

1090 REORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DAS FREGUESIAS: ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO NO ALGARVE

Margarida Pereira¹, José Afonso Teixeira², Cristina Henriques³, Alexandre Domingues⁴

1 CICS. NOVA- NOVAFCSH, ma.pereira@fcs.unl.pt

2 CICS. NOVA- NOVAFCSH, joafteix@fcs.unl.pt

3 CIAUD, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, cdh@fa.ulisboa.pt

4 CCDR Algarve, adomingues@ccdr-alg.pt

RESUMO

Em Portugal, a reorganização territorial das freguesias, imposta pelo Governo em 2012, levou à sua redução, de 4259 para 3091, e mereceu a rejeição das autarquias locais. O processo foi realizado numa abordagem *top down* (pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território), seguindo a aplicação de critérios estatísticos, ignorando especificidades e identidades locais. O mapa resultante foi alvo de crítica, embora com base em argumentos distintos nas áreas urbanizadas e nos territórios de baixa densidade. O tempo decorrido permite já uma primeira avaliação do funcionamento das novas freguesias. Assim, o artigo tem como objetivos: (i) discutir o papel da freguesia e sua relação com o município no contexto da reorganização administrativa; (ii) analisar, na perspetiva dos eleitos, as mudanças no exercício das suas competências, no relacionamento com a população e na prestação de serviços. O Algarve, onde coexistem situações diferenciadas de ocupação do território, constitui o estudo de caso. A metodologia está suportada: na análise comparada (configuração territorial, estatísticas de base territorial) das freguesias antes e depois da agregação; na apreciação do processo de agregação e na avaliação dos serviços prestados à população no novo formato. Para tal foram realizadas entrevistas estruturadas, presenciais, aos presidentes de todas as juntas de freguesia resultantes da agregação, incidindo sobre: processo de reorganização (critérios utilizados, envolvimento dos eleitos, benefícios e críticas ao mapa, designação adotada), reforço de competências (por atribuição direta ou por delegação), funções com mais impacto junto das populações, recursos disponíveis (nomeadamente humanos e financeiros), relacionamento com outras freguesias, município e população. Das entrevistas sobressai como mais relevante: (i) a generalizada rejeição inicial está a ser superada, persistindo resistências em áreas rurais (mas a reversibilidade já não é genericamente admitida, pelos custos implícitos); (ii) apesar do disposto na legislação aplicável, a delegação de competências não sofreu alterações expressivas face ao quadro anterior; (iii) o ganho de escala está a gerar efeitos contraditórios: potencia mais serviços (ou maior eficiência na prestação dos existentes), mas provoca maior afastamento às populações, em parte minimizado pela manutenção generalizada das instalações das freguesias agregadas (como delegação) e pela presença regular dos eleitos; (iv) a preocupação com a inovação de serviços de proximidade dedicados a populações (isoladas, envelhecidas, ...) e territórios (serra, áreas turísticas, áreas urbanas) com necessidades específicas.

Palavras-chave: *Freguesias, reforço de competências, reorganização administrativa do território, serviços à população, Algarve.*

TERRITORIAL REORGANIZATION OF THE PARISHES: CRITICAL ANALYSIS OF THE PROCESS IN ALGARVE

ABSTRACT

In Portugal, the territorial reorganization of the parishes, imposed by the Central Administration in 2012, led to a reduction, from 4259 to 3091, and was rejected by local authorities. The process was based on a top-down approach for the Administrative Reorganization of the Territory, following the application of a set of statistical criteria, but disregarding local specificities and identities. The new map was the subject of widespread criticism, although the arguments were distinct in urbanized contexts and low-density territories. The time that has elapsed allows an initial evaluation of the functioning of the new parishes. Thus, the paper aims to: (i) discuss the role of the parish and its relationship with the municipality in the context of administrative reorganization; (ii) analyse, from the perspective of the elected, the changes that occurred in the exercise of their competencies, in the relationship with the population and in the provision of services. The Algarve, a region where different situations of territorial occupation coexist, constitutes the case study. The methodology is supported: in the comparative analysis (territorial configuration, territorial base statistics) of the parishes before and after the aggregation; in the assessment of the process of aggregation and evaluation of services provided to the population in the new format. To this end, structured interviews were conducted in person with the presidents of the new parish councils resulting from the clustering, focusing on: appreciation of the reorganization process (criteria adopted, involvement of the elected representatives, benefits and criticisms of the new map, designation adopted); strengthening of competences, either by direct assignment or by delegation; functions with more impact to the populations; available resources (namely human and financial) and relationships with other parishes, the municipality and people. The results of the interviews stand out as more relevant: (i) the generalized initial rejection has been overcome, with the greatest resistance in rural areas persisting (but reversibility is no longer generically accepted, due to implicit costs); (ii) the delegation of competencies did not change significantly compared to the previous situation; (iii) the gain in scale is generating two contradictory effects: on the one hand it promotes new services (or greater efficiency in the provision of existing ones) but, on the other hand, causes greater distance from the populations, partly minimized by the widespread maintenance of parishes (as a delegation) and by the regular presence of the elected representatives; (iv) the concern with the innovation of proximity services dedicated to populations (isolated, aged, ...) and territory (mountains, tourist areas, urban areas) with specific needs.

Keywords: *Parishes, administrative reorganization of the territory, reinforcement of skills, services to the population, Algarve.*

1 INTRODUÇÃO

O artigo insere-se num projeto sobre a Reforma das Freguesias 2012, em curso na NOVA FCSH, em parceria com a CCDR Algarve, tendo esta região como estudo de caso. O projeto tem uma tripla incidência e uma abordagem multi-escalar: à escala do território do continente, com análise crítica dos resultados da reorganização das freguesias (Henriques *et al.*, 2018); à escala da região, com a discussão do processo e seus resultados na perspetiva dos eleitos (onde se integra este artigo); à escala local centrada na apreciação das alterações ocorridas na prestação de serviços, através da auscultação da população residente (inquérito em curso).

A reorganização territorial das freguesias, imposta pelo Governo em 2012, mereceu a rejeição das autarquias locais (municípios e freguesias). A recusa generalizada dos municípios em assumir o processo e redesenhar o mapa (pelos prazos e condições impostos) fez com que o processo fosse realizado numa abordagem *top down* (pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do

Território sedeada na Assembleia da República), seguindo a aplicação de critérios estatísticos, mas ignorando especificidades e identidades locais. O processo e o mapa resultante foram alvo de crítica, embora com fundamentos distintos em função da natureza dos territórios (fortemente urbanizados e de baixa densidade). O tempo entretanto decorrido permite uma primeira avaliação do funcionamento das novas freguesias. Assim, o artigo tem como objetivos: (i) discutir o papel da freguesia e sua relação com o município no contexto da reorganização administrativa; (ii) analisar, na perspetiva dos eleitos, as mudanças ocorridas no exercício das suas competências, no relacionamento com a população e na prestação de serviços. A Região Algarve, onde coexistem situações diferenciadas de ocupação do território, constitui o estudo de caso. A metodologia está suportada: na análise comparada (configuração territorial, estatísticas de base territorial) das freguesias antes e depois da agregação; na apreciação do processo de agregação e avaliação dos serviços prestados à população no novo modelo. Para tal foram realizadas entrevistas estruturadas, presenciais, aos presidentes das juntas de freguesia resultantes da agregação, focando: apreciação do processo de reorganização (critérios adotados, envolvimento dos eleitos, benefícios e críticas ao novo mapa, designação adotada), reforço de competências (por atribuição direta ou por delegação), funções com mais impacto junto das populações, recursos disponíveis (nomeadamente humanos e financeiros), relacionamento com outras freguesias, município e população.

2 PROBLEMÁTICA

A organização político-administrativa tem uma influência relevante na conceção e implementação de políticas públicas (Ferrão, 2016). Definida na Constituição da República Portuguesa (CRP), recorrentemente a sua reorganização é introduzida na agenda política com abordagens diversas (Cândido de Oliveira, 2011; Cândido de Oliveira e Neiva, 2013; Pereira, Teixeira e Gil, 2015b):

- reforço da descentralização - apesar de a Constituição da República Portuguesa de 1976 (e todas as suas revisões posteriores) defender um estado democrático descentralizado, o essencial da despesa pública continua a ser gerida pelo Estado Central;
- discussão sobre a existência de um nível de poder intermédio entre o Estado Central e os Municípios (apenas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira foram instituídas regiões autónomas). Embora consagrada na CRP, a autarquia regional (região administrativa) não se materializou no território do continente, persistindo como tema “incómodo” após o veto do mapa regional referendado em 1998;
- relação entre as autarquias - município e freguesia - suporte do poder local (atribuições e competências, composição dos órgãos, configuração territorial).

Conceptualmente a necessidade desta mudança é reconhecida (para reajustamento às novas realidades sociodemográficas, económicas e territoriais) e aceite, mas na prática encontra contestação sistemática pelo receio das transformações associadas: perda de poder do Estado Central, aumento da despesa pública com a instituição de mais um nível de poder (regional), alteração do equilíbrio de forças ao nível local (com a afirmação do nível intermunicipal) e perda de direitos (e influência) na reconfiguração administrativa dos territórios.

As discussões mais intensas nunca se centraram na reorganização das freguesias por dois tipos de razões: a natureza das suas atribuições (pouco valorizadas fora da escala local) e os custos reduzidos da sua estrutura (grande parte dos eleitos exerce funções em regime de voluntariado e recebe a título de “compensações para encargos” (ANAFRE, 2012); quadros de pessoal reduzidos). Na sequência da crise iniciada em 2008 e do pedido de assistência financeira de Portugal à União Europeia e ao Fundo Monetário Internacional, o Memorando de Entendimento com a Troika (2011-2014) previa a contração da despesa pública e, nesse quadro, incluía a redução do número de freguesias (obrigatória) e dos municípios (facultativa). Os municípios são o pilar do poder local, mas as freguesias (autarquia inframunicipal, não dependente hierarquicamente dos municípios, mas estabelecendo com eles relações de complementaridade) são inquestionáveis na governança de proximidade, pela sua forte ligação ao território e às comunidades aí residentes (embora com diferenciações relevantes entre as áreas urbanas e as áreas rurais).

Na sequência daquelas orientações, o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica (Lei 22/2012, de 30 de maio), impôs a reorganização administrativa do território das freguesias (por agregação ou alteração dos limites territoriais) segundo um conjunto de critérios pré-fixados (quadro 1).

A agregação (com uma percentagem de redução imposta) ocorre nos limites dos respetivos municípios (agrupados em três níveis), apoiada no número de habitantes e na densidade populacional, explicitando os parâmetros a alcançar (deixando às assembleias municipais a possibilidade de apresentar alternativas fundamentadas). A reorganização é facultativa nos municípios com 4 ou menos freguesias e dela não podem resultar freguesias com menos de 150 habitantes. As assembleias municipais tinham de fazer a pronúncia sobre a reorganização. Quando a autarquia local não se pronunciou, o processo foi delegado para a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT). Essa foi a situação dominante, sendo residuais os casos de reorganização liderados pelos municípios. Para além de Lisboa (com objetivos e calendário autónomo) destaca-se a Amadora, que adotou uma metodologia participativa e ajustada as especificidades do território, com resultados positivos (Pereira, M.; Teixeira, J.A.; Gil, D., 2015a).

Quadro 1: Critérios de suporte à reorganização das freguesias

| Tipologia de município | | Freguesias em sede de município | Outras freguesias |
|------------------------|---------------------------|---------------------------------|---|
| NÍVEL 1 | | | |
| 1º Critério | >500 hab./km ² | Raio até 3 km | 2º Critério AMU e APU Mínimo de 5000 hab por Freguesia <10Km sede Município Mínimo de 3000 hab por Freguesia > 10Km sede Município |
| | | Mínimo 20000 hab por Freguesia | |

| NÍVEL 2 | | | | | |
|-------------|---|--------------------------------|-------------|----------------------------------|---|
| 1º Critério | 100 hab./Km ² <500 hab./Km ² | Raio até 3 km | 2º Critério | APR | AMU e APU |
| | | Mínimo 15000 hab por freguesia | | Mínimo de 1000 hab por freguesia | Mínimo de 5000 hab por Freguesia <10Km sede Município |
| | | | | | Mínimo de 3000 hab por Freguesia >10Km sede Município |

| NÍVEL 3 | | | | | |
|-------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1º Critério | < 100 hab./km ² | 1 Freguesia | 2º Critério | APR | AMU e APU |
| | | | | Mínimo 500 hab. Por freguesia | Mínimo 1000 hab. Por freguesia |

Fonte: Governo de Portugal (2011), Documento Verde da Reforma da Administração Local, p.11

O calendário imposto foi curto (cerca de seis meses) e a agregação resultou, no geral, da aplicação de critérios baseados em limiares populacionais, sem considerar as identidades territoriais (sendo utilizado o prefixo genérico “União das Freguesias de...”). A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias foi formalizada pela Assembleia da República, responsável pela reorganização (CRP, artº 236º), em 2013 (Lei 11-A/2013, de 28 de janeiro). O seu número passou de 4259 para 3091, das quais 2882 no Continente. Só depois surgiu o novo regime de atribuições e competências (Lei 75/2013, de 12 de setembro) (quadro 2). De acordo com o artº 16º da Lei 75/2013, as competências das freguesias foram alargadas em diversos domínios. Às novas competências próprias acrescem aquelas que podem vir a ser exercidas através de delegação legal de competências. “Os municípios concretizam a delegação de competências nas freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais” (artº 131). A delegação de competências processa-se mediante Contratos Interadministrativos (CIA) e Acordos de Execução (AE), sob pena de nulidade (artº 120). A delegação legal consiste no exercício de AE com as respetivas câmaras municipais. Assim, os AE incidem sobre um leque amplo de matérias e configuram um instrumento de reforço dos princípios constitucionais da descentralização, subsidiariedade e autonomia local. Num estudo promovido pela ANAFRE, um ano após a concretização da reforma administrativa, num universo de 1635 freguesias, 1243 (76%) celebraram acordos de execução. Em termos de recursos disponibilizados, das freguesias que celebraram acordos de execução 44,2% entendem que os recursos financeiros foram adequados, 33,4% salientam que os recursos patrimoniais e 32,5% em relação a recursos humanos, não foram sequer disponibilizados.

Quadro 2 – Atribuições dos municípios e das freguesias, de acordo com a Lei 75/2013, de 12 de setembro

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

Fonte: Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias, *Relatório Final*.

A figura 1 mostra a evolução do Fundo de Financiamento das Freguesias em termos absolutos (€) e relativos (em % do Orçamento do Estado) no período 2000-2018. O valor absoluto mais elevado ocorre em 2010, seguindo-se uma quebra decorrente da crise, com um ligeiro acréscimo a partir de 2014. Contudo, tendo como referência a proposta de OE para 2018 verifica-se uma recuperação do FFF que representa 0,15% do OE, valor muito aquém do máximo de 0,36% registado em 2002. Ainda assim, considerando o período 2008-2018, a ANAFRE estima que, por comparação com a aplicação da Lei das Finanças Locais, o FFF se traduz numa perda de 188,6 M € para as freguesias.

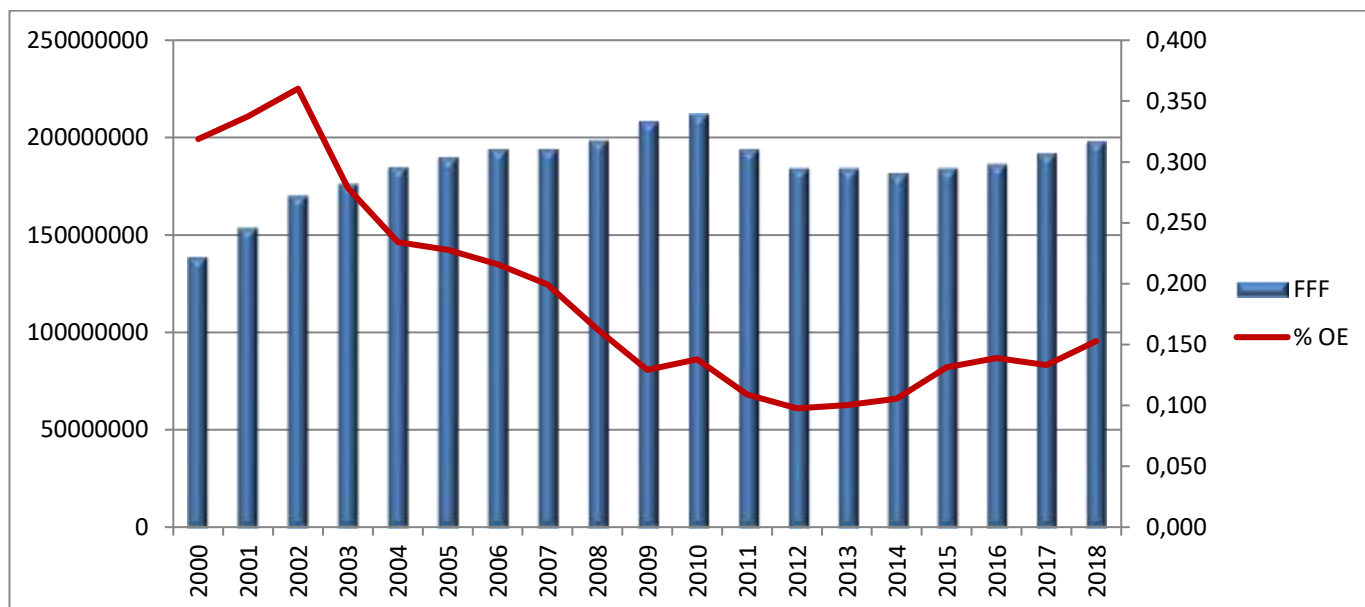


Figura 1 - Evolução do Fundo de Financiamento das Freguesias, em € e em % do OE (2000-2018)

Fonte: ANAFRE, Parecer sobre o OE para 2018.

Na sequência da reorganização administrativa, o emprego nas freguesias conheceu um acréscimo (1^o trimestre de 2014); a partir daí declinou acompanhando a queda do emprego municipal; desde o início de 2016, o emprego nas freguesias e nos municípios regista acréscimos (fig. 2).

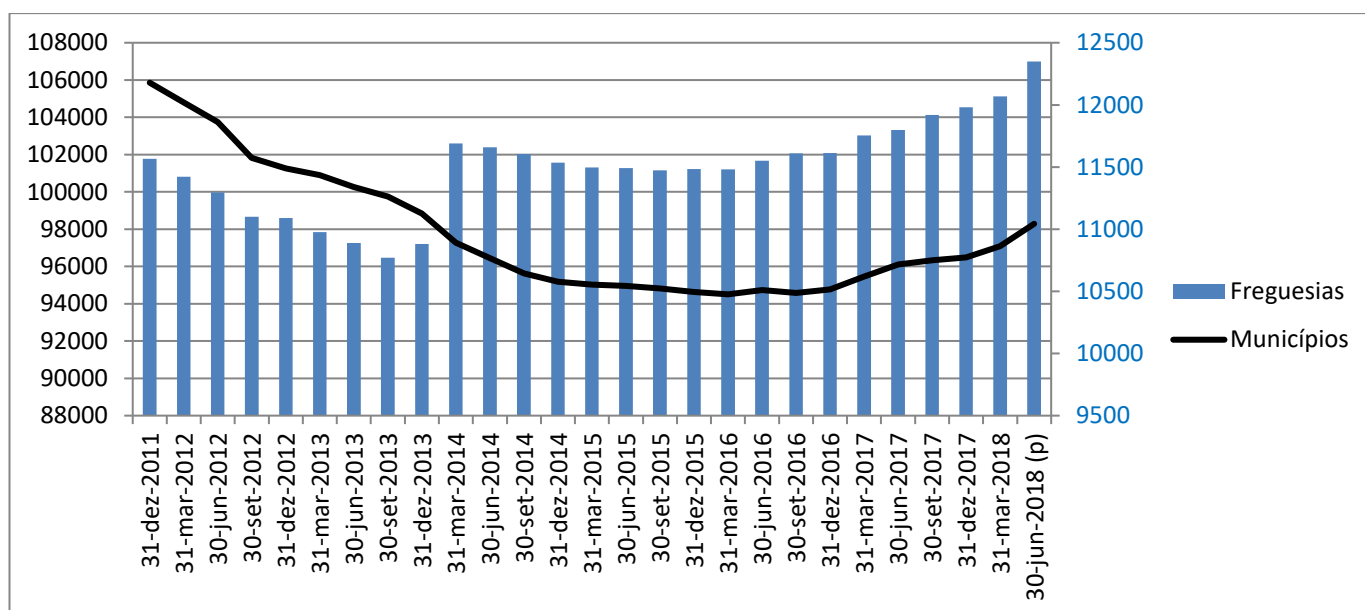


Fig. 2 - Evolução do emprego na administração local (municípios e freguesias)

Fonte: Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. Departamento de Estatística do Emprego Público.

Em suma, a reforma administrativa das freguesias, motivada pela necessidade de redução da despesa pública, conduziu ao desaparecimento de 1168 freguesias; apesar de as suas competências terem sido alargadas pela Lei 75/2013, o FFF e o emprego nas freguesias conheceram uma quebra na fase inicial, mas atualmente a tendência é crescente em ambos (figs. 1 e 2).

3 REORGANIZAÇÃO DAS FREGUESIAS NO ALGARVE: ANÁLISE DO PROCESSO

3.1 O mapa e os números das novas freguesias

Até à reforma de 2012, os 16 municípios do Algarve tinham 84 freguesias, com uma dimensão média de 59,49 km². A aplicação da reforma agregou 33 freguesias em 16 novas freguesias, tendo resultado um mapa com 67 freguesias com uma dimensão média de 76,6 km² (fig. 3 e quadro 3).

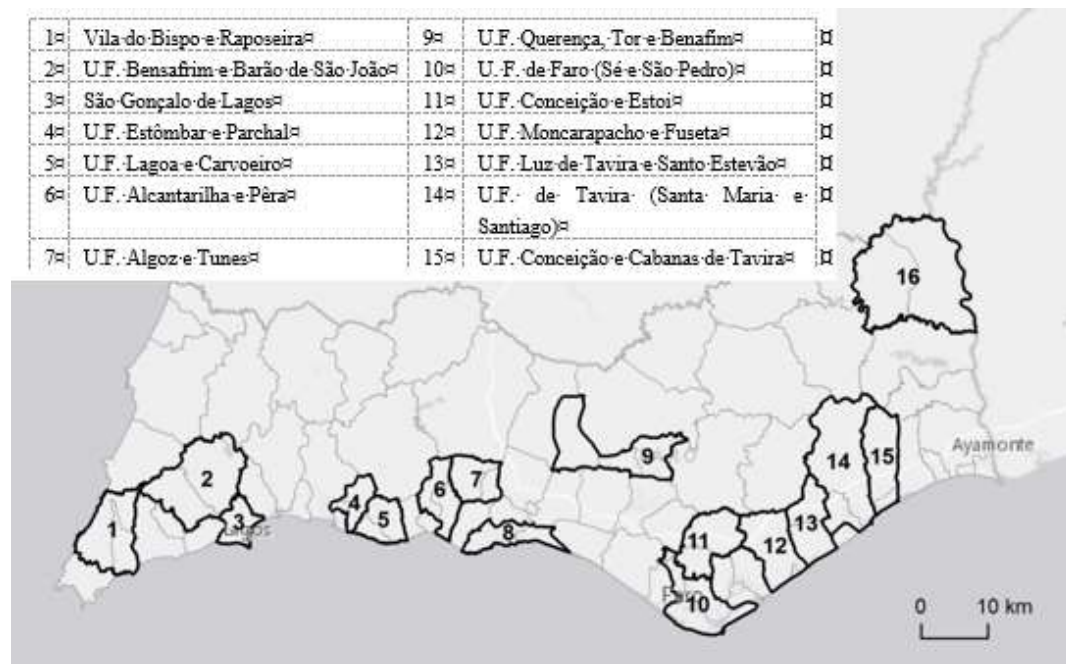


Figura 3: Região do Algarve - Freguesias antes e depois da reforma
Fonte: DGT, 2012 e 2013; ESRI Basemaps, sd.

Quadro 3- Reorganização das freguesias no Algarve e reafetação da população residente

| Freguesias anteriores | População (2011) | Densidade Popul. (Hab./Km²) | TIPAU2014 CAOP2010 | Freguesias atuais | População | Densidade Popul. (Hab./Km²) | TIPAU2014 CAOP2013 |
|-----------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|--|-----------|-----------------------------|--------------------|
| Vila do Bispo | 918 | 15,7 | AMU | Vila do Bispo e Raposeira | 1378 | 16,36 | AMU |
| Raposeira | 460 | 17,9 | APR | | | | |
| São Sebastião Lagos | 14049 | 709,3 | APU | U.F. de Lagos (São Sebastião e Santa Maria) ⁽¹⁾ | 22095 | 757,98 | APU |
| Santa Maria Lagos | 8046 | 860,9 | APU | | | | |
| Bensafrim | 1530 | 19,5 | APR | U.F. Bensafrim e Barão de São João | 2425 | 18,63 | APR |
| Barão São João | 895 | 17,3 | APR | | | | |
| Estômbar | 4985 | 205,9 | AMU | U.F. Estômbar e Parchal | 9004 | 320,77 | AMU |
| Parchal | 4019 | 1040,4 | APU | | | | |
| Carvoeiro | 2721 | 233,3 | AMU | U.F. Lagoa e Carvoeiro | 9987 | 255,23 | APU |
| Lagoa | 7266 | 264,5 | APU | | | | |
| Alcantarilha | 2540 | 103,2 | APR | U.F. Alcantarilha e Pêra | 4972 | 107,48 | APR |
| Pêra | 2432 | 112,3 | APR | | | | |
| Algoz | 3831 | 116,8 | AMU | U.F. Algoz e Tunes | 6491 | 144,60 | AMU |
| Tunes | 2660 | 220,2 | AMU | | | | |
| Albufeira | 22781 | 849,3 | APU | Albufeira e Olhos de Água | 26742 | 649,39 | APU |
| Olhos de Água | 3961 | 276,0 | AMU | | | | |
| Querença | 759 | 22,6 | APR | U.F. Querença, Tor e Benafim | 2713 | 26,55 | APR |
| Tôr | 885 | 55,9 | APR | | | | |
| Benafim | 1069 | 20,3 | APR | | | | |
| Conceição Faro | 4524 | 207,4 | AMU | U.F. Conceição e Estoi | 8176 | 119,53 | APR |
| Estoi | 3652 | 78,4 | APR | | | | |
| Sé (Faro) | 29542 | 482,1 | APU | U. F. de Faro (Sé e São Pedro) | 44119 | 590,22 | APU |
| São Pedro (Faro) | 14577 | 1328,6 | APU | | | | |
| Moncarapacho | 7717 | 111,6 | APR | U.F. Moncarapacho e Fuseta | 9635 | 136,42 | AMU |
| Fuseta | 1918 | 1271,0 | APU | | | | |
| Stª Maria (Tavira) | 8836 | 69,9 | APU | U.F. de Tavira (Santa Maria e Santiago) | 15133 | 102,26 | APU |
| Santiago (Tavira) | 6297 | 292,2 | APU | | | | |
| Luz de Tavira | 3355 | 107,2 | APR | U.F. Luz de Tavira e Santo Estevão | 4535 | 75,70 | APR |
| Santo Estevão | 1180 | 41,2 | APR | | | | |
| Conceição (Tavira) | 1438 | 23,2 | APR | U.F. Conceição e Cabanas de Tavira | 2519 | 36,28 | APR |
| Cabanas (Tavira) | 1081 | 145,9 | AMU | | | | |
| Alcoutim | 921 | 7,0 | AMU | Alcoutim e Pereiro | 1134 | 4,91 | AMU |
| Pereiro | 213 | 2,1 | APR | | | | |

⁽¹⁾ Designação alterada para São Gonçalo de Lagos (Lei nº108/2015, de 26 de agosto)
Fonte: INE

A maior parte das agregações ocorreram no litoral. Três casos resultaram da agregação de freguesias urbanas (S. Sebastião, S. Maria, em Lagos; Sé e S. Pedro, em Faro; Albufeira e Olhos de Água); nos restantes estão envolvidas freguesias urbanas e rurais ou apenas freguesias rurais. Antes da reorganização 42,4% das freguesias eram APR (Áreas Predominantemente Rurais), caindo para 37,5%

depois da reorganização. A reorganização atingiu sobretudo as freguesias mais pequenas, traduzindo-se numa perda de 19 freguesias com menos de 40 km² (quadro 4).

Quadro 4: Reorganização das freguesias do Algarve: repartição por escalões de dimensão e por TIPA2014 antes e depois da reforma de 2013.

| Dimensão Km ² | Nº de freguesias antes de 2013 | Nº de freguesias a partir de 2013 |
|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| <10 | 8 | 4 |
| 10-20 | 13 | 7 |
| 20-30 | 14 | 7 |
| 30-40 | 8 | 6 |
| 40-60 | 10 | 10 |
| 60-90 | 11 | 12 |
| 90-120 | 5 | 5 |
| 120-150 | 7 | 7 |
| 150-200 | 6 | 6 |
| >200 | 2 | 3 |
| | 84 | 67 |

| TIPA2014 | Nº freguesias antes de 2013 | Nº freguesias a partir de 2013 |
|----------|-----------------------------|--------------------------------|
| AMU | 9 | 5 |
| APU | 10 | 5 |
| APR | 14 | 6 |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

Fonte: INE.

3.2 A Reorganização na Perspetiva dos Eleitos (Presidentes das Juntas de Freguesia)

3.2.1 Apreciação do processo de reorganização das freguesias

A análise do processo de reorganização, suportada em entrevistas presenciais semi-estruturadas aos presidentes das juntas de freguesia após a agregação, inclui questões sobre a metodologia/critérios utilizados, os benefícios e críticas ao novo mapa (e correspondente fundamentação) e a opinião sobre a designação adotada.

A crítica à metodologia é generalizada – não só pela não auscultação de eleitos e das populações, como pelas agregações efetuadas e os critérios utilizados (estatísticos). Muitos referem o facto de não terem sido ponderadas as relações de vizinhança, as identidades locais ou até o peso da população flutuante pela importância que assume em alguns municípios do litoral (turistas e estudantes deslocados do ensino superior).

A maioria dos entrevistados defendem que os limites das novas freguesias deveriam ter sido revistos em função das dinâmicas territoriais e identidades locais em vez de resultarem da simples agregação de freguesias anteriores. Por exemplo:

- a freguesia de Parchal, desanexada em 2001, foi agregada a Estômbar, embora haja quem defenda que a agregação com Ferragudo teria mais sentido;
- em Vila do Bispo/Raposeira, foi a assembleia municipal que “auto-propôs” a junção das duas freguesias, para beneficiar dos 15% do Fundo de Equilíbrio Financeiro. A JF da Raposeira, embora discordando, foi incapaz de contrariar o processo. A freguesia atual abrange um território extenso, sendo escassos os recursos (humanos, financeiros) para responder às necessidades da população;
- a União das Freguesias de Faro (Sé e S. Pedro) não teve ganhos em termos financeiros e perdeu proximidade com a população: a freguesia tem agora 40000 habitantes, com características socioeconómicas muito diferenciadas, repartidos por um território heterogéneo (área urbana, área rural e três ilhas), com necessidades específicas.
- a União de Freguesias de Conceição de Faro e Estói reconhece que foram agregados dois territórios muito diferentes, com repercussões no exercício das funções da freguesia.
- na União das Freguesias de Querença, Tor e Benafim – é defendido que Tor e Benafim deviam ter regressado às freguesias iniciais - Tor para Querença (juntas há 17 anos) e Benafim para Alte (28 anos). Desta União resultou a agregação de comunidades com poucas afinidades (Benafim não tem relação com Querença e com Tor mas sim com Alte), num território extenso que compromete o exercício de uma política de proximidade.

Assim, o mapa das agregações não é consensual, variando entre a aceitação e a rejeição. As posições favoráveis (nomeadamente das Freguesias de Albufeira e Olhos de Água; de Algoz/Tunes e Luz de Tavira/S. Estevão) estão normalmente associadas a:

- ganhos de escala (melhores serviços e mais eleitos a exercer funções em regime de permanência);
- adição de recursos, traduzida em maior capacidade financeira, mais equipamentos, mais pessoal (operacionais, não administrativos);
- disponibilidade de um autarca a tempo inteiro (Moncarapacho/Fuseta – a Fuseta só tinha direito a um presidente com 40h e com a junção dispõe agora de um presidente a tempo inteiro).

As posições desfavoráveis estão sobretudo ligadas a:

- dimensão excessiva do território resultante (casos de Vila do Bispo e Raposeira, Alcoutim e Pereiro);
- isolamento de freguesias não abrangidas pelo processo (Conceição de Faro/Estói critica a não anexação de Santa Bárbara de Nexe a nenhuma outra);
- realidades geográficas e socioeconómicas diferenciadas (Alcantarilha/Pera entende que faria mais sentido agregar Pêra a Armação de Pêra; a União das Freguesias de Faro inclui agora as ilhas; em Conceição/Cabanas (Tavira) a agregação não trouxe vantagens, persistindo a não adesão da população de Cabanas a iniciativas na Conceição);
- fracas relações de proximidade (Querença, Tor e Benafim).

A maior parte das freguesias agregadas passou a designar-se “União de Freguesias de...”. Apesar da rejeição inicial, argumentando que não se tratou de um processo de união genuíno e participado mas de uma imposição, e também da extensão das designações, eleitos e eleitores acabaram por adotar uma posição de resignação, alguns alimentando a esperança que o processo pudesse ser reversível (ideia que tem vindo a esbater-se pela consciencialização dos custos associados – por exemplo registo do património próprio); há freguesias em que a nova designação foi pacificamente aceite (por exemplo Algoz/Tunes; Luz de Tavira /Santo Estevão); noutros casos foram propostas designações alternativas, sem o termo “União de Freguesias de ...” (Junta de Freguesia de Raposeira/Vila do Bispo; J F Albufeira e Olhos de Água; Conceição de Faro/Estói; Alcoutim e Pereiro). No caso da União de Freguesias de Lagos (São Sebastião e Santa Maria) imposta em 2013 houve rejeição mas, através de um processo participado (6 sessões de consulta/auscultação às populações, envolvendo 1.600 das 8.000 famílias) em 2015 foi adotada a designação de São Gonçalo de Lagos, o padroeiro da cidade.

3.2.2 As competências das freguesias

As competências das freguesias foram redefinidas pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, definiu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico. Para além das competências próprias, está prevista a delegação legal de competências pelos municípios, como referido antes. Mas segundo os autarcas inquiridos as suas atribuições próprias permaneceram limitadas. Ao mesmo tempo houve efeitos perversos da agregação: por exemplo, a partir de determinado limiar, algumas freguesias ficaram sujeitas a procedimentos contabilísticos e fiscais mais complexos e com custos mais elevados. As entrevistas aos presidentes das juntas de freguesias demonstraram duas tendências: (i) pouca aderência entre o quadro legal e a sua aplicação prática; (ii) alterações pouco expressivas na delegação de competências, permanecendo, no essencial, o quadro anterior à reforma.

O aumento da dimensão das freguesias poderia estimular a delegação de mais competências e o respetivo reforço de recursos, mas esta decisão, condicionada por influências (e entendimentos) político-partidários, não teve grande repercussão. Pelo contrário, o alargamento da circunscrição administrativa é tido como prejudicial à aplicação do princípio da subsidiariedade (gestão de proximidade). Mas as opiniões dos inquiridos dividem-se entre o reforço e a penalização do princípio da subsidiariedade. A favor do reforço destacam-se as seguintes razões:

- (i) os serviços às populações foram “nivelados” pela freguesia melhor equipada, o que beneficiou quem tinha menos serviços (p.e. em São Gonçalo de Lagos traduziu-se no esbatimento da divisão entre a cidade “rica” e a cidade “pobre”; em Vila do Bispo/Raposeira houve benefício para esta última);
- (ii) o aumento de escala favoreceu a eficiência na prestação de mais (ou melhores) serviços.

Os argumentos que fundamentam a penalização estão associados com o facto de o alargamento da dimensão territorial dificultar a presença assídua dos eleitos em todo o território, prejudicando as populações e os territórios mais afastados (Alcoutim e Pereiro parece ser o caso mais evidente). Em Alcantarilha/Pera também foi referida a perda de alguns serviços.

3.2.3 Funções desempenhadas pelas freguesias com maior impacto na população

Embora com um quadro legal comum, há diferenças significativas nas funções desempenhadas pelas freguesias, o que está associado a vários fatores: delegação de competências pelo município, iniciativas e pro-atividade dos autarcas, em função das necessidades locais e do modo como são percecionadas (por exemplo disponibilização de nutricionista e dentista de apoio às escolas em Faro), capacidade reivindicativa das populações. Também é notória uma diferenciação entre as freguesias urbanas e as rurais: nas primeiras, as funções mais apreciadas pelos fregueses estão associadas ao tratamento dos espaços públicos, pequenas manutenções, apoio social e atendimento permanente da população (prova de vida e outras funções administrativas); nas segundas, a limpeza e manutenção dos caminhos rurais, arranjo dos cemitérios, integração do Posto dos CTT, retoma das festividades e tradições locais, facilitação da mobilidade das pessoas (doentes, idosos, população serrana) são as mais referidas. Nas áreas rurais mais profundas, onde o despovoamento, envelhecimento e isolamento atingem proporções que inviabilizam a recuperação demográfica e o desenvolvimento territorial (caso da freguesia de Alcoutim e Pereiro), os “sobreviventes” já não têm poder reivindicativo, chegando a comprometer o exercício do poder local.

3.2.4 Alterações ocorridas no âmbito dos recursos

No âmbito dos recursos, os autarcas foram inquiridos sobre potenciais alterações nos recursos financeiros e humanos no quadro da reorganização administrativa, admitindo-se as hipóteses de aumento, diminuição e estabilização.

A maioria sustenta que a reorganização das freguesias não teve impacto nos recursos financeiros. Porém há opiniões opostas, quer de perda – p. e. São Gonçalo de Lagos (a mais “urbana” e densa) e Alcoutim e Pereiro (profundamente rural e de muito baixa densidade), quer de ganho (caso de Albufeira e Olhos de Água). No País, os casos de freguesias que beneficiaram dos 15% do Fundo de Equilíbrio Financeiro foram raros; no Algarve apenas ocorreu em Vila do Bispo e Raposeira.

Nos recursos humanos domina a estabilização, havendo um reconhecimento generalizado de que a junção dos recursos das freguesias agregadas potenciou uma gestão mais eficiente dos recursos administrativos e operacionais. Vários autarcas alertam para a premência do reforço dos quadros técnicos como condição para conseguir um salto qualitativo na resposta às necessidades da população.

Ao nível da maquinaria e equipamentos, a agregação facilitou a partilha e permitiu uma melhor gestão entre freguesias e entre Câmaras municipais e respetivas freguesias.

3.2.5 Apreciação do funcionamento da freguesia após a reorganização administrativa

O funcionamento da freguesia após a reorganização administrativa merece uma apreciação positiva pelos autarcas. Como forma de minimizar os impactos negativos do desaparecimento das freguesias agregadas, nestas foram mantidas as instalações, com o estatuto de delegação. Aqui os presidentes da junta tendem a fazer atendimento regular (semanal). Porém, em algumas áreas urbanas admite-se que a tendência seja para o seu desaparecimento.

A representatividade das freguesias em sede de assembleia municipal não parece ter sido muito afetada. O relacionamento com as Câmaras Municipais também não registou alterações expressivas, persistindo casos pontuais de alguma “tensão” gerada por diferenças político-partidárias, mas sem ligação com a reorganização administrativa.

O processo impositivo acabou por mobilizar os autarcas no sentido de prestar o melhor serviço às populações (em particular as residentes nas freguesias integradas, para atenuar o seu sentimento de desconfiança, falta de apoio e perda de identidade), imprimindo maior dinamismo, cooperação e proximidade à sua atuação. Porém, em alguns casos são reconhecidas dificuldades acrescidas na prestação de serviços- por exemplo em Bensafrim e Barão de S. João e em Alcútem e Pereiro, dada a dimensão das novas freguesias, no segundo caso agravada pela baixa densidade e condicionamentos de acessibilidade.

Há casos em que o processo ainda não foi totalmente assimilado: em Vila do Bispo e Raposeira, embora o presidente considere que a freguesia agregada beneficiou com a agregação, a população parece não se ter ainda resignado ao novo contexto. Os bairrismos e desconfianças persistem, sobretudo nas freguesias rurais: Bensafrim e Barão de S. João; Pêra e Alcantarilha; Alcútem e Pereiro; Querença, Tor e Benafim; Conceição e Cabanas de Tavira; Moncarapacho e Fuseta. Nestes dois últimos casos, as divergências permanecem muitas vivas, mantendo as freguesias agregadas uma posição de rejeição. Nas freguesias urbanas, sobretudo em Lagos e Tavira, as populações foram mais envolvidas no processo, os antagonismos esbateram-se e o resultado global parece ser mais satisfatório.

A maioria das atuais freguesias não passou a prestar diretamente novos serviços à população. Mas houve casos de reforço na prestação dos existentes e de contratualização com outras entidades (por exemplo transporte de doentes pelos Bombeiros Voluntários; transporte de passageiros em circuito urbano pela EVA – Giro em Albufeira; instalação dos CTT nas instalações da Junta).

4 BREVE ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO

As freguesias constituem a circunscrição administrativa de maior proximidade com a população. Na maior parte dos casos formaram-se a partir das paróquias, facto evidente nas designações de natureza religiosa. As paróquias são circunscrições eclesiais territoriais onde, segundo o Papa João Paulo II, a comunhão eclesial, apesar da sua dimensão universal, encontra a sua expressão mais imediata e visível; por isso, considerou a Paróquia como “a última localização da Igreja” (*Christifideles Laici*, 26). Em certo sentido, numa visão laica e por analogia, a freguesia é “a última localização do Estado”, o referencial da sua presença junto das populações. Quando uma reforma administrativa é implementada “de cima para baixo”, ignorando esta dimensão simbólica e vivencial das comunidades, corre o risco de estar a erodir (pela base) o próprio conceito de identidade territorial. Perante a evolução demográfica, social, económica e das acessibilidades, a reorganização das freguesias (número, delimitações, atribuições, competências e recursos) impõe-se. Mas tal requer o envolvimento das comunidades num processo participativo capaz de articular o tradicional sentido de pertença (por vezes exacerbado) com as realidades socioeconómicas e dinâmicas territoriais atuais. Estas são muito diferenciadas entre áreas rurais e espaços urbanos, mas também dentro de cada uma delas. E assumem contornos muito específicos nos centros históricos e em contextos suburbanos e periurbanos. No caso concreto do Algarve também entre a serra e o litoral.

Assim, da perspectiva dos eleitos sobre a condução do processo sublinha-se uma atitude de rejeição generalizada, sendo que a solução imposta do exterior mostrou desconhecimento do território e dos relacionamentos das comunidades locais. Este facto foi agravado pela penalização financeira (não disponibilização dos 15% do Fundo de Equilíbrio Financeiro). O novo mapa das freguesias está em processo de assimilação, sendo pontuais os casos de rejeição que persistem. A designação adotada para as novas freguesias tende a seguir as orientações nacionais, embora em alguns casos não tenha sido adotada a “União de ...”. Posteriormente, ocorreu mesmo uma situação de mudança de nome, por decisão da população local (Lagos).

No que concerne às competências das freguesias importa relevar três aspetos: desfasamento entre o quadro legal e a sua aplicação, delegação de competências pelos municípios não aumentou face ao quadro anterior e os eleitos admitem poder fazer mais e melhor, com mais recursos financeiros e recursos técnicos. De facto, os recursos tendem a manter-se, mas sobressaem duas visões: melhor gestão pelos ganhos de escala; redução na prática face ao alargamento da área ou novas funções). O processo *top down* acabou por reforçar uma atitude colaborativo e de partilha entre freguesias (ou mesmo com o município). Apesar da “turbulência” do processo, importa sublinhar o esforço dos eleitos para atenuar tensões e aproximar comunidades.

REFERENCIAS

- ANAFRE (2012), “Reorganização administrativa territorial autárquica”, in http://anafre.pt/documents/20181/24554/ANAFRE_Troika_25mai2012.pdf/20e50959-5dd6-4b03-ad81-756b7c1ab2b8
- Cândido de Oliveira, A.; Neiva, Mateus (2013) As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa, AEDRL/NEDAL.
- Cândido de Oliveira, A. (2011) “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, Revista de Direito Regional e Local, n.º 13.
- Ferrão, J. (2016), O Território na Constituição da República Portuguesa (1976-2005). “Dos preceitos fundadores às políticas de território do futuro”, Sociologia, Problemas e Práticas, número especial, pp. 123-134.
- Governo de Portugal (2011), *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, in http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf.
- Grupo Técnico para a definição de critérios para a avaliação da Reorganização do Território das Freguesias (S/data) *Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias*.
- Henriques, C.; Domingues, A.; Teixeira, J.A.; Pereira, M. (2018), Geografia e Números da Agregação das Freguesias em Portugal: repercussões socioterritoriais, Atas do 25º Congresso da APDR, No Prelo.
- Pereira, M.; Teixeira, J.A.; Gil, D. (2015a), “Reorganização administrativa das freguesias – análise comparada de duas metodologias aplicadas na Área Metropolitana de Lisboa”, in Roxo, M.J.; Julião, R. P.; Pereira, M.; Gil, D. (coord.) Atas do X Congresso da Geografia Portuguesa - Os Valores da Geografia, Lisboa: APG, pp.791-796.
- Pereira, M., Teixeira, J.A., GIL, D. (2015b), Governação multinível e reorganização administrativa do Estado em Portugal. afirmação da escala intermunicipal, *II Congreso Internacional SETED- ANTE. Seminário Estado, Território e Desenvolvimento*, pp. 299-314.

Legislação

- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio (aprova o “Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica”).
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (“Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”).
- Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro (aprova a “Reorganização Administrativa do Território das Freguesias”).