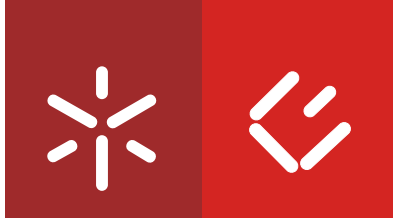


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Patricio José Correia Pinto de Araújo

**A delegação de competências dos
municípios para as freguesias:
Um teste à hipótese de alinhamento político**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Patrício José Correia Pinto de Araújo

**A delegação de competências dos
municípios para as freguesias:
Um teste à hipótese de alinhamento político**

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

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares
e do
Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Ao meu Pai e à memória da minha Mãe,
Por me terem oferecido tudo aquilo que sou.

À Ana, à Mariana e ao João (são o melhor de mim),
Por todo o Apoio, Amor e Carinho que nunca poderei retribuir.

«As Admínias de Lusânea são muito diferentes das Autaris de Nórdia. Gozam de alguns privilégios, de poderes que podem ser delegados por iniciativa dos decisores centrais, na capital. É-lhes reconhecida a autonomia de decidir sobre os seus interesses particulares, com o paternalismo que se impõe a uma nação que não convive bem com a partilha de poder»

Filipe Teles, 2021
in “Descentralização e Poder Local em Portugal”

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

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

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição
CC BY

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

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

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

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

Braga, julho de 2021.

RESUMO

A delegação de competências dos municípios para as freguesias:
Um teste à hipótese de alinhamento político.

A descentralização e delegação de competências, encetadas no último quartel do Séc. XX, constituíram uma tentativa de ultrapassar diversos problemas sociais e económicos em várias latitudes do mundo. Os principais objetivos desse movimento focaram-se na procura de maior eficiência na alocação dos recursos, na maior aproximação das decisões políticas às necessidades dos territórios e, finalmente, na busca de uma maior celeridade e participação dos decisores locais nas soluções delineadas.

Em Portugal, esse processo conheceu avanços e retrocessos. Ademais a literatura aponta para que a descentralização, à semelhança do que sucedeu no resto do mundo, favoreça os municípios politicamente alinhados com o governo central. Porém, ao nível da governação inframunicipal, não há estudos realizados sobre a matéria o que, só por si, justifica a necessidade e a originalidade do estudo desta temática. Assim, porque existe um interesse eleitoral mútuo resultante do alinhamento político, o objetivo principal deste estudo reside em saber se esse alinhamento político influencia a delegação de competências dos municípios nas freguesias.

Para isso, mediante a realização de teste- t , modelos de regressão OLS e análise dados em painel para o mandato 2014-17, pudemos observar a existência de diferenças estatisticamente significativas no valor das verbas transferidas para as freguesias que se encontram politicamente alinhadas, face às não alinhadas. Mais ainda, os resultados obtidos para as 170 freguesias da CIM Cávado, projetam algumas diferenças e indiciam comportamentos ideologicamente diferentes consoante se trata da ala esquerda, ou da ala direita do espectro político. Apontam igualmente, para a existência de um efeito do ciclo eleitoral, pois observa-se que os montantes envolvidos vão aumentando à medida que progredimos no mandato, atingindo o seu máximo no decisivo ano eleitoral.

Palavras Chave: Acordos de Execução, Contratos Interadministrativos, Delegação e Descentralização de Competências, Freguesias, Municípios.

ABSTRACT

The delegation of competencies from the municipalities to the parishes:
A test to the political alignment hypothesis.

The decentralization and delegation of competences, which began in the last quarter of the 20th century, constituted an attempt to overcome various social and economic problems in several parts of the world. The main objectives of this movement were focused on the search for greater efficiency in the resource allocation, on bringing political decisions closer to the needs of the territories and, finally, on the search for greater speed and participation of local decision makers in the outlined solutions.

In Portugal, this process has seen advances and setbacks. Furthermore, the literature points out that decentralization, similarly to what happened in the rest of the world, favors municipalities politically aligned with the central government. However, at the level of infra-municipal governance, there are no studies carried out on the matter, which justifies the necessity and originality of the study of this theme. Thus, because there is a mutual electoral interest resulting from political alignment, the main objective of this study is to know whether this political alignment influences the delegation of competences of municipalities to parishes.

In order to accomplish this, we employed t -test, OLS regression models and panel data analysis for the 2014-17 mandate, and we could observe the existence of statistically significant differences in the amount of funds transferred to the parishes that are politically aligned, compared to non-aligned ones. Furthermore, the results obtained for the 170 parishes of CIM Cávado project some differences and indicate ideologically different behaviors depending on whether it is the left or right wing of the political spectrum. They also point to the existence of an effect of the electoral cycle, as it may be noted that the amounts involved increase as we progress through the mandate, reaching their maximum in the decisive election year.

Keywords: Decentralization and Delegation of Competencies, Execution Agreements, Interadministrative Contracts, Municipalities, Parishes.

AGRADECIMENTOS

A natureza elusiva da nossa existência obriga-nos a reduzir a escrito algumas das mais elementares circunstâncias da nossa vida, se a isto juntarmos a instável fragilidade da memória humana, então encontramos na preciosidade da palavra escrita a razão e o remédio para que os nossos meros atos se tornem verdadeiramente firmes e cheguem ao conhecimento dos demais. De entre estes, destaco desde logo, aqueles que nos estão mais próximos, daí a formulação da minha dedicatória.

Porém, felizmente, a tradição académica concede-nos também este espaço não subordinado à avaria das convenções, enquanto lugar para a livre expressão dos espontâneos gestos de reconhecimento e dos sorrisos de gratidão que aprendi da minha Mãe (a genetriz da minha espiritualidade) para quem a afeição nascia dos acasos proporcionados pelas virtudes dos relacionamentos e não pelos atos de sujeição efetuados nos momentos de necessidade.

Assim, gostaria de expressar ao Pedro o reconhecimento pela sua imprescindível ajuda nos pormenores relativos à formatação, bem como ao Francisco meu colega e companheiro de jornada, a quem a distância não atenuou a amizade nem depreciou o reconhecimento, para ambos a minha franca expressão de eterna gratidão pelo Vosso apoio.

A todos os colegas, muito particularmente aos que realizaram comigo trabalhos de grupo, o meu obrigado pela sua paciência, em especial, no tocante às minhas “exigências”. Agradeço igualmente a todos os meus Professores da Escola de Economia e Gestão pelo facto de serem pessoas dedicadas, revelando grandes qualidades pessoais e cognitivas, os quais desafiaram e estimularam constantemente os alunos, conseguindo simultaneamente, demonstrar um elevado grau de empenho, dedicação e profissionalismo em toda a sua atividade letiva. De entre todos eles, destaco de modo muito particular, os Professores; António Tavares e Miguel Rodrigues, a quem endereço o meu mais sincero reconhecimento pelo tempo que me dedicaram e o trabalho despendido ao longo destes meses, somados à inestimável ajuda e precisão metodológica durante a realização do presente estudo. Simultaneamente, agradeço-lhes ainda a oportunidade que me ofereceram para desfrutar dos Vossos conhecimentos e, como se não bastasse, pela prazenteira companhia aduzida pelo indefinido tamanho da Vossa amizade concebida como um ato gratuito, o qual não tem preço e por definição, não se compra nem se paga.

Abreijos, acompanhados de um grande bem-haja a todos.

ÍNDICE GERAL

Resumo	V
Abstract	VI
Agradecimentos	VII
Índice Geral	VIII
Índice de Figuras	X
Índice de Tabelas	X
Lista de Siglas e Acrónimos	XI

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO

1.1 – Apresentação do Tema	12
1.2 – Justificação e Relevância do Estudo	14
1.3 – Pergunta de Investigação	16
1.4 – Organização da Dissertação	18

CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL

2.1 – Da Antiga Grécia à Fundação da Nacionalidade	20
2.2 – Da Centralização Medieval à Esperança Liberal	24
2.3 – Do liberalismo à Democracia	29

CAPÍTULO III – A FÓRMULA DESCENTRALIZADORA

3.1 – A Reforma Administrativa e a Descentralização Submunicipal	38
3.2 – Os Stakeholders da Descentralização/Delegação de Competências	43
3.3 – Acordos de Execução e Contratos Interadministrativos	49

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

4.1 – Design do Estudo	57
4.2 – Unidade de Análise	59
4.3 – Caracterização e Âmbito do Estudo	59
4.4 – Hipóteses de Estudo	65
4.5 – Operacionalização das Variáveis e Indicadores	67
4.6 – Recolha dos Dados	69
4.7 – Tratamento Estatístico	71

CAPÍTULO V – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 – Resultados Preliminares	77
5.2 – Estatística Descritiva	80
5.3 – Resultados da Aplicação do t-Teste	83
5.4 – Resultados da Aplicação do Modelo OLS	85
5.5 – Resultados da Análise de Dados em Painel	89

CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES

6.1 – Conclusões	95
6.2 – Principais Contributos e Limitações do Estudo	101

CAPÍTULO VII – BIBLIOGRAFIA

7.1 – Publicações	105
7.2 – Legislação	110
7.3 – Outras Fontes	111

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Distribuição da População Residente por Freguesia	61
Figura 2 – Mapa das Freguesias Urbanas nos Municípios da CIM Cávado	65
Figura 3 – Mapa Político dos Municípios da CIM Cávado	77
Figura 4 – Mapa Político das Freguesias da CIM Cávado	78
Figura 5 – Repartição Global das Verbas Transferidas	81
Figura 6 – Gráfico dos Valores Anuais Transferidos Pelos Municípios (Acordos + Contratos)	90

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Área, População e Densidade nos Municípios da CIM Cávado	60
Tabela 2 – Critérios de Classificação das Freguesias Portuguesas – INE (TIPAU)	64
Tabela 3 – Distribuição das Freguesias por Partido Político e por Município	78
Tabela 4 – Distribuição das Freguesias em Função do Alinhamento Ideológico	79
Tabela 5 – Resultados da Estatística Descritiva	80
Tabela 6 – Resultados da Aplicação do t-Teste aos Acordos de Execução	83
Tabela 7 – Resultados da Aplicação do t-Teste aos Contratos Interadministrativos	84
Tabela 8 – Resultados da Aplicação do Modelo OLS ao Alinhamento Partidário	86
Tabela 9 – Resultados da Aplicação do Modelo OLS ao Alinhamento Ideológico (Esq. vs. Dir.)	88
Tabela 10 – Distribuição dos Valores Transferidos Durante o Mandato (Acordos e Contratos)	89
Tabela 11 – Estimação dos Dados em Painel para o Alinhamento Partidário (2014/17)	91
Tabela 12 – Estimação dos Dados em Painel para Alinhamento Ideológico (Esq. vs Dir.)	92

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

BCE – Banco Central Europeu

CAOP – Carta Administrativa Oficial de Portugal

CDS-PP – Centro Democrático e Social - Partido Popular

CIM Cávado – Comunidade Intermunicipal do Cávado

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CRP – Constituição da República Portuguesa

FMI – Fundo Monetário Internacional

INE – Instituto Nacional de Estatística

LSDV – Least Square Dummy Variable

NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

NGP – Nova Gestão Pública

OLS – Ordinary Least Square ou Método dos Mínimos Quadrados

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PPM – Partido Popular Monárquico

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”

UE – União Europeia

1.1 – APRESENTAÇÃO DO TEMA

A Constituição da República Portuguesa (CRP) reconhece ao poder local – municípios e freguesias – o principal papel enquanto instrumento potenciador da realização e do aprofundamento da democracia económica, social e cultural, das populações (Sousa 2017). A sua legitimidade e autonomia advém da Lei fundamental do país não se encontrando por isso sujeita ao poder de supervisão por parte do Governo Central como acontece com a restante Administração Direta ou Indireta do Estado, estando a sua organização e poderes próprios regulados pela Lei 75/2013 de 12 de Setembro (Tavares e Teles 2018).

Ademais a definição constitucional dos municípios e freguesias, enquanto pessoas coletivas territoriais, no dizer de Sousa (2017) assenta, fundamentalmente, em dois eixos essenciais: o da existência de órgãos representativos das respetivas populações e o da defesa dos interesses legítimos dessas mesmas populações (Artigos 2º, 235º e seguintes da CRP). Contribuindo desta forma para o enraizamento, o alargamento e em certa medida, também para a consubstanciação da democracia participativa.

A publicação da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, veio estabelecer (entre outras matérias) o novo regime jurídico das autarquias locais e aprovar também o regime de transferência de competências do Estado para as autarquias locais, bem como dos municípios para as freguesias. Através dos Artigos 117º e 118º respeitantes à Delegação de Competências o legislador visou a prossecução de quatro objetivos essenciais:

- I) A promoção da coesão territorial;
- II) O reforço da solidariedade inter-regional;
- III) A melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações;
- IV) A racionalização dos recursos disponíveis.

Os dois primeiros objetivos apontam claramente a uma lógica de correção das assimetrias territoriais e os dois últimos estabelecem uma perspetiva de maior eficiência económica nos serviços de proximidade prestados às populações – lembramos a este propósito, que se vivia em pleno período de crise económica – com o Estado em situação de resgate económico, tutelado pela chamada “Troika”).

Atendendo a esta conjuntura legal, atualmente ainda vigente, os órgãos das autarquias locais, nomeadamente, os municípios podem delegar competências nas freguesias e nas comunidades intermunicipais. Para o efeito, a lei prevê dois mecanismos de delegações:

1º – A Delegação Contratual propriamente dita, efetivada mediante a celebração dos **contratos interadministrativos**, que se regem pelos Artigos 116º a 123º e ainda pelo Artigo 131º, todos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e suplementarmente, pelo Código de Procedimento Administrativo;

2º – A Delegação Legal, concretizada através dos **acordos de execução** regidos pelos Artigos 132º a 135º os quais constituem uma novidade legal introduzida precisamente pela citada Lei n.º 75/2013.

Os acordos de execução conforme refere Isabel Fonseca (2014 pp.50), estão legalmente circunscritos nos seus domínios objetivo, subjetivo e temporal. Porém, já no que concerne aos contratos interadministrativos, parece que o legislador deixou propositadamente as autarquias de mãos desprendidas, pois, no dizer da mesma autora, o legislador não previu qualquer tipo de vinculação no que respeita ao «*quê*,» nem ao «*quando*» nem ao «*quem*». Por outras palavras, são totalmente livres quanto às matérias, aos tempos de execução e aos órgãos em quem delegam. Desta forma, o legislador, por um lado, procurou abrir a porta ao aprofundamento da relação entre as autarquias locais (podendo assim atuar no melhor interesse das populações) e, por outro lado, implicitamente, reconhece que a lei não pode antever todo o tipo de matérias sobre as quais as autarquias entendem ser sinergicamente vantajoso realizar a dita transferência ou delegação de competências.

Ora, perante este cenário em que existem estas duas formas imperfeitas de descentralização de competências (Fonseca 2014). O presente estudo tem como principal objetivo aferir de que forma estas duas trajetórias de descentralização do poder municipal, vindas de apresentar, se afiguram como uma realização imparcial, isenta e legítima na defesa dos interesses diretos das populações, ou se, pelo contrário, eventualmente, possuem também outros propósitos escondidos. Designadamente, os de favorecimento ou discriminação por razões de ordem político eleitoral.

É que apesar da autonomia de que o poder local goza e da imperativa necessidade de atribuir novas competências às juntas de freguesia, enquanto autarquias particularmente vocacionadas para a satisfação expedita das aspirações das suas comunidades locais. Impõe-se enquadrar e estudar a forma como tem sido realizado esse mesmo exercício de delegação e transferência de novas atribuições e

competências para as freguesias. Investigando se em razão dessa possibilidade legal se verificam práticas de favorecimento ou de discriminação (na delegação das competências) motivadas pelo alinhamento político dos municípios e das respetivas freguesias.

1.2 – JUSTIFICAÇÃO E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa (Artigo 237º CRP). Apesar desta importância e da sua autonomia se encontrar legalmente prevista na CRP, a descentralização realizada no âmbito do poder local ainda continua a ser um amplo espaço de debate político, por diversas vezes reclamado (Bilhim 2004). De facto, ela surge não apenas como mera competência administrativa de descentralização, mas enquanto expressão da vontade representativa de uma determinada população, com interesses próprios, cujos poderes políticos se exercem em democracia.

A descentralização administrativa e financeira, bem como as relações entre as esferas do chamado poder local têm sido algo negligenciadas ao longo do tempo (Hlepas et al. 2018). Este facto, só por si, já justificaria a realização deste estudo. Porém, ele atinge ainda maior pertinência e relevância porque aborda numa perspetiva totalmente nova e original, no que tange a alguns aspetos relativos ao governo local e em especial, às relações de influência política que dialeticamente são exercidas por cada uma das partes (freguesias e municípios) ao nível da governação inframunicipal.

Assiste-se de forma recorrente a severas deplorações realizadas na arena da disputa política, particularmente em sede das assembleias municipais, aquando da aprovação do Plano e Orçamento, motivadas por supostas diferenças de tratamento político. O mesmo sucede no anfiteatro da comunicação social onde, não raras vezes surgem notícias, aparecendo inflamado o reiterado lamento por parte dos presidentes de junta que expressam o seu descontentamento invocando razões de discriminação, ou de tratamento desfavorável, relativamente a outras freguesias. Em qualquer dos casos, justificam estes comportamentos por motivos relacionados com questões que versam sobre o alinhamento político. Contudo, não se encontram estudos académicos que possam confirmar ou infirmar tais posturas.

Apesar destas situações sucederem com relativa frequência a comunidade académica tem demonstrado muito pouca propensão para abordar esta temática. A dura realidade tem ensinado que

face às dificuldades que o trabalho de campo comporta, designadamente, o tempo que é preciso empregar, o esforço que ele implica, a incerteza que ele acarreta, constituem sérios motivos para a falta de interesse sobre a temática. Talvez por esses motivos a comunidade académica tem olhado para estas questões da governação inframunicipal como algo periférico (quase menor) ou de muito difícil realização. A provar este facto estão os poucos estudos realizados e a escassa literatura disponível, em particular, sobre a realidade portuguesa.

As questões motivadas pelo alinhamento político entre o governo central e a esfera municipal constituem matérias que estão relativamente bem estudadas. Muito particularmente, as questões relacionadas com a descentralização e delegação de competências e até a influência que o alinhamento político partidário pode exercer nas correspondentes transferências de verbas. Atente-se, por exemplo, no estudo paradigmático de Marco Migueis (2013). Contudo, no que respeita à esfera local, as relações de influência resultantes do alinhamento político na transferência de verbas entre municípios e freguesias é ainda um campo de estudo um pouco obscuro e mal conhecido. Esperamos por isso, com este trabalho poder contribuir com um modesto olhar para o seu conhecimento.

Em compensação, a comunidade académica tem olhado e chamado a devida atenção para o problema da reduzida atenção que o Estado, no seu todo, tem dedicado às juntas de freguesia, sobretudo no que respeita às suas atribuições e competências. Em resultado dos estudos promovidos pela Academia e de alguma pressão política foi publicada mais recentemente, a Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, que constitui a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais. Esta legislação adquiriu especial relevância com a publicação do Decreto-Lei n.º 57/2019 de 30 de abril, que veio concretizar, de facto, a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias. Destarte, reconhece o próprio texto legislativo a importância capital das freguesias enquanto órgãos que se encontram mais próximos dos cidadãos, desempenhando um papel essencial na afirmação da democracia, da proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos. Mais ainda, reconhece taxativamente a importância das freguesias e o seu contributo para o desenvolvimento das regiões mais periféricas e do interior, assegurando por esta via uma maior coesão territorial.

Na verdade, omitindo esta rara exceção, as relações entre os órgãos do poder local têm sofrido muito poucas alterações e poucos desenvolvimentos ao longo do tempo. Sendo certo que, ao nível local, cada um dos 308 municípios é dividido em freguesias com órgãos eleitos, mas com muito poucas competências (conforme alguns autores reconhecem – Teles 2016). Talvez, por esse mesmo motivo e também como consequência da falta de reivindicação por parte das freguesias, as relações entre

municípios e freguesias não têm sido profusamente estudadas por parte da comunidade académica. Aliás, esta circunstância da falta de estudos e de evidências empíricas relativamente ao estudo das unidades de governo inframunicipal não é um facto exclusivo de Portugal, mas antes, constitui uma constatação reconhecida por vários autores (Hlepas et al. 2018).

As Freguesias *“continuam a ser o parente pobre do poder local...”* foi uma das frases mais repetidas durante o XVI Congresso da Associação Nacional de Freguesias realizado pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) em 2018. Este facto reflete-se também na falta de estudos, muito particularmente, conforme acima afirmamos, quando comparados com o estudo das relações concernentes à descentralização de competências havidas entre o poder central e o poder municipal. Na verdade, os municípios têm sido a principal estrutura da administração local e o extenso rol de competências e de autonomia que lhes estão atribuídas não são apenas resultantes da atual Constituição, mas antes, de uma evolução histórica bem enquadrada (Sousa 2017).

Em contrapartida, as freguesias estão num plano muito inferior de autonomia e descentralização de competências (Sousa 2017). Mesmo muito distantes de ocupar a importância central dos municípios em todo este processo (Hlepas et al. 2018). Por conseguinte, a realização do presente trabalho impõe-se enquanto documento que versa a análise e consequente discussão crítica acerca do processo de delegação de competências na tentativa de descentralização administrativa e financeira por parte dos municípios nas respetivas freguesias.

1.3 – PERGUNTA DE INVESTIGAÇÃO

O tema do alinhamento político parece possuir um papel bastante significativo, especialmente se os governos centrais e municipais estiverem intimamente ligados através do mesmo partido, afiliações, ou ideologias políticas (Hagen et al. 2000). No tocante à questão nacional, a realidade parece não ser muito distante desta. Corroborando esta ideia um estudo sobre a realidade portuguesa (Migueis 2013), utilizando dados financeiros dos municípios portugueses entre 1992–2005, testou a hipótese partidária de que a administração central transfere mais fundos para os círculos eleitorais onde o partido no poder goza de um apoio mais significativo. O autor conclui que a possibilidade do alinhamento político entre os governos nacionais e locais aumenta em cerca de 19% a transferência das verbas que não estejam abrangidas por fórmulas distributivas, para os municípios que estão partidariamente alinhados com o poder central.

Ora, se é incontroverso que existe, por norma, uma maior afinidade política e de prossecução de interesses comuns (nomeadamente o da reeleição) entre os executivos municipais e o poder central com a mesma orientação política ou partidária (Hagen et al. 2000; Almeida 2008; Marthaler 2008; Filippim e Abrucio, 2010; Migueis 2013). Então, de forma análoga, importa avaliar se também existem práticas de discriminação ou de favorecimento político, em razão desse mesmo alinhamento, na delegação de competências que se opera dos municípios para as freguesias.

Assim, um dos objetivos primordiais deste trabalho consiste em determinar se o alinhamento político entre os executivos municipais e das respetivas juntas de freguesia influencia a delegação de competências ao nível do poder local. Dito de outra forma, procuraremos avaliar em que medida existirá uma eventual cumplicidade que possa indiciar alguma espécie de influência no sentido de provocar algum efeito de favorecimento, ou de discriminação, na delegação de competências dos executivos municipais para as freguesias em função da afiliação partidária.

Neste contexto, facilmente se compreende que será impositivo, com a realização da presente proposta de trabalho, procurar responder à seguinte pergunta: **Qual o impacto da afinidade política na delegação de competências que se opera dos municípios para as freguesias?**

Esta é, portanto, a nossa questão de partida.

Todavia, para respondermos a esta questão inicial, importa ter sempre presente que em Portugal, as freguesias estão dotadas de competências específicas, sendo constitucionalmente reconhecidas como Pessoas Coletivas Públicas, dotadas de órgãos representativos dos interesses legítimos das suas populações. Para tal, têm os seus próprios membros eleitos por sufrágio universal e direto, os quais são responsáveis pela tomada de decisão no que respeita à gestão e administração dos recursos humanos, patrimoniais, financeiros, etc. Por tais motivos, são consideradas as mais pequenas unidades de governo local (Tavares e Teles 2018).

No entanto, para irmos mais além devemos considerar, ou procurar saber, em que medida a sua autonomia governativa estará, eventualmente, favorecida ou discriminada pela autoridade discricionária do governo municipal! Note-se que os mesmos autores (Tavares e Teles) enfatizam a circunstância deste controlo arbitrário poder ser exercido de várias maneiras, seja através das consequências decorrentes da decisão acerca das competências a descentralizar nas freguesias, seja sob a forma do resultado da decisão política em relação às transferências ou, como efeito do potencial controlo político sobre as negociações entre as duas entidades (Tavares e Teles 2018).

Nessa medida, a Lei 75/2013 de 12 de setembro, atualmente em vigor, prevê apenas como mecanismos de descentralização, no seu Artigo 118º, a utilização de duas tipologias de instrumentos legais, os já citados: **acordos de execução** e os **contratos interadministrativos**. Importará averiguar e conhecer os conteúdos e áreas de competências que foram objeto de descentralização e de acordo entre as partes (municípios e freguesias). Deste modo, a nossa investigação tem como finalidade última estudar de que modos esta trajetória de delegação/descentralização do poder municipal se afigura como uma realização imparcial, isenta e legítima na defesa dos interesses diretos das populações. Ou se, eventualmente, também possui agregados outros objetivos, designadamente, os de favorecimento ou discriminação motivados por questões de alinhamento político.

1.4 – ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

No que concerne à estrutura conceptual do trabalho que nos propusemos realizar, ela compreende, neste exórdio, a apresentação e a contextualização do tema, bem como a pertinência relativa à questão de investigação, à qual se seguem, posteriormente, duas partes bem distintas. A primeira, relativa ao estado da arte no que respeita às virtudes e aos problemas, normalmente de ordem política, associados à descentralização de competências realizadas no âmbito do poder local. E uma segunda, com um carácter mais prático, que envolve toda a caracterização do trabalho de campo realizado e onde se expressam os fundamentais passos da metodologia seguida e se enunciam e discutem os principais resultados obtidos.

Para isso, na parte do trabalho respeitante à revisão bibliográfica concebemos um capítulo mais didático destinado a contextualizar e caracterizar o movimento pendular de concentração e descentralização observado nas diversas fases da evolução histórica da autonomia do poder local. Ao qual se segue um outro, destinado a abordar a discussão das fórmulas e os vários interesses em presença. Para finalizar esta componente de revisão abordamos também a questão relacionada com a descentralização e a delegação de competências olhadas mais sob uma perspectiva jurídica, dissecando as principais diferenças, legalmente consignadas, nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos. Em suma, pretende-se com esta parte do trabalho refletir acerca do quadro teórico de referências, procurando simultaneamente, aclarar, de forma mais precisa e concreta, os conceitos e as definições essenciais mais relevantes para a compreensão do nosso objeto de estudo.

Posteriormente, avançaremos para uma segunda parte, mais técnica e percecionada como sendo mais empírica. Esta parte será constituída por um conjunto de capítulos e secções onde se procura expor, com bastante detalhe, em primeiro lugar o conjunto de regras e procedimentos formais, atinentes à metodologia de investigação que pretendemos ver implementada de forma a garantir um conjunto válido de observações, bem como o respetivo tratamento dos resultados daí decorrentes. Na prática trata-se de detalhar o desenho de toda a pesquisa que pretendemos empreender, destacando e justificando o tipo de estudo utilizado, as hipóteses em presença, a operacionalização das diversas variáveis e indicadores, bem como a forma como foi realizada a recolha dos dados e o respetivo tratamento estatístico.

Ainda dentro desta parte empírica do trabalho faremos, em capítulo próprio, a discussão dos resultados obtidos de uma forma sistematizada começando pelos provenientes da estatística descritiva e avançando em seguida para a apreciação dos resultados enunciados pelos testes, designadamente, pela aplicação de teste- t às médias, modelos de regressão OLS e Análise de Dados em Pannel, sem prejuízo de se poder fazer interagir com os mesmos alguns dos dados mais significativos das medidas provenientes da estatística descritiva.

Posteriormente, estaremos então mais aptos para conseguir enunciar, igualmente em capítulo próprio, uma síntese das “conclusões” mais emblemáticas de forma a compreender e responder empiricamente à nossa pergunta de partida, ou seja, qual o impacto da afinidade política na delegação de competências que se opera dos municípios para as freguesias? Dito de outra forma, procuraremos avaliar se de facto os dados encontrados apontam no sentido de, eventualmente, poder existir uma distribuição de competências em função de uma possível cumplicidade política de interesses mútuos entre os executivos municipais e os executivos das respetivas freguesias.

CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL

2.1 – DA ANTIGA GRÉCIA À FUNDAÇÃO DA NACIONALIDADE

Com a realização deste capítulo não pretendemos fazer um recorte histórico exaustivo acerca do nascimento e evolução do poder político em torno da administração local, nem tão pouco, da globalidade dos conceitos que gravitam em torno da sua problemática legal¹. Assim posicionados, começaremos por viajar ao longo do tempo sem o pretensiosismo de conseguir abarcar a totalidade dos assuntos ligados ao poder local, mas bebendo de algumas das suas fontes e fazendo as necessárias paragens para explicitar, aqui e além, com maior ou menor detalhe, aqueles factos, ideias ou acontecimentos, mais marcantes e de maior interesse para este percurso evolutivo.

A existência e a origem do poder local está, desde logo, indissociavelmente ligada aos primórdios da génese da democracia, concebida nas cidades estado da antiga Grécia, entre os Séc.(s) VI e IV a.C. De facto, foi nesta região localizada mais a sul da península balcânica do mediterrâneo oriental, dominada pelas cidades de Mileto, Mégara, Samos, Salamina, Atenas, etc. que pela primeira vez, embora de forma algo incipiente e muito limitada, se realizou a tomada de decisões políticas através do respeito e da expressão direta pela maioria da vontade do Povo (Ferreira 1990).

A democracia ateniense não apareceu simplesmente do nada, ela é o resultado de todo um processo histórico (Rosset 2008). Esta cidade estado, de origem jónica, apesar de não ter sido a primeira de entre todas as cidades da região a estabelecer um sistema democrático (Ferreira 1990) foi, no entanto, aquela que melhor aperfeiçoou os seus princípios alcançando por essa via um maior grau de estabilidade política e, em razão dessa circunstância, acabou por conhecer um grande período de prosperidade económica e cultural que se traduziu numa época de grande crescimento para a pólis ateniense. Por esse facto, foi servindo de guia às restantes cidades vizinhas, as quais, entretanto, procuraram replicar os seus princípios de organização política (Ferreira 1990 e Rosset 2008).

A participação no governo dos assuntos da Cidade Estado não estava aberta a todos; mulheres, estrangeiros (denominados metecos) e escravos não tinham quaisquer direitos de participação. Nesta organização, o cidadão ateniense exercia a cidadania diretamente, isto é, sem a mediação dos eleitos,

¹ - Todavia, entendemos que um trabalho desta natureza não pode, simplesmente, olvidar a totalidade da riqueza doutrinária subjacente a alguns conceitos sem os abordar e sem os contextualizar no tocante à problemática legal que os enforma.

ou representantes, para decidir a esmagadora maioria dos assuntos concernentes ao governo da pólis. Os cidadãos eram, ao mesmo tempo, eleitores e decisores políticos (Rosset 2008). Todavia, a famigerada democracia ateniense tinha por base algumas normas, ainda hoje, muito estimadas pelas democracias atuais. Constituem belos preceitos disso mesmo os princípios ligados à:

- a) - A ideia de liberdade de decisão individual;
- b) - A noção de que todos os cidadãos são iguais perante a lei;
- c) - O conceito fundamental da necessidade de utilização das funções e recursos comunitários para atender às necessidades coletivas, isto é, do Estado.

Claros exemplos desses factos foram as decisões relativas à defesa da cidade, os tributos ligados ao comércio, bem como a realização de inúmeras obras públicas destinadas a servir a comunidade ateniense (Rosset 2008).

Alguns séculos mais tarde, com o advento do império romano e a subjugação de vastos territórios situados fora da Península Itálica, estendendo os seus braços para domínios de outras regiões da Europa, tanto na base continental quanto em direção ao Mar Mediterrâneo, ficou mais difícil a arte de governar. Sobretudo, devido à inclusão de hábitos e interesses dos novos povos e à dimensão dos territórios conquistados. Em termos práticos houve a necessidade de criar formas para governar à distância, sentiu-se a necessidade de se desenvolver uma série de regras e de preceitos, transversais às diversas regiões, que se viriam a traduzir também em formas de descentralização da administração do poder romano. Estas, com o aperfeiçoamento em função do decurso dos tempos e dos contextos culturais, vieram a consubstanciar uma fórmula de governação a aplicar nas diversas terras e cidades, mesmo nas mais recônditas e distantes, fixadas a centenas ou mesmo milhares de quilómetros. Até porque, a fragmentação do poder não ajudava nada na tomada de decisões rápidas e a organização económica, nomeadamente a cobrança dos tributos que tão generosamente engrandeciam Roma, forçavam a organização política a novas fórmulas de organização administrativa e de desconcentração do poder para as novas províncias da Capadócia, Trácia, Dalmácia, Gália, etc. Com esse propósito de estabelecer regras para a administração e governação mais próxima, ou à distância, nasceu então o embrião daquele conceito que séculos mais tarde, nós, modernamente, viríamos a designar como sendo o chamado poder local. (Marcos 2016; Fonseca 2019).

Por esse tempo, vislumbrava-se claramente o desenvolvimento da incipiente Administração Pública nascida com a Pólis Ateniense, dotada de algumas das características, genericamente, idênticas

aquelas que ainda hoje detêm, designadamente, a função de garantir e prover as necessidades coletivas públicas através de um sistema territorial ambicioso encarregado de satisfazer as múltiplas carências coletivas em diversos domínios, entre os quais, naturalmente, os relacionados com a cobrança dos tributos necessários à dotação dos recursos para prover essas necessidades (Marcos 2016).

De entre os exemplos, desde então, atribuídos à administração romana destacam-se nomeadamente; a construção das primeiras estradas, as pontes, o abastecimento público de água, a organização e defesa dos territórios e das populações, a organização dos mercados, a cobrança dos tributos, o ensino e até, pasme-se o lazer! (Fonseca 2019: pp.43).

Posteriormente, com as invasões bárbaras e o desmembramento do império romano, assistimos a uma pulverização do poder político que, em razão da queda do império, fez com que o poder central de Roma se fragmentasse e se distribuisse pelos diversos senhores regionais ou locais, resultando daqui o Feudalismo Senhorial. Esta circunstância, praticamente aniquilou e levou ao quase desaparecimento do conceito daquilo que então era o poder “central” do Império Romano e do “poder local” (se assim se poderia chamar) dos vários governadores e senhores locais nas várias Províncias (Prélot e Lescuyer 2000).

Com a sucessiva decadência e a posterior queda, que conduziu ao subsequente desaparecimento do Império Romano, rapidamente se propiciaram as necessárias condições para emergir uma nova ordem no continente europeu. Desta vez, o poder não provinha unicamente da força das armas, mas fundava-se também na fé. Por esta altura, a grega Ibéria ou a romana Hispânia, já se encontrava dividida em cinco províncias, e em 468, Olissipo, (atual cidade de Lisboa) fica sobre o domínio dos Suevos depois da cedência da cidade pelo governador romano Lusídio. Entretanto, São Martinho de Dume converte o Rei dos Suevos, Carrarico, que cria a diocese de Dume (Braga) da qual São Martinho se viria a tornar o primeiro Bispo, de seguida começam as primeiras investidas Visigóticas sobre o território do nordeste peninsular e inicia-se a posterior islamização da península pelo sul do território (Ribeiro 2004).

Após as invasões dos povos Suevos e dos Visigodos, os senhores locais estavam claramente acossados e desacreditados procurando através de alianças e casamentos cimentar o seu lugar na aristocracia nascente e o seu reconhecimento entre os clérigos do seu tempo. De facto, muito graças à superior força da sua organização eclesiástica pertença da Igreja Romana, aliada à sua peculiar forma de atuação, combinada com a melhor e mais avançada formação cultural do seu tempo, o Cristianismo

depressa se torna a autoridade detentora da chancela para o reconhecimento da atribuição de títulos com origem na formação dos novos reinos e nações (Prélot e Lescuyer 2000 e Ribeiro 2004).

Inicia-se a reconquista cristã pelo norte da Península e, em 1096, Dom Henrique de Borgonha casado com D. Teresa, filha de Afonso VI, recebe o condado Portucalense. Por seu lado, o Arcebispo de Braga, Dom Geraldo, viaja até Roma para obter do Papa Pascoal II a dignidade Metropolitana para a Sé de Braga, circunstância, que de facto, se viria a concretizar em 1100. Alguns anos depois o Conde D. Henrique acaba por falecer na cidade de Astorga, em 1112, e D. Teresa assume o governo do condado. Todavia, permanece muito ligada à nobreza galega e leonesa, facto que desagradou de sobremaneira à sociedade senhorial a norte do Douro e à Mitra da Sé de Braga,² grande rival das dioceses de Compostela e Toledo. É então, que Dom Afonso Henriques (filho dos condes D. Teresa e de D. Henrique de Borgonha) que sempre se recusou a prestar vassalagem a Afonso VII, muito encorajado pela Diocese Bracarense, assume conjuntamente, com os senhores de Guimarães a chefia de uma revolta que viria a culminar com a sua vitória na Batalha de São Mamede, contra a sua própria mãe, D. Teresa, em 23 de junho de 1128 (Ribeiro 2004).

Apoderou-se então do governo condal e a sua determinante recusa em submeter-se à autoridade do rei de Leão e a rivalidade com os nobres Galegos valeram-lhe várias escaramuças, durante muitos anos. Estas, só viriam a terminar em 1143 com o acordo firmado na conferência de Zamora. Entretanto, já se havia autoproclamado Rei a partir de 1140. Porém só, muito posteriormente, passadas mais de três décadas, com a ajuda da Sé de Braga (responsável por exercer a sua influência junto da autoridade Papal) conseguiria em 23 de maio de 1179 a emissão, pelo Papa Alexandre III, da Bula³ “*Manifestis Probatum*”. Nela, o Papa declarou o Condado Portucalense independente do Reino de Leão e D. Afonso Henriques como seu legítimo soberano. Estava criado o futuro reino de Portugal (Ribeiro 2004).

Neste tempo, o Papa encarnava o transcendente governo pontifical e constituía a máxima autoridade de governação entre os reinos e nações. Neste contexto, as bulas pontificias representavam um alvará de reconhecimento possuidor de uma perentória e inquestionável autoridade dogmática. Esta

² - A Mitra da Sé, para além de outros significados, designa também a Mesa Pontifical (querendo designar aquela que faz a **ponte** entre as partes) constituindo o órgão de governo da Diocese, cuja figura central é o Bispo.

³ - Na verdade, etimologicamente, o termo “Bula” refere-se não propriamente ao teor legal, ou à solenidade do documento, mas à sua forma apresentação externa. No caso presente, o nome deriva do termo latino “*bullā*” referente ao lacre que se apresentava sob a forma de uma bola de metal outorgando o selo Papal.

tipologia de documentos também teria sido usada (na época) como uma forma de reconhecimento para a concessão de graças e indulgências plenárias aos cristãos importantes, pela prática de nobres atos piedosos e dignos de grande louvor.

Neste tempo os poderes locais eram praticamente inexistentes não sendo conhecidas muitas nomeações de altos títulos, ou de grandes dignatários locais. Por esse motivo os governos, em termos de proximidade, eram basicamente exercidos pelas ordens monástico-militares. Dentro das quais estavam inseridos alguns senhores e os ricos-homens que detinham a autoridade local em nome do Rei. O Povo trabalhava a terra praticamente a troco da sua sobrevivência, doando serventia para os campos e para a guerra aos ricos-homens a quem as terras pertenciam (Prélot e Lescuyer 2000 e Ribeiro 2004).

2.2 – DA CENTRALIZAÇÃO MEDIEVAL À ESPERANÇA LIBERAL

Os historiadores, com particular destaque para Mattoso (1985) e Marques (1993) inclinam-se para que a organização municipal na Península Ibérica se tenha iniciado bem depois da época romana e, sobretudo, a partir da reconquista cristã. De facto, pese embora alguns historiadores, dos finais do séc. XIX, como Alexandre Herculano (1983) apontem para a organização e origem do municipalismo como uma herança advinda ainda do período romano, a maioria dos historiadores atuais não concorda com esta tese. Assim, consideram que, apesar de engenhosa e erudita, a tese de Herculano não contém fundamentos históricos suficientemente sólidos para admitir a continuidade das regras e a organização dos municípios romanos durante o domínio dos períodos visigótico e muçulmano, dentro desta linha de pensamento incluem-se historiadores como José Mattoso (1985), Humberto Moreno (1986), António Reis (1991) e José Marques (1993).

No entanto, uma coisa parece certa, a história do municipalismo português, independentemente do momento da sua origem, se durante o período romano, conforme aponta Alexandre Herculano, ou então no período da reconquista cristã, conforme defendem os historiadores recentes, pode ser descrita como um processo atribulado por sucessivos avanços e retrocessos no que à sua autonomia diz respeito. Sobretudo em matérias como a administração financeira e a sua direção política e administrativa.

Na verdade, mais importante do que determinar o momento histórico do nascimento dos municípios portugueses, importa sobretudo, no nosso caso, aferir esta questão da maior ou menor

latitude no grau de autonomia de um poder local que dava ainda os primeiros passos e se procurava afirmar. Na baixa Idade Média e durante o período feudal assistiu-se ao nascimento de um grande número de reinos nos quais depressa se verificou uma transição para um regime assente em monarquias absolutas ou despotismos regionais esclarecidos. Em ambos os casos, assistiu-se a uma concentração do poder na figura real. Com o decorrer do tempo, os reis acumularam não apenas a riqueza, mas também o máximo de poder, tornando-se senhores absolutos. Transformaram-se numa espécie de sumo legislador, máximo juiz e o supremo administrador, pelo que não existiu nunca uma separação orgânica entre as funções jurisdicional e administrativa, sendo certo que os órgãos do Rei exerciam todas estas funções sem que qualquer distinção fosse feita (Mattoso 1985; Moreno 1986).

A partir daqui, e no caso português após a fundação da nacionalidade (no Séc. XII), os primeiros reis realizaram doações de certos domínios como forma de procederem à devida compensação pelos serviços prestados. Em especial os serviços de cariz militar prestados pela alta fidalguia, mas também por nobres cavaleiros integrados nas ordens militares. A par destas alianças militares também havia favorecimentos por intercessão ou influência de ordem política, como foi o caso de muitos coutos e terras doados a ordens clericais ou bispados, dos quais se destaca o caso da Arquidiocese de Braga (atendendo ao peso e à influência que esta teve na criação da nacionalidade (Viriato Capela 2003). Deste modo, as Ordens Militares ou Religiosas tornaram-se os principais beneficiários das terras doadas (Reis 1991; Viriato Capela 2003).

A essas doações correspondia um interesse do outorgante em estabelecer determinados padrões legais (normativos da época), como forma de assegurar algumas garantias mínimas de ocupação, defesa e povoamento das terras. Estes normativos estabelecidos para cada uma das comunidades que habitavam as terras fundavam também alguns meios de sobrevivência coletiva e davam suporte gregário às comunidades vicinais que mais tarde viriam a ser elevadas à condição de Município (Coelho e Magalhães 1986). Para além de razões específicas que motivaram determinadas instruções foralengas, as quais definiam expressamente a vontade real de povoarem ou defenderem certos territórios, estes diplomas, designados por Cartas de Foral ⁴ (do latim fórum), eram a expressão concedida pelo rei a uma

⁴ - Foral – Designa o diploma concedido pelo Rei ou por um Rico Senhor, laico ou entidade eclesiástica, a uma determinada terra, nele estão contidas as normas que disciplinam as relações dos seus povoadores ou habitantes entre si e destes com a entidade outorgante. Constitui a espécie mais significativa das chamadas cartas de privilégio e em sentido mais estreito o foral é o diploma que confere existência jurídica a um município (dos dias de hoje) dando assim sentido à lei municipal de uma cidade ou vila, concelho ou julgado. Nos finais da Idade Média e em consequência da centralização régia, os forais perdem o seu sentido e alcance anterior e transformam-se em meros registos dos tributos estipulados aos municípios pela entidade régia (Viriato Capela 2003).

determinada terra, contendo as normas que disciplinam as relações dos seus povoadores ou habitantes entre si e destes com a entidade outorgante (Viriato Capela 2003). Estes documentos eram também conhecidos por cartas de privilégio por representarem o diploma que confere existência jurídica própria a um município. Nos primeiros tempos da idade média constituíam igualmente a lei para uma determinada cidade, vila, concelho ou julgado capaz de se reger, dizendo-se “foral” porque por essa lei se julga no foro⁵ (Viriato Capela 2003).

Aqui chegados o vocábulo *município* retoma a sua antiga aceção etimológica cuja origem da palavra radica inevitavelmente no termo latino “*municipium*”⁶ o qual, entre os romanos, designava uma cidade que tinha o particular privilégio de se governar pelas suas próprias leis. Ora, esta capacidade que agora, em certa medida, é retomada com a atribuição dos forais vem significar um primeiro, mas importante, passo no sentido da autonomia na governação local da cidade, ou da vila, pelos habitantes de uma terra a quem era atribuído este estatuto de foral (Coelho e Magalhães 1986).

Nesta primeira fase da história medieval portuguesa (em particular no decurso do Séc. XII) há uma enorme tentação para a atribuição dos forais, como forma de estabelecer e fortificar alianças entre a coroa, as ordens militares e os prelados concedendo-lhes mediante cartas de couto a jurisdição sob esses territórios e seus habitantes, a fim de os povoarem, explorarem e organizarem (Marques 1993). Para além disso, muitas vezes, essas instituições eclesiásticas beneficiavam ainda dos correspondentes direitos reais, incluindo direitos alodiais⁷ significando isto que as terras ficavam inteiramente livres de foros, vínculos, pensões e quaisquer outros ónus (Viriato Capela 2003).

Porém, o advento do reinado de D. Sancho I veio marcar uma nova era de concentração e de recentralização do poder. A tendência das muitas décadas precedentes viria agora a inverter-se, não só

⁵ Foro – Significa praça pública, tribunal do juiz e usa-se mais frequentemente no sentido de jurisdição e tribunal de justiça. Aplica-se em especial para designar a jurisdição, mas também em geral para a prestação ou tributo a pagar a uma autoridade ou senhor. Desde o século XII que se fixa em palavra para exprimir o contrato ou os direitos a pagar por virtude de contrato de aforamento ou enfiteuse, em geral de um prédio rústico (Viriato Capela 2003).

⁶ <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/municipio> consultado a 12 de janeiro de 2021.

⁷ Um título alodial é algo que, nos dias de hoje, não existe, pois, o direito de posse, ou de propriedade, está largamente comprimido pela legislação. Porém, naquele tempo um título alodial representava para todos os efeitos, um título de posse plena, absoluta e inalienável, no sentido de que não pode ser revogado por qualquer ação legal, seja por que motivo for.

porque a fase de implantação das ordens religiosas e das ordens militares religiosas tinha passado, mas porque a necessidade de travar a quantidade de terras imunes ao poder régio se afigurava cada vez mais clara e urgente (Marques 1993).

Nesta época, a Igreja e, em particular o Clero enquanto classe, afirmava-se agora como uma fonte de prestígio e de poder. Isto sucedia não apenas nas pequenas paróquias (onde já possuía uma grande capacidade de penetração), mas também nas grandes cidades e vilas onde era capaz de rivalizar com a monarquia. Daí até ao estabelecimento de um período de grandes tensões entre a monarquia e os diversos prelados foi um ápice e constituiu o fundamento para criar um ambiente propício à franca diminuição da liberalidade régia em favor da Igreja e das suas instituições (Marques 1993).

Se por um lado as inquirições de 1220, ordenadas por Dom Afonso II, foram efetuadas com o objetivo de conhecer o património da coroa apresentando o primeiro levantamento dos bens régios. As inquirições ordenadas por Dom Afonso III, em 1258, já têm um outro objetivo e realizam-se com o propósito de reduzir a expansão do património do clero e do regime senhorial (Mattoso 1985). Com a conquista territorial consolidada e a transformação do Reino numa manta de retalhos administrativos, de reconhecidos efeitos negativos para a autoridade régia, os sucessores de Sancho II e Afonso III retraíram-se na distribuição de novos poderes pelas autoridades e senhores locais. De tal modo que, conforme vinca Marcello Caetano (2000), com a reforma manuelina dos forais (os chamados Forais Novos no Séc. XVI) dá-se uma forte centralização régia e, em consequência, os forais perderam todo o sentido e alcance dos anteriores. Transformaram-se em meros registos dos tributos municipais ao poder régio central, carente dos suficientes meios económicos progressivamente mais necessários à despesa da Corte e à sustentabilidade do Estado (Caetano 2000).

De tal sorte que até ao final do Antigo Regime o país pouco mudou. Em termos sociais, vivia ainda uma organização fundamentalmente de tipo estamental, no qual as ordens ou estamentos (clero, nobreza e burguesia), presentes nas cortes, poucos limites colocavam ao poder real. Historicamente, os referidos estamentos⁸ caracterizaram toda a sociedade feudal, mantendo-se durante praticamente toda a Idade Média e sobrevivendo até ao arranque da Idade Moderna (Viriato Capela 1995; Faoro 2000).

⁸ - Estamentos - constituem um tipo de estratificação social próprio de algumas sociedades do passado e, muito em particular, da Idade Média. Durante este período, com raras exceções, o indivíduo logo à partida e desde o nascimento, ficava obrigado a seguir um estilo de vida predeterminado, muitas das vezes reconhecido por lei (particularmente para as classes da nobreza e do clero). No caso da sociedade medieval, estava também muito associado ao conceito de honra.

O estamento constitui, de certo modo, um claro exercício de controlo político, por parte do poder dominante, no que concerne à estratificação social. Em termos práticos, este sistema de organização social permite uma maior mobilidade social, comparativamente, ao sistema de castas, porém, possui uma muito menor mobilidade quando comparado com o sistema de classes sociais (Faoro 2000). Ainda segundo Raimundo Faoro, esta estratificação é muito útil ao poder dominante pois visa comandar os ramos civil e militar de toda a Administração e tem subjacente um aparelhamento próprio que invade e dirige a esfera económica, política e administrativa de toda a governação. Note-se que este propósito (muito útil ao poder instituído) é conseguido mediante a atribuição de privilégios aos fiéis servidores do poder e simultaneamente, pelo uso da repressão como forma de sustentar todos os transtornos sediciosos e insurreições, causadas por parte daqueles que procuram romper com o sistema pré-estabelecido.

Durante toda a obscuridade da Idade Média, os Estados evoluíram tornando-se absolutos e inquestionáveis, transformando-se num couraçado de poder caracterizado pela centralização completa do poder real. O pouco poder que existia fora das cortes foi definindo ao longo de toda a época medieval. Se no início da formação dos reinos, as necessidades de defesa conjugadas com o povoamento dos lugares ainda lograram a distribuição de algum poder e autonomia locais, agora a realidade é precisamente a inversa, assistindo-se a uma centralização desmedida do poder na figura real. Nestes séculos de estado absoluto, opera-se então uma sucessiva concentração de poder máximo no Rei, o qual sozinho, ou com os seus Ministros e representantes (corregedores e delegados) decide sobre todo o tipo de matérias. *“A vontade do Rei é, aliás, lei suprema (l'État c'est moi): há o culto da Razão de Estado”* (Fonseca 2019, pp. 45).

Aliás, segundo Eduardo Enterría (1998), o Estado, nesta fase, é assim uma espécie de ente supremo cuja Administração não está subordinada às regras do direito. Em face dessa constatação é correto afirmar-se que a Administração não se submete ao princípio da legalidade. Mais ainda, como as regras jurídicas definidoras do poder são, em termos práticos, algo vagas, exíguas e fragmentadas, gera-se uma total incerteza do direito. Por vezes estas normas “legais” nem sequer estavam reduzidas a escrito facto que aumentava despidoradamente a extensão do poder discricionário enquanto sinónimo de arbitrário. Por isso mesmo, é fácil perceber que, neste quadro, nem todos paguem impostos e alguns súbditos tenham mesmo privilégios absolutamente discricionários relativamente aos demais. Tais comportamentos agravam em muito as desigualdades sociais e constituem verdadeiros rastilhos de pólvora capazes de deflagrarem em tumultos e verdadeiras convulsões sociais.

No entanto, tudo isto iria mudar com a Revolução Francesa a qual vem, por um lado, afirmar os Direitos Humanos como valores anteriores e superiores aos do próprio Estado (sobretudo valores atinentes à liberdade, à segurança e à propriedade) e, por outro lado vem ainda consagrar a separação total dos poderes Judicial, Executivo e Legislativo (Enterria 1998; Marcos 2016). A tomada da Bastilha consumada em 14 de julho de 1789 representa e dá o mote para toda a Revolução Francesa consubstanciando aquilo que viria a representar o final do Antigo Regime (em francês; *Ancien Régime*). O estardalhaço da Bastilha mudou o rumo da história. Num ápice varreram-se séculos de privilégios e tradições anacrónicas, a monarquia absolutista francesa que tinha governado durante séculos entrou em manifesto colapso e toda a sociedade (não apenas a francesa) sofreu uma transformação épica.

Os ecos da revolução francesa alastraram então por toda a Europa, deixando alarmadas as várias casas reais. Por cá também chegaram as vibrantes notícias promovidas pela liberdade, igualdade e fraternidade em detrimento dos privilégios para uns poucos. Em seguida, as Invasões Francesas (1807-1811), precipitaram a fuga da família real para o Brasil e deixaram Portugal numa situação de grave crise económica e política. Esta, foi agravada pela ausência prolongada da família real, que se instalou no Brasil, para escapar às invasões. Além disso, o príncipe regente, sobretudo, a partir de 1816, não mostrava qualquer intenção de regressar, tendo mesmo promovido o Brasil ao estatuto de reino (decisão que aumentou ainda mais o descontentamento). A agudização da crise que era também económica, teve graves consequências sociais e as suas causas iam para lá da destruição infligida pela guerra. Exemplo disso, era a indesejável presença inglesa, que teimava em se eternizar mesmo depois da guerra, fazendo do país um protetorado britânico. Neste ambiente, começaram a difundir-se em Portugal, com maior vigor as ideias liberais, em especial por meio dos jornais. A combinação de uma crise generalizada com o descontentamento gerou entre certos setores da sociedade uma vontade de mudança e segundo Serrão (1979), a divulgação do ideário liberal como solução regeneradora do país e uma conjuntura internacional favorável à mudança política, estiveram na origem da Revolução Liberal de 1820.

2.3 – DO LIBERALISMO À DEMOCRACIA

No arranque do Liberalismo, Portugal viveu então uma certa fragmentação do poder político. Assistiu-se então à quase extinção da administração pública central sobrevivendo apenas alguns órgãos centrais e alguns órgãos locais, espalhados um pouco por todo o território nacional. Boa parte das necessidades coletivas eram sobretudo satisfeitas por instituições religiosas e, mais raramente, no

âmbito da fraca administração local, que se caracterizava por laços de vizinhança, nos concelhos e nas paróquias. A administração pública ainda de caráter incipiente observa a satisfação das necessidades sociais por parte das ordens e corporações ligadas especialmente à Igreja (Lopes 2010). Apesar disso, crescia o alento insuflado pela aspiração a profundas mudanças económicas e sociais que libertassem Portugal das amarras do subdesenvolvimento e do abatimento moral em que se encontrava. Esse alento inspirava um renovado movimento de esperança que subsistia muito graças ao significado declarado pelas palavras; regeneração e regenerador, as quais fizeram parte do léxico da matriz inicial do pensamento vintista português.

No entanto, boa parte dessa esperança foi traída ainda durante o período Liberal e o seu ideário regenerador ficou, mais uma vez, amordaçado e comprometido por reformas que não se concretizaram e por velhos hábitos que teimaram em ressurgir e não morrer. Divisões ideológicas cedo iriam colocar em risco as finalidades que os membros mais progressistas tinham concebido para o movimento liberal. Apesar de tudo, houve muitos progressos conduzindo a um nível relativamente avançado de soluções políticas, tais como o direito de voto e a liberdade de imprensa, que contrastam com o atraso em alguns indicadores sociais, como foi o caso, por exemplo, do analfabetismo prevalente (Cardoso Leal 2019).

As reformas liberais portuguesas de 1832-1834 não formaram imediatamente um conjunto totalmente acabado, foram posteriormente completadas, numa segunda fase menos conturbada politicamente. As medidas administrativas descentralizadoras de 1835-36 não resistiram às medidas recentralizadoras tomadas entre 1840 e 1842. Recuperar a ordem e a autoridade do Estado foi o que, em grande medida, motivou o governo intransigente e centralizador de Costa Cabral, na década de 1840-50. A fase de reformas liberais estendeu-se até ao início dos anos 70, embora dividida em duas metades, a primeira até 1851, realizada ainda num contexto algo violento e depois já num contexto mais pacífico.

No tocante ao poder local, assiste-se num primeiro momento, a uma verdadeira descentralização, com diversas atribuições e competências a transitarem para a esfera local. Porém, rapidamente, sucumbiram ao pragmatismo económico causado pelo endividamento excessivo dos municípios. Durante este período liberal e durante as décadas que o separam até à instauração da Democracia (em abril de 1974), vamos continuar a assistir a um claro processo de reformas e contra reformas, assentes num movimento pendular de contínua descentralização e centralização do poder. Ainda nestes primeiros momentos reformadores vamos assistir à definitiva transformação das paróquias eclesiásticas com a criação e institucionalização legal das freguesias civis (Cândido de Oliveira 2013).

No Antigo Regime, o país caracterizava-se pela existência de um elevado grau de fragmentação política do espaço, com uma ou mais jurisdições sobrepostas gerando alguma confusão. Deste modo, a divisão administrativa do território estava longe de ser uniforme, encontrando-se o espaço do continente dividido, em três circunscrições básicas: Comarcas, Provedorias e Concelhos (as Províncias embora existissem não tinham propriamente um poder administrativo subjacente, mas sim militar e as freguesias eram inexistentes enquanto entidades civis, funcionando como Paróquias eclesiásticas). Tudo isto era o resultado de uma divisão do território alicerçada em centenas de anos de tradições, com justaposição de critérios e resultante de vários movimentos de correção contraditórios.

As designações e os limites territoriais das Províncias eram idênticos aos que hoje se conhecem. Mas curiosamente, as suas capitais variavam e funcionavam consoante a localização do seu governador de armas e tal circunstância era o resultado de não possuírem qualquer significado administrativo, mas essencialmente militar. De facto, era nas Comarcas que residia o sustentáculo de toda a máquina da administração fiscal, judicial e civil. O seu desenho era muito irregular, variando muito entre extensas regiões e áreas bastante pequenas, com várias discontinuidades geográficas originadas por múltiplas jurisdições senhoriais. O seu governo e direção competia ao Corregedor, figura não eleita que se apresentava como ilustre representante do governo central, possuindo amplos poderes para governar, para julgar, policiar, mandar inspecionar e proceder à cobrança de impostos. Todavia, em razão desta extensa lista de funções que lhes cabia, conjuntamente com a vastidão territorial das Comarcas, os corregedores tinham sérias dificuldades em cumprir com todos os seus deveres.

Relativamente à Provedoria, cuja direção estava a cargo do senhor Provedor, competia-lhe arrecadar as receitas pertencentes à Coroa, proceder à inspeção das contas concelhias e superintender a contabilidade dos cobradores locais. Tinham também jurisdição sobre testamentos, causas menores e obrigação de zelar pelo património público, como era o caso de alguns hospitais, capelas e albergarias. Existia ainda um outro tipo de Comarcas, as Comarcas donatárias, pertencentes a um senhorio. Assim, algumas pertenciam ao poder eclesiástico, como foi o caso de Braga cujo senhor, naturalmente, era o Arcebispo Primaz, ou Alcobaça cuja pertença recaia no Abade de Alcobaça. Mas outras, saíam do poder clerical e entravam no domínio nobiliárquico, como Tentúgal cujo domínio era exercido pelo Duque de Cadaval. O número de Comarcas entre 1811 e 1826 era de 48 ao passo que o número de provedorias se cifrava nas 25. No mesmo período, o número de concelhos era de 869, porém, ainda antes de se realizarem as reformas liberais, havia já uma intenção clara de se reduzir o elevado número de concelhos existentes (Gomes 2012 pp. 26 e 27).

Depois de um período algo conturbado que se seguiu à Revolução Liberal de 1820, foi instituído em Portugal, através dos decretos de 1832, por Mouzinho da Silveira, um modelo de administração centralizado, claramente inspirado no modelo Napoleónico. Tendo o território sido organizado em províncias, comarcas e concelhos. A província era dirigida por um Prefeito, a comarca por um Subprefeito e o concelho por um Provedor. No entanto, esta reforma padecia de um pecado capital (a falta de representatividade das populações) pois todos estes cargos eram de nomeação e assim sendo estavam hierarquicamente dependentes do poder central e não da emanção da vontade popular que era suposto representarem e defenderem (Fonseca 2019). Em boa verdade, as ideias descentralizadoras chegaram mais tarde, com a reforma de Passos Manuel através da publicação do Código Administrativo de 1836, tendo-se operado uma nova reforma territorial dos municípios. Tal facto, originou a extinção de 498 concelhos na tentativa de garantir que as circunscrições daí resultantes tivessem os meios financeiros suficientes (Teles 2021). Com a nova organização o país ficou então, dividido em distritos, municípios e freguesias, finalmente dotados de órgãos eleitos (Cândido de Oliveira 2013; Fonseca 2019).

Atualmente, o mapa administrativo dos municípios portugueses, à época designados por concelhos, é ainda, genericamente, o resultado da Revolução Liberal de 1820 e muito especialmente da subsequente reforma de Passos Manuel ocorrida em 1836. De facto, o país, na sequência da queda do Antigo Regime, foi dos primeiros países da Europa a fazer uma reforma territorial dos municípios, combinando essencialmente duas características, o número de habitantes por concelho e a dimensão do território. O objetivo era dotá-los da envergadura necessária para cumprirem com todas as finalidades constantes do mapa de atribuições e competências que então lhes competia. Tratou-se, portanto, de uma solução de compromisso que visava, por um lado, a preocupação de extinguir os municípios demasiado pequenos com graves insuficiências de meios e, por outro, de dividir os demasiados grandes abrindo o espaço necessário à criação de outros (novos) tradicionalmente mais identificados com as populações que representavam (Cândido de Oliveira e Manique 2020).

Contudo, não foi apenas relativamente ao mapa administrativo dos municípios, que os liberais deixaram a sua marca identitária no poder local. Há factos, que, não podemos olvidar por constituírem circunstâncias relevantes para entendermos algumas características próprias da atual organização administrativa, como é o caso da criação das freguesias. Se elas existem, como órgãos de poder local devem a sua institucionalização legal e política aos liberais. No entanto, a Constituição aprovada a 23 de setembro de 1822, é omissa quanto às freguesias e os liberais hesitaram bastante em atribuir-lhe funções no quadro da Administração Pública (Gomes 2012), preferindo neste primeiro momento, manter

as freguesias umbilicalmente ligadas às paróquias. A freguesia só viria a entrar na administração local portuguesa pelo decreto nº 25 de 26 de novembro, de 1830, com a criação das Juntas de Paróquia. O decreto começava por determinar o seguinte:

Regência da Terceira — Juntas de Paróquia
Decreto N.º 25, 26-XI-1830

Sendo necessário para o bom regimento, e policia dos Povos que haja em todas as Parochias alguma Authoridade local, que possua a inteira confiança dos visinhos, e que seja especialmente encarregada de prover, e administrar os negócios, e interesses particulares dos mesmos: Manda a Regência, em Nome da Rainha, que, em quanto por Lei Constitucional não fôr definitivamente estabelecida a nova ordem e administração municipal, se guardem as seguintes disposições:

Art. 1.º Haverá em cada Parochia uma Junta nomeada pelos visinhos da Parochia, e encarregada de promover, e administrar todos os negócios, que forem de interesse para-mente local.

Esta Junta nas Parochias, que tiverem menos de duzentos fogos, será composta de três Membros; de cinco nas Parochias, que tiverem duzentos ou mais fogos, porém menos de seiseentos; e de sete nas Parochias, que tiverem seiscentos fogos, ou d'ahi para cima.

Art. 2.º Ao mesmo tempo, e pelo mesmo modo, porque forem nomeados os Mem-bros da Junta, será nomeado também um Secretario, o qual servirá de Escrivão do Regedor, como adiante será disposto.

Os Membros, e o Secretario da Junta servirão por dous annos; e no fim deste tempo poderão ser reeleitos todos, ou alguns deites, se a isso se não recusarem.

Suas funções serão inteiramente gratuitas; porém o Secretario pelos Autos, e Diligen-cia, que fizer, como Escrivão dante o Regedor da Parochia, vencerá os Emolumentos, que vão declarados no Artigo 25.º

Art. 3.º Tem voto na eleição dos Membros, e Secretario da Junta de Parochia todos os Chefes de família, ou Cabeças de fogo, domiciliários no districto da Parochia, que não são aqui expressamente excluídos.

São excluídos:

§. 1.º Os que não forem Cidadãos portuguezes, e os que estiverem suspensos do exercício dos Direitos Políticos, conforme o que se acha disposto nos Artigos 7.º, 9.º, e 9.º, da Carta Constitucional.

§. 2.º Os que não tiverem residido no districto da Parochia por dous annos ao menos.

§. 3.º Os que por causa física ou moral estiverem Judicialmente interdictos da livre administração de seus bens.

§. 4.º Os que vivem por jornal mais de nove mezes em cada anno.

§. 5.º Os Criados que servem por soldada.

§. 6.º Os Mendigos.

§. 7.º Os que não tem modo de vida conhecido.

Art. 4.º Quando a Cabeça de fogo fôr mulher viuva, que tenha um ou mais filhos varões em sua companhia, este ou o mais velho destes será admittido a votar na Eleição, se sua Mãe o não contradisser, e elle não estiver comprehendido em alguma das causas de exdusão mencionada no Artigo 3.º.

Fonte: Sá, Victor de. 2019. in Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, N.º2. pp. 207, (Extrato)

Em apenas trinta artigos, facto notável para um legislador, ficou assim legalmente instituído o nascimento e a criação civil da Junta de Paróquia (predecessora das atuais juntas de freguesia) enquanto unidade administrativa territorial de dimensão inframunicipal, possuindo um carácter laico e estando

dotada com órgãos próprios diretamente eleitos pela população (segundo os modos e critérios indicados pelo universo eleitoral ali definido) a fim de prosseguirem as atribuições e as competências próprias designadas por lei. Os respetivos mandatos possuíam uma duração bem definida de dois anos, destinados a prover e a administrar os assuntos de interesse local: desde a vigilância sanitária, ao ensino das primeiras letras, passando pelo assento dos registos de casamentos, nascimentos e óbitos, manutenção da segurança e ordem públicas, bem como dos julgamentos de pequenas questões civis, entre outras matérias. Um rol de competências bem mais alargado do que aquele que atualmente vigora.

Apesar de todo este carácter progressista com várias novidades políticas e o aniquilamento de muitas arbitrariedades e poderes discricionários, passados quase cinquenta anos, nas décadas finais do Séc. XIX, a opinião pública, em especial nos grandes centros urbanos, ainda desejava algumas mudanças. Foi neste contexto que os Regeneradores retomaram algumas das suas propostas congeladas desde 1872. Desde logo, a lei eleitoral, concedendo o direito de voto a todos os homens que soubessem ler e escrever, bem como a reforma administrativa descentralizadora de inspiração municipalista, a par da reforma da Câmara dos Pares, limitando o rei a nomear pares dentro de certas categorias profissionais. Eram reformas democráticas, em especial a lei eleitoral que quase duplicou o número dos eleitores e quase chegou ao sufrágio universal masculino, com cerca de 70% dos homens adultos, passando a figurar entre as mais liberais da Europa (Almeida 1991: pp. 36-38).

O problema é que, tais reformas democráticas, não resultaram apenas da concessão das elites, mas também da pressão da sociedade urbana mobilizada pela alternativa progressista. De tal modo que, o eleitorado urbano, viu-se perante a falta de alternativa dentro do próprio sistema partidário liberal e por isso tendia a procurar uma alternativa fora do regime, como se deduz pela expressiva subida do voto republicano, em Lisboa passou de 7% para 29%, entre 1879 e 1881 (Almeida 1991: pp. 226).

O movimento republicano crescia ante o fracasso progressista e consolidou a sua rede orgânica, assumindo-se então como um partido a ter em conta. Foi perante este crescimento que as elites monárquicas chegaram a acordo para a realização das reformas democráticas de 1884-85. No final, o sistema político português integrava-se no contexto europeu, onde o fim do grande crescimento desde meados da década de 1870, afetara sobretudo a agricultura, com efeitos no êxodo rural e no crescimento das cidades (Silveira 1997). Sentiu-se um impulso para mais progressos democráticos e os pensadores daquela época conforme esta publicação premonitória de Antero de Quental, deixava antever, exprimem ainda no dealbar da década de 70, de sobremaneira e abertamente o ideário republicano: “O

*pensamento e a ciência são republicanos, porque o génio criador vive da liberdade e só a República pode ser verdadeiramente livre*⁹...” (Antero de Quental).

A primeira tentativa de proclamação da República em Portugal ocorreu nos Paços do Concelho do Porto, em 31 de janeiro de 1891. Embora fracassada, a revolta de 31 de janeiro, constituiu um momento de grande simbolismo porque protagonizou a primeira advertência ao caduco regime monárquico. Tornou-se uma espécie de prenúncio do que veio a ocorrer cerca de duas décadas mais tarde. Em poucos anos, a implantação da República em Portugal tornou-se uma realidade. A revolução foi iniciada no dia 2 de outubro como resultado de uma organização levada a efeito pelo Partido Republicano Português vindo a culminar vitoriosa no despontar do dia 5 de outubro de 1910.

Destituída a monarquia, foi implantado um regime republicano a coberto de uma nova constituição. Logo após a instauração da 1ª República dá-se a participação portuguesa na 1ª Guerra Mundial. Em consequência, os diversos governos nacionais sucedem-se, uns atrás dos outros, de uma forma algo agitada e a segunda década do Séc. XX foi particularmente marcada por sucessivas alterações governativas. Perante a instabilidade, observa-se a crescente afinidade do exército por uma solução de carácter autoritário. Estas circunstâncias somadas motivaram o aparecimento da sublevação militar de 28 de maio de 1926, que levou à dissolução do parlamento e ao final da 1ª República.

A partir de 1926 assiste-se, aos poucos, à suspensão dos direitos constitucionais e em 1933 entra em vigor uma nova Constituição que abriu portas à instalação da chamada 2ª República, que por razões ideológicas e de mera propaganda se veio a autoproclamar de “Estado Novo”. Em boa verdade, tratou-se de uma ditadura de cariz centralizador, autoritária e corporativista, que subalternizava o Parlamento. Para conseguir tal objetivo, este regime ditatorial, dispunha de uma polícia política que limitava grandemente as principais liberdades individuais e políticas, impedindo a liberdade de expressão e permitindo apenas a existência de um partido único a “União Nacional”. Conseguiu assim, a notável façanha de se manter no poder, de forma ininterrupta, durante mais de quatro décadas, até ao seu derrube por uma outra revolução militar conhecida pela Revolução dos Cravos, ou Revolução Democrática do 25 de Abril de 1974.

Este regime ditatorial conseguiu evitar o envolvimento do país na 2ª Guerra Mundial, facto que lhe granjeou algum reconhecimento popular, mas em contrapartida, envolveu-se numa guerra com as colónias do ultramar. Esta circunstância, a par das muitas limitações e perseguições políticas aos seus

⁹ - Antero de Quental in República, 11-05-1870.

opositores, acompanhada da falta de liberdade de expressão e da censura da imprensa, custou-lhe a desaprovação popular. A vetustez do regime e todos estes factos somados, levaram o país a um período de grande descrença e até de relativo isolamento internacional, acarretando um significativo atraso no seu processo de desenvolvimento.

No tocante ao Poder Local assistiu-se a uma centralização férrea dos poderes públicos e a uma quase relação de vassalagem das autarquias perante o poder central. De facto, a autonomia local eclipsou-se, tornando-se praticamente inexistente em razão do forte controlo político e também da asfixia financeira a que as autarquias locais foram submetidas. A própria representatividade das populações nos órgãos de poder local também desapareceu pois, quer o Presidente da Câmara, quer o Regedor local da freguesia, em termos práticos, eram agentes fantoches nomeados pelo Estado central. As eleições constituíam um autêntico embuste e os eleitos não representavam verdadeiramente as populações de onde eram oriundos, mas outros interesses.

Como consequência, as autarquias locais tornaram-se meras dependências do Estado central sem qualquer estratégia de desenvolvimento regional. A falta de reivindicação política acerca da sua capacidade financeira tornou-as praticamente desprovidas de receitas próprias. Deste modo, acabaram por se tornar subfinanciadas mediante a atribuição de subsídios e participações totalmente arbitrárias e discricionárias concedidas pelo poder central, sem obediência a qualquer critério rigoroso. Em resultado da sua nomeação o Presidente da Câmara assumia um papel de total submissão relativamente à política ditada pelo governo (Bilhim, 2004). Em consequência dessas práticas, o país atrasou-se e as vilas e cidades anquilosaram, os orçamentos atribuídos ao Poder Local serviam para pouco mais do que o pagamento dos salários e a manutenção do expediente. Qualquer projeto, qualquer decisão, qualquer obra, ou tentativa de desenvolvimento, por mais insignificante que fosse, dependia sempre e em absoluto, do punho férreo proveniente do Terreiro do Paço situado em Lisboa. As autarquias locais foram claramente subalternizadas e transformadas em organismos de administração indireta do Estado, controlados política, administrativa e financeiramente pelo Poder Central, ficando numa posição de completa dependência e subordinação.

As autarquias eram, portanto, meras instituições administrativas que se encontravam politicamente diminuídas, desacreditadas e sufocadas financeiramente. Além disso, estavam também desprovidas de meios humanos e de quadros técnicos capazes e devidamente preparados. Este foi, em suma, o resultado de um modelo centralizador que presidiu à organização político administrativa do Estado Novo. Porém, a germinação da democracia ocorrida na sequência da revolução militar do 25 de

abril de 1974 veio mudar radicalmente o papel das autarquias. A revolução trouxe, finalmente, consigo um poder local democrático, verdadeiramente constituído.

Com a aprovação da Constituição democrática de 1976, renasce o papel elementar das autarquias na defesa legítima dos interesses seus territórios. Ocorre então uma mudança fundamental, com a nova Constituição, as câmaras municipais e juntas de freguesia deixam de ser simples repartições de atendimento do poder central (com poderes meramente administrativos) para passarem a ser, também elas, instituições dotadas de poder político. Com órgãos legitimamente eleitos, representativos da vontade executiva e deliberativa, são agora capazes de assumir a tomada de decisões no âmbito das suas atribuições e competências próprias nos mais diversos domínios.

Segundo Teles (2021 pp. 67-69) com a transição para a democracia operou-se a maior e mais importante transformação do governo local em Portugal. Através das primeiras eleições locais democráticas, ocorridas em 1976, o poder local afirma-se definitivamente preparado para iniciar um processo que, embora lento na assunção das responsabilidades, transformou as autarquias em verdadeiros agentes do desenvolvimento. Como fruto dessa capacidade os municípios passaram a cumprir o desígnio constitucional, sendo hoje reconhecidos como um dos ativos mais importantes, quer na expressão da vontade, quer na prossecução dos interesses próprios das suas populações.

3.1 – A REFORMA ADMINISTRATIVA E A DESCENTRALIZAÇÃO SUBMUNICIPAL

A partir de finais da década de setenta e meados da década de oitenta, a reforma encetada através da descentralização administrativa e financeira passou a ser vista por muitas nações como uma vacina para solucionar diferentes tipos de patologias económicas e outros variados problemas, em distintas partes do mundo (Manor 1999).

Concordando com este propósito, Rui Baleiras (2009) destaca a importância que a descentralização orçamental tem adquirido na agenda política de muitos países, afirmando que se trata de um fenómeno bastante generalizado em todo e qualquer tipo de paisagem política ou económica que olhemos. Ela abrange várias latitudes, desde a União Europeia, a Rússia, o Sudeste Asiático ou a América Latina, trata-se de uma realidade que inclui não apenas nações com sistemas políticos federais há muito consolidados (casos da Alemanha e da Argentina) como também países com estruturas até há pouco tipicamente unitárias (casos da França e da Dinamarca). Tal facto, constitui um tema muito presente nas preocupações de várias organizações internacionais com responsabilidades no desenho institucional, conforme o atestam os exemplos provenientes do Banco Mundial e do Banco Inter-Americano para o Desenvolvimento. O mesmo autor dá ainda conta de que o Fundo Monetário Internacional (FMI), que tradicionalmente encarava a descentralização com desconfiança e a olhava como sendo uma ameaça à solidez das finanças públicas, mudou claramente de posição, passando a recomendar reformas que aproximem as escolhas públicas das preferências dos cidadãos, a par de mecanismos de financiamento que garantam o equilíbrio nas contas públicas consolidadas.

A Europa não ficou imune a essa febre de reformas descentralizadoras, sucedendo-se várias tentativas em diversos países e cidades, procurando, desta forma, organizar ou reorganizar as suas unidades territoriais inframunicipais¹⁰ (Swianiewicz 2015) dotando-as também de novas atribuições e competências. Todavia, este movimento não seguiu um modelo único, nem gerou uma única tipologia

¹⁰ Os municípios são, por norma, a unidade de governo local na generalidade dos países da Europa. Porém, alguns deles encontram-se fragmentados em unidades territoriais submunicipais, como sejam: o Solectwo no caso da Polónia, o Stadtbezirk para o caso da Alemanha, Parish no caso da Inglaterra, etc. Estas unidades submunicipais têm, para o caso português, o seu equivalente nas freguesias (Hlepas et al. 2018).

de imagem, em termos de governação local, porque foram realizadas com ritmos, objetivos e opções distintas consoantes os países e as regiões em apreço. (Kersting et al. 2009; Hlepas et al. 2018).

Para alguns países esse movimento descentralizador foi a forma de estimular o crescimento económico, sendo para outros uma forma de atingir as metas que as intervenções dos respetivos governos centrais não alcançaram (Manor 1999). Para outros ainda, uma forma de fortalecer a sociedade civil e de aprofundar a participação democrática dos cidadãos (Tavares & Carr 2013; Tavares & Raudla 2018). E, porventura para alguns, menos bem-intencionados, uma oportunidade de transferir os custos de determinadas responsabilidades para expensas dos governos locais (Conyers 1984; Manor 1999).

De facto, a relação entre descentralização e qualidade do governo é teoricamente ambivalente e permanece, ainda hoje, não completamente esclarecida. A teoria clássica argumenta que a descentralização melhora a capacidade dos governos de responder plenamente às preferências coletivas. Contudo, uma perspetiva diferente aponta para algumas desvantagens relacionadas com problemas de coordenação e inércia. A este respeito, merece-nos referência um estudo muito recente, realizado por Pedro Camões (2020), que procura lançar alguma luz no que diz respeito ao desenho ideal para a efetivação de reformas de descentralização em todo o mundo. Neste estudo, o autor realiza uma análise transversal, com dados colhidos a nível mundial, procurando testar essas duas visões contrastantes e o seu efeito na democracia. Os resultados apoiam fortemente a ideia de que a descentralização tem um efeito independente e positivo sobre a qualidade do governo. Mas os resultados das diferentes tipologias de descentralização política, fiscal e administrativa têm efeitos bastante diferentes quando avaliados isoladamente. No entanto, essas diferenças são de alguma forma atenuadas quando o efeito da democracia é considerado conjuntamente (Camões 2020).

No caso português, apesar de habitualmente se considerar que a descentralização administrativa e financeira, do poder central para o poder local, constituiu uma das maiores conquistas democráticas (Campos 1988), ou que os municípios constituem um dos maiores ativos da nossa identidade territorial (Teles 2021), representando um claro ganho no processo evolutivo da organização do Estado (Carvalho 2011). Existe, contudo, ainda um longo caminho a trilhar, em especial, no que concerne ao fortalecimento e descentralização de competências (Carvalho 2011; Teles 2021). A verdade é que o grau de centralização em Portugal é de tal forma elevado que não encontra paralelo no resto da Europa (Teles 2016). Aliás, uma das ferramentas mais relevantes para medir o grau de descentralização consiste em avaliar a percentagem de despesa pública que é consumida pela governação local. Ora, no caso português, de acordo com o Anuário Estatístico das Finanças Públicas do FMI citado por Teles

(2016), ela ronda apenas os 12% (cerca de um terço da média europeia) e é muito diminuta quando comparada com os 60% do Canadá ou os 50% dos países escandinavos (Teles 2016). O mesmo autor numa obra muito recente, chama ainda a atenção para o facto de, ao longo das últimas décadas, o nosso país ter aumentado significativamente a lista de responsabilidades e de competências das autarquias, porém, tal circunstância não retira Portugal dos últimos lugares em qualquer dos índices comparativos de descentralização que queiramos usar (Teles 2021).

Tendo presente essa preocupação de descentralização e aduzida a reforma imposta ao poder local pela agenda política¹¹, Teles (2012) afirma que essa reforma deveria ir para além das preocupações com a dívida pública e com os cortes dos custos na administração pública (Teles 2012). Ela deveria, antes de tudo, reconhecer a proximidade como um fator relevante da identidade e do sentimento de pertença, bem como o papel da escala como um fator significativo para a eficácia das políticas públicas. Na esteira deste pensamento, o mesmo autor solicitava uma análise cuidada das competências de cada um dos níveis de governo e dos recursos que lhe estavam afetos de modo a realizar uma abordagem integrada e articulada às diferentes dimensões do desafio que a reforma deveria integrar. Assim, deveria ter em particularmente em conta alguns valores como: a dimensão do território, a sua escala, a identidade histórica, as competências a atribuir, o grau de autonomia política e fiscal e ainda a respetiva prestação de contas (Teles 2012; 2016).

Porém, a reforma administrativa implementada em 2013, na sequência da vinculação ao Memorando de Entendimento assinado com a Troika, realizou-se essencialmente à custa da fusão (com redução em cerca de 27%) do número de freguesias, deixando completamente de fora os 308 municípios. Desta feita, as Freguesias foram as únicas sacrificadas passando de 4 260 unidades para as atuais¹² 3 092 (Tavares e Teles 2018). A promulgação de uma reforma territorial com o foco centrado apenas nas freguesias, foi o preço pago pelo Governo nacional para cumprir os requisitos do Memorando de Entendimento, sem com isso afetar o mapa dos municípios (Tavares e Teles 2018). Tal circunstância deveu-se, essencialmente, ao fraco poder político destas autarquias conjugado com o receio em afrontar

¹¹ Em razão do Memorando de Entendimento para assistência financeira assinado, em 17 de maio de 2011, entre o governo português e a Troika (BCE, FMI e EU) o Governo deveria desenvolver um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente os 308 Municípios e as 4259 Freguesias. Esta reforma do poder local teria como principais objetivos: o aumento da prestação de serviços, a melhoria da eficiência e a redução de custos.

¹² As atuais 3 092 freguesias de Portugal encontram-se distribuídas da seguinte forma: 2 883 no território continental, 155 na Região Autónoma dos Açores e as restantes 54 na Região Autónoma da Madeira.

as bases locais que constituem o esteio de suporte aos dois principais partidos políticos portugueses, fortemente enraizados nos governos municipais (Teles 2016).

De entre os objetivos da reforma territorial, pretensamente realizada para obter um ganho de escala, a fusão das freguesias conduziria potencialmente a um aumento de recursos. Esta ideia vai de encontro ao estudo conduzido por Tavares e Rodrigues (2015) onde se constata que uma excessiva fragmentação dos municípios se traduz num aumento das transferências e da despesa realizada com as freguesias. No entanto, a simples fusão das freguesias não logrou alcançar o desejado corte orçamental que se esperava com a execução das reformas (Tavares e Teles 2018). A reclamada descentralização de competências avançou, mas muito pouco. Sobretudo no que concerne às regiões e às freguesias e nem mesmo as recentes publicações da Lei n.º 50/2018 e do Decreto-Lei n.º 57/2019 vieram atenuar esta questão. Trata-se de um verdadeiro problema público, cuja resolução tem sido sucessivamente adiada pelo poder político.

A descentralização, quer pelo desafio social que representa, quer pela necessidade imposta, quer pela ameaça sentida, quer pelo sentido de oportunidade, etc. constitui um problema público, em especial quando olhamos para a definição preconizada por alguns autores (Alves e Moreira 2004; Rocha 2010; Weimer e Vining 2011). Todavia, apesar da forte relevância, dentro do contexto social e político, a descentralização é de forma subtil, reiteradamente, retirada da agenda política por parte do poder executivo dos sucessivos governos centrais. Estamos em crer, aliás, que as publicações ocorridas através da Lei quadro da transferência de competências para as autarquias locais Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, concretizadas mediante a publicação mais recente do Decreto-Lei n.º 57/2019 de 30 de abril. Esta última permitindo a efetiva transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias, resulta essencialmente de uma solução de compromisso entre o acordo alcançado (sobre fundos europeus e a descentralização de competências, assinado na anterior legislatura mais concretamente a 18 de abril de 2018) entre o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD). Esta solução de compromisso teve necessariamente em conta a manifesta oposição à regionalização, já por várias vezes e de diversos modos, exteriorizada pelo atual Presidente da República.

Ainda a respeito desta Lei n.º 57/2019 de 30 de abril permitam-nos um pequeno comentário. Tendo em consideração o inexistente corpo técnico e o parco corpo administrativo da esmagadora maioria das freguesias portuguesas, bem como a importância das competências elencadas na lei, passíveis de serem transferidas. Será fácil concordar que, atendendo ao exíguo pacote financeiro que a acompanha, esta norma legal vem apenas ao encontro dos interesses das 732 freguesias urbanas mais

populosas e economicamente mais capazes, deixando esquecidas as preocupações mais modestas e mais específicas das 2360 das freguesias de tipologia medianamente urbana ou puramente rural!

Apesar de ser um lugar comum afirmar que os municípios e as freguesias constituem um dos elementos basilares da organização do Estado e a sua existência advenha ainda de um período muito anterior à própria Carta Constitucional saída do liberalismo (Amaral 2008), a descentralização de poderes do governo central para os governos locais operou-se, sobretudo, com maior intensidade a partir da Constituição de 1976, afirmando-se mesmo como sendo uma das principais conquistas do Portugal democrático (Campos 1988). Na verdade, esta problemática pública relativa à descentralização, atravessou diversos governos de distintas cores políticas. Todavia, se já em 1988, Campos concluía pela existência de um deficiente financiamento do poder local, referindo-se em particular aos municípios, então, no tocante às freguesias, poder-se-á dizer que o problema é bem mais grave. De facto, esta instância do governo local ficou completamente remetida ao esquecimento no que respeita à transferência efetiva de funções e consequentes dotações financeiras, resultantes de uma real descentralização.

Pela sua proximidade às populações, conhecimento físico do terreno e do tecido sócio cultural, as juntas de freguesia, são, de facto, parceiras indeclináveis na promoção do desenvolvimento local. Contudo, e apesar disso, as transferências do poder central são exíguas. Raramente as freguesias possuem um orçamento condigno no qual possam ver garantidas a disponibilidade de verbas necessárias ao exercício das competências que legalmente detêm e de outras que, eventualmente, lhes sejam delegadas pelos municípios. Para se operar esta descentralização local de competências, a solução delineada, consistiu no recurso à via legislativa – Lei 75/2013 de 12 de setembro. Tal facto, levou à consolidação e ao aumento das responsabilidades dos Governos Locais e determinou, simultaneamente, um aumento das suas responsabilidades perante os eleitores (Rodrigues 2009).

Os **acordos de execução** e os **contratos interadministrativos** apontados como caminho de descentralização pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (detalhadas mais à frente subcapítulo próprio) são, na prática quotidiana, formas de delegação de competências que os municípios negoceiam com as respetivas juntas de freguesia. No entanto, estas duas tipologias de contratos têm naturezas completamente distintas. No caso dos acordos de execução, as competências são apenas as previstas no Artigo 132º da referida Lei n.º 75/2013 havendo, necessariamente, um dever de negociação entre ambas as partes. Neste caso, regista-se assim, uma transferência de competências obrigatoriamente acompanhada por uma transferência de meios, os quais podem ser consubstanciados em recursos

humanos, financeiros ou materiais. No caso dos contratos interadministrativos, as competências a transferir são totalmente livres quanto à negociação e concretização (pelo que extravasam as competências previstas no Artigo 132º) porém, não há uma obrigatoriedade de transferência de meios. Nessa medida, estas duas tipologias representam um avanço legal importante, pois dispõem de regras um pouco mais claras e, em consequência, poderão evidenciar-se menos discriminatórias que a abusiva utilização dos protocolos que anteriormente eram celebrados ao abrigo da Lei nº 169/99 de 18 de setembro.

3.2 – OS STAKEHOLDERS DA DESCENTRALIZAÇÃO/DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

A nossa tendência natural é pensar que a nível municipal, a distribuição e a delegação de competências, se opera preferencialmente dos municípios para outros órgãos autárquicos que lidem de forma mais próxima e direta com a realidade quotidiana dos cidadãos. Evidentemente, que o nosso pensamento recai imediatamente sobre as freguesias. Contudo, a dura realidade mostra-nos que não é bem assim e por questões de eficiência económica, outras vezes, por questões de real eficácia, muitas vezes, por falta de capacidade por parte das próprias freguesias, ou então, por meras questões relacionadas com o próprio controlo político da situação, foram-se inventando ao longo das últimas décadas, formas híbridas de resposta aos problemas da demanda local dos interesses públicos. São fórmulas novas para a descentralização ou delegação de competências e atribuições através de processos que envolveram desde a criação de empresas municipais, à criação de parcerias público-privadas, ao provimento de funções públicas mediante concessões, entre outras.

A crise do Estado Providência e o inexorável advento da Nova Gestão Pública (NGP) convidaram os Estados, e Portugal não constituiu exceção, a adotarem uma atitude menos intervencionista. Esse contexto repercutiu-se em várias alterações, ao nível da administração central, as quais acabaram inegavelmente por influenciar e condicionar a agenda da reforma e a modernização administrativa dos governos locais (Rodrigues 2009). Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), essa reforma possuiu um grande espectro de medidas, variando desde a privatização e a utilização de quase-mercados, até uma agenda mais direcionada para a desregulação e a descentralização. Em alguns dos casos, levou ao convite e à contratação no mercado privado de empresas e de consórcios para a prestação de um determinado número de serviços e atividades. Deste modo, os agentes económicos tornaram-se também responsáveis pela produção de serviços municipais (Rodrigues e Araújo 2006).

No sulco deste pensamento, Tavares e Camões (2010) demonstraram, igualmente, que quando o tamanho e a complexidade da organização se tornam um problema, a opção recai na escolha de uma organização especializada para a prestação de serviços. Por esta via, as empresas municipais substituíram, em grande parte, as formas mais tradicionais de prestação de serviços. Estas circunstâncias fizeram com que a tradicional relação direta entre eleito e eleitor se tenha complexificado pela entrada no campo público de mais um interveniente, passando agora a ser realizada também por entes privados, e desta maneira, com o mercado a ter um papel bastante mais ativo na esfera pública (Teles 2012).

Com a entrada do mercado neste modelo de descentralização, temos os cidadãos que consomem serviços municipais e elegem os políticos; os agentes económicos que estabelecem parcerias com os políticos para prestar serviços mais diferenciados e mais eficientes de forma a servir os cidadãos; os políticos que procuram promover a sua eleição mediante a imagem de uma eficiente prestação de serviços municipais realizados com o agenciamento e envolvimento de parceiros privados, e, finalmente, os agentes económicos privados que procuram assegurar a sua posição contratual, através de um comportamento mais eficiente. Estabelecendo-se, por via deste envolvimento, novas relações de dependência entre os parceiros deste triângulo (Rodrigues e Araújo 2006; Teles 2012).

Este triângulo de interesses mútuos pode revelar-se desfavorável para um completo e saudável desenvolvimento das relações de descentralização administrativa e financeira entre os diversos patamares do poder local e das redes sociais e económicas que lhe estão associadas. Em última instância, pode mesmo constituir uma forma de ação que vai inspirar uma administração local onde cada um se move por interesses egoístas sem estar verdadeiramente preocupado com o bem-estar comunitário. Nesta perspetiva, ninguém atua generosamente e cada ator social, município, funcionário ou presidente, procura exclusivamente maximizar os seus ganhos nas transações que estabelece com os outros (Bilhim 2004).

De acordo com Faguet (2011), grande parte da literatura empírica analisa e discorre acerca das vantagens ou desvantagens da descentralização, mas examina apenas aquilo que poderia ser caracterizado como relações lineares simples entre o processo de descentralização e o aparecimento de resultados relevantes para certas políticas públicas, como: educação, serviços de saúde, investimentos públicos, níveis de corrupção, déficits fiscais nacionais e locais, entre outras. Na maior parte das vezes, as análises teóricas e empíricas realizadas são exercícios estáticos de comparação nos quais se comparam, por exemplo, os investimentos e resultados obtidos, antes e depois de realizada a

descentralização. Nestes estudos, os efeitos pré e pós-reforma são comparados para averiguar se a variável de interesse político (no caso investimentos) aumentou ou diminuiu. Contudo, relativamente poucos estudos tentam descobrir as relações dinâmicas que lhe estão subjacentes e que podem fazer influenciar esta estática comparativa, como por exemplo, (no caso das democracias) um sistema de partidos políticos que equilibre ou faça alinhar o poder das elites locais e nacionais, forçando-as a cooperar para ganhar as eleições, quer dentro do nível local, quer ao nível nacional.

Se é certo que estas novas formas de prestação descentralizadas de competências/serviços comportam uma maior maleabilidade e a adaptação à realidade concreta das pessoas, também não é menos verdade que essa flexibilidade se pode prestar à discricionariedade e, nessa medida, aumentar os graus de liberdade de decisão, face a situações concretas, que não se encontram tão regulamentadas (como são, por exemplo, o caso dos contratos interadministrativos). Deste modo, aumentam assim, a permeabilidade da influência política dos municípios sobre as freguesias, ou das freguesias sobre os municípios. Proporcionam igualmente, em alguns dos casos, a formação de novas «parcerias políticas» ou então de descarados alinhamentos ideológicos como é a circunstância de (não raras vezes) vermos um presidente de junta a mudar diametralmente a sua cor política. Este facto é particularmente notório e sensível no caso do poder local português, pois o presidente da junta (membro do órgão executivo da freguesia) tem assento por inerência no órgão deliberativo do município. Esta circunstância, no entender de Hlepas et al. (2018) pode condicionar, reciprocamente, o nível de autonomia do município e das unidades de governo submunicipais.

Refira-se, ainda, que de uma forma muito genérica, também existe a chamada descentralização funcional, em particular nos municípios mais populosos, a qual ganhou entre nós uma larga importância nos últimos anos. Nesse sentido, aumentou de forma muito significativa o número de empresas municipais como forma de atender de uma forma mais generosa ao aprofundamento das relações de proximidade para com os munícipes (Ballesteros, Ferrero e Marques 2016).

De facto, por norma, a delegação de autoridade nas instâncias do poder local, quer se trate dos municípios ou das freguesias, facilita em muito a produção de bens e serviços públicos adequados ao “target” do público que se pretende servir. Para além disso, tem ainda a vantagem adicional de aproximar os cidadãos das decisões públicas e dos decisores que estiveram na base da aplicação real dessas medidas. Nesta perspetiva, a delegação de poderes torna, também por este meio, mais concreto e acessível o exercício do direito de participação e de escrutínio político pelos cidadãos no que concerne à quantidade e à qualidade dos bens e serviços públicos produzidos ou prestados.

Neste contexto, foi possível observar que o poder gestor local, também se serve da descentralização quando o tamanho e a complexidade da organização se tornam um problema. Nestes casos, a escolha faz-se por uma organização especializada como forma de responder à complexidade, à exigência e à atividade dos grupos locais interesse, os quais, por sua vez, impulsionam as escolhas das estruturas locais de governação (Tavares e Camões 2010). Perante a constatação deste uso privilegiado de outros tipos de organizações, como resposta às exigências dos cidadãos, realizada por Tavares e Camões, poderá de algum modo alvitar-se uma outra ideia; a possibilidade destas novas formas de organização de serviços acabarem por retirar espaço à delegação de poderes e competências nas freguesias. Poderemos, por exemplo, ter o pavilhão gimnodesportivo local entregue à gestão de uma parceria ou de uma empresa municipal, em vez de ficar entregue à opção gestora da junta de freguesia mediante a celebração de um contrato interadministrativo.

Ao longo das últimas décadas multiplicaram-se e diversificaram-se os fenómenos do exercício de poderes públicos por parte de entidades municipais, entidades mistas, ou exclusivamente privadas. Fazem-no graças à possibilidade de utilização de mecanismos legais de concessão, gestão ou delegação de competências para a prossecução, a título principal, de finalidades de carácter exclusivamente público. Veja-se, por exemplo, a concessão de parques industriais, a gestão de resíduos, a manutenção de estradas, a distribuição de água e o saneamento de águas residuais, os quais, por vezes, suscitam problemas de hibridização de regimes (Rodrigues 2009). Deste modo, e em grande medida, as empresas municipais e outras vieram substituir as formas mais tradicionais de prestação de serviços. Pode, em certa medida, afirmar-se que os governos locais, responderam ao desafio do aumento da procura por parte dos munícipes, através da descentralização dos serviços mediante a utilização de novas tipologias empresariais mais diferenciadas (Rodrigues 2009).

Porém, ninguém exerce o poder atuando de forma puramente generosa e, no entender de alguns autores, o principal motor da ação política nem sempre é o nobre ministério do serviço para o bem comum, mas antes uma outra realidade mais obscura e nublada que esconde a vontade indómita de vencer as eleições. Bilhim (2004) não hesita em afirmar que os políticos procuram retirar o máximo proveito (eleitoral) com o menor custo, aproveitando a máquina da governação local para sua promoção pessoal. Esta ideia não constitui nenhuma novidade e é, de alguma forma, corroborada por outros autores (Veiga e Veiga 2005; Veiga e Veiga 2014; Migueis 2013), cuja investigação realizada demonstrou a existência de um comportamento oportunista por parte dos políticos em geral e dos autarcas em particular. Essa atitude traduz-se, por exemplo, na tentativa de mostrarem maior competência nos anos

eleitorais (aproveitando o efeito de memória recente nos eleitores) através de um aumento das despesas de investimento em obra pública, particularmente nas categorias mais visíveis e apreciadas pelo eleitorado, comprovando-se a existência de resultados que mostram claramente a existência de um padrão de orçamento político que atinge o seu clímax no ano das eleições, é o chamado efeito de ciclo eleitoral.

Outra questão fundamental na descentralização e delegação de poderes é o seu equilíbrio e equidade. Na verdade, só através da descentralização e delegação de poderes noutros órgãos se consegue maximizar as capacidades e aumentar as sinergias. Esta forma de agir pode até impulsionar um certo grau de autonomia (não de arbitrariedade) nas opções tomadas, cuidando assim de considerar as diversas particularidades de cada um dos territórios, ao invés de tratar de forma igual aquilo que é desigual. Também não é menos verdade que a prática da equidade pode, muitas vezes, ser vista como uma “faca de dois gumes” não é fácil procurar aquilo que é mais justo, de modo imparcial no respeito pela atribuição do que é devido a cada um, em função das suas necessidades ou do seu mérito. No entanto, muitas vezes essa prática, quando mal comunicada, pode ser olhada como uma prática de influência para o favorecimento de uns em detrimento de outros.

Por sua vez, Carvalho (2011) requer a necessidade de se promover maior equidade na distribuição dos recursos entre a administração central e a administração local e, simultaneamente, fomentar nos municípios a dissuasão de iniciativas que promovam a distorção e as assimetrias territoriais. Esta posição advém da existência de alguns políticos para cultivarem uma certa inclinação para as chamadas obras de regime, e com isso, concentrarem os investimentos nas freguesias que constituem a sede municipal, aliado noutros casos ao perigo de, a coberto dessa especificidade, se esconderem descentralizações ou delegações arbitrárias realizadas por razões de ordem discricionária, ou de mera afinidade política. Ainda a propósito desta falta de meios económicos e de delegação de competências para os governos locais referenciada por Carvalho (2011) num outro estudo levado a cabo em diferentes países da OCDE o tema do favoritismo político parece assumir um papel bastante significativo, especialmente se os governos centrais e regionais estiverem intimamente ligados através do partido, afiliações, ou ideologias políticas. Este fator parece ter sido extremamente significativo no caso sueco e ter desempenhado um papel igualmente importante no caso do resgate de alguns municípios alemães como forma de contrapartida pela sustentação da coligação governamental ao nível nacional (Hagen et al. 2000).

Seja como for, em todos estes processos, a afinidade política desempenha sempre um papel crucial. Em contextos de escassez de recursos, os políticos optam por transferir serviços que envolvem preferências heterogêneas porque isso minimiza os custos políticos causados por preferências conflitantes entre os interesses locais. Nestes casos, as freguesias atuam como grupos de pressão, podendo prejudicar ou favorecer as possibilidades eleitorais dos respetivos atores políticos municipais (Tavares e Camões 2007). Os mesmos autores observaram ainda que, neste processo de transferência, a combinação de instituições prestadoras de serviços, através das quais os bens e serviços podem ser fornecidos, devem ser cuidadosamente estudadas e escolhidas pelos políticos locais. Isto é particularmente relevante se quiserem transmitir a ideia de aumento da eficiência produtiva e, simultaneamente, melhorarem as suas probabilidades de reeleição (Tavares e Camões 2007).

As questões partidárias e as relações de afinidade política entre os municípios e as freguesias são particularmente relevantes no caso português. Isto porque, nos sufrágios locais, pese embora esteja aberta a possibilidade de participação eleitoral aos grupos de cidadãos independentes, a verdade é que, estes ainda não adquiriram o peso político e a importância que possuem noutras latitudes europeias. De facto, no caso português, os partidos políticos detêm quase o monopólio da vida política, pulverizando toda a concorrência e apoderando-se de toda a representatividade em todos os diferentes patamares da organização governativa (Almeida 2008).

Convém ainda enfatizar que aliadas às dificuldades naturais de gestão do processo de descentralização e delegação de competências, estão também associadas as questões de monitorização e implementação das políticas públicas, uma vez que, conforme acima ficou vincado, cada território, cada região, tem a sua especificidade. Logo, as condições de implementação variam significativamente de município para município, impossibilitando assim uma estratégia única de fiscalização e/ou de monitorização. Daí a chamada de atenção por parte de Teles (2012) para não se cair no erro de realizar apenas uma descentralização focada unicamente nas questões meramente espaciais e de delimitação dos territórios, mas que tenha também em conta as questões ligadas às atribuições e competências próprias das autarquias.

Em suma, quer a descentralização, quer a delegação de poderes não trazem consigo apenas vantagens. Trata-se, em ambos os casos, de processos algo complexos onde muitas vezes o ultrapassar dos obstáculos depende muito da estratégia de implementação, da sua transparência e da monitorização cabal do cumprimento de tudo o que ficou discutido e acordado entre as partes, assim como dos estímulos ou penalizações, eleitorais, políticas e outras, inerentes ao cumprimento de todo o processo.

Até porque, no final, conforme concluía Conyers (1984) nos idos anos oitenta, a necessidade atual consiste principalmente em melhorar a nossa compreensão sobre todo o processo de descentralização e qual o seu papel no desenvolvimento de um país ou de uma região.

3.3 - ACORDOS DE EXECUÇÃO E CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS

A delegação de competências, genericamente considerada, engloba a atribuição não irrevogável de um conjunto de poderes legalmente atribuídos a um órgão. Por norma, trata-se de poderes de ordem pública, exercidos para a concretização de um conjunto de interesses coletivos que têm subjacentes a obtenção do chamado bem comum. Tais poderes encontram o seu fundamento numa base legal de acordo com a doutrina e o regime gerais, expressamente consignados em lei (Vieira de Andrade 2017).

A delegação de competências pode ocorrer para entidades com atribuições especializadas como é, por exemplo, o caso das universidades, institutos públicos, empresas públicas e associações de direito público, às quais a lei confere a prossecução de finalidades muito específicas. Mas também para entidades públicas com atribuições múltiplas, como é o caso das pessoas coletivas de base territorial, as quais visam assegurar a realização de múltiplas finalidades tendo em vista a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, afirmando-se as Autarquias Locais e as Regiões Autónomas como os melhores exemplos destas últimas. Cabendo à lei, estabelecer os critérios de repartição dessas competências pelos diversos órgãos de cada pessoa coletiva, em razão da matéria, da hierarquia e naturalmente do território (Vieira de Andrade 2017).

No caso em presença, com a publicação da Lei 75/2013 de 12 de setembro, o legislador veio estabelecer, entre outros aspetos, o novo regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais, assim como a delegação de competências dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias, mediante o uso dos dois mecanismos jurídicos cujos modelos pretendemos agora explorar. Assim, possibilita aos órgãos municipais a delegação de competências nos órgãos das freguesias, em todos os domínios dos interesses próprios das populações, muito em especial, no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade, assim como daquelas que têm como propósito o apoio direto às comunidades locais. Note-se que por **competência** deve entender-se o conjunto de poderes funcionais que a lei confere a um órgão para a prossecução das atribuições da pessoa coletiva pública em que se encontra integrado (Fonseca 2019, pp. 82).

A publicação deste novo regime das autarquias locais constitui um passo significativo no enquadramento e regulamentação da descentralização de competências nas entidades locais e entidades intermunicipais em prol de uma melhor e mais eficiente organização dos serviços públicos. Atendendo a uma lógica de proximidade para com as populações e os seus problemas, esta lei veio estabelecer com mediana clareza quais os objetivos para a concretização dessa descentralização administrativa. Segundo o Artigo 112.º da citada Lei a descentralização ¹³ tem por objetivo: *“...a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis* (Artigo 112º, Lei 75 /2013).

No artigo seguinte, o Estado propõe-se concretizar essa descentralização administrativa através de uma *“...transferência progressiva e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações às autarquias locais...”*. Designadamente, no que respeita a algumas funções do âmbito económico e social (Artigo 113º, Lei 75 /2013).

Para concretizar estes objetivos, a lei prevê então duas formas de delegação de competências. A delegação, dita tradicional, que se opera através da celebração de **Contratos Interadministrativos**, os quais vêm substituir os velhos protocolos¹⁴ e, as chamadas delegações legais, as quais se materializam através da celebração dos **Acordos de Execução**. As delegações legais obedecem às competências previstas no Artigo 132º e configuram uma transmissão de competências cuja concretização está dependente da assinatura de um acordo de execução entre o município e a freguesia. Nesta tipologia, denominada delegação legal, há uma obrigação de negociação entre os órgãos executivos das duas partes, quer no que respeita às matérias a delegar, quer no que respeita aos meios humanos, financeiros ou materiais a providenciar. Essa negociação é obrigatória e pode ser apoiada em estudos técnicos tendo em vista a obtenção de um acordo de execução, que carece de deliberação favorável dos órgãos deliberativos competentes de cada uma das autarquias (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia).

Atendendo a que a descentralização de determinadas competências municipais nas juntas de freguesia, pode então ser realizada mediante duas formulações diferentes de contratos administrativos atentemos, pois, primeiramente na delegação legal. Esta concretiza-se mediante a celebração dos

¹³ - Convirá fazer notar que por diversas vezes o legislador, neste diploma legal (Lei 75 /2013), usa muitas vezes e de forma indistinta o termo descentralização e delegação de competências veja-se os casos dos Artigos 114º e 116º.

¹⁴ - Protocolos previstos na Lei n.º 169/99, de 18 de setembro que, entretanto, foram revogados e substituídos pelos atuais Contratos Interadministrativos.

aludidos acordos de execução (previstos nos Artigos 132º do anexo I da Lei 75/2013). Neste domínio, as competências são apenas as que se encontram expressamente previstas no citado Artº 132º e há (conforme se disse) um dever de negociação. Nestes termos, passa a existir uma obrigatoriedade de resultados, visto existir uma vinculação legal quanto ao conteúdo concreto de cada acordo. Aqui, convirá, no entanto, chamar a atenção para as vinculações legais relativamente aos acordos de execução, nomeadamente, a proibição de discriminar injustificadamente uma determinada freguesia, ou então de causar um aumento da despesa pública.

Nem o município, nem tão pouco a freguesia, se podem recusar a negociar as matérias constantes dos nºs. 1 e 2 do Artigo 132º da Lei nº 75 (previstas para os acordos de execução). Tal recusa consubstancia um incumprimento da lei e legitima a contraparte a poder acionar os meios legais. Isto não significa que tem de existir forçosamente um acordo, mas antes, que não poderá haver uma recusa unilateral de qualquer uma das partes em predispor-se a abrir e a participar num processo negocial tendente à descentralização das competências. Por outras palavras, digamos que o interesse público em prosseguir uma política de transferência de competências deve prevalecer sobre o interesse individual dos executivos das câmaras municipais em não as ceder, ou dos executivos das freguesias em não as aceitar.

Ainda relativamente às competências que podem ou não ser delegadas, a lei não estabelece qualquer restrição absoluta no tocantes às matérias objeto de delegação de competências nas freguesias. Aliás, aqui reside a principal diferença entre os acordos de execução e os contratos interadministrativos. Enquanto nos primeiros (designados por acordos de execução) as matérias estão fixadas na letra da lei. Nos segundos (designados contratos interadministrativos) desde que sejam cumpridos os pressupostos legais, nada obsta a que qualquer matéria seja delegada, conforme determinam os Artigos 120º e 131º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Este é um aspeto importantíssimo e da maior relevância neste estudo pois aqui, eventualmente, pode abrir-se uma porta a um tratamento desigual entre as freguesias. Na verdade, é muito fácil escrutinar quanto aos acordos de execução, se o preço a pagar pela limpeza de cada metro linear nos caminhos foi igual para todas as freguesias. Porém, quanto à opção de delegar na junta de freguesia a gestão de um equipamento desportivo, ou a realização de um arranjo urbanístico, ou ainda a pavimentação de um caminho através de um contrato interadministrativo, constituem opções de índole claramente político cujas considerações quanto ao mérito ou quanto à oportunidade estão situadas dentro do espaço decisório próprios da função política.

Nesta conformidade, quando falamos de acordos de execução estamos necessariamente a falar das competências explícitas constantes dos n.ºs 1 e 2, do Artigo 132.º Decreto Lei 75/2013, de 12 setembro de 2013, que abaixo se transcreve:

Diário da República, 1.ª série — N.º 176 — 12 de setembro de 2013

Decreto Lei 75/2013, de 12 setembro de 2013.

Artigo 132.º

Delegação legal

1 — Consideram-se delegadas nas juntas de freguesia as seguintes competências das câmaras municipais:

- a) Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
- b) Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
- c) Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;
- d) Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados;
- e) Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;
- f) Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;

2 — Consideram-se ainda delegadas nas juntas de freguesia, quando previstas em lei, as competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização das câmaras municipais nos seguintes domínios:

- a) Utilização e ocupação da via pública;
- b) Afixação de publicidade de natureza comercial;
- c) Atividade de exploração de máquinas de diversão;
- d) Recintos improvisados;
- e) Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 16.º;
- f) Atividade de guarda-noturno;
- g) Realização de acampamentos ocasionais;
- h) Realização de fogueiras e queimadas.

As competências municipais que devem ser delegadas nas Juntas de Freguesia são, portanto, as previstas no n.º 1 do artigo 132.º do anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. No entanto, as competências municipais de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização nos domínios indicados nas várias alíneas do n.º 2 do mesmo artigo observa-se que na esmagadora maioria dos casos tal não aconteceu. Em primeiro lugar, porque as freguesias não possuem meios humanos técnicos capazes para o realizar. Em segundo lugar, porque a obrigação inclui apenas estas competências municipais e não outras, designadamente as competências municipais para instruir processos contraordenacionais, aplicar as respetivas sanções e arrecadar o produto das respetivas coimas. Parece-nos uma situação absolutamente injusta na medida em que estas autarquias (freguesias) iriam ficar com a parte substantiva do trabalho, mas não com a respetiva receita.

Outro aspeto de singular importância é aquele que decorre do respeito pelo Princípio da Autonomia e da dimensão de livre decisão das partes. Motivo pelo qual, na opinião de Isabel Fonseca (2014, pp. 45 – 49) as cláusulas contratuais não deverão permitir uma intervenção do município na freguesia que se traduza numa espécie de ingerência ou dependência, consideradas insuportáveis à luz da CRP e da Carta Europeia da Autonomia Local. Em qualquer dos casos, a autonomia tem de ser integralmente respeitada, pelo que, as limitações apenas devem ocorrer dentro do espaço previsto para a livre negociação das autarquias, devendo apenas ser balizado pelos princípios de igualdade, proibição de discriminação, transparência e imparcialidade (Fonseca 2014). Por outro lado, a mesma autora, aponta ainda um outro potencial perigo que decorre, em seu entender, do facto de não estar completamente assegurada na letra da lei, uma perfeita equidade e transparência, motivo pelo qual se impõe permitir sempre a consulta dos contratos interadministrativos celebrados ao abrigo dos Artigos 117º, n.º 2 e 131º.

A delegação de competências que ocorre por via dos contratos Interadministrativos possui como principal característica o facto de serem totalmente livres quanto às formas de negociação e concretização. Nessa medida prevê a revogação dos Artigos 37º e 66º da anterior Lei nº 169/99, de 18 de setembro que se afiguravam potencialmente mais discricionários. Contudo não implicou uma cessação imediata dessas delegações de competências, previamente assumidas ao abrigo dos velhos protocolos celebrados a coberto dessas normas. Salvo se essa cessação automática já estivesse, especialmente prevista, quer por mudanças legislativas, quer por terem ocorrido mudanças dos executivos decorrentes de um ato eleitoral (Fonseca 2014).

No que respeita aos contratos interadministrativos, o legislador foi generoso e não fechou a porta aos entendimentos entre autarquias. Com este tipo de contratos providenciou um amplo espaço de liberdade aos municípios e freguesias, deixando-os de mãos livres para a celebração de contratos. Para tal bastará usar das prerrogativas insertas em três artigos da Lei 75/2013. Mais precisamente, os Artºs nº 132º, 133º e 134º, motivo pelo qual as remissões feitas pelo legislador para as normas do Título IV são apenas as que se encontram identificadas nos nºs 2 e 5, dos Artigos 133º e 134º, respetivamente. Apesar de tudo, uma destas normas pressupõe a convocação do Código de Procedimento Administrativo e ainda do Código dos Contratos Públicos. Por este motivo fica um pouco mais difícil encontrar o regime a aplicar em caso de surgirem dificuldades para dirimir estes contratos.

Ora, sendo certo que, com este mecanismo de contratos interadministrativos, por um lado, se possibilita alguma flexibilidade e adaptação em função das circunstâncias e das necessidades locais, por

outro lado, também é incontroverso que, eventualmente, poderá prestar-se a algum grau de arbitrariedade em função dos interesses particulares e de oportunismos políticos de cada uma das partes. Apesar de tudo, veio constituir um passo na direção certa e por esse motivo o preâmbulo do posterior Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro considera que esse mecanismo de descentralização se traduziu numa mais-valia resultante do aumento da eficiência e da eficácia alcançados. Quer pela adjacência da gestão dos recursos, quer pela possibilidade da prestação de serviços públicos de maior proximidade aos cidadãos.

A lei prevê ainda que os contratos Interadministrativos de delegação de competências, bem como os acordos de execução devam ser acompanhados por estudos financeiros que fundamentem a celebração destes contratos ou acordos (nº 3 do Artigo 115º, por remissão do nº 2 do Artigo 122º e do nº 2 do Artigo 135º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro). Porém, no nosso modesto entendimento, seria muito mais importante que, em qualquer dos casos, e para que não haja qualquer razão para discriminação ou favorecimento (circunstâncias que no fundo são um dos fundamentos para a importância do presente estudo), as regras para a sua atribuição, devessem ser previamente regulamentados pelas Assembleias Municipais, através de um regulamento próprio para o efeito. Nele deveriam estar previstos, designadamente, os critérios de atribuição e os tipos de apoio a conceder (especificando, se tal for o caso, os valores monetários em causa) muito em especial nos casos dos contratos interadministrativos. Afirmamos a importância deste facto porquanto essa obrigatoriedade não está concretamente prevista, nem decorre da lei, muito embora tal obrigação lá devesse efetivamente constar. Até porque os acordos de execução valem para todo o mandato e estão sujeitos à prévia aprovação dos respetivos órgãos deliberativos (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia) ao passo que os contratos interadministrativos se extinguem com a sua execução e basta apenas a aprovação nos respetivos órgãos executivos (Câmara Municipal e Junta de Freguesia).

Em síntese, quando comparamos os contratos interadministrativos aos acordos de execução, sempre se dirá que os primeiros constituem uma tipologia mais agradável para a negociação política entre juntas de freguesia e câmaras municipais, pois possibilitam a ambas as edilidades seguir uma metodologia que privilegia uma solução livre, pontual e adaptada às circunstâncias ao invés de uma solução completamente generalista. Bastará pensar, mais uma vez, que nestes contratos não há vinculação, nem quanto ao quê, nem ao quanto, ao quando, ou ao quem. Em boa verdade, gozam de grandes margens de liberdade de apreciação e decisão, sobretudo no momento da negociação e do estabelecimento das cláusulas contratuais. Circunstância que, à partida, não pode ser

preconceituosamente entendida como solução em prejuízo ou em desfavor dos princípios da transparência, da igualdade e da proibição da discriminação.

Antes pelo contrário, existindo a devida imparcialidade e transparência, estas margens de discricionariedade podem muito bem ser utilizadas para favorecer uma verdadeira equidade na efetiva delegação de competências. Tratar tudo por igual, perante realidades que se afiguram diferentes, bem pode resultar numa solução injusta. São as diferentes respostas, às necessidades caso a caso, que poderão representar a diferença pela positiva. Assim, em vez de um acordo genérico aplicável a todos por igual, transformando o jogo da negociação e decisão política em mera burocracia não serve a democracia. Para além disso, os contratos interadministrativos são mais ágeis, menos burocráticos e são politicamente mais fáceis de alcançar e de extinguir, porque não estão sujeitos ao crivo das assembleias municipais e de freguesia.

Tudo visto e ponderadas as diversas soluções, conforme bem salientava Isabel Fonseca (2014), o mais importante é encontrarmos decisões políticas que acima de tudo primem pelo «bom senso», ou então, para falarmos em linguagem mais jurídica, soluções que convoquem mais vezes o Princípio da Proporcionalidade, pois na verdade, a sensatez não é algo capaz de ser regulado pelo legislador.

CAPÍTULO IV – METODOLOGIA

Ao longo deste capítulo procuraremos explicar, com o detalhe possível, os princípios e os métodos utilizados no decurso desta investigação. Inclui-se, por isso, a explicitação e a fundamentação no que concerne às opções metodológicas seguidas, bem como as referências ao processo heurístico tido em conta na realização do estudo. Aliás, as opções metodológicas, em ciências sociais e humanas, no que respeita à preferência por métodos quantitativos (como é este nosso caso) não está, ainda hoje, totalmente isenta de controvérsia.

A investigação em ciências sociais e humanas pode, em muitos casos, ser desenvolvida de forma aproximada ao mundo das ciências naturais, a aceitação desse facto prende-se, fundamentalmente, com duas características: a primeira, pela circunstância dos métodos quantitativos propiciarem uma maior objetividade à investigação, a segunda, porque é comumente aceite a existência de uma intrínseca relação de influência entre muitas das variáveis do mundo social. Por outras palavras, queremos com isto dizer que à semelhança do mundo físico também existe uma razão lógica e uma ordem social por detrás dos acontecimentos. As coisas não acontecem apenas de forma aleatória, motivo pelo qual importa descobrir e encontrar a multiplicidade de variáveis que estão associadas a um determinado fenómeno, tal como acontece no mundo físico das ciências naturais (Mertens 1998).

Embora estas relações de associação não sejam, nem tenham um efeito linear, o mundo social, em certa medida, partilha com as ciências naturais uma mesma lógica e por isso pode, em certos casos, usar uma metodologia comum (Guba 1990). Por este motivo, desde que os processos metodológicos tenham sido corretamente aplicados, não há porque duvidar quanto à validade do conhecimento obtido (Guba 1990). Todavia, esta postura muito baseada no paradigma positivista, muito próxima das ciências naturais, levanta muitas dúvidas e não é isenta de severas críticas e contestações (Coutinho 2014).

Conforme explica Coutinho (2014) são muitos os autores que consideram esse objetivo positivista de quantificar, generalizar e prever os fenómenos sociais uma meta muito ambiciosa e também provida de uma miríade de inconsistências. Por essa razão, consideram que esse propósito epistemológico jamais será atingido em matéria de investigação em ciências sociais. Não tanto pela metodologia usada, mas por razões que se prendem com a própria essência do ato social. Visto que é muito influenciado por sentimentos, pela constante aprendizagem e pela consciência (moral ou outra)

do seu próprio comportamento. Todavia, conforme enfatiza esta autora, não sendo esta opção metodológica uma janela única para obtenção do conhecimento, o pós-positivismo tem os seus méritos e adaptou-se num conjunto bem estruturado de técnicas de investigação que admitem a impossibilidade de obtenção de um conhecimento totalmente objetivo, que apenas opera por leis causais, abrindo assim, outras vias metodológicas como forma de aumentar o conhecimento sobre o mundo (Coutinho 2014).

Independentemente da polémica epistemológica que lhe está associada, tendo em conta as variáveis em presença, o paradigma quantitativo alicerçado numa perspetiva empírica constitui, em nosso modesto entender, aquele que melhor se adequa ao estudo em presença. Nesta conformidade e após termos realizado o trabalho de revisão do quadro teórico de referências contendo os elementos mais relevantes para a compreensão do objeto de estudo. No qual tivemos oportunidade de aclarar de forma mais precisa e concreta os conceitos e as definições essenciais, importa agora, para a sua análise, definir o quadro metodológico mais adequado para responder ao problema inicial. Sucede que, no caso presente, devemos entender por metodologia, conforme bem explicam Pardal e Correia (1995), o corpo orientador da pesquisa que obedecendo a um sistema de normas, torna possível a seleção e a articulação de técnicas com o intuito de se poder desenvolver o processo de verificação empírica.

4.1 – DESIGN DO ESTUDO

A elaboração do presente estudo circunscreve-se à verificação, ou não, da eventual influência dos alinhamentos ideológicos na delegação de competências e o consequente financiamento, dos municípios para as freguesias. Em termos práticos, procuramos através das verbas envolvidas nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos, determinar se existe algum favorecimento sistemático na distribuição dessas competências que são acometidas através dos executivos municipais às respetivas juntas de freguesia em resultado da afinidade partidária/alinhamento ideológico.

A fim de serem testadas as hipóteses formuladas e de se obter uma resposta efetiva à pergunta de investigação, foi elaborada uma proposta de investigação não experimental pois não implicou o uso de tratamentos experimentais, nem do respetivo grupo de controlo. Para o efeito, num primeiro momento, a investigação centrou-se na observação e tratamento dos dados através da realização de um estudo transversal, ou de *cross-section*, visto que a observação incidiu apenas sobre as verbas totais para um único e determinado mandato. Posteriormente, a fim de testarmos a possível existência do efeito de ciclo eleitoral, testamos os dados através da análise de dados em painel desagregados para

cada um dos respetivos anos do mandato que abrange o conjunto de casos (municípios e freguesias) que integram a Comunidade Intermunicipal do Cávado.

Ainda a respeito da escolha do design, de tipo transversal, para a operacionalização do estudo, temos de admitir que num primeiro momento, ainda tivemos a tentação de conjecturar a possibilidade de realizar um estudo temporal ao longo de dois, ou mais mandatos. Porém, as alterações legislativas que, entretanto, se realizaram não o permitem. De entre estas alterações constam as resultantes da implementação da Reforma Administrativa das Freguesias, ocorrida em 2013, com a publicação da Lei 11-A/2013 de 28 de janeiro, que procedeu ao estabelecimento e à criação de novas freguesias resultantes da agregação. Mas também a alteração dos seus limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Conjugadas, por sua vez, com o novo Regime Jurídico da Transferência e Delegação de Competências resultantes da Lei 75/2013 de 12 de setembro. Trata-se de alterações muito marcantes, que interferem tão diretamente com o decurso dos acontecimentos, que só por si, funcionariam como fatores de distorção. Na prática, são formas de enviesamento a qualquer série de observações que viessem a ser realizadas, no caso de se utilizar um design temporal envolvendo vários mandatos. Ademais, as sucessivas alterações da dimensão espacial, e populacional das várias freguesias analisadas de forma agregada ou então separadas, levaria à comparação de realidades distintas e diferentes ao longo das sequências de cada uma das séries temporais. Deste modo, por compreensíveis razões metodológicas, a opção recaiu na análise de um único mandato autárquico completo. O mandato ocorrido entre finais de 2013 até ao final de 2017.

De facto, a publicação da Lei 75/2013 de 12 de setembro, constitui o fator mais relevante porque veio estabelecer, entre outros aspetos, o novo regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais. Com destaque particular, para a delegação de competências dos municípios para as freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações, mediante a utilização dos modelos de contratualização já mencionados, em especial dos acordos de execução, até então inexistentes. Por sua vez, a Lei 11-A / 2013, de 28 de Janeiro, que aprovou o novo mapa da Reforma Administrativa das Freguesias é consequência direta da vinculação do Estado português ao Memorando de Entendimento assinado, em 17 de Maio de 2011, entre o Governo e a Troika (BCE, FMI e EU). Esta circunstância implicou uma operação de fusão das freguesias que levou à extinção de cerca de 27% do seu número através da agregação ou por alteração dos limites territoriais. Tudo de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Esta Reforma Administrativa tornou-se efetiva e foi definitivamente implementada com as Eleições Autárquicas

realizadas em 29 de setembro de 2013, tendo a tomada de posse dos executivos municipais e das juntas de freguesia ocorrido em outubro e novembro desse mesmo ano.

4.2 – UNIDADE DE ANÁLISE

Ao prosseguirmos a elaboração de uma investigação não experimental com as características supra expostas, facilmente se depreende que a **unidade de análise é constituída por cada uma das 170 freguesias** que integram a Comunidade Intermunicipal do Cávado (CIM do Cávado). Com efeito, trata-se de uma análise que abrange 5,49% do conjunto total de 3092 freguesias portuguesas que integram o universo de estudo.

Para alcançarmos este desiderato preconizamos a realização de observações comparadas, abrangendo as 170 freguesias (unidades de análise) que, em conjunto, representam a totalidade das freguesias que integram os seis municípios da CIM do Cávado. Em nosso entender, constituem um número de casos com uma dimensão relativamente relevante, não para se poder generalizar ao todo nacional, mas para testar a hipotética existência, ou aventar alguma eventual influência, do alinhamento político na delegação de competências. Fazemos notar que o número de freguesias que integram o estudo (170 unidades), **não constituem uma amostra randomizada**, visto que pertencem todas a uma mesma região. No entanto, compreendem uma amostra de casos suficientemente grande, (representam cerca de 5,5% das freguesias do país) para indiciar possíveis tendências.

4.3 – CARATERIZAÇÃO E ÂMBITO DO ESTUDO

Definido o propósito do estudo, o design metodológico e a unidade de análise, importa agora circunscrever e caracterizar o estudo sob os pontos de vista geográfico, populacional, político e temporal, associados ao design de investigação preconizado. Até porque algumas destas características estão diretamente relacionadas com as variáveis independentes e de controlo usadas no estudo, conforme teremos oportunidade de explicitar mais adiante.

Em **termos geográficos**, o estudo incide sobre a região do Vale do Cávado, envolvendo, em termos territoriais, os seis Municípios e as cento e setenta freguesias que integram a CIM do Cávado. Esta Comunidade do Cávado constitui a NUT III (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) do Cávado, formalizada a partir do novo enquadramento legal determinado pela Lei

45/2008 de 27 de agosto, e depois pela Lei 75/2013 de 12 de setembro, que aprovou um novo enquadramento legal, atribuindo às CIM(s) novas perspetivas nas competências estatutárias. Trata-se de um território muito rico na sua vertente cultural e heterogeneidade territorial, integrando concelhos pertencentes à franja litoral da beira-mar, como é o caso de Esposende, até concelhos do interior marcadamente rurais e de montanha como é o caso de Terras de Bouro junto à fronteira. De permeio passa por concelhos mais urbanos, mas de ordenamento disperso como é o caso de Barcelos e relativamente densos como é necessariamente Braga (perto de mil habitantes por Km² e um PIB per capita acima da média nacional). Além destes quatro municípios, compõem ainda esta comunidade os municípios de Amares e de Vila Verde que, não obstante possuírem marcas identitárias e culturais muito próprias, permanecem em termos funcionais, industriais e de serviços, muito ligados à cidade de Braga.

Esta CIM é fundamentalmente estruturada pela bacia do Rio Cávado e desenvolve-se no sentido Nordeste para Sudoeste, estendendo-se desde a fronteira com a vizinha Espanha até ao Atlântico. Possui nos seus dois extremos duas áreas naturais protegidas; o Parque Nacional Peneda-Gerês e o Parque Litoral de Esposende. Esta Comunidade Intermunicipal possui uma **dimensão populacional de 410 169 habitantes**, (INE – censos de 2011) repartidos por uma **área de 1245,8 Km²**, o que proporciona uma densidade populacional média de 329,2 Hab./Km² conforme resulta dos dados patentes na **Tabela – 1**

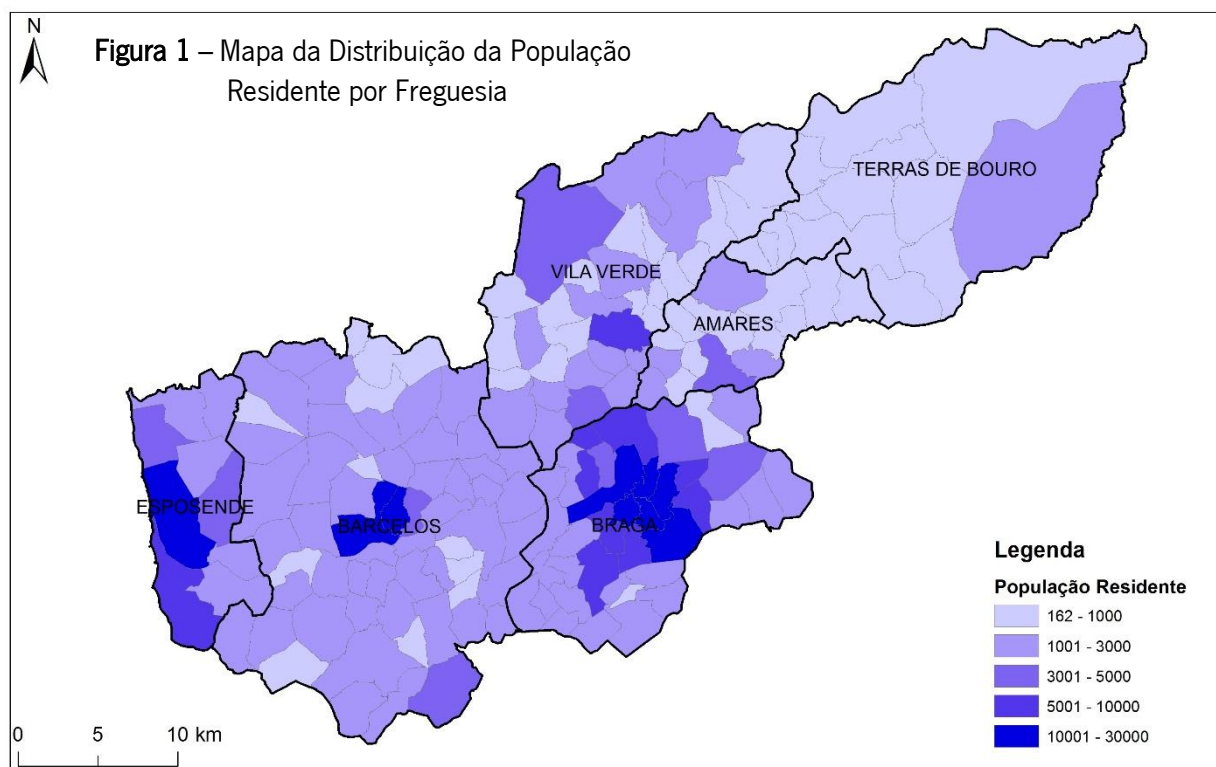
Tabela 1 – Área, População e Densidade nos Municípios da CIM Cávado				
MUNICÍPIOS	Nº FREGUESIAS	POPULAÇÃO	ÁREA Km²	DENSIDADE Hab./Km²
Amares	16	18889,0	82,0	230,5
Barcelos	61	120391,0	378,9	317,7
Braga	37	181494,0	183,4	989,6
Esposende	9	34254,0	95,4	359,0
Terras de Bouro	14	7253,0	277,5	26,1
Vila Verde	33	47888,0	228,7	209,4
TOTAL	170	410169,0	1245,8	329,2

Fonte: Elaboração própria a partir de: <https://www.ine.pt>

Ainda sob o ponto de vista demográfico, importa reter que a média populacional das Freguesias se cifra nos 2413 habitantes e, em termos de área dimensional por freguesia, a média ronda os 7,3Km². A freguesia de São Victor, pertencente ao concelho de Braga, é a mais populosa com 29 642 habitantes e no polo oposto temos o Campo do Gerês (pertencente ao concelho de Terras Bouro) que é a segunda

maior em termos de área com 68,76 Km², porém é a mais desertificada de todas as freguesias da CIM com apenas 162 habitantes.

Do ponto de vista da distribuição do número de habitantes pelas freguesias, nota-se um adensamento quando se caminha do interior para o litoral e de nordeste para sudoeste. A Figura 1, de certo modo, procura ilustrar as diferenças encontradas.



Fonte: Elaboração própria, a partir de: <https://censos.ine.pt/> com recurso Sistema QGIS 3.12.0 SIG Open Source sobre a CAOP

Com uma orografia rica em diversidade, marcadamente, mais plana no litoral e mais montanhosa à medida que caminhamos para o interior, esta região é naturalmente diferenciada pelos vales do Cávado e Homem e pelas serras da Peneda e Gerês que lhe delimitam as fronteiras. Em termos climáticos, sofre uma influência marcadamente atlântica e em termos de ocupação humana possui vincados contrastes, destacando-se pelo seu cariz tipicamente rural o Município de Terras de Bouro e, no polo oposto, pelo seu carácter marcadamente urbano o Município de Braga.

Em **termos políticos** temos três municípios cujos executivos são dominados pelo Partido Socialista (PS) mais concretamente: Amares, Barcelos e Terras de Bouro, encontrando-se, portanto, afetos à ala centro esquerda do espectro político português. Curiosamente, do lado oposto, temos também o mesmo número, de três municípios: Braga, Esposende e Vila Verde, afetos à ala centro direita

do espectro político nacional. Sendo os respetivos executivos municipais assegurados por maiorias dominados pelo Partido Social Democrata (PSD) ou então, por coligações governativas deste partido com o Centro Democrático e Social-Partido Popular (CDS-PP) e o Partido Popular Monárquico (PPM). De qualquer das formas o PSD, mesmo no caso de um executivo coligado – como Braga – constitui sem qualquer margem de dúvida o partido mais representativo.

Relativamente às juntas de freguesia o panorama político é bem mais diversificado. O PSD, isoladamente, ou funcionando em coligação com outros partidos, governa 69 das 170 freguesias, sendo por isso o partido político que aglutina a maior percentagem de juntas de freguesia com cerca de 40,6%. Relativamente de perto segue-se-lhe o PS, que detém 64 juntas de freguesia, as quais representam 37,6% do total da CIM. Por sua vez, as juntas de freguesia independentes caracterizam-se por serem um número relativamente significativo pois existem 34 freguesias distribuídas pelos 6 municípios, as quais no seu conjunto representam 20,0% do total. Em número substancialmente mais reduzido surgem duas juntas de freguesia pertencentes ao CDS-PP e apenas uma pertencente ao PCP/PEV.

No entanto, a questão mais significativa no que concerne às freguesias consiste em observar quais e quantas são, aquelas, que se encontram emparelhadas ou politicamente alinhadas com a ideologia política dos respetivos executivos municipais. Para realizarmos, posteriormente, o seu confronto procurando evidenciar hipotéticas diferenças quanto às delegações de competências. Em termos práticos (conforme desenvolveremos mais adiante) a análise à influência do alinhamento político, dos executivos municipais com os executivos das freguesias, será realizada utilizando modelos de regressão linear nos quais o “alinhamento político” (variável independente) é tratada como uma variável categorial binária (0 ou 1) para representar as duas categorias possíveis para o alinhamento político, através da seguinte forma:

- Freguesias **Não Alinhadas ou Independentes** = 0
- Freguesias **Politicamente Alinhadas** = 1

Todavia, podemos desde já adiantar que, do total das 170 Freguesias em análise, existem 83 executivos das freguesias que estão alinhadas com o poder político do executivo municipal e outras 87 freguesias, nas quais se incluem também as 34 independentes, que não se encontram alinhadas com o poder político existente ao nível municipal.

No tocante à **contextualização temporal**, o estudo reporta-se a um único mandato autárquico 2013 a 2017. Esse balizamento temporal (conforme já foi afluído anteriormente) decorre de três ordens de razões: a primeira, prende-se com o facto da citada Lei 75/2013, que regula os acordos de execução

e os atuais contratos interadministrativos, só ter começado a produzir efeitos a partir do início do referido mandato. A segunda, pela imposição legal decorrente dos acordos de execução vigorarem quer para totalidade, quer unicamente para aquele mandato apenas. A terceira, pelas implicações decorrentes da Reforma Administrativa das Freguesias que impedem a comparação ao longo de uma série de mandatos devido às realidades entretanto consubstanciadas em freguesias distintas, ora decorrentes da sua extinção e fusão, ora da alteração dos seus limites territoriais e consequentemente dos seus efetivos populacionais (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio que aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica e Lei 11-A / 2013 de 28 de janeiro que procede à reorganização administrativa do território nas freguesias).

Assim, realizar uma análise que compreendesse uma série temporal constituiria, neste caso concreto, uma séria ameaça à validade interna do design, decorrente da não fiabilidade dos dados instrumentais associados à medição dos conceitos. Circunstância que, obviamente, colocaria todo o trabalho em causa. Pois estaríamos a comparar e a misturar realidades completamente distintas, resultantes, quer da mudança das leis que regem as respetivas formas de delegação de competências, quer das mudanças estruturais resultantes das “novas” freguesias ao longo das várias observações. Assim, pelas razões invocadas, o estudo compreende apenas um único mandato 2013 a 2017.

Finalmente, em termos de caracterização geral, resta observar que existem francas diferenças e claras assimetrias nos índices de desenvolvimento vivenciados entre freguesias pertencentes ao mesmo município. Essas diferenças são muito assinaláveis, desde logo, pela realidade demográfica, índices habitação, mas também em termos de necessidades em infraestruturas básicas e rodoviárias. De uma forma geral, facilmente se pode constatar que as freguesias urbanas são mais desenvolvidas, têm mais população, têm mais equipamentos públicos e têm, sobretudo, menos carências infraestruturais que as freguesias rurais. De tal sorte que, em muitos casos, essas diferenças poderão ajudar a explicar e justificar tratamentos diferenciados (nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos) por parte dos municípios, consoante as carências apresentadas pelas diferentes freguesias.

Para atenuar essa dificuldade metodológica e com a finalidade de mitigar a subjetividade resultante da classificação dessas assimetrias concelhias entre freguesias (provendo assim uma melhor e mais correta interpretação dos resultados). E atendendo a que as assimetrias concelhias podem ajudar a explicar eventuais diferenças de tratamento encontradas nos resultados, decorrentes de uma justa intervenção política que não está relacionada com motivações de favorecimento ou discriminação ligadas ao alinhamento político. Procuramos socorrer-nos da metodologia do Instituto Nacional de Estatística

(INE) para classificar as várias Freguesias segundo a sua tipologia de Áreas Predominantemente Urbanas (APU), Áreas Medianamente Urbanas (AMU) e Áreas Predominantemente Rurais (APR), conforme os critérios definidos, pelo INE e que se encontram espelhados na tabela seguinte.

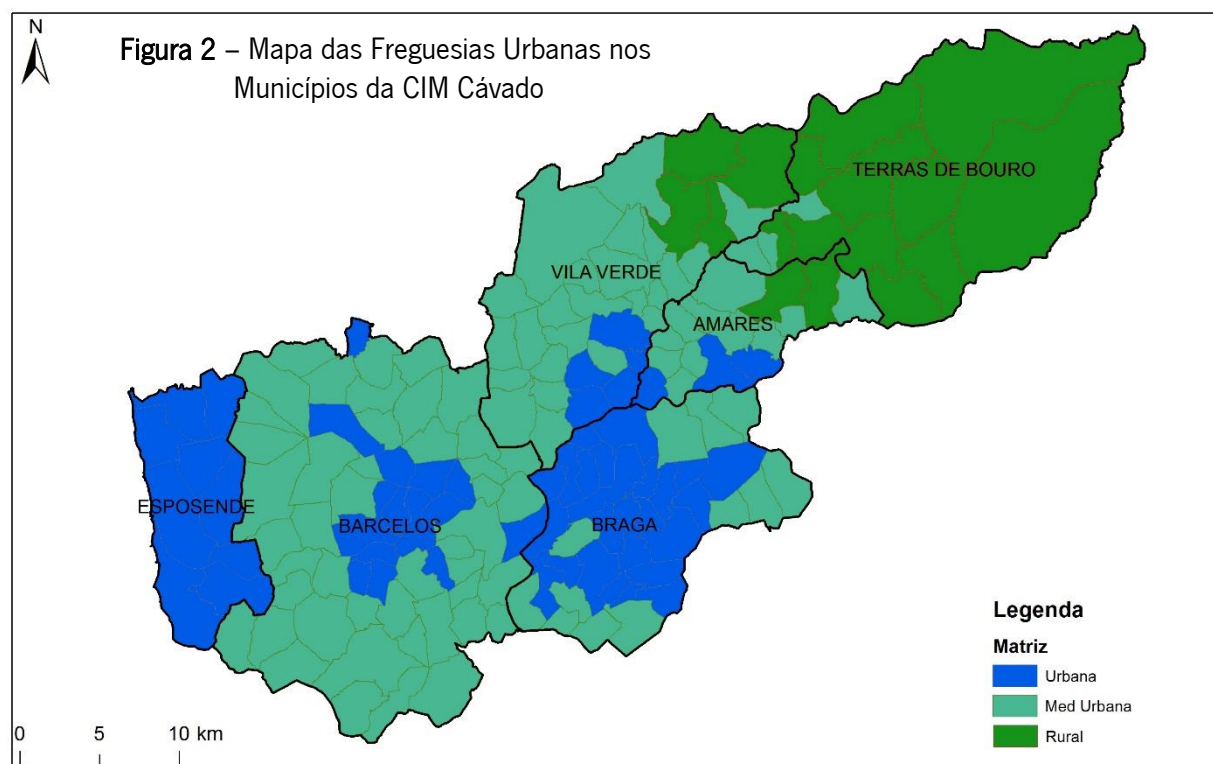
Tabela 2 – Critérios de Classificação das Freguesias Portuguesas – INE TIPAU	
Classificação	Definição
Área Predominantemente Urbana (APU) (conceito 1070)	A freguesia é classificada como Área Predominantemente Urbana (APU) sempre que cumpre pelo menos um dos seguintes requisitos: - O maior peso médio da população residente e da área no total da freguesia era ocupado em espaços urbanos, desde que o peso da área em espaços de ocupação predominantemente rural fosse no máximo de 50% da área total; - A freguesia contenha a sede da Câmara Municipal e apresente uma população residente superior a 5 000 habitantes; - A freguesia integre total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 5 000 habitantes e onde pelo menos um dos rácios “População do lugar na freguesia/ População da freguesia” ou “População do lugar na freguesia/ População do lugar” seja igual ou superior a 50%.
Área Medianamente Urbana (AMU) (conceito 1089)	A freguesia é classificada como Área Medianamente Urbana (AMU) sempre que, não tendo sido já integrada em APU, apresente uma das seguintes características: - O maior peso médio da população residente e da área no total da freguesia era ocupado por subsecções estatísticas classificadas como espaço urbano, mas em que o peso da área em espaços de ocupação predominantemente rural também ultrapassava os 50% da área total. - O maior peso médio da população residente e da área no total da freguesia era ocupado em espaços urbanos ou semiurbanos, desde que o peso da área em espaços de ocupação predominantemente rural não ultrapasse os 50% da área total. - A freguesia contenha a sede da Câmara Municipal com população residente igual ou inferior a 5 000 habitantes. - A freguesia integre total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 2 000 habitantes e inferior a 5 000 habitantes onde pelo menos um dos rácios “População do lugar na freguesia/População da freguesia” ou “População do lugar na freguesia/ População do lugar” seja igual ou superior a 50%.
Área Predominantemente Rural (APR) (conceito 1084)	A freguesia é classificada como Área Predominantemente Rural (APR) nos restantes casos.

Fonte: INE 2014 – “*Tipologia de Áreas Urbanas, - Relatório Técnico TIPAU 2014*” pp.14

Da aplicação destes critérios técnicos elaborados pelo INE às 170 Freguesias, que compõem a CIM do Cávado, apenas 57, pouco mais de um terço (33,5%) preenchem os critérios para serem consideradas Freguesias de Áreas Predominantemente Urbanas, sendo as restantes 113 na sua esmagadora maioria Medianamente Urbanas ou simplesmente Rurais.

Do ponto de vista da localização, podemos observar que as zonas da CIM Cávado situadas mais a Norte e a Leste são predominantemente rurais, em sentido oposto a região situada mais a Sul e a Oeste apresenta um tecido urbano mais denso. O concelho de Braga, muito particularmente através da sua cidade (uma das mais importantes do país) é por natureza o município com mais freguesias urbanas, vinte e cinco no total. Seguido depois por Barcelos com quinze freguesias a serem classificadas como urbanas e depois Esposende com a totalidade das suas nove freguesias notadas como urbanas. Em

termos opostos vemos, em contraste, os restantes três municípios, a saber: Terras de Bouro com zero freguesias urbanas, Amares com somente três e Vila Verde possuindo apenas cinco freguesias urbanas. A Figura 2, procura ilustrar espacialmente, o mapa da distribuição das Freguesias Urbanas, Medianamente Urbanas e Rurais, nos seis municípios da CIM Cávado, mediante os critérios de classificação usados pelo INE.



Fonte: Elaboração Própria a Partir do Ficheiro INE Excel - Apêndice ao Relatório TIPAU 2014 com recurso ao Sistema QGIS 3.12.0 SIG Open Source sobre a CAOP

4.4 – HIPÓTESES DE ESTUDO

Aquando da apresentação do estudo, logo no Capítulo I reservado à Introdução, definimos que o principal objetivo desta investigação consistia em descobrir e avaliar a existência de eventuais influências (com práticas de favorecimento ou discriminação), em razão de convergências ou afinidades político partidárias, na delegação de competências que se operam dos municípios para as freguesias. Sucede que, perante tal contexto, facilmente se compreenderá que é verdadeiramente impositivo, com a realização do estudo, procurar responder à seguinte questão: Qual o impacto da afinidade política na delegação de competências que se opera dos municípios para as freguesias?

Então, estruturada a questão de base para indagar acerca do problema que pretendemos ver resolvido e atento a todo o conjunto de variáveis que caracterizam o nosso estudo, importa agora, definir um conjunto de proposições minimamente plausíveis para explicar a questão de partida. Assim, sendo, definimos um conjunto principal de quatro hipóteses:

H1 – O alinhamento político influencia a delegação de competências dos municípios nas freguesias.

Se a resposta a esta primeira questão for positiva e, se constatarmos que o alinhamento político-partidário exerce influência em alguma das duas modalidades de delegação de competências, então será lógico questionarmos se essa influência existe mais exacerbada nos municípios pertencentes ao centro esquerda ou nos municípios conotados com o centro direita.

H2 – Existem diferenças na delegação de competências, dos municípios para as freguesias, consoante o seu alinhamento ideológico se faça à esquerda ou à direita do espectro político.

Procuraremos saber ainda, como se comportam afinal estas duas alas ideológicas perante as juntas de freguesia independentes. Será que procuram capturar os seus executivos para a sua esfera de influência? Atribuindo-lhes mais competências e procurando ganhar a sua simpatia e dos seus eleitores. Ou será que existe um comportamento neutral de ambas as alas do espectro ideológico? Sintetizando mais um pouco e em resposta a estas questões, poderemos afirmar que:

H3 – Ambas as alas ideológicas favorecem as freguesias independentes no processo de delegação de competências.

Por fim, considerando que dispomos de uma base dados que nos permite dispor as unidades em análise (freguesias) numa base de dados longitudinal, pois os dados foram colhidos de modo a podermos individualizar cada um dos quatro anos do mandato. Então, iremos procurar uma análise que nos permita determinar se a presença do chamado efeito de ciclo eleitoral também se reflete na delegação de competências que se opera dos municípios para as freguesias. Até porque, se esta realidade ocorre noutros planos da ação governativa é, pois, expectável que também aconteça ao nível inframunicipal. Logo teremos aqui uma quarta hipótese de trabalho;

H4 – Existe um efeito do ciclo eleitoral na delegação de competências dos municípios para as respetivas freguesias.

No fundo, nada mais é do que avaliar em que medida, ou de que forma, a existência desse eventual **efeito de ciclo eleitoral** (Veiga e Veiga 2005; Veiga e Veiga 2014) também influencia o comportamento ao longo do mandato relativamente ao valor das verbas atribuídas aos acordos de execução e aos contratos interadministrativos celebrados com as diferentes freguesias.

4.5 – OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS E INDICADORES

À medida que avançamos neste trabalho torna-se manifesto que o objetivo principal do estudo consistirá em averiguar se existe uma relação de influência entre a afinidade política - em termos de alinhamento - e a delegação de competências. Logo, teremos de testar esta possibilidade de influência do alinhamento partidário na distribuição das competências atribuídas pelos executivos municipais às respetivas juntas de freguesia.

Em termos práticos, procuraremos então validar uma relação de associação entre o alinhamento político e os valores envolvidos (na distribuição de competências) através dos acordos e contratos celebrados entre as duas edilidades: municípios e freguesias. Para confirmar ou infirmar tal possibilidade, teremos de medir se valores monetários dos respetivos acordos e contratos, variam ou não em função da cor política de cada freguesia. Em conformidade, identificamos a delegação de competências (traduzida nos **valores monetários envolvidos nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos**) como sendo **a variável dependente Y** . E o chamado “**alinhamento político**” (pela mesma cor partidária entre o executivo municipal e de freguesia) como sendo **a variável independente X**

Aqui chegados, resta-nos procurar medir o mais exatamente possível o conceito de influência do alinhamento partidário na delegação de competências em favor desta ou daquela freguesia (variável dependente – Y). Então, para que possamos medir e realizar comparações em função do alinhamento das diversas afiliações partidárias, visto não existir forma de medir diretamente a variável dependente teremos de socorrer-nos dos chamados “indicadores” (ou seja, montantes monetários) e assim realizar uma medição indireta (Camões e Camões 2012). Logicamente que essa medição indireta acarreta algum grau de incerteza. Ora, aqui o objetivo consiste em procurar minimizar essa incerteza e acercarmo-nos o mais possível do verdadeiro valor, assumindo que estamos perante uma *proxy* do conceito de influência política no processo de delegação de competências.

Esta medição dos acordos e contratos, através da sua tradução com recurso à mensuração dos valores transferidos para as freguesias (**variáveis dependentes Y - valores monetários**) possibilitará uma maior riqueza em termos de informação e confere uma maior objetividade ao estudo. Pois, para além de permitir expressar numericamente estas duas variáveis contínuas, também facilitará muito o seu posterior tratamento estatístico.

No tocante à medição da **variável independente (X - alinhamento partidário)** pensamos ser um processo simples, pois como vimos, trata-se de uma variável dicotómica que assume valor de **1** se os executivos do município e da freguesia forem coincidentes (em termos de força partidária). E assume o valor **0** para os restantes casos.

No que respeita ao tratamento dos alinhamentos ideológicos com os movimentos de cidadãos independentes temos o valor **1** quando o executivo municipal for de esquerda com um executivo de freguesia independente e o valor **0** para os restantes casos. Também de modo análogo, temos o valor **1** se o executivo municipal for de direita com um executivo de freguesia independente, sendo o valor **0** nos restantes casos. A terminar, resta ainda especificar o caso do tratamento das variáveis relativas aos ciclos eleitorais. Também aqui se trata de uma variável dicotómica que assume o valor de **1** no ano das eleições ou ano imediatamente anterior e o valor de **0** para os restantes casos.

Contudo, para além das variáveis independentes já especificadas, relativas ao alinhamento político e ideológico, importa igualmente, considerar o efeito de outras **variáveis chamadas de controlo** que vão para além da cor política. Estas podem, potencialmente, exercer uma influência determinante sobre esta relação de influência nas variáveis implicadas na delegação de competências. Designadamente, o número de **habitantes da freguesia**, pois é perfeitamente legítimo e politicamente correto, em termos de relação custo/benefício, atender de forma diferente, num quadro de equidade, uma freguesia com uma população de 20 000 habitantes, ou uma outra com apenas 200 habitantes.

Outra variável a ter em conta é também a **área da freguesia** visto que as necessidades em termos de limpezas, de requalificação urbanística, de manutenção rede viária e de conservação dos espaços públicos são inevitavelmente diferentes em função da dimensão da freguesia. Não é de todo legítimo ou aceitável que, a pretexto da igualdade a toda a força, tratemos de modo absolutamente idêntico uma freguesia com somente 2 Km² comparativamente com uma outra que possui 20 Km².

Finalmente, importa considerar também o **cariz urbano ou rural da freguesia**. Circunstância que impõe, forçosamente, necessidades diferentes consoante os casos. Isto porque, se nas freguesias

urbanas grande parte dos problemas associados às redes básicas de água, de saneamento e recolha de resíduos estão resolvidos, nas freguesias rurais constituem uma reivindicação constante e diária. Além disso, nas freguesias de pendor marcadamente rural dos seis municípios, ainda existe muito para fazer no tocante aos problemas relacionados com a pavimentação de caminhos vicinais, a construção de muros de suporte ou a condução de águas pluviais.

Estas três variáveis de controlo devem fazer-nos refletir, pois, com certeza, pesam bastante no momento de se efetuarem as escolhas políticas que sejam realizadas num quadro de imparcialidade. Por esta razão, têm de ser consideradas num estudo desta natureza. Deste modo, passamos também a levar em linha de conta e para efeitos estatísticos, nomeadamente, a **População, a Área e a Tipologia das Freguesias**, as quais funcionarão como **variáveis de controlo** nesta pesquisa onde se pretende aquilatar o peso da influência política na delegação de competências.

4.6 – RECOLHA DOS DADOS

A recolha dos dados no que concerne aos acordos de execução e aos contratos interadministrativos foi realizada mediante o contacto direto com os gabinetes afetos à presidência das seis câmaras municipais envolvidas no estudo. Em alguns casos, os dados foram fornecidos diretamente pelo Gabinete Presidencial da Câmara Municipal e, noutros casos, fomos reencaminhados para a respetiva divisão financeira do município.

A fim de procurarmos conferir maior objetividade e certeza à coleta dos dados, estes foram também confirmados pela consulta aos boletins municipais, publicados pelos seis municípios, ao longo do mandato e noutros casos, mediante a consulta das atas com a análise das deliberações municipais. No entanto, particularmente no caso dos contratos interadministrativos, não é possível realizar essa confirmação em todos eles. Nem aceder aos dados na sua íntegra sem a colaboração dos respetivos municípios visto que, quer os boletins municipais, quer as respetivas atas contendo as deliberações camarárias que estiveram na sua origem, embora façam menção à celebração do contrato, nem sempre contêm o montante das respetivas verbas que lhe estão associadas. Muitas das vezes remetem para um documento anexo cujo conteúdo nem sempre aparece publicado.

Através dos dados obtidos nestas publicações foi possível avaliar quais as freguesias em que foram celebrados os respetivos acordos de execução e contratos Interadministrativos. Quais as matérias,

ou as áreas, objeto do respetivo acordo ou contrato. E, especialmente importante, quais os montantes das verbas envolvidos nos mesmos.

Para efeitos de transferências de verbas, em termos metodológicos, foram consideradas as datas precisas em que ocorreram as respetivas transferências, ou seja, dentro de cada um dos correspondentes anos civis e não a data de execução da obra ou da celebração do respetivo acordo de execução ou contrato interadministrativo. Por outras palavras, exemplificando mais concretamente, suponhamos que uma determinada obra de ampliação do cemitério local, por parte da freguesia A, foi objeto de um apoio financeiro deliberado pelo município mediante a celebração de um contrato interadministrativo, em meados de 2015. Cumpridos os trâmites burocráticos respeitantes ao Código dos Contratos Públicos a obra iniciou-se efetivamente ainda em finais de 2015 e foram realizados 20% do total da obra, porém não houve nenhum auto de medição¹⁵, nem qualquer pagamento realizado nesse mesmo ano. Deste modo, o primeiro auto de medição só foi pago em 2016, sendo os restantes 80% da obra realizados no decurso desse ano civil (2016) tendo sido concluída a ampliação em novembro desse mesmo ano, mas o último auto de medição (correspondente a 15% da obra) só foi lavrado no mês seguinte, portanto, em dezembro 2016. Porém, a data efetiva do pagamento dessa última tranche da verba ocorreu já em 2017. Ora, neste caso, 85% da verba foi atribuída ao ano de 2016 e os restantes 15% ao ano de 2017, datas em que efetivamente ocorreram as ditas transferências ou pagamentos.

Ainda uma outra nota metodológica importante, consiste no facto de não terem sido contabilizadas, neste estudo, as verbas despendidas nos casos de algumas obras públicas realizadas por administração direta por parte das juntas de freguesia numa espécie de “parceria” colaborativa entre freguesia e município. Esta circunstância acontece porque, nestes casos, uma das entidades contribuiu com a mão de obra e a outra forneceu os materiais. Ou seja, frequentemente, estas pequenas obras materializam-se, por exemplo, através do recurso à mão de obra municipal e a materiais fornecidos pela junta de freguesia local. Contudo, na esmagadora maioria das vezes estas ajudas não são mensuradas nem administrativamente contabilizadas. De igual modo, por falta de elementos não foram contabilizadas as cedências de horas de máquinas, bem como, pequenas doações de materiais de construção civil como sejam, cubos de granito para pavimentações, tubos para drenagem de águas pluviais ou residuais, ou ainda outros materiais de construção envolvidos em pequenas obras de menor valor.

¹⁵ Auto de medição – Conjunto de documentos que permite aferir e verificar a boa execução dos trabalhos realizados.

No que concerne à cor política dos seis municípios e das respetivas 170 freguesias, a informação foi conseguida através da consulta direta às publicações oficiais dos resultados eleitorais obtidos para as eleições autárquicas e publicados no sítio da página oficial da Comissão Nacional de Eleições (CNE). Também, de modo idêntico, procedemos no tocante aos dados relativos às áreas e aos habitantes dos municípios e das freguesias, mediante a consulta à página oficial do Instituto Nacional de Estatística (INE) com base nos dados obtidos a partir do registo censitário de 2011.

4.7 - TRATAMENTO ESTATÍSTICO

Com esta secção do trabalho pretendemos ilustrar de que forma executamos a análise dos dados e levamos a efeito o seu tratamento estatístico. É importante fazê-lo na medida em que existe um grande número de possibilidades para o realizar. Na verdade, a grande maioria das análises estatísticas serve para estudar a relação existente entre duas ou mais variáveis procurando estabelecer ou descortinar, entre elas, uma associação com significância estatística. No caso presente, é nosso entendimento que as regressões lineares constituem a melhor forma de estimar a eventual existência de possíveis associações e influências entre variáveis. Tal escolha deve-se ao facto de as regressões serem o método estatístico que melhor permite estabelecer relações entre variáveis dependentes (no caso valores monetários) e as variáveis explicativas também chamadas independentes, preditoras ou regressoras (Marques 2000; Rodrigues 2012), como são o caso das variáveis relacionadas com o alinhamento político em função da afinidade partidária existente entre os executivos municipais e das respetivas juntas de freguesia.

Para além de fazermos uso de uma estratégia de tratamento dos dados e de análise estatística com recurso a testes e a modelos de regressão linear com o objetivo fundamental de aferir se porventura existem, ou não, indícios que possam apontar para uma influência resultante do alinhamento político. Suscetível de se poder traduzir em práticas de discriminação positiva ou negativa, em função da afiliação política das juntas de freguesia. Também não descuramos a possibilidade de traduzirmos e caracterizarmos um pouco mais, os dados mais genéricos e mais emblemáticos referentes às 170 freguesias através do recurso à chamada estatística descritiva.

Assim, considerando que não é possível representar e comentar todas as observações ou valores presentes nos acordos e nos contratos para totalidade das 170 freguesias socorremo-nos de algumas medidas gerais mais representativas do conjunto. De entre estas, destacam-se as afirmadas pelos valores

de tendência central plasmados na Média e na Mediana, bem como pelas medidas de dispersão como o Desvio Padrão e de amplitude, como sejam os valores Máximo e Mínimo. No seu conjunto, estes valores representam uma espécie de medidas resumo que nos permitem caracterizar os dados e desta forma, traduzir de modo mais simples e objetivo uma ideia da globalidade dos valores e resultados encontrados.

Em seguida, partimos para uma análise complementar mais robusta através da análise comparativa das médias dos valores transferidos para as freguesias alinhadas com o respetivo município, com a média das verbas transferidas para as restantes freguesias que não se encontram politicamente alinhadas com o município (freguesias independentes ou afetas à oposição). Com a finalidade de verificarmos se as eventuais diferenças são estatisticamente significativas. Para alcançarmos esse objetivo, cuidamos de **realizar um teste à significância das médias**, mediante a utilização de um **Teste t** para os dois conjuntos de freguesias, em ambas as tipologias de delegação de competências. Esta metodologia aplica-se sempre que se pretende comparar as médias de uma variável quantitativa (no caso presente – valores monetários) em dois grupos diferentes de sujeitos.

No entanto, conforme sabemos, também existem outras variáveis como **o número de habitantes, a dimensão, ou até a tipologia da Freguesia** (urbana ou rural) que em certa medida, podem contribuir para explicar hipotéticas diferenças encontradas no Teste t. Por essa razão, não nos ficamos pela análise mais simples de comparação das médias e empreendemos uma análise ainda mais interessante e robusta, envolvendo também estas últimas variáveis. Deste modo, a fim de executarmos a análise e aferição de todas essas variáveis no tratamento de uma possível influência do alinhamento político na delegação de competências utilizamos um modelo de regressão linear estimado pelo método de mínimos quadrados (Ordinary Least Squares, OLS), visto que se trata de uma variável contínua dependente, valores monetários, quer no caso dos contratos interadministrativos, quer nos acordos de execução.

Sem pretensões a uma definição mais formal, sempre se dirá que o modelo OLS procura, através da otimização matemática, encontrar o melhor ajustamento para um conjunto de dados. Para isso, minimiza a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados, sendo tais diferenças designadas por resíduos (erros), cuja formulação genérica é apresentada seguinte forma:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_i X_i + \varepsilon_i$$

Em que:

Como Y_i temos a **Variável Dependente** – Logaritmo do valor dos acordos de execução ou dos contratos interadministrativos;

β_0 exprime o valor de uma constante que não depende de X_i ;

β_i exprime o valor estimado da variação de Y decorrente de uma variação de X_i ;

i representa cada uma das observações da base de dados;

ε_i exprime o valor do erro (desvio ou resíduo) de características eminentemente aleatórias que não é explicado pelo modelo;

X_i temos a **Variável Independente** – Alinhamento Ideológico medido através de uma variável dicotômica que assume valor 1 quando a ideologia do município e da freguesia são a mesma, e assume o valor 0 nos restantes casos. Também especificamos a natureza do alinhamento através da criação de duas variáveis dicotômicas alternativas:

Alinhamento à Direita - assume valor 1 quando há um alinhamento da ideologia centro-direita entre município e freguesia e assume valor 0 nos restantes casos;

Alinhamento à Esquerda - assume valor 1 quando há um alinhamento da ideologia centro-esquerda entre município e freguesia e assume valor 0 nos restantes casos.

No que respeita às especificações dos alinhamentos ideológicos com os movimentos de cidadãos independentes, procedemos da seguinte forma:

Municípios Direita com Freguesias Independentes - assume o valor 1 quando o executivo municipal for de direita com um executivo de freguesia independente e o valor 0 para os restantes casos;

Municípios Esquerda com Freguesias Independentes - assume o valor 1 quando o executivo municipal for de esquerda com um executivo de freguesia independente e o valor 0 para os restantes casos;

Ainda em X_i temos também as **Variáveis de Controlo** como sejam; a área, a população, e a tipologia das freguesias – as quais, mormente pela sua importância explicativa (ver motivos previamente invocados no ponto 4.5 – Operacionalização das variáveis e indicadores) devem, igualmente, ser tidas em conta nesta análise.

Em suma, procuramos investigar a influência no comportamento em função do alinhamento político dos executivos municipais com os das freguesias. Mas procuramos igualmente, descortinar se existem diferenças conforme essa influência seja protagonizado pela ala de centro-direita, ou pela ala de centro-esquerda do espectro político. Fazemos notar que estas são as variáveis independentes do

modelo, as quais são conhecidas e não variam em função de qualquer outra circunstância, contrariamente às variáveis dependentes (valores monetários) resultantes dos acordos ou dos contratos. Esta última análise é deveras interessante na medida em que, no caso em presença, temos um número manifestamente equipendente no que respeita aos municípios (3 de esquerda e 3 de direita) e também quase equilibrado no que respeita às freguesias (65 de esquerda e 71 de direita). Pese embora, destas 136 freguesias, apenas 83, estejam emparelhadas ou alinhadas, conforme teremos ocasião de observar aquando da discussão dos resultados. Por outro lado, esta tipologia de análise com recurso às regressões, permite ainda, observar o comportamento seguido pelos municípios perante as restantes 34 freguesias independentes.

A terminar e, para concluirmos esta extensa lista de averiguação estatística, fomos um pouco mais longe e procuramos igualmente investigar o comportamento decorrente do efeito de ciclo eleitoral ao longo dos quatro anos que compõem o mandato autárquico (2014 até 2017). Objetivamente procuramos avaliar em que medida, ou de que forma, a existência desse eventual efeito do ciclo eleitoral (estudado por autores como; Veiga e Veiga em 2005 e 2014) influencia o valor das verbas relativas aos acordos de execução e aos contratos interadministrativos transferidos para as freguesias no decurso do mandato.

Para almejarmos esse objetivo, cuidamos de realizar uma estimação estatística com recurso à Regressão com Dados em Pannel:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_i X_{it} + Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

Em que as diferenças fundamentais face às anteriores residem na expressão dos dados para cada um dos anos em análise, assim:

Como Y_{it} temos a **Variável Dependente** – Logaritmo do valor dos Acordos de Execução ou dos Contratos Interadministrativos em cada ano, para cada Freguesia;

β_0 exprime o valor de uma constante que não depende de X ;

β_{it} exprime o valor estimado da variação de Y decorrente de uma variação de X ;

it representa cada uma das observações em cada um dos anos;

ε_{it} exprime o valor do erro (desvio ou resíduo) de características eminentemente aleatórias que não é explicado pelo modelo para cada um dos anos em análise;

X_i temos a **Variável Independente** – Alinhamento Ideológico medido através de uma variável dicotômica que assume valor 1 quando a ideologia do município e da freguesia são a mesma e assume o valor 0 nos restantes casos. Também especificamos a natureza do alinhamento através da criação de duas variáveis dicotômicas alternativas:

Alinhamento à Direita - assume valor 1 quando há um alinhamento da ideologia centro-direita entre município e freguesia e assume valor 0 nos restantes casos;

Alinhamento à Esquerda - assume valor 1 quando há um alinhamento da ideologia centro-esquerda entre o município e freguesia e assume valor 0 nos restantes casos;

No que respeita às especificações dos alinhamentos ideológicos com os movimentos de cidadãos independentes, procedemos da seguinte forma:

Municípios Direita com Freguesias Independentes - assume o valor 1 quando o executivo municipal for de direita com um executivo de freguesia independente e o valor 0 para os restantes casos;

De modo análogo, teremos o valor 1 se o executivo municipal for de esquerda com um executivo de freguesia independente, sendo o valor 0 nos restantes casos.

No tocante às especificações relativas ao ciclo eleitoral, procedemos da seguinte forma:

Ciclo Eleitoral - assume o valor 1 no ano das eleições ou no ano anterior e o valor de 0 para os restantes casos

Z_{it} Exprime o valor das variáveis que permanecem fixas e não variam em função do tempo da análise, como por exemplo; a área, a população, ou a tipologia das freguesias.

Esta forma de estimação faz igualmente uso de modelos econométricos com dados em painel tendo a vantagem de providenciar informação dinâmica relativa a diferentes observações ao longo de um determinado período temporal. Para efeito desta análise, usamos a estimação com efeitos aleatórios (*random effects*). Adicionalmente, estes estudos envolvendo amostras provenientes de uma base de dados longitudinais (colhidos ao longo de um determinado período) facilitam uma análise mais eficiente das dinâmicas de ajustamento que lhe estão subjacentes, visto que os estudos de análise seccionais, ao não contemplarem a possibilidade da realidade de suporte ser dinâmica, transmitem muitas vezes uma falsa ideia de estabilidade. Assim, a utilização de dados em painel permite conjugar a observação da

diversidade de comportamentos das unidades em análise, com a existência de dinâmicas de ajustamento numa série temporal (Marques 2000).

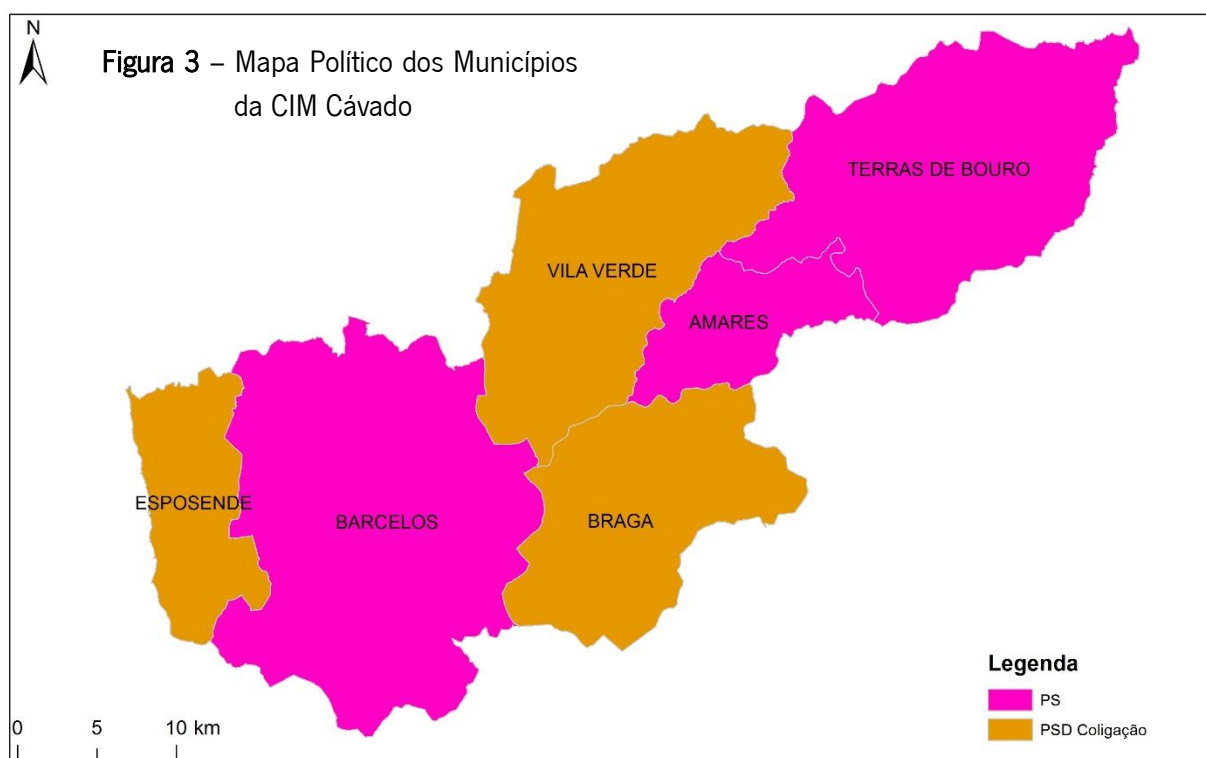
Em termos práticos, nesta análise longitudinal, o alinhamento político das freguesias é realizado estimando o seu comportamento através da utilização de um modelo em painel no qual a variável relativa ao alinhamento político é tratada como uma variável dicotómica binária (0 ou 1) para representar as duas categorias possíveis para o alinhamento político. Note-se que esta forma de estimação usando modelos de regressão segundo Greene (1997) não é mais do que a estimação por OLS transformado na sua estimação sob a forma de desvios em relação à média pelo Teorema de Frisch-Waugh.

CAPÍTULO V – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 – RESULTADOS PRELIMINARES

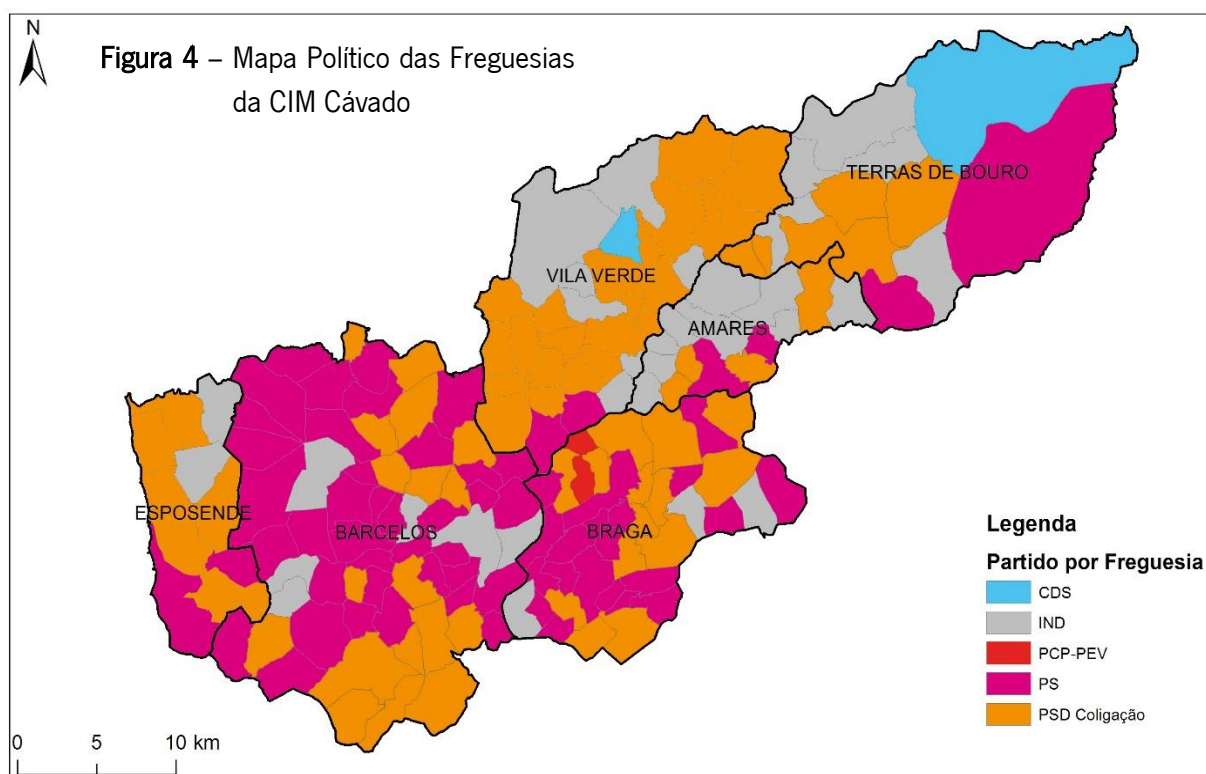
Antes de nos debruçarmos na discussão acerca dos principais resultados e indicadores provenientes do tratamento estatístico, importa igualmente sistematizar os resultados no que concerne ao alinhamento político partidário que emerge da análise e consulta à base de dados procedente da CNE para os resultados eleitorais autárquicos, presentes nos 6 municípios e nas 170 freguesias integradas no estudo. Com efeito, torna-se relevante avaliar e elucidar em que medida esse alinhamento político ou ideológico surte devidamente equilibrado ou distorcido. Isto é, avaliar em que dimensão, o mesmo, propende em demasia para algum dos lados do xadrez partidário, podendo daí sobrevir um enviesamento das questões que nos propomos abordar.

No tocante aos municípios, a questão é relativamente simples, pois verifica-se a existência de um equilíbrio. Temos por um lado, três deles afetos ao centro esquerda: Amares, Barcelos e Terras de Bouro. E, no lado oposto, temos igualmente, o mesmo número: Braga, Esposende e Vila Verde, afetos à ala do centro direita do espectro político nacional. Conforme fica patente na imagem da Figura 3.



Elaboração própria, a partir de: <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013> com Sistema QGIS 3.12.0 SIG Open Source e CAOP

No que tange às freguesias temos uma paisagem marcada por uma realidade bem mais diversificada e distinta, conforme se pode apurar pela observação do mapa político das 170 freguesias que compõem a CIM Cávado. Exibidas na imagem da Figura 4, e sistematizadas na Tabela 3 (infra).



Elaboração própria, a partir de: <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013> com sistema QGIS 3.12.0 SIG Open Source e CAOP

Tabela 3 - Distribuição das Freguesias por Partido Político e por Município						
Partidos Municípios	PS	PSD + Coligações	CDS-PP	PCP/PEV	IND	TOTAL
Amares	2	4	0	0	10	16
Barcelos	37	18	0	0	6	61
Braga	19	14	0	1	3	37
Esposende	2	5	0	0	2	9
Terras de Bouro	2	5	1	0	6	14
Vila Verde	2	23	1	0	7	33
TOTAL	64	69	2	1	34	170

Elaboração própria, a partir de <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013>

O PSD, isoladamente, ou em coligação, surge na frente com a governação de 69 juntas de freguesia, seguido muito de perto pelo PS com 64 Juntas. Depois, muito mais abaixo, surge o CDS com duas juntas de freguesia e a coligação PCP-PEV com apenas uma junta de freguesia. Tais resultados de certa forma espelham, em grande medida, a polarização vivida a nível nacional com a repartição de poder a centrar-se também, sobretudo, nos dois grandes partidos com maior expressão a nível nacional o PSD e o PS. Ainda uma nota interessante reside no facto de existirem 34 das 170 juntas de freguesia a serem governadas por listas de cidadãos independentes (20% do total).

Por conseguinte, analisando a questão com maior acuidade, no que respeita ao alinhamento ideológico (questão de interesse fundamental) constata-se que o número de executivos das freguesias alinhados e não alinhados com os municípios é muito próximo e divergem apenas por quatro freguesias. Deste modo, existem 83 executivos das juntas de freguesia (representando cerca de 48,8%) que estão politicamente alinhadas com os executivos municipais. As restantes 87 juntas (representando aproximadamente 51,2%) constituem juntas de freguesia que não estão alinhadas partidariamente, visto que estão conotadas com as cores políticas da oposição ou então, assumem-se como independentes. Portanto, não são politicamente alinhadas com os respetivos executivos municipais.

Explorando mais detalhadamente a questão dos alinhamentos ideológicos, podemos verificar pela Tabela 4 que, para além do equilíbrio na dualidade entre as freguesias alinhadas e não alinhadas, existe novamente um acaso feliz de equilíbrio, em termos do alinhamento centro esquerda versus centro direita, com 41 e 42 freguesias, representando neste caso 49,4% e 50,6% respetivamente.

Tabela 4 - Distribuição das Freguesias em Função do Alinhamento Ideológico				
Municípios	Nº Freguesias por Município	Nº Freguesias Não Alinhadas	Nº Freguesias Alinhadas	Alinhamento Σ Esq. e Dir.
Amares	16	14	2	Alinhamento Centro Esquerda Σ 41 - 49,4%
Barcelos	61	24	37	
Terras de Bouro	14	12	2	
Braga	37	23	14	Alinhamento Centro Direita Σ 42 - 50,6%
Esposende	9	4	5	
Vila Verde	33	10	23	
TOTAIS	170	87 (51,2%)	83 (48,8%)	

Fonte: Elaboração própria, a partir de: <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013>

5.2 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Ao observarmos os valores provenientes da estatística descritiva, relativos ao tratamento das transferências de verbas ocorridos ao longo do mandato para as 170 freguesias integradas na CIM do Cávado (ver Tabela 5 infra). Os resultados, espelham um **considerável grau de heterogeneidade na distribuição das verbas pelas Freguesias**. Assim, conforme referimos atrás, se em termos geográficos as palavras variedade e diversidade são características bem vincadas desta comunidade, também em termos financeiros, particularmente no que reporta à delegação de competências, os mesmos termos se aplicam com idêntica propriedade.

Tabela 5 - Resultados da Estatística Descritiva

VARIÁVEIS	Nº Obs.	Média	Mediana	Desv.Padrão	Mínimo	Máximo	Tot.Absoluto	Tot.Relativo
A.Execução	170	210 519,70 €	187 102,00 €	178 069,50 €	13 657,00 €	1 020 908,00 €	35 788 349,44 €	44,97%
C.Int.Admin.	170	257 524,98 €	178 690,71 €	269 612,90 €	6 458,99 €	1 552 477,12 €	43 779 246,27 €	55,03%
População	170	2 412,75	1 400,00	3 462,96	162,00	29 642,00	410 169,00	
ÁreaFreg.Km2	170	7,33	5,41	8,51	1,25	77,82	1245,79	
T.ContaCorrente	170	468 044,68	404 473,08	380 665,54	41 555,20	2 210 159,48	79 567 595,71 €	100,00%

Fonte: Elaboração própria

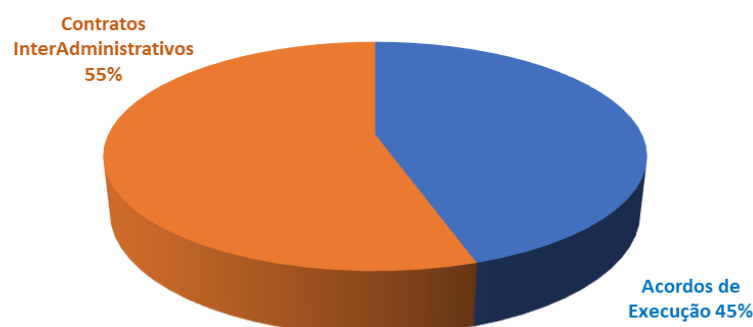
Então vejamos, em termos globais, constata-se que os seis municípios, ao longo dos quatro anos do mandato, transferiram para as respetivas Freguesias um montante global muito próximo dos 80 milhões de euros, mais precisamente **79 567 595,71 Euros**.

Começando pela análise às **médias**¹⁶ verificamos que ela é mais elevada no caso dos contratos interadministrativos com 257 524,98 Euros/freguesia contra os 210 519,70 Euros/freguesia encontrados nos acordos de execução, o que em termos relativos representa **mais 22,32 %**. Esse facto reflete, essencialmente, a circunstância destes contratos gozarem da maior fatia das verbas transferidas para as freguesias com 43 779 246,27 Euros (representando **55.03% do montante global** das verbas)

¹⁶ **Média** – É o indicador mais importante das medidas de tendência central e obtém-se através da soma de todos os valores dividido pelo número de observações. No entanto, por vezes, tem o defeito de ser muito influenciada por valores demasiado grandes, ou por valores demasiadamente pequenos, ou seja, por valores atípicos e dispersos, os chamados "outliers".

ao passo que os chamados acordos de execução se quedam pelos 35 788 349,44 Euros (representando apenas 44,97% das verbas totais).

Figura 5 - Repartição Global das Verbas Transferidas



Fonte: Elaboração própria

Por sua vez, no tocante à análise da **mediana**¹⁷ verifica-se que, em ambos os casos, ela é inferior à média, ora isto significa que está graficamente situada à esquerda da média e a curva de distribuição das observações não é totalmente simétrica. Contudo, confirma-se que ela é relativamente mais próxima da média no caso dos acordos de execução, diferindo em cerca de 23 mil euros (-11,12%). Porém, no caso dos contratos interadministrativos essa diferença acentua-se substancialmente, cifrando-se em cerca de 80 mil euros, o que representa uma diferença de quase um terço (-30,61%). Ora, como a mediana representa o valor do meio, e se encontra muito mais próxima da média no caso dos acordos de execução, tal significa que a sua curva da distribuição é mais simétrica para os acordos de execução do que para os contratos interadministrativos negociados entre os executivos municipais e das freguesias.

Outra constatação tão importante quanto esta evidência, é aquela que resulta da **comparação da média com o desvio padrão**¹⁸. Sendo dois dos mais importantes indicadores para a caracterização dos resultados verificamos que, o desvio padrão é bastante elevado em ambos os casos. Todavia, volta a ser mais relevante no caso dos contratos interadministrativos pois, contrariamente ao que sucede nos acordos de execução, ele é até superior à média. Tal significa que, neste caso, **existe uma ampla gama de dispersão de valores**. Ou seja, as observações realizadas estão muito aquém, ou então, vão muito

¹⁷ **Mediana** – É o valor que divide em partes iguais as observações da variável em apreço. Logo, quanto mais próxima a mediana se encontrar da média, mais simétrica será a curva de distribuição dos valores observados.

¹⁸ **Desvio Padrão** – É o que representa a medida de dispersão em torno da média e obtém-se pela raiz quadrada da variância. Na prática ele mede a dispersão que as observações possuem face à média global dos valores encontrados. Logo, quanto maior for o desvio padrão menor será a consistência do valor apresentado pela média.

para além daquilo que o valor médio deixa transparecer. Portanto, os valores encontrados para a média, mediana e desvio padrão, apontam todos no sentido da existência de uma maior heterogeneidade e dispersão de valores no caso dos contratos interadministrativos.

A constatação anteriormente realizada também é suportada pelos valores **mínimo e máximo** patenteados nas duas tipologias de delegação de competências. Aqui, mais uma vez, se verifica que no caso dos contratos interadministrativos a amplitude de valores é muito maior. Pelo que o range de dispersão das observações é concordante com a fundamentação entretanto efetuada, cimentando a ideia de que, no caso dos contratos interadministrativos, a dispersão dos valores traduz uma maior assimetria na curva das verbas transferidas para as freguesias.

É importante notar que as verbas correspondentes aos contratos interadministrativos, em boa parte dos casos, ultrapassam as verbas provenientes dos acordos de execução. Tal circunstância, sucede em 99 das 170 freguesias estudadas, ou seja, **em 58,23% dos casos**. Este facto quando considerado isoladamente talvez não possua qualquer relevância. No entanto, convém lembrar que os contratos interadministrativos possuem um campo de ação mais desprendido das apeias legais sendo totalmente livres nas matérias a abranger e nas despesas envolvidas, ao passo que os acordos de execução têm um campo de abrangência muito mais fechado no âmbito da sua ação, visto que as matérias neles abrangidas estão claramente tipificadas na lei. Além disso, a sua assunção, envolve ambos os órgãos detentores dos poderes deliberativo e executivo das edilidades intervenientes. Circunstância que os torna economicamente mais homogêneos, mas politicamente mais difíceis de concretizar.

Em suma, podemos afirmar que na delegação de competências dos municípios para as respetivas freguesias existe uma **maior apetência para a celebração de contratos interadministrativos em detrimento dos acordos de execução**. E, por outro lado, também tudo aponta no sentido de que a curva da **distribuição de valores seja mais assimétrica e heterogênea no caso dos contratos interadministrativos** do que nos acordos de execução. Ora, esta preferência pela celebração dos contratos interadministrativos possuidores de um âmbito de ação muito mais aberto, com um alcance bem mais livre em termos de competências funcionais, aos quais se soma ainda a circunstância da sua aprovação passar unicamente pelo órgão executivo. Visto que a lei, na esmagadora maioria dos casos não exige a aprovação e controlo deliberativo das respetivas assembleias (tudo dependendo dos montantes e das matérias nele envolvidos), deixa-nos um pouco expectantes no que concerne a eventuais práticas de arbitrariedade, quer elas sejam práticas de favorecimento, quer sejam de discriminação negativa.

5.3 – RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO t-TESTE

Em face dos resultados anteriormente verificados importa agora testá-los a fim de averiguar se a dispersão de dados encontrada nos acordos de execução e nos contratos interadministrativos resulta de um mero acaso, ou se essa diferença se reflete na média dos montantes atribuídas às freguesias politicamente alinhadas quando comparadas com as freguesias politicamente não alinhadas (como é o caso daquelas pertencentes aos partidos da oposição, ou lideradas por grupos de independentes).

Para prosseguir esse objetivo realizamos um teste à significância das médias, mediante a utilização de um t-Teste para os dois conjuntos de delegação de competências (acordos e contratos). Na Tabela 6, podemos visualizar, primeiramente, o resultado da **aplicação do t-Teste aos acordos de execução**.

Tabela 6 - Resultados da Aplicação do t-Teste aos Acordos de Execução						
Grupo	Nº Obs	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	[95% Conf. Interval]	
Não Alinhadas (0)	87	11.87540	0.0985854	0.919543	11.67942	12.07139
Alinhadas (1)	83	11.89637	0.1052151	0.9585552	11.68706	12.10568
Combined	170	11.88564	0.0717929	0.9360646	11.74391	12.02737
Diff		-0.020966	0.1440433		-0.3053341	0.2634021
t = -0.1456			Pr (T < t) = 0.4422			

Fonte: Elaboração própria

Conforme é possível verificar, a diferença obtida pela aplicação do t-Teste a ambas as médias é muito reduzida (-0.02966). Nesta análise constatamos que para o caso dos Acordos de Execução devemos manter a hipótese nula ($H_0: \mu_1 = \mu_2$) visto que $T < t = 0.4422$, logo $> \alpha = 0,05$, portanto, **não há diferenças estatisticamente significativas**. Temos assim que, no caso dos acordos de execução e com um intervalo de confiança a 95%, **a diferença de médias verificada entre as freguesias politicamente alinhadas não é estatisticamente significativa face à comparação com as freguesias politicamente não alinhadas**.

Todavia, no tocante às verbas consignadas aos **Contratos Interadministrativos**, conforme podemos visualizar na Tabela 7, os resultados encontrados pela aplicação do t-Teste projetam valores substancialmente diferentes.

Tabela 7 - Resultados da Aplicação do t-Teste aos Contratos Interadministrativos						
Grupo	Nº Obs	Média	Erro Padrão	Desvio Padrão	[95% Conf. Interval]	
Não Alinhadas (0)	87	11.77155	0.1257793	1.173191	11.52151	12.02159
Alinhadas (1)	83	12.13587	0.1072235	0.976852	11.92257	12.34917
Combined	170	11.94942	0.0839036	1.09397	11.78379	12.11506
Diff		-0.3643203	0.1659895		-0.6920144	-0.0366262
t = -2.1948			Pr (T < t) = 0.0148			

Fonte: Elaboração própria

Neste caso a diferença obtida pela aplicação do t-Teste a ambos os conjuntos de freguesias a diferença cifra-se em -0.3643203, com efeito, nesta análise verifica-se que $T < t = 0.0148$, logo $\alpha = 0,05$ o que significa que $\mu_1 \neq \mu_2$ pelo que, em consequência, devemos rejeitar a hipótese nula e prosseguir com uma hipótese alternativa ($H_1: \mu_1 \neq \mu_2$) e constatar com um intervalo de confiança de 95% que, para o caso dos contratos Interadministrativos, **há diferenças estatisticamente significativas entre as médias das freguesias politicamente alinhadas face à média das freguesias não alinhadas.**

Em certa medida, estes resultados vêm apoiar o argumentário de João Bilhim (2004) de que em política «não há almoços grátis» nada se faz, nada se realiza, sem um propósito que não traga um provento que possa ser disfarçado no utilitarismo eleitoral. Estes resultados surgidos nos contratos interadministrativos (porque celebrados com maior grau de liberalidade) servem de sustentação, conforme salientado na revisão bibliográfica, a alguns autores que tendem a considerar que em política ninguém atua de forma puramente generosa. Ou melhor, a pretensa generosidade maquilha, esconde e oculta uma outra realidade: *“...a obsessão por vencer eleições, por retirar o máximo proveito com o menor custo”*. Por isso, a burocracia da governação local é montada para que *“quem governa tire o máximo partido dos bens em presença.”* (Bilhim 2004 pp 37).

Na esteira deste pensamento, Marco Migueis (2013) através da realização de um estudo econométrico sobre a realidade portuguesa utilizando dados financeiros dos municípios portugueses

entre 1992–2005, testa igualmente a hipótese partidária de que a administração central transfere mais fundos para os círculos eleitorais onde o partido no poder goza de um apoio mais significativo. O autor conclui que a possibilidade do alinhamento político entre os governos nacionais e locais **aumenta em cerca de 19% as transferências de fundos** (não abrangidos por fórmulas distributivas) **para os municípios politicamente alinhados**. No seu artigo, este autor explica este comportamento com a hipótese de que os políticos do governo central não estão simplesmente a tentar recompensar os votantes das zonas onde recebem um apoio mais significativo. Mas, simultaneamente, tendem a financiar as áreas onde têm um maior controlo político local como forma de garantir que os líderes locais também mantêm a sua lealdade e se sentem motivados para ajudar a alcançar os objetivos do seu partido ao nível nacional. A transferência de fundos para governos locais alinhados pode aumentar a gratidão dos líderes locais de duas formas: o controlo de mais fundos pode ajudar os líderes locais a serem reeleitos e o dinheiro extra permite-lhes realizar mais obra para os seus apoiantes (Migueis 2013).

A teoria explicativa assenta no facto de que a lealdade do partido local e respetivos líderes podem ser muito importantes para garantir que os líderes dos partidos nacionais sejam reconduzidos nas suas funções. Para além disso, os líderes partidários locais motivados constituem um trunfo acrescido no esforço de campanha para as eleições nacionais (Migueis 2013). Respeitadas as devidas distâncias e com um pouco de liberdade que nos é permitida pelo uso da analogia, poderemos sempre equacionar a possibilidade do mesmo argumento poder ter o eventual acolhimento relativamente às estratégias locais definidas entre os presidentes de câmara e os presidentes de junta.

5.4 – RESULTADOS DA APLICAÇÃO DO MODELO OLS

A verificação mediante a comprovação estatística é deveras importante para avaliar a existência de eventuais diferenças no tratamento dado às freguesias relativamente aos dois conjuntos de delegação de competências. Cumulativamente, os testes permitem ainda comprovar se existem, ou não, indícios de um tratamento arbitrário que possa ser apontado como favorável, ou prejudicial, às freguesias pertencentes a determinada cor política. Todavia, conforme também ficou assinalado no capítulo precedente é também imperioso que se tomem em consideração outros fatores, ou variáveis, que não podem ser ignoradas pelo seu contributo neste jogo de distribuição de forças que atuam e exercem influência no curso da ação política.

Assim, conforme delineado na metodologia, para além das análises mais simples (baseadas unicamente nos testes de médias relativas aos alinhamentos partidários), importa que se possam considerar, ainda, o efeito de algumas outras variáveis de controlo que vão para além da cor política, designadamente, o número de habitantes da freguesia, a área dimensional da freguesia e ainda o seu cariz urbano ou rural, que impõe forçosamente necessidades diferentes consoante os casos.

Para dar corpo a esse eventual jogo protagonizado por outras variáveis na possível influência da distribuição dos montantes monetários envolvidos na delegação de competências para as freguesias, utilizamos um **modelo econométrico OLS de regressão linear** para aquilatar a influência no alinhamento partidário. Os resultados da aplicação do modelo OLS para o alinhamento partidário encontram-se presentes na **Tabela 8**.

Tabela 8 - Resultados da aplicação do Modelo OLS ao Alinhamento Partidário		
VARIÁVEIS	Acordos de Execução	Contratos Interadministrativos
Alinhamento Partidário	-0.312** (0.141)	0.136 (0.178)
Mun.Esquer_Freg.Indep.	-0.266 (0.166)	-0.382 (0.271)
Mun.Direita_Freg.Indep.	-0.593*** (0.214)	0.115 (0.286)
População Freguesia	0.638*** (0.156)	0.585*** (0.126)
Área Freguesia/Km2	-0.00351 (0.00470)	0.00419 (0.00475)
Freguesia Urbana	-0.312** (0.133)	0.0358 (0.186)
Constante	7.574*** (1.087)	7.600*** (0.846)
Observações	170	170
R-squared	0.294	0.289
F	4.721	9.674
Prob > F	0.000185	4.20e-09
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fonte: Elaboração própria

Através de uma rápida análise aos resultados decorrentes da aplicação do modelo OLS ao alinhamento partidário saltam à vista o valor negativo de dois dos coeficientes logarítmicos relacionados com os acordos de execução. Desde logo, aquele diretamente relacionado com o caso do alinhamento partidário (**-0,312**), bem como o outro, relacionado com o caso dos municípios de direita na sua interação com as freguesias lideradas por grupos de cidadãos independentes (**-0,593**).

No primeiro caso, tal resultado significa, genericamente, que **o alinhamento partidário se salda por um impacto negativo para o caso dos acordos de execução**. Deste modo, conforme anteriormente havia sido predito pelos resultados obtidos no t-Teste (ver tabela 5) podemos, com um intervalo de confiança de 95%, afirmar que as freguesias politicamente alinhadas não retiram daí qualquer vantagem, sendo até prejudicadas por esse alinhamento. No segundo caso é possível alvitrar que **esse impacto negativo, globalmente considerado para os acordos de execução, deve-se fundamentalmente à relação estabelecida entre os municípios de direita com as freguesias independentes**, sucedendo que, neste caso, essa associação pode ser feita com um intervalo de confiança de 99%. Mais adiante verificaremos se esta associação é reconfirmada quando desdobrarmos esta análise em função do alinhamento ideológico dos respetivos municípios, quer este seja protagonizado pela ala direita, ou pela ala esquerda do espectro político.

Por outro lado, no que concerne às variáveis de controlo, verifica-se também que existe um impacto negativo relativamente aos acordos de execução aplicável ao caso das freguesias urbanas. Mas, contrariamente, constata-se uma **associação fortemente positiva no que concerne à variável População** em ambas as formas de delegação de competências. Tal resultado significa que, o aumento da população se traduz num efeito positivo direto no valor das verbas transferidas, quer relativamente aos acordos de execução, quer relativamente aos contratos interadministrativos. Importa, ainda, destacar que esta associação é realizada com um intervalo de confiança de 99%. Esta última associação verificada com a variável população é facilmente explicável na medida em que aparenta ser mais popular, tornando-se também mais vantajosa e mais fácil de justificar politicamente. Como facilmente se compreende, a resolução de um problema que afete um maior número de cidadãos (com a mesma verba) terá um melhor rácio em termos do custo/benefício. Daí que, por norma, a decisão política tenha em consideração o efeito de escala para procurar resolver problemas ao maior número possível de cidadãos.

Para além desta análise genérica ao alinhamento político, atentemos em seguida, como se comportam os montantes das verbas associadas a estas duas tipologias de delegação de competências

em função do alinhamento ideológico (ala direita ou esquerda) do espectro político. Os resultados dessa inquirição encontram-se apresentados de seguida na **Tabela 9**.

Tabela 9 - Resultados da aplicação do Modelo OLS ao Alinhamento Ideológico (Esquerda vs Direita)		
VARIÁVEIS	Acordos de Execução	Contratos Interadministrativos
Alinhamento_Esquerda	0.255** (0.122)	0.328* (0.179)
Alinhamento_Direita	-0.839*** (0.175)	-0.0416 (0.214)
Mun.Esquer_Freg.Indep.	-0.235 (0.160)	-0.372 (0.272)
Mun.Direita_Freg.Indep.	-0.588*** (0.212)	0.116 (0.288)
População Freguesia	0.644*** (0.139)	0.587*** (0.124)
Área Freguesia/Km2	-0.00484 (0.00605)	0.00374 (0.00423)
Freguesia Urbana	-0.222* (0.131)	0.0664 (0.190)
Constante	7.500*** (0.960)	7.576*** (0.837)
Observations	170	170
R-squared	0.459	0.302
F	25.64	9.043
Prob>F	0.000	0.000
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fonte: Elaboração própria

Ao analisarmos os **resultados do Alinhamento Ideológico** verificamos que, genericamente, eles são consistentes com os resultados anteriores e, portanto, em certa medida, vêm robustecer o quadro de resultados anteriormente patenteado. Isto é, mantém-se uma associação com impacto negativo para os acordos de execução celebrados entre os municípios e as freguesias alinhadas à direita (**-0,839**), bem como também se confirma o impacto negativo na relação entre os municípios de direita com as freguesias independentes (**-0,588**). Porém, no tocante à relação entre os municípios de esquerda e as freguesias da mesma cor política verifica-se um alinhamento conforme a hipótese central deste trabalho, para ambas as tipologias de delegação de competências. No tocante às variáveis de controlo População

e Freguesias Urbanas, comportam-se da mesma maneira, pelo que também são consistentes no seu desempenho e vêm fortalecer a discussão tida anteriormente.

Todavia, a grande novidade nestes resultados reside no **aparecimento de um impacto positivo no tocante aos acordos de execução e aos contratos interadministrativos celebrados entre os municípios afetos à esquerda com as freguesias que se encontrem politicamente alinhadas (+0,255 e +0,328)** para um intervalo de confiança de 95% e 90%, respetivamente.

5.5 – RESULTADOS DA ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL

Antes de nos debruçarmos sobre a estimação estatística com recurso à Análise de Dados em Painel – um estudo que envolve as freguesias dispostas numa base longitudinal de dados (colhidos ao longo de um determinado período tempo) no caso presente, os quatro anos do mandato situados entre 2014 até 2017 – importa reter um pouco da nossa atenção com alguns dados relativos e absolutos, desagregados por cada um dos anos, referentes às duas tipologias de delegação de competências. Esses dados encontram-se refletidos na Tabela 10.

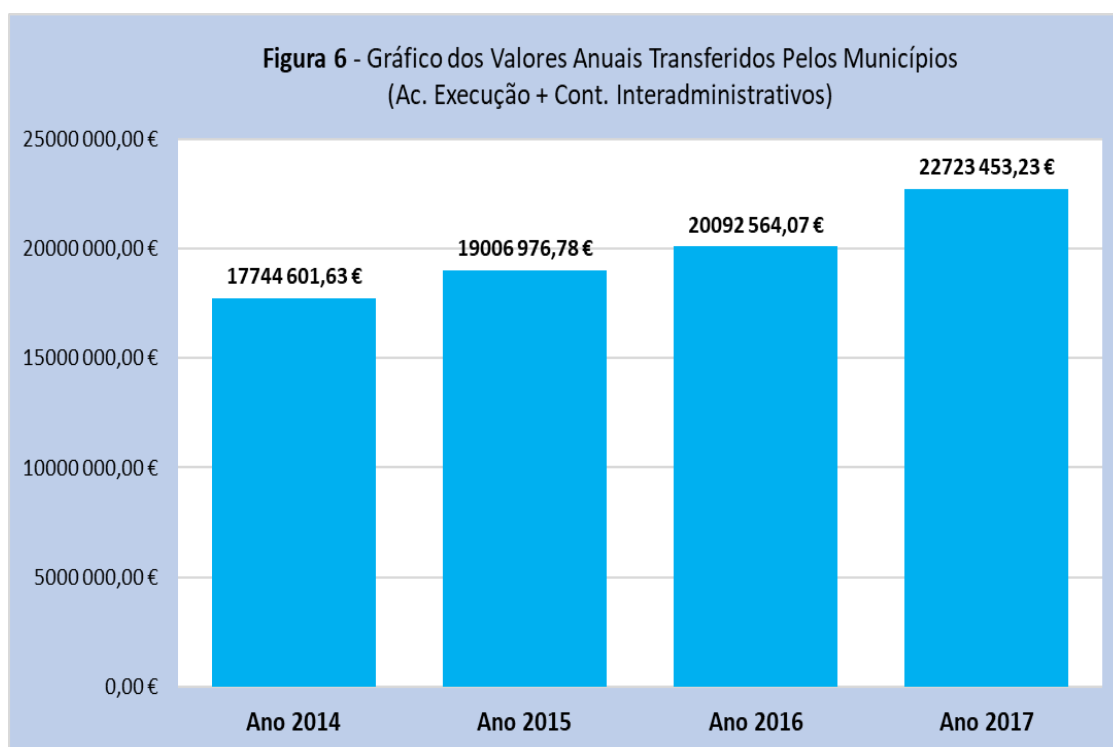
Tabela 10 - Distribuição dos Valores Transferidos Durante o Mandato (Acordos de Execução e Contratos Interadministrativos)						
Tipologia Transf.^a	Ano 2014	Ano 2015	Ano 2016	Ano 2017	TOTAL	%
Acordos Execução	7 407 270,16 €	9 084 530,35 €	10 059 665,45 €	9 236 883,48 €	35 788 349,44 €	44,97%
Cont. Interadminist.	10 337 331,47 €	9 922 446,43 €	10 032 898,62 €	13 486 569,75 €	43 779 246,27 €	55,03%
Soma Anual Transf.s	17 744 601,63 €	19 006 976,78 €	20 092 564,07 €	22 723 453,23 €	79 567 595,71 €	100%
% Anual Transf.s	22,30%	23,89%	25,25%	28,56%	100%	100%
Diferença Face Ano-1	0 €	1 262 375,15 €	1 085 587,29 €	2 630 889,16 €	4 978 851,60 €	28,06%
Crescimento Total no Mandato - Diferença Absoluta e Relativa entre o 1º e último ano						

Fonte: Elaboração própria

Apesar de, em 2017, o montante dos valores dos acordos de execução descer cerca de 8,1%. E de, em 2015, o valor dos contratos interadministrativos também descer cerca de 4,0%. Bastará observar a sequência das transferências globais de verbas, resultantes do somatório dos Acordos com os Contratos, executadas ao longo do mandato, (3ª linha de valores na Tabela 10 e gráfico da Figura 6). Para se constatar que, de um modo genérico, eles globalmente crescem sempre e de modo considerável à medida que caminhamos para o final do mandato e para o determinante ano das eleições autárquicas.

Em termos relativos (4ª linha de valores na Tabela 10) observa-se que no 1º ano são transferidos 22,3%, no 2º ano há um aumento para 23,89%, no 3º ano há um novo aumento para 25,25% e finalmente o último ano atinge o maior de todos os aumentos subindo para 28,56%. Interessante notar que a diferença de verbas entre o primeiro ano do mandato (17.744.601,63 €uros em termos absolutos) e o último ano (22.723.453,23 €uros) perfaz, no somatório das 170 Freguesias, um **aumento nominal global de 4.978.851,60 €uros, representando um crescimento relativo de 28,06%** (última linha da Tabela 10).

Muito embora estatisticamente estes valores não provem rigorosamente nada, é certo e incontroverso que os resultados encontrados parecem indiciar, no tocante aos acordos e aos contratos de delegação de competências, que se verifica este fenómeno particular do aumento da generosidade para com as freguesias à medida que nos vamos aproximando do decisivo ano eleitoral.



Fonte: Elaboração própria

Observando o gráfico, constata-se um movimento sucessivamente crescente, atingindo o seu valor máximo precisamente no ano eleitoral. Sendo, portanto, bem provável, que os líderes municipais se sintam tentados a ser mais generosos com as reivindicações das juntas de freguesia e com as suas políticas de proximidade em ano de eleições autárquicas. Conseguindo desta forma e em troca, o seu apoio para a contenda eleitoral que se avizinha e, da qual, ambas as esferas autárquicas (câmara municipal e juntas de freguesia) podem beneficiar mutuamente, em termos de expressão da vontade popular.

Em face desta expectativa, vejamos então, como se comportam as nossas variáveis em jogo quando analisadas em painel longitudinal, começando por averiguar primeiro o seu desempenho no caso do **alinhamento político partidário**. Os resultados podem ser consultados na Tabela 11.

Tabela 11 - Resultados da Estimação dos Dados em Painel para Alinhamento Partidário (2014 a 2017)		
VARIÁVEIS	Acordos de Execução	Contratos Interadministrativos
Alinhamento Partidário	-0.263** (0.131)	0.279 (0.187)
Mun.Esquer_Freg.Indep.	-0.203 (0.189)	-0.276 (0.269)
Mun.Direita_Freg.Indep.	-0.429* (0.233)	0.125 (0.332)
Ciclo Eleitoral (2014-17)	0.102*** (0.0157)	0.166** (0.0712)
População Freguesia	0.606*** (0.0842)	0.610*** (0.120)
Área Freguesia/Km2	-0.00655 (0.00666)	0.00166 (0.00947)
Freguesia Urbana	-0.344** (0.157)	-0.0249 (0.223)
Constante	6.436*** (0.587)	5.708*** (0.839)
Observations	628	666
Number of id	170	170
Rho	0.932	0.505
Chi2	111.05	62.52
Prob>chi2	0.000	0.000
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Fonte: Elaboração própria

Conforme os dados descritivos da Tabela 10 deixavam antever e agora se confirmam pela análise da Tabela 11, subsistem claros indícios de um comportamento condizente com **a existência de um Ciclo Eleitoral**. Tal comportamento verifica-se através do impacto positivo apurado nas verbas transferidas ao longo do mandato na variável Ciclo Eleitoral, facto constatado para o caso dos **acordos de execução com o valor do coeficiente positivo +0,102**, mas também para os **contratos interadministrativos com o valor do coeficiente positivo +0,166** com intervalos de confiança de 99% e de 95% respetivamente.

Relativamente aos restantes resultados eles revelam um elevado nível de coerência e até, de certo modo, vêm reforçar a robustez estatística afirmada nas análises dos casos anteriormente

verificados. Desta feita temos, novamente, que os Acordos de Execução possuem um impacto negativo no que concerne ao Alinhamento Partidário (**- 0,263**) para um intervalo de confiança a 95%. E o mesmo se poderá dizer relativamente à associação entre os Municípios de Direita e as Freguesias Independentes visto que se traduz também num impacto negativo (**- 0,429**) para um intervalo de confiança de 90%.

Idêntica coerência, face aos resultados anteriores, é exibida também pelas variáveis de controlo, com a variável População a reagir positivamente, no caso dos acordos e dos contratos com **+0,606** e **+0,610** respetivamente, para um intervalo de confiança de 99%. De modo análogo ao anteriormente verificado, também a variável Freguesias Urbanas tem um impacto negativo (**- 0,344**) para o caso dos acordos de execução com um intervalo de confiança de 95%.

Atentemos em seguida nos resultados da estimação dos dados em painel para o alinhamento em função da Ideologia Política (Esquerda vs. Direita) para os anos de 2014 a 2017, ver a Tabela 12.

Tabela 12 - Resultados da Estimação dos Dados em Painel para Alinhamento Ideológico (Esquerda vs Direita)		
VARIÁVEIS	Acordos de Execução	Contratos Interadministrativos
Alinhamento_Esquerda	0.232 (0.144)	0.418* (0.220)
Alinhamento_Direita	-0.724*** (0.141)	0.145 (0.218)
Mun.Esquer_Freg.Indep.	-0.175 (0.175)	-0.268 (0.268)
Mun.Direita_Freg.Indep.	-0.425** (0.216)	0.126 (0.331)
Ciclo Eleitoral (2014-17)	0.103*** (0.0155)	0.165** (0.0712)
População Freguesia	0.611*** (0.0781)	0.613*** (0.120)
Área Freguesia/Km2	-0.00771 (0.00618)	0.00133 (0.00945)
Freguesia Urbana	-0.265* (0.146)	-0.00279 (0.223)
Constante	6.369*** (0.544)	5.680*** (0.837)
Observations	628	666
Number of id	170	170
Rho	0.924	0.503
Chi2	164.23	64.27
Prob>chi2	0.000	0.000
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

Os resultados obtidos, uma vez mais, não deixam dúvidas e vêm confirmar a presença de indícios condizentes com a existência de um **comportamento próprio de um ciclo eleitoral**. Tal comportamento constata-se através do impacto positivo apurado nas verbas transferidas ao longo do mandato para a variável ciclo eleitoral. Essa circunstância verifica-se, uma vez mais, quer no caso dos acordos de execução com um valor do coeficiente positivo +0,103, mas também para o caso dos contratos interadministrativos com o valor do coeficiente positivo +0,165 para um intervalo de confiança a 99% no primeiro caso e de 95% no segundo caso.

No que concerne aos restantes resultados estes não evidenciam nenhuma nova circunstância digna de nota, com a exceção de que **o alinhamento ideológico protagonizado à esquerda possui nesta estimacão para os dados em painel um impacto positivo (+0,418) para o caso dos contratos interadministrativos** com um intervalo de confiança a 90%. De resto, conforme já afirmado, não se vislumbram resultados substancialmente diferentes dos anteriores. Com efeito, temos novamente a referir que o alinhamento ideológico protagonizado à direita mantém um impacto negativo nos acordos de execução, quer para as freguesias ideologicamente alinhadas, quer para as freguesias independentes (**- 0,724** e ainda **- 0,425** respetivamente) para um intervalo de confiança a 99% no primeiro caso e de 90% no segundo.

Quanto às variáveis de controlo, comportam-se exatamente da mesma forma mantendo a extraordinária coerência apresentada nos resultados anteriores. Comprova-se um impacto positivo para o caso da População, visível quer para os acordos (**+0.611**), quer para os contratos (**+0.613**), com intervalo de confiança de 99%. E, tal como habitualmente, as Freguesias Urbanas, variaram no sentido inverso com o valor do coeficiente para o caso dos acordos de execução a quedar-se em **-0,265** para um intervalo de confiança de 90%.

Ao avaliarmos estes resultados é preciso ter sempre alguma prudência, visto que se trata apenas de um único ciclo, que compreende um só mandato. Contudo, também não podemos olvidar que no seu conjunto este estudo envolve um combinado de 6 municípios e de 170 freguesias. Em termos científicos, temos clara consciência de que não é um achado capaz de constituir qualquer certeza, mas antes um forte indício. Este indício confirma, em certa medida, os resultados de outros autores, para quem a investigação realizada revelou a existência de um comportamento oportunista por parte dos autarcas. Essa atitude traduz-se, por exemplo, na tentativa de mostrarem maior competência nos anos eleitorais, através de um aumento das despesas de investimento em obra pública, particularmente nas categorias mais visíveis e apreciadas pelo eleitorado (Veiga e Veiga 2005).

Mais recentemente, em 2014, num outro trabalho, também realizado pelos mesmos autores (Veiga e Veiga 2014), já depois de ter sido publicada a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, atualmente em vigor a qual estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, comprovaram mesmo, a existência de resultados que mostravam, claramente, a presença de um ciclo de orçamento político em função do calendário eleitoral.

Em consonância com esse estudo, o que estes resultados nos revelam são duas circunstâncias: Em **primeiro lugar**, fundamentam e corroboram o facto de que, também na distribuição de verbas, resultantes da delegação de competências, estas, obedecem a um calendário de ciclo eleitoral estrategicamente delineado para o caso das freguesias. Em **segundo lugar**, acrescentam que essa realidade é transversal a todo o sistema político. Assim, à semelhança daquilo que outros investigadores provaram para o governo central e para a gestão camarária, também nesta ligação umbilical protagonizada a nível inframunicipal (entre câmaras e freguesias) poderá existir um planeado ciclo eleitoral. Circunstância que, a comprovar-se, com outros estudos de âmbito mais alargado e utilizando também outros mandatos temporais, constitui um facto inteiramente novo e original.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES

6.1 – CONCLUSÕES

A descentralização e a delegação de competências no seio das autarquias locais, constitui um desígnio constitucional e vem reforçar a necessidade de se conceder uma maior legitimidade e capacidade de ação a estas edilidades. Essa necessidade justifica-se por serem detentoras de uma maior proximidade aos cidadãos, circunstância que implica, designadamente, a reorganização dos serviços desconcentrados do Estado, a garantia da sua coerência territorial, e o alargamento da rede de serviços públicos de proximidade. Por estas razões, o processo de descentralização e de delimitação das funções e competências dos vários níveis do Estado é, em substância, um dos pilares estruturantes de uma verdadeira reforma da organização e gestão do país, que exige uma mobilização da vontade da grande maioria dos cidadãos, da classe política e das instituições que os representam. Neste contexto, é imperativo assinalar o valor político que a descentralização e a delegação de competências podem gerar na mobilização dos cidadãos, dos vários agentes das comunidades, dos territórios e das autarquias locais. Conscientes de todos estes factos e da sua importância para o desenvolvimento local explicam em grande medida o prazer que nos deu a realização deste estudo.

Porém, aqui chegados, inunda-nos uma sensação de finitude que se mistura com a vontade de prosseguirmos e de alargarmos a base deste trabalho de investigação. Isto porque, simplesmente, temos de reconhecer que não nos podemos agarrar a quaisquer conclusões categóricas e indubitáveis, como se fossem posições inquestionavelmente apodíticas. Assiste-nos antes, o dever de nos colocarmos numa posição ou explicação cartesiana de dúvida metódica que, humildemente, reconhece possuir, alguns bons indícios, mas nenhuma certeza absoluta.

Realizada esta declaração de interesses, importa enfatizar alguns elementos que nos parecem mais relevantes. Voltemos, pois, à nossa questão de partida, a de saber qual o impacto da afinidade política na delegação de competências que se opera dos municípios para as freguesias? Bem como pesquisar se o alinhamento ideológico entre direita e esquerda, contribui ou não, para essa eventual diferença de delegação de competências. No tocante à primeira parte da questão, conforme veremos em seguida, parece resultar incontroverso que existem de facto algumas diferenças entre as freguesias politicamente alinhadas com as não alinhadas na delegação de competências operadas entre os municípios e as respetivas freguesias. Circunstância que se traduz num impacto positivo, quer para os

contratos interadministrativos, quer para os acordos de execução, no caso das freguesias alinhadas com a ala esquerda do espectro político. Contrariamente ao que sucede com a ala direita, a qual penaliza as freguesias independentes e as freguesias alinhadas no tocante aos acordos de execução.

Afirmamos isto porque os vários resultados obtidos apontam no sentido da existência de um efeito consistente que se repete nas diversas análises que realizamos e todas elas apontam no sentido da presença dessas dissemelhanças. No entanto, no que concerne à segunda parte da questão, a de saber se essas diferenças resultam diretamente da influência que a orientação ideológica exerce nas autarquias, aqui a resposta já não se afigura tão simples e linear, porquanto os resultados encontrados prestam-se a diversas interpretações e têm necessariamente de ter também em linha de conta as outras variáveis, ditas de controlo. Designadamente, a dimensão da população e as diferenças na tipologia das freguesias (rurais ou urbanas).

Da análise referente à estatística descritiva podemos extrair que na delegação de competências dos municípios para as respetivas freguesias existe assumidamente uma maior apetência pela celebração de contratos interadministrativos do que pelos acordos de execução (55.03% contra apenas 44,97% do montante global das verbas transferidas, respetivamente). Por outro lado, olhando, quer para a amplitude dos valores máximos e mínimos, quer para as comparações resultantes entre a mediana e o desvio padrão face às respetivas médias, também tudo aponta no sentido de que a curva da distribuição de valores seja mais assimétrica e heterogénea no caso dos contratos interadministrativos quando comparada com a dos acordos de execução.

Em segundo lugar, quando realizamos um teste à significância da diferença das médias, mediante a utilização de um t-Teste para os dois conjuntos de delegação de competências (acordos e contratos) podemos observar que, globalmente, isto é, sem destringer entre ala direita e esquerda do espectro político, no caso dos acordos de execução não se verificam diferenças estatisticamente significativas nas médias. Porém, no que concerne aos contratos interadministrativos, os resultados indiciam que existe um benefício positivo para o caso das freguesias que se encontram politicamente alinhadas, pois foi possível constatar diferenças estatisticamente significativas face à média das freguesias que não se encontram politicamente alinhadas.

Por sua vez, os resultados anteriores são condizentes com as análises realizadas através da aplicação do modelo econométrico OLS usado para apurar a influência do alinhamento partidário em ambas as tipologias de delegação de competências. Nesta análise, podemos uma vez mais verificar que, quando globalmente considerado, o alinhamento partidário não tem efeitos favoráveis nos acordos de

execução. Pelo contrário, tudo indica que, nesta tipologia de delegação de competências, o alinhamento partidário tem um impacto negativo. Mais ainda, esse impacto negativo, encontrado nos acordos de execução, tem uma associação mais forte na relação estabelecida entre os municípios de direita e as freguesias independentes.

Em quarto lugar, ao analisarmos os resultados numa perspetiva mais fina e procurando avaliar o seu impacto em função do alinhamento ideológico verificamos que, genericamente, eles são consistentes com os resultados precedentes e, portanto, vêm robustecer os indícios anteriores. Isto é, mantém-se uma associação com impacto negativo para os acordos de execução celebrados entre os municípios e as freguesias alinhadas à direita, bem como se confirma o impacto negativo na relação entre os municípios de direita e as freguesias independentes. Porém, no que tange aos alinhamentos ideológicos, surgem duas novidades:

- i) A primeira, reside no facto de existir um impacto positivo no tocante aos acordos de execução e contratos interadministrativos, celebrados entre os municípios afetos à esquerda do espectro político com as freguesias que se encontram politicamente alinhadas.
- ii) A segunda é que, ao contrário do expectável, os resultados parecem indicar que nenhuma das alas do espectro político, nem a da esquerda, nem a da direita, procurou capturar através do favorecimento político as freguesias independentes. Apesar destas representarem cerca de 20% do total das 170 Freguesias envolvidas no estudo.

Ao olharmos novamente para os dados provenientes da estatística descritiva, mas agora desagregados em função de cada um dos anos do mandato, é irrefutável que se verifica este fenómeno particular do aumento da generosidade para com as freguesias à medida que nos vamos aproximando do decisivo ano eleitoral, numa opção ditada muito provavelmente por motivações político-eleitorais. Ou seja, verifica-se uma cooperação tácita entre ambas as esferas autárquicas (câmara municipal e juntas de freguesia) da qual resultam evidências da existência de um ciclo eleitoral caracterizado por um aumento progressivo de verbas, provenientes dos acordos e dos contratos, à medida que caminhamos em direção ao embate eleitoral. Tais indicadores são também corroborados pela análise dos resultados obtidos através da variável Ciclo Eleitoral que, mediante a estimação dos dados em painel, atesta um progressivo crescimento das verbas para os acordos de execução e para o caso dos contratos interadministrativos. Assim sendo, subsistem claros indícios de um comportamento condizente com a existência de um ciclo eleitoral.

A terminar, importa sinalizar também o papel determinante exercido pelas variáveis de controlo. Evidentemente que na análise e eventual explicação para as diferenças observadas no que respeita às verbas transferidas para as freguesias, não poderíamos olvidar estes fatores relacionados com a respetiva área, a população e a tipologia das freguesias. Motivo pelo qual, agora nos merecem uma alusão, sobretudo pela primordial importância que poderão adquirir na explicação dos resultados obtidos.

Recordemos que aquando da elucidação metodológica definimos um conjunto de três variáveis de controlo, atendendo à sua hipotética relevância na explicação dos resultados (área, população e a tipologia das freguesias – rurais ou urbanas). Das três variáveis, constata-se que a variável Área da Freguesia não tem qualquer significância estatística nas diversas análises que foram realizadas. No entanto, há que destacar os resultados e o papel potencialmente determinante, exercido pelas outras duas variáveis, a saber: a população e o facto das freguesias serem rurais ou urbanas. Efetivamente, ambas as variáveis exercem uma influência sobre as verbas implicadas na delegação de competências, visto que, sistematicamente, em todas as análises econométricas OLS e dados em painel, os resultados vieram salientar que as verbas transferidas para os acordos e os contratos variam sempre na razão direta do número de habitantes da freguesia. Por outras palavras, sempre que a população aumenta, cresce igualmente, o montante das verbas transferidas para as freguesias. Todavia, relativamente aos acordos de execução, ocorre uma relação inversa para o caso das freguesias urbanas, ou seja, de uma forma sistemática as freguesias não urbanas ou rurais recebem proporcionalmente mais verbas que as freguesias urbanas. Portanto, é crível que a relação custo/benefício para o número de habitantes de uma população, bem como o justo equilíbrio na tentativa de suprimento das necessidades básicas concernentes às freguesias mais rurais, possam exercer alguma influência ou uma pressão política substancial e, de algum modo, constituam também um fator explicativo para esse aumento das verbas concedidas.

Assim, uma vez estabelecida a relevância concreta do argumentário usado pelos diversos autores, tendo também em consideração a metodologia usada e sopesados ainda todos os resultados obtidos, **temos em síntese os seguintes indícios:**

1º – Aquando da delegação de competências que ocorre dos municípios para as respetivas freguesias verifica-se a existência de maior apetência para a celebração de contratos interadministrativos, em detrimento dos acordos de execução. Acresce, ainda, que nestes contratos interadministrativos a curva da distribuição de valores é mais assimétrica e heterogénea, facto que suscita alguma falta de uniformidade ou de critérios na sua aplicação;

2º – Os resultados indiciam que no caso dos contratos interadministrativos (que representam a maioria das verbas) existe um benefício positivo para as freguesias que se encontram politicamente alinhadas com os municípios de esquerda. Contudo, no caso dos acordos de execução, as freguesias independentes ou politicamente alinhadas com municípios de direita não retiram daí qualquer vantagem, bem pelo contrário, verifica-se um impacto negativo nessa relação;

3º – Em termos ideológicos verifica-se que os municípios de esquerda têm maior propensão para apoiar as freguesias politicamente alinhadas, quer nos acordos de execução, quer nos contratos interadministrativos. Todavia, surpreendentemente, não se verifica por parte dos municípios de esquerda ou de direita, uma tentativa clara de captura política das freguesias independentes através do seu favorecimento. Pelo contrário, no caso dos acordos de execução, os municípios de direita penalizam as freguesias independentes;

4º – O conjunto global de transferência de verbas resultantes da transmissão de competências dos municípios para as freguesias, ao longo do mandato, demonstra fortes evidências de estarmos perante a presença de um comportamento indiciador de um ciclo político que envolve motivações eleitorais;

5º – O número de habitantes e a tipologia das freguesias (particularmente no caso das rurais) têm uma relação direta e positiva sobre o montante das verbas implicadas na delegação de competências. Circunstâncias que não podem ser excluídas como fatores explicativos para o aumento de verbas verificado em alguns casos.

Após tudo somado e tendo presente a questão de partida, a de saber se existe algum impacto da afinidade política na delegação de competências? Podemos, com algum grau de segurança, afirmar que todos os indícios, bem como uma parte muito significativa dos resultados, apontam no sentido de que a resposta a esta questão seja afirmativa. De facto, existem diferenças com impacto positivo em ambas as tipologias de delegação de competências (acordos e contratos) firmados entre as freguesias que se encontram politicamente alinhadas à esquerda face às que não estão politicamente alinhadas. Acresce ainda que, especificamente no caso dos acordos de execução, as freguesias independentes, mas também nas freguesias alinhadas com os municípios de direita, tudo converge no sentido da existência de um impacto negativo.

Em consequência de tudo o que antecede, os resultados indiciam, portanto, a existência de diferenças de comportamento entre as duas alas do espectro político no relacionamento que estabelecem com as respetivas freguesias. Essas diferenças, por sua vez, também se refletem depois em ambas as tipologias de delegação de competências.

Note-se que, no caso dos contratos interadministrativos, esta tipologia de delegação de competências representa um avanço significativo face aos antigos protocolos resultantes da aplicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Contudo, ainda têm (conforme resulta do presente trabalho) alguns problemas quanto à justa equidade na sua aplicação. As primeiras conjecturas para poder explicar essa circunstância fundam-se em motivos de vária ordem. Desde logo, a vantagem relacionada com a sua maior agilidade, pois celebram-se e extinguem-se a todo o momento. Outro motivo deve-se, muito provavelmente, ao facto de se conseguirem furtar a um controlo político mais apertado, pois devido à maior facilidade política e até administrativa na sua execução são facilmente operacionalizados (basta apenas o acordo entre órgãos executivos sem necessidade da sua aprovação nas assembleias municipal e de freguesia). Finalmente, há que considerar também a sua maior flexibilidade e graus de liberdade para os adaptar às mais diversas circunstâncias da vida autárquica, visto que não estão estritamente limitados às matérias determinadas pela letra da lei. Contrariamente ao que sucede com os acordos de execução.

Todavia, independentemente de todos os “defeitos” identificados, nestes procedimentos de delegação de competências, importa não esmorecer e prosseguir com este processo de descentralização e delegação de competências. Só assim, as freguesias cumprirão com o seu verdadeiro papel (conforme definido na Lei 75/2013) de representantes dos interesses próprios das suas populações, em especial, no âmbito da prestação dos serviços e atividades de proximidade, bem como no apoio direto às comunidades locais.

A verdadeira descentralização em resultado da, sempre adiada, regionalização tarda em acontecer e com ela também tem sido esquecido o papel determinante das freguesias. Como moeda de troca tem sido “favorecido” o municipalismo como forma de atender aos clamores reivindicativos do poder local ante a famigerada regionalização. As freguesias continuam por isso esquecidas, incompreensivelmente ausentes da agenda política e em consequência, não temos sabido tirar a devida vantagem do facto de formarem a mais densa rede de órgãos de Estado presentes em toda a extensão do território nacional.

As freguesias enquanto autarquias locais, cujos órgãos se encontram mais próximos das pessoas, devem possuir um papel mais relevante e interventivo. Devem ser dotadas da possibilidade de cobrança de receitas próprias para não dependerem tanto dos municípios e, sobretudo, para reforçar o nexo entre a fiscalidade exercida e os serviços prestados. Uma possibilidade maior do que aquela que resulta apenas da simples passagem de atestados de residência e da cobrança das licenças para canídeos. Obtendo receitas e proveitos da delegação de outras competências, nomeadamente, as resultantes da instalação das esplanadas, das licenças de ruído, das licenças de publicidade e ainda outras, como é o caso da fiscalização e instauração dos autos de contraordenação relativos à limpeza dos terrenos (pois são elas quem melhor conhece o território e os respetivos proprietários) não ficariam tão sujeitas ao omnipresente apoio das câmaras municipais.

De outro modo, nunca se libertarão do estertor económico e tenderão, sistematicamente, a estender a mão em busca do auxílio municipal para solucionar as situações mais prementes que urgem ser resolvidas. Preconiza-se, portanto, a afirmação do seu papel enquanto polos da democracia de proximidade, mas sobretudo da garantia da igualdade dos cidadãos no acesso aos serviços públicos. Haverá com certeza um extenso rol de pequenas competências que lhes podem ser delegadas. Bastando, para tal, que exista a necessária vontade política.

6.2 – PRINCIPAIS CONTRIBUTOS E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Embora todos tenhamos consciência que o mundo é composto por múltiplos princípios e distintas visões sociais, construídas perante diferentes perspetivas sobre uma mesma situação, a verdade é que a realidade é uma entidade única, competindo-nos a nós procurar decifrá-la, indagando os factos, estabelecendo previsões ou ajudando a compreender os modelos que lhe estão subjacentes. No nosso caso em concreto, não obstante todo o esforço despendido, ficam ainda várias questões em aberto, conforme, desde logo, reconhecemos na abertura deste capítulo ao admitirmos que possuímos alguns bons indícios, mas nenhuma certeza absoluta.

Em face de tudo quanto ficou dito, vemos na singularidade deste trabalho, o mérito de termos abordado uma perspetiva que, em certa medida, se afirma como sendo original e inovadora ao nível do poder local. Na realidade, as relações de influência, motivadas pelo alinhamento político, têm sido profusamente estudadas no que tange às relações entre governos centrais e governos locais. Porém, as situações de alinhamento político ao nível puramente local ou infra municipal (ao que sabemos) ainda

não foram alvo de qualquer investigação. Menos ainda a questão da descentralização ou delegação de competências entre ambas as esferas locais (municípios e freguesias). Razão pela qual este estudo adquire uma maior pertinência e acuidade.

Para além disso, embora com algumas limitações, de que falaremos em seguida, este estudo tem igualmente o mérito de apontar para a existência de indícios de alinhamento motivados por razões políticas na delegação de competências. Outro contributo importante é aquele que decorre da verificação da presença de uma cooperação tácita entre ambos os órgãos autárquicos (câmaras municipais e juntas de freguesia) em favor da existência de um ciclo eleitoral. Aliás a provar-se este facto, este trabalho vem acrescentar que essa realidade é transversal a todos os níveis do sistema político português. Assim, à semelhança daquilo que outros investigadores já concluíram para o governo central e para a gestão municipal, também nesta estreita ligação umbilical protagonizada a nível inframunicipal (entre câmaras e juntas freguesia) parece existir um planeado ciclo eleitoral.

Ainda um outro assunto que suscita muito interesse e que, em nosso entender, merece ser estudado e desenvolvido em trabalhos futuros é a surpreendente constatação de que nenhuma das duas alas do espectro político, nem a da esquerda, nem a da direita, procurou capturar através do favorecimento político as freguesias lideradas por grupos de cidadãos independentes. Esta será certamente uma questão que merece uma investigação mais aprofundada em próximos estudos.

Para além das questões académicas enunciadas, a realização deste estudo abriu também espaço para a reflexão sobre esta temática. Dessa reflexão, resultou uma sugestão de melhoria que se prende com a necessidade de criação, em cada um dos municípios, de uma norma específica para regulamentar minimamente a questão dos contratos interadministrativos.¹⁹ Isto decorre dos resultados aqui apresentados e já devidamente discutidos, mas também do sublinhado feito por Isabel Fonseca (2014) ao enfatizar que o legislador reconhece que a lei não pode antever todo o tipo de matérias a delegar e à circunstância de ver neste quadro normativo uma oportunidade para o aprofundamento das relações entre as autarquias. A somar a tudo isto, temos o facto de não ter sido previamente determinado qualquer tipo de vinculação, deixando deliberadamente as câmaras municipais e juntas de freguesia de mãos livres quanto às matérias, aos tempos de execução e aos órgãos em quem delegam. Impõe-se, por conseguinte, a regulamentação destes contratos por via do órgão deliberativo (assembleia municipal).

¹⁹ - Esta problemática da regulamentação municipal dos contratos interadministrativos, certamente que será mais uma, que também dará origem num futuro que se deseja próximo, a um bom tema de investigação no âmbito do Direito das Autarquias Locais.

Em nosso modesto entender, a obrigatoriedade da criação desta norma ou regulamento municipal atuaria como um instrumento fundamental ao bom desempenho desta forma de delegação. Especialmente, porque poderia ajudar a corrigir e disciplinar a implementação desta tipologia de delegação de poderes (contratos interadministrativos) contribuindo para que os mesmos possam atuar, mais eficientemente, no melhor interesse das populações que servem.

No entanto, apesar da enorme adesão que este estudo possui à realidade e do mesmo surgir como uma resposta a uma questão real e concreta, acerca da qual tivemos que refletir, indagar, recolher informações, testar, dar respostas e aventar sugestões, conforme é próprio de tudo quanto provém da natureza humana. Todavia, não lhe encontramos somente mérito e virtudes na sua realização, em contraponto, também humildemente, reconhecemos ao estudo algumas fragilidades e limitações que apontaremos de seguida.

De entre estas, torna-se imperativo falarmos da amostra utilizada e da absoluta necessidade de alargar a base de estudo a outras regiões do país, sendo certo que estamos a falar de um conjunto de dados provenientes de um âmbito muito diversificado constituído por 170 freguesias (5,5% do todo nacional) resultantes de um número politicamente equilibrado de municípios que vão desde o litoral ao interior. Alguns com características marcadamente rurais, outros com características tipicamente urbanas, estando exatamente divididos ao meio para cada uma das duas alas do xadrez político nacional, somos forçados a reconhecer que a maior vulnerabilidade desta investigação reside no facto de não se estar a usar uma amostra devidamente randomizada. Uma amostra que possa ser validada como verdadeiramente representativa da realidade portuguesa. Razão pela qual não nos é possível fazer inferências destes resultados para o todo nacional.

Ainda pelas mesmas razões, modestamente, temos de convir que apesar da consistência e da robustez dos muitos resultados alcançados, aliados ao somatório dos argumentos aduzidos pelos estudos realizados por outros autores, **apenas nos restam fortes indícios e não verdadeiras conclusões** para apresentar e discutir.

Por outro lado, ainda dentro das dificuldades metodológicas, entendemos que era importante proceder à exclusão de possíveis valores atípicos que possam levar, eventualmente, à distorção dos resultados. Porém, esse problema não será com certeza a grande dificuldade para a realização de futuros trabalhos. Essa dificuldade advirá possivelmente das fontes de informação e em particular dos dados, atendendo a que os mesmos não se encontram publicados em bases oficiais e nem todos eles se

encontram facilmente disponíveis. Torna-se necessário percorrer um calvário que muitas vezes não se compagina com o tempo útil para a realização de um trabalho desta natureza.

Considerando as reais dificuldades que o trabalho de campo comporta, designadamente, o tempo que é preciso empregar, o esforço que ele implica e a incerteza que ele acarreta, estamos em crer que dificilmente veremos, a curto prazo, muitos estudos semelhantes a este. Ora, essa é uma condição originária que muito lamentamos, pois impede-nos de tirar, num futuro próximo, novas conclusões acerca desta interessante temática. De qualquer das formas, a abordagem destas situações no âmbito do Poder Local e, nomeadamente, do quadro de relacionamento ao nível dos governos inframunicipais constitui, no caso português, uma temática com muitas vertentes originais que merece ser mais estudada e aprofundada. Muito embora seja exigente em termos de trabalho de campo (atendendo às dificuldades enumeradas e por nós vivenciadas na obtenção dos dados), este trabalho constitui a prova de que é possível fazê-lo. Fica, pois, aberta a necessidade de alargarmos a base de estudo e o desafio aos vindouros para que o façam muito brevemente.

CAPÍTULO VII – BIBLIOGRAFIA

7.1 – PUBLICAÇÕES

- Almeida, Maria A. P. De. 2008. "Party Politics in Portugal: Municipalities and Central Government." *European Societies* 10 (3):357–78.
- Almeida, Pedro T. 1991. "Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)". Lisboa: Difel.
- Alves, André A., e José M. Moreira. 2004. "O Que é a Escolha Pública? Para uma Análise Económica da Política". pp 25-48. Cascais: Principia Publicações Universitárias e Científicas.
- Baleiras, Rui N. 2009. "Governação Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública", in José da S. Costa e Peter Nijkamp (coords.), *Compêndio de Economia Regional*, Vol. I: Teoria, Temáticas e Políticas, primeira edição, Cascais: Principia, pp. 723–760 e 775–778.
- Ballesteros, Beatriz C., Jennifer M. Ferrero e Maria C. Marques. 2016. "Functional Decentralization in Portuguese Local Governments." *Public Administration Quarterly* 40 (1):84–125.
- Bilhim, João. 2004. "A Governação Nas Autarquias Locais". pp26-51. Porto: Principia Publicações Universitárias e Científicas.
- Caetano, Marcello (2000) – "História do Direito Português (séculos XII-XVI) seguida de subsídios para a História das Fontes do Direito em Portugal no século XVI", Verbo, Lisboa, 2000, 4.^a edição.
- Camões, Pedro J. 2020. "Types of decentralisation and governance: Evidence from across the world". *Journal of Public Affairs*, e2435.
- Camões, Sílvia M., e Pedro J. Camões. 2012. "Medição: Propriedades e Problemas", em *Metodologia para a Investigação Social*. Cap VII. pp121-40. Ed. Hugo Silvestre e Joaquim Araújo. Lisboa: Escolar Editora.
- Campos, Bernardo. 1988. "Os Municipios, O Financiamento Das Suas Actividades." *Revista Critica de Ciências Sociais*. N.25/26: 115-26.
- Cândido de Oliveira, A., 2013, "Direito das Autarquias Locais", 2.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora.

- Cândido de Oliveira A., e António P. Manique. 2020. "O Mapa Municipal Português (1820-2020) – A Reforma de Passos Manuel" Associação de Estudos de Direito Regional e Local – Braga. AEDREL.
- Cardoso Leal, Manuel M., 2019. "Liberalismo e democracia no Portugal oitocentista, em perspetiva comparada (1832-1895)" *Revista de História das Ideias*. pp.239-259. Vol. 37. 2ª Série (2019)
- Carvalho, Manuel Ferreira De. 2011. "Gestão Pública: Um Novo Paradigma Para a Governação Da Administração Local Em Portugal." *VIII Congresso Nacional de Administração Pública*. INA, 309–33. Carcavelos, 21 e 22 de novembro.
- Coelho, Maria H. C. & Magalhães, J. Romero – 1986 "O poder concelhio das origens às cortes constituintes" Coimbra, CEFA.
- Conyers, Diana. 1984. "Decentralization and Development: A Review of the Literature." *Public Administration & Development* 4:187–97.
- Coutinho, Clara M. G. F. Pereira. 2014. "Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas: Teoria e Prática" Edições Almedina, S.A. Abril, 2014. Coimbra.
- Enterria, E. Garcia de. 1998. "Revolución francesa y administración contemporânea" 5.º Ed., Civitas, Madrid.
- Faguet, Jean-Paul. 2011. "Decentralization and governance". *Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers (EOPP 027)*. London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Faoro, Raimundo, .2000. "Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro" Vol. I. Edições Globo, Publifolha, Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro.
- Ferreira, José R.,1990. "A Democracia na Grécia Antiga". Coleção Minerva História. Edições Minerva Coimbra.
- Filippim, Eliane S., e Fernando L. Abrucio. 2010. "Quando Descentralizar É Concentrar Poder: O Papel Do Governo Estadual Na Experiência Catarinense." *Revista de Administração Contemporânea - RAC* 14 (2):212–28.
- Fonseca, Isabel C. M. 2014. "Como celebrar acordos de execução: problemas, soluções (caso a caso) e bom senso q.b." *Revista Questões Atuais Direito Local, Associação de Estudos de Direito Regional e Local*, Nº1 págs. 41-59.
- Fonseca, Isabel C. M. 2019. "Direito Administrativo I – Roteiro Teórico-Prático". ELSA - The European Law Student´s Association, Uminho Braga.

- Gomes, Eduardo M. M., 2012. "A Administração Local na Monarquia Constitucional. O Papel da Freguesia e do Pároco (1834-1910)". Dissertação de Mestrado em História. Universidade do Minho. Braga.
- Greene, William H. 1997. "Econometric Analysis", 3ª Ed. (International Edition), Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Guba, E. G. (1990). "The alternative paradigm dialog". In: GUBA, E. G.(org.) The paradigm dialog. London: Sage Publications Inc., 1990.
- Hagen, Jürgen V., Massimo Bordignon, B.S. Grewal, P. Peterson, H. Seitz, e M. Dahlberg. 2000. "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies." Research Network Working Paper R-399. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Herculano, A.,1983. "História de Portugal desde o começo da monarquia até ao fim do reinado de Afonso III. 4 Vols. Livraria Bertrand. Lisboa.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz, Filipe Teles. 2018. "*Sub Municipal Governance in Europe : Decentralization Beyond the Municipal Tier*". Edited by Filipe Teles Nikolaos-Komninos Hlepas, Norbert Kersting, Sabine Kuhlmann, Pawel Swianiewicz. 1st ed. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- INE (2014) – Tipologia de Áreas Urbanas 2014 - Relatório Técnico, TIPAU. Versão PDF; Set/2014. Lisboa.
- Lopes, M. Antónia. 2010. "Proteção Social em Portugal na Idade Moderna. Guia de estudo e de investigação." FCT e Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Kersting, Norbert · Caulfield, Janice Nickson, R. Andrew · Olowu, Dele Wollmann, Hellmut. 2009. "Local Governance Reform in Global Perspective Urban and Regional Research International" Vol. 12. Edited by Norbert Kersting · Janice Caulfield · R . Andrew Nickson Dele Olowu · Hellmut Wollmann.
- Manor, James. 1999. "The Political Economy of Democratic Decentralization". Washington, D.C.: The World Bank.
- Marcos, Rui M. de Figueiredo. 2016. "História da Administração Pública", Edições Almedina, Coimbra.
- Marques, José .1993. "Os municípios portugueses dos primórdios da nacionalidade ao fim do reinado de D. Dinis. Alguns aspectos." Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – História. II série, vol. X, pp. 69 a 90.

- Marques, Luís D., 2000. “Modelos Dinâmicos com Dados em Pannel: revisão de literatura”. Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão - Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Mattoso, José. 1985. “Identificação de um País. Ensaio sobre as origens de Portugal. 1096-1325” 2º Vol., Coleção Imprensa Universitária nº 45, Lisboa, Editorial Estampa.
- Mertens, Donna M. (1998). *Research methods in education and psychology: Integrating diversity with quantitative and qualitative approaches*. London: Sage Publications Inc., 1998.
- Migueis, Marco. 2013. “The effect of political alignment on transfers to portuguese municipalities” *Economics & Politics*. Volume 25, Nº1.
- Moreno, H. Baquero. 1986. “Os municípios portugueses nos Séculos XIII a XVI. Estudos de História.” Lisboa, Ed. Presença, 1986.
- Pardal, L. e Correia, E. 1995. - *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Areal Editores. Porto.
- Prélot. de Marcel, e Georges Lescuyer. 2000. “História das Ideias Políticas” Volume I. Editorial Presença, Lisboa.
- Reis, António M., 1991. “Origens dos municípios portugueses”. Livros Horizonte, Lisboa.
- Ribeiro, Ângelo. 2004. “História de Portugal – A Formação do Território – Da Lusitânia ao Alargamento do País” Vol. I, Coordenação José Hermano Saraiva, Edições QN. Matosinhos.
- Rocha, J.A. Oliveira. 2010. “Estudo Das Políticas Públicas, Conceito e Modelos de Análise.” In *Gestão Do Processo Político E Políticas Públicas*. pp15–38. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, Miguel Â. V., e Joaquim F. Araújo. 2006. “A Nova Gestão Pública na Administração Local: O caso do Nordeste de Portugal. Eixo Atlântico.” *Revista Da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal (Nova Época)*, Nº 9, 1–24. Xaneiro-Xuño.
- Rodrigues, Miguel Â. V. 2009. “Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal.” Braga: UMinho-EEG. (Tese de Doutoramento)
- Rodrigues, Miguel Â. V. 2012. “O Tratamento e Análise dos Dados”, em *Metodologia para a Investigação Social*. Cap IX. pp171-210. Hugo Silvestre e Joaquim Araújo. Ed. Lisboa: Escolar Editora.
- Rosset, Luciano. 2008. “A Democracia Ateniense: Filha de Sua história, Filha de Sua Época. Revista de Cultura Teológica – Vol. 16 - n.º 64 - Jul/Set 2008.

- Sá, Victor de. 2019. Reforma administrativa liberal que precedeu a de Mousinho da Silveira. História: revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp. 201-216, N°2.
- Serrão, Joel. 1979 “Vintismo”, in Joel Serrão (direcção), Dicionário de História de Portugal, Vol. 6, Lisboa, Iniciativas Editoriais.
- Silveira, Luís E. da. 1997. “Território e Poder. Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal”. Cascais: Patrimonia.
- Sousa, Nuno J. V. Albuquerque. 2017. “A Autonomia Do Poder Local 40 Anos de Democracia Local.” *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política*, (9), 61-77.
- Swianiewicz, Paweł. 2015. “Intra-Municipal Units in Urban Political Systems in Poland: Vicious Roundabout of Marginalization or Dead-End Street?” *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 7 (2):173–98.
- Tavares, António F., e Jered B. Carr. 2013. “So Close, yet so Far Away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation.” *Journal of Urban Affairs* 35 (3):283–302.
- Tavares, António F., e Pedro J. Camões. 2007. “Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework.” *Local Government Studies* 33 (4):535–53.
- Tavares, Antonio F., e Pedro J. Camões. 2010. “New Forms of Local Governance: A Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal.” *Public Management Review* 12 (5):587–608.
- Tavares, Antonio F., e Ringa Raudla. 2018. “Size, Density and Small Scale Elections: A Multi-Level Analysis of Voter Turnout in Sub-Municipal Governments.” *Electoral Studies* 56 (July 2017). Elsevier:1–13.
- Tavares, António F., e Miguel Rodrigues. 2015. “The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments.” *Local Government Studies* 41 (6). Routledge:956–76.
- Tavares, António F., e Filipe Teles, 2018. “Deeply Rooted but Still Striving for a Role: The Portuguese Freguesias Under Reform” In: Hlepas, Nikolaos-Komninos, Kersting, Norbert, Kuhlmann, Sabine, Pawel Swianiewicz, Teles, Filipe (Eds.), *Sub-municipal Governance in Europe: Decentralization beyond the Municipal Tier* (1ª ed., pp 193-209). Palgrave MacMillan.
- Teles, Filipe. 2012. “Beyond Paternalism Towards Social Capital: Local Governance Reform in Portugal.” *International Journal of Public Administration* 35 (13):864–72.

- Teles, Filipe. 2016. "Local Government and the Bailout: Reform Singularities in Portugal." *European Urban and Regional Studies* 23 (3):455–67.
- Teles, Filipe. 2021. "Descentralização e Poder Local em Portugal" Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa. Artes Gráficas Lda.
- Veiga, Linda G., e Francisco J. Veiga. 2005. "Eleitoralismo Nos Municípios Portugueses." *Análise Social* 40 (177):865–89.
- Veiga, Linda G., e Francisco J. Veiga. 2014. "Determinants of Portuguese Local Governments' Indebtedness" Disponível em http://www.nipe.eeg.uminho.pt/Uploads/NIPE_WP_16_2014.pdf.
- Vieira de Andrade, José C. 2017 "Lições de Direito Administrativo", 5.ª Ed., Imprensa da Universidade de Coimbra. Versão PDF. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/43588>
- Viriato Capela, José. 1995. "O Minho e os seus municípios. Estudos económico-administrativos sobre o município português nos horizontes da Reforma Liberal.", Braga, Universidade do Minho.
- Viriato Capela, José. 2003. "As freguesias do Distrito de Braga nas Memórias Paroquiais de 1758. A construção do imaginário minhoto setecentista" Edição Fundação para a Ciência e Tecnologia e Universidade do Minho, Braga.
- Weimer, David L. e Aidan R. Vining. 2011. "What Is Policy Analysis." em *Policy Analysis*, 5th Edition, 23–38. Boston: Longman.

7.2 – LEGISLAÇÃO

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto de 2005 - Procede à VII Revisão da Constituição da República Portuguesa.

Lei n.º 87/89, de 9 de setembro de 1989 – Estabelece o regime de tutela administrativa sobre as autarquias locais e as associações de municípios de direito público.

Lei n.º 27/96, de 1 de agosto de 1996 – Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa a que ficam sujeitas as autarquias locais e entidades equiparadas, bem como o respetivo regime sancionatório.

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro de 1999 – Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei 45/2008 de 27 de agosto de 2008 – Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio.

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

Lei 11-A /2013 de 28 de janeiro de 2013 – Procede à reorganização administrativa do território das freguesias.

Lei nº 73/2013, de 03 de setembro de 2013 - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro de 2013 - Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei nº50/2018 de 16 de agosto de 2018 – Lei quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Decreto-Lei n.º 30/2015 de 12 de fevereiro de 2015 - Estabelece o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais.

Decreto-Lei n.º 57/2019 de 30 de abril de 2019 - Concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias,

Assembleia da República, Resolução n.º 28/90 de 13 de julho de 1990. – Procede à Ratificação da Carta Europeia da Autonomia Local.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011 - Aprova os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica.

7.3 – OUTRAS FONTES

Comissão Nacional de Eleições CNE em: <http://www.cne.pt/content/eleicoes-autarquicas-2013>
Consultado 09 e 10 de setembro de 2020

INE.pt – Instituto Nacional de estatística I.P. em: https://www.ine.pt/https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224739516&DESTAQUESmodo=2 consultado a 12 de setembro de 2020.

Infopédia – <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/municipio> consultado a 12 de junho de 2020.