

# *Scripta Nova*

## REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (42), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

## **GEOGRAFIA DO CONTROLE POLÍTICO-TERRITORIAL: ECONOMIA DE RECURSOS, AGREGAÇÃO DE FREGUESIAS E REORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL**

Márcia da Silva

Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO)

### **Geografia do controle político-territorial: economia de recursos, agregação de freguesias e reordenamento do território em portugal (Resumo)**

Alguns países da União Europeia têm passado por processos de controle, de diferentes âmbitos, impostos pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional. Estas restrições têm levado a inserções na dinâmica de seus territórios, de acordo com os determinantes pré-estabelecidos com cada um desses países. O que apresentamos neste texto é o caso do reordenamento administrativo-territorial em Portugal a partir do processo de agregação de freguesias, tendo por estudo de caso o município da Amadora, integrante da Área Metropolitana de Lisboa. A análise demonstrou que, após um ano, pouco foi alterado em termos de competências, funcionalidades e da intenção primeira, qual seja, a economia de recursos. Por outro lado, no entanto, apresentou duas considerações: cumpriram-se os acordos internacionais do Programa de Assistência Econômica, sem ou com restrita preocupação com as questões sociais daí decorrentes; no caso da Amadora, o reordenamento possibilitou significativa melhoria na distribuição de serviços pelo território.

**Palavras-chave:** Controle político-territorial, agregação de freguesias, Portugal.

### **Geography of political-territorial control: economy of resources, agglomeration of parishes, and territory re-planning in Portugal (Abstract)**

Some European Union countries have undergone control processes, in various areas, imposed by the European Commission, the European Central Bank, and the International Monetary Fund. These restrictions have led to interference in the dynamics of each country's territory, in accordance with the determinants pre-established for each country. This paper discusses the administrative-territorial re-planning in Portugal by analyzing the "agglomeration of parishes" process, based on the case study of the Amadora municipality, a part of Greater Lisbon. The analysis revealed that, one year on from parish agglomeration, little had changed in terms of competences, functionalities, and the primary objective of the process, which was an economy

of resources. On the other hand, however, the analysis showed that the international agreements of the Economic Assistance Program were being met with little or no concern about social issues arising from its implementation; in the case of Amadora, the re-planning enabled significant improvement in the distribution of services in the territory.

**Key-words:** Political-territorial control, agglomeration of parishes, Portugal.

A partir de mecanismos de restrições financeiras para a economia de recursos em razão da crise econômica, alguns países da União Europeia têm passado por processos de controle, de diferentes âmbitos, impostos pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, instituições que compõem a denominada Troika<sup>1</sup>. Estas restrições têm levado a inserções na dinâmica de seus territórios, de acordo com os determinantes pré-estabelecidos nos acordos com cada um desses países. Ressalta-se, neste texto, o caso do reordenamento administrativo-territorial em Portugal a partir do processo denominado de agregação de freguesias<sup>2</sup>.

Para a compreensão da problemática externa e interna que se assume como responsável por este processo, a abordagem apresentada tem por objetivo analisar o controle político-geográfico do espaço para a economia de recursos públicos, em Portugal, e o que tem sido alterado a partir da agregação de freguesias em termos de reordenamento do território e com qual impacto.

Para este fim os procedimentos metodológicos fundamentaram-se no estudo da literatura e da legislação pertinentes à Comissão Europeia e a Portugal e em entrevistas semiestruturadas<sup>3</sup>. Como critério pré-estabelecido estas foram realizadas com políticos eleitos nos níveis nacional e local, ocupantes de cargos públicos, funcionários de instituições e com corpo técnico do município da Amadora, no Distrito de Lisboa, exemplo de caso mais significativo, juntamente com a capital Lisboa, do referido processo.

As análises daí decorrentes nos permitiram compreender as características do ordenamento e do reordenamento recente do território português, bem como do elemento indutor deste processo, qual seja, os acordos realizados com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional para a economia de recursos, o que se deflagra como controle supranacional para além de termos territoriais. Neste sentido, a finalidade maior é a

---

<sup>1</sup> Este texto é parte dos resultados de pesquisa de Pós-Doutorado realizado junto ao Centro de Estudos Geográficos (CEG), na Universidade de Lisboa (ULisboa). A supervisão da pesquisa é do Professor Jorge M. B. Gaspar. O financiamento da pesquisa, via bolsa de estudos, é do CNPq/Brasil, e dos custos de viabilização da presença neste evento é da Fundação Araucária do Paraná.

<sup>2</sup> Até a Revolução Liberal portuguesa (1820 a 1910) a paróquia e a freguesia eram sinônimos, não havendo uma estrutura civil separada da estrutura eclesiástica. Em 1835 as paróquias passaram a integrar a divisão administrativa do país e lhes são atribuídas funções administrativas, com as juntas paroquiais. Em 1840, no entanto, as mesmas perdem a função administrativa, elemento que perdura por 27 anos, com retorno somente em 1867. Ali foi criada a paróquia civil com o objetivo de gerir os interesses coletivos e àqueles relacionados à administração dos bens da igreja. A lei que assegurou esta competência foi o código administrativo de 1878, passando a freguesia a ser considerada uma autarquia local, mas a consolidação como entidade administrativa ocorreu somente na Primeira República (1910), que reconheceu o caráter administrativo independente perante o poder central, passando as autarquias a ter órgãos executivos, bem como ampliou o rol de competências e de contribuições financeiras (Santos, 1995).

<sup>3</sup> Cohen, Manion e Morrison, 2007.

de cumprimento dos acordos internacionais assumidos pelo Estado português no âmbito do Programa de Assistência Económica, sem ou com restrita preocupação com as questões socioeconómicas daí decorrentes.

### **O reordenamento do território a partir da agregação de freguesias**

Na literatura portuguesa, uma das características frequentemente referidas ao ordenamento do território é a de este ser visto como uma política pública. Assim, “(...) essencialmente uma tarefa do Estado e de outros poderes públicos<sup>4</sup>” ou “uma função pública destinada a coordenar a actividade administrativa, a territorializar as diversas políticas sectoriais, a obter o equilíbrio regional e a protecção do ambiente<sup>5</sup>”. Se pensarmos nesta perspectiva, o ordenamento do território consistirá no estabelecimento de normas de carácter programático, com um conteúdo de mera coordenação e orientação das ações a executar aos níveis nacional e regional<sup>6</sup>.

A Carta Europeia do Ordenamento do Território<sup>7</sup> também assume o conceito como uma política pública, pois o considera “a expressão espacial das políticas económicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade.”; neste sentido o ordenamento do território é “a aplicação ao solo de todas as políticas públicas, designadamente económico-sociais, urbanísticas e ambientais, visando a localização, organização e gestão correcta das actividades humanas<sup>8</sup>”.

A política europeia de ordenamento e de desenvolvimento económico, tendo como base a coesão territorial, coloca um desafio e ao mesmo tempo uma oportunidade a Portugal, quais sejam: “um desafio à capacidade de estabelecer e desenvolver as relações que permitam reforçar o sistema nacional e, por sua vez, a sua integração no sistema urbano europeu; uma oportunidade porque, desta forma, poderá ser possível reequilibrar e recentrar a posição relativa das regiões portuguesas no espaço europeu<sup>9</sup>”.

“Como é sabido, o correcto ordenamento do território situa-se na intersecção dos três eixos vitais do desenvolvimento: o da eficácia, o da equidade e o do ambiente, tendo presente que os seres humanos, as comunidades locais, regionais, nacionais, são os destinatários últimos das acções a empreender – todos sem excepção<sup>10</sup>”.

Em termos de escala, “no domínio do ordenamento do território, existe mais massa crítica; aqui se observam os maiores sucessos e os maiores desastres. Existe experiência. Importa sistematizar, ser coerente, exigir. Torna-se agora necessário corrigir distorções de base<sup>11</sup>”.

A atual estrutura administrativa de Portugal, que foi estabelecida pela Constituição de 1976 a partir de três escalas: regiões autónomas (ilhas de Açores e da Madeira) e administrativas (continente), distritos (18) e estes subdivididos em municípios (308) e freguesias (4.260 até 2012). Concorde-se com Gaspar (1982), na observação destes recortes pelo número de municípios e freguesias, quando o autor afirma que mais do que o regionalismo, a

---

<sup>4</sup> Alves, 2001, p. 21.

<sup>5</sup> Frade, 1999, p. 28.

<sup>6</sup> Craveiro, 1997.

<sup>7</sup> Conselho da Europa, 1988, p. 9.

<sup>8</sup> Oliveira, 2002, p. 11.

<sup>9</sup> Costa, 2006, p. 267.

<sup>10</sup> Gaspar, 1995, p. 5.

<sup>11</sup> Gaspar, 1995, p. 6.

característica notável da territorialidade portuguesa é o localismo observado em seu conceito mais estreito, o de vida, experiência e cercania local.

A partir de 2013, no entanto, a realidade dos municípios e freguesias foi alterada com a promulgação da Lei n. 11-A que aprova a “Reorganização Administrativa do Território das Freguesias”, fundamentada no “Livro Verde da Reforma da Administração Local”<sup>12</sup> (2011) e na Lei n.º 22/2012, que “Aprova o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”.

A então proposta, agora concretizada, agregou mais de duas mil juntas de freguesias<sup>13</sup> com o discurso de promoção, a curto e médio prazos, da coesão territorial e do desenvolvimento local, melhoria dos serviços públicos de proximidade prestados às populações, bem como o alargamento das atribuições, competências e recursos das freguesias, o que tenderia a levar a uma maior capacidade de intervenção das mesmas. No entanto, os investimentos públicos escassos e a própria base do processo, a economia de recursos, levam a que as freguesias dependam, cada vez mais, da ‘vontade casuística’ do município em delegar transferências de verbas.

A Lei da extinção de freguesias n. 11-A/2013 foi aprovada pelos partidos da maioria no Parlamento, PSD e CDS-PP, promulgada pelo presidente da República, Cavaco Silva, em 16 de janeiro de 2013, e publicada no Diário da República em 28 de janeiro do mesmo ano.

O ponto fundamental e que deu origem à Lei é a afirmativa de que haverá uma reestruturação do poder local tendo como base a poupança de recursos e uma maior eficácia de distribuição e utilização dos serviços. A oposição, PS, PCP e BE, discordando destas premissas, votou contra e não indicou nenhum membro para compor a Unidade Técnica<sup>14</sup> para a Reorganização Administrativa.

---

<sup>12</sup> O “Livro Verde para a Reforma da Administração Local” (2011) foi a primeira iniciativa legislativa resultante de propostas aviltadas pelo governo português a reorganização administrativa do território das autarquias locais. Nele, considera-se as autarquias são “um veículo de políticas para a descentralização e o desenvolvimento económico e social das populações”, e expressa a vontade de realizar uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política do poder local. Segundo informações do mesmo, a reforma administrativa do poder local impõe-se “como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos”. Os resultados, no entanto, passam por imensas críticas em termos da forma como esta foi realizada, como se pode constatar nas 23 entrevistas realizadas para este estudo.

<sup>13</sup> A junta de freguesia é constituída por um presidente e por vários vogais. Torna-se, automaticamente, presidente da junta, o cabeça da lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus próprios membros propostos pelo presidente da junta. No caso das freguesias com menos de 150 eleitores - que não têm assembleia de freguesia, os vogais são eleitos pelo plenário dos eleitores. A partir de 2013 passam a ser 2.882 freguesias. (Constituição da República Portuguesa, 1976).

<sup>14</sup> A Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT) foi criada como órgão de natureza externa que tinha a missão de acompanhar e apoiar a Assembleia da República no processo de reorganização administrativa territorial autárquica, bem como conduzir o processo de agregação de freguesias dos municípios que não tinham comissões constituídas por discordar do processo ou outros motivos. Foi extinta em 31 de dezembro de 2012. É fácil de reconhecer as freguesias que foram agregadas via UTRAT pelo nome. Como não se fez estudos socioeconômicos, territoriais e culturais in loco, as mesmas foram agregadas por critérios gerais, sendo então denominadas de União das Freguesias de “Póvoa de Santo Adrião e Olival de Basto” por exemplo.

Em termos de recursos, Armando Vieira<sup>15</sup>, presidente da Associação Nacional de Freguesias (Anafre), nos informou, em entrevista, que os membros da comitiva que representa a União Europeia, o FMI e o Banco Central Europeu, com havia se reunido logo após a promulgação da Lei, afirmaram que o grupo nunca exigiu a extinção de freguesias, mas sim uma reforma em termos de administração das autarquias locais. O senhor Armando Vieira informou, ainda, que os mesmos ficaram surpreendidos quando este lhes explicou que 90% dos eleitos das freguesias trabalham em voluntariado e que estas recebem apenas 0,098% do orçamento do Estado.

“O líder da Troika, para surpresa minha, afirmou: não fomos nós que exigimos esta reforma, ela foi-nos apresentada pelo Governo português”, explicou Armando Vieira, frisando que a Anafre parte de estudos que provam que “a ideia de que as freguesias são despesistas é completamente errada”.

Além disso, ainda segundo Armando Vieira:

“(…) os senhores da Troika ficaram muito surpreendidos ao saberem que 90% dos eleitos das freguesias desempenham funções em regime de não permanência, recebendo apenas uma comparticipação, para despesas, de 274 euros. O líder da Troika perguntou como é que é possível. Explicámos que temos uma especificidade muito nossa de amor às terras de origem”.

O mesmo acrescentou que, dos restantes 10% de eleitos das juntas, 6% estão a meio tempo e 4% em regime de permanência, bem como que, entre 2005 e 2012, o Orçamento do Estado português aumentou 126% e as verbas atribuídas ao Fundo de Financiamento das Freguesias diminuíram 2,87%. O presidente da Anafre cita ainda, a partir de um estudo realizado por uma universidade de Lisboa, que concluiu que a relação custo-benefício nas freguesias é de um para quatro.

“Nas freguesias, cada euro gasto de impostos dos contribuintes representa quatro euros de serviços prestados à comunidade. Nenhuma outra entidade em Portugal tem estes números”, acrescentou, frisando que as freguesias “nada têm contra uma reforma que resulte da adesão localmente decidida, mas somos contra uma reforma imposta”. Mas o que são e o que representam para Portugal, em termos de organização social e econômica, as freguesias? O conceito de freguesia, historicamente, deriva do conceito e do modo de vida na paróquia, ou seja, aquele que “une vínculos quase tão estreitos como os da família e sob o aspecto social excede em importância as instituições municipais<sup>16</sup>”.

“Com a reforma administrativa de 18 de Julho de 1835, surge a estrutura civil da Junta de Paróquia, autônoma em relação à estrutura eclesiástica. Os limites territoriais, no entanto, eram geralmente coincidentes com a das paróquias eclesiásticas que existiam desde a Idade Média. Com a Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916, as paróquias civis passaram a designar-se freguesias e a Junta de Paróquia passa a designar-se Junta de Freguesia fixando-se, assim, a diferença entre a estrutura civil (freguesia) e a estrutura eclesiástica (paróquia)<sup>17</sup>”.

A freguesia, no pós 25 de abril de 1974, permanece sendo considerada como escala de menor importância em relação ao poder e a administração local, desempenhando, assim, um papel subalterno em termos financeiros e de gestão em relação aos investimentos políticos e financeiros na administração municipal<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Armando Vieira está no terceiro mandato como Presidente da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE). Entrevista concedida à Márcia da Silva, no dia 22 de janeiro de 2014, às 11h, na sede da ANAFRE (Palácio da Mitra).

<sup>16</sup> Capela, 2005, p. 8-9.

<sup>17</sup> Ribeiro, 2007, p. 59.

<sup>18</sup> Capela, 2005.

Na atualidade, as freguesias correspondem à divisão administrativa portuguesa de menor dimensão, sendo autarquias locais que, dentro do território municipal, visam atender interesses próprios da população residente por meio de competências determinadas e repassadas pelo município, com acompanhamento de recursos financeiros<sup>19</sup>. Para garantir esta proposição, a Lei n. 175/99, de 21 de setembro, estabelece o regime jurídico comum das associações de freguesias de direito público.

Pelo 2º Parágrafo do Artigo 2º da Lei 11-A/2013: “A reorganização administrativa das freguesias é estabelecida através da criação de freguesias por agregação ou por alteração dos limites territoriais de acordo com os princípios, critérios e parâmetros definidos na Lei n.º 22/2012”, de 30 de maio, sendo estes, conforme seu Artigo 3º:

“(…) a) Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas, nos termos e para os efeitos previstos na presente lei; b) Participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios; c) Universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções concretas de reorganização administrativa territorial autárquica; d) Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias; e) Estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios; f) Equilíbrio e adequação demográfica das freguesias”.

Para a agregação, a “criação de uma freguesia por agregação determina a cessação jurídica das autarquias locais agregadas nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 9.º, sem prejuízo da manutenção da sua identidade histórica, cultural e social<sup>20</sup>”.

Para a agregação e o respeito a fatores territoriais, mas também de identidade, os municípios foram divididos em três níveis de enquadramento:

(…) a) Nível 1: municípios com densidade populacional superior a 1000 habitantes por km<sup>2</sup> e com população igual ou superior a 40000 habitantes; b) Nível 2: municípios com densidade populacional superior a 1000 habitantes por km<sup>2</sup> e com população inferior a 40000 habitantes, bem como municípios com densidade populacional entre 100 e 1000 habitantes por km<sup>2</sup> e com população igual ou superior a 25000 habitantes; c) Nível 3: municípios com densidade populacional entre 100 e 1000 habitantes por km<sup>2</sup> e com população inferior a 25000 habitantes, bem como municípios com densidade populacional inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup> (Artigo 4º da Lei 22/2012, de 30 de maio).

Como exemplo de enquadramentos nos níveis acima, pode-se citar, para o nível 1, os municípios de Lisboa e da Amadora (sendo, para este nível, um total de 19 municípios), para o nível 2, Coimbra e Barcelos (sendo, para este nível, um total de 66 municípios) e para o nível 3, Évora e Seia (sendo, para este nível, um total de 222 municípios)<sup>21</sup>.

Assim, dentro de cada um dos três níveis, a reorganização administrativa do território das freguesias deve alcançar os seguintes parâmetros, tendo como objetivo a redução de custos de funcionamento e de serviços prestados, sem deixar de apresentar maior eficácia:

“(…) a) Em cada município de nível 1, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 55 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 35 % do número das outras freguesias; b) Em cada município de nível 2, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos

---

<sup>19</sup> Santos, 1995.

<sup>20</sup> Lei 11-A/2013, Artigo 4º.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE), 2011.

sucessivamente contíguos e 30 % do número das outras freguesias; c) Em cada município de nível 3, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50 % do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 25 % do número das outras freguesias<sup>22</sup>”.

Além dos critérios acima, ainda fundamentados na Lei 22/2012, está a determinação de que a reorganização não é obrigatória para freguesias com um número inferior a 150 habitantes e para municípios em cujo território se situem quatro<sup>23</sup> ou menos freguesias, independentemente de sua extensão territorial.

O Artigo 9º, que trata diretamente da agregação de freguesias expõe que:

“(…) 1. A freguesia criada por efeito da agregação tem a faculdade de incluir na respetiva denominação a expressão «União das Freguesias», seguida das denominações de todas as freguesias anteriores que nela se agregam. 2. A freguesia criada por efeito da agregação constitui uma nova pessoa coletiva territorial, dispõe de uma única sede e integra o património, os recursos humanos, os direitos e as obrigações das freguesias agregadas. 3. A agregação das freguesias não põe em causa o interesse da preservação da identidade cultural e histórica, incluindo a manutenção dos símbolos das anteriores freguesias. 4. O Governo regula a possibilidade de os interessados nascidos antes da agregação de freguesias prevista na presente lei solicitarem a manutenção no registo civil da denominação da freguesia agregada onde nasceram”.

Em relação aos recursos financeiros, informa a Lei que as competências das freguesias podem ser diferenciadas em função das suas características demográficas para: a) a manutenção de instalações e equipamentos educativos; b) construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos coletivos; c) licenciamento de atividades económicas; d) apoio social; e) promoção do desenvolvimento local. Assim, a participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) da freguesia criada por agregação é aumentada em 15 % até ao final do mandato seguinte à agregação.

Para além deste dados, também a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), por meio de seu presidente, colocou-se contra a decisão do Governo de agregar freguesias com o objetivo de poupança de recursos. Segundo este, em entrevista<sup>24</sup>, estudos técnico-contabilísticos realizados pela entidade apontou para uma poupança de apenas 6,5 milhões de euros como resultado da extinção de freguesias o que, segundo ele, não compensa a contestação e a pressão social que a lei veio causar.

Sobre o tema, mais recentemente e em complementação, promulgou-se a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que estabelece, dentre outros, “o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais”. Nela, atualizam-se as atribuições da freguesia, indicando que esta deve cumprir com o dever da promoção e salvaguarda do interesse próprio das respectivas populações, em articulação com o município, nos seguintes domínios:

“(…) a) Equipamento rural e urbano; b) Abastecimento público; c) Educação; d) Cultura, tempos livres e desporto; e) Cuidados primários de saúde; f) Ação social; g) Proteção civil; h) Ambiente e salubridade; i) Desenvolvimento; j) Ordenamento urbano e rural; k) Proteção da comunidade. (...) 3 - As atribuições das

---

<sup>22</sup> LEI 22/2012, Artigo 6.º.

<sup>23</sup> Ainda de acordo com a Lei, sem prejuízo a esta premissa, nos casos em que o cumprimento dos parâmetros contidos no Artigo 6º, nº 1, determine a existência de um número de freguesias inferior a quatro, a pronúncia da assembleia municipal, prevista no artigo 11º da presente lei, pode contemplar a existência de quatro freguesias no território do respetivo município.

<sup>24</sup> Entrevista concedida à Márcia da Silva, no dia 22 de janeiro de 2014, às 11h, na sede da ANAFRE.

freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei”.

Outro elemento a destacar é que na vinculação conveniente que seria a economia de recursos a partir de impactos políticos, com a redução de cargos e de salários, a condição pouco se alterou, apesar do decréscimo de cerca de 27% do número de membros dos executivos das juntas de freguesia e de 25% do número de membros das assembleias de freguesia. Em contrapartida, no entanto, o número de presidentes de junta a “tempo inteiro” e a “meio tempo” sobe em cerca de 2% e, o mais preocupante, o valor da remuneração paga aos mesmos também eleva-se, uma vez que com as agregações o número de eleitos por freguesia aumenta, e esta variável tem impacto no valor da remuneração de seus presidentes.

Questiona-se, assim, qual será, na prática, a economia de recursos e se esta é efetivamente uma justificativa plausível, da forma “verticalizada e repentina” que foi colocada em prática, ou seja, sem consulta aprofundada à sociedade e apenas relativa aos representantes das autarquias locais. Por outro viés, no entanto, é possível afirmar que a agregação representou, para alguns municípios, a oportunidade de ajustes territoriais e de localização de equipamentos coletivos de prestação de serviços, tendo em vista o reordenamento do traçado, das sedes e das delegações das freguesias. Este é o caso da Amadora, exposto a seguir.

### **Agregação de freguesias em Portugal – reflexões a partir da Amadora**

O município da Amadora compõe a área metropolitana de Lisboa, desanexado, em 11 de setembro de 1979, do Concelho de Oeiras, ao qual pertencia como freguesia desde 1916, sendo o primeiro município a ser criado após o 25 de abril de 1974.

A população total residente é de 175.136 habitantes, com 32.742 idosos (18,7%) e 25.903 jovens (14,8%), com a taxa de natalidade bastante baixa, de 10,8%, o que leva a uma reduzida dimensão média da família (2,4 indivíduos)<sup>25</sup>. Estes dados, de cunho social, demandam atenção e preocupação não somente na Amadora, como também no país em seu conjunto, já que é representativo do cômputo geral de análises realizadas em termos do território português, demonstrando um envelhecimento da população sem a natural reposição via nascimentos<sup>26</sup>.

O quadro 1 apresenta os grupos etários distribuídos por freguesia, oferecendo um panorama geral dos mesmos por cada uma delas. A população de 25 a 64 anos distribui-se numa faixa entre 52% e 58% em todas as freguesias, a de 15 a 24 anos entre 9% e 13% e a de 0 a 14 anos entre 11% e 19%. Verifica-se, então, que a mesma está distribuída de forma ligeiramente semelhante, de acordo com cada uma das escalas de tamanho e número de habitantes. A diferença mais acentuada está naquilo que o país tem se preocupado há alguns anos, ou seja, o grande número de população idosa (65 anos ou mais) que, na Amadora, concentra-se nas freguesias de Águas Livres (21%), Falagueira-Venda Nova (24%) e Venteira (26%).

Em relação à reforma administrativa ou a agregação de freguesias, o município realizou o que se denomina de pronúncia, ou seja, teve a iniciativa em solicitar a reorganização do território, subsidiado legalmente, junto à Assembleia Municipal.

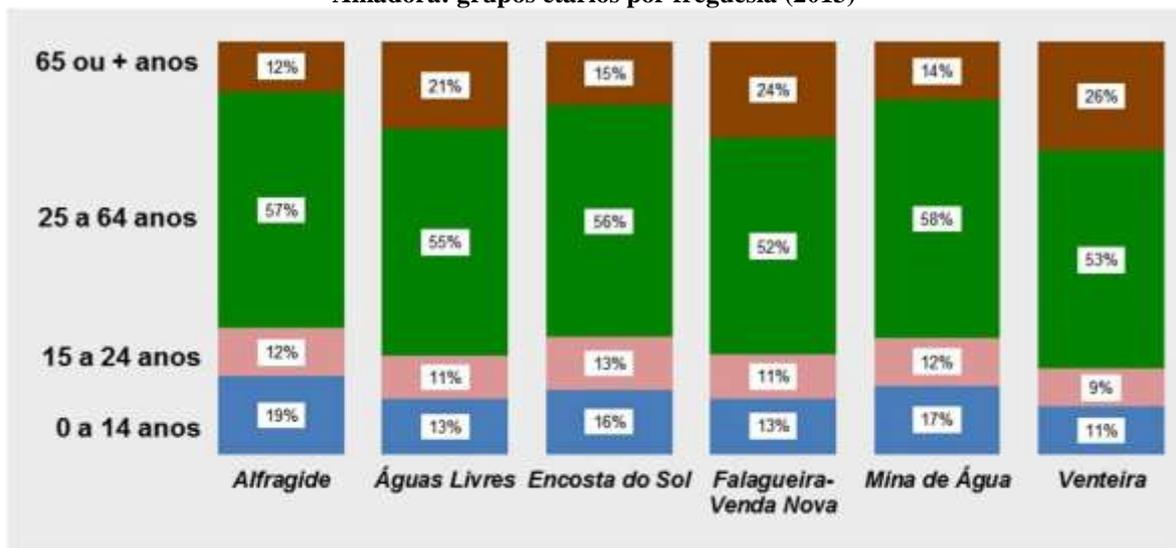
---

<sup>25</sup> Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE), 2011.

<sup>26</sup> Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial (SIDT) da Câmara Municipal da Amadora, 2012.

O governo da Câmara Municipal da Amadora, à época (Partido Socialista - PS), através do Presidente Joaquim Raposo, que esteve no cargo por quatro mandatos (1997 a 2013) e, por isso, segundo o mesmo<sup>27</sup>, “conhece intensamente o território”, afirmou que sempre houve preocupação com a questão político-administrativa e territorial do município, considerada desatualizada, e que, por isso, já havia realizado uma série de estudos neste sentido, culminando com relativa facilidade em organizar o reordenamento não somente em termos territoriais, mas também de viabilidade para uma melhor coesão territorial por meio de análises de indicadores socioeconômicos.

**Quadro 1.**  
**Amadora: grupos etários por freguesia (2013)**



Fonte: Relatório do sistema de indicadores de desenvolvimento territorial. Câmara Municipal da Amadora, 2011.

A Amadora enquadra-se no nível 1, como “lugar urbano”<sup>28</sup>, que abrange mais de uma freguesia, de acordo com a Lei 22/2012. Neste sentido, o recorte analítico aqui tratado é o de agregação de freguesias em área urbana, densamente povoada, com 7.363 habitantes por km<sup>2</sup>, a maior densidade da área metropolitana de Lisboa<sup>29</sup>.

Assim, a redefinição de limites/agregação de freguesias na Amadora se deu a partir de critérios internos vinculados a esta realidade, de acordo com o ex-presidente Joaquim Raposo, demonstram a acuidade com que o processo foi realizado, com estudos sobre aspectos vinculados à demografia, à habitação e à densidade populacional, a dotação de equipamentos coletivos e serviços, o número de alunos em ensino público e dos principais núcleos de concentração de comércio e serviços. A tentativa, assim, foi a de demarcar estas funções dando maiores condições para uma gestão de proximidade com os cidadãos.

Como resultado destes critérios o quadro 2 apresenta os dados relativos a agregação em termos territoriais. Até 2012 a Amadora tinha 11 freguesias, passando a 6 a partir de então. Observa-se que houve uma distribuição razoavelmente equânime em termos de população e área,

<sup>27</sup> Entrevista concedida à Márcia da Silva, no dia 26 de março de 2014, às 11h, na Câmara Municipal da Amadora.

<sup>28</sup> É considerado lugar urbano aquele com população igual ou superior a 2000 habitantes (INE, 2011).

<sup>29</sup> Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE), 2011.

excetuando-se a Mina de Água, freguesia com população de 44.143 mil habitantes e 8,09 km<sup>2</sup> de área, que destoa das demais que possuem, em média, números próximos a 20 mil habitantes e área entre 2,5 km<sup>2</sup> e 3 km<sup>2</sup>.

**Quadro 2.**  
**Amadora: antigas e novas freguesias (2013)**

Antigas freguesias	Antigas freguesias e anexações (até 2012)	Freguesias criadas por alteração dos limites territoriais (a partir de 2013)	População (mil hab.)	Área (km <sup>2</sup> )
1. Buraca 2. Damaia 3. Reboleira	Buraca (parte norte) – Damaia – Reboleira (parte sul)	Águas Livres (nova)	37.340	2,21
4. Alfragide	<b>Alfragide</b> – Buraca (parte sul)	<b>Alfragide</b>	17.076	2,51
5. Alfornelos 6. Brandoa	Alfornelos – Brandoa	Encosta do Sol (nova)	27.637	2,80
7. Falagueira 8. Venda Nova	<b>Falagueira – Venda Nova</b>	<b>Falagueira – Venda Nova</b>	23.644	2,86
9. Mina 10. São Brás	Mina – São Brás	Mina de Água (nova)	44.143	8,09
11. Venteira	<b>Venteira</b> – Reboleira (parte norte)	<b>Venteira</b>	25.295	5,31

Fonte: Assembleia da República Portuguesa. Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro de 2013. Reorganização administrativa do território das freguesias. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 19, Lisboa, 2013.

É importante destacar que houve alteração de limites quase que completa de todo o território da Amadora, conforme pode ser observado nas figuras 1, 2 e 3. Como o prazo para a realização dos estudos e a consequente viabilização da agregação era de um ano, de acordo com a legislação, é possível afirmar que o município efetivamente já trabalhava com a reorganização territorial e a reforma administrativa.

Este elemento demonstra pelo menos dois aspectos: uma mínima integração entre Câmara Municipal e Juntas de Freguesias - aqui o fato de serem do mesmo partido político (PS) nos parece ter preponderado, exceto pequenas flexibilidades - e a participação e razoável aceitação da população residente verificada nas listas de presença das audiências públicas e nas sugestões e críticas observadas no resultado da consulta pública via *site* da Câmara Municipal da Amadora.

Os ajustes, em termos territoriais, segundo o Relatório Final para o Reordenamento do Território da Amadora (2012), fundamentaram-se em limites administrativos que ainda se assentavam na demarcação do cadastro rústico e que a dinâmica urbana, ao longo dos anos, tornou obsoleto. Estes foram substituídos por eixos viários e ferroviários estruturantes, bem como a demarcação de limites por vias projetadas (imaginárias), que foram substituídos por vias existentes, dando a possibilidade ao residente de “enxergar” o limite de sua freguesia. Em relação às freguesias anteriores houve a integração da Reboleira Norte e da Reboleira Sul, bem como da Buraca Norte e da Buraca Sul em outras freguesias distintas, o que pode ser observado pelas figuras 1, 2 e 3.

A figura 3 apresenta a sobreposição dos limites das freguesias antes e depois do processo de agregação, ou seja, antigas e novas freguesias. Apresenta-se, ainda, na figura 4, a distribuição

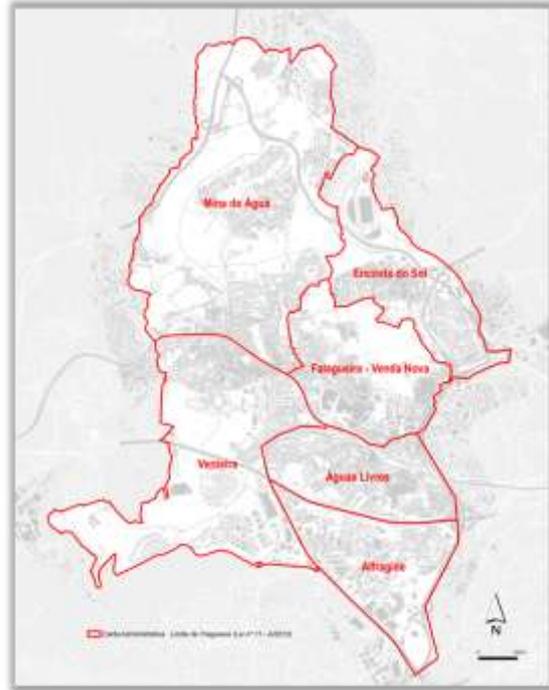
das sedes das juntas de freguesias (círculos vermelhos) e das sedes das antigas freguesias que foram mantidas com a denominação de delegações (círculos amarelos).

**Figura 1.**  
**Amadora: divisão territorial em freguesias até 2012 (Lei 37/1997)**



Fonte: Instituto Geográfico Português; Carta Administrativa Oficial de Portugal, 2012.

**Figura 2.**  
**Amadora: divisão territorial em freguesias a partir de 2013 (Lei 11A/2013)**



Fonte: Instituto Geográfico Português; Carta Administrativa Oficial de Portugal, 2013.

**Figura 3.**  
**Amadora: antigas e novas freguesias**



Fonte: Divisão de Informação Geográfica (DIG) do Municipal da Amadora.

**Figura 4.**  
**Amadora: juntas de freguesias e delegações**



Fonte: Divisão de Informação Geográfica (DIG) do Municipal da Amadora.

Pode-se observar, ainda na figura 4, que as sedes das juntas de freguesias foram distribuídas com o intuito de buscar diminuir as distancias ou de tornar a mesma mais equânime, ou seja, que a população residente possa chegar às Juntas de Freguesias ou às Delegações num tempo e distância relativamente semelhantes.

Pelo que se pode verificar pela investigação realizada no município da Amadora a reconfiguração do território teve como ganhos questões de escala e maior cooperação a partir de uma melhor gestão territorial social vinculada à distribuição de equipamentos e serviços públicos, o que não garante, *a priori*, eficiência na prestação de serviços e na distribuição de recursos financeiros e humanos necessários ou cumprimento das novas competências das freguesias, efetivamente colocadas em prática a partir de 2014.

### **Considerações finais: Geografia do controle político-territorial e a economia de recursos na agregação de freguesias em Portugal**

A forma de controle do território explicitada pelas Leis 22/2012 e 11-A/2013, em Portugal, demonstra como e quanto os organismos supranacionais podem direcionar políticas públicas que demandam, além de outras, reorganizações político-administrativas e territoriais que, por vezes, estão alheias ao cotidiano do cidadão, neste caso o português, restringindo seus direitos em função do cumprimento de acordos internacionais de quem comumente não experimenta a realidade local.

O reordenamento do território, neste caso, não se caracteriza como o maior problema colocado pela legislação, afirmaram todos os presidentes de freguesias entrevistados<sup>30</sup>, mas sim a forma como foi implementado, com caráter impositivo, em curto prazo, sem recursos financeiros e humanos como sustentação.

Neste sentido, a ausência de “vontade política” e, por consequência do “agir político”, impediu que, para o reordenamento do território, as freguesias fossem pensadas a partir de si mesmas, de suas experiências únicas, de seus problemas gerais ou específicos. Não se ouviu, devidamente, quem nelas vive, convive, inventa, socializa. A lei, por si só, não traz mudanças, mas abriu possibilidades para mudanças. No entanto, limitou-as no momento em que não ofereceu tempo hábil para ouvir as bases e suas demandas. Quem nada tinha aviltado até então pouco pode fazer para romper com o modelo de unicidade que caracteriza o poder local em Portugal. Não foram motivo de preocupação aparente, por exemplo, a identidade e a história recente ou arraigada das freguesias.

A necessidade premente, a partir do que foi observado, é a de agora se pensar e fazer o outro lado, o do cidadão, numa divisão ou complementariedade de competências entre os municípios e as freguesias. Quem é responsável pelo que, a partir de quais recursos financeiros e da disponibilidade e qualificação de qual corpo técnico? Como implementar a descentralização decisória e de serviços de apoio? Há que se destacar, no entanto, que ao estar num território urbano ou rural, de alta ou de baixa densidade populacional, em áreas mais ou menos desenvolvidas do país, no interior ou próximas as grandes cidades, diferenciadas intervenções deverão ser realizadas.

---

<sup>30</sup> Foram entrevistados os presidentes de quatro, das seis freguesias da Amadora.

A afirmativa no futuro deve-se ao caráter recente de implementação da reforma ou da agregação. Assim, ainda não se pode afirmar que determinados aspectos tenham sido positivos e outros negativos, mas já é possível identificar alguns que caracterizam o processo: 1. A economia de recursos vinculada ao governo central pouco aconteceu, em torno de 0,01%, afirma o senhor Armando Vieira, presidente da Anafre, algo pouco significativo para a impulsividade da legislação; 2. Na teoria, o objetivo de promover a coesão territorial e o desenvolvimento local das freguesias torna-se uma possibilidade pouco aceita pelos gestores das mesmas, mas pela forma que foi implementada, não pela ação em si; 3. Na prática a efetiva validade das mudanças, para o ano de 2014, quer apreender a verificação da capacidade de intervenção das freguesias no que tange aos serviços de proximidade e a transferência de recursos, elementos primários de sua existência.

Neste sentido é que o estudo de caso do município da Amadora possibilitou o reconhecimento de uma determinada realidade. Na nossa compreensão, de uma especificidade que colhe bons resultados para o local e sua população, ao menos até o momento – não em economia de recursos como propôs o governo português, pois não há mais onde se economizar –, o que se justifica pelo fato de a Amadora ter se antecipado aos estudos previamente realizados que a Lei veio somente oportunizar, ou seja, a mudança<sup>31</sup> era um desejo/necessidade. O exemplo pode ser tomado, ou não, por outros municípios do país, mas cabe ao governo central possibilitar condições para isso.

Da forma como está o que se percebe, em geral, é a inalterabilidade. Mudou, mas não mudou. Não mudou porque sedes e delegações continuam exatamente onde estavam, porque a transferência de recursos em nada foi elevada, porque as competências ainda não têm regulamentação própria, porque não se percebeu que para mudar o território é preciso mais que simplesmente mudar o mapa, os limites, os riscos, é preciso mudar o conteúdo, e este, ao que parece, Portugal e suas freguesias ainda estão por fazer.

## **Bibliografia**

ALVES, D. R. Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX. In:

ALMEIDA, Pedro Tavares de. *Comportamentos eleitorais em Lisboa, 1878-1910*. Lisboa: Universidade de Lisboa/Instituto de Ciências Sociais, 2001.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro de 2013. Reorganização administrativa do território das freguesias. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 19, Lisboa, 2013.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Lei n.º 22/2012 de 30 de maio de 2012. Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 105, Lisboa, 2012.

CAMARA MUNICIPAL DA AMADORA. *Relatório do Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Territorial*, 2011.

---

<sup>31</sup> Em outros municípios, no entanto, como Odivelas, o que se verificou, em entrevista realizada com sua presidente, senhora Susana Carvalho Amador, é que a realização da reforma administrativa e do reordenamento do território não se faziam premente para aquele momento, tendo a agregação de freguesias ficado a cargo da UTRAT.

CAPELA, J. V. Administração local e municipal portuguesa do século XVIII às reformas Liberais (Alguns tópicos da sua Historiografia e nova História). In: *Os Municípios no Portugal Moderno: Dos forais manuelinos às reformas liberais*, Lisboa, Ed. Colibri-CIDEHUS-EU, 2005.

CAPELA, J. V. Alberto Sampaio e a alternativa paroquial às insuficiências da administração municipal. *Revista de Guimarães*, n.º 102, 1992, p. 419-443.

COHEN, L.; MANION L.; MORRISON, K. *Research Methods in education*. Londres: Routledge, 2007.

CONSELHO DA EUROPA. *Carta Europeia do Ordenamento do Território*. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do Território, 1988.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Lisboa, 1976.

COSTA, E. M. O ordenamento à escala europeia. In: GASPAR, J. M. B.; SIMÕES, J. M (Coord.). *Geografia de Portugal*, Planeamento e Ordenamento do Território, Vol. IV, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006.

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

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

GASPAR, J. M. B. O novo ordenamento do território - geografia e valores. In: *Scripta Vetera*. Barcelona: Universidade de Barcelona, 1995.

GASPAR, J. M. B. *Regionalização: uma perspectiva sócio-geográfica – Problemas de Regionalização*. Lisboa: Sociedade de Geografia, 1982.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE PORTUGAL (INE). *Tipologia de áreas urbanas*. Lisboa: INE, 2011.

LIVRO VERDE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL. Lisboa: Assembleia da República Portuguesa, 2011.  
<[http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc\\_verde\\_ref\\_adm\\_local.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf)> [13 de Agosto de 2013].

OLIVEIRA, F. P. M. *Direito do Ordenamento do Território*. Coimbra: Almedina, Cadernos CEDOUA, 2002.

RELATÓRIO DO SISTEMA DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. Câmara Municipal da Amadora, 2011.

RIBEIRO, A. *História das Freguesias do Concelho de Vila Real*. Vila Real: Maronesa, 2007, p. 59-60.

SANTOS, J. A. *As Freguesias: História e Actualidade*. Lisboa: Celta Editora, 1995, 110 p.

SISTEMA DE INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SIDT).  
Camara Municipal da Amadora, 2012.