tempos da licenciatura.

De seguida agradecer aos funcionários da União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem e da União de Freguesias de Sintra, pelo auxílio prestado na aquisição de informações necessárias à realização da análise dos dados orçamentais com vista ao cálculo da eficiência da gestão pública local.

Um agradecimento especial ao amigo e presidente da minha União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem Guilherme Ponce de Leão, pelo facto de ter aceitado realizar sem colocar entraves ou dificuldades uma entrevista destinada a obter informações relativamente ao processo da reforma das freguesias.

Por último, agradecer aos amigos e colegas e a quem me deu apoio durante todos estes anos de “escola”, como assim foram sempre referidas as minhas idas ao ISCTE: à minha mãe Rosário, ao meu avô António e à minha avó Matilde. Estou-vos eternamente grato.

“Adoramos a perfeição, porque não a podemos ter; repugna-la-íamos se a tivéssemos. O perfeito é o desumano porque o humano é imperfeito.” - Fernando Pessoa

Resumo

O programa de assistência financeira a Portugal em 2011 constituiu uma conjuntura crítica que levou à implementação de reformas nos vários níveis da Administração Pública portuguesa, nomeadamente ao nível das autarquias locais. A reforma administrativa e territorial das freguesias (RATF), mais conhecida como “reforma Relvas” constituiu uma dessas reformas. Esta reforma levada a cabo pelo XIX Governo português visou cumprir algumas dos compromissos assinados com a troika que constituíam, desde logo, a diminuição do número de freguesias pela sua agregação. Contudo, a RATF não se limitou a reduzir o número de freguesias, apesar de esta ter sido a medida mais mediática, a RATF comportou uma dimensão territorial (redução das freguesias pela sua agregação), mas também uma dimensão funcional (novas competências e nova lei das finanças locais). Em suma, a RATF não foi em fim em si mesma, aliás, até ser realizada uma avaliação desta reforma ninguém conseguirá dizer que objetivos foram alcançados e expor os erros cometidos. Assim, propõe-se aqui realizar uma avaliação da RATF, na ótica da Administração Pública, no município de Sintra uma vez terminado o primeiro mandato (2013-2017) desde a nova organização do mapa das freguesias.

Palavras-chave: Memorando de Entendimento; Freguesia; Reforma Territorial; Avaliação de políticas públicas

Abstract

The program of financial assistance to Portugal in 2011 constituted a critical conjuncture that led to the implementation of reforms at various levels of the Portuguese Public Administration, namely at the level of local authorities. The Administrative and Territorial Reform of the Parishes (RATF is the abbreviation in portuguese), better known as the "Relvas reform", was one of such reforms. This reform carried out by the XIX Portuguese Government aimed to fulfill some of the commitments signed with the troika which constituted, firstly, the reduction of the number of parishes by their aggregation. However, RATF has not limited itself to reducing the number of parishes, although this has been the most media-friendly measure, RATF has had a territorial dimension (reduction of parishes by aggregation), but also a functional dimension (new competences and new law of local finances). In short, the RATF was not an end in itself; in fact, until an evaluation of this reform is carried out, no one can say what objectives have been achieved and expose the mistakes made. Thus, it is proposed here to carry out an evaluation of the RATF, from the point of view of the Public Administration, in the municipality of Sintra once the first mandate (2013-2017) has been completed since the new organization of the map of the parishes.

Keywords: Memorandum of Understanding; Parish; Territorial Reform; Evaluation of public policies

ÍNDICE	
Agradecimentos.....	I
Resumo.....	III
Abstract	V
ÍNDICE DE QUADROS.....	IX
ÍNDICE DE FIGURAS	X
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	XI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMAS DO TERRITÓRIO	3
1.1. O Estado	3
1.1.1. Definições de Estado e as suas origens históricas e sociológicas	3
1.1.2. A evolução histórica do Estado.....	6
1.2. A Administração Pública e os modelos de gestão pública	9
1.2.1 A administração tradicional: o modelo burocrático weberiano	10
1.2.2. Uma administração democrática: o New Public Service	11
1.2.3. As doutrinas da mudança radical: a New Public Management.....	13
1.2.4 O Neo-weberian State	16
1.3. Reformas administrativas	18
1.3.1. As reformas do território: mais do que um processo, uma mudança	20
1.3.1.2. As tendências das reformas territoriais na Europa.....	20
1.3.1.2. A dicotomia: agregação - fragmentação	24
1.3.1.3. O tamanho ideal na definição das circunscrições territoriais.....	26
1.3.1.4 A implementação das reformas territoriais	27
CAPÍTULO 2 - OBJETO ESTUDO, PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO, OBJETIVOS, HIPÓTESES E DESENHO METODOLÓGICO	29
2.1 A Freguesia.....	29
2.1.1. A evolução do papel da Freguesia: dos primórdios à década atual	29
2.2. Apresentação do objeto de estudo: a “Reforma Relvas”	33
2.2.1 A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF)	34
2.2.2. A Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT)	42
2.2.3. A reforma funcional	43
2.3 A “reforma Relvas” em Sintra.....	47
2.4 Perguntas de investigação, objetivos, hipótese e desenho metodológico.....	52
2.4.1. Perguntas de investigação	52

2.4.2.	Objetivos	52
2.4.3.	Hipóteses de investigação	53
2.4.4.	Desenho metodológico	53
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS RECOLHIDOS		64
3.1.	Análise e interpretação dos dados quantitativos	64
3.1.1.	Análise dos dados recolhidos através do inquérito por questionário	64
3.1.2.	Análise da eficiência na gestão pública local através dos dados orçamentais ...	66
3.2.	Análise e interpretação dos dados qualitativos	76
CONCLUSÕES		79
BIBLIOGRAFIA		81
FONTES		91
ANEXOS		92
Curriculum Vitae (modelo europass)		107

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1 – Operacionalização de conceitos	59
Quadro 3.1 – Receitas por residente em euros da Freguesia da Terrugem, da Freguesia de São João das Lampas e da UF São João das Lampas e Terrugem (2012-2017)	67
Quadro 3.2 - Despesas por residente em euros da Freguesia da Terrugem, da Freguesia de São João das Lampas e da UF São João das Lampas e Terrugem (2012-2017)	68
Quadro 3.3 – Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia da Terrugem, da Freguesia de São João da Lampas e da UF de São João das Lampas e Terrugem (2012-2017)	69
Quadro 3.4 – Receita e despesa por residente em euros da Freguesia de Colares (2012-2017)	70
Quadro 3.5 - Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia de Colares (2012-2017)	71
Quadro 3.6 - Receitas por residente em euros da Freguesia de Santa Maria e São Miguel, da Freguesia de São Pedro de Penaferrim, da Freguesia de São Martinho e da UF de Sintra (2012-2017)	72
Quadro 3.7 - Despesas por residente em euros da Freguesia de Santa Maria e São Miguel, da Freguesia de São Pedro de Penaferrim, da Freguesia de São Martinho e da UF de Sintra (2012-2017)	73
Quadro 3.8 – Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia de Santa Maria e São Miguel, da Freguesia de São Pedro de Penaferrim, da Freguesia de São Martinho e da UF de Sintra (2012-2017)	74
Quadro 3.9 – Receita e despesa por residente em euros da Freguesia de Algueirão Mem-Martins (2014-2017)	75
Quadro 3.10 - Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia de Freguesia de Algueirão Mem-Martins (2014-2017)	75

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 – Mapa da RATF em Portugal continental	34
Figura 2.2 – Mapa da aplicação da RATF no município de Sintra	50

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AF – Assembleia de Freguesia

AM – Assembleia Municipal

AMS – Assembleia Municipal de Sintra

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

ANM – Associação Nacional de Municípios

AP – Administração Pública

AR – Assembleia da República

BCE – Banco Central Europeia

BE – Bloco de Esquerda

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CA – Código Administrativo

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CDU – Coligação Democrática Unitária

CE – Comissão Europeia

CM – Câmara Municipal

CMS – Câmara Municipal de Sintra

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGT – Direção Geral do Território

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FMI – Fundo Monetário Internacional

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

JF – Junta de Freguesia

LFL – Lei das Finanças Locais

ME – Memorando Entendimento

NPM – New Public Management

NPS – New Public Service

NWS – Neo-Weberian State

POCAL - Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RATF – Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

STA – Supremo Tribunal Administrativo

UF – União das Freguesias

UTRAT - Unidade Técnica de Reorganização Administrativa do Território

INTRODUÇÃO

A intervenção da troika e o programa de assistência financeira marcou um período da história recente de Portugal sendo durante esse período que as freguesias sofreram a primeira alteração significativa em cerca de 150 anos!¹ Essa razão, *per se*, demonstra a pertinência de se proceder à avaliação da Reforma Administrativa e Territorial das Freguesias (RATF) concretizada em 2013.

Esta dissertação de mestrado propôs-se avaliar a RATF focando-se em quatro das onze freguesias do município de Sintra. Esta reforma, mais conhecida como “reforma Relvas”, parecia condenada desde o início, contudo, isso não se verificou e primeiro mandato autárquico depois da sua aplicação, de 2013 a 2017, terminou restando apenas saber se existem razões para o descontentamento inicial com esta reforma. Para isso foi necessário avaliar recorrendo a determinados critérios de avaliação, nomeadamente: a proximidade no sentido da acessibilidade, a prestação de serviços, a descentralização de competências para as freguesias e a eficiência na gestão pública local. Através destes quatro critérios de avaliação foi possível abordar a RATF da perspectiva da Administração Pública, permitindo delimitar o foco da avaliação nos aspetos que realmente importa conhecer e esmiuçar.

Em relação à estrutura da dissertação, esta está dividida em três capítulos que constituem o corpo da dissertação, terminando com as conclusões alcançadas. Relativamente aos três capítulos importa destacar sumariamente o seu conteúdo. No primeiro capítulo foi realizada uma abordagem às dimensões de Estado e de Administração Pública, ao mesmo tempo abordaram-se breves traços das reformas administrativas tentando focar a dimensão territorial das mesmas. O segundo capítulo expõe o objeto de estudo desde o conceito de Freguesia até ao processo da RATF em Sintra, passando pelos detalhes de todo o processo legislativo da RATF. De igual forma são expostas as perguntas, os objetivos, as hipóteses de investigação, assim como o desenho metodológico adotado. No terceiro capítulo são analisados dados quantitativos e qualitativos recolhidos, que dizem respeito aos inquéritos por questionário e aos dados orçamentais, por um lado, e às entrevistas com os presidentes das uniões de freguesia, por outro. Por último, são expostas as conclusões alcançadas pela realização desta investigação com o objetivo de avaliar o primeiro mandato (2013-2017) depois da RATF no município de Sintra.

¹ Consultar anexo A para verificar a evolução do número de freguesias

CAPÍTULO I – O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMAS DO TERRITÓRIO

1.1.O Estado

1.1.1. Definições de Estado e as suas origens históricas e sociológicas

Na Europa, o Estado moderno, dotado de grandes exércitos, poderes de tributação e de uma administração centralizada capaz de exercer uma autoridade soberana sobre um vasto território, é muito recente (Fukuyama, 2004: 15). De fato, como nos dizem Hall e Ikenberry (1989): “A maior parte da história dos homens não teve a honra da presença dos Estado” (Hall & Ikenberry, 1989: 37). Apesar disto, os esforços para se tentar compreender uma entidade tão abstrata não cessaram verificando-se, em 1931, cerca de 145 diferentes definições (Sola, 1996: 562, *apud* por Della Porta 2003, p.18). Apesar de esta ser uma missão que redundava sempre em resultados pouco satisfatórios, é pertinente expor algumas abordagens ao conceito de Estado.

De acordo com Strayer (1969), um Estado existe sobretudo no coração e no espírito do seu povo pelo que definir numa frase o que é o Estado revela-se difícil sendo apenas possível caracterizar os sinais que permitirão perceber que se está perante um Estado. Por sua vez, para Hall e Ikenberry (1989): “Uma definição heterogénea de Estado deve incluir três elementos: Primeiro, o Estado é um conjunto de instituições (...). Segundo, estas instituições estão no centro de um território geograficamente limitado, usualmente designado como sociedade. (...) Terceiro, o Estado monopoliza a elaboração das leis dentro do seu território, o que tende para a criação de uma cultura política comum compartilhada por todos os cidadãos” (Hall e Ikenberry, 1989: 12-13).

Numa visão tripartida, Robert Carneiro (1977), Christopher Pierson (2005) e Eugénio Antunes (2007) apresentam definições que remetem para aspetos comuns relativamente ao conceito de Estado: uma unidade política autónoma, um território delimitado, e um governo central. Contudo, cada autor acrescenta algo mais: segundo Carneiro (1977) o Estado não foi um evento único, mas um fenómeno recorrente, quando as condições apropriadas existiam, surgia o Estado; já Antunes (2007) encara o Estado não como algo estático, mas como um processo pois vai alterando a sua morfologia consoante os contextos e de acordo com as contingências (Antunes, 2007); por último Pierson (2005), ao destacar vários aspetos do Estado moderno que Max Weber salienta, acrescenta a dimensão da taxaçoão ou cobrança de impostos como uma característica do Estado moderno (Pierson, 2005: 8).

Por último, aprestam-se três abordagens ao conceito de Estado que se revelam semelhantes são as Hay *et.al* (2006), Lachmann (2010) e Tilly (1990). Segundo estes autores o Estado é uma combinação simultânea: de reivindicação de agir como poder público responsável pela governação de um território definido, de poder para tornar essa reivindicação uma realidade, e da separação face àqueles que governa (Hay *et.al*, 2006: 5; Lachmann, 2010: 1-2). Segundo esta perspetiva, os Estados são vistos como mecanismos de definição e geração de legitimidade, assim como organizações que acumulam recursos para aplicar essas reivindicações de legitimidade. A abordagem de Charles Tilly resulta numa definição de Estado menos restritiva vendo estas entidades como organizações distintas das restantes, gozando de prioridade clara nalguns aspetos sobre todas as outras organizações (Tilly, 1990: 1).

Seguidamente considerou-se relevante abordar as circunstâncias ou explicações associadas ao surgimento do Estado. Segundo Joseph Strayer (1969) o fator permanência e a existência de instituições políticas impessoais são algumas dos fatores que explicam o surgimento do Estado. Os Estados necessitam de instituições permanentes, caso isso não se verifique torna-se difícil não só consolidá-las, mas também manter um grupo coeso. Isto explica em parte a razão pela qual os povos nómadas não darem origem a Estados. Em relação à existência de instituições políticas impessoais, isto é, deve verificar-se a substituição de laços de lealdade em instituições primárias como a família e a comunidade, por uma relação de pertença a algo superior e abstrato: o Estado. Quando os indivíduos se encontram dispostos a aceitar que os seus interesses pessoais recuem perante os interesses gerais da comunidade podemos dizer que estamos na presença de um Estado (Strayer, 1969: 11-16). O mesmo autor refere ainda fatores que contribuíram para a consolidação do Estado na Europa desde o final do século XI, nomeadamente, a influência da igreja católica e a estabilização política e social (Strayer, 1969: 21-23).

A perspetiva de Strayer (1969) em relação à origem do Estado é sobretudo histórica e apenas uma de entre várias. Existem também perspetivas sociológicas que se revelam interessantes e uma alternativa para a compreensão do Estado: as perspetivas sociológicas clássicas como a de Max Weber; as teorias voluntaristas de Hobbes, Locke e Rousseau; as teorias coercivas, em que o trabalho de Tilly é referência; e por último a noção de capital estatal de Pierre Bourdieu.

Na parte inicial da sua obra “*A ética protestante e o espírito do capitalismo*”, Max Weber, diz-nos que a reforma protestante criou um choque psicológico que mudou as “velhas maneiras” de pensar e agir, iniciando uma ação social moderna. Para o autor a emergência da

ação racional na economia tornou-se o capitalismo, no campo intelectual tornou-se na ciência, e no campo político levou à criação de Estados organizados com o monopólio da autoridade legítima num território definido e à existência de um aparelho administrativo de carácter racional-legal, a burocracia (Weber, 1989). Nas teorias voluntaristas destacam-se as teorias do contrato social de Thomas Hobbes, John Locke e Jacques Rousseau. Segundo estes autores a humanidade vivia num “estado natureza” sem um poder comum que mantenha a ordem, ou seja, sem Estado e sem autoridade. Assim, independentemente das diferentes perspetivas dos três autores, o Estado é visto como uma criação voluntária dos homens através de um contrato (Freitas do Amaral, 2012: 169-173; 189-191; 229-221). De acordo com estas teorias, o Estado não é uma sociedade natural, mas uma criação artificial do Homem.

Em relação às teorias coercivas estas desenvolvem a visão de que o Estado é criado pela guerra. Segundo Charles Tilly, a certa altura, uma combinação de coerção e capital é recorrente na história da Europa contribuindo para a formação dos Estados (Tilly, 1990: 6). Segundo o autor os processos de desenvolvimento dos Estados resumem-se a uma relação entre a coerção e o capital que resultam em três tipologias: coerção intensiva; capital intensivo; e coerção capitalizada (Tilly, 1990: 16-30). Mas o conflito não se limita a ser exterior ao Estado, aliás os conflitos internos também eles são um fator que levou à formação de Estados, segundo Lachmann, o conflito entre as elites resultou também na formação de uma variedade de Estados (Lachmann, 2010: 25-65).

Por último, Pierre Bourdieu (1993) apresenta-nos o Estado como resultado de um processo de concentração de diferentes espécies de capital: o capital força física que diz respeito aos instrumentos de coerção; o capital económico, ou seja, os instrumentos de cobrança que permitem a unificação de um espaço económico em que se instituem os impostos permitindo a concentração de poder económico; o capital informacional que tem como uma das dimensões o capital cultural que remete para o facto de o Estado concentrar informação e redistribuí-la levando a uma homogeneização cultural (língua, escrita, cultura, etc); o capital simbólico que remete para a autoridade reconhecida pelos cidadãos, na qual está incluído o capital jurídico (Bourdieu, 1993). A concentração destes vários tipos de capital leva, segundo Bourdieu, à emergência de um capital específico, o capital estatal. Este capital traduz-se no Estado e permite que este último exerça um poder sob os diferentes campos e sobre todas as espécies de capital.

Uma vez expostos alguns conceitos e visões relativamente ao conceito e ao surgimento do Estado, de seguida procurou-se realizar uma breve abordagem histórica à evolução do Estado.

1.1.2. A evolução histórica do Estado

Os romanos em 360 a.c. falavam em *status* e *stato*, durante o período medieval *status* não era algo político, significava antes uma condição, poder e posição. Foi Maquiavel um dos primeiros autores a utilizar a palavra “Estado” com o sentido que hoje conhecemos (Dyson, 2009:25). O Estado no período medieval assumia características e a administração que então existia pouco se assemelhava à que hoje conhecemos uma vez que os funcionários se encontravam ao serviço do rei e não do Estado. O Estado absolutista ocupava funções sobretudo relacionadas com a justiça (concentração do poder no rei), segurança (defesa e expansão do território), bem-estar material e espiritual (tributação de impostos para a satisfação do poder instituído) (Mozzicafredo, 2000).

Durante o século XVII as referências ao Estado, eram usadas no sentido de dominação, comando e obediência. Com o contributo da teoria da soberania de Jean Bodin (Freitas do Amaral, 2012: 160-162), a ideia de Estado passou a ter uma conotação de um território unido, governado por um único soberano, contribuindo para o desenvolvimento do Estado moderno. Quanto a este último ponto, é referido que foi na Prússia que o Estado moderno deu os primeiros passos, com o monarca Frederico II da Prússia (1712-1786) a criar a ideia de ele próprio como o primeiro a “servir o Estado” sendo o seu “burocrata chefe”. Foi neste momento que a ideia de um Estado impessoal e abstrato que controla um território consolidado e possui um sistema de cargos públicos, diferenciado das outras organizações que operam no mesmo território, foi ganhando expressão (Dyson, 2009: 32-33).

Os Estados europeus transitaram da idade média diretamente para a “modernidade” através de fenómenos como a industrialização, o aumento da população, a transformação dos modos de comunicação, o fenómeno de urbanização, mas sobretudo através de fenómenos de democratização que tiveram a sua expressão máxima através das revoluções liberais (Pierson, 2005:36-37). Foi através das revoluções liberais que os Estados passaram a assentar a sua estrutura político-económica numa separação clara entre as esferas pública e privada, sendo as suas funções reduzidas ao equilíbrio natural da sociedade que resultava do reconhecimento pelo Estado dos direitos pessoais dos indivíduos sendo que, tais direitos, não deviam ser objeto de qualquer intervenção do Estado que resultasse na sua “alineação”. O Estado era também um “árbitro” encarregado de manter a paz e a ordem, a higiene e a saúde, e a caridade (Antunes, 2007).

Na segunda metade do século XIX assiste-se a uma reconfiguração do papel institucional do Estado que se vê obrigado a intervir no domínio da economia, passando a relação Estado-economia a ser crucial para o entendimento do Estado moderno (Pierson, 2005: 95-127; Block, 1994). Para além da esfera económica, os Estados começam a sentir necessidade de criar instrumentos que compensassem as disfuncionalidades e assimetrias do funcionamento dos mercados. Este novo paradigma começa a esboçar-se a partir da Alemanha autoritária de Bismarck (1815-1898) que começa a tomar medidas assistencialistas (ex: lei da responsabilidade dos industriais por acidentes de trabalho, o sistema de seguro obrigatório de acidentes laborais, o seguro por doença e as reformas com carácter obrigatório). Uma nova conceção de Estado, preocupado com as grandes questões sociais, apesar do carácter assistencialista e das razões políticas por detrás das políticas, emerge na Alemanha uma primeira “espécie de *welfare-state*”² (Esping-Andersen, 1990; Kuhnle & Sander, 2010).

O papel do Estado na economia altera-se e o Estado abstencionista dá lugar ao Estado intervencionista, onde se incorporou a ideia de transformar as funções do Estado moderno, no sentido de assumir maiores responsabilidades na provisão e garantia do bem-estar dos cidadãos (Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1998). Nas palavras de Donatella Della Porta: “A necessidade de legitimação de um poder central cada vez mais amplo arrastava consigo o desenvolvimento de um sentimento de identificação (política, mas também cultural) com uma entidade territorial de largas dimensões até à afirmação do Estado-nação. Isto levou a ampliar as tarefas do Estado, em particular à oferta de serviços, através do desenvolvimento do Estado do bem-estar” (Della Porta, 2003:23).

No século XX, com o fim da I guerra mundial, será necessário o impulso do Estado para reconstruir o tecido económico e social. Um grande impulso para a construção deste “novo” Estado, deu-se nos EUA com o *New Deal* um programa levado a cabo pelo presidente Roosevelt que equacionou o Estado como tendo a função de regular a economia, com o objetivo de estabilizar as relações sociais. Esta função reguladora está assente num compromisso entre capital e trabalho, o capital renuncia a parte da sua autonomia e lucros, o trabalho renuncia a parte das suas reivindicações (Adão e Silva, 1997; Pierson, 1998; 2001). Após a II guerra mundial, se os efeitos de duas guerras mundiais motivaram a generalização de leis de proteção social, as sucessivas crises económicas que se seguirão vão obrigá-lo a intervir. A economia

² O termo alemão *wohlfahrtsstaat* foi utilizado no contexto das reformas de Bismarck, incorporava a ideia de transformação das funções do Estado moderno no sentido de maiores responsabilidades na provisão e garantia do bem-estar dos cidadãos.

passará a ser um problema do Estado, é a passagem a um modelo estatal predominantemente administrativo e o advento do Estado-providência (também conhecido como Estado social, ou *welfare-state*, ou de bem-estar), economicamente comprometido e socialmente conformador (Adão e Silva, 1997; Mozzicafredo, 1994;1997). Como nos diz Pedro Adão e Silva: “O Estado-providência acaba por ser a face visível de um contracto social (...)” (Adão e Silva, 1997:57).

Contudo, começaram a verificar-se algumas incompatibilidades funcionais uma vez que, ao mesmo tempo que ao Estado compete elaborar políticas de incentivo à acumulação capitalista, competia-lhe igualmente sustentar financeiramente políticas distributivas (Offe & Keane,1984: 265-266). Assim, associado a um novo paradigma, um novo modelo de Estado começou a emergir no final dos anos 70 caracterizado pela privatização e liberalização, a “reforma” do Estado-providência e a desregulação, ou seja, a viragem do modelo de Estado intervencionista para um novo modelo de Estado regulador (Majone, 1994, 1997). O Estado regulador, na Europa e EUA, deu origem ao debate teórico e político sobre o peso que as funções do Estado assumiam nas despesas e as ineficiências e consequências imprevistas que produziu, levando a uma reação por parte de correntes políticas liberais que, conseqüentemente levaram a uma diminuição do sector público em várias partes do mundo. Mas o verdadeiro problema era que, se os Estados precisavam de ser reduzidos em certas áreas, precisavam simultaneamente de ser fortalecidos noutras (Fukuyama, 2004: 18-19).

Segundo Antunes (2007) a transformação do Estado implica a transição de um Estado que produz para um Estado que dinamiza moldado por quatro objetivos fundamentais: 1) uma nova repartição das responsabilidades entre Estado e sociedade; 2) uma parceria de responsabilidades dos cidadãos; 3) a cooperação entre os diversos níveis de governação; 4) renovação das estruturas administrativas internas, ou seja, enfoque na eficiência (Antunes, 2007: 403). Por sua vez, ao abordar o Estado contemporâneo Pierson (2005) coloca-o num processo de mudança contínua: primeiro, o “reiniciar” da atividade do Estado; segundo, o modo como os serviços são prestados vai sofrendo alterações; terceiro, a substituição do Estado por outras forças sociais (Pierson, 2005: 193-205).

Em suma, a evolução histórica do Estado demonstra ser um processo complexo intimamente ligado à dimensão societal. Mas igualmente complexa foi a necessidade de se criar um espaço administrativo³ e institucional do poder de forma a permitir a sua gestão, ou seja, um aparelho

³ Administrar parece derivar do termo “*ad ministrare*”, para outros autores significa “conduzir ou manejar”, para outros “agente auxiliar”, ou intermediário na realização de um serviço. Em termos gerais, traduz-se em fazer coisas, e alcançar objectivos num contexto organizacional (Bilhim, 2000: 87-96).

geralmente denominado de Administração Pública (AP). Com o alargamento das funções do Estado, também a AP vai-se tornando mais complexa, uma vez que esta consubstancia a materialização do Estado, estando ambos intrinsecamente ligados. Isto é especialmente visível na Europa onde a AP é moldada pelo Estado (Strayer 1969; Stillman 1997). Na Europa, o Estado assume um papel central na definição do modelo de gestão e do pensamento político perceptível, por exemplo, no caso francês em que o desenvolvimento da ciência administrativa em França está intrinsecamente ligado ao modelo de Estado francês (Chevallier, 1996).

1.2. A Administração Pública e os modelos de gestão pública

A AP faz parte do Estado e exerce, por definição, uma função política (*politics*) que gera as diferentes políticas (*policys*), assim, enquanto instrumento do poder político, a AP é vista enquanto um aparelho que se limita a exercer um poder que não detém (Gomes, 2001: 78-79; Rosenbloom & Goldman, 1998). Na perspetiva de Mozzicafredo (2001), a AP é poder, mas também é serviço público: poder, porque atua segundo procedimentos previamente estabelecidos; é serviço público, porque servir é parte natural da AP (Mozzicafredo, 2001: 2). Segundo a posição clássica de Woodrow Wilson (1887: 16), a administração é a parte mais óbvia do governo, é o governo em ação. Contudo, para Wilson, a administração tem uma esfera própria fora da política, as questões administrativas não são questões políticas, apesar da política definir as tarefas da administração, ela não é manipulada pela esfera política (Wilson, 1887:16)⁴.

Mas é da relação com o cidadão, como ponto de contacto entre o político e a sociedade, que se exprime e se caracteriza a AP como uma estrutura que transpõe a forma como o cidadão percebe como é tratado pelo governo e como assimila se este é justo, eficiente e humano ou arbitrário e burocrático (no sentido pejorativo). Assim, a AP pode ser vista como um interface entre o Estado e a sociedade, a força da AP é o reflexo da força do Estado, e se o conceito de Estado é essencial para compreender a AP, a relação entre estes é essencial para a perceção da evolução do Estado e dos seus modelos de gestão.

Quando se fala em AP tem-se presente o conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida pelo Estado através de serviços organizados para esse fim. Assim, pode-se dizer que para cada modelo de Estado (funções que o Estado assume) existe um modelo de AP para prosseguir as funções do Estado.

⁴ O contributo de Wilson é perceptível se tivermos em conta que, tradicionalmente, não existia uma distinção entre política e a administração, sendo contra este tipo de sistema que surgiram algumas reformas como o Northcote-Trevelyan Report (1854) em Inglaterra e o Pendleton Act (1883) nos EUA.

Os modelos apresentam-se como algo macro ou algo com pouco detalhe, sendo geralmente apresentados como modelos normativos de estados desejados ou como modelos de processos de reforma que estão em curso. Segundo Pollitt e Bouckaert (2011: 18-19) não existem falta de modelos, mas também não é preciso explorar todos, uma vez que os governos parecem gostar de possuir uma variante própria. Assim, serão abordados de seguida quatro modelos de gestão pública: o modelo burocrático weberiano; a *New Public Management*; o *New Public Service*; e o *Neo-Weberian State*.

1.2.1 A administração tradicional: o modelo burocrático weberiano

O período da denominada administração científica ou, também denominada de administração tradicional, inicia-se por volta do ano de 1887 perdurando até 1945 (Oliveira Rocha, 2001). Este é um período em que o modelo administrativo predominante foi o modelo burocrático cujo grande contributo para a administração tradicional será provavelmente o de Max Weber. O contributo de Weber fez-se notar através do desenvolvimento da denominada teoria da organização económica e social, baseada na racionalidade dos agentes económicos enquanto maximizadores da sua utilidade, bem como na racionalidade técnica das organizações, assente no princípio de eficiência económica. Apesar do contributo de Weber para a administração tradicional não ser propriamente a criação do modelo burocrático, a verdade é que o estudo das organizações pelo autor resultou, numa análise ao nível da burocracia (Oliveira Rocha, 2001).

A transposição do contributo de Weber para as organizações públicas através de três princípios normativos: primeiro, a formalidade configurada numa hierarquia, na unidade de comando, em sistema de regras e de procedimentos formais para a comunicação interna e externa e para a tomada de decisões, a especialização funcional das unidades administrativas e a uniformização dos serviços por prestados; segundo, o princípio da impessoalidade que preconiza a separação entre os políticos e a administração, bem como o serviço público apolítico, baseado nos valores da imparcialidade e da igualdade de tratamento dos cidadãos no cumprimento da legalidade dos procedimentos; terceiro, o princípio do profissionalismo traduzido no recrutamento baseado nas qualificações e no mérito e na promoção baseada na experiência na função e na competência do seu exercício (Mayntz, 1985; Pitschas, 1993). Em sentido estrito, o pensamento que vingou foi que todas as organizações são burocratas, isto é, são administradas por técnicos. Este modelo foi fortemente influenciado por elementos

tradicionais da administração europeia e em especial pela administração alemã (Pitschas 2003: 36-46).

Durante o período entre 1945-1970, na Europa, também o fenómeno de poder burocrático foi uma realidade devido ao desenvolvimento do Estado-providência que gerou a sua própria burocracia, sendo a ideia fundamental uma maior representação de todos os segmentos sociais. É neste momento que surgem os todo poderosos administradores denominados de *mandarins*, estando o seu poder associado ao desaparecimento da separação entre administração e política. A dada altura, segundo Weber, mais burocratização e racionalização são um destino “inescapável”. A tendência será uma evolução para uma “gaiola de ferro” (*iron cage*), uma sociedade tecnicamente ordenada, rígida e desumanizada. Essa “gaiola de ferro” é representada por um conjunto de regras e leis que à qual todos devem aderir e que limitam a liberdade e o potencial individual (Ashworth *et.al*, 2007; Baehr, 2001).

Começam assim a surgir críticas, sobretudo no que diz respeito às disfunções das organizações burocráticas: o conservadorismo, a resistência à mudança, a desmistificação da separação entre política e administração, a própria neutralidade desta, o distanciamento e a impessoalidade, a ausência de atenção aos direitos e necessidades dos cidadãos, o aumento dos custos de coordenação e o crescimento de estruturas paralelas. O aumento das funções administrativas e das medidas institucionais num contexto de especialização e de exigências, tornou as tomadas de decisões complexas e descoordenadas, a fragmentação do circuito de decisões contribui igualmente para uma desresponsabilização do decisor individual (Mayntz, 1985; Mozzicafredo, 2001:13-16; Oliveira Rocha, 2001). A eficácia do modelo burocrático depende, segundo Pitschas, da natureza específica das tarefas e funções públicas e administrativas, do valor social das suas realizações infraestruturais da sociedade, e da segurança e indispensabilidade de um aparelho burocrático para garantir a isenção e o tratamento igualitário das decisões (Pitschas, 1993; 2003).

1.2.2. Uma administração democrática: o *New Public Service*

No âmbito do estudo da AP, começam a surgir trabalhos defendendo um interesse por uma administração mais democrática. Esse interesse emergiu como uma crítica direta e específica ao modelo racional, em todas as suas manifestações, e como uma tentativa de levar a teoria da AP para além de uma mera ação racional desligada e afastada da sociedade. Assim,

Janet Denhardt e Robert Denhardt sugerem então que a NPM deve ser comparada com termo por eles cunhado: o “*New Public Service*” (NPS) (Denhardt & Denhardt, 2000; 2001; 2007).

O NPS tem, como teorias basilares: a teoria da cidadania democrática; o modelo de comunidade e da sociedade civil; e o humanismo organizacional. Na primeira as preocupações com a cidadania e a democracia são particularmente importantes e visíveis na teoria política e social, os quais exigem uma cidadania fortalecida, ativa e comprometida, e participante na governação. A segunda teoria tem a sua base no renascimento da ideia de cidadania, no exercício de procura de equilíbrio entre a comunidade e o poder político. A terceira teoria funda-se na maior atenção, por parte dos administradores públicos, às necessidades e preocupações dos funcionários públicos e, especialmente, às necessidades dos cidadãos. Esta tendência tem sido fundamental para a análise interpretativa e crítica da burocracia e da sociedade, e foram ainda patentes nos recentes esforços para a compreensão das organizações públicas (Denhardt & Denhardt, 2000; 2007).

Na perspetiva de Denhardt e Denhardt, profundos críticos do modelo da NPM, livros como o de Osborne e Gaebler “*Reinventing Government*”, a “bíblia” da NPM nos EUA, não fazem uma referência a justiça, igualdade, participação e nem mesmo a liderança, não se encontrando também termos como cidadão e cidadania (Denhardt & Denhardt, 2001: 398). Para os autores a NPM procura usar abordagens do sector privado (“gerir o governo como um negócio”) reforçado por iniciativas que fizessem com que o “governo funcione melhor e custasse menos”. Os autores criticam também o facto da NPM ser constantemente comparada à “velha” AP dizendo que se é essa a comparação a NPM vai sempre “ganhar”. Uma última crítica, refere-se ao fato de Osborne e Gaebler escreverem que “aqueles que dirigem o barco têm bastante mais poder sobre o seu destino do que aqueles que o remam”, os autores relembram que na nossa pressa para “dirigir”, estamos a esquecermo-nos de quem detém o barco (Denhardt & Denhardt, 2000: 549).

O NPS é apresentado pelos seus criadores como possuindo características que o diferenciam de outros modelos: o papel do funcionário público é ajudar os cidadãos a articularem e irem ao encontro dos seus interesses partilhados; o interesse público é o objetivo, os administradores públicos devem contribuir para se construir uma noção coletiva e partilhada do interesse público; pensar estrategicamente mas agir democraticamente, com isto quer-se dizer que as políticas ao irem ao encontro das necessidades públicas podem ser mais efetivas e responsáveis se foram alcançadas através de esforços coletivos e da colaboração; servir os

cidadãos não os clientes, os funcionários públicos não respondem apenas às exigências dos “clientes”, mas focam-se em contruir relações de confiança e colaboração com e entre os cidadãos; os funcionários públicos devem ser cuidadosos a fazer mais do que o mercado, mas devem também responder a leis, valores e aos interesses dos cidadãos; deve-se valorizar as pessoas e não apenas a produtividade; é necessário valorizar a cidadania e os serviços públicos acima do empreendedorismo (Denhardt & Denhardt, 2000:553-556).

De uma perspetiva teórica, o NPS representa uma importante e viável alternativa, tanto aos modelos gestionários tradicionais, como aos que se lhe seguiram. O resultado é um modelo normativo, comparável aos outros, que reconhece a importância de manter uma preocupação com os padrões legais e políticos, assim como os critérios económicos. Reconhece também que certamente uma preocupação para a cidadania democrática e do interesse público não foi totalmente perdido, mas foi subordinada, defendendo que numa sociedade democrática a preocupação pelos valores democráticos deve ser primordial e influenciar decisivamente a maneira de pensar sobre os sistemas de governança. Valores como a eficiência e a produtividade não devem ser abandonados, mas devem ser colocados no contexto mais amplo da democracia, da comunidade e do interesse público, acima de tudo colocando a democracia em primeiro lugar.

O NPS parece claramente mais consistente com os fundamentos básicos da democracia. Neste sentido, o NPS faz com que o serviço público surja neste contexto de reabilitação da imagem e do papel do Estado na sociedade, não apenas representando novidade, mas sintetizando antes traços de outros modelos que sublinham preceitos como a importância de uma AP dialogante, parceira, garante dos direitos sociais e democráticos e ao mesmo tempo eficaz, eficiente e efetiva (Denhardt & Denhardt, 2001).

1.2.3. As doutrinas da mudança radical⁵: a *New Public Management*

Os choques petrolíferos do final da década de 70 vieram colocar novos desafios aos governos e o modelo tradicional de organização da AP não conseguiu introduzir as inovações necessárias para lidar com a crise que existia na altura (Oliveira Rocha, 2001; Araújo, 2007:2). Os problemas resultantes dessas crises levaram à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais, dada a dificuldade intrínseca da AP, por cristalização e por imobilismo, em lidar com novas necessidades. Deste enquadramento que resultou em evidentes

⁵ Expressão utilizada por Pollitt (Pollitt, 2009: 207)

reflexos no Estado e organizações públicas, surgiram as condições que proporcionaram o desenvolvimento dos ideais da *New Public Management* (NPM). Segundo Oliveira e Rocha, o conceito de NPM não significou o aparecimento de ideias novas⁶, mas apenas a substituição do aparecimento de ideias novas por processos e técnicas de gestão da esfera empresarial (Oliveira Rocha, 2001). Dentro da resposta idealizada pela corrente NPM verificaram-se certos pressupostos que, no geral, pretendiam “reescrever o código genético da AP de forma a aumentar a capacidade de alavancagem” (Osborne, 2007).

A NPM é influenciada pelas teorias da escolha pública e o “*managerialismo*” (Aucoin, 1990; Wright, 1998), apresentando-se aos olhos dos políticos⁷, sobretudo da ala de direita, como a melhor solução para os novos desafios colocados à AP (Araújo, 2000; Mozzicafredo, 2001). A somar a estas explicações, Hood (1991) expõe quatro explicações alternativas: primeiro, a NPM foi um produto imprevisível de sucesso no pensamento ocidental; segundo, a NPM como um fenómeno de “culto de carga”, a ideia que o sucesso substantivo pode ser ganho pela prática de uma espécie particular de ritual; terceiro, o surgimento da NPM através da atração dos opostos (tradição germânica *versus* tradição anglo-saxónica); quarto, a NPM como uma resposta a um conjunto especial de condições sociais no período de paz a seguir à II guerra mundial, e o período de crescimento económico que o acompanhou (Hood, 1991:6-8).

A aplicação prática dos princípios teóricos traduziu-se em estratégias seguidas pela NPM que revelaram sobretudo pela implementação de técnicas do sector privado, cortes orçamentais, privatização, contratação de serviços, indicadores de desempenho, gestão por objetivos, conceito de cidadão-cliente, *agencificação*, redução de tarefas prestadas pela AP, tentativas de abrandar ou reverter o crescimento do governo em termos de despesas públicas e *staff*, desenvolvimento de tecnologias de informação, na produção e distribuição de serviços públicos que se enquadram no modelo de reforma gestor (Gruening, 1998; Mozzicafredo, 2001; Araújo, 2007; Hood, 1991; Guy Peters, 2001: 44-49). Contudo, a questão que permanece

⁶ Segundo Bowrey *et.al* (2017) a tentativa de alterar a cultura do sector público de forma a aproximá-la dos resultados *manageriais* tem mais de 200 anos, não sendo um fenómeno novo, recorrendo à expressão de Frederickson (1996) “*old wine in new bottle*”.

⁷ Em relação à questão da relação das reformas do NPM com as ideologias políticas Esposito, Ferli & Gaeta (2017) encontram padrões: no norte da Europa as reformas da NPM podem não ter sido baseadas em questões ideológicas, mas como um conjunto de técnicas; no sul da Europa os autores sugerem que os reformadores adoptaram uma retórica *managerialista* de forma a conformar simbolicamente as pressões institucionais externas. Com respeito à relação entre as reformas da gestão pública e os partidos políticos, as primeiras estão desconectadas da vida partidária, contudo, parecem terem vindo a ganhar um maior “perfil político” ao longo do tempo.

é se os papéis e o desempenho dessas entidades asseguram um serviço de qualidade e se efetivamente minimizam a despesa pública (Pitschas, 1993:650-651).

Estas medidas foram vistas como a solução e a respostas aos problemas económicos e sociais e, sobretudo, foram vistas como uma forma de se alcançar uma maior eficiência e eficácia na AP, instalando-se a crença que a gestão do sector privado é superior à do sector público⁸, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem (em maior ou menor grau, mas incontornavelmente) controladas pelo poder político (Madureira & Rodrigues, 2006).

Se à NPM falta um único “manifesto”, as ideias dos seus críticos estão igualmente dispersas por várias fontes e pelos ideais do pós-NPM (Hood & Peters,). Uma das primeiras críticas é a de que a NPM é extravagante, mas não tem substância, e nesse sentido um verdadeiro produto do estilo de consciência da década de 80. A segunda crítica é que a NPM “danificou” o serviço público sendo ineficaz na sua habilidade de provisionar serviços a custos por unidade de serviço mais reduzidos. A terceira crítica é a de que a NPM, apesar de dizer defender o bem público de serviços públicos mais baratos e melhores para todos, é verdadeiramente um veículo para vantagens particularísticas. A quarta linha de críticas é o facto de a NPM ser apresentada como sendo universal (*one size fits all*). A quinta linha de críticas é que as organizações pós-burocratas (na qual a NPM está incluída) apesar de apresentarem benefícios (flexibilidade, rapidez, eficiência, inovação), tendem a produzir processos de tomada de decisões “ahistóricos”, verificando-se casos de amnésia organizacional e impaciência na formulação de políticas, contudo, essas consequências por vezes não são pretendidas (Hood, 1991; Hood & Guy Peters, 2004; Hood, 2009).

A NPM é, ou foi, uma moda, mas apesar disso países como a Alemanha e os países do norte da Europa foram tímidos em aplicar os seus princípios sendo a convergência global para com este modelo questionada por alguns autores, sendo aliás considerado um “mito útil” (Pollitt, 2001; Golfinch & Wallis; Pollitt e Bouckaert, 2011). Assim, o correto será dizer que a experimentação tem variado de país para país dependendo das ambições dos reformadores, contudo, uma vez aceite a NPM é difícil de reverter sobretudo se pensarmos na questão da privatização e da descentralização. Segundo Pollitt o que se aprendeu com a onda inspirada pela

⁸ Boyne (2002) conclui que as gestões públicas e privadas não são assim tão diferentes no que diz respeito a alguns aspectos fundamentais. O autor não argumenta que não existem diferenças, porque existem, argumenta sim que existem poucas evidências para que se deva rejeitar a aplicação de práticas do sector privado que demonstrem ser bem-sucedidas ao sector público.

“anglo esfera”, nomeadamente a NPM, não deve ser desperdiçado diz recorrendo a uma expressão inglesa: “*the baby should not be thrown out with the bathwater*” (Pollitt, 2015: 6-12) porque, de facto, a NPM pode funcionar⁹.

O declínio da anglo esfera permite, segundo Pollitt (2015), uma libertação e que deve ser aproveitado o espaço cedido para trazer várias ideias e práticas ao mesmo debate. Esse espaço deve ser povoado de diálogos entre diferentes tradições, conduzidas com respeito mútuo e curiosidade, devendo-se reconhecer as fraquezas, contradições e limitações que habitam em todos os conjuntos de prescrições administrativas. A tarefa não será fácil, e o caminho sedutor de “*one best way*”, não deve ser subestimado. Apesar disso, o mais descuidado é não se identificar o que falhou nem se retirar as devidas ilações daquilo que é um processo natural de aprendizagem, errar (Antunes, 2007: 406- 407).

1.2.4 O Neo-weberian State

O movimento mais importante de reforma tem sido sem dúvida a NPM (Drechsler, 2009: 8-9). Mas no que resultaram as medidas da NPM? Empiricamente as “*catch words*” da NPM não foram cumpridas: as “hierarquias achatadas” são uma questão de adequação e dependem da sua aptidão total no contexto; tratar os cidadãos como clientes de *take-away* prejudica os seus direitos de participação e deveres, prejudicando também o Estado; a abolição dos sistemas de carreira, no que diz respeito ao vínculo de emprego público, levará geralmente à erosão da capacidade administrativa; a despolitização e assim a “des-democratização” leva a um retrocesso e a um regresso ao “burocrata imperial”; e o outsourcing provou ser excessivamente dispendioso (Drechsler, 2009: 10).

Mas os países da Europa continental seguiram um processo de reforma distinto, o qual ficou conhecido como *Neo-Weberian State* (NWS), este modelo não representa uma soma do modelo burocrático weberiano e da NPM (Pollitt & Bouckaert, 2011: 119), representa sim o contra modelo da NPM (Drechsler, 2009). O NWS é entendido como um modelo empírico-analítico e não um modelo normativo. É um modelo perfeito para uma sociedade baseada na inovação, ao contrário da NPM, uma vez que se exige uma AP de “alta qualidade” para implementar, sendo que o *e-governance* e o NWS podem também reforçar-se mutuamente, por

⁹ Dan & Pollitt (2014), concluíram que, de uma forma geral, as reformas NPM funcionaram em alguns países da Europa central e de leste, apesar disto, os autores reconhecem várias limitações a estas conclusões. Este artigo não tinha como objectivo verificar que reformas tiveram sucesso ou se tinham falhado.

fim, o modelo de NWS é o melhor modelo para a AP em tempos de crises financeiras ou pelo menos durante as crises quer se goste ou não do Estado, o seu “regresso” à economia em 2008 significou que o sistema não pode funcionar sem uma função pública genuinamente competente e motivada e um Estado presente (Drechsler, 2009:14-15). No geral o NWS é caracterizado por pretender modernizar o aparelho de Estado tradicional para que este se torne mais profissional, eficiente e mais *responsive* para com os cidadãos, para isto o Estado deverá permanecer o “ator principal” admitindo-se também alguns métodos do sector privado, de forma a garantir a coordenação a autoridade é exercida através de uma hierarquia disciplinada de funcionários imparciais (Dreschler & Kattel, 2008; Lynn, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2011).

As características do NWS são-nos apresentadas por Pollitt e Bouckaert (2011:118-119) que dividem entre elementos “neo” como: ir ao encontro das necessidades e desejos dos cidadãos aplicando a criação de uma cultura profissional de qualidade e serviço; complementar o papel da democracia representativa e a representação direta das visões dos cidadãos; modernização das leis relevantes para encorajar um maior foco em se alcançar resultados em vez de meramente seguir os procedimentos corretamente; profissionalização dos serviços públicos para que o burocrata não seja apenas um especialista da lei, mas também um gestor profissional focado em ir ao encontro das necessidades dos cidadãos. E os elementos weberianos são: a reafirmação do papel do Estado como o principal facilitador de soluções para as novas problemáticas emergentes; a reafirmação do papel da democracia representativa como elemento legitimador dentro do aparelho do Estado; a reafirmação do direito administrativo em preservar os princípios básicos pertencente ao relacionamento cidadão-Estado; e a preservação da ideia de um serviço público com status distinto, cultura, termos e condições.

Em relação ao processo de como o conceito de NWS nasceu na Europa continental, este baseia-se em três premissas (Pollitt & Bouckaert, 2011): manter o Estado como quadro de referência primário; usar a lei e o Direito como instrumento direção da estrutura; e não fazer experiências com o Estado, a administração e outros assuntos tão importantes. Primeiro, os Estados continentais aceitam um Estado forte e tentam modernizá-lo, ao contrário dos países anglófonos. Segundo, o NWS tem origens empíricas claras, recentemente o conceito também obteve um forte significado normativo para os países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (ex: Europa central de leste), onde serve de lembrança crítica que, antes da modernização da AP, é necessária uma AP weberiana que possa ser modernizada, e que exista uma ligação clara entre crescimento económico sustentado e a AP weberiana. Terceiro, como o NWS é um conceito com facetas empíricas e normativas claras, torna-se evidente que o

próprio conceito de modernização na AP (e o NWS é parte deste processo) precisa de um desenvolvimento teórico sério, aliás, o próprio conceito de modernização administrativa deve ser clarificado (Drechsler & Kattel, 2008).

O NWS pode não ser o futuro, pelo menos não em todas as administrações, mas a NPM, enquanto deixou de ser, em muitos casos, uma opção viável (Drechsler & Kattel, 2008). Os críticos para com o NWS afirmam que este modelo é demasiado próximo da NPM, contudo, esta “proximidade” pode se justificar pelo facto de comportar certos elementos considerados positivos da NPM, mas numa fundação weberiana (Drechsler & Kattel, 2008; Pollitt & Bouckaert, 2011). De facto, o que se verifica é um confronto NPM *versus* NWS, um confronto que se desdobra noutras frentes sendo também um confronto entre Estado mínimo e um Estado forte, entre a flexibilidade e a estabilidade, entre a desregulação e a regulação, entre proximidade ao mercado ou não, entre a fragmentação e a unidade, e por fim, entre os valores democráticos e os valores tecnocráticos.

1.3. Reformas administrativas

O conceito de reforma administrativa tem sido alvo de várias definições nos últimos anos, não existindo um consenso em relação a uma única definição. Contudo, existem três ideias comuns às várias definições: um esforço deliberado e intencional; alteração de processos, estruturas e desenhos organizacionais; melhorar, ajustar, modernizar e aumentar a qualidade da AP e dos seus componentes (Laguna, 2009). Por outro lado, Caiden (1991), refere também dois objetivos dos processos de reforma: primeiro melhorar as práticas existentes; segundo substituição do modelo de gestão pública.

As reformas administrativas, tidas como variável dependente, são fortemente moldadas pelo contexto político, assim como pelos anteriores arranjos entre as elites políticas, corpo de funcionários públicos e sindicatos da AP. As reformas administrativas representam também eventos de retórica e de simbolismo onde os valores prevalentes orientam os processos de reforma (March & Olsen, 1983: 288-290). Segundo Vicente Wright (1998) existem certos fenómenos políticos ilustrados pelas reformas administrativas fenómenos¹⁰ esses oferecem algumas das pistas essenciais para um entendimento dos paradoxos das reformas administrativas (Wright, 1998). O conjunto de paradoxos gerado em redor das reformas

¹⁰ Exemplo: as reformas mais radicais foram introduzidas nos países com menor necessidade de serem reformados; reformas que são introduzidas para reduzir custos, mas que por vezes podem ter o efeito contrário; reformas radicais que têm sido implementadas pretenderem reduzir o papel do Estado, mas se não existisse um Estado forte elas também não poderiam ser implementadas.

administrativas são transitórios por natureza, outros limitam-se a um só país, e alguns podem ser mais aparentes do que reais. As reformas administrativas são também influenciadas pelas tradições administrativas. Em relação a este tópico os autores Painter e Guy Peters (2010) identificam quatro tipos de tradições: a tradição anglo-americana, a napoleónica, a germânica e a escandinava. Estas tradições são de alguma forma uma espécie de grande modelo (Pollitt & Bouckaert, 2011), são modelos do passado ainda incorporados nas instituições, procedimentos e formas de pensar dos agentes públicos.

Do ponto de vista dos valores atendidos e do nível afetado (poder central, local, regional, etc), as reformas podem ser também distinguidas em dois tipos (Hood, 1991; Toonen, 2003): reformas institucionais e reformas económicas-*manageriais*. As reformas institucionais dizem respeito ao fortalecimento da operação institucional, mecanismos de controlo, e aos direitos de cidadania; rever as estruturas centralizadas da organização do estado; despolitizar áreas sensíveis das reformas (recrutamento, direitos, e autoridades independentes); e democratizar as relações administrativas com a sociedade. Por outro lado, as reformas económico-*manageriais* tem como principal valor a *responsiveness* à qual as reformas económicas e manageriais (liberalização do mercado, privatizações e mudanças na gestão de recursos humanos, *managerialismo*, *agencificação*, e provisão de serviços) estão numa relação mais estreita.

Por último, referir um fator externo que, por vezes, está associado aos processos de reformas administrativas, as crises económicas e financeiras. Estas crises globais lançaram muitos países numa era de austeridade e corte da despesa pública. Historicamente a relação entre as reformas administrativas e os episódios de austeridade financeira tem sido variável, os dois não estão necessariamente ligados (Pollitt & Bouckaert, 2011: 26-27). De fato, as implicações da austeridade financeira nas reformas administrativas são ambíguas: em alguns aspetos, a austeridade facilita a reforma ao criar uma atmosfera em que se torna possível considerar reformas mais radicais do que normalmente seria admissível. No entanto, na maioria dos aspetos, a austeridade torna a reforma mais e não menos difícil pois pode levar a uma precipitação de "solução rápida" sem o devido diagnóstico da realidade (Pollitt, 2011; 2013).

Em conclusão, o que está em causa, na perspetiva das reformas da AP, diz respeito às funções que se entendem dever ser da sua competência, sendo que as funções resultam do modelo de Estado que se entende adequado. O conflito surge na questão de definir quais são as funções que competem ao Estado (Mozzicafredo, 2007:10). O facto de ser necessário equacionar a reforma da AP no contexto da articulação com a reformulação das funções do

Estado não indica que exista uma relação causa e efeito, apenas significa que a reforma da AP, naquilo que é significativo, necessita de ser pensado com alguma articulação de forma a existir um mínimo de coerência que se exige a este processo (Mozzicafredo, 2007:36), de forma a evitar erros (intencionais ou não) e, quando surgirem, seja possível colmatá-los (Spanou & Sotiropoulos, 2011; Pollitt, 2013).

1.3.1. As reformas do território: mais do que um processo, uma mudança

Qualquer processo de mudança encontra resistência no contexto onde se desenvolve, não só pela existência de diferentes interesses e por vezes uma cultura do antagonismo e do conflito, cuja influência e posição poderá resultar prejudicada pela alteração ao estado de coisas que se pretende introduzir, como também porque a mudança implica uma alteração de estruturas por vezes com elevado valor simbólico, e de rotinas estabelecidas ou padrões de comportamento que são familiares, aos quais os diversos intervenientes no processo político mantém um elevado grau de adesão e habituação (Hall & Taylor, 1996).

Os institucionalistas históricos conceptualizam a relação entre a instituição e o comportamento individual, destacando as assimetrias de poder associadas, como a operação e desenvolvimento de instituições, e tendem a ter uma visão do desenvolvimento institucional que enfatiza a *path-dependency* (dependência de percurso) e as consequências não pretendidas (Hall & Taylor, 1996: 938; Kickert & Van der Meer, 2011a). A *path-dependency* divide o fluxo dos eventos históricos em períodos de continuidade (Mahoney, 2000) caracterizados por *critical juncture* (conjunturas críticas), ou seja, momentos em que a mudança toma lugar criando um “*branching point*” da qual o desenvolvimento histórico move-se para um novo caminho (Peters, Pierre, & King, 2005; Hall & Taylor, 1996). Abandonar o percurso anteriormente iniciada acarreta custos, que aumentam com o tempo, pelo que a atitude racional a tomar consiste em manter-se no caminho anteriormente iniciado (Pierson, 2000: 251-252).

Em suma, a mudança a nível das políticas pode ser classificada numa escala de amplitude delimitada por dois extremos: ou uma série de pequenas mudanças graduais e incrementais suscetíveis de levar a uma mudança efetiva e transformadora a longo prazo; ou um cenário de estabilidade e equilíbrio a longo prazo que pode ser interrompido por uma mudança radical e súbita, motivada por um choque exterior.

1.3.1.2. As tendências das reformas territoriais na Europa

Durante a segunda metade do século XX, na Europa ocidental, o Estado social e o fenómeno de urbanização foram fatores que conduziram a reformas territoriais no sentido de se aumentar a dimensão das autarquias locais. O primeiro porque devido à expansão das responsabilidades assumidas pelo Estado, muitos governos depararam-se com um obstáculo estrutural para a transferência da responsabilidade de prestação de serviços para as autoridades locais, o que serviu de estímulo à constituição de unidades locais maiores justificando-se que, em termos populacionais, seria possível tirar partido de economias de escala (Tavares *et.al*, 2012; Koprić, 2012: 1181; Kjellberg, 1988; Wollmann, 2000, 2004; Swianiewicz, 2010). Em relação à urbanização, esta colocou as cidades sob pressão para a prestação de serviços públicos. Como alguns governos locais eram incapazes de prestar tais serviços, dada a sua pequena dimensão (Tavares *et.al*, 2012: 4), verificava-se a necessidade de criarem municípios maiores, capazes de prestar um maior número de serviços e lidar com a sua complexidade de forma mais eficiente através de equipas de planeamento mais profissional, eleitos locais a tempo inteiro e uma maior disponibilidade de recursos financeiros (Bennett, 1989; Boyne, 1996; Dollery & Crase, 2004).

As explicações para as reformas territoriais que assentam na urbanização e no crescimento do Estado Providência têm uma natureza económica, uma vez que justificam as agregações de municípios pelas suas potenciais consequências positivas ao nível da eficiência. O argumento é relativamente simples e direto: os países que enfrentaram a urbanização e o crescimento do Estado social mais precocemente foram também os que mais cedo promoveram reformas territoriais.

Segundo autores como Kuhlmann e Wollmann (2011: 479-494) e De Ceuninck *et al.* (2010: 803-822), os processos de reorganização administrativa do território compreendem uma dimensão horizontal e uma dimensão vertical. A dimensão horizontal trata-se de saber qual a opção a adotar em relação às autarquias locais e qual a dimensão do território que permita ganhos de escala com vista a uma mais eficiente provisão de bens e serviços públicos, sem que com isso se perda a ligação próxima aos problemas locais que caracteriza a ação destas entidades administrativas. Por sua vez, a dimensão vertical diz respeito à distribuição de competências entre as várias entidades administrativas com intervenção sobre o território (o Estado, as regiões

e as autarquias locais) e, de igual modo, à repartição de recursos que permitam assegurar o seu exercício, em dinâmicas e contextos de descentralização ou centralização¹¹.

Os autores Page e Goldsmith (1987) e Norton (1994) detetam a existência de duas tradições de reforma administrativa: a tradição dos países do norte da Europa e a tradição dos países do sul da Europa. Segundo a tradição dos países do norte da Europa as autarquias locais dispõem de um maior número de competências e existe uma separação mais clara entre a administração local e central. O contexto é mais propício à agregação de autarquias locais em unidades territoriais de maior dimensão, sendo que a estratégia de reforma assenta na expansão e fortalecimento da sua base espacial e demográfica, e na melhoria da sua capacidade administrativa e operacional, estando associado à participação das autarquias no desenvolvimento do Estado-providência nestes países. A visão sobre o papel das autarquias locais é essencialmente funcionalista e pragmática, sendo estas caracterizadas como prestadoras de serviços e bens públicos. O seu papel de instituições representativas da comunidade local e de representação dos cidadãos no processo de decisão política é relativizado, como resultado, é menor a resistência à reorganização territorial e à agregação de autarquias.

Em contraposição a este padrão de reforma está a tradição dos países do sul da Europa, em que a governação assume um cariz mais centralizador e localista. Aqui, as entidades de governo local dispõem de uma quantidade mais reduzida de competências próprias e estão sujeitas a um maior controlo do governo central. Existe também uma maior identificação dos cidadãos com o território onde vivem e com as instituições do poder político que representam esse território. Nestes países é também comum os autarcas terem um acesso mais direto ao governo central devido à possibilidade de se acumularem mandatos autárquicos e parlamentares. As características institucionais deste padrão dificultam a ocorrência de processos de agregação e a realização de reformas que afetem a dimensão territorial das autarquias, propiciando o recurso a arranjos institucionais alternativos, como sucede em França, em que as autarquias de reduzida dimensão encontram forma de contornar as dificuldades

¹¹ A descentralização surge associada a diferentes racionalidades da atuação pública: uma reação ao planeamento centralizado e um desejo de maior democracia na governação (Reino Unido), um incentivo à modernização administrativa e à inovação (Suécia) ou ao aumento da eficiência da ação governativa (Holanda), ou como reação a uma experiência histórica negativa (Alemanha) (De Vries, 2000). As vantagens e desvantagens da descentralização e a determinação do seu alcance são matéria de debate, sendo comum um mesmo argumento ser favorável quer à centralização, quer à descentralização (Charbit, 2011; De Vries, 2000). Analisando a tensão entre centralização e descentralização, De Vries (2000) conclui que a opinião dos líderes políticos é mais favorável à descentralização em países de maior dimensão, sendo a necessidade de descentralização menos sentida em países de menor dimensão e naqueles em que existe uma satisfação com o enquadramento institucional existente.

técnicas e financeiras à sua sustentabilidade através da cooperação intermunicipal (De Ceuninck *et.al*, 2010).

A tradição dos países do sul europeu é também denominado de modelo patrocinador (Bilhim, 2004), na qual, os eleitos locais utilizariam as suas “máquinas” para distribuir determinados favores aos apoiantes, tais como, empregos ou outros benefícios e como retribuição recebiam destes apoiantes um voto a seu favor, mas também a satisfação dos interesses locais através da prestação de bens/serviços públicos. Com a democracia este modelo patrocinador atenuou-se, tornando o modelo português de gestão autárquica próximo dos paradigmas do norte da Europa e dos EUA, contudo, alguns sintomas deste tipo de governo local persistem (Bilhim, 2004; Catarino, Faro & Vargas, 2007). Segundo Kickert (2011b: 806-807), existe uma ideia geral de que os países do sul da Europa possuem um sistema de valores de pendor mais individualista, apontando como explicações a fraca cultura cívica e reputação do aparelho burocrático, o baixo *status* social dos funcionários públicos, a aversão ao Estado e desconfiança na política.

Por sua vez, na sua abordagem às reformas territoriais na Europa, Koprić (2012) caracteriza-as de três formas: as pró-consolidação, as pró-democracia e as tradicionalistas. De acordo com este autor muitos países da Europa Ocidental consolidaram a sua organização territorial na segunda metade do século XX, com o objetivo de fortalecer e racionalizar as suas unidades locais muito fragmentadas. Por outro lado, no final dos anos 90, os países da Europa do Leste, com o fim dos regimes comunistas, fomentaram o processo de democratização através da fragmentação dos seus governos locais, criando municípios menores a fim de torná-los mais próximos dos cidadãos legitimando a democracia direta e a autonomia local (Swianiewicz, 2010). Por último, no grupo tradicionalista estão os países que mantiveram as suas estruturas locais inalteradas, favorecendo a estabilidade institucional e mudanças gestionárias, como foi o caso da França, Espanha, Itália, Portugal, Suíça, Irlanda e Polónia.

Atualmente, a reforma territorial está de volta às agendas políticas de vários países da Europa¹². As iniciativas de reforma administrativa e de reorganização territorial no âmbito do governo local passaram a prosseguir objetivos como: a obtenção de poupanças económicas, promovendo a eficiência na utilização de recursos; a simplificação territorial e funcional, promovendo a clarificação das competências de cada entidade administrativa com intervenção sobre uma determinada realidade territorial e evitando a sobreposição da intervenção de cada

¹² Consultar anexo B

uma delas; ou a promoção de valores políticos como a descentralização e a proximidade aos cidadãos (Vetter e Kersting, 2003).

1.3.1.2. A dicotomia: agregação - fragmentação

A reestruturação do sistema das autarquias locais baseada numa diminuição significativa dos municípios, através da agregação de municípios, tornou-se numa realidade na grande maioria dos países da Europa na segunda metade do século XX (Koprić, 2012: 1175). Estas reformas eram sustentadas por teorias económicas que tentam definir uma dimensão ótima onde os benefícios marginais igualam os custos marginais (Martins, 2001: 46), contribuindo deste modo para economias de escala (Mouritzen, 1989: 661-688), que só podem ser conseguidas em governos locais de maior dimensão (Swianiewicz, 2010). O argumento seria que a prestação de serviços por autoridades locais de maior dimensão proporcionaria não só a criação de economias de escala e verificar-se-ia uma maior disponibilidade de recursos financeiros, mas ao mesmo tempo eleitos locais passariam a estar a tempo inteiro (Kjellberg, 1988; Wollman, 2000; Bennet, 1989; Boyne, 1996)

Mas, embora percebida como uma forma de obter ganhos de eficiência e de reduzir custos, a agregação de autarquias nem sempre consegue alcançar este objetivo, ou, pelo menos, acarreta riscos que podem não compensar os ganhos de eficiência esperados. Existe uma tendência para avaliar os benefícios em termos económicos e os custos em termos qualitativos, o que leva a que, na generalidade dos casos, se subestimem os custos e se sobrevalorizem os benefícios (Teles, 2014). Por exemplo, uma reorganização territorial no sentido da agregação pode resultar em custos de transição que não são recuperados (Chisholm, 2002); por outro lado, pode ter consequências negativas a curto prazo para a sustentabilidade financeira das autarquias locais (Andrews, 2013); e ainda os custos do ponto de vista democrático (Copus, 2006). Assim, embora não exista consenso quanto ao tamanho adequado das autarquias locais, um maior tamanho pode implicar efeitos negativos consideráveis (De Ceuninck *et.al*, 2010).

Segundo o modelo de *Tiebout*, a fragmentação proporciona uma redução de custos devido à competição entre governos locais. Este autor (Tiebout, 1956) investigou quais os fatores que determinam um nível ótimo de despesas públicas, determinando a competitividade, através da fixação de impostos, e a descentralização territorial como fatores importantes. No entanto, Rodrigues *et.al* (2011) refere que os pressupostos descritos por Tiebout são difíceis de apurar no contexto português porque pressupõe a mobilidade dos cidadãos eleitores, uma perfeita informação para os cidadãos poderem avaliar as alternativas e que exista um tamanho ótimo em termos populacionais para cada unidade territorial para verificar o modelo de Tiebout.

Na perspetiva de Tavares, *et. al.* (2012: 2) os efeitos da fragmentação metropolitana sobre as despesas locais foram examinados por vários autores e concluiu-se que a fragmentação territorial e a concorrência no governo local diminuem as despesas devido a uma provisão de serviços mais eficiente atribuída ao “efeito Tiebout”. No entanto referem que com a fragmentação aumentam as transferências de capital para os governos locais, algo que vai contra o ME (pontos 1.14 e 1.29). O estudo de Tavares *et. al.* (2012) apoia, através da evidência empírica, as recomendações de agregação acordadas com a *troika*, contudo, alerta que a reforma deve ser acompanhada por uma revisão das funções atribuídas aos governos locais.

Contrariamente aos defensores da agregação, existem os que defendem a fragmentação como fator essencial para produzir níveis de concorrência maiores entre os governos locais, para gerar menores custos na produção de serviços, obter uma melhor democracia, aumento da eficiência governamental e uma melhor adequação entre as preferências dos cidadãos, e os impostos e serviços do governo local (Tavares, 2012: 6). A descentralização resultante da fragmentação territorial tende a ser vista como uma forma de legitimar os governos locais, dando-lhes mais autonomia, ao passo que as tentativas de agregação territorial são vistas como uma violação da autonomia local (Swianiewicz, 2010: 183). Já a fragmentação territorial está relacionada com a defesa de pequenas jurisdições locais e com questões de democracia, ou seja, as comunidades mais pequenas permitem relações mais próximas entre os cidadãos e os seus representantes locais. Na maioria dos países da União Europeia, a taxa participação eleitoral é maior em países com municípios mais pequenos, ou seja, nos municípios mais pequenos os cidadãos interessam-se mais pelos assuntos públicos locais (Swianiewicz, 2002).

A fragmentação territorial e a dispersão que lhe está associada, num sistema de governo local, são caracterizadas pela ineficiência, porque tendem a perder economias de escala na prestação de serviços locais a aumentar os custos médios, a serem ineficientes e a gerar uma duplicação de serviços (Tavares *et.al*, 2012: Hendrick *et.al*, 2011). Por outro lado, a multiplicação de governos locais pode ser considerada como uma forma de melhorar a representação, responsabilidade e participação pública (Tavares *et.al*, 2012). Deste modo, segundo Vetter e Kersting (2003: 11-26), as reformas assentam em dois princípios fundamentais: a melhoria da democracia local e uma melhoria da eficiência local, sendo que os dois princípios por vezes parecem ser quase antagónicos.

Procurando uma “terceira via”, Koprić (2012: 1183-1186) apresenta possíveis alternativas como: a cooperação intermunicipal; a criação de formas de qualificação profissional e administrativa local (serviços administrativos comuns a vários municípios); diferenciação

jurídica do status dos municípios: urbano, rural, grande e pequeno; prestação de serviços locais através do setor privado e organizações sem fins lucrativos; níveis de governo intermédios (os governos de nível intermédio são essenciais em estruturas fragmentadas, mesmo em pequenos países); promover a participação dos cidadãos e o reforço das formas de democracia direta, incluindo exploração de tecnologias de informação e comunicação para a promoção da democracia; formas de descentralização submunicipal, como por exemplo, distritos urbanos ou concelhos de bairro nas grandes cidades, comités territoriais, freguesias ou distritos locais no resto do país; descentralização fiscal e funcional; privatização de serviços locais; entre outros exemplos.

1.3.1.3. O tamanho ideal na definição das circunscrições territoriais

Uma das primeiras questões críticas numa reforma administrativa local é vencer o desafio de escala encontrando a dimensão do território onde se desenrola a governação autárquica que demonstre ser a mais eficiente, ponderados os custos económicos e sociais identificados. Segundo Keating (1995) a dimensão territorial do município depende significativamente da identidade local e de características intrínsecas diferenciadas, tornando impossível a determinação de uma escala ótima, sendo por vezes uma questão de circunstâncias locais e de juízos de valor do observador.

Mas a questão do tamanho ideal dos governos locais confronta-se com vários fatores, tais como: a vontade política de descentralizar ou centralizar um país; capacidades multidimensionais das unidades locais; a demografia, a estrutura e a alteração do tamanho dos governos locais; as características do território; a história das instituições locais; as normas europeias sobre governo local; e a necessidade de capacidade de resposta e a acessibilidade dos cidadãos a organismos locais (Koprić, 2012: 1178).

As reformas não são algo novo, tornando-se inevitáveis em determinados momentos históricos de um país. Contudo, na medida em que existem diversos fatores que variam no tempo, não existe um modelo único e definitivo para os territórios, mas sim um modelo com validade temporal limitada. Deste modo, e segundo, o facto de uma maior escala de determinado território ser mais eficaz do que uma menor escala, por vezes, resulta de uma determinada subjetividade e arbitrariedade quando se procura determinar as vantagens e inconvenientes associados aos diferentes tamanhos dos municípios que são propícios a

diferentes objetivos, podendo estes ser representados por determinada ideologia ou interesses (Muzzio & Tompkins, 1989: 95; Keating 1995: 117).

1.3.1.4 A implementação das reformas territoriais

As reformas territoriais são muito difíceis de implementar, dada as limitações estruturais dos governos locais, o grau de inércia entre as instituições existentes e todo um conjunto de agentes interessados em defender o *status quo* (Tavares e Camões, 2008). As reformas trazem mudança, logo é necessário analisar a conjuntura de determinada sociedade para garantir o sucesso da mesma podendo ser aplicadas em duas fases: primeiro, adotando critérios a ser respeitados por cada unidade de governo, permitindo assim, passar depois para uma reorganização dos governos locais a partir da base, tendo em conta esses mesmos critérios; segundo, quando numa primeira etapa os governos locais são obrigados a cooperar com outras comunidades isto permite criar laços de confiança entre os atores, que conduzirá à obrigatoriedade de implementação da consolidação territorial (Swianiewicz, 2010: 194-195).

No que diz respeito à implementação de processos de agregação de governos locais o *Local Government Amalgamation Guide* (2013: 7-19) fornece algumas indicações como: o papel do funcionários no processo através de aspetos como uma comunicação regular e acesso à informação durante o processo de fusão para que não perda tempo com especulações, o seu empenho e vontade para se alcançar o sucesso, a manutenção dos padrões de prestação de serviços e a capacidade de lidar com as crescentes exigências da agregação; por outro lado são relevantes aspetos como a identificação dos custos inerentes ao planeamento da agregação, o respeito pelo governo local resultante da agregação, o desenvolvimento de um plano para o futuro enquanto prioridade absoluta e o envolvimento de todos os *stakeholders* na agregação (funcionários do governo local, residentes e não residentes, empresários, eleitos locais, organizações, proprietários e arrendatários, entre outros).

Segundo Paddison (2004: 25-27) para que a implementação de uma reforma territorial seja bem-sucedida: deve ter em conta as preferências e necessidades locais; deve ser conduzida de forma justa, como um processo transparente e relativamente acessível; e deve ser um compromisso, não sendo apenas decidida por uma das elites centrais ou locais. Aqui está implícita a necessidade de consulta pública, como por exemplo, o referendo local.

Por último, para Baldersheim & Rose (2010) o sucesso da implementação de uma reforma depende de fatores como: a capacidade dos *policy entrepreneurs* para definir uma a partir de

um conjunto de opções possíveis; a formação de coligações de interesses por parte dos empreendedores de políticas e impedir que se formem alianças com poder de veto, uma vez que determinados políticos locais sabem que podem perder o seu estatuto de independência, como resultado da reforma territorial; e no contexto institucional deverá estar incluída a possibilidade de várias partes interessadas participarem no processo de tomada de decisão.

As reformas territoriais são eventos relativamente raros e difíceis de concretizar, em alguns casos, décadas e até séculos de história em comum e cooperação e/ou conflito entre comunidades vizinhas, podem ser obstáculos decisivos. A natureza da sociedade civil, a identidade cívica, e a tradição de Estado podem ser determinantes na promoção de reformas territoriais por parte dos governos centrais e/ou regionais (Putnam, 1993; Keating, 1997). Neste aspeto nos países do norte da Europa encontramos um terreno fértil para a ocorrência de remodelações dos governos locais (Loughlin e Peters, 1997), em contraste, os países da tradição napoleónica caracterizaram-se pela reprodução de comportamentos legalistas favoráveis ao reforço de atitudes paroquiais e fronteiras políticas.

Em Portugal, a ausência de democracia minimizou o papel dos governos locais. Quando a democracia foi reestabelecida, a autonomia local e o controlo sobre o território municipal eram tão fundamentais para os defensores da descentralização que qualquer tentativa de agregação era encarada como politicamente intrusiva e indesejável (Salis, 2012).

De seguida no próximo capítulo 2 será exposto o objecto de estudo, as perguntas de investigação, os objetivos, as hipóteses de investigação e o desenho metodológico da dissertação.

CAPÍTULO 2 - OBJETO ESTUDO, PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO, OBJETIVOS, HIPÓTESES E DESENHO METODOLÓGICO

2.1 A Freguesia

Herança de uma divisão eclesiástica do território, as freguesias¹³/ paróquias¹⁴ desempenharam em Portugal, desde a sua génese, uma influência civilizadora ao ocupar e preencher um espaço na estruturação da sociedade e do território (Santos, 1995; Magalhães, 2013). A freguesia era vista como tendo uma origem espontânea e natural, isto é, resultava da íntima convivência dos cidadãos, habitantes de uma certa localidade (Tavares, 1896). No enquadramento da organização administrativa portuguesa a freguesia caracteriza-se não por ser um “pequeno município”, mas antes uma estrutura própria de vizinhos para atender às necessidades destes (Oliveira, 2011a; Oliveira, 2011b). Apesar disto, a freguesia desenvolveu-se de forma diferente nos meios urbanos e rurais, esta dualidade levou Marcelo Caetano a apreciar a freguesia urbana como “uma simples divisão da cidade sem caráter próprio, traçada com intuítos predominantemente administrativos”, e a freguesia rural como algo “espontâneo, tradicional de grande importância social” (Caetano, 2010: 352 citado por Santos, 1995: 96-95).

Com uma história institucional curta, mas com longa radicação na sociedade, apesar da realidade administrativa portuguesa ter sido sempre a dos municípios, as freguesias não encontram muitas outras entidades iguais na Europa¹⁵ (Magalhães, 2013), apesar das *civil parishes* britânicas serem as que mais se assemelham às freguesias portuguesas em termos funcionais (Oliveira, 2013). Mas as freguesias em Portugal são aquelas que apresentam uma maior autonomia a nível inframunicipal (Caballero, 2013).

2.1.1. A evolução do papel da Freguesia: dos primórdios à década atual

Em relação à evolução da freguesia podem ser distinguir cinco períodos: 1.º) desde a ocupação romana até 1830, a freguesia não é ainda uma autarquia local; 2.º) de 1830 a 1878, um período de hesitações, indecisões e substituição rápida de soluções; 3.º) de 1878 a 1933, um

¹³ Deriva das expressões latinas *filin gregis, filigrés*, donde se formaram no português freguês e freguesia” (Santos, 1995:4).

¹⁴ Deriva do termo latino *paroikía* (conjunto de vizinhos ou de lugares), em cuja filiação radica a terminologia paróquia, que no latim, e mesmo ainda no português do século XIX, se ortografava “parochia” (Santos, 1995: 4)

¹⁵ No entanto existem exemplos como: entidades locais menores (Espanha), civil parishes (Reino Unido), seniunija (Lituânia), solectwo (Polónia), circoscrizione di decentramento (Itália), bezirk y ortschaft (Alemanha) e distrito urbano (Espanha).

período de consagração legislativa em que a freguesia se começa a constituir como autarquia local; 4.º) um primeiro período de constitucionalização iniciado em 1933; 5.º) por último, o período atual iniciado com a Constituição de 1976 (Amaral, 1996: 442; Miranda, 2013).

No primeiro período as freguesias eram circunscrições eclesiásticas não faziam parte da organização administrativa civil, mas constituíam as células fundamentais da estrutura social do país. A sua expansão, no que é hoje o território português, deve-se sobretudo ao processo de evangelização, sendo que progressivamente a organização paroquial foi ganhando relevância nas áreas rurais, afirmando-se como grandes dinamizadoras do universo comunitário local (Santos, 1995: 27-29; Freitas do Amaral, 1996: 442-443). De facto, as paróquias foram assumindo funções hoje tidas como pertencentes à AP que foram sendo atribuídas por costume, uma vez que se considerava necessário encarregar alguém de resolver os problemas comuns, contudo, neste período, nunca as freguesias se aproximaram de qualquer forma de poder local formalmente considerado, nunca foram um poder político organizado, juridicamente reconhecido parte das instituições estatais (Santos, 1995: 36; Magalhães, 2013).

O segundo período da evolução da freguesia inicia-se com as revoluções liberais, mais concretamente em 1830, ano em que as freguesias viriam a adquirir alguma notoriedade em termos administrativos através do decreto de 26/11/1830, publicado nos Açores (Angra do Heroísmo). O seu artigo 1.º ditava a constituição de uma junta de paróquia em cada paróquia eclesiástica, nomeada pelos respetivos vizinhos, encarregada de promover e administrar todos os assuntos que fossem de interesse puramente local (Dias da Silva, 2012; Oliveira, 2013: 16-17; Magalhães, 2013; Catroga, 2013). Mas as juntas de paróquia estariam destinadas a ser uma entidade de natureza transitória conhecendo uma evolução atribulada nos primeiros tempos. A reforma de Mouzinho da Silveira (decreto n.º 23, de 16/5/1832) extinguiu-as considerando-as um simples agregado social e religioso, o concelho passava a ser base do poder local.

Mas logo depois o decreto de 28/6/1833, que surge em complemento da reforma administrativa de Mouzinho da Silveira, enunciava as freguesias como elementos da divisão judicial e política (Santos, 1995: 43). Em 1835, a carta de lei de 25 abril no seu artigo 6.º voltou a instituir as juntas de paróquia juntamente com o decreto de 18/7/1835 e com o CA de 1836 de Passos Manuel. Este último que elaborou o essencial do modelo da administração local em Portugal que perdura até hoje, com a divisão em três níveis de administração (freguesias, concelhos e distritos), com a diferença que, ao contrário de hoje na altura, em todos os níveis administrativos existia um representante do governo (Oliveira, 2013).

A diminuição da importância do novo poder paroquial como instância civil começou a ser preparada pela carta de lei de 29/10/1840. Esta declara que as juntas de paróquia deixaram de formar parte da organização administrativa, considerava-se que as juntas de paróquia deveriam ficar fora da esfera da administração geral direta, surgindo um debate de toda a nação contra as juntas de paróquia acusando-as de serem inúteis (Freitas do Amaral, 1996; Santos, 1995:48-49). A substância da lei de 29/ 10/ 1840 veio a ser inserida no CA de Costa Cabral (Santos, 1995: 48), um código com forte pendor centralista que constituiu o documento com maior longevidade no período liberal e que omitiu qualquer referência às juntas de paróquia (Oliveira, 2013; Catroga, 2013). Nas décadas subsequentes, surgiram iniciativas diversas no sentido de incluir novamente a junta de paróquia na estrutura administrativa, por exemplo, a de Almeida Garrett em 1854 (Santos, 1995: 49).

Posteriormente foi elaborada a lei da administração civil de 1867 ou CA de Mártens Ferrão. Este último era centralizador pois reforçava a presença da administração central nos assuntos locais, e descentralizador pois tornava a paróquia a unidade base do aparelho administrativo admitindo igualmente uma maior representação popular (Alves *et.al*, 2011). Com este código surge uma nova unidade administrativa a paróquia civil. A criação das paróquias civis surgia com o objetivo de dar um carácter legal de instituições administrativas ao primeiro elo das organizações populares no país. A sua formação passava a ser resultado da agregação de várias paróquias eclesiais numa só paróquia civil de forma a simplificar a circunscrição territorial (Santos, 1995: 49; Alves *et.al*, 2011). Mas mexer de uma forma tão profunda na divisão do território acabou por ter um grande impacto nos desejos e interesses das populações, o resultado levou a que o CA de Mártens Ferrão durasse apenas 34 dias acabando de forma abrupta e sendo um fator que contribuiu para o episódio da “Janeirinha” a 1 de janeiro de 1868. Mais uma vez se demonstrou que a geração de anticorpos é algo inerente ao processo de reforma (Alves *et.al*, 2011).

O terceiro período da evolução da freguesia inicia-se com o CA de Rodrigues Sampaio (1878) em que as freguesias entraram definitivamente na estrutura da nossa administração local (Oliveira, 2013). Contudo, a agudização da crise financeira do Estado nos finais da década de 1880 veio dar força a posições mais centralistas como foi o caso do CA Luciano de Castro (1886) e de João Franco (1895/96) (Dias da Silva, 2012; Oliveira, 2013). À data da instauração da república, o código de João Franco acabou por ser substituído pelo de Rodrigues Sampaio (1878) que fora o mais favorável às autarquias locais (Santos, 1995: 64). O novo enquadramento

político demonstrou ser mais favorável às freguesias¹⁶ (descentralização administrativa, recuperação da autonomia financeira, a tutela administrativa restringia-se à legalidade dos atos praticados, etc.) (Santos, 1995: 64-66.)

O quarto período da evolução da freguesia inicia-se com a institucionalização do Estado Novo com a Constituição de 1933 e, posteriormente, com o CA de 1936 e de 1940. As freguesias eram definidas, juridicamente, como agregados de famílias, sendo os seus órgãos as famílias representadas pelos seus chefes, e as juntas de freguesia eleitas por aqueles chefes de família. Note-se que a junta de freguesia, constituída por um presidente, um secretário e um tesoureiro, era o único órgão da administração autárquica eleito por sufrágio direto, se bem que não universal (Santos, 1995: 68-69; Dias da Silva, 2012). Curiosamente durante o Estado Novo a possibilidade das freguesias se associarem ressurgiu (algo previsto em legislações anteriores: 1868; 1878; 1886; 1900) sendo aplicável com o intuito de prosseguirem interesses comuns. O código de 1936-40 consagrava a agora famosa figura da “união de freguesias” (Santos, 1995:70-71).

O quinto período de evolução da freguesia inicia-se com a CRP de 1976 que vem reconhecer nos princípios fundamentais um “Estado unitário que respeita na sua organização e funcionamento entre outros a autonomia das autarquias locais” (artigo 7.º). Para além disso a CRP vem consagrar um título dedicado ao poder local (Título VIII) onde desenvolve vários preceitos em relação à constituição, poderes e funcionamento das autarquias locais. Em relação à freguesia, a CRP reconhece para esta a AF e a JF como órgãos representativos sendo o primeiro o órgão deliberativo e o segundo o órgão executivo colegial (artigos 244º, 245º e 246º da CRP). A CRP prevê ainda a possibilidade das freguesias se associarem para a administração de interesses comuns (artigo 247º) e a delegação de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade em organizações de moradores (artigo 248º).

Outro momento de destaque foi a assinatura da Carta Europeia do Poder Local que vem reforçar a existências das autarquias locais ao considerá-las, no seu preâmbulo, como “um dos principais fundamentos de todo o regime democrático”. Consequentemente, este documento consagra no seu 2.º artigo o “fundamento constitucional e legal da autonomia local” considerando no seu artigo 3.º autonomia local como “o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no

¹⁶ A freguesia chega a ser oficialmente denominada como paróquia civil (lei n.º 88, de 7/8/1913), mas depressa se volta à designação de freguesia (lei n.º 621 de 23/6/1916)

interesse das respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos”. Este é um documento que no essencial procura reconhecer a importância das autarquias locais e garantir a sua existência e autonomia. Curiosamente, em relação à proteção dos limites territoriais das autarquias locais o artigo 5.º diz-nos que “as autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita”.

A existência da freguesia enquanto autarquia local encontra-se constitucionalmente assegurada, contudo, o caminho iniciado em 2011 com a veio colocar algumas dúvidas quanto a isto, já Santos (1995: 99) alertava que o “retalhamento do mapa administrativo”, em 1982, atentava contra a viabilidade da freguesia, uma vez que muitas seriam “extintas ou compelidas a associarem-se entre si (...) num futuro não muito distante”, isto porque segundo o autor não existiriam condições para a sua subsistência e seria difícil encontrar pessoas para servirem nos seus órgãos. De facto, a questão territorial é muito sensível. Na esmagadora maioria das freguesias do país os limites que chegaram à época contemporânea são meramente consuetudinários, não estando documentados e em certos casos a decisão ficava ao critério dos próprios moradores (Santos, 1995: 30-32). E como vimos com o CA de Marténs Ferrão, as tentativas de alteração das circunscrições territoriais das freguesias sofrem grandes resistências.

A reforma iniciada em 2011, conhecida como “reforma Relvas” devido ao seu principal promotor, o então Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Miguel Relvas. Esta reforma avançou porque foi enquadrada numa janela de oportunidades ou numa conjuntura crítica que permitiu que esta reforma fosse implementada.

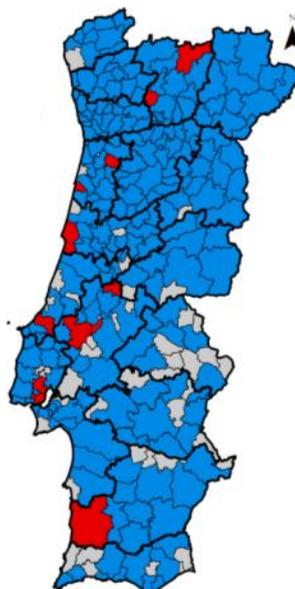
2.2. Apresentação do objeto de estudo: a “Reforma Relvas”

A 17 de Maio de 2011, na sequência do pedido de assistência financeira a Portugal apresentado pelo Governo Português, foi assinado entre Portugal, o BCE, a CE e o FMI o documento que ficou mais conhecido como Memorando de Entendimento (ME). Este último é um documento que estabelece um conjunto de medidas a que o Governo se obriga a adotar como contrapartida pela assistência financeira.

Sobre a organização administrativa, o ME prevê como medidas para aumentar a eficiência e a eficácia na AP, no ponto 3.44 da versão traduzida para português, é dito que: “Até julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. (...) Estas alterações, que deverão entrar em

vigor no próximo ciclo eleitoral, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos” (Tradução Memorando Entendimento sobre as condicionalidades de política económica, 2011: 17). Esta prescrição deixava pouca margem de manobra ao Governo resultante das eleições realizadas em 5 de junho de 2011, que procedeu a uma reorganização do mapa administrativo das freguesias em 2013 (Figura 2.1).

Figura 2.1 - Mapa da RATF em Portugal continental¹⁷



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

2.2.1 A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF)

A RATF foi implementada em três momentos legislativos:

- a) Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011 de 22 de setembro; o Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011); e a Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo de 8 de fevereiro de 2012;
- b) A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica;
- c) A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro que vem concretizar a RATF;

¹⁷ Notas: a cinzento os municípios não abrangidos pela RATF; a azul os municípios com agregação simples das freguesias; e a vermelho os municípios com agregação e alteração dos limites geográficos de freguesias. De salientar que este mapa exclui as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira pois nelas não se verificou a aplicação da RATF.

Convém esclarecer que a RATF foi aplicada a todo território nacional com exceção das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores e do município de Lisboa. As primeiras porque, apesar de a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio determinar que "a presente lei se aplica em todo o território nacional", os Açores e a Madeira contestaram a lei, alegando que está no âmbito das competências das respetivas assembleias legislativas, definidas nos estatutos regionais, "criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei" (alínea 1 do n.º 1 do artigo 227.º da CRP. Em relação ao município de Lisboa este foi alvo de uma reforma implementada através da Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro. Com a reorganização administrativa das freguesias, o número de freguesias no Município de Lisboa passou de 53 para 24 freguesias.

Primeiro momento: resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011 de 22 de setembro, o Documento Verde e a Proposta de Lei n.º 44/XII de 8 fevereiro:

Pela resolução n.º 40/2011 de 22 de setembro, o Conselho de Ministros resolveu, em execução do programa de Governo, adotar “novos modelos de gestão e de desenvolvimento (...) não obstante os compromissos subjacentes ao Programa de Assistência Financeira, obviamente condicionadores da atuação do Estado e dos demais entes públicos”. A presente resolução do Conselho de Ministros aprova as orientações e medidas prioritárias a adotar no âmbito da reforma que se pretende levar a cabo tendo como “princípios orientadores”: a) maior proximidade e descentralização administrativa; b) reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento; c) eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; d) reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala; e) valorização da prestação de serviço público; f) especial consideração pelas especificidades locais; g) reforço da coesão e competitividade territorial.

Esta resolução estrutura-se em quatro eixos que compunham a RATF. O eixo II, relativo à organização do território, apresenta como objetivos: a) rever o atual mapa administrativo, com vista à redução substancial do atual número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respetiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão mais adequadas, atentas as respetivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais; b) elaborar uma matriz de critérios demográficos e geográficos suficientemente habilitadores das opções a tomar, tendo presente a tipologia decorrente das noções de freguesia predominantemente urbana, de freguesia maioritariamente urbana e de freguesia predominantemente rural; c)

promover um debate profundo ao nível dos órgãos autárquicos; d) estimular o processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas especificidades e identidades territoriais próprias.

Com a resolução n.º 40/2011 de 22 de setembro, surge e foi posto à discussão no dia 26 de setembro de 2011, o denominado Documento Verde da Reforma da Administração Local, aqui simplesmente citado como Documento Verde. Este documento com o mote “Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”, aprofunda mais o processo de reforma do poder local reconhecido como um “choque reformista” (Documento Verde, 2011: 6). Este documento pretendia lançar o debate político, estabelecer os princípios orientadores e os critérios-base da reforma da administração local. Como objetivos gerais da reforma o documento referia a promoção de uma maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, a valorização da eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, o melhoramento da prestação do serviço público, e a consideração das especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais) (Documento Verde, 2011: 9).

O Documento Verde constituía-se em quatro eixos de atuação já presentes na resolução n.º 40/2011, de 22 de setembro. O objetivo geral do eixo II, relativo à organização do território, referia a realização de uma análise do mapa administrativo e reduzir o número de freguesias através da sua agregação, criando novas freguesias de maior dimensão e escala, de acordo com as suas tipologias e salvaguardando as especificidades territoriais (Documento Verde, 2011: 19). Relativamente aos objetivos específicos o documento referia ser necessário: a) reorganizar o mapa administrativo através da redução do número de freguesias; b) criar novas freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação; c) salvaguardar as especificidades locais, diferenciando áreas de baixa e alta densidade populacional e distinguindo áreas urbanas de áreas rurais; d) considerar a contiguidade territorial como um facto determinante; e) propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre municípios e as freguesias; f) incentivar a fusão de municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal (Documento Verde, 2011: 20-21).

Por último, o Documento Verde estabelecia uma metodologia para orientar o processo da RATF: a) definição de uma matriz de critérios orientadores (demográficos e geográficos)

consensuais entre os diferentes atores políticos que deverão presidir à nova organização autárquica; b) a ponderação de critérios relacionados com os serviços de proximidade prestados pelas freguesias às populações, como por exemplo ATL e atividades para idosos; c) na elaboração da legislação do novo mapa autárquico, as freguesias que forem agregadas serão respeitada a sua identidade, a sua toponímia, bem como a sua história e cultura (Documento Verde, 2011: 21).

Depois realizada a discussão do Documento Verde que levantou sérias críticas¹⁸ e não conseguindo um consenso alargado entre os partidos políticos, o Governo avançou com uma nova proposta de lei: a Proposta de Lei n.º 44/XII. Nesta proposta inicialmente é feita uma “exposição de motivos” relativo ao processo da RATF sendo depois apresentada a proposta de lei que estabelece a “obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias” (n.º 1 do artigo 1.º). A proposta de lei estabelece depois os objetivos, os princípios e os parâmetros da reforma, referindo igualmente a participação das autarquias na concretização do processo.

Relativamente aos objetivos, a RATF passou a prosseguir: a promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local; o alargamento das atribuições e competência das freguesias e dos correspondentes recursos; o aprofundamento da capacidade de intervenção da JF; a melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade; a promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais; e a reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional (Proposta de Lei n.º 44/XII, art.º 2º). Como princípios a RATF estabeleceu: a preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas; a participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios; a universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções concretas de reorganização administrativa territorial autárquica; a obrigatoriedade da RATF; o estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios; e a

¹⁸ “O debate público em torno do Documento Verde da Reforma da Administração Local confirmou a importância de introduzir alterações na organização do território das autarquias locais, dando particular relevância à racionalização do número e configuração das freguesias em lugares urbanos. Por outro lado, este debate clarificou a necessidade de se encontrarem mecanismos de flexibilidade na reorganização administrativa do território, bem como de reconhecimento da identidade histórica e cultural das comunidades locais cujas freguesias se agregam” (Proposta de Lei n.º 44/XII de 2 de fevereiro).

ponderação do elemento demográfico, estabelecendo referências mínimas e máximas para as novas freguesias (Proposta de Lei n.º 44/XII, art.º 3º).¹⁹

Complementarmente, era referido que as freguesias com um índice de desenvolvimento económico e social mais elevado, um maior número de habitantes e uma maior concentração de equipamentos coletivos deveriam ser consideradas, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferenciais polos de atração das freguesias contíguas, sem prejuízo da consagração de soluções diferenciadas em função de razões de natureza histórica, cultural, social ou outras. Mas também a sede do município deveria ser preferencialmente considerada como polo de atração das freguesias que lhe sejam contíguas, independentemente de nestas se situarem ou não lugares urbanos, de modo a promover as respetivas dinâmicas económicas e sociais (n.º 3 e n.º 4 do artigo 3.º da Proposta de Lei n.º 44/XII).

No capítulo II da Proposta de Lei n.º 44/XII é desenvolvido o processo da RATF, nomeadamente, os seus níveis de enquadramento (artigo 4.º); os parâmetros de agregação e a sua aplicação (artigo 5.º e 6.º); a agregação de freguesias (7.º); a criação do conselho de freguesia (9.º); o reforço de competências e recursos financeiros (9.º); a pronúncia da AM e o prazo para a sua entrega na AR (10.º e 11.º). Uma vez que para se proceder a reorganização territorial é necessário agregar freguesias dentro dos limites territoriais de cada município foi considerado pelo legislador primeiro enquadrar os municípios em três níveis segundo o número de habitantes e da densidade populacional (n.º 2 do artigo 4.º)²⁰. Tendo em conta os três níveis de enquadramento dos municípios estabelecidos, a proposta estabelece os parâmetros de agregação das freguesias, ou seja, a percentagem de freguesias a reduzir em segundo o enquadramento do município²¹ e outras indicações inerentes ao processo de agregação,

¹⁹ Para se cumprir o desejado na alínea f) foram considerados alguns elementos orientadores (n.º 2 artigo 3.º da Proposta de Lei n.º 44/XII): Como referência mínima: Nos municípios de Nível 1, 20000 habitantes por freguesia no lugar urbano e de 5000 habitantes nas outras freguesias; Nos municípios de Nível 2, 15000 habitantes por freguesia no lugar urbano e de 3000 nas outras freguesias; Nos municípios de Nível 3, 1000 habitantes por freguesia no lugar urbano e de 500 habitantes nas outras freguesias. Como referência máxima, 50000 habitantes.

²⁰ Nível 1: municípios com densidade populacional superior a 500 habitantes por km² e com população igual ou superior a 40.000 habitantes; Nível 2: municípios com densidade populacional superior a 500 habitantes por km² e com população inferior a 40.000 habitantes, bem como municípios com densidade populacional entre 100 e 500 habitantes por km² e com população igual ou superior a 25.000 habitantes; Nível 3: municípios com densidade populacional entre 100 e 500 habitantes por km² e com população inferior a 25.000 habitantes, bem como municípios com densidade populacional inferior a 100 habitantes por km².

²¹ Nos municípios de Nível 1, redução, no mínimo, de 55% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de 35% do número das outras freguesias; Nos municípios de Nível 2, redução, no mínimo, de 50% do

inclusive a não obrigatoriedade em municípios cujo território tem menos de três ou menos freguesias (artigo 5.º).

Para se proceder à aplicação dos parâmetros de agregação (artigo 6.º) a Proposta de Lei nº.44/XII definiu que em casos devidamente fundamentados, a AM pode, no âmbito da sua pronúncia sobre a RATF, considerar como não situadas nos lugares urbanos do município freguesias que como tal sejam consideradas nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º (n.º1). Para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 6.º, devem ser tomados em consideração: a tipologia das atividades económicas; as atividades geradoras de fluxos significativos de população, bens e informação; a dimensão e o grau de cobertura das infraestruturas urbanas e da prestação dos serviços associados e o nível de aglomeração de edifícios (n.º2). Nos casos em que em cada um dos lugares urbanos ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos do município se situe apenas o território de uma freguesia, deve esta ser considerada para efeitos da aplicação do correspondente parâmetro de agregação das outras freguesias (n.º3). Por último, em casos devidamente fundamentados, a AM pode, no âmbito da respetiva pronúncia sobre a RATF, considerar solução diferente da resultante dos parâmetros de agregação previstos no n.º 1 do artigo anterior, desde que a mesma não implique uma agregação de freguesias em número inferior (n.º4).

Em relação ao resultado da RATF, o artigo 7.º diz-nos que a freguesia criada através da agregação passa a ter na sua denominação a expressão «União das Freguesias», seguida das denominações de todas as freguesias anteriores que nela se agregam e constitui uma nova pessoa coletiva territorial, dispondo de uma única sede e integrando o património, os recursos humanos, os direitos e as obrigações das freguesias agregadas. A agregação das freguesias não põe em causa o interesse da preservação da identidade cultural e histórica, incluindo a manutenção dos símbolos das anteriores freguesias sendo ainda admitida a possibilidade de os interessados nascidos antes da agregação de freguesias solicitarem a manutenção no registo civil da denominação da freguesia agregada onde nasceram.

A alínea b) do n.º1 do artigo 7.º contemplava a constituição de um conselho de freguesia. O artigo 8.º relativamente ao conselho de freguesia diz-nos que este funcionaria junto da AF

número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de 35% do número das outras freguesias; Nos municípios de Nível 3, redução, no mínimo, de 50% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de 25% do número das outras freguesias.

sendo composto por cidadãos residentes em cada um dos territórios das freguesias agregadas, designados, em igual número, pela AF (n.º 1 artigo 8.º). O conselho de freguesia teria como funções: desenvolver atividades de cidadania e proximidade junto das populações dos territórios das freguesias agregadas; pronunciar-se sobre as matérias de interesse para as populações dos territórios das freguesias agregadas, que lhe sejam apresentadas pela assembleia de freguesia. (n.º 2 artigo 8.º). O exercício das funções de membro do conselho de freguesia coincide com o mandato da AF e à sua organização e ao funcionamento do conselho de freguesia é aplicável o disposto no CPA (n.ºs 3 e 4 do artigo 8.º). O exercício da atividade dos membros do conselho de freguesia não dá lugar ao pagamento de senhas de presença ou a qualquer outro tipo de retribuição (n.º 5 do artigo 8.º).

O processo da RATF presenta na Proposta n.º 44/XII definia no seu artigo 9.º um novo regime de atribuições e competências, reforçando as competências próprias dos órgãos da freguesia e ampliando as competências delegáveis. As competências próprias passariam a ser: a manutenção de instalações e equipamentos; a construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos coletivos; o licenciamento de atividades económicas; o apoio social; e a promoção do desenvolvimento local. Juntamente com o reforço de competências o artigo 9.º define um aumento das transferências do Estado e a participação no FFF da freguesia criada por agregação é aumento em 15%. Contudo, o aumento desta participação no FFF está dependente da pronúncia por parte da AM, caso esta não se pronuncie conforme os princípios e parâmetros de agregação previsto na proposta de lei esse aumento não se verificará.

Em relação à pronúncia da AM o artigo 10.º diz-nos que esta última, após consulta ou proposta da CM, delibera sobre a RATF, considerando os princípios e os parâmetros de agregação definidos na lei. As AF podem também apresentar pareceres sobre a RATF, os quais, quando conformes com os princípios e os parâmetros definidos no presente diploma, devem ser ponderados pela AM no quadro da preparação da sua pronúncia. A pronúncia da AM deve conter a identificação das freguesias consideradas como situadas em lugar urbano, o número de freguesias, a denominação das freguesias, a definição e delimitação dos limites territoriais de todas as freguesias, a determinação da localização das sedes das freguesias e uma nota justificativa. Depois de elaborada, a pronúncia deve ser entregue à AR no prazo máximo de 90 dias a contar da entrada em vigor do presente diploma, acompanhada, quando emitidos, dos pareceres das AF (artigo 11.º).

A Proposta de Lei n.º 44/XII foi aprovada em Conselho de Ministros a 3 de fevereiro de 2012 e discutida e aprovada pela coligação partidária que então governava em sede de AR a 2 de março, acabando por ser publicada a 30 de maio de 2012, conseqüentemente, surge a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio.

Segunda fase: A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime da reorganização administrativa territorial autárquica

A Lei n.º 22/2012 de 30 de maio prossegue nos artigos 2.º e 3.º os mesmos objetivos e princípios da Proposta de Lei n.º 44/XII e à semelhança desta última apresenta no seu capítulo II o processo RATF que se mantém no essencial idêntico à proposta de lei anterior, mas realizando algumas alterações. Em relação aos níveis de enquadramento verificam-se alterações nos valores da densidade populacional e da população nos três níveis de classificação dos municípios, uma vez que a Lei n.º 22/2012 vem aumentar os valores da densidade populacional nos três níveis de classificação dos municípios, contudo, os valores populacionais mantêm-se iguais em comparação com a Proposta de Lei n.º 44/XII. Relativamente aos parâmetros de agregação (6.º) a Lei n.º 22/2012 estabelece uma redução de 30% do número das “outras freguesias”, ou seja, as que não se situam em lugar urbano (total ou parcialmente), no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos para os municípios classificados de nível 2, enquanto na Proposta de Lei n.º 44/XII essa redução era de 35%. Em relação à criação do conselho de freguesia, a Lei n.º 22/2012 não prevê a sua existência.

Uma última diferença considerada importante na Lei n.º 22/2012 é que esta admite uma certa flexibilidade na pronúncia da AM permitindo que, em casos devidamente fundamentados, esta última pode propôr uma redução do número de freguesias a agregar do respetivo município até 20% inferior ao número global de freguesias a reduzir resultante da aplicação das percentagens previstas no n.º.1 do artigo 6.º, e mais em casos devidamente fundamentados, a AM pode alcançar uma redução global do número de freguesias a reduzir resultante da aplicação as percentagens no n.º.1 do artigo 6.º, contudo, não pode resultar nenhuma freguesia com menos de 150 habitantes (artigo 7.º).

Terceira fase: A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, define o novo mapa autárquico das freguesias com base nos critérios de reorganização territorial previstos no diploma anterior

A partir de 2013, a realidade dos municípios e das freguesias foi alterada com a promulgação da Lei n.º. 11-A/2013 de 28 de janeiro dando cumprimento à obrigação da

reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio dando origem a um novo mapa das freguesias. Esta lei, para além concretizar a RATF, prevê ainda no artigo 6.º a transmissão global de direitos e deveres, ou seja, este artigo explica que do processo de agregação resulta também a integração de património, os ativos e passivos, legais e contabilísticos, e assume todos os direitos e deveres, bem como as responsabilidades legais, judiciais e contratuais das freguesias agregadas. Também relação aos recursos financeiros o artigo 8.º estabelece que as transferências financeiras do Estado para as freguesias criadas por agregação são de montante igual à soma dos montantes a que cada uma das freguesias agregadas tinha direito no FFF, sendo que pode a participação das freguesias no FFF pode ser aumentada em 15% caso a freguesias tenha sido criada através de pronúncia da AM, nos termos do disposto na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

Antes de avançar para um próximo ponto considera-se importante destacar uma diferença relevante presente no artigo 2.º da lei aqui agora abordada que diferencia as freguesias criadas por agregação, cujo território corresponde apenas aos limites territoriais das freguesias agregadas, e as freguesias que foram criadas por alteração dos limites territoriais, ou seja, estas podem ter sido resultado de uma agregação de várias freguesias mas ao mesmo tempo verificaram-se alterações nas circunscrições territoriais de outras freguesias. Assim, cabe agora destacar o motivo desta explicação que é a criação de comissões instaladoras para as freguesias criadas por alteração dos limites territoriais (artigo 7.º). Esta comissão instaladora funcionaria no período de quatro meses antes do fim do mandato anterior a 2013, e teria como função promover as ações necessárias à instalação dos órgãos autárquicos da nova freguesia e executar todos os demais atos preparatórios estritamente necessários à discriminação dos bens, direitos e obrigações, bem como das responsabilidades legais, judiciais e contratuais a transferir para a nova freguesia. A composição da comissão instaladora seria determinada pela CM que a nomeia e que seria composta por cidadãos eleitores da área da freguesia criada por alteração dos limites territoriais e membros dos órgãos deliberativo e executivo quer do município quer da freguesia criada por alteração dos limites territoriais.

2.2.2. A Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT)

A UTRAT estava prevista quer estava prevista quer na Proposta de Lei n.º 44/XII (artigo 12.º) quer na Lei n.º 22/2012 de 30 de maio (artigo 13.º), funcionando junto da AR. A UTRAT seria composta primeiro, segundo a Proposta de lei n.º 44/ XII, por 4 técnicos designados pela AR, 1 técnico designado pela DGAL, 1 representante designado pela ANM e 1 representante

designado pela ANAFRE (n.º 2 artigo. Depois a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio veio alterar a composição da UTRAT (n.º 2 artigo 13.º), assim, esta passava a ser composta por: 5 técnicos designados pela AR, um dos quais é o presidente; 1 técnico designado pela DGAL; 1 técnico designado pela DGT; 5 técnicos designados pelas CCDR's, sob parecer das respetivas comissões permanentes dos conselhos regionais; 2 representantes designados pela ANMP; e 2 representantes designados pela ANAFRE. Assim, apenas numa transição de diplomas a UTRAT passa de uma composição de 7 elementos para 16 elementos.

À UTRAT competia (n.º 3 artigo 12.º da Proposta de Lei n.º 44/XII; n.º1 do artigo 14.º da Lei n.º22/2012 de 30 de maio): acompanhar e apoiar a AR no processo de reorganização administrativa territorial autárquica, nos termos da presente lei; apresentar à AR propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias, em caso de ausência de pronúncia das AM; elaborar parecer sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais com os princípios e parâmetros de agregação previstos na presente lei e apresentá-lo à AR; e propor a apresentação às assembleias municipais, no caso de desconformidade da respetiva pronúncia, projetos de reorganização administrativa do território das freguesias. Mais, é dito que a deliberação da AM que não promova a agregação de freguesias é equiparada a ausência de pronúncia (n.º 4 artigo 12.º Proposta de Lei n.º 44/XII; n.º2 artigo 14.º da Lei 22/2012 de 30 de maio). A Lei n.º 22/2012 aumentou o prazo para a apresentação de propostas, os pareceres e projetos da UTRAT de 15 para 20 dias, após o fim do prazo de 90 dias dado às AM para a entrega da sua pronúncia relativamente à RATF.

Caso a pronúncia da AM esteja em desconformidade com os princípios e parâmetros o artigo 15.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio diz-nos que a UTRAT deve elaborar e preparar a apresentação à AM um projeto de RATF no prazo de 20 dias. Depois de apresentado o projeto pela UTRAT que cumpra os parâmetros de agregação, cabe à AM pronunciar-se num prazo máximo de 20 dias sendo também possível apresentar um projeto alternativo à AR que será apreciado pela UTRAT.

2.2.3. A reforma funcional

Mas a “reforma Relvas” não se limitou a alterar somente o território das freguesias. Logo na Lei n.º 22/2012 de 30 de maio ficara previsto um reforço de competências e recursos financeiros das freguesias em vários domínios (artigo 2.º, alínea b) e artigo 10.º). Em concretização surge a Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, também conhecido como RJAL. Este

prevê dois tipos de competências para as JF: as competências materiais constantes do artigo 16.º; e as competências objeto de delegação legal, constantes no artigo 132.º.

Assim, existem competências que, apesar de agora formalmente consagradas como competências próprias, dizem respeito a um conjunto de atividades que já constituíam o âmbito de atuação “natural” das freguesias. É o caso das competências previstas nas alíneas m), t) e u) do n.º 1 do artigo 16.º da lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, relativas à colaboração com associações de moradores e com instituições públicas e privadas em atividades de interesse para a população, na promoção de projetos de intervenção comunitária e na participação em programas de ação social. Um outro grupo inclui as competências que já eram habitualmente exercidas pela JF por delegação da CM, passando agora a ser competências próprias das juntas de freguesia, como é o caso das competências previstas nas alíneas dd), ee), ff) do n.º 1 do artigo 16.º da lei n.º 75/2013 de setembro, e no n.º 1 do artigo 132.º Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro.

Também aqui as JF passam a ter competências para o licenciamento das atividades económicas anteriormente da responsabilidade da CM. Estas competências de licenciamento constam tanto do elenco de competências próprias das freguesias – venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis e atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes (artigo 16.º, n.º 3, da lei n.º 75/2013) –, como do elenco de competências previstas no âmbito da referida delegação legal (que parecem equivaler, para todos os efeitos práticos, a competências próprias) – utilização e ocupação da via pública, afixação de publicidade de natureza comercial, atividade de exploração de máquinas de diversão, licenciamento de recintos improvisados, realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, atividade de guarda-noturno, realização de acampamentos ocasionais, realização de fogueiras e queimadas (artigo 132.º, n.º 2 da lei n.º 75/2013).

A par das competências próprias das JF, a lei prevê duas formas de repartição de competências entre as CM e as JF: a delegação contratual e a delegação legal. A delegação contratual de competências resulta de um contrato pelo qual a CM transfere para a JF competências “em todos os domínios dos interesses próprios das populações” (artigo 131.º da lei n.º 75/2013 de 12 de setembro). Existe, por isso, uma ampla margem de liberdade de definição das competências a transferir. A delegação de competências tem de constar de um contrato administrativo, sujeitos à disciplina do Código dos Contratos Públicos e o seu cumprimento é passível de ser exigido judicialmente que dificilmente poderia ocorrer no âmbito

dos anteriores protocolos de delegação de competências. A celebração destes contratos depende ainda da realização de estudos multidisciplinares que demonstrem que a transferência de competências não aumenta a despesa pública global e permite uma maior eficiência da gestão dos recursos e ganhos de eficácia no exercício das competências, promovendo ainda a coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações (artigos 112.º e 115.º, n.º 3 da lei n.º 75/2013 de 12 de setembro).

Por seu lado, a delegação legal consiste na previsão, na lei, de um conjunto de competências a exercer pelas JF, cabendo à CM e às juntas de freguesia definir os recursos humanos, patrimoniais e financeiros a transferir para estas últimas com vista ao exercício “de todas ou algumas das competências”. Esta formulação parece admitir que a CM não tenha de participar integralmente a atividade da JF relacionada com as competências que se delegam, pelo que as freguesias terão de assumir uma atitude mais ativa na obtenção de recursos.

A delegação legal é uma figura nova no nosso ordenamento jurídico que consistirá no exercício de competências pela JF condicionada à obrigação da celebração de um acordo de execução com as respetivas CM. Em causa, está a possibilidade dos verdadeiros titulares das competências (as JF) as poderem exercer por estar demonstrado e assegurado num acordo de execução que as mesmas estão em condições de o fazer. Nestes acordos de execução, os contraentes delegantes, verdadeiramente não delegam qualquer competência, uma vez que o legislador já o fez. As condições para o exercício destas competências deverão constar de um acordo de execução a celebrar no prazo de 180 dias a contar da instalação dos órgãos (artigo 133.º, n.º 1).

Relativamente aos recursos humanos de que as freguesias dispõem para o exercício das competências que lhe estão cometidas constitui um importante aspeto da sua capacitação e, conseqüentemente, da ação governativa que desenvolvem. Em matéria de recursos humanos, a RATF limita-se a garantir a transmissão global dos vínculos laborais constituídos com os trabalhadores das freguesias extintas para as freguesias criadas por agregação que lhes sucedem, juntamente com a transmissão das demais situações jurídicas em que aquelas sejam parte (artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 11-A/2013). Também não é fornecido um enquadramento legal para a transição, a que título seja, das CM para as JF dos trabalhadores necessários para assegurar o regular exercício de competências pelas JF – quer as objeto de delegação legal, quer as delegadas por acordo das partes. A lei apenas prevê, muito genericamente, que os acordos de

execução prevejam expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências previstas no artigo anterior (artigo 133.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013), sem que diga se, e de que forma, esses trabalhadores podem passar a integrar os quadros das freguesias.

Em relação ao financiamento das freguesias, embora estas disponham de receitas próprias²², a sua principal fonte de financiamento é constituída pelas transferências do Orçamento do Estado, no âmbito do FFF e, desde 2007, pela participação em impostos locais e ainda pelas transferências dos municípios. São ainda transferidas para as JF verbas específicas para o pagamento das despesas relativas à compensação por encargos dos membros do órgão executivo da freguesia e às senhas de presença dos membros do órgão deliberativo nas reuniões obrigatórias. Atualmente, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, a nova LFL, constante na Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro, que veio revogar a LFL em vigor desde 2007 e que veio mudar substancialmente as finanças locais até então em vigor e veio estabelecer o regime financeiro das entidades intermunicipais que não estava anteriormente previsto na lei. Essa lei surgiu também em consequência do ME, sendo uma das medidas aprovadas, designadamente seu ponto 3.14, a apresentação à AR de “uma proposta de revisão da Lei das Finanças Locais e da Lei das Finanças Regionais, com vista a adaptar as mesmas aos princípios e normas adotadas pela recentemente revista Lei do Enquadramento Orçamental”.

Na nova LFL de 2013, a base de cálculo do FFF é reduzida, passando de 2,5% para 2% da média aritmética de IRS, IRC e IVA. Em compensação, as freguesias adquirem uma participação no IMI de 1% da receita do imposto cobrado sobre os prédios urbanos e a totalidade da receita do IMI sobre os prédios rústicos (em vez de apenas 50% do montante deste imposto). Passa também a ser reconhecido às freguesias o poder de celebrarem contratos de locação financeira de bens imóveis, e não apenas de bens móveis (artigo 55.º, n.º 4, da Lei n.º 73/2013). A alteração ao regime financeiro das freguesias consistiu essencialmente na realização de

²² Artigo 23º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro: o produto da receita do IMI sobre prédios rústicos e uma participação no valor de 1 % da receita do IMI sobre prédios urbanos; o produto de cobrança de taxas, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias; o rendimento de mercados e cemitérios das freguesias; o produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias; o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; o produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor das freguesias; o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis; o produto de empréstimos de curto prazo; o produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos artigos 38º e seguintes; outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias.

alguns ajustamentos às fórmulas de cálculo que servem de base às transferências orçamentais: é reduzida a percentagem de participação na receita de IRS, IRC e IVA (cuja cobrança tem aumentado por via dos aumentos de impostos determinados com vista ao saneamento das contas públicas) e aumenta-se de 0,5% para 1% a participação na receita do IMI sobre prédios urbanos, passando as freguesias a arrecadar a totalidade do IMI sobre os prédios rústicos. Pode-se dizer que existe um movimento no sentido de indexar a participação fiscal das freguesias ao imposto de base caracteristicamente local, o IMI, especialmente o que incide sobre prédios rústicos.

Em relação às transferências do FFF a nova LFL (Lei n.º 73/2013 de setembro) diz-nos que estas transferências são realizadas trimestralmente (artigo 37.º), mas mais pertinente serão os critérios definidos para a distribuição do FFF, critérios como: tipologia de área urbana, densidade populacional, número de habitantes e a área (artigo 38.º). Contudo, estes critérios só foram tidos em conta a partir de 2016, sendo que nos anos de 2014 e 2015 o montante a transferir para as freguesias seria o correspondente ao transferido em 2013 ou, em caso de ser uma freguesia resultante de agregação, a soma dos valores transferidos para as freguesias agregadas (artigo 85.º).

2.3 A “reforma Relvas” em Sintra

Relativamente ao município de Sintra, este não foi exceção ao processo da RATF uma vez que esta seria obrigatória e o município de Sintra não se enquadrava nas exceções ao processo de reforma. Vejamos como se processou “reforma Relvas em Sintra.

Antes da RATF o município de Sintra possuía 20 freguesias no seu território: Algueirão-Mem Martins, Almargem do Bispo, Agualva, Belas, Cacém, Casal de Cambra, Colares, Massamá, Mira Sintra, Monte Abraão, Montelavar, Pêro Pinheiro, Queluz, Rio de Mouro, São João das Lampas, São Marcos, Sintra (Santa Maria e São Miguel), Sintra (São Martinho), Sintra (São Pedro de Penaferrim) e Terrugem. Segundo o artigo 4.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, o município de Sintra é classificado como município de nível 1, ou seja, este município possuía uma densidade populacional superior a 1000 habitantes por km² e uma população superior a 40.000 habitantes. Ainda segundo o disposto no artigo 5.º existiam 18 lugares urbanos²³ que

²³ O documento da UTRAT “Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território – Município de Sintra” refere 18 lugares urbanos, contudo, o Anexo I da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio refere 19 lugares urbanos, o lugar de “Casal de Cambra” não é incluído na proposta da UTRAT como lugar urbano.

abrangiam 13 freguesias e nenhuma freguesia no município de Sintra possuía menos de 150 habitantes. Contudo,

Por ter sido classificado como município de nível 1 deveria, segundo alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012, alcançar uma redução de no mínimo 55% de freguesias cujo território se situasse, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e uma redução de 35% do número de outras freguesias. Assim, uma vez que existiam 20 freguesias sendo que 18 lugares urbanos ocupam o território de 13 freguesias, resulta que deve ser alcançada uma redução de 7 destas freguesias ($50\% \text{ de } 13 = 7,15 = 7$) e uma redução de 2 das outras freguesias ($35\% \text{ de } 7 = 2,45 = 2$), num total de 9 freguesias a reduzir.

Assim, no dia 10 de outubro de 2012 a AMS reunida no Auditório Acácio Barreiros do Centro Cultural Olga Cadaval, colocou à votação duas propostas: a proposta A (da CMS) e a proposta B (apresentada em conjunto PS, CDU e BE). Na proposta A aprovada com votos contra da CDU, PS e BE, a AMS solicita à UTRAT que esclareça qual a metodologia a adotar para resolver estas "questões técnicas" e pede igualmente um parecer sobre uma possível suspensão do prazo para pronúncia do município. A CDU, PS e BE apresentaram a votação a proposta B que determinava como pronúncia a rejeição da aplicação da RATF no município, que acabou por ser "chumbada" com os votos contra da Coligação Mais Sintra. Disto resultou então o pedido por parte da CMS de um parecer técnico para esclarecer como se deveria processar a RATF em Sintra, nomeadamente qual a metodologia a adotar em casos específicos.

Juntamente com a "pronúncia" da CMS também as freguesias exerceram, na sua maioria, o direito de emitirem o seu parecer relativamente à RATF. A totalidade das freguesias que emitiram parecer manifestaram-se contra: à extinção por agregação da sua freguesia; oposição à agregação de outras freguesias à sua; oposição à agregação ao território da sua freguesia de parte ou partes de outras freguesias do município; apelaram à CMS e AMS que se pronunciassem contra a extinção de freguesias; reclamar juntos das forças político partidária com assento na AR que votem contra; apelando aos autarcas, trabalhadores das autarquias aos movimentos associativos e população para defenderem a existência das suas freguesias²⁴.

²⁴ Pareceres das freguesias de: Rio de Mouro; Agualva; Algueirão - Mem Martins; Almargem do Bispo; Belas; Cacém; Casal de Cambra; Monte Abraão; Massamá; Mira Sintra; Montelavar; Pêro Pinheiro; Queluz; São Marcos; São Martinho (Sintra); São Pedro de Penaferrim (Sintra); Terrugem.

Seguidamente a UTRAT considerou que a AMS não se pronunciou relativamente à RATF no município e de acordo com o n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 22/2012 “a deliberação da AMS que não promova agregação de quaisquer freguesias é equiparada, para efeitos da presente lei, a ausência de pronúncia”²⁵. Contudo, na perspetiva da CMS não se pode considerar “um descomprometimento ou uma não pronúncia”, a deliberação da AMS discutida a 10 de outubro de 2012, foi solicitado à UTRAT a emissão de “um parecer relativo à metodologia a conferir à reorganização das freguesias compreendidas na circunscrição territorial do Município de Sintra, de modo a enquadrar e a resolver a situação preconizada pela Freguesia de Algueirão-Mem Martins”. Esta freguesia já ultrapassava uma densidade populacional cerca de 16.000 habitantes acima dos parâmetros definidos legalmente e segundo a deliberação da AMS “o mesmo pode vir a suceder com outras freguesias que venham a ser criadas por agregação”²⁶.

Na perspetiva da CMS os órgãos do município de Sintra não deveriam emitir pronúncia definitiva enquanto não ficasse “convenientemente esclarecida” a metodologia e a solução técnica a conferir a propósito das freguesias de Algueirão-Mem Martins, de modo a acautelar a adequação da respetiva dimensão geográfica aos pressupostos e objetivos da própria reforma, “sob pena da violação da proporcionalidade decorrente, em última ratio, do princípio da igualdade, constitucionalmente assegurados a todos os cidadãos, independentemente da freguesias ou do município onde residam”²⁷.

A CMS intimou judicial a AR, numa proposta aprovada por maioria com abstenção do PS, para obrigar a UTRAT a esclarecer as questões técnicas (um parecer técnico) suscitadas pelo município sobre o processo. Em resposta ao município, a 17 de outubro, a UTRAT considerou que “não lhe compete prestar apoio técnico-jurídico às autarquias locais”. O presidente da CMS, Fernando Seara, afirmou que o “mecanismo jurídico-administrativo” utilizado, foi a solução encontrada pelo município para que efetivamente sejam esclarecidas dúvidas quanto à aplicação da lei em Sintra²⁸. À semelhança da CMS também oito presidentes

²⁵ O facto de ter sido considerado pela UTRAT que a AM de Sintra não se pronunciou relativamente à RATF impediu à partida: a flexibilidade da pronúncia prevista no artigo 7.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio, e com isto a possibilidade de uma redução do número de freguesias 20% inferior ao previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio; também a possibilidade das freguesias do município de Sintra auferirem de aumento de 15% da sua participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) das freguesias criadas por agregação, até ao final do mandato seguinte à agregação (n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio).

²⁶ Proposta n.º 617-P/2012

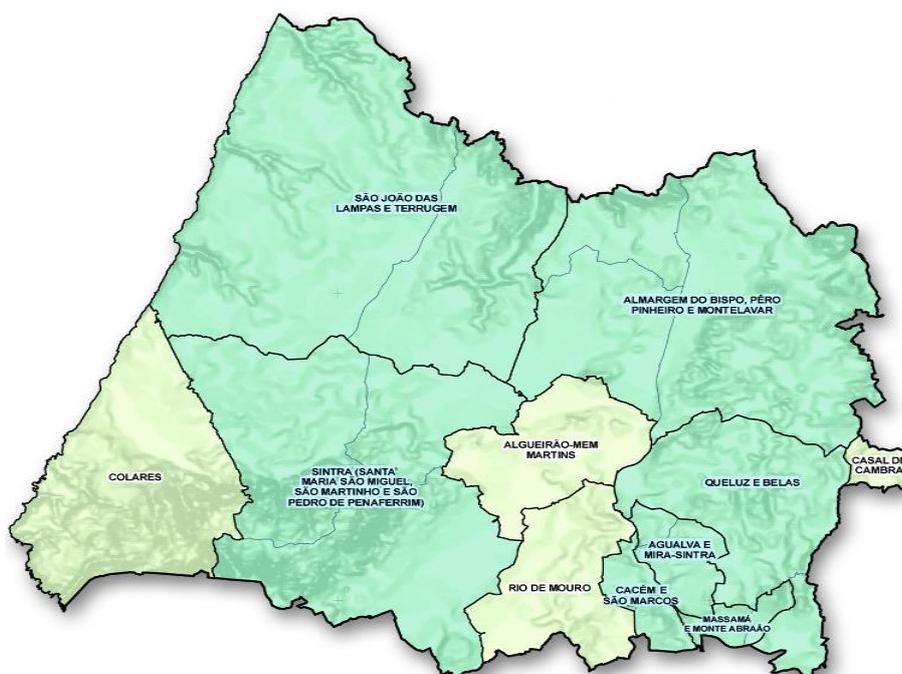
²⁷ Proposta n.º 617-P/2012

²⁸ <http://www.jornaldaregiao.pt/products/municipio-de-sintra-vai-intimar-judicialmente-ar-sobre-reforma-administrativa/>

de juntas de freguesia de Sintra interpuseram uma providência cautelar conjunta no STA para que seja suspensa a aplicação da lei da reorganização administrativa no município²⁹.

O resultado, uma vez que foi considerado que a AMS não se pronunciou relativamente à RATF, de acordo com o n.º 2 do artigo 14.º da Lei n.º 22/2012, coube à UTRAT apresentar “propostas concretas” de RATF (alínea b), n.º 1, artigo 14.º da Lei n.º 22/2012). Assim, a UTRAT apresentou duas propostas: a proposta A³⁰ e a proposta B³¹. A proposta A corresponde a uma estrita aplicação das percentagens e proporções previstas no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 22/2012, por seu lado a proposta B alcança a redução do número global de freguesias em cumprimento do disposto na Lei n.º 22/2012, mas utiliza proporções diferentes das aí previstas. No final a proposta B foi considerada pela UTRAT como a resposta “mais adequada” para reforma das freguesias no município³², visível na figura 2.2.

Figura 2.2- Mapa da aplicação da RATF no município de Sintra



Fonte: <http://www.jornaldaregiao.pt/products/extin%C3%A7%C3%A3o-de-freguesias-motiva-pedido-de-reuni%C3%A3o-da-assembleia-municipal-de-sintra/>

²⁹ <https://www.publico.pt/2013/01/20/politica/noticia/oito-juntas-de-freguesia-avancam-para-tribunal-para-travar-reforma-administrativa-em-sintra-1581408>

³⁰ Consultar o anexo D relativo ao projeto A.

³¹ Consultar o anexo E relativo ao projeto B.

³² UTRAT (2012, novembro). Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território: Município de Sintra

Ambas as propostas de redução das freguesias foram rejeitadas por unanimidade pela AMS. Numa sessão muito participada, os deputados municipais acabaram por aprovar uma proposta apresentada verbalmente por António Rodrigues (PSD) como alternativa a um outro texto de contestação à reforma administrativa apresentado em conjunto pelas bancadas do PS, CDU e BE e que viria a ser recusado pela maioria. A sessão, onde se repetiram argumentos contra o processo de agregação de freguesias encetado pelo Governo, ficou ainda marcada pela declaração inicial do então presidente Fernando Seara que declarou que enquanto não houver uma pronúncia do STA quanto à intimação judicial levantada pela autarquia relativa à não aplicabilidade da RATF no concelho, a câmara não tomará posição sobre a matéria³³.

Posteriormente, o STA rejeitou a intimação para a “proteção de direitos, liberdades e garantias” movido pela CMS à AR no âmbito do processo da RATF. Segundo o acórdão do STA: "o objetivo visado por este expediente processual, permitir o exercício, em tempo útil, de um direito, não é já possível por se ter esgotado o prazo para o exercer" - deu entrada a 30 de outubro de 2012, quando o prazo limite para entrega de pronúncia da AM sobre a reforma era 15 de outubro de 2012. O STA considerou ainda que a UTRAT não estava obrigada a pronunciar-se sobre as dúvidas suscitadas pelo município, uma vez que "apenas foi criada para apoiar a AR". Assim, de acordo com o STA, a UTRAT só tinha como competências "elaborar parecer sobre a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais" ou, em caso de desconformidade, propor projetos de reorganização administrativa. O então presidente Fernando Seara recorreu desta decisão, contudo, não foi possível encontrar mais informação relativamente ao processo³⁴.

Em suma, o processo da RATF em Sintra, tal como em todo o país, não foi fácil nem consensual. Assim, considerou-se relevante e pertinente realizar uma avaliação da RATF em Sintra, nomeadamente o primeiro mandato de 2013 a 2017, como forma de fornecer dados que nos permitam tirar conclusões relativamente à sua aplicação. Aliás, a temática da RATF é uma temática que está presente no debate político: o atual governo em funções deu a entender a necessidade de “corrigir os erros da extinção de freguesias a regra e esquadro” e “avaliar a RATF, estabelecendo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da agregação e corrigir os casos mal resolvidos, sendo criado para o efeito o “grupo

³³ <http://www.jornaldaregiao.pt/products/assembleia-municipal-de-sintra-rejeita-por-unanimidade-propostas-de-fus%C3%A3o-de-freguesias/>

³⁴ <http://www.jornaldaregiao.pt/products/supremo-tribunal-administrativo-rejeita-intima%C3%A7%C3%A3o-da-c%C3%A2mara-de-sintra/>

técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias” (Despacho n.º 7053-A/2016).

2.4 Perguntas de investigação, objetivos, hipótese e desenho metodológico

A temática da reorganização administrativa, sobretudo no âmbito da organização territorial, revela ser atual e relevante. Atual, pois o XXI Governo português deu a entender a necessidade de “corrigir os erros da extinção de freguesias a régua e esquadro” e “avaliar a reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/ agregação e corrigir os casos mal resolvidos”. É igualmente uma temática relevante e pertinente pois representa uma tentativa de se avaliar a reforma das freguesias realizada pelo XIX Governo português algo ainda não realizado apesar do atual XXI Governo português, apesar de demonstrar interesse em realizar essa avaliação, algo visível pela criação do “grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias” (Despacho n.º 7053-A/2016). Por último a escolha da temática da reorganização territorial das freguesias justifica-se também pelo interesse pessoal na temática, o interesse profissional na área da administração local, e o interesse social pela utilidade que esta investigação poderá ter nas comunidades locais.

2.4.1. Perguntas de investigação

Uma pergunta de partida deve obedecer a três critérios: clareza (não deve ser vaga, mas precisa), exequibilidade (tem de ser praticável) e pertinente (“verdadeira pergunta”) (Quivy & Campenhoudt, 1992). Assim as questões de partida são:

1. A RATF no Município de Sintra entre 2013-2017...

- a) criou condições para uma maior proximidade (no sentido da acessibilidade) entre freguesias e cidadãos?
- b) contribuiu para uma gestão pública local mais eficiente?
- c) promoveu uma maior prestação de serviços pelas freguesias resultante da descentralização de novas competências?

2.4.2. Objetivos

Como qualquer processo de investigação nesta pesquisa foram fixados objetivos. Neste caso fixaram-se os seguintes objetivos de investigação:

1. Verificar se a RATF contribuiu para uma maior proximidade (no sentido da acessibilidade) das freguesias à sua população.
2. Verificar se as freguesias cumpriram uma gestão pública eficiente.
3. Compreender se a descentralização de novas competências contribuiu para uma maior prestação de serviços.

2.4.3. Hipóteses de investigação

Dando continuidade ao fio condutor desta investigação foram elaboradas as seguintes hipóteses de investigação:

- Hipótese 1: Durante o primeiro mandato depois da RATF (2013-2017), a agregação de freguesias tendeu a diminuir a proximidade (medida em termos de acessibilidade) das freguesias à sua população comparativamente a 2012.
- Hipótese 2: Durante o primeiro mandato depois da RATF (2013-2017), a agregação de freguesias tendeu a aumentar a eficiência na gestão pública local nas freguesias em comparação com o ano de 2012.
- Hipótese 3: A descentralização de novas competências próprias e delegáveis nas freguesias originada pela RATF, resultou numa maior prestação de serviços pelas freguesias entre 2013 e 2017, em comparação com o ano de 2012.

2.4.4. Desenho metodológico

Definição de conceitos

As escolhas dos seguintes conceitos justificam-se pela sua referência nos vários documentos ao longo do processo da RATF, mas também por serem considerados aqueles que melhor podem contribuir para o processo de avaliação que se pretende realizar, assim como a elaboração de conclusões ou resultados mais robustos. A sua definição é por um lado teórica, e por outra tomada como uma interpretação dos objetivos da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, como o caso do conceito de “proximidade” e de “prestação de serviços”. Assim, os conceitos selecionados para proceder a esta investigação são: proximidade; prestação de serviços; descentralização (no geral, na organização do Estado português, e descentralização administrativa); e por último o conceito de maior destaque, eficiência.

O primeiro conceito a ter em conta é o de “proximidade”. A proximidade medida em termos de acessibilidade, ou seja, com a RATF as freguesias tornaram-se mais ou menos acessíveis. A

acessibilidade é uma característica do ambiente ou de um objeto que permite a qualquer pessoa estabelecer um relacionamento com esse ambiente ou objeto. A escolha deste conceito justifica-se pela interpretação realização dos objetivos presentes nas alíneas a) e d) artigo 2.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, nestas alíneas é referida a coesão territorial e a proximidade associada à questão dos serviços. Assim e, apesar de não estar expressamente referido na lei da RATF, foi considerado, após a interpretação dos objetivos referidos, que o conceito de proximidade no sentido da acessibilidade estava subjacente à avaliação da RATF que se pretende realizar.

O segundo conceito presente na investigação será o de “prestação de serviços”. A escolha deste conceito justifica-se, pois, a alínea c) do artigo n.º 2 da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio refere como objetivo da RATF o “aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia”, apesar disto também é utilizado no Documento Verde a expressão “maior atuação”. O que resultou da interpretação deste objetivo, foi a sua associação à questão da prestação de serviços pelas freguesias. Os serviços públicos que integram a estruturas das pessoas coletivas, como as freguesias, sendo eles que suportam o exercício da atividade administrativa.

Um terceiro conceito, tido como um conceito não necessário de operacionalizar, será o de descentralização. Em geral, a descentralização existe quando “certos interesses locais são atribuídos às pessoas coletivas territoriais cujos órgãos são dotados de autonomia, podendo atuar livremente no desempenho dos poderes legais apenas sujeitos à fiscalização dos seus atos pelos tribunais” (Caetano, 1973: 249). Por sua vez Machado (1975:6-4) faz a distinção entre descentralização territorial e de serviços ou funções. Para o autor a descentralização territorial é considerada a única e verdadeira descentralização corporizando-se nas autarquias locais. Por outro lado, a descentralização de serviços ou funções é atribuída para uma maior adequação e eficácia da atuação do Estado no desempenho das suas atribuições, para descongestionar os órgãos da administração central e para desobstruir os canais dos processos da decisão.

Quando nos referimos ao conceito de descentralização temos necessariamente, neste contexto, de enquadrá-lo no quadro de organização do Estado português. Em relação a isto a CRP diz-nos no artigo 6.º que, apesar do Estado português ser unitário, “respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. Também o n.º 1 do artigo 237º da CRP relativo à descentralização administrativa, este diz-nos que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos

seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”.

No processo da RATF, a Lei n.º 22/2012 de 30 de maio na alínea b) do artigo 2.º, apresenta como objetivo o “alargamento das atribuições e competências das freguesias e correspondentes recursos”, este objetivo está intimamente associado à questão da descentralização administrativa. Em relação a isto o regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro) no seu artigo 111.º (Descentralização administrativa) diz o seguinte: “Para efeitos da presente lei, a descentralização administrativa concretiza-se através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais”.

Por último, o conceito de eficiência. Ao abordarmos a eficiência, a perceção de qualquer pessoa, especialmente se for português, será associá-la ao contexto de intervenção económica e à chegada da troika. De facto, durante esse período bem recente, foi construído todo um imaginário de que o Estado estaria a gastar demasiado, sendo insistentemente incutida a ideia de “fazer mais com menos”, e é aqui que surge a importância de utilizar o conceito de eficiência. Uma segunda razão da escolha do conceito de eficiência está associada aos objetivos da RAFT presentes na alínea e) do artigo 2.º da Lei n.º 22/2012 de 30 de maio que referem a promoção de ganhos de eficiência como objetivo.

Este que será o último conceito a ser utilizado nesta investigação tem, por natureza, uma origem económica, mas atualmente a eficiência é vista, não como um conceito, mas como um valor público contemporâneo (Rosenbloom, 2017). Contudo, esta perspetiva é recente e o caminho da eficiência tem sido o de definições e abordagens constante a um conceito transversal a todas as áreas.

Se procurarmos no dicionário³⁵, este diz que o termo eficiência deriva do latim *efficientia* (-ae) podendo ser definido de três formas: qualidade do que é eficiente; capacidade para produzir realmente um efeito; qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de falhas, estando associado a competência e incompetência. Perante esta informação provavelmente o terceiro elemento referido anteriormente da minimização dos erros num processo, é talvez a que mais vingou. Esta ideia está associada à “redução do desperdício”, ou seja, processos sem desperdícios e com plenos resultados. Segunda interpretação podemos

³⁵ "eficiência", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/efici%C3%A2ncia> [consultado em 22-03-2018].

perguntar-nos até que ponto a eficiência pode ser comparada a rendimento se tivermos em conta que a ideia de eficiência como “fazer mais com menos”.

No meio académico o conceito de eficiência tem sido alvo de várias definições e interpretações, vejamos algumas. Segundo Alves (2011: 55) citado por Gomes (2015), para se alcançar a eficiência “procura-se a transformação ótima dos recursos em produtos, podendo traduzir-se pelo mínimo custo praticável”. Tendo em conta esta perspetiva eficiência é alcançável através de uma relação entre recursos e produtos com os menores custos possíveis, esta perspetiva vem confirmar a afirmação referida anteriormente de que eficiência seria “fazer mais com menos”. Esta perspetiva é a perspetiva dos economistas que geralmente argumentam que a eficiência deve ser considerada um objetivo importante das políticas públicas (Vinnign & Weimer, 2006).

Segundo Kjurchiski (2014) a eficiência é “*doing the things right, in the optimal way*” (Kjurchiski, 2014: 8), o que o levou o autor a elaborar o *Index of Public Administration Efficiency* como forma de se medir a eficiência da AP, isto é, quão bem os funcionários da AP fazem o seu trabalho (Kjurchiski, 2014: 18). Mas à luz daquilo que este autor refere o conceito de eficiência dependerá, em último caso, de uma grande subjetividade, pois o que é fazer as coisas de uma forma ótima? Esta questão levanta dúvidas quanto ao potencial deste conceito.

Encarar a eficiência como algo não alcançável no imediato, mas ao longo tempo é o que nos dizem Abedian e Biggs (1998: 481). Estes últimos definem a eficiência como a utilização ótima de recursos ao longo do tempo. Esta definição pressupõe que a eficiência não é algo avaliável no imediato, mas a médio-longo prazo. Esta abordagem complementa a de Otrusnova & Pastuszkova (2012: 174) em que a eficiência é vista como o resultado final de um processo que inclui o conceito de economia nos inputs (*less spending*), efetividade nos outputs (*targeted spending*) e eficiência nos resultados (*wise spending*). Segundo Otrusnova & Pastuszkova (2012: 174) eficiência é alcançar-se os necessários outputs por pouco dinheiro, a relação entre inputs e outputs baseia-se no princípio de se fazerem as coisas da forma mais adequada possível.

Para Isabel Guerra (2002) a apreciação da eficiência resulta da interrogação: “os resultados confrontados com os recursos utilizados correspondem ao seu emprego mais económico e satisfatório?”. Esta interrogação pressupõe como indicadores para se medir a eficiência a autora refere: os objetivos atingidos (recursos utilizados); atividades realizadas (recursos utilizados); objetivos atingidos (atividades realizadas); recursos utilizados (recursos previstos) (Guerra, 2002 199). Disto resulta que a eficiência é um processo sequencial: recursos disponíveis, recursos usados e resultados. Assim, a eficiência pode ser encarada com uma fase

de um processo que vai para além dos recursos disponíveis e utilizados. Algo perceptível e transversal em várias definições e abordagens ao conceito de eficiência, é a relação entre os inputs (ou recursos) e outputs (ou resultados). Definições com as de Torres (2002:60) que vê a eficiência como a relação mais adequada entre os outputs e os recursos necessários para obtê-los, e de Bac (1994) em que eficiência se baseia na gestão empresarial e presume um balanço positivo na relação entre outputs e inputs, são exemplo disso mesmo.

A abordagem da INTOSAI (1995) vem colocar a eficiência como estando intimamente relacionada com o conceito de produtividade, sendo necessário um quadro de referência para ser adequadamente avaliada, através de benchmarking, por exemplo. Associada à questão da produtividade surge inevitavelmente a questão dos custos dos serviços prestados uma abordagem que Bester (2007: 6) destaca ao apreciar a eficiência com a relação entre os custos de um serviço comparado com o eventual serviço a ser prestado. Segundo a abordagem de Robalo (1995) surgem novos aspetos em relação ao conceito de eficiência. Segundo este autor eficiência tem que ver com o modo como se obtêm determinados resultados, ou seja, é se mais eficiente se para atingir o mesmo resultado dispêndio de recursos é menor. Robalo (1995) refere obter o mesmo output com uma menor quantidade de input, ou obter um maior output a partir do mesmo input. O conceito de eficiência é também visto por Robalo (1995) como um conceito relativo e não absoluto, ou seja, um método é mais eficiente em relação a outro, por exemplo. Geralmente não é possível definir uma empresa, uma máquina, uns métodos como eficientes em termos absolutos pois poderão existir ou vir a existir alternativas mais eficientes.

Por outro lado, Worthington & Dollery (2000) consideram que a eficiência alcançada pelas organizações diz respeito à forma como elas utilizam os seus recursos na produção de serviços, traduzindo-se isto na relação entre a quantidade de recursos consumidos e a quantidade de bens ou serviços produzidos. Quanto maiores forem os resultados obtidos para uma determinada quantidade de recursos disponíveis, maior será a eficiência organizacional.

Até aqui a eficiência tem sido referida na perspectiva do setor privado, contudo, existem diferenças na hora de falar de eficiência no sector público. Apesar de, como veremos, não existir grande diferença em relação ao conceito *per se*, mas em relação ao contexto em que a avaliação de eficiência decorre. Esta diferença de contextos leva-nos a perguntar: até que ponto a ideia de fazer mais com menos sem diferenciação entre privado e público pode afetar a própria disponibilização de bens e serviços públicos? Esta é uma questão pertinente, não relevante para esta situação, mas à qual merece ser dada a devida atenção. Retornando à questão privado-

público, os objetivos do setor público são múltiplos, ao contrário do que ocorre no setor privado onde o principal objetivo é a maximização dos lucros.

O Estado, em sentido lato, disponibiliza vários serviços públicos e ao disponibilizar tais serviços realiza despesa e é aqui que Afonso *et.al* (2006: 9) aplica o seu conceito de eficiência. Segundo este autor eficiência aplica-se às despesas das atividades governamentais, podemos dizer que a despesa pública é eficiente quando, dada a quantia despendida, produz o maior número de benefícios para a população. Abordagem não muito divergente surge-nos de Camões *et.al* (2008), Potter e Smedley (Potter & Smedley, 2006 citado por Bester, 2007: 8 – 9) e Rossel (1993: 163) quando referem que, no sector público, eficiência diz respeito à relação entre os bens e serviços públicos provisionados e os recursos aplicados, e como fazer o melhor uso desses recursos disponíveis. No entanto Rossel (1993: 163) vai mais longe e diz-nos que eficiência é o rácio de inputs para os outputs, em que os inputs são os recursos transformados através de atividades em outputs das políticas (policy). Assim pode-se concluir que as políticas que atingem mais que um objetivo desejado a menos custo, são mais eficientes do que aquelas que atingem o mesmo objetivo a um maior custo ou menos de um objetivo ao mesmo custo

A questão da eficiência é associada à legitimidade dos serviços públicos por Mozzicafredo e Gouveia (2011: 8) pois para estes autores os serviços públicos serão reconhecidos como legítimos e necessários, quanto mais a administração e gestão pública for desempenhada com menos custos, com mais eficiência e com mais neutralidade no tratamento do cidadão contribuinte, beneficiário e eleitor. No contexto do sector público em particular, pode-se dizer que a despesa pública é eficiente quando uma determinada quantidade de inputs produz o maior benefício para a sociedade. Esse argumento enquadra-se na definição da eficiência facultada por Samuelson e Nordhaus (1993: 851), que consiste na “ausência de desperdício, ou utilização dos recursos económicos, que produz o nível máximo, de satisfação possível, sendo dados os fatores de produção e a tecnologia – uma expressão sintética para a eficiência de afetação”. Essa conceção de eficiência (Samuelson & Nordhaus, 1993: 851; Worthington & Dollery, 2000; Afonso *et.al*, 2006) está ancorada do ponto de vista teórico na ciência económica, que analisa o comportamento otimizador por parte dos agentes económicos.

Num estudo conduzido sobre a análise da eficiência no sector público em novos Estados membros da União Europeia comparativamente com outros em novos mercados emergentes (Singapura, Tailândia, Chipre, Coreia, entre outros), Afonso *et.al* (2006), define eficiência

como uma relação entre inputs e outputs ou entre custo e benefício, requerendo a sua medição uma estimativa dos custos, uma estimativa da produção, e a comparação entre os dois. Os autores chamam atenção de que: “a palavra benefício é utilizada porque os economistas costumam fazer uma distinção entre o produto e o resultado (Afonso, et al., 2006: 9).

Em suma, concluiu-se que os conceitos, abordagens e perspectivas relativos ao conceito de eficiência desdobram-se em três perspectivas: primeiro, a perspectiva temporal; segundo, a perspectiva relacional; terceiro, a perspectiva qualitativa; quarto, a perspectiva quantitativa; e a quinta, a perspectiva social. A perspectiva temporal diz-nos que uma organização só será eficiente caso, ao longo do tempo, faça uma utilização ótima dos recursos, ou seja, a relação tempo/recursos para ser aquilo que define a eficiência segundo esta perspectiva. A perspectiva relacional é talvez a mais comum e transversal às várias definições de eficiência, e diz-nos que a eficiência é medida tendo em conta a relação entre inputs e outputs. A perspectiva qualitativa refere-se a uma ótima utilização dos recursos para se alcançarem os resultados com menores custos possíveis. O que nos leva à perspectiva quantitativa, ou seja, que quantidade de serviços são prestados tendo em conta os recursos que temos à disposição. Por último, a dimensão social associada claramente ao sector público uma vez que a prestação de serviços públicos de forma eficiente é cada vez mais uma preocupação, sendo algo que legitima os detentores de poder político.

Face ao exposto, neste contexto, o conceito de eficiência aplicado à gestão pública local das freguesias será o resultado da diferença entre o total dos indicadores de receita e o total dos indicadores de despesa, resultante do levantamento dos dados orçamentais entre 2012 e 2017 das freguesias seleccionadas.

Quadro 2.1. - Operacionalização de conceitos

Conceitos	Dimensões	Indicadores	Recolha de dados	Tratamento de dados
Proximidade (medida em termos de acessibilidade)	Acessibilidade	Perceção da população em relação à acessibilidade	Inquérito por questionário à população das freguesias seleccionadas	Análise estatística Análise de conteúdo das entrevistas
Prestação de serviços	Serviços prestados à população	Perceção da população em relação à prestação de serviços por parte da freguesia	Entrevistas semi directivas aos presidentes das UF de São João das Lampas e Terrugem e UF de Sintra	

Eficiência e eficiência na gestão	Eficiência na gestão das receitas	Receitas com: IMI; taxas específicas das autarquias locais; rendimentos de propriedade; transferências correntes; venda de bens e serviços correntes; transferências de capital ³⁶	Orçamentos das freguesias seleccionadas Entrevistas semi directivas aos presidentes das UF de São João das Lampas e Terrugem e UF de Sintra	Análise dos dados orçamentais das Freguesias Análise de conteúdo das entrevistas
	Eficiência na gestão das despesas	Despesas com: pessoal; aquisição de bens; aquisição de serviços; conservação de bens; transferências correntes; investimentos ³⁷		

Estratégia metodológica a adotar

A avaliação da RATF ou “reforma Relvas” que se pretender realizar em quatro das freguesias do município de Sintra, segundo a temporalidade, pode ser considerada uma avaliação ex-post, uma vez que se pretende avaliar a RATF depois de terminado o primeiro mandato autárquico.

Casos seleccionados

Os casos seleccionados para o estudo dizem respeito a quatro freguesias do município de Sintra, uma vez que o objeto de análise será ao nível da instituição freguesia. Assim serão analisadas: a UF de São João das Lampas e Terrugem, UF Sintra (Santa Maria e São Miguel,

³⁶ Os indicadores de receita correspondem sobretudo a receitas próprias das freguesias: receitas correntes (IMI, código 01 02 02 do POCAL; taxas específicas das autarquias locais, código 04 01 23 do POCAL; rendimentos de propriedade, código 05 do POCAL; transferências correntes, código 06 do POCAL; venda de bens e serviços correntes, código 07 do POCAL) e receitas de capital (transferências de capital, código 10 do POCAL).

³⁷ Os indicadores de despesas correspondem à: despesa corrente (despesas com pessoal, código 01 do POCAL; aquisição de bens, código 02 01 do POCAL; aquisição de serviços, código 02 02 do POCAL; conservação de bens, código 02 02 03 do POCAL; transferências correntes, código 04 do POCAL) e despesas de capital (investimentos, código 07 01 do POCAL).

São Martinho e São Pedro de Penaferrim), a Freguesia de Colares e a Freguesia de Algueirão-Mem Martins.

A escolha destas freguesias justifica-se por duas razões: primeiro, pela necessidade de se constituir grupos de controlo, ou seja, por um lado temos freguesias que foram agregadas e outras que não; segundo, a própria tipologia das freguesias foi tida em conta pela pertinência que pode apresentar no momento de análise dos dados, com isto se quer dizer que os casos selecionados representam freguesias de zonas urbanas e rurais.

Métodos de recolha de informação

Para proceder à recolha de dados serão utilizados, por um lado, métodos qualitativos (entrevistas aos presidentes das UF). Por outro lado, serão também utilizados métodos quantitativos (análise quantitativa de dados orçamentais das Freguesias e das UF selecionadas; e aplicação de inquéritos on-line à população das Freguesias e UF selecionadas). Estes métodos e técnicas foram os selecionados pois são os que adaptam à natureza e objetivos da investigação.

Em relação às entrevistas, o objetivo da sua aplicação será recolher dados de uma perspetiva institucional uma vez que as entrevistas serão realizadas aos presidentes das UF, ou seja, considera-se de maior utilidade entrevistar apenas os presidentes das freguesias que foram agregadas pois estas representam o verdadeiro objeto de investigação. A realização das entrevistas será feita numa fase final do processo de recolha de dados uma vez que constituirão uma oportunidade de complementar lacunas de informação e, espera-se, forneçam informação mais aprofundada em relação aos desafios que a reforma das freguesias colocou à gestão pública local.

A análise quantitativa dos dados orçamentais permitirá adquirir informações que servirão para analisar a questão da eficiência na gestão pública das freguesias entre os anos de 2012 e 2017. O fato de ser incluído o ano de 2012 justifica-se por ser o último ano antes da agregação das freguesias o que permitirá realizar comparações face ao primeiro mandato da aplicação da reforma das freguesias iniciado em 2013.

Por último serão aplicados inquéritos on-line, com dois objetivos: primeiro recolher informação em relação à proximidade das freguesias aos cidadãos; segundo, saber qual a perceção dos indivíduos em relação à prestação de serviços pelas freguesias, no sentido de saber se estes aumentaram ou diminuíram. Os inquéritos serão aplicados ao universo da população

de Sintra, pretendendo-se constituir uma amostra com a população das Freguesias e UF selecionadas.

O método é um dispositivo específico de recolha ou análise das informações, destinado a testar as hipóteses de investigação. Assim, a entrevista e o inquérito por questionário ou análise de conteúdo são exemplos de métodos de investigação social (Quivy & Campenhoudt, 1992: 188).

O inquérito por questionário consiste em colocar a um conjunto de inquiridos, geralmente representativo de uma população, uma série de perguntas relativas a um acontecimento ou um problema sob a qual se pretende investigar. O objetivo do inquérito é um conhecimento da população e a análise da perceção em relação a um acontecimento. A principal vantagem é que permite quantificar uma multiplicidade de dados e proceder a numerosas análises. Por outro lado, a principal desvantagem está relacionada com a superficialidade das respostas e o peso e o custo geralmente elevado da aplicação dos inquéritos por questionário (Quivy & Campenhoudt, 1992: 190-193)

Em relação aos métodos de entrevista, estes caracterizam-se por um contacto direto entre o investigador e os seus interlocutores. O interlocutor expõe as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou a suas experiências. Cabe ao entrevistador facilitar a expressão por parte do interlocutor, evitando que se afaste dos objetivos da investigação. O tipo de entrevista que se pretende realizar são as entrevistas geralmente designadas de semi-diretiva ou semi-dirigida. A entrevista semi directiva ou semi dirigida, não é inteiramente aberta, nem encaminhada por um grande número de perguntas precisas. Geralmente, o investigador dispõe de uma série de perguntas-guias, relativamente abertas, sob as quais é imperativo receber uma informação de parte do entrevistado. As perguntas não são necessariamente ordenadas sendo que, tanto quanto possível, o entrevistador deve “deixar andar” o entrevistado para que este possa falar abertamente, com as palavras que desejar e na ordem que lhe convier. O investigador deve esforçar-se simplesmente por reencaminhar a entrevista para os objetivos, cada vez que o entrevistado deles se afastar, e por colocar as perguntas às quais o entrevistado não chega por si próprio, no momento mais apropriado e de forma tao natural quanto possível (Quivy & Campenhoudt, 1992: 193-196).

Métodos de análise de informação

Primeiro, a informação recolhida através das entrevistas realizadas será alvo de uma análise de conteúdo tendo por base uma grelha de análise de conteúdo que permita tratar,

organizar e esquematizar a informação obtida. Segundo, a análise quantitativa dos dados orçamentais das freguesias traduzir-se-á numa recolha de informações orçamentais, nomeadamente, os indicadores de receita e despesa anteriormente referidos que servirão para se avaliar a eficiência na gestão pública local das freguesias, entre 2012 e 2017. Por último, os resultados dos inquéritos on-line serão analisados através de análises estatísticas que permitam tirar conclusões relativamente ao objetivo de avaliar a proximidade física das freguesias à população e a prestação de serviços pelas freguesias.

Limitações e problemas potenciais

Relativamente a possíveis limitações e/ou problemas: a realização das entrevistas está sujeita a ser rejeitada pelos presidentes das UF, ao mesmo tempo existe a possibilidade das entrevistas redundarem em informações sobretudo políticas e não administrativas; a análise quantitativa dos dados orçamentais pode ser limitativa na medida em que os dados são previsionais, ou seja, os dados dos relatórios de contas seriam mais exatos e provavelmente forneceriam conclusões mais robustas sendo um aspeto a ter em consideração no futuro; por último os inquéritos on-line apresentam três limitações especialmente relevantes como: excluir segmentos da população, a resposta ao inquérito pode concentrar-se na população de uma freguesia não existindo uma “harmonização” em relação a quem respondeu ao inquérito e, por último, a falta de objetividade face ao que seria pretendido, ou seja, as respostas dos inquéritos não são tão ricas em informação como seria um *focus group* que aliás seria o que se pretendia realizar, contudo não foi possível.

De seguida no capítulo 3 proceder-se-á à análise dos dados (quantitativos e qualitativos) recolhidos, de maneira a construir as conclusões da investigação.

CAPÍTULO 3 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS RECOLHIDOS

3.1. Análise e interpretação dos dados quantitativos

Nas próximas duas secções serão analisados os dados quantitativos recolhidos que dizem respeito aos dados dos inquéritos por questionário e aos dados orçamentais.

3.1.1. Análise dos dados recolhidos através do inquérito por questionário

Foi aplicado um inquérito por questionário online³⁸ à população das freguesias de Colares, Algueirão Mem-Martins e as UF de Sintra e UF de São João das Lampas e Terrugem. O questionário foi construído no site <https://www.1ka.si/d/en>, uma ferramenta que permite construir e aplicar questionários online. Através da aplicação online foi possível constituir uma amostra de 56 pessoas das quatro feguesias seleccionadas sendo que 82% são residentes na UF de São João das Lampas e Terrugem, 9% são residentes na UF de Sintra, 5% são residentes na Freguesia de Algueirão Mem-Martins e 4% residentes na Freguesia de Colares. De seguida serão apresentados os dados relativos à aplicação do inquérito por questionário.

Numa primeira fase do questionário era intenção saber o conhecimento de que os inquiridos dispunham relativamente à RATF, a maioria (53%) afirmou ter pouco conhecimento. Os restantes inquiridos afirmaram não ter nenhum conhecimento (14%), algum conhecimento (27%) e bastante conhecimento (6%). Contudo, somente questionar as pessoas em relação ao seu conhecimento da reforma não era suficiente, assim, de forma a sustentar esta intenção de saber qual o conhecimento em relação à RATF, foi elaborada uma questão em que se solicitava a seleção, de entre várias opções, de qual o principal motivo que esteve na origem da RATF. A maioria respondeu que o principal motivo para a reforma das freguesias foi uma decisão tomada pelo governo (40%), apesar disto, as outras duas respostas mais seleccionadas dizem respeito ao aumentar a eficiência na gestão pública local (25%) e aumentar a proximidade das freguesias à população (15%). Em suma, os inquiridos revelam estar razoavelmente esclarecidos em relação à temática da RATF.

Seguidamente o questionário foi dividido em quatro grupos de questões que procuravam abordar as dimensões da proximidade, da prestação de serviços, da percepção dos inquiridos em relação à eficiência na gestão pública local das freguesias, e da descentralização de competências para as freguesias.

³⁸ Consultar Anexo J

Em relação às questões da dimensão de proximidade, no sentido da acessibilidade, foi perguntado se, no intervalo temporal 2013 a 2017, a facilidade com que se consegue aceder às instalações da JF, em comparação com os anos anteriores, aumentou, manteve-se ou diminuiu. A maioria dos inquiridos respondeu que a mesma se tinha mantido. Ao dividirmos as respostas pelas freguesias verificamos que: todos os inquiridos da Freguesia de Algueirão Mem-Martins e da Freguesia de Colares dizem a proximidade se manteve; dos inquiridos da UF de Sintra 40% dizem que a proximidade se manteve, 20% dizem que diminuiu e 40% não sabem ou não respondem; por último, dos inquiridos da UF de São João das Lampas e Terrugem, 85% dizem que a proximidade se manteve, 10% dizem que diminuiu, e ainda 8% não sabem ou não respondem.

No geral, e tendo em conta outras questões do questionário conclui-se que a proximidade no sentido da acessibilidade se manteve. Isto tendo em conta a percepção dos inquiridos. Mas quando questionados se com a reforma das freguesias a proximidade aumentou, se manteve ou diminuiu, os dados demonstram que: na Freguesia de Algueirão Mem-Martins, 50% dizem que aumentou e 50% dizem que se manteve; na Freguesia de Colares, 50% dizem que se manteve e 50% não sabem não respondem; na UF de Sintra, 40% dizem que se manteve, 20% dizem que diminuiu, e 40% não sabem não respondem; na UF de São João das Lampas e Terrugem, 8% dizem que aumentou, 64% dizem que se manteve, 26% dizem que diminuiu e 3% não sabe não responde. Ou seja, quer seja a proximidade no sentido da acessibilidade, quer seja a proximidade no sentido mais físico, a tendência de resposta é que esta se manteve com a reforma das freguesias.

Em relação à dimensão da prestação de serviços, foi elaborada uma questão que procurava obter a percepção dos inquiridos em relação à prestação de serviços pelas freguesias entre 2013 e 2017. As respostas dos inquiridos indicam que: na Freguesia de Algueirão Mem-Martins, 50% dizem que aumentou e 50% dizem que se manteve; na Freguesia de Colares 100% dizem que se manteve; na UF de Sintra 60% dizem que se manteve e 40% não sabem não respondem; na UF de São João das Lampas e Terrugem 9% dizem que aumentou, 60% dizem que se manteve, 17% dizem que diminuiu e 14% não sabem ou não respondem. Mas quando questionados em relação a se deslocam pelo menos uma vez por mês às instalações da sua JF, os dados revelam que a quase totalidade dos inquiridos das várias freguesias não se deslocam pelo menos uma vez por mês às instalações da sua JF, o que não revela ser algo necessariamente negativo, mas que permite ter uma noção da frequência destes mesmos serviços pela população. Ao mesmo tempo foi possível ter uma percepção em relação à satisfação com a prestação de

serviços pela sua JF tendo sido possível apurar que a maioria dos inquiridos estão satisfeitos com a prestação de serviços.

O terceiro grupo de questões pretendia abordar a questão da evolução da eficiência na gestão pública local das freguesias entre 2013 e 2017: da Freguesia de Algueirão Mem-Martins 100% responderam que esta se manteve igual; da Freguesia de Colares 50% responderam que aumentou e 50% responderam que se manteve igual; da UF Sintra 75% respondeu que se manteve igual e 25% não sabe ou não responde; e da UF São João das Lampas e Terrugem 49% responderam que se manteve igual, 22% que diminuiu, 17% não sabe não responde e 12% diz que aumentou.

Por último, foi perguntado se as Freguesias deveriam poder atuar em mais áreas do que aquelas que fazem parte das suas competências atualmente, ou seja, uma maior descentralização de competências para as freguesias. Em todas as freguesias as respostas foi sim, exceto na UF de Sintra em que 6% respondeu não e na UF de São das Lampas e Terrugem em quem 5% respondeu não. Contudo, a grande maioria cerca de 95% da totalidade dos inquiridos é favorável a um maior número de competências para as freguesias.

Pelas respostas dos inquiridos por questionário foi possível demonstrar que: a proximidade não sofreu alterações com a RATF, tal como a prestação de serviços e a eficiência na gestão pública local; em relação a uma maior descentralização de competências para as freguesias a grande maioria demonstra ser favorável a essa ideia.

3.1.2. Análise da eficiência na gestão pública local através dos dados orçamentais

Antes de proceder à análise dos dados orçamentais considera-se relevante proceder a algumas explicações. Primeiro, deve verificar-se especial cuidado ao analisar os dados de 2012 para 2013 nas UF, isto justifica-se pelo fato de ser o ano de transição pelo que se verificou a existência de orçamentos de 2013 para as JF a agregar, e para o mesmo ano também orçamentos da já UF, como foi o caso de São João das Lampas e Terrugem. Pelo contrário no caso das UF de Sintra foi possível obter informação relativa às JF existentes antes da agregação, mas não o orçamento da UF de 2013. Assim, o ano de 2013 não tido como relevante na análise da eficiência.

Segundo, referir que para os indicadores da despesa da UF de São João das Lampas e Terrugem nos anos de 2014 a 2017 são referentes a “administração autárquica”, ou seja, não é totalmente claro a que áreas específicas se refere a despesa efetuada. Ainda em relação a esta UF existe uma particularidade no ano de 2013 em que a despesa é dividida em “administração

autárquica (L) e administração autárquica (T)”, calcula-se que seja uma divisão da despesa orçamentada de cada freguesia antes da agregação. Por outro lado, se tivermos em conta que a JF de Algueirão Mem-Martins, JF de Colares e UF de Sintra, estas subdividem a despesa por áreas de atuação como cultura e desporto, serviços administrativos, educação, cultura e tempos livres, saúde e acção social, requalificação urbana, protecção civil, etc. A solução encontrada foi, nestas subdivisões de despesas, procurar itens com a denominação idêntica aos já referidos indicadores de despesa nessas várias subdivisões (despesas com pessoal; aquisição de bens; aquisição de serviços; conservação de bens; transferências correntes; investimentos) e realizar o seu somatório.

Por último, referir as alterações efetuadas na LFL que trouxeram mudanças face à antiga LFL de 2007, nomeadamente, no que diz respeito às receitas próprias e às transferências da Administração Central e do FFF.

Dadas algumas explicações relativamente aos dados orçamentais recolhidos resta explicar a forma como foram efetuados os cálculos. Numa primeira fase foi realizado um levantamento dos dados relativos aos indicadores de receita e despesa seleccionados para os anos de 2012 a 2017. A segunda fase consistiu em somar para cada ano os valores dos indicadores e dividir o resultado por uma variável, a população residente³⁹. Esta divisão permite verificar, para os anos em análise, como foi a evolução da receita arrecada e da despesa efectuada por residente entre 2012 e 2017 de maneira a comparar não só o período antes da agregação das freguesias, mas também comparar as freguesias agregadas com aquelas que mantiveram as suas circunscrições territoriais inalteradas. Assim, passaremos a analisar grau de eficiência da gestão pública local das Freguesias e UF seleccionadas.

Quadro 3.1 – Receitas por residente em euros da Freguesia da Terrugem*, da Freguesia de São João das Lampas** e da UF São João das Lampas e Terrugem*** (2012-2017)

Anos	Indicadores de receita						Totais
	IMI	Taxas específicas das autarquias locais	Rendimentos de propriedade	Transferências correntes	Venda de bens e serviços correntes	Transferências de capital	

³⁹ Segundo o INE população residente diz respeito “conjunto de pessoas que, independentemente de estarem presentes ou ausentes num determinado alojamento no momento de observação, viveram no seu local de residência habitual por um período contínuo de, pelo menos, 12 meses anteriores ao momento de observação, ou que chegaram ao seu local de residência habitual durante o período correspondente aos 12 meses anteriores ao momento de observação, com a intenção de aí permanecer por um período mínimo de um ano”. (Fonte: <http://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/6259>)

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

2012 *	0,098	1,874	4,254	51,250	4,039	10,035	71,550
2013 *	0,059	4,231	4,277	51,162	3,403	10,035	73,167
2012 **	0,088	1,378	0,023	41,786	0,792	13,871	57,938
2013 **	0,044	1,378	0,010	45,161	0,698	21,265	68,555
2013 ***	0,003	0,939	0,423	13,265	0,459	2,407	17,496
2014 ***	0,364	3,038	1,310	55,889	0,960	0,000	61,561
2015 ***	1,515	4,187	1,217	48,618	1,839	7,130	64,504
2016 ***	1,515	4,087	1,214	48,057	1,730	7,069	63,671
2017 ***	1,878	3,848	1,214	49,049	1,481	7,069	64,539

O Quadro 3.1 mostra-nos que, tanto a Freguesia da Terrugem como a Freguesia de São João das Lampas, nos anos de 2012 e 2013, ambas as freguesias conseguiram aumentar a receita arrecada por residente com as transferências correntes a constituir a principal fonte de receita. Uma vez concretizada a agregação das duas Freguesias em 2013, surge uma nova entidade administrativa a UF de São João das Lampas e Terrugem que, entre 2014 e 2017, conseguiu arrecadar valores que variam entre os 61€ e os 64€ por residente. O ano de 2013 não foi tido em conta, pois, os valores não dizem respeito a um ano inteiro, mas apenas, segundo foi possível apurar, aos três meses finais de 2013, uma vez que foi quando se iniciou o primeiro mandato autárquico depois da agregação das Freguesias de São João das Lampas e Terrugem. Em conclusão, a capacidade de se arrecadar receitas diminuiu com a agregação afetando especialmente a Freguesia da Terrugem, contudo, deve-se ter presente o facto da população residente ter aumentado.

Quadro 3.2 – Despesa por residente em euros da Freguesia da Terrugem*, da Freguesia de São João das Lampas** e da UF São João das Lampas e Terrugem*** (2012-2017)

Ano s	Indicadores de despesa						Totais
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens	Aquisição de serviços	Conservação de bens	Transferências correntes	Investimentos	
2012 *	37,931	4,844	19,874	9,180	4,679	21,616	98,125
2013 *	38,096	4,761	23,164	8,768	5,985	18,821	99,595
2012 **	12,122	1,883	24,465	17,030	5,306	26,171	57,938

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

2013 **	10,786	2,039	23,467	15,642	5,666	25,724	83,323
2013 ***	6,703	0,650	5,514	3,009	1,378	9,594	26,847
2014 ***	15,290	2,767	26,924	16,979	8,443	19,192	89,594
2015 ***	13,742	2,941	30,629	19,573	8,873	13,192	88,950
2016 ***	15,187	3,061	34,178	23,823	9,385	8,182	78,629
2017 ***	15,140	2,533	27,720	17,736	10,391	14,616	72,996

Em relação às despesas por residente o Quadro 3.2 mostra-nos que a Freguesia da Terrugem, nos anos de 2012 e 2013, aumentou a despesa por residente que de resto era muito superior à despesa por residente efetuada pela Freguesia de São João das Lampas apesar desta última também ter aumentado significativamente a despesa efetuada. Em relação ao tipo de despesas efetuada verifica-se que, antes da agregação das freguesias, a Freguesia da Terrugem efetuava despesas sobretudo com pessoal, aquisição de serviços e investimentos. Por sua vez, a Freguesia de São João das Lampas efetuava despesas sobretudo relacionadas com a aquisição de serviços, conservação de bens e investimentos. Quando ambas as freguesias foram agregadas as despesas passaram a concentrar-se na aquisição de serviços, conservação de bens e despesas com pessoal, ou seja, a despesa com a aquisição de serviços manteve-se e as despesas com pessoal e com a conservação de bens assumiram maiores encargos com a agregação das duas freguesias.

Por último destacar que, uma vez concretizada a agregação, foi possível verificar que entre 2014 e 2017 a UF de São João das Lampas e Terrugem realizou uma despesa por residente menor comparativamente ao que acontecia antes da agregação

Quadro 3.3 – Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia da Terrugem*, da Freguesia de São João das Lampas** e da UF São João das Lampas e Terrugem*** (2012-2017)

Anos	Total de receitas por residente (R)	Total de despesas por residente (D)	Grau de eficiência (E) (R-D=E)
2012 *	71,550	98,125	-26,575
2013 *	73,167	99,595	-26,428
2012 **	57,938	57,938	0,000
2013 **	68,555	83,323	-14,768
2013 ***	17,496	26,847	-9,351
2014 ***	61,561	89,594	-28,033

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

2015 ***	64,504	88,950	-24,446
2016 ***	63,671	78,629	-14,958
2017 ***	64,539	72,996	-8,457

O Quadro 3.3 mostra-nos que será considerado o grau de eficiência da gestão pública local das freguesias. Antes da agregação a Freguesia da Terrugem apresentava valores e eficiência na gestão menos positivos do que a Freguesia de São João das Lampas. Com a agregação das freguesias o ano de 2013 e 2014 revelam que, inicialmente, os níveis de eficiência da UF são menos positivos do que quando comparados com a Freguesia da Terrugem antes da agregação. Contudo, a partir de 2015 e até 2017 os níveis de eficiência, apesar de negativos, vão melhorando gradualmente, ou seja, a eficiência da gestão pública local da UF de São João das Lampas vai melhorando de 2015 até 2017. Em suma, poder-se-á dizer que a agregação das freguesias foi favorável para a Freguesia da Terrugem uma vez que isolada esta freguesia apresentava uma gestão menos eficiente do que a Freguesia de São João das Lampas isolada, apesar disto a Freguesia de São João das Lampas antes da agregação apresentava possuir uma gestão mais eficiente do que depois da agregação.

Quadro 3.4 – Receita e despesa por residente em euros na Freguesia de Colares (2012-2017)

Anos	Indicadores de receita						Totais
	IMI	Taxas específica das autarquias locais	Rendimentos de propriedade	Transferências correntes	Venda de bens e serviços correntes	Transferências de capital	
2012	0,262	2,687	0,306	39,664	13,947	18,388	75,256
2013	0,131	2,773	0,280	35,406	9,091	24,550	72,230
2014	0,164	2,773	0,274	44,559	7,598	11,641	67,008
2015	1,311	2,656	0,274	45,580	6,051	19,742	75,614
2016	3,408	2,997	0,274	44,925	6,295	6,633	64,531
2017	3,540	3,317	0,274	45,842	6,152	6,633	65,756
Anos	Indicadores de despesa						Totais
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens	Aquisição de serviços	Conservação de bens	Transferências correntes	Investimentos	
2012	19,055	5,300	28,251	12,946	3,069	18,991	87,611
2013	17,773	4,854	16,439	4,244	3,074	29,123	75,508
2014	18,654	12,870	13,837	3,225	2,963	26,350	77,899
2015	18,481	3,644	16,007	2,963	3,389	33,095	77,579
2016	18,235	2,471	18,916	2,963	3,743	20,149	66,478
2017	18,675	2,643	20,610	4,405	2,950	20,063	69,346

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

A Freguesia de Colares foi uma das freguesias do Município de Sintra que não sofreu alterações na sua circunscrição territorial, contudo, faz parte do grupo de controlo constituído para ser comparado com as freguesias agregadas que foram selecionadas. Continuando, o Quadro 3.4 mostra-nos os valores da receita arrecadada e das despesas efetuadas por residente na Freguesia de Colares entre 2012 e 2017. Pelos dados recolhidos podemos verificar que, em relação às receitas arrecadadas, os valores foram diminuindo progressivamente passando de cerca de 75€ para cerca de 65€ de receita arrecadada por residente, sendo a principal fonte de receita as transferências correntes. Por seu lado, as despesas tiveram a mesma evolução, ou seja, a Freguesia de Colares, entre 2012 e 2017, diminuiu de cerca de 87€ para 69€ de despesas efetuadas por residente, sendo as principais despesas representadas pela aquisição de serviços, investimentos e despesas com pessoal. Em suma, entre 2012 e 2017, a Freguesia de Colares diminuiu tanto as receitas arrecadadas como as despesas efetuadas.

Em comparação com a UF de São João das Lampas e Terrugem que realizava despesas sobretudo com a aquisição de serviços, despesas com pessoal e com a conservação de bens, também as despesas da Freguesia de Colares concentram-se também de alguns indicadores como as despesas com pessoal e a aquisição de serviços.

Quadro 3.5 – Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia de Colares (2012-2017)

Anos	Total de receitas por residente (R)	Total de despesas por residente (D)	Grau de eficiência (E) (R-D=E)
2012	75,256	87,611	-12,356
2013	72,230	75,508	-3,278
2014	67,008	77,899	-10,891
2015	75,614	77,579	-1,965
2016	64,531	66,478	-1,947
2017	65,756	69,346	-3,589

Ao verificarmos os dados do Quadro 3.5 podemos concluir que a Freguesia de Colares conseguiu, de uma maneira geral, melhorar a eficiência da gestão pública local entre os anos de 2014 e 2017, apesar dos resultados serem negativos. Nos anos de 2012 e 2013 a Freguesia de Colares apresentava um grau de eficiência elevado que conseguiu reduzir e, de certa forma, estabilizar. Um dado interessante é que, se compararmos a UF de São João das Lampas e Terrugem e a Freguesia de Colares, verificamos que a segunda apresenta níveis de eficiência muito superiores ao da primeira, ou seja, parece começa a desenhar-se uma conclusão que

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

parece indicar que o fato de se agregarem freguesias não torna igualmente eficientes freguesias agregadas e não agregadas, contudo, isto é algo por agora puramente especulativo.

O Quadro 3.6 mostra-nos os valores das receitas arrecadadas pela agora UF de Sintra e pelas anteriores Freguesias que existiam antes da agregação. Relativamente à Freguesia de Santa Maria e São Miguel podemos verificar que a receita arrecadada por entre 2012 e 2013 diminuiu, contudo, manteve-se em valores significativamente elevados. Por sua vez, a Freguesia de São Pedro de Penaferrim, de 2012 para 2013, registou uma quebra de receitas elevada. Por último, a Freguesia de São Martinho, entre 2012 e 2013, conseguiu um grande aumento da receita arrecadada. Em 2013 com a agregação das várias freguesias foi criada a UF de Sintra que, entre 2014 e 2017, conseguiu manter níveis de receitas muito satisfatórios. Em geral, e tal como se tem vindo a verificar, a maioria das receitas arrecadadas proveem de transferências correntes.

Quadro 3.6 – Receita por residente em euros da Freguesia de Santa Maria e São Miguel*, da Freguesia de São Pedro de Penaferrim**, da Freguesia de São Martinho*** e da UF de Sintra**** (2012-2017)

Anos	Indicadores de receita						Totais
	IMI	Taxas específicas das autarquias locais	Rendimentos de propriedade	Transferências correntes	Venda de bens e serviços correntes	Transferências de capital	
2012 *	0,021	1,159	0,032	48,240	0,641	0,000	50,093
2013 *	0,021	1,159	0,037	39,946	0,000	4,890	46,053
2012 **	0,029	1,271	0,000	28,915	1,229	0,000	31,444
2013 **	0,018	7,878	0,000	7,725	1,293	0,000	16,914
2012 ***	0,015	0,499	0,000	15,130	4,142	0,000	19,787
2013 ***	0,089	0,446	0,000	58,433	6,132	0,000	65,099
2014**** *	0,108	4,253	0,012	21,969	1,862	0,000	28,204
2015**** *	1,859	4,035	0,008	35,578	1,414	4,446	47,340
2016**** *	2,535	3,791	0,008	39,995	1,603	0,000	47,932
2017**** *	2,568	3,844	0,008	40,425	1,371	0,000	48,217

O Quadro 3.7 mostra-nos os valores das despesas efetuadas por residente pela agora UF de Sintra e pelas anteriores Freguesias que existiam antes da agregação. Relativamente à Freguesia de Santa Maria e São Miguel, a Freguesia de São Pedro de Penaferrim e a Freguesia de São

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

Martinho, todas aumentaram a despesa efetuada de 2012 para 2013. Com a agregação das freguesias e a criação da UF de Sintra a despesa efetuada por residente irá manter-se em valores elevados, mas não muito diferentes relativamente ao período antes da agregação.

Em relação ao tipo de despesa efetuada verificamos que: a Freguesia de Santa Maria e São Miguel concentrava a sua despesa com aquisição de serviços, investimentos e despesas com pessoal; a Freguesia de São Pedro de Penaferrim concentrava a sua despesa na despesa com pessoal, aquisição de serviços e com a conservação de bens; por último, a Freguesia de São Martinho concentrava a sua despesa com o pessoal, aquisição de serviços e investimentos. Com a agregação das freguesias a UF de Sintra concentra a sua despesa com pessoal, a aquisição de serviços e com a conservação de bens.

Quadro 3.7 – Despesa por residente em euros da Freguesia de Santa Maria e São Miguel*, da Freguesia de São Pedro de Penaferrim**, da Freguesia de São Martinho*** e da UF de Sintra**** (2012-2017)

Anos	Indicadores de despesa						Totais
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens	Aquisição de serviços	Conservação de bens	Transferências correntes	Investimentos	
2012 *	11,373	2,223	9,698	0,694	7,702	17,786	49,477
2013 *	12,249	1,650	18,826	7,689	6,389	6,794	53,598
2012 **	22,099	1,271	8,771	3,375	0,621	2,361	38,498
2013 **	21,244	1,434	11,190	3,604	2,375	0,161	40,009
2012 ***	15,008	2,493	15,531	0,337	2,762	21,502	57,633
2013 ***	14,009	3,605	16,973	0,899	5,392	24,440	65,319
2014**** *	14,795	1,338	8,337	0,287	3,035	0,607	28,400
2015**** *	15,133	1,871	20,115	6,911	5,619	4,321	53,970
2016**** *	14,029	1,891	24,744	12,820	2,504	1,796	57,784
2017**** *	13,734	1,543	23,572	9,745	6,527	2,814	57,935

O Quadro 3.8 permite concluir que: em relação à Freguesia de Santa Maria e São Miguel, nos anos de 2012 e 2013, conseguiu praticar uma gestão eficiente, especialmente no ano de 2012; em relação à Freguesia de São Pedro de Penaferrim, nos anos de 2012 e 2013, apresentou

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

níveis de eficiência bastante positivos no ano de 2012 para depois em 2013 apresentar resultados bastante negativos; por último, a Freguesia de São Martinho, apresentou valores negativos no que diz respeito à relação receita/despesa, contudo, o ano de 2012 destaca por ter sido notoriamente menos eficiente do que comparado com o ano de 2013. Com a agregação das várias freguesias a partir do ano de 2014 considera-se que, de uma forma geral e tendo em conta alguns aspetos referidos antes de se iniciar a análise dos dados orçamentais, os níveis de eficiência melhoraram uma vez não existem picos de valores, ou seja, apesar de depois da agregação dos valores da relação receita/despesa serem todos negativos, esses valores são bastante satisfatórios, levando a que se conclua que, neste caso, com a agregação a gestão local se tornou mais eficiente.

Quadro 3.8 – Grau de eficiência da gestão pública local Freguesia de Santa Maria e São Miguel*, da Freguesia de São Pedro de Penaferrim**, da Freguesia de São Martinho*** e da UF de Sintra**** (2012-2017)

Anos	Total de receitas por residente (R)	Total de despesa por residente (D)	Grau de eficiência (E) (R-D=E)
2012 *	50,093	49,477	0,616
2013 *	46,053	53,598	-7,545
2012 **	31,444	38,498	-7,054
2013 **	16,914	40,009	-23,095
2012 ***	19,787	57,633	-37,846
2013 ***	65,099	65,319	-0,219
2014 ****	28,204	28,400	-0,195
2015 ****	47,340	53,970	-6,630
2016 ****	47,932	57,784	-9,852
2017 ****	48,217	57,935	-9,718

O Quadro 3.9 releva-nos que, entre 2014 e 2017, a Freguesia de Algueirão Mem-Martins manteve os valores de receita arrecadada muito semelhantes nesse período, sendo a principal fonte de receitas as transferências correntes, tal como tem vindo a ser constatado nas restantes freguesias. No que diz respeito às despesas verificamos que as despesas efetuadas se têm mantido, tal como as receitas, em valores pouco díspares sendo que a aquisição de serviços, a conservação de bens e as despesas com pessoal constituem as áreas onde as despesas por residente têm sido mais elevadas.

Quadro 3.9 – Receita e despesa por residente em euros da Freguesia de Algueirão Mem-Martins (2014-2017)

Anos	Indicadores de receita						Totais
	IMI	Taxas específicas das autarquias locais	Rendimentos de propriedade	Transferências correntes	Venda de bens e serviços correntes	Transferências de capital	
2014	0,004	0,798	0,068	19,128	0,062	0,000	20,061
2015	1,061	0,723	0,065	19,310	0,053	0,000	21,211
2016	1,721	0,684	0,065	20,394	0,077	0,000	22,941
2017	1,547	0,714	0,000	21,419	0,101	0,000	23,781
Anos	Indicadores de despesa						Totais
	Despesas com pessoal	Aquisição de bens	Aquisição de serviços	Conservação de bens	Transferências correntes	Investimentos	
2014	3,786	1,931	12,234	4,709	1,940	1,170	25,769
2015	5,007	1,938	12,675	6,372	2,093	1,170	29,254
2016	6,621	1,751	12,252	6,400	1,805	1,298	30,127
2017	4,566	1,994	10,549	6,430	1,964	0,839	26,342

Por último, a análise do Quadro 3.10 permite verificar que, entre 2014 e 2017, a Freguesia de Algueirão Mem-Martins, apesar de apresentar resultados negativos, tem praticado uma gestão satisfatoriamente eficiente semelhante à da Freguesia de Colares e isto se tivermos em conta fatores como a população da freguesia uma das, se não a mais, populosa freguesia de Portugal, sendo que a sua densidade populacional vai contra os parâmetros da RATF anteriormente referidos.

Quadro 3.10 – Grau de eficiência da gestão pública local da Freguesia de Algueirão Mem-Martins (2014-2017)

Anos	Total de receitas por residente (R)	Total de despesa por residente (D)	Grau de eficiência (E) (R-D=E)
2014	20,061	26,342	-6,281
2015	21,211	25,769	-4,558
2016	22,941	29,254	-6,313
2017	23,781	30,127	-6,345

3.2. Análise e interpretação dos dados qualitativos

Uma das intenções referida nos métodos de recolha de informação seria a realização de duas entrevistas, uma com o presidente da UF de São João das Lampas e Terrugem e outra com o presidente da UF de Sintra. Contudo, apenas foi possível realizar uma entrevista com o primeiro referido. Em relação à entrevista com o Presidente da UF de São João das Lampas e Terrugem Guilherme Ponce de Leão⁴⁰, foi possível obter informação de uma perspetiva institucional, por oposição aos questionários realizados à população, complementando assim algumas lacunas de informação.

A entrevista iniciou-se com uma questão de enquadramento em que se pedia a opinião em relação à “reforma Relvas”. Para este presidente de junta é evidente que houve falhas e descontentamento: “Para mim o projecto foi mal feito. O governo não tomou o cuidado ao fazer estas alterações às estruturas das freguesias. Logo à partida, as pessoas ficaram dececionadas pela forma como foi executado este projeto de unir freguesias”. Referindo-se às duas freguesias de São João das Lampas e Terrugem, Ponce de Leão destaca o fato de se ter procedido à união de duas freguesias que nem sempre mantiveram bons relacionamentos: “No nosso caso nunca foram duas terras que se lidaram muito bem uma com a outra. Nada de grave, mas pronto sempre aquele afastamento entre a Terrugem e São João. É lógico que as pessoas da Terrugem, ficaram descontentes pelo facto de se virem unir a nós (São João) e nós sermos a sede da união”.

Um ponto abordado por Ponce de Leão foi a campanha eleitoral para as eleições autárquicas de 2013. Para este presidente de junta revelou ser um momento difícil, não só por obrigar a alargar o contato que era inexistente com um maior número de pessoas, mas também por existir um distanciamento referido quase como que “natural” entre o candidato e os eleitores: “A campanha eleitoral para essas eleições foi muito difícil na questão de abordar as pessoas da Terrugem. As pessoas olhavam com desconfiança, olhavam com distanciamento, depois começam os boatos sem fundamento e as pessoas vão alimentando essa situação. Posto isso (...) o primeiro ano foi muito complicado até as pessoas começarem a ver que efectivamente o que diziam de mim não era verdade, como por exemplo, que eu só ia trabalhar em São João que eu não queria saber da Terrugem para nada (...)”. O presidente referiu ainda uma questão pertinente relativamente à gestão UF: “Eu de um modo proporcional estou a trabalhar nas duas freguesias. (...) Mas existe um objetivo que é: o que se faz num lado tenta-

⁴⁰ Consultar o Anexo I

se fazer no outro, esse permanece igualzinho, por exemplo, não se fechou a delegação da Terrugem que continua a funcionar.”

Quanto ao cenário atual e a uma possível uma nova reforma das freguesias Ponce Leão não se detém a referir o seguinte: “Eu acredito que a nossa união de freguesias se tornou mais forte (...) Se forem perguntar as IPSS, as colectividades e aos clubes todos se querem a separação eles dizem que não, mas o povo continua a exercer o bairrismo. (...) Para mim era fascinante que separassem as duas freguesias, com muito respeito que tenho com a Terrugem e onde criei grandes amizades (...) Eu gostava muito que se separassem, mas também compreendo que a separação vai ser muito nefasta para as populações”.

Com o avançar da entrevista foram tocados os pontos relativos à proximidade, à prestação de serviços, à descentralização de competências para as freguesias e à eficiência na gestão pública local das freguesias. Relativamente à questão da proximidade é para Ponce de Leão a “principal causa mais nefasta” referindo que aquilo que o mais incomoda com a união de freguesias é a proximidade referindo que “Aí as pessoas, todas elas, são prejudicadas”. No ponto relativo à prestação de serviços foi disponibilizado pelo presidente desta UF o número de trabalhadores de que a freguesia dispõe e que totalizam 15 pessoas. Ao mesmo tempo foi referido que com a agregação das duas freguesias o número de trabalhadores era igual a 25, isto no ano de 2013, mas devido aos custos elevados de manter esses funcionários o presidente referiu que os 10 funcionários que integravam a Freguesia da Terrugem tiveram de ser dispensados. Mas para o presidente desta UF a prestação de serviços manteve-se igual, a diferença na prestação de serviços relativos a limpeza de valetas, etc: “A prestação de serviços permaneceu igual porque a parte administrativa de São João está intacta, a parte administrativa da Terrugem está intacta, não existem diferença nenhuma na área administrativa. Onde poderá haver uma maior dificuldade é a questão dos serviços, na limpeza de valetas, etc, os dinheiros não cresceram (...)”

No ponto da descentralização de competências para as freguesias, Ponce de Leão refere que apesar de “as pessoas nunca estarem contentes” o mesmo se deve a que na “maioria das situações, que deparam no dia a dia dos nossos fregueses não são competências da junta como o alcatroamento, as estradas arrançadas, os esgotos, são competências da câmara e se não são feitas não é por culpa da câmara”. Quando interrogado em relação a um maior número de competências próprias para as freguesias Ponce de Leão refere que “já estão a ter mais competências que tem a ver com a toponímia. Recebemos x por cento do IMI para trabalharmos

a toponímia toda e vamos ter neste momento também competências de arranjos e manutenção das escolas (ensino primário)”. Contudo, Ponce de Leão destaca que mais competências para as freguesias não seria algo a menosprezar: “Mas penso que deveria haver mais competências para que nos podessemos mais rapidamente, mas para isso também obedece que o orçamento geral do Estado nos desse essa possibilidade. Se for só a câmara a nos dar mais competências, este presidente de câmara podia dar-nos mais competências (...). Se for o orçamento geral do Estado a contemplar essas competências se vier na lei, o Estado tem de financiar de maneira a que se possa contratar mais pessoal para cumprir essas competências (...). E como não é um protocolo, não é uma delegação de competências, nesse caso (mais competências próprias) isso aí estou inteiramente de acordo (...)”.

Um objetivo importante desta entrevista seria uma visão institucional sobre a eficiência na gestão das freguesias. Segundo Ponce de Leão a agregação não se revelou favorável, apesar de referir as poupanças com eleitos locais destaca também os elevados custos no período de “transição”: “Eu vou dizer que isto (reforma das freguesias) não favoreceu nada. O ordenado do presidente de junta era 724 euros e agora são 824 euros. Fomos baixar o ordenado do outro presidente, mais umas coisinhas dos vogais e os 20 euros dos membros da AF. Mas só hardware e software gastámos 12.000 euros para juntar as duas freguesias. Esta ideia de que se veio poupar dinheiro é falso, totalmente falso. Teve-se que se mudar as cartas, o papel, o hardware o software, teve-se que mudar uma quantidade de coisas que levou a um investimento que não se vai buscar nos anos seguintes. A nível económico não veio favorecer nada, e a nível de trabalho também não”.

Em suma, pela entrevista realizada com o presidente da UF de São das Lampas e Terrugem concluiu-se que: primeiro que a reforma das freguesias causou mal-estar e descontentamento entre a população nos primeiros anos após a agregação; segundo a proximidade foi afetada com a agregação, e foi algo que demorou a ser construído; terceiro, a prestação de serviços parece não ter sido alterações substanciais apesar do número de pedidos ter aumentado, ao mesmo tempo verificou-se uma redução no número de funcionários; quarto, a gestão não aumentou a sua eficiência, pelo contrário, aumentaram os custos associado ao crescimento do volume de trabalho. Algo que se tem verificado ao longo primeiro mandato autárquico depois da agregação das freguesias tem sido a adaptação à reforma, ou seja, durante o primeiro mandato (2013-2017) adaptação parece ser a palavra melhor o descreve. No ponto seguinte desta dissertação serão expostas as conclusões alcançadas através da recolha da informação quantitativa e qualitativa.

CONCLUSÕES

Em 2013, Portugal deixou de possuir as então 4.260 freguesias para possuir 3.092 uma redução de 1.168 freguesias⁴¹ e um golpe na democracia local para os mais críticos. Em Sintra a RATF resultou numa redução 9 freguesias, passando-se de 20 para 11 freguesias. A RATF em Sintra foi um processo que se iniciou e foi aplicado num clima de grande insatisfação quer por parte da população, quer por parte dos próprios eleitos locais. Apesar de todas as emoções em torno desta temática, quaisquer tentativas de se avaliar esta reforma devem ter contas dois princípios: a independência e a objetividade face ao que se pretende avaliar. Sem estes dois princípios em mente, arriscamo-nos a produzir informação que não reflete os factos e, tratando-se de um assunto que influencia a opinião pública, pode levar a um manobramento o pensamento das populações em proveito de certos grupos de interesse, mais concretamente os partidos políticos.

Com respeito à elaboração desta dissertação foram seguidas as várias etapas inerentes a qualquer processo de investigação, nomeadamente, a formulação das perguntas de investigação, dos objetivos, das hipóteses de investigação, dos métodos de recolha e de tratamento de informação, até chegarmos ao presente ponto da investigação, as conclusões. De igual forma, durante este processo, foi necessário definir quais os conceitos/ critérios de avaliação a adotar. Uma das primeiras conclusões relaciona-se com esta fase da pesquisa, ou seja, qualquer tentativa de avaliação da RATF, na ótica da AP, deve ponderar seriamente recorrer aos conceitos/ critérios de avaliação utilizados nesta pesquisa. Primeiro, por resultarem de um levantamento de conceitos processo legislativo da RATF e com isto se quer dizer que não nos devemos afastar do que está a ser avaliado. Segundo, porque constituem conceitos que permitem focar a avaliação no essencial, ou seja, uma avaliação na ótica da AP e não da ciência política, por exemplo, que acaba por ser o mais tentador neste tipo de casos.

Um outro aspeto que merece ser explicado foi o processo de recolha e tratamento de dados. Inicialmente estaria previsto a realização de um inquérito à população das quatro freguesias selecionadas, entrevistas aos presidentes das quatro freguesias e inclusive a realização de um focus group. Acontece que surgiram dificuldades durante esta etapa da investigação: primeiro, não foi possível realizar o focus group pois não foi possível reunir as pessoas necessárias; segundo, o inquérito não teve a adesão esperada e não foi possível contar com a colaboração das Freguesias; terceiro, alguns dados revelaram-se difíceis de adquirir sendo que uma entrevista se encontra por realizar. As dificuldades que se apresentaram durante

⁴¹ Consultar Anexo C

o processo de investigação fizeram cair por terra muita da ambição inicial resultando em conclusões menos robustas do que aquelas que se pretendiam, mas nem por isso menos pertinentes.

Em suma, e focando o essencial, foi possível concluir relativamente à RATF em Sintra que: a agregação de freguesias não criou uma maior proximidade das freguesias à população e isso foi mais notório pela entrevista com o presidente da UF de São João das Lampas e Terrugem que manifestou essa visão de uma perspectiva institucional; a agregação não aumentou necessariamente a prestação de serviços, alargou sim o universo a quem são prestados os serviços pelas freguesias; a questão da eficiência na gestão pública local parece ter beneficiado da agregação, apesar do presidente da UF de São João das Lampas e Terrugem ter associado elevados custos aos anos de transição, a análise dos dados orçamentais demonstram que a agregação veio beneficiar a gestão, certamente por obrigar também a uma certa racionalização dos recursos disponíveis. De uma forma geral, os resultados demonstraram igualmente que, apesar de não ser desejada pela população, a RATF não afetou necessariamente de forma negativa a gestão das freguesias, afetou sim a proximidade destas à sua população, mas isto leva a colocar questões como: que papel queremos que as freguesias ocupem?

Apesar de existirem bons e longos argumentos contra e favor da “reforma Relvas”, temos de considerar que, sendo positiva ou negativa, esta reforma veio dar destaque às freguesias, algo a que há muito não assistíamos. Aliás, não será errado dizer que as freguesias, talvez desde 25 de abril de 1974, permaneceram como bastiões da democracia local, mas que foram perdendo relevância face ao período mais fértil da democracia portuguesa. Contudo, e querendo reforçar a perspectiva da AP, ao abordarmos reformas como a “reforma Relvas” não poderemos deixar de encarar as opções possíveis e que papel queremos que as freguesias desempenhem no contexto em vivemos. Não existem reformas perfeitas, mas não devemos que certos fatores como a questão do “sentimentalismo” ou dos interesses particulares interfiram com o processo, algo que a RATF conseguiu. Mas promover soluções resultado de imposições externas ou de conjunturas críticas não parece ser um bom modo de reformar as freguesias. Assim, devemos saber pesar os vários elementos, positivos e negativos, mas saber considerar que no futuro será mais benéfico definir um caminho de opções sobretudo democráticas e não de imposições tecnocráticas.

BIBLIOGRAFIA

Abedian, I. & Biggs, M. (1998). *Economic globalisation and fiscal policy*. Cape Town, South Africa: Oxford University Press.

Adão e Silva, P. (1997). Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno. *Finisterra*, nº.24/25, 37-59.

Afonso, A., Schuknecht, L. & Tanzi, V. (2006). *Public Sector Efficiency: Evidence For New EU Member States And Emerging Markets*. European Central Bank: Working Paper Series n.º 581/ January.

Alves, D., Lima, N. & Urbano, P. (2011). *Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Martens Ferrão de 1867. Uma reforma administrativa efémera*. Universidade Nova de Lisboa: FCSH.

Andrews, R. (2013). Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales. *Public Finance and Management*, 13 (2), 124-141.

Antunes, E. (2007). Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado. In J. Mozzicafredo, J. Salis Gomes & J. S. Batista (Orgs.), *Interesse público, Estado e Administração* (pp.399-432). Lisboa: Celta Editora.

Ashworth, R., Boyne, G. & Delbridge, R. (2007). Escape From the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), 165-187.

Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 3 (2), 115-137.

Bac, A. (1994). Performance Measurement in the Dutch National, Provincial and Local Government. In Buschor, E. & Schedler, K. (Eds.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting* (pp.309-324). Berne, Stuttgart, Vienna: Paul Haupt Publishers.

Baehr, P. (2001). The “Iron Cage” and the “Shell as Hard as Steel”: Parsons, Weber, and the Stahlhartes Gehäuse Metaphor in the Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. *History and Theory*, 40 (2), 153–169.

Baldersheim, H. & Rose, L. (2010). *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Border*. London: Palgrave Macmillan.

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

Bester, A. (2007). *Efficiency in the public sector: An analysis of performance measurements employed by the Western Cape Provincial Treasury*. Dissertação de mestrado em Administração Pública, Universidade de Stellenbosch, África do Sul,

- Bilhim, J. (2000). Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da administração. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I (1), 18-37.
- Block, F. (1994). The Roles of the State in the Economy. In Neil Smelser & Swedberg (eds.) (1994), *The Handbook of Economic Sociology* (pp.691-710). Princeton: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (1993). Esprits d'Etat: Genèse et structure du champ bureaucratique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 96 (1), pp. 49-62.
- Bowrey, G., Hui, F. & Smark, C. (2017). An 1831 discussion on New Public Management. *Accounting History*, 22(3), 370-386.
- Boyne, G. (1996). Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services. *Journal of Management Studies*, 33(6): 809-26.
- Boyne, G. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal of Management Studies*, 39 (1), 97-122.
- Caballero, F. (2013). Planta local y entidades locales inframunicipales en Europa. In A. C. Oliveira, F. Oliveira, I. Fonseca & J. Freitas da Rocha (Coord.), *A Reforma do Estado e a Freguesia* (pp.115-157). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL).
- Caetano, M. (1973). *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I. Lisboa: Coimbra Editora. Caiden, G. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Walter de Gruyter: New York.
- Camões, P., Jorge, S., Carvalho, J. & Fernandes, M. (2008). Measuring Portuguese Local Governmente Relative efficiency: a re-analysis. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Carneiro, R. L. (1977). A Theory of the Origin of the State. *Studies in Social Theory*, 3, 3-21.
- Catarino, J., Faro, C. & Vargas, J. (2007). *Economia do conhecimento e Administração Local*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Catroga, F. (2013). A geografia dos afectos pátrios: as reformas político-administrativas (sécs. XIX-XX). Coimbra: Almedina.
- Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. & Valcke, T. (2010). *Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions*. Ghent: Department of Political Science, Ghent University.
- Charbit, C. (2011). *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*. OECD Publishing: OECD Regional Development Working Papers.
- Chevallier, J. (1996). Public Administration in Statist France. *Public Administration Review*, 56, 72-74.

- Chisholm, M. (2002). The cost of local government structural reorganization in Great Britain during the 1990s. *Environment and Planning C – Government and Policy*, 20 (2): 251-262.
- Copus, C. (2006). British local government: A case for a new constitutional settlement. *Public Policy and Administration*, 21 (2), 4-21.
- Dan, S. & Pollitt, C. (2014). NPM can work: an optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern europe. *Public Management Review*, 17 (9), 1305-1332.
- 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.
- De Vries, M. S. (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Public Research*, 38, 193-224.
- Della Porta, D. (2003). *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service: expanded edition: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2003). The New Public Service: an approach to reform. *International Review of Public Administration*, 28 (1), 3-10.
- Denhardt, Robert & Denhardt, Janet (2001). The New Public Service: putting democracy first. *National Civic Review*, 90 (4), 391-400.
- Dias da Silva, H. (2012). Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. *Jurismat*, n.º1, 65-97.
- Dollery, B. & Crase, L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*, 22 (3), 265-275.
- Drechsler, W. & Kattel, R. (2008). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM!. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2), 95-99.
- Drechsler, W. (2009). The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Uprava, letnik VII* (3), 7-27.
- Dyson, K. (2009). The origins of the state. In K. Dyson (Ed.) *The State Tradition in Western Europe: a study of an idea and institution* (pp.25-47). ECPR Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalismo*. Cambridge: Polity Press.

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

Esposito, G., Ferli, E. & Gaeta, G. (2017). The European public sectors in the age of managerialism. *Politics*, 0 (0), 1-20.

Freitas do Amaral, D. (1996). Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Livraria Almedina.

Freitas do Amaral, D. (2012). História do Pensamento Político Ocidental. Coimbra: Edições Almedina.

Fukuyama, F. (2004). As dimensões perdidas do Estado. In F. Fukuyama, *A construção de Estados: governação e ordem mundial no século XXI* (trd. F. J Azevedo Gonçalves) (pp.15-54). Lisboa: Gradiva.

Goldenkoff, R. (2004). Using Focus Group. In J. Wholey, H. Hatry e K. Newcomer (Eds.). *Handbook of Practical Programa Evaluation* (pp.340-362). US: Jossey-Bass.

Golfinch, S. & Wallis, J. (2010). Two myths of convergence in public management reform. *Public Administration*, 88 (4), 1099-1115.

Gomes, E. (2015). Eficiência de unidades hospitalares no âmbito dos novos modelos de gestão: aplicação da metodologia Data Envelopment Analysis. Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para obtenção do grau de mestre em contabilidade.

Gomes, J. S. (2001). Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal. In J. Mozzicafredo & J. Salis Gomes (Orgs.), *Administração e Política* (pp.77-102). Oeiras: Celta Editora.

Gruening, G. (1998). *Origin and theoretical basis of the New Public Management*. Paper presented at IPMN conference, Salem, Oregon.

Guerra, I. C. (2002). Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção: O Planeamento em Ciências Sociais. Principia

Guy Peters, B. (2001). De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua. In Juan Mozzicafredo & João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política* (pp.43-63). Oeiras: Celta.

Guy Peters, B., Pierre, J. & Desmond S. King (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67 (4), pp. 1275–1300.

Hall, J. & Ikenberry, G. (1989). O Estado. Lisboa: Editorial Estampa.

Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and three new institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.

Hay, C., Lister, M. & Marsh, D. (Eds.) (2006). The state: theories and issues. New York: Palgrave.

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

Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: into the age of paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), 267-282.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19

Hood, C. (1995). Emerging Issues in Public Administration". *Public Administration*, 73, 165-183.

INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) (1995). Normas de Auditoria. Washington D.C, USA.

Keating M. (1997). The political economy of regionalismo. In M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The political economy of regionalismo* (pp.19-40). London: Frank Cass.

Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice. In D. Judge, G. Stoker & H. Wolman (Eds.) *Theories of Urban Politics* (pp.179-199). London: New Sage Publications.

Kickert W. & Van der Meer, F-B. (2011a). Small, Slow, and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach us?. *International Journal of Public Administration*, 34 (8), 475-485.

Kickert W. (2011b). Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms. *Public Administration*, 89 (3), 801-818.

Kjellberg, F. (1988). Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia. In B. Dente & F. Kjellberg. *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies* (pp.39-69). London: Sage.

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

Kjurchiski, N. (2014). Public Administration Efficiency in Resource Economies. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

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

Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2011). The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda. *Local Government Studies*, 37 (5), 479-494.

Kuhnle, S. & Sander, A. (2010). The Emergence of the Western Welfare State. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.) *Oxford Handbook of The Welfare State* (pp.61-80). Oxford: Oxford University Press.

Lachmann, R. (2010). *States and Power*. Cambridge: Polity Press.

- Laguna, M. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas: desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y política pública*, 18 (2), 439-495.
- Letelier, L. S. (2005). Explaining fiscal decentralization. *Public Finance Review*, 33(2), 155-183.
- Local Government Amalgamation Guide (2013). Government of Western Australia. Department of Local Government and Communities. Gordon Stephenson House.
- Loughlin, J. Guy Peters, B. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization In M. Keating and J. Loughlin (Eds.). *The Political Economy of Regionalism* (pp.41-62). London: Frank Cass.
- Lynn, L. (2008). What Is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2), 17- 30.
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12 (2), 153-171.
- Magalhães, J. (2013). Em torno da história político-administrativa das freguesias portuguesas. In A. C. Oliveira, F. Oliveira, I. Fonseca & J. Freitas da Rocha (Coord.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (pp.5-18). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL).
- Mahoney, J. (2000). Path dependency in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507–548.
- Majone, G. (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics*, 17 (3), 77-101.
- Majone, G. (1997). From positive to the regulatory State: causes and consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17 (2), 139-167.
- March, J. & Olsen, J. (1983). Organizing Political Life. What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77 (2), 281-296.
- Martins, M. (2001). *As Autarquias Locais na União Europeia*. Porto: Edições ASA.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la administración pública* (trad. de José Almaraz). Madrid: Alianza Editorial
- Miranda, J. (2013). As freguesias, a Constituição e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. In A. C. Oliveira, F. Oliveira, I. Fonseca & J. Freitas da Rocha (Coord.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (pp.19-43). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL).
- Mouritzen, P. (1989). City size and citizens satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research*, 17, 661–668.

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

Mozzicafreddo, J., Gomes, J. & Batista, J. (Orgs.) (2007). *Interesse Público, Estado e Administração*. Oeiras: Celta Editora.

Mozzicafreddo, J. & Gouveia, C. (2011). In Juan Mozzicafreddo, & João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública* (pp.5-59). Editora Mundos Sociais.

Mozzicafreddo, J. (1994). O Estado Providência em transição. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 16, 11-40.

Mozzicafreddo, J. (1997). Estado-Providência e Cidadania. In J. Mozzicafreddo (Ed.) *Estado-Providência e Cidadania em Portugal* (pp.179-223). Oeiras: Celta Editora.

Mozzicafreddo, J. (2001). Modernização da Administração Pública e poder político. In J. Mozzicafreddo and J. Salis Gomes *Administração e Política*. Oeiras: Celta Editora (2001), pp.1-32.

Mozzicafreddo, J. (2007). Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual e mudança. In J. Mozzicafreddo, J. Salis Gomes & J. S. Batista (Orgs.) *Interesse público, Estado e Administração* (pp.9-38). Lisboa: Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan & Gouveia, Carla (2011). In J. Mozzicafreddo & J. Salis Gomes, João (Orgs.). *Projectos de Inovação na Gestão Pública* (pp.5-59). Editora Mundos Sociais.

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

Norton, A. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edward Elgar Publishing.

Offe, C. & Keane, J. (Ed.) (1984). *Reflections on the welfare state and the future of socialism*. London: Hutchinson.

Oliveira Rocha, J. A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Lisboa: INA.

Oliveira, A. C. (2011a). Debate sobre a reforma da administração local em Portugal. *Direito Regional e Local*, n.º 16.

Oliveira, A. C. (2011b). É necessária uma reforma territorial das freguesias?. *Direito Regional e Local*, n.º 13.

Oliveira, A. C. (2013). A reforma territorial e funcional das freguesias. In A. C. Oliveira, F. Oliveira, I. Fonseca & J. Freitas da Rocha (Coord.). *A Reforma do Estado e a Freguesia* (pp.77-114). Universidade do Minho: Núcleo de Estudos de Direito das Autarquias Locais (NEDAL).

Osborne, D. (2007, June). *Reinventing Government: what a difference a strategy makes*. Paper presented at 7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government, Vienna, Austria.

- Otrusinova, M. & Pastuszkova, E. (2012). Concept of 3 E's and Public Administration Performance. *International Journal of Systems Applications, Engineering & Development*, 2 (6), 171-178.
- Paddison, R. (2004). Redrawing local boundaries: deriving the principles for politically just procedures. In J. Meligrana (Ed.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions* (pp.19–37). Vancouver & Toronto: UBC Press.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European States*. London.
- Pierson, C. (1998). *Beyond the Welfare State. The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, C. (2005). *The Modern State*. New York: Routledge.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitschas, R. (1993). Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach. *The Indian Journal of Public Administration*, XXIX (4), 643-651.
- Pitschas, R. (2003). Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público?. In J. Mozzicafreddo, J. Salis Gomes & João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: como modernizar os serviços?*. Oeiras: Celta Editora.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: a comparative analysis - New Public Management, Governance and The Neo-Weberian State* (3^aed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2001). Public Management: Convergence: The useful myth?. *Public Administration*, 79 (4), 933-947.
- Pollitt, C. (2009). Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations Forget?. *Public Administration*, 87 (2), 198-218.
- Pollitt, C. (2015). Towards a new world: some inconvenient truths for Anglosphere public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 81 (1), 3-17.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Robalo, A. (1995). Eficácia e Eficiência Organizacionais. *Revista Portuguesa de Gestão*, 2/3, 105-116.

- Rodrigues, M., Tavares, A. & Araújo, J. (2011). A Reorganização do Poder Local: Impactos financeiros do Documento Verde da Reforma da Administração Local. Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas, da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.
- Rosenbloom, D. & Goldman, D. (1998). *Public Administration: understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: The McGraw-Hill.
- Rosenbloom, D. (2017). Beyond Efficiency: Value Frameworks for Public Administration. *Chinese Public Administration Review*, 8 (1), 37-46.
- Rossell, C. (1993). Using Multiple Criteria To Evaluate Public Policies: The case of school desegregation. *American Politics Quarterly*, 21 (2), 155-184.
- Salis, J. S. (2012, abril). Reforma Administrativa Autárquica: uma perspectiva histórica sobre o papel das freguesias. ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Loures, 2 de abril de 2012.
- Samuelson, P. & Nordhaus W. (1993). *Economia* (14ª ed). Lisboa: McGraw Hill.
- Santos, J. A. (1995). *As freguesias: história e actualidade*. Oeiras: Celta Editora.
- Spanou, C. & Sotiropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: a tale of two reform paths. *Public Administration*, 89 (3), 723-737.
- Stillman, R. (1997). “American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?”. *Public Administration Review*, 57, 332-338.
- Strayer, J. (1969). *As Origens Medievais do Estado Moderno*. Lisboa: Gradiva.
- Swianiewicz, P. & Herbst, M. (2002). Economies and dis-economies of scale in Polish local governments. In P. Swianiewicz (Ed.) *Consolidation or Fragmentation? Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* (pp.219–292). Budapest: LGI – Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (2010). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, 36 (2), 183-203.
- Tavares, A. & Camões, P. (2008, June). The Dynamics of Local Government Scale: Territorial Reforms in European Countries, 1950-1992. Paper presented at 4th TransAtlantic Dialogue on "The Status of Intergovernmental Relations and Multi-Level Governance in Europe and the US", Milan, Italy.
- Tavares, A. & Carr, J. (2013). So Close, Yet So Far Away? The Effects of City Size, Density, and Growth on Local Civic Participation. *Journal of Urban Affairs*, 35 (3), 283-302.

- Tavares, A., Rodrigues, M., Magalhães C. e Carr, J. (2012, July). The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Portuguese Parishes. Paper presented at International Political Science Association Conference. Madrid, Spain.
- Tavares, J. (1896). A Freguesia ou paróquia na divisão administrativa. Coimbra.
- Teles, F. (2014). Local Government and the bailout: Reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23 (3), 1-13.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 60, 416-424.
- Tilly, C. (1990). Cities and States in World History. In C. Tilly (Ed.) *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990* (pp.1-37). Cambridge: Basil Blackwell
- Toonen, T. A. (2003). Administrative reform: analytics. In B. Guy Peters and J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp.467-477). London: Sage Publications.
- Vetter, A. & Kersting, N. (2003). Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen: LeskeþBudrich.
- Vinnign, A. & Weimer, D. (2006). Efficiency and Cost-Benefit Analysis. In B. Guy Peters and Jon Pierre (Eds.) *Handbook of Public Policy* (pp.417-432). London: Sage Publications.
- Weber, M. (1989). A ética protestante e o espírito do capitalismo (trad. Ana Falcão Bastos e Luís Leitão). Lisboa: Presença.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quartely*, 2, 16-28.
- Wollmann, H. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*, 78 (4), 915-936.
- Wollmann, H. (2004). The Two Waves of Territorial Reforms of Local Governments in Germany. In J. Meligrana (Ed.), *The Re-Drawing Local Government Boundaries: An International Study of Politics, Procedures and Decisions* (pp.106-129). Vancouver: UBC Press.
- Wollmann, H. (2011). Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality. *HKJU – CCPA*, 11 (3), 681–706.
- Worthington, A. & Dollery, B. (2000). Efficiency Measurement in the Local Public Sector: Econometric and Mathematical Programming Frontier Techniques. School of Economics and Finance Discussion Papers and Working Papers Series. Vol. 78, pp. 1-21.
- Wright, V. (1998). Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental. *Foro Internacional*, XXXVIII (2/3), 395-408.

FONTES

Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011)

Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

Carta Europeia da Autonomia Local (1985)

Despacho n.º 7053-A/2016 - Criação do grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias

Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011)

Lei das Finanças Locais de 2007

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro – Reorganização administrativa do território das freguesias

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro – Reorganização administrativa de Lisboa

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, também conhecido como Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Proposta de Lei nº 44/XII do Governo de 8 de fevereiro de 2012

Proposta n.º 617-P/2012 – Solicitar à UTRAT a emissão de parecer técnico sobre a metodologia que deve ser conferida à reorganização das freguesias compreendidas na circunscrição territorial do Município de Sintra.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011 de 22 de setembro

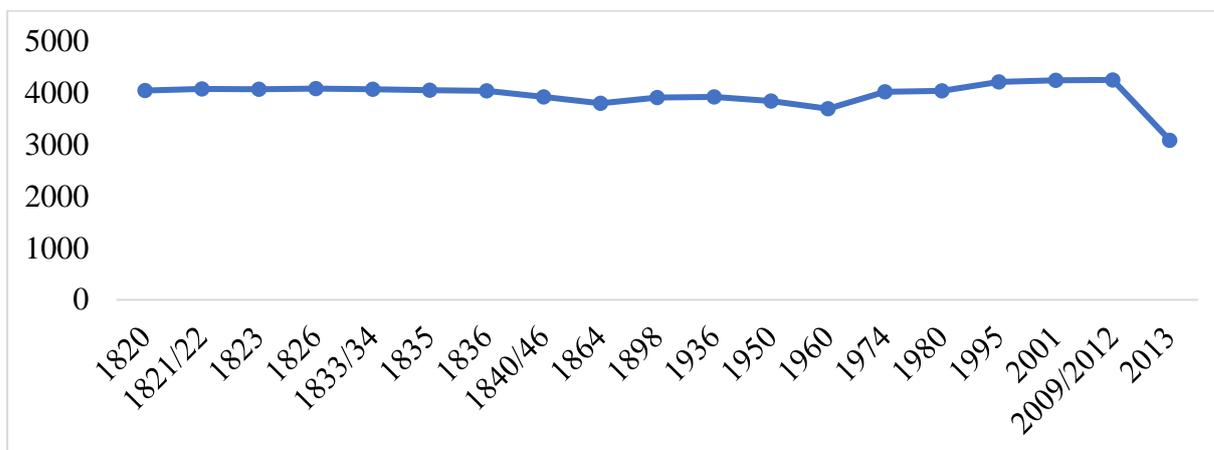
Tradução Memorando Entendimento sobre as condicionalidades de política económica, 2011, 17 de maio

UTRAT (2012, dezembro). Relatório Síntese.

UTRAT (2012, novembro). Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território: Município de Sintra

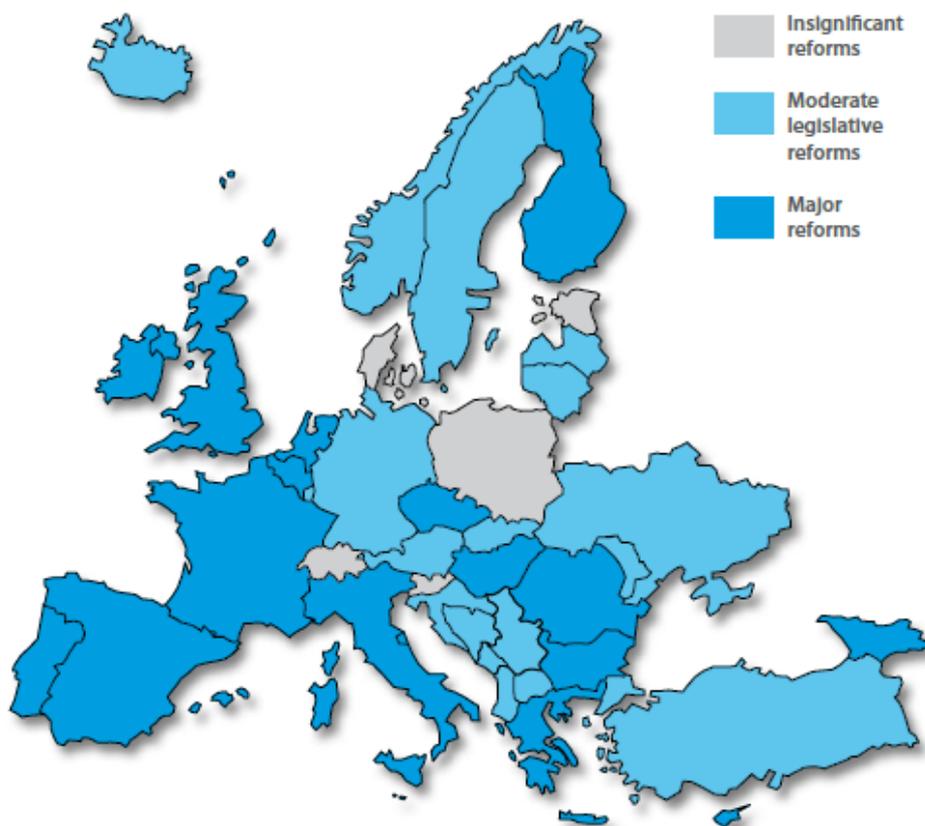
ANEXOS

Anexo A - Evolução número freguesias em Portugal



Fonte: Santos, 1995: 56-59

Anexo B - Reformas territoriais no continente europeu em 2013



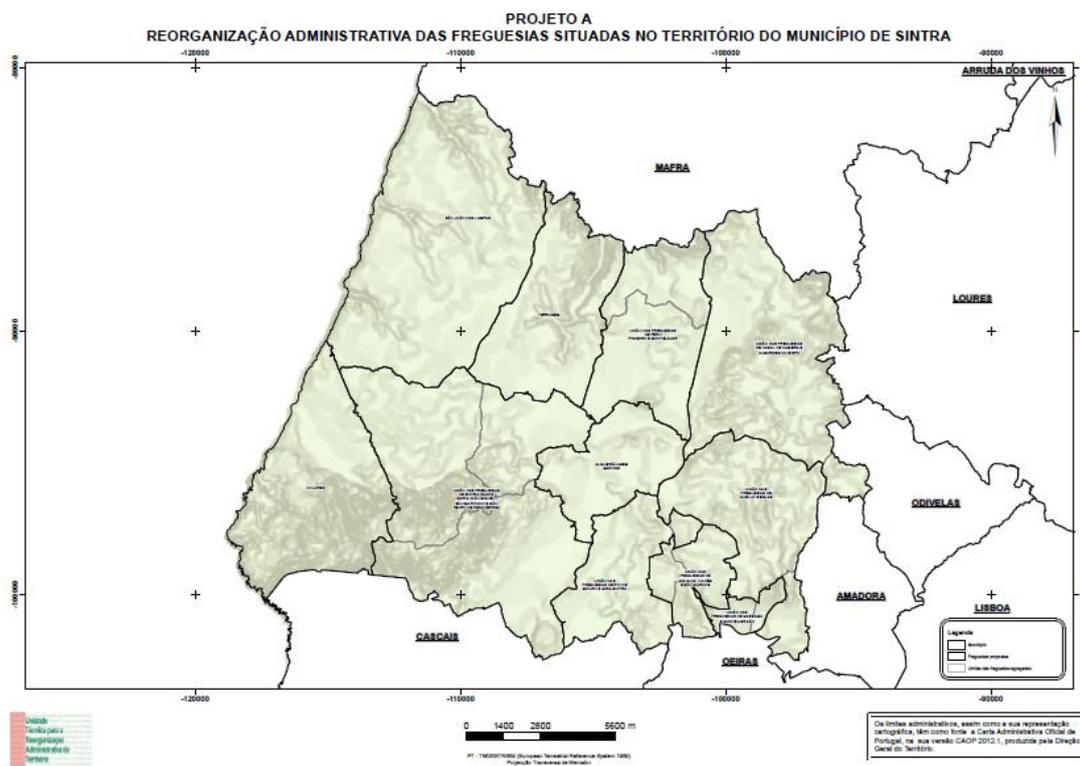
Fonte: Conselho dos municípios e regiões da Europa, Decentralisation at a crossroads –Territorial Reforms in Europe in Time of crises, 2013, página 49

Anexo C - Resultados da reorganização territorial das freguesias de 2013

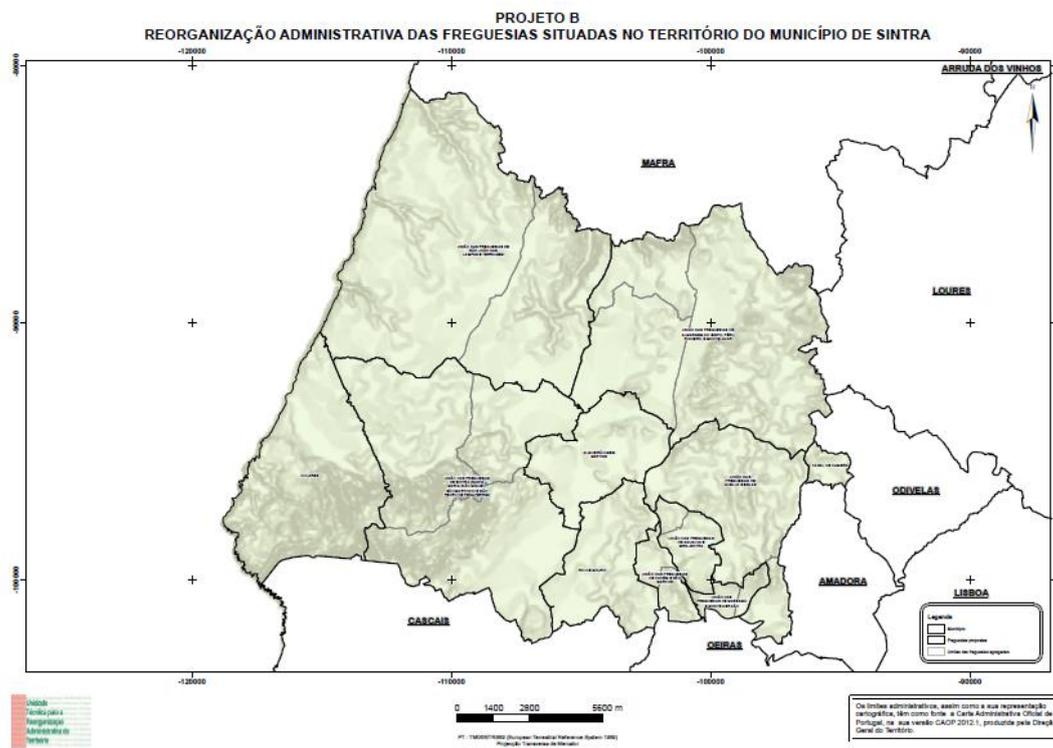
Distrito/ Região Autónoma	Antes de 2013	Depois de 2013
Aveiro	208	147
Beja	100	75
Braga	515	347
Bragança	299	226
Castelo Branco	160	120
Coimbra	209	155
Évora	91	69
Faro	84	67
Guarda	336	242
Leiria	148	110
Lisboa	226	134
Portalegre	86	69
Porto	383	243
Santarém	193	141
Setúbal	82	55
Viana do Castelo	290	208
Vila Real	268	197
Viseu	372	277
Total Continente	4050	2882
Região Autónoma da Madeira*	54	54
Região Autónoma dos Açores*	156	156
Total País	4260	3092

Fonte: Direcção Geral de Administração Interna

Anexo D – Proposta A apresentada pela UTRAT para a RATF no município de Sintra



Anexo E - Proposta B apresentada pela UTRAT para a RATF no município de Sintra



Anexo F- Inquérito por questionário aplicado on-line através do site <https://www.1ka.si/d/en> à população da UF de Sintra, UF de São João das Lampas e Terragem, Freguesia de Colares e Freguesia de Algueirão Mem-Martins

Questionário

LEIA ATENTAMENTE A SEGUINTE INFORMAÇÃO:

No ano de 2013 foi concretizada pelo XIX Governo de Portugal a reforma das freguesias. Esta reforma, entre outros aspectos, ficou conhecida pelos portugueses pelo facto de reduzir o número de freguesias pela sua agregação surgindo a figura das “União de Freguesias”.

Este questionário, realizado no âmbito do Mestrado em Administração Pública do ISCTE-IUL (Lisboa), pretende recolher a opinião da população de algumas das freguesias do Concelho de Sintra em relação a aspectos da reforma das freguesias concretizada no ano de 2013 uma vez passado o primeiro mandato desde a sua aplicação (2013-2017).

Alerto que não existem respostas certas ou erradas, e está garantida a confidencialidade das respostas e o anonimato.

1. Qual a freguesia em reside atualmente:

União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem	
União de Freguesias de Sintra (Sta. Maria e S. Miguel; S. Martinho; S. Pedro de Penaferrim)	
Freguesia de Colares	
Freguesia de Algueirão Mem-Martins	

2. Caso a sua freguesia tenha sido uma das freguesias agregadas, qual a freguesia em que residia antes da união de freguesias de 2013?

Junta de Freguesia de São João das Lampas	
Junta de Freguesia Terrugem	
Junta de Freguesia São Martinho	
Junta de Freguesia São Pedro de Penaferrim	
Junta de Freguesia Santa Maria e São Miguel	

3. Como classificaria o seu conhecimento em relação à reforma das freguesias de 2013?

Nenhum	
Pouco	
Algum	
Bastante	

4. Na sua opinião, qual considera ter sido o principal motivo que esteve na origem da reforma das freguesias? (selecione apenas uma opção)

Imposição da troika	
Decisão do governo	
Aumentar a eficiência da gestão pública local	
Aumentar a prestação de serviços	
Aumentar a proximidade das freguesias à população	
Não sei/Não respondo	
Outra. Qual?	

5.

5.1. Tendo em conta o intervalo temporal de 2013 a 2017, considera que a facilidade com que consegue aceder às instalações da sua Freguesia, em comparação com os anos anteriores :

Aumentou	
Manteve-se	
Diminuiu	
Não sei/ Não respondo	

5.2. Caso tenha em mãos uma situação/ problema que apenas é possível resolver recorrendo aos serviços da sua Junta de Freguesia, consegue fazê-lo sem se deslocar pessoalmente?

Sim	
Não	

5.3. Na sua opinião a reforma das freguesias aumentou, diminuiu ou manteve a proximidade das freguesias à sua população:

Aumentou	
Manteve	
Diminuiu	
Não sei/ Não respondo	

5.4. Dos seguintes aspetos classifique qual o seu impacto na acessibilidade às Juntas de Freguesia por parte da população:

	Muito elevado	Elevado	Indiferente	Reduzido	Muito reduzido
Localização das instalações da Junta de Freguesia					
Transportes públicos diretos					
Distância da residência às instalações da Junta de Freguesia					
Outro (s). Qual/ quais?					

5.5. Na sua opinião o que pode contribuir para melhorar a acessibilidade na sua freguesia?

6.

6.1. Em comparação com os anos anteriores a 2013, considera que a prestação de serviços pelas freguesias, entre 2013 e 2017:

Aumentou	
Diminuiu	
Manteve-se	
Não sei/ Não respondo	

6.2. Costuma recorrer aos serviços prestados pela sua Junta de Freguesia?

Sim	
Não	

6.2.1. Se respondeu “Sim” à questão anterior, a que serviços costuma recorrer quando se desloca à sua Junta de Freguesia?

6.3. Como classificaria a sua satisfação com a prestação de serviços pela sua Junta de Freguesia?

Nada satisfeito	
Pouco satisfeito	
Satisfeito	
Muito satisfeito	

7.

7.1. Em comparação com os anos anteriores a 2013, considera que a evolução da eficiência da gestão pública da sua freguesia entre 2013 e 2017?

Aumentou	
Manteve-se	
Diminuiu	
Não sei/ Não respondo	

8. Na sua opinião considera que as Juntas de Freguesia deveriam poder atuar em mais áreas do que aquelas fazem atualmente parte das suas competências?

Sim	
Não	

9. Caso deseje fornecer mais alguma opinião sobre a reforma das freguesias utilize o seguinte espaço (opcional)

10. Sexo

Masculino	
Feminino	

11. Idade

Até 20 anos	
21-40 anos	
41-60 anos	
61 ou mais anos	

12. Qual o seu nível de escolaridade?

Ensino Básico	
Ensino Secundário	
Ensino Superior	
Outro	

Anexo G - Pedido de realização de entrevista

Assunto: Pedido de colaboração para a realização de uma entrevista, no âmbito da dissertação de Mestrado em Administração Pública do ISCTE-IUL.

Exmo. Senhor Presidente da Junta de Freguesia/ União de Freguesias de ...

Na qualidade de aluno do ISCTE-IUL estou neste momento a desenvolver parte empírica da dissertação de Mestrado em Administração Pública, cujo objetivo é avaliar a Reforma Administrativa Territorial das Freguesias no município de Sintra.

Por este motivo, venho, por este meio, solicitar a colaboração de V. Exa. na realização de uma entrevista com o intuito de recolher a sua opinião relativamente a alguns aspetos da reforma das freguesias concretizada em 2013.

Aproveito, ainda, esta oportunidade para solicitar a V. Exa. para, caso lhe seja possível, autorizar a divulgação, nos sítios na internet da junta de freguesia, de um questionário dirigido à população, também ele relativo à reforma das freguesias de 2013.

Como compreenderá, os dados que pretendo recolher revestem-se de grande importância para a elaboração do meu trabalho e julgo que a análise dos resultados poderá resultar num contributo, por pequeno que seja, para se perceber como decorreu o processo da reforma das freguesias em Sintra.

Ciente de que compreenderá a importância que a sua colaboração assume na realização da presente investigação, espero o melhor acolhimento de V. Exa. em relação aos pedidos expostos.

Para qualquer esclarecimento adicional deixo disponível os meus contactos telefónicos (963923915) e o meu endereço eletrónico (fgcao@iscte-iul.pt).

Agradecendo, desde já, a disponibilidade e atenção de V. Exa. para o assunto exposto, subscrevo-me, apresentando os meus mais amistosos cumprimentos.

Fernando Costa

Anexo H - Guião de entrevista com os presidentes da UF de São João das Lampas e Terrugem e da UF de Sintra

Tópicos a abordar: reforma das freguesias de 2013; proximidade das freguesias aos cidadãos; prestação de serviços pelas freguesias; eficiência na gestão pública local da freguesia; descentralização de competências (próprias e delegáveis)

1. Reforma das freguesias

- Qual a sua opinião em relação à reforma das freguesias de 2013?
- Quais considera terem sido os principais desafios que surgiram com a reforma das freguesias?

2. Proximidade

- Quais consideram ter sido as principais consequências da reforma das freguesias no que diz respeito à proximidade e acessibilidade na relação população-Junta de Freguesia?

3. Prestação de serviços

- Qual considera ter sido o impacto da reforma das freguesias na prestação de serviços?
- Como tem sido a evolução dos serviços prestados pela freguesia?
- Atualmente, mantêm-se todos os serviços que eram prestados pela freguesia antes da reforma?
- Estão as freguesias devidamente organizadas e cumprem devidamente as suas tarefas? Quais destas tarefas são as mais predominantes ou mais exigentes?
- Têm pessoas de apoio para executar as tarefas meramente burocráticas? E pessoal para as tarefas operacionais?

4. Descentralização

- Considera que a descentralização de competências para as autarquias locais é um fator de progresso e de melhoria da qualidade dos serviços prestados?
- Como está a situação da freguesia em termos de competências delegadas?
- E em relação aos recursos (humanos, financeiros, materiais, etc) necessários ao cumprimento das competências?

5. Eficiência na gestão pública local das freguesias

- Considera que a gestão pública da freguesia tem sido eficiente?

- Que desafios a reforma das freguesias veio colocar desafios à gestão pública local da freguesia?

Anexo I - Análise de conteúdo das entrevistas realizadas aos presidentes das UF

<p>Tópicos das entrevistas:</p>	<p>Entrevista Presidente da UF de São João das Lampas e Terrugem Data: 10/5/2018 Local: Instalações São João das Lampas Gravação áudio autorizada</p>
<p>Reforma administrativa</p>	<p>Para mim o projecto foi mal feito. O governo não tomou o cuidado de fazer estas alterações às estruturas das freguesias. Logo à partida as pessoas ficaram decepcionadas pela forma como foi executado este projeto de unir freguesias. Porque as pessoas são muito bairristas e isso veio trazer descontentamento. No nosso caso nunca foram duas terras que se lidaram muito bem uma com a outra. Nada de grave, mas pronto sempre aquele afastamento entre a Terrugem e São João. É lógico que num caso destes os moradores, as pessoas da Terrugem, ficaram descontentes pelo facto de se virem unir a nós (São João) e nós sermos a sede da união.</p> <p>Um problema. Problemas que não são problemas, mas que causam mossa nessas localidades. E à partida eu, as pessoas olhavam para mim como um estranho. Não quero dizer que seja eu pessoalmente, o candidato que ganhasse as eleições se fosse de São João era mal visto pelos da Terrugem, e se fosse da Terrugem era mal visto por São João. Foi complicado, a campanha eleitoral para essas eleições foi muito difícil na questão de abordar as pessoas da Terrugem. As pessoas olhavam com desconfiança, olhavam com distanciamento, depois começam os boatos sem fundamento e as pessoas vão alimentando essa situação. Posto isso e pós-eleição, eu ganhei as eleições e digo que o primeiro ano foi muito complicado até as pessoas começarem a ver que efectivamente o que diziam de mim não era verdade, como por exemplo, que eu só ia trabalhar em São João que eu não queria saber da Terrugem para nada que isto aquilo e aquele outro. Acontece que agora o sãojoanicos dizem que agora trabalho mais para a Terrugem do que para eles, o que não é verdade. Eu de um modo proporcional estou a trabalhar nas duas freguesias. Quando nós temos uma freguesia com 50km² (São João) e outra com 30km²(Terrugem) proporcionalmente investesse mais dinheiro na maior por que tem mais área, tem valetas por limpar, mais coletividades, mas é proporcional também em relação às pessoas, aqui (São João) existem 12.000 lá (Terrugem) existem 6.000, mas existe um objectivo que é: o que se faz num lado tenta-se fazer no outro, esse permanece igualzinho, não se fechou a delegação da Terrugem que funciona lindamente.</p> <p>Ninguém consultou para as unir, e agora querem que sejam as pessoas consultadas para as separar? Isso é mau. Eu acredito, a nossa união de freguesias tornou-se mais forte no conjunto das duas. (...)</p> <p>Se forem perguntar às IPSS, às coletividades e aos clubes todos se querem a separação eles dizem que não, mas o povo continua a exercer</p>

	<p>o bairrismo. (...). Para mim era fascinante que separassem as duas freguesias, com muito respeito que tenho com a Terrugem e onde criei grandes amizades (...). Eu gostava muito que se separassem, mas também compreendo que a separação vai ser muito nefasta para as populações.</p>
Proximidade	<p>A principal causa mais nefasta, aquilo que a mim mais me incomoda com a união das freguesias é a proximidade. Aí as pessoas, todas elas, são prejudicadas. Um presidente de junta que tem 12.000 pessoas e depois tem de trabalhar para 18.000 e tem uma área de 50km² que depois passa para 80 e tal km², é lógico que essa proximidade é afectada. Antigamente conseguia ter uma maior proximidade com as pessoas de São João e hoje tenho de dividir o tempo pelos dois lados, e isso afecta-me a mim e à população. Estas freguesias não deviam ter sido unidas pois a área já era demasiado grande e ainda foi mais aumentada.</p>
Prestação de serviços	<p>A prestação de serviços permaneceu igual porque a parte administrativa de São João está intacta, a parte administrativa da Terrugem está intacta, não existem diferença nenhuma na área administrativa. Onde poderá haver uma maior dificuldade é a questão dos serviços, a limpeza de valetas, etc, os dinheiros não cresceram, nós fomos prejudicados porque não aceitámos a união de freguesias. Logo à partida o Estado penalizou-nos com verbas, o que é verdadeiramente inconcebível e injusto nós recebermos menos cerca de 15.000 euros por ano pelo fato de não termos concordado com a união de freguesias. A câmara municipal de Sintra também nos retirou dinheiro para a limpeza de valetas e temos dificuldade em manter esses serviços. Existem sítios que só conseguimos limpar uma vez por ano porque não temos dinheiro, não temos capacidade, não temos logísticas, não temos pessoal. Mas em termos práticos mantém-se igual, as obras são mandadas fazer a empreiteiros, também faz ser numa freguesia como noutra. Existem apenas casos pontuais, porque de resto conseguimos fazer tudo de igual modo. As pessoas nunca estão contentes. Há competências. Na maioria das situações, que deparam no dia a dia dos nossos fregueses não são competências da junta como o alcatroamento, as estradas arrançadas, os esgotos, são competências da camara e se não são feitas não é por culpa da camara.</p>
Descentralização de competências	<p>Já estão a ter mais competências que tem a ver com a toponímia. Recebemos x por cento do IMI para trabalharmos a toponímia toda e vamos ter neste momento também competências de arranjos e manutenção das escolas. Nas escolas de primeira linha (ensino primário) a manutenção mais pequena vai ser competência da junta. Mas penso que deveria haver mais competências para que nos podessemos mais rapidamente, mas para isso também obedece que o orçamento geral do Estado nos desse essa possibilidade. Se for só a camara a dar-nos mais competências, este presidente de camara podia dar-nos mais competências, mas vir outro e tirar e depois a gente ia por pessoal e depois não temos como os despedir. Se for o orçamento geral do Estado a contemplar essas competências se vier na lei, o Estado tem de financiar de maneira a que se possa contratar mais pessoal para cumprir essas competências, ou retirar-los á camara, por exemplo, a camara deixa de ter a competência de arranjar caminhos nos precisamos de meios. E como</p>

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

	<p>não é um protocolo não é uma delegação de competências, nesse caso (mais competências próprias) isso aí estou inteiramente de acordo. Se eu tivesse uma máquina um abre valas e uma máquina para por alcatrão uma pessoa telefona e amanhã tenho a possibilidade de atender a esse problema. Como é que a camara tem condições para estar diariamente em todo o concelho a tapar buracos, leva o seu tempo nós compreendemos, mas também compreendemos as pessoas. Eu penso que seria muito importante termos mais competências, agora vai ser muito complicado a divisão das freguesias.</p>
<p>Eficiência na gestão pública local das freguesias</p>	<p>Eu vou dizer que isto não favoreceu nada. O ordenado do presidente de junta era 724 euros e agora são 824 euros. Fomos baixar o ordenado do outro presidente, mais umas coisinhas dos vogais e os 20 euros dos membros da AF. Mas só hardware e software gastámos 12.000 euros para juntar as duas freguesias. Esta ideia de que se veio poupar dinheiro é falso, totalmente falso. Teve-se que se mudar as cartas, o papel, o hardware o software, teve-se que mudar uma quantidade de coisas que levou a um investimento que não se vai buscar nos anos seguintes. A nível económico não veio favorecer nada, e a nível de trabalho também não.</p>

Anexo J – Resultados do inquérito por questionário

Q1		1. Qual a freguesia em reside actualmente?				
		Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
		1 (Freguesia de Algueirão Mem-Martins)	3	5%	5%	5%
		2 (Freguesia de Colares)	2	4%	4%	9%
		3 (União de Freguesias de Sintra)	5	9%	9%	18%
		4 (União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem)	46	82%	82%	100%
Valid	Valid		56	100%	100%	
		Average		3.7	Std. deviation	0.8

Q2		2. Caso a sua freguesia tenha sido uma das freguesias agregadas, qual a freguesia em que residia antes da União das Freguesias de 2013?				
		Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
		1 (Freguesia de São João das Lampas)	41	73%	79%	79%
		2 (Freguesia da Terrugem)	5	9%	10%	88%
		3 (Freguesia de Santa Maria e São Miguel)	5	9%	10%	98%
		4 (Freguesia de São Pedro de Penaferrim)	0	0%	0%	98%
		5 (Freguesia de São Martinho)	1	2%	2%	100%
Valid	Valid		52	93%	100%	
		Average		1.4	Std. deviation	0.8

Q3		3. Como classifica o conhecimento que possui em relação à reforma das freguesias de 2013?							
		Subquestion	Units				Counts		
			Frequency	Valid	% - Valid		% -	Frequency	%
	Q3a	Nenhum	7	48	15%	56	13%	7	14%
	Q3b	Pouco	26	48	54%	56	46%	26	53%
	Q3c	Algum	13	48	27%	56	23%	13	27%
	Q3d	Bastante	3	48	6%	56	5%	3	6%
		Total valid		48		56		49	100%

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

Q4 4. Na sua opinião, qual considera ter sido a principal motivo que esteve na origem da reforma das freguesias? (selecione apenas uma opção)						
		Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
		1 (Imposição da troika)	4	7%	8%	8%
		2 (Decisão do governo)	19	34%	40%	48%
		3 (Aumentar a eficiência na gestão pública local)	12	21%	25%	73%
		4 (Aumentar a proximidade das freguesias à população)	7	13%	15%	88%
		5 (Não sei/ Não respondo)	5	9%	10%	98%
		6 (Outra. Qual?)	1	2%	2%	100%
Valid		Valid	48	86%	100%	
			Average	2.9	Std. deviation	1.2

Q4_6_text Q4 (Outra. Qual?)						
		Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
		poupar dinheiro	1	2%	100%	100%
Valid		Valid	1	2%	100%	

Q5 5.1 Tendo em conta o intervalo temporal de 2013 a 2017, considera que a facilidade com que consegue aceder às instalações da sua Junta de Freguesia, em comparação com os anos anteriores:									
		Subquestion	Units				Counts		
			Frequency	Valid	% - Valid	% -	Frequency	%	
Q5a	Aumentou		0	48	0%	56	0%	0	0%
Q5b	Manteve-se		39	48	81%	56	70%	39	81%
Q5c	Diminuiu		5	48	10%	56	9%	5	10%
Q5d	Não sei/ Não respondo		4	48	8%	56	7%	4	8%
		Total valid		48		56		48	100%

Q6 5.2 Caso tenha em mãos um problema/ situação que apenas é possível resolver recorrendo aos serviços da sua Junta de Freguesia, consegue fazê-lo sem se deslocar pessoalmente?									
		Subquestion	Units				Counts		
			Frequency	Valid	% - Valid	% -	Frequency	%	
Q6a	Sim		16	48	33%	56	29%	16	33%
Q6b	Não		32	48	67%	56	57%	32	67%
		Total valid		48		56		48	100%

Q7 5.3 Na sua opinião a reforma das freguesias aumentou, diminuiu ou manteve a proximidade das freguesias à sua população:									
		Subquestion	Units				Counts		
			Frequency	Valid	% - Valid	% -	Frequency	%	
Q7a	Aumentou		4	48	8%	56	7%	4	8%
Q7b	Manteve		29	48	60%	56	52%	29	60%
Q7c	Diminuiu		11	48	23%	56	20%	11	23%
Q7d	Não sei/ Não respondo		4	48	8%	56	7%	4	8%
		Total valid		48		56		48	100%

Q9 5.4 Dos seguintes aspectos classifique qual o seu impacto na acessibilidade às Juntas de Freguesia por parte da população:												
		Subquestion	Answers					Valid	Units	Average	Std. deviation	
			Muito elevado	Elevado	Indiferente	Reduzido	Muito reduzido	Valid				
Q9a	Localização das instalações da Junta de Freguesia		4 (8%)	23 (48%)	15 (31%)	6 (13%)	0 (0%)	48 (100%)	48	56	2.5	0.8
Q9b	Transportes públicos directos		5 (10%)	12 (25%)	12 (25%)	12 (25%)	7 (15%)	48 (100%)	48	56	3.1	1.2
Q9c	Distância da residência às instalações da Junta de Freguesia		3 (6%)	17 (35%)	21 (44%)	6 (13%)	1 (2%)	48 (100%)	48	56	2.7	0.9
Q9d	Outro(s). Qual/ quais?		0 (0%)	6 (26%)	13 (57%)	2 (9%)	2 (9%)	23 (100%)	23	56	3.0	0.9

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

Q9d_text	Q9 (Outro(s). Qual/ quais?)	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	Answers				
	informação às populações	1	2%	50%	50%
	arrogancia	1	2%	50%	100%
Valid	Valid	2	4%	100%	

Q8	5.5 Na sua opinião o que poderia contribuir para melhorar a acessibilidade da população à Junta de Freguesia?	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	Answers				
	no caso de s. joão das lampas e terrugem, as zonas de fontanelas, magoio, odrinhas e santa susana nunca tiveram transportes públicos directos e tendo em conta o progressivo declínio populacional, tal também não parece ser justificável. contudo uma forte aposta em conteúdos digitais (como sucede na freguesia da estrela, em lisboa, por exemplo), poderia facilitar a relação fregueses-freguesia	1	2%	4%	4%
	mais transportes públicos que facilite a ida das pessoas que nao tem como se deslocar	1	2%	4%	7%
	transportes	3	5%	11%	18%
	desagregar as duas freguesias	1	2%	4%	21%
	informação da população sobre localização, horários de aberto e formas de acesso à junta de freguesia	1	2%	4%	25%
	horários/ maior disponibilidade	1	2%	4%	29%
	não sei	1	2%	4%	32%

	nada	1	2%	4%	36%
	reforma na mobilidade	1	2%	4%	39%
	postos em pontos dispersos	1	2%	4%	43%
	seria excelente podermos informar a junta de determinados assuntos sem ter que haver nova deslocação porque o assunto não diz respeito directamente à junta	1	2%	4%	46%
	adequação da administração local das freguesias a uma administração pública ao estilo simplex com a introdução das novas tic	1	2%	4%	50%
	transportes directos	1	2%	4%	54%
	transporte da junta para levar população às suas instalações	1	2%	4%	57%
	não tenho nada a opinar	1	2%	4%	61%
	transporte social para a população senior	1	2%	4%	64%
	mais transportes	2	4%	7%	71%
	dinamização de ações dirigidas às diferentes faixas etárias	1	2%	4%	75%
	melhor alguma estradas que tao para alcatore	1	2%	4%	79%
	voltar a descentralização das freguesias	1	2%	4%	82%
	ropor a situacao anterior	1	2%	4%	86%
	manutenção do funcionamento de polos da junta de freguesia nas antigas sedes de juntas de freguesia	1	2%	4%	89%
	φ	1	2%	4%	93%
	nada vivo perto	1	2%	4%	96%
	plataforma online de apoio	1	2%	4%	100%
Valid	Valid	28	50%	100%	

Q10	6. 6.1 Em comparação com os anos anteriores a 2013, considera que a prestação de serviços pelas freguesias entre 2013 e 2017:	Units					Counts	
	Subquestion	Frequency	Valid	% - Valid	% -	Frequency	%	
Q10a	Aumentou	4	44	9%	56	7%	9%	
Q10b	Manteve-se	27	44	61%	56	48%	61%	
Q10c	Diminuiu	6	44	14%	56	11%	14%	
Q10d	Não sei/ Não respondo	7	44	16%	56	13%	16%	
	Total valid		44		56	44	100%	

Q11	6.2. Costuma deslocar-se pelo menos uma vez por mês aos serviços da sua Junta de Freguesia?	Units					Counts	
	Subquestion	Frequency	Valid	% - Valid	% -	Frequency	%	
Q11a	Sim	4	44	9%	56	7%	9%	
Q11b	Não	40	44	91%	56	71%	91%	
	Total valid		44		56	44	100%	

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

Q12	6.2.1. Se respondeu "sim" na questão anterior, a que serviços recorre quando se desloca à sua Junta de Freguesia?				
	Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	passe, cães, outras questões...	1	2%	33%	33%
	administrativos	1	2%	33%	67%
	sim	1	2%	33%	100%
Valid	Valid	3	5%	100%	

Q13	6.3. Como classificaria o seu nível de satisfação com a prestação de serviços pela sua Junta de Freguesia							
	Subquestion	Units					Counts	
		Frequency	Valid	% - Valid		% -	Frequency	%
Q13a	Muito satisfeito	3	44	7%	56	5%	3	7%
Q13b	Satisfeito	33	44	75%	56	59%	33	75%
Q13c	Pouco satisfeito	7	44	16%	56	13%	7	16%
Q13d	Nada satisfeito	1	44	2%	56	2%	1	2%
	Total valid		44		56		44	100%

Q14	7. 7.1. Em comparação com os anos anteriores a 2013, considera que a evolução da eficiência da gestão pública da sua freguesia entre 2013 e 2017?							
-----	---	--	--	--	--	--	--	--

	Subquestion	Units					Counts	
		Frequency	Valid	% - Valid		% -	Frequency	%
Q14a	Aumentou	5	41	12%	56	9%	5	12%
Q14b	Manteve-se	20	41	49%	56	36%	20	49%
Q14c	Diminuiu	9	41	22%	56	16%	9	22%
Q14d	Não sei/ Não respondo	7	41	17%	56	13%	7	17%
	Total valid		41		56		41	100%

Q15	8. Na sua opinião a sua Junta de Freguesia deveria poder actuar em mais áreas do que aquelas que fazem actualmente parte das suas competências?							
	Subquestion	Units					Counts	
		Frequency	Valid	% - Valid		% -	Frequency	%
Q15a	Sim	39	41	95%	56	70%	39	95%
Q15b	Não	2	41	5%	56	4%	2	5%
	Total valid		41		56		41	100%

Q16	9. Caso deseje fornecer alguma opinião que considere relevante utilize o seguinte espaço:				
	Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	nem as competencias que fazem parte são competentes	1	2%	14%	14%
	nao basta sorrir e acenar, a população precisa e merece muito mais	1	2%	14%	29%
	actividades lúdicas p td a população	1	2%	14%	43%
	parabéns pelo trabalho. considere-se a limitação de que os utentes que provavelmente mais conhecem, necessitam e recorrem aos serviços prestados pela junta de freguesia - os idosos - não irão participar, pela presente metodologia.	1	2%	14%	57%
	recolha de lixo	1	2%	14%	71%
	é necessário envolver a população das duas freguesias agregadas em 2013 para que estas sejam desagregadas, isto se for vontade da população	1	2%	14%	86%
	como disse anteriormente é muito desgastante uma pessoa ter de estar constantemente a informar das anomalias que vão surgindo na nossa area de residencia. devia de andar sempre alguém da junta a inspecionar se está tudo dentro dos conformes dentro das localidades. e deveriam ser eles a informar as autoridades competentes e não a população.sargetas intupidas, lixo por todo o lado, valetas que nem sequer existem, estradas mal alcatroadas, postes tombados etc	1	2%	14%	100%
Valid	Valid	7	13%	100%	

XSEX	Sexo:				
	Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	1 (Masculino)	12	21%	29%	29%
	2 (Feminino)	29	52%	71%	100%
Valid	Valid	41	73%	100%	
	Average		1.7	Std. deviation	0.5

A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra

XAGE	Idade:				
	Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	1 (Até 20 anos)	1	2%	2%	2%
	2 (21 - 40 anos)	26	46%	63%	66%
	3 (41 - 60 anos)	11	20%	27%	93%
	4 (61 anos ou mais)	3	5%	7%	100%
Valid	Valid	41	73%	100%	
		Average	2.4	Std. deviation	0.7

XEDU	Qual o seu nível escolaridade?				
	Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	1 (Ensino Básico)	4	7%	10%	10%
	2 (Ensino Secundário)	14	25%	34%	44%
	3 (Ensino Superior)	20	36%	49%	93%
	4 (Outro:)	3	5%	7%	100%
Valid	Valid	41	73%	100%	
		Average	2.5	Std. deviation	0.8

XEDU_4_text	XEDU (Outro:)				
	Answers	Frequency	Percent	Valid	Cumulative
	doutorando	1	2%	50%	50%
	mestrado	1	2%	50%	100%
Valid	Valid	2	4%	100%	