

1150 GEOGRAFIA E NÚMEROS DA AGREGAÇÃO DAS FREGUESIAS EM PORTUGAL: REPERCUSSÕES SOCIOTERRITORIAIS

Cristina Henriques¹, Alexandre Domingues², José Afonso Teixeira³, Margarida Pereira⁴

¹ cdh@fa.ulisboa.pt, Universidade de Lisboa, Faculdade de Arquitetura, CIAUD, Portugal

² adomingues@ccdr-alg.pt, CCDR Algarve, Portugal

³ joafteix@fcs.unl.pt, NOVAFCSH, CICS. NOVA, Portugal

⁴ ma.pereira@fcs.unl.pt, NOVAFCSH, CICS. NOVA, Portugal

RESUMO

A reorganização territorial das freguesias no território continental, prescrita pelo Governo em 2012, num processo conduzido pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território, reduziu o número de freguesias de 4.050 para 2.882. O redesenho do mapa administrativo das freguesias resultou da aplicação de critérios exclusivamente numéricos e de quotas, ignorando o enquadramento geográfico e as especificidades territoriais. As críticas recaem sobretudo na forma como o processo decorreu e se consumou (justificado pela “urgência” da sua execução), mas tem faltado uma análise alicerçada na dissecação dos resultados e das consequências da aplicação daqueles critérios. Face a esta omissão, o artigo tem como objetivos: (i) analisar a geografia intrínseca ao novo mapa das freguesias e quantificar o resultado do processo; (ii) compreender os reflexos da reorganização das freguesias na Tipologia de Áreas Urbanas para Fins Estatísticos (TIPAU) de 2014 e as suas potenciais consequências. A par das questões relativas ao número de freguesias “extintas” pela reorganização, significando o desaparecimento da última presença da administração (após sucessivos encerramentos de serviços públicos) em pequenos aglomerados rurais, na agregação prevaleceram critérios de dimensão demográfica ou territorial sem se optar pela reconfiguração lógica e funcional de limites (ocorrida em situações pontuais lideradas pelos municípios). Para além da “extinção” de quase metade das freguesias criadas desde a década de 1980, o processo teve como consequência, sobretudo nos territórios de baixa densidade, serem as freguesias agregadas as que registavam os valores mais negativos (regressão demográfica entre 2001/2011, população envelhecida, idosos a residir sozinhos, índice de envelhecimento, níveis de analfabetismo, etc.) em comparação com a freguesia agregadora. A reclassificação das uniões de freguesias no quadro da TIPAU 2014, tendo por base a CAOP de 2013, evidencia uma “coerência estatística” nem sempre conforme com a realidade territorial. Dessa desconformidade destacam-se situações, sobretudo nos territórios de baixa densidade, onde freguesias com um quadro demográfico recessivo passaram de “predominantemente rurais” para “predominantemente urbanas” apenas por efeito da agregação. A informação estatística segundo a tipologia APU/AMU/APR distorce a realidade e a sua utilização para a afetação de fundos e recursos públicos pode acarretar efeitos perversos, sobretudo nos territórios mais deprimidos

Palavras-chave: Agregação de freguesias, Freguesias, Reorganização administrativa do território, Tipologia de Áreas Urbanas para Fins Estatísticos, Territórios de baixa densidade

GEOGRAPHY AND FIGURES OF THE *FREGUESIAS* AGREGATION IN PORTUGAL: SOCIO-TERRITORIAL REPERCUSSIONS

ABSTRACT

The territorial reorganization of the parishes in Portugal, prescribed by the Government in 2012 and carried out by the Technical Unit for the Administrative Reorganization of the Territory, reduced the number of *freguesias* (Local Administrative Unit Level 3, formerly NUTS level 5) from 4,050 to 2,882. The redesign of the administrative map of the *freguesias* was the result of the application of a set of exclusively numerical and quota criteria, ignoring the geographical and territorial specificities. The main criticism is of the implementation procedures (justified by the 'urgency' of its accomplishment), but there has been a lack of critical analysis based on the results and the on the consequences of applying those criteria. Thus, the article aims to: (i) analyze the intrinsic geography of the new map of the *freguesias* and quantify the process; (ii) understand the repercussion of the reorganization of the *parishes* in the Typology of Urban Areas for Statistical Purposes (TIPAU) of 2014 and the potential consequences thereof. In addition to the questions regarding the number of *freguesias* "extinguished" by the reorganization (28.8%), meaning the disappearance of the last administration presence (after successive closures of public services) in small rural agglomerations, demographic or territorial dimension criteria prevailed without choosing the logical and functional reconfiguration of boundaries (occurred in specific situations led by municipalities). In addition to the "extinction" of almost half of the *freguesias* created since the 1980s, the process also had the consequence, especially in the low density areas, of the aggregate *freguesias* being those that registered the most negative values (aged population, demographic census period 2001/2011, percentage of elderly people living alone, aging index, levels of illiteracy, etc.) compared to the aggregating *freguesia*. The reclassification of *freguesia* unions in the framework of TIPAU 2014, based on the CAOP of 2013, showed a "statistical coherence" that is inconsistent with the territorial reality. This lack of conformity highlights situations, especially in low density areas, where *freguesias* with a recessive demographic changed from "predominantly rural" to "predominantly urban" after aggregation only because of the reclassification. Statistical information under the APU / AMU / APR tripartite structure distorts the reality and the use of this statistical structure for the announced allocation of public funds and resources could have perverse effects, especially for the most depressed territories.

Keywords: Administrative reorganization of the territory, Aggregation of parishes, Parishes, Territories of low density, Typology of Urban Areas for Statistical Purposes

1 INTRODUÇÃO

Este 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 (onde se integra este artigo); à escala da região, com a discussão do processo e seus resultados na perspetiva dos eleitos (Pereira et al, 2018); à escala local centrada na apreciação das alterações ocorridas na prestação de serviços, através da auscultação da população residente (em curso).

Nesta abordagem faz-se uma avaliação de eventuais consequências e repercussões territoriais da reorganização territorial das freguesias, com base na informação estatística disponível. Opta-se por uma escala territorial específica definida pelas freguesias que foram agregadas – pares, trios, quartetos, etc. – e, no universo destas mais de um milhar de “novas relações territoriais”, parte-se para

o estabelecimento de algumas de entre as muitas relações possíveis com recurso a indicadores sociodemográficos das freguesias envolvidas. Para esse fim, adoptaram-se as designações de “freguesia agregadora” e “freguesia agregada”, reportadas respetivamente à freguesia onde se localiza a sede da freguesia criada pela agregação e à freguesia que, ou encerrou as instalações ou estas ficaram a funcionar como delegações. Como ocorreu em muitas das agregações, a freguesia agregadora aglutinou a freguesia agregada, concentrando na “nova” sede os serviços antes prestados, suprimindo o significado da sua presença. Nesta escala territorial de análise, com recurso a indicadores disponibilizados pelo sistema estatístico nacional para a freguesia, procura-se demonstrar que o processo de agregação – a urgência que o caracterizou, a ausência de eventuais estudos preparatórios e do envolvimento (real) de variados parceiros, a metodologia seguida, as quotas, princípios e critérios utilizados, os prazos para a sua implementação, etc. – pode ter contribuído para acelerar uma tendência de fragilização com várias décadas, em especial nos territórios deprimidos do interior. A Lei 22/2012, de 30 de maio, que consagra a reforma administrativa declara objetivos como a “promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local” (alínea a) do artigo 2.º) e princípios como o “equilíbrio e adequação demográfica das freguesias” (alínea f) do artigo 3.º). Contudo, uma análise mais fina dos indicadores sociodemográficos pode questionar os resultados em função daqueles objetivos e princípios. De facto, é discutível que a “extinção” de uma freguesia e a deslocalização dos serviços aí prestados para um aglomerado de maiores dimensões populacionais vá ao encontro da coesão territorial e do desenvolvimento local; assim como é também questionável que o critério dimensão populacional (absoluto) sirva o propósito do equilíbrio e da adequação demográfica, quando não foram consideradas as particularidades da debilitada estrutura demográfica das freguesias (dinamismo populacional, estrutura etária, analfabetismo, condições de vida das populações, etc.). É certo que o diploma consagra mecanismos de trade-off, designadamente no que se refere a um novo quadro de delegações de competências e de reforço dos vários tipos de recursos às agregações de freguesias. Porém, decorridos cinco anos desde a implementação da reforma, e com o novo mapa em vigor, a verificação da implementação desses mecanismos não é satisfatória (Pereira et al, 2018).

O artigo propõe ainda a discussão sobre as repercussões territoriais da reorganização administrativa das freguesias. Em maio de 2013, com a entrada em vigor da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, a Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial (SPEBT) do Conselho Superior de Estatística (CSE) procedeu à atualização da TIPAU do território nacional para “fazer emergir uma nova Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU) que substituísse (atualizasse) a que estava em vigor, datada de 2009” (Cadima Ribeiro, 2014: 3) A atualização da TIPAU levanta, no entanto, perplexidades, nomeadamente quando se observam as alterações das classificações (APR, AMU e APU) de freguesias envolvidas no processo de agregação. Em algumas situações, devidamente identificadas e com a verificação dos valores relativos aos indicadores utilizados no estabelecimento dos critérios da SPEBT, houve atribuição de classificações às agregações de freguesias pouco concordantes quer com os critérios definidos quer, sobretudo, com a realidade observável no território. O artigo identifica algumas dessas situações que são suscetíveis de enviesar as estatísticas disponibilizadas no suporte TIPAU e distorcer a aplicação das verbas e dos fundos previstos, pois constituem “critério central de distribuição de verbas pelas Freguesias...” e da “anunciada relevância acrescentada que a dimensão territorial é suposta ter nas políticas setoriais de âmbito europeu no contexto do período de programação da Política de Coesão que, de 2014, se estenderá até 2020” (Cadima Ribeiro, 2014:3).

A reclassificação de freguesias principalmente rurais (APR) para mediamente urbanas ou principalmente urbanas (AMU ou APU), ou situações em sentido contrário que, atendendo à efetiva realidade dos territórios quanto ao seu cariz de “ruralidade” ou de “urbanidade” (população, densidade, ocupação, etc.), sem dificuldade se demonstra não terem justificação, poderão causar situações de injusta elegibilidade (ou inelegibilidade) destes territórios a fundos e determinados tipos de apoios. Por outro lado, e segundo a mesma reclassificação, todo um conjunto de indicadores (sobretudo os de base demográfica) tenderão a apresentar distorções e fornecer informação com enviesamento face à realidade.

2 GEOGRAFIA E NÚMEROS DA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A reorganização administrativa das freguesias no território continental português traduziu-se na sua diminuição - de 4.050 para 2.882. O desaparecimento de 28,8% das freguesias não foi equitativo. Por força da aplicação dos critérios e das especificidades territoriais, as maiores reduções ocorreram nos territórios com mais freguesias, mais lugares urbanos e maiores efetivos populacionais. Assim, as NUTS III Grande Lisboa, Península de Setúbal, Cávado e AM Porto mantiveram apenas 52,9%, 63,8%, 64,2% e 65,0% das freguesias antes da reforma, enquanto os territórios do interior – Alto Alentejo, Beira Baixa, Terras de Trás-os-Montes, e outros – perderam (em termos absolutos e relativos) menos (Figura 1).

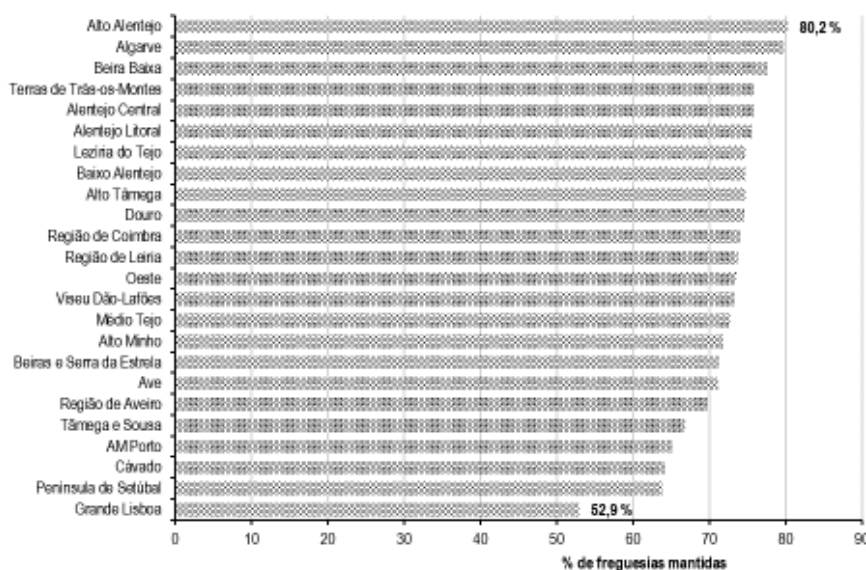


Figura 1: Percentagem de freguesias mantidas, por NUTS III
Fonte: Elaboração própria (com base na Lei nº 11-A/2013, de 28 de janeiro)

Dos 278 municípios do território continental, 230 (83,7%) reduziram o número de freguesias. Dadas as distintas características do território e do povoamento, os municípios não afetados foram sobretudo do Sul e interior do País, pois são as regiões onde existiam mais municípios com 4 ou menos freguesias (n.º 3 do artigo 6.º, Lei n.º 22/2012, de 30 de maio), fator decisivo para a não obrigatoriedade de redução de freguesias, sendo também condição que, da reorganização, “*não pode resultar a existência de freguesias com um número inferior a 150 habitantes*” (n.º 3 do artigo 6.º, Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)³². Assim se explica o facto de o Alentejo e o Algarve terem sido as regiões com menos agregações: 23 dos 58 municípios do Alentejo têm 4 ou menos freguesias (e o povoamento concentrado apresenta lugares-sedes de freguesia com população superior a 150 habitantes), acontecendo o mesmo em 6 dos 16 municípios do Algarve (Quadro 1).

Quadro 1: Municípios do território continental, segundo o número de freguesias, abrangidos ou não pela reorganização territorial das freguesias, por regiões

Região	Norte	Centro	Lisboa	Alentejo	Algarve	Total
Municípios	86	100	18	58	16	278
Municípios com 4 e menos freguesias	1	17	2	23	6	49
Municípios não abrangidos pela reforma	1	16	2	23	6	48

Fonte: Elaboração própria (com base na Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro)

A reforma determinou 884 agregações que envolveram 1.168 freguesias. A maioria das agregações ocorreu entre duas freguesias. Formaram-se 666 *pares* de freguesias, que significaram a redução de 56,2% do total. Houve agregações de 3 freguesias, constituindo-se 178 *trios* (redução de 356 freguesias), 27 *quartetos* (redução de 81), 8 *quintetos* (redução de 32), duas de 6 freguesias (redução de 10), duas de 7 freguesias (redução de 12), e uma agregação de 12 freguesias (que reduziu 11), em Lisboa³³ (Figura 2).

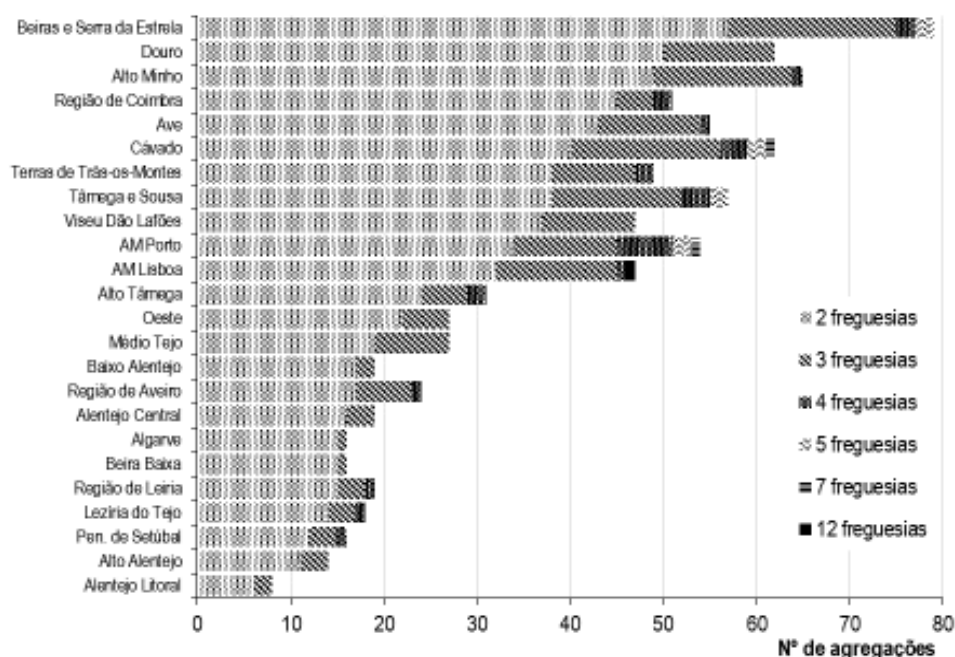


Figura 2: Número de agregações, segundo o número de freguesias agregadas, por NUTS III

Fonte: Elaboração própria (com base na Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro)

As designações das Uniãos de Freguesias (UF), usando da faculdade prevista no n.º 1 do artigo 9.º (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio), foram formadas a partir da justaposição das denominações das anteriores freguesias. Foram mais fáceis e óbvias quando foi agregado um par de freguesias e, na maioria dos casos, prevaleceu a “soma das partes”. Por exemplo, a agregação das freguesias de Bensafrim e Barão de S. João (Lagos) gerou a UF de Bensafrim e Barão de S. João. Houve situações, já em muito menor número e sobretudo em lugares de maiores dimensões, em que a designação adotou o topónimo do lugar, mais conhecido do que as designações das anteriores freguesias³⁴. Os casos em que a nova designação é a da freguesia agregadora, não havendo referência à agregada³⁵, são raros; o mesmo acontece com a supressão do termo “União” para constar apenas a entidade administrativa e o topónimo³⁶.

Quando se agregaram 3 ou mais freguesias resultaram designações extensas ou muito extensas. Estas são quase sempre o mero *somatório* das designações das anteriores³⁷, revelando-se pouco práticas, em especial quando envolveu 5 ou 6 freguesias³⁸. A opção por um topónimo reconhecido e congregador, adotada sobretudo quando as agregações abrangeram 7 freguesias, revelou-se mais conveniente e prática. Foi, por exemplo, o que ocorreu no município de Vila Verde, onde a UF de Ribeira do Neiva agregou 7 freguesias

³² Destaca-se a agregação ocorrida no município de Castanheira de Pêra que, com apenas duas freguesias – Castanheira de Pêra e Coentral - teve que efetuar a agregação, já que a população residente da freguesia de Coentral era de 100 habitantes (INE, Censos 2011).

³³ Lei n.º 56/2012, de 08 de novembro. O município de Lisboa desencadeou, ainda antes da reforma introduzida pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, a sua reestruturação administrativa. Para além de um novo mapa administrativo, implementou “um modelo específico de distribuição de tarefas e responsabilidades entre os órgãos municipais e os órgãos das freguesias, que visa confiar as competências autárquicas ao nível da administração mais bem colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos” através de uma “atribuição legal de novas competências às juntas de freguesia” e do “enquadramento das transferências dos recursos financeiros e humanos indispensáveis para a assunção da responsabilidade pelas novas competências das juntas de freguesia”.

³⁴ Da agregação de São Lourenço e São Simão (Setúbal) resultou a UF de Azeitão, lugar mais facilmente identificável.

³⁵ Da agregação de Santa Clara-a-Velha e de Pereiras-Gare (Odemira) resultou a Freguesia de Santa Clara-a-Velha; ou ainda da agregação de S. Teotónio e Zambujeira do Mar (Odemira) resultou a Freguesia de S. Teotónio. Nesta situação, e não conhecendo as razões, estranha-se o facto de a nova designação prescindir de um nome, uma “marca”, associada a eventos culturais de repercussão nacional e internacional.

³⁶ Da agregação de Aboim da Nóbrega e de Gondomar (Vila Verde) resultou a Freguesia de Aboim da Nóbrega e Gondomar.

³⁷ No município de Cabeceiras de Basto, a União de Freguesias de Refojos de Basto, Outeiro e Painzela.

³⁸ No município do Porto, a União de Freguesias de Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória.

(Duas Igrejas, Rio Mau, Goães, Godinhaços, Pedregais, Azões e Portela das Cabras), havendo ainda outros casos, com maior incidência no Norte do País.

A designação adotada para as UF, resultante quase sempre da justaposição das anteriores, indicia a ausência de discussão (e não tanto a existência de consensos) imposta pela urgência da reforma. As situações em que a designação da UF mereceu aceitação são residuais, como no caso de Ribeira do Neiva acima referido (adotando um topónimo de raiz geográfica), e no caso de Bem Viver (razões históricas) no município de Marco de Canaveses. Poder-se-á assim entender que, numa grande parte das agregações, as designações adotadas revelam ter muito presente a ideia segundo a qual a agregação poderia ser temporária, reversível, e que no futuro cada uma das freguesias agregadas poderia vir a recuperar a sua individualidade. Assim, por precaução, ter-se-ão mantido as designações. Essa hipótese foi referida por alguns autarcas no Algarve (Pereira *et al.*, 2018).

No processo de reorganização administrativa das freguesias, a Amadora constitui um processo exemplar, liderado pelo município e amplamente participado. O município adotou uma atitude pró-ativa para impedir um mapa imposto do exterior. Para tal consensualizou com os partidos com maior representação no município a metodologia, focada no envolvimento das freguesias e das populações no processo de decisão. Este método *bottom up* justifica o elevado reconhecimento da coerência nas novas circunscrições territoriais e da melhoria do funcionamento das freguesias. As novas designações também foram bem acolhidas por transmitirem a identidade e as especificidades de cada território (Pereira, Teixeira e Gil, 2015).

Das 4.050 freguesias existentes no território continental até 2012, 376 foram criadas depois de 1880. Desde então, o ritmo de criação de novas freguesias foi irregular, destacando-se as décadas de 1920 e de 1980 sobretudo pelas profundas reformas políticas ocorridas nas décadas anteriores (associadas à implantação da República e ao 25 de abril de 1974) (fig. 3).

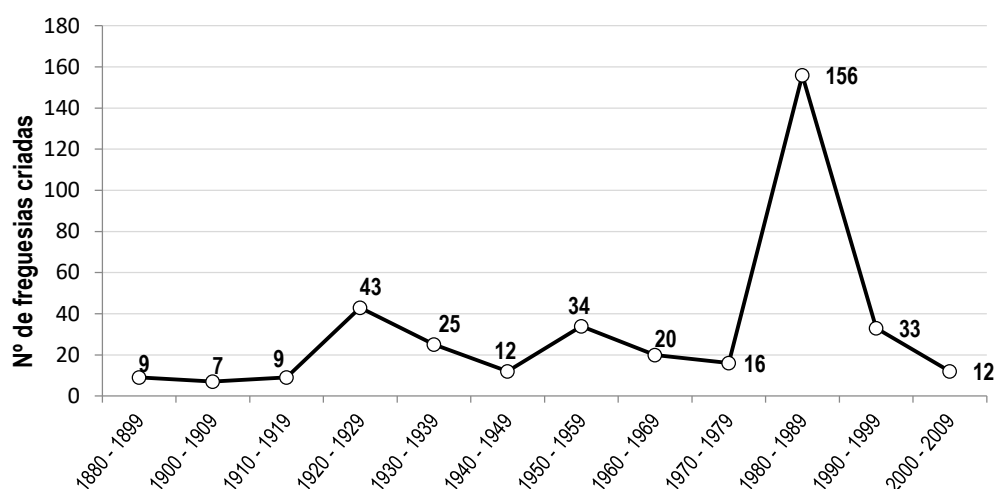


Figura 3: Número de freguesias criadas, no território continental, desde 1880, por décadas
Fonte: Elaboração própria (com base em informação das páginas eletrónicas dos municípios)

As transformações profundas da sociedade portuguesa depois de 25 de abril de 1974 intensificaram o protagonismo do poder local e estimularam um papel ativo das populações. Neste contexto, afigura-se como natural o facto de, em três décadas (entre 1980 e 2010, mas principalmente nos anos 1980) terem sido criadas 201 das 376 freguesias (53,5%) dos últimos 130 anos. O surgimento de novas freguesias veio satisfazer as necessidades e as expectativas das populações que, num quadro institucional que lhes outorgava mais direitos participativos e reivindicativos, viram legitimadas pretensões, algumas com raízes de muitos anos. Mais do que a afirmação da individualidade do lugar ou uma deriva bairrista, as populações reclamavam os serviços da administração do Estado garantidos pelo estatuto de freguesia.

Mas a reorganização administrativa de 2012 teve um efeito devastador no universo das freguesias criadas após 1980: das 201 só 72 (35,8%) permaneceram inalteradas; 33 (16,4%) agregaram uma ou mais freguesias³⁹; 96 freguesias (47,8%) foram de novo agregadas, muitas vezes à freguesia da qual se haviam separado poucos anos antes. Ou seja, algumas freguesias não tiveram mais do que dez anos de existência (Figura 4).

³⁹ Em muitas situações, a freguesia agregadora “recuperou” outra que poucos anos antes se havia “autonomizado”.

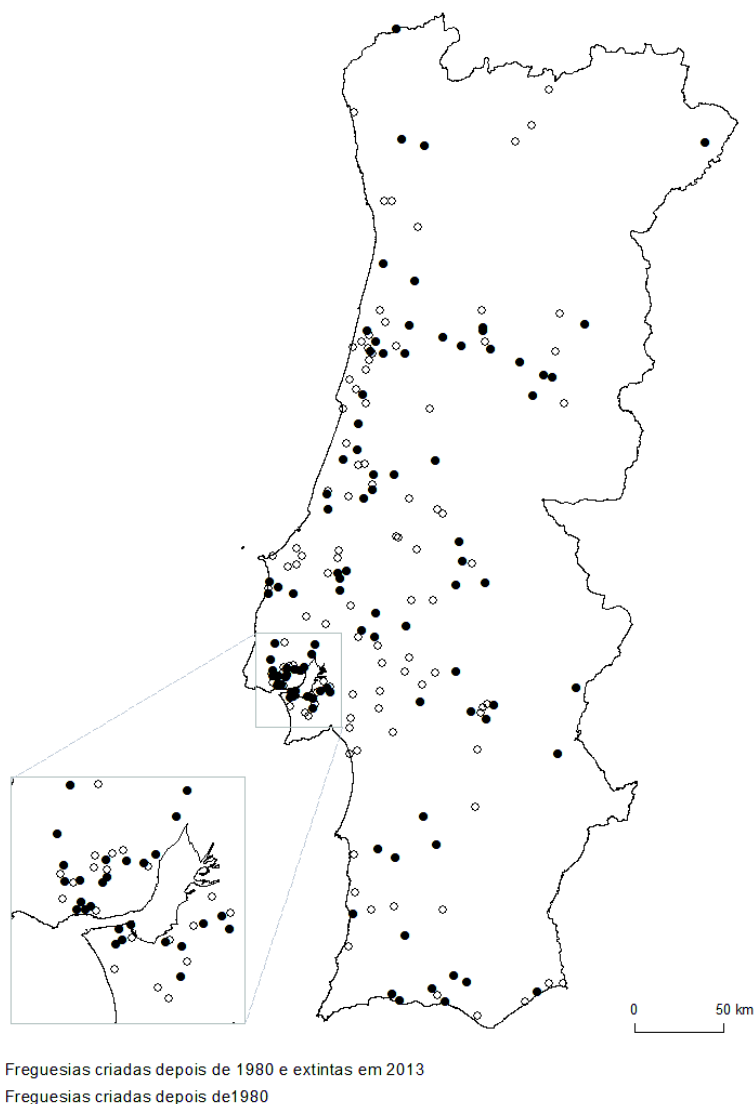


Figura 4: Freguesias criadas (após 1980) e agregadas na Reforma de 2012, no território continental
 Fonte: Elaboração própria (com base em informação das páginas eletrónicas dos municípios)

A par de razões objetivas e quantificáveis para justificar a criação de freguesias posteriores a 1980, os regimes jurídicos de suporte (Lei nº 8/93, de 5 de março; Lei nº 11/82, de 2 de junho) eram exigentes nos procedimentos e tramitações, requerendo fundamentação de “*ordem histórica, geográfica, demográfica, económica, social e cultural*”, demonstração de “*viabilidade político-administrativa, ... bem como pelas repercussões administrativas e financeiras das alterações pretendidas*” e ponderação de um vasto conjunto de indicadores⁴⁰ e respetivos critérios. Era também solicitada a “*descrição minuciosa dos limites, acompanhada de representação cartográfica ilustrativa*”, a documentação demonstrativa da efetiva participação de todos os órgãos deliberativos e executivos, a constituição de uma comissão instaladora, entre outros procedimentos, para que, posteriormente, a Assembleia da República (AR), na posse dos elementos necessários à instrução do processo, remetesse ao Governo os elementos considerados de interesse para o processo, e depois solicitasse aos órgãos do poder local os respetivos pareceres dentro dos prazos estipulados. Importa ainda destacar um aspeto da Lei nº 8/93 (art.º 12º), relativo ao apoio financeiro e técnico prestado pelo Governo à instalação de novas freguesias. A conclusão do processo de criação da nova freguesia exigiu que múltiplas entidades da administração atualizassem as suas bases de dados, de registos, de correspondência, da cartografia, de cadastro, etc. Assim, o trabalho que envolveu a criação das referidas 96 freguesias depois de 1980, esboroou-se nos oito meses que mediaram a publicação das Leis nº 22/2012, de 30 de maio e 11-A/2013, de 28 de janeiro.

Para lá da referência ao número de freguesias afetadas (e à tramitação para a criação seguida poucos anos antes), importa ainda destacar dois aspetos:

(i) os indicadores e critérios mencionados nos diplomas da criação de freguesias consumavam abordagens de carácter geográfico, territorial, social e funcional dos espaços abrangidos. Ao invés, a reforma de 2012 apenas fez aplicar, no quadro de um sistema de quotas não justificado, um conjunto restrito (e pobre) de indicadores e de critérios com base apenas numa classificação de lugar urbano

⁴⁰ “Número de eleitores” da freguesia e da sede, “taxa de variação demográfica”, “diversificação de tipos de serviços e de estabelecimentos de comércio e de organismos de índole cultural, artística, ...”, “acessibilidade de transportes”, “distância quilométrica entre a sede da freguesia a constituir e a de origem”.

(rebatível, mas aceite pela UTRAT desde que não interferisse com a quota determinada por lei) e de um contingente para a dimensão populacional.

(ii) no universo das freguesias criadas depois de 1980 e eliminadas pela reforma de 2012, algumas apresentavam valores de população residente consideravelmente superiores aos da população residente de alguns municípios⁴¹. Esta questão, entre outras - mas certamente exigindo mais instrumentos para análise (e extensiva a todas as freguesias agregadas) - seria suficiente para questionar o facto de os municípios não terem sido abrangidos pela reforma.

É admissível argumentar que em freguesias urbanas a questão da dimensão populacional não se coloca de forma tão pertinente, em função da proximidade/contiguidade à freguesia agregadora. Porém, em freguesias rurais este argumento dificilmente pode ser aceite. Algumas freguesias rurais foram agregadas a outras cujas sedes distam mais de 15 km, o que pode indiciar, se não a extinção, pelo menos uma tendência para a degradação dos serviços prestados pelas juntas de freguesia. Assim, na perspetiva de uma distribuição de serviços mais ubíqua pelo território, dando expressão à alínea *d*) da Lei nº 22/2012⁴², faria eventualmente mais sentido não ter agregado as freguesias nos territórios mais deprimidos (ou, pelo menos, ter equacionado a sua agregação de forma diferenciada).

Outro aspeto que sobressai quando se observam os quantitativos globais da reorganização administrativa das freguesias e as relações estabelecidas entre as que foram agregadas (em pares, trios, quartetos, etc.) é o facto de ter prevalecido a agregação da mais pequena pela maior, quer em termos populacionais quer em termos de dimensão territorial. Ou seja, entre as 884 agregações, foi quase sempre a freguesia mais populosa ou maior (em superfície) que aglutinou a(s) freguesia(s) com menos população ou com menor superfície. Estabelecendo uma relação entre o efetivo populacional da freguesia agregadora e o da freguesia agregada, verifica-se que só em 77 das 1.168 relações (6,6%) a população da freguesia agregadora era menor. Ou seja, nos restantes casos (93,4%), a freguesia mais populosa agregou (aglutinou) a freguesia com menos população. Este é o resultado óbvio da aplicação direta, se bem que parcial, da alínea *b*) do art.º 8º do diploma⁴³, uma vez que não houve tempo e disponibilidade para aferir mais do que o “..., maior número de habitantes”.

O critério da dimensão populacional aparenta ter sido dominante, uma vez que, analisada a relação com a dimensão territorial (superfície) das agregações, a percentagem de situações em que a freguesia menos extensa agregou (aglutinou) a mais extensa é agora de 26,9%. Isto é, o fator população residente pesou mais do que a dimensão territorial, o que ilustra a ausência de critério na perspetiva da gestão do território.

Mais do que avaliar a relação da população residente entre freguesias (agregadora e agregada), importa conhecer as relações entre estas em outros indicadores sociodemográficos. A análise neste domínio permitirá aferir melhor o resultado e o efetivo cumprimento enunciado pelo diploma como o primeiro objetivo da reforma: a “*promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local*”. Para tal, selecionaram-se alguns indicadores desagregados ao nível da “freguesia” reportados aos Censos 2011 e consideraram-se as 884 freguesias agregadoras e as 1.168 freguesias agregadas classificadas segundo a TIPAU (INE⁴⁴) de 2009, a versão vigente à data da reforma.

Um indicador relevante para apreciar a relação entre a freguesia agregadora e a(s) agregada(s) é a **percentagem de idosos face à população total**. Nas 1.168 relações entre freguesias agregadoras e agregadas verifica-se que em 725 dos casos (62,1%) o peso dos idosos da freguesia agregada é superior ao da freguesia agregadora. A análise mais fina, segundo a TIPAU das freguesias, mostra que as situações em que a freguesia agregada apresentava percentagens de idosos superiores às da freguesia agregadora são mais notórias nas freguesias predominantemente rurais (APR), abrangendo 67,8% destas (54,5% das AMU e 58,0% das APU).

Sendo as freguesias APR as mais penalizadas, acabaram por ser os territórios onde estas freguesias existem em maior número aqueles onde mais freguesias rurais com maior peso de idosos foram agregadas a outras com menor percentagem de idosos⁴⁵. Na Beira Baixa, por exemplo, as 15 freguesias APR que foram agregadas tinham valores para a percentagem de idosos superiores aos valores das freguesias agregadoras. Neste território as freguesias APR (67) representavam 88,2% do total das 76 freguesias da circunscrição territorial. Considerando outro território com uma elevada percentagem de freguesias rurais – Alto Tâmega (91,1% de freguesias APR) –, verifica-se que 31 das 39 freguesias rurais agregadas tinham uma percentagem de idosos superior à da freguesia agregadora. Para as Terras de Trás-os-Montes, com 89,9% de freguesias APR, 38 das 57 freguesias rurais agregadas apresentavam percentagens de idosos superiores às das freguesias agregadoras.

Um exercício semelhante foi efetuado para a **taxa de analfabetismo**. No continente, em 61,0% das agregações a taxa de analfabetismo da freguesia agregada era superior à da agregadora. Ao contrário do observado para a percentagem de idosos, neste indicador não há diferenças acentuadas entre as freguesias segundo as suas classificações da TIPAU: em 62,5% das agregações que envolveram freguesias APU, a taxa de analfabetismo da freguesia agregada era superior à da freguesia agregadora; 61,4% nas freguesias AMU e

⁴¹ A freguesia de Monte Abraão (Sintra), criada em 1997 e agregada em 2013 a Massamá, tinha em 2011 (Censos) 20.809 residentes, população superior à de 164 municípios do território continental.

⁴² “Melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações”.

⁴³ “As freguesias com um índice de desenvolvimento económico e social mais elevado, um maior número de habitantes e uma maior concentração de equipamentos coletivos devem ser consideradas, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferências polos de atração das freguesias contíguas, sem prejuízo da consagração de soluções diferenciadas em função de razões de natureza histórica, cultural, social ou outras”.

⁴⁴ **Áreas predominantemente urbanas (APU)** – Freguesia que contempla, pelo menos, um dos seguintes requisitos: 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano, sendo que o peso da área em espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 2) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente superior a 5.000 habitantes; 3) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar, é igual ou superior a 50%.

Áreas mediamente urbanas (AMU) – Freguesia que contempla, pelo menos, um dos seguintes requisitos: 1) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a Espaço Urbano, sendo que o peso da área de espaço de ocupação predominantemente rural ultrapassa 50% da área total da freguesia; 2) o maior valor da média entre o peso da população residente na população total da freguesia e o peso da área na área total da freguesia corresponde a espaço urbano em conjunto com espaço semiurbano, sendo que o peso da área de espaço de ocupação predominantemente rural não ultrapassa 50% da área total da freguesia; 3) a freguesia integra a sede da Câmara Municipal e tem uma população residente igual ou inferior a 5.000 habitantes; 4) a freguesia integra total ou parcialmente um lugar com população residente igual ou superior a 2.000 habitantes e inferior a 5.000 habitantes, sendo que o peso da população do lugar no total da população residente na freguesia ou no total da população residente no lugar, é igual ou superior a 50%.

Áreas predominantemente rurais (APR) – Freguesia não classificada como “Área Predominantemente Urbana” nem “Área Mediamente Urbana”.

⁴⁵ A correlação entre a percentagem de freguesias APR no total e a relação APR agregada mais envelhecida que a freguesia agregadora, para as 24 NUTS III é de 0,23. Há, assim, uma correlação linear positiva, embora fraca.

60,2% nas freguesias APR. Também neste indicador os territórios do interior e centro são os mais penalizados com a agregação⁴⁶, o que é compreensível já que os valores mais elevados para o analfabetismo têm maior incidência nas populações mais idosas.

Na Beira Baixa, 12 das 15 freguesias APR agregadas tinham taxas de analfabetismo superiores às das freguesias agregadoras. No Alentejo Litoral, onde 73,2% das freguesias são APR, 7 das 8 freguesias rurais agregadas tinham uma taxa de analfabetismo superior à da freguesia agregadora. Ou ainda no Alto Alentejo, onde 67,4% das freguesias são APR, e 9 das 12 freguesias rurais agregadas tinham uma taxa de analfabetismo superior à da freguesia agregadora.

Recorrendo ao indicador **percentagem de idosos (maiores de 65 anos) a residir sozinhos**, em 56,9% das agregações as freguesias agregadas tinham uma percentagem superior à das freguesias agregadoras. Tal como observado para a percentagem de idosos, também neste indicador há maior penalização para as freguesias agregadas segundo a TIPAU: em 60,8% das freguesias APR agregadas, a taxa de analfabetismo era superior à da freguesia agregadora, valor que é mais baixo nas freguesias AMU (55,9%) e APU (50,0%).

Sendo nos territórios com maiores percentagens de idosos que estão também mais representados os que residem sozinhos, são as freguesias APR agregadas as que apresentam maiores percentagens nesta variável⁴⁷. Na Beira Baixa, mais uma vez, em 11 das 15 freguesias APR agregadas a percentagem de idosos a residir sozinhos superava a das freguesias agregadoras; no Alto Alentejo, onde mais de 2/3 das freguesias eram rurais, em 8 das 12 APR agregadas a percentagem de idosos a residir sozinhos superava a da freguesia agregadora; em Viseu Dão-Lafões, onde quase 71% das freguesias eram rurais, e em 28 das 44 freguesias APR agregadas a percentagem de idosos a residir sozinhos era superior à da freguesia agregadora.

Na perspetiva das dinâmicas demográficas, considerando a **taxa de variação da população residente** (no período 2001/2011) das freguesias envolvidas na agregação, em 62,6% dos casos a freguesia agregada apresentou um dinamismo demográfico inferior ao da freguesia agregadora (65,5% nas APR; 63,4% nas AMU; e 55,6% nas APU). Entre 2001 e 2011, 2.974 (73,4%) das anteriores 4.050 freguesias do território continental registaram perdas populacionais. Como há décadas vem sucedendo, são sobretudo as freguesias do interior que integram este conjunto. Quase 3/4 das 1.168 freguesias agregadas (74,1%) registaram regressão populacional e 25,0% aumento de população⁴⁸. No entanto, foi sobretudo nas freguesias rurais (APR) que se verificou a maior desproporção entre freguesias que haviam ganho ou perdido população no último período intercensitário. Em 525 das 588 freguesias (89,3%) APR agregadas houve decréscimos populacionais, enquanto nas urbanas (APU) a proporção é mais equilibrada (147 das 248 freguesias, o correspondente a 51,6%) (Figura 5).

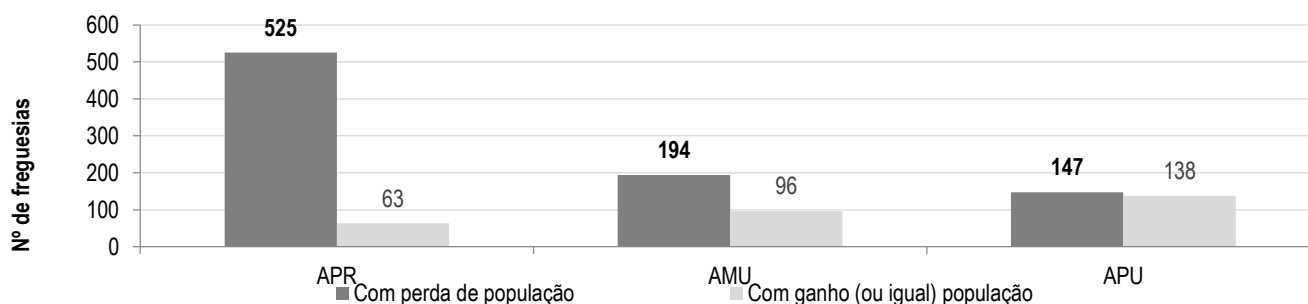


Figura 5: Freguesias agregadas, segundo a variação populacional (2001/2011) e TIPAU

Fonte: Elaboração própria (com base nos Censos 2011)

A observação das perdas e ganhos de população nas freguesias agregadas, por escalões segundo a TIPAU das mesmas, evidencia a maior ocorrência das perdas nas freguesias rurais (quadro 2). As perdas de população (entre 0 e -50%) nas freguesias APR são superiores (em termos absolutos e percentuais) às registadas nas freguesias AMU e APU. Ao invés, só 2 das 22 freguesias agregadas com aumentos populacionais são APR; nas freguesias agregadas AMU e APU os acréscimos populacionais (absolutos e relativos) são maiores.

Quadro 2: Variação de população (2001/2011) nas freguesias agregadas, segundo a TIPAU

Freguesias agregadas	APR		AMU		APU	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Com perda de população	525	89,3	194	66,9	147	51,6
- 60 ; -70 %			1	0,3		
- 50 ; -60 %						
- 40 ; -50 %	13	2,2	1	0,3	1	0,4
- 30 ; -40 %	56	9,5	2	0,7	4	1,4
- 20 ; -30 %	164	27,9	20	6,9	19	6,7
- 10 ; -20 %	180	30,6	53	18,3	39	13,7
0 ; -10 %	112	19,0	117	40,3	84	29,5
Com ganho (ou igual) população	63	10,7	96	33,1	138	48,4
0 ; 10 %	46	7,8	67	23,1	64	22,5
10 ; 20 %	12	2,0	17	5,9	40	14,0
20 ; 30 %	3	0,5	3	1,0	21	7,4
30 ; 40 %	2	0,3	4	1,4	5	1,8
40 ; 50 %			2	0,7	3	1,1
+ 50 %			3	1,0	5	1,8

Fonte: Elaboração própria (com base nos Censos 2011)

⁴⁶ A correlação entre a percentagem de freguesias APR no total e a relação APR agregada com maior taxa de analfabetismo que a freguesia agregadora, para as 24 NUTS III é de 0,38. Assim, a correlação linear positiva é fraca.

⁴⁷ A correlação entre a percentagem de freguesias APR no total e a relação APR agregada com maior percentagem de idosos a residir sozinhos que a freguesia agregadora, para as 24 NUTS III é de 0,31. Há assim uma correlação linear positiva (não perfeita).

⁴⁸ As restantes 10 freguesias (0,9% do total das 1.168) mantiveram a população ou foram criadas depois de 2001.

Nas freguesias agregadas, a média das taxas de crescimento das freguesias agregadoras foi, apesar de negativa (-4,5%), superior à média das taxas de crescimento das freguesias agregadas (-8,5%). Porém, em termos territoriais (NUTS III), as diferenças são enormes (Figura 6). Só em alguns dos territórios com maior dinamismo populacional – Península de Setúbal, Algarve e Oeste – a média das taxas de crescimento das freguesias agregadoras e das agregadas foi positiva, mas apenas na Península de Setúbal a média das freguesias agregadas superou a das freguesias agregadoras (12,5% e 10,0%, respetivamente). Num segundo conjunto de territórios – AM Porto, Tâmega e Sousa e Cávado – a média das taxas de crescimento populacional das freguesias agregadoras é ainda positiva, mas a das freguesias agregadas é negativa. Nas restantes 18 NUTS III ambas as médias das taxas de crescimento são negativas, quer nas freguesias agregadoras quer nas agregadas. Neste grande conjunto, destacam-se as posições e os valores em Terras de Trás-os-Montes, Beira Baixa, Alentejo Litoral e Douro, nos quais as já muito baixas médias das taxas de regressão da população das freguesias agregadoras (-15,3%, -13,7% e -9,3%) são ainda assim superiores às das freguesias agregadas (-21,9%, -21,5% e -18,6%, respetivamente).

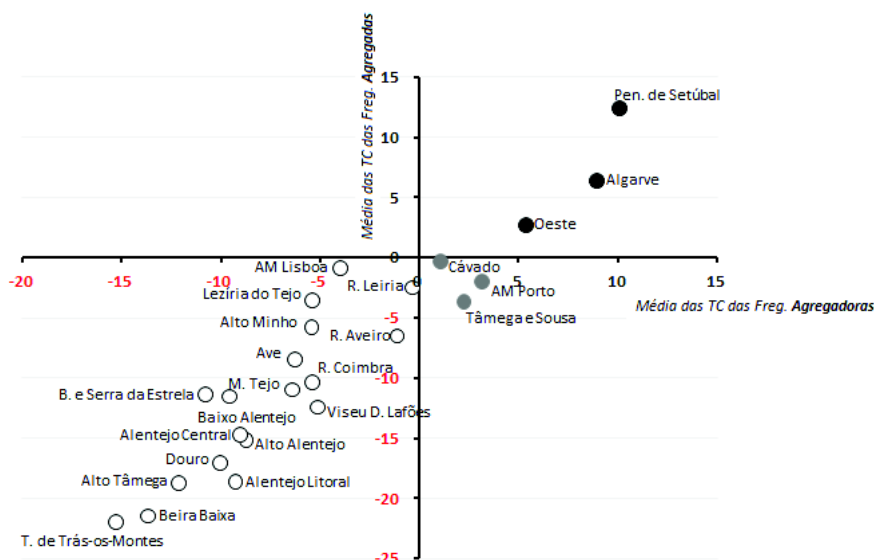


Figura 6: Posicionamento das NUTS III em função das médias das taxas de crescimento da população das freguesias agregadas e das freguesias agregadoras

Fonte: Elaboração própria (com base nos Censos 2011)

Em nenhum dos territórios foram apuradas médias de sinal positivo para as taxas de crescimento da população nas freguesias agregadas e de sinal negativo para as agregadoras (o quadrante superior esquerdo da Figura 6 apresenta-se vazio). Ou seja, embora existam casos pontuais em que a freguesia agregada apresentou um crescimento superior ao crescimento da freguesia agregadora, estes não têm expressão, confirmando que as freguesias mais dinâmicas aglutinaram as mais recessivas. A mesma análise circunscrita às freguesias APR mostra resultados ainda mais expressivos quanto ao efeito da agregação nas freguesias rurais e demonstra a maior incidência nos territórios interiores: a média das taxas de crescimento das freguesias agregadoras foi, apesar de negativa (-10,6%, quando no total das freguesias agregadas foi -4,5%), superior à média das taxas de crescimento das freguesias agregadas (-15,9%, contra -8,5% para o total de freguesias). Em 20 das 24 NUTS III ambas as médias são negativas; apenas na Grande Lisboa, Península de Setúbal e Oeste há valores positivos, mas sempre com os das freguesias agregadoras superiores aos das agregadas (respetivamente 30,3 e 3,3%; 11,7 e 4,8%; e 6,2 e 1,5%). Ou seja, mais uma vez se constata a acentuada penalização das freguesias rurais, sobretudo do interior (Figura 7).

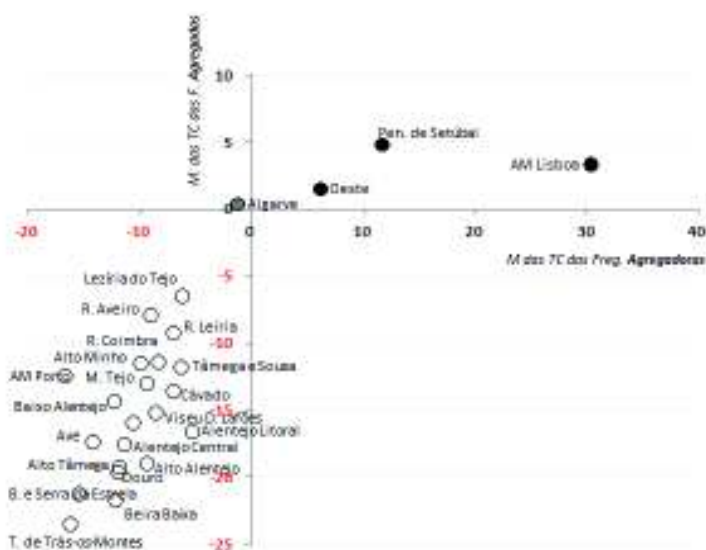


Figura 7: Posicionamento das NUTS III em função das médias das taxas de crescimento da população das freguesias agregadas e das freguesias agregadoras, freguesias APR

Fonte: Elaboração própria (com base nos Censos 2011)

Para além dos indicadores analisados, foram ainda considerados a taxa de crescimento da população idosa (2001/2011), o índice de envelhecimento, e as proporções (%) da população residente e da população feminina com pelo menos uma dificuldade⁴⁹. Em todos estes indicadores ocorreu a repetição (em grau variável) do padrão atrás descrito: a aglutinação da freguesia com menor peso populacional pela de maior peso, com a subsequente deslocação da sede e dos serviços prestados e, assim, da presença, sem o correspondente reforço dos serviços anunciado nas delegações de competências, deixou ainda mais vulneráveis os territórios que já padeciam das maiores privações. O indicador relativo aos movimentos pendulares também seria relevante para conhecer a relação freguesia agregadora/agregada. Mas a informação disponibilizada pelo INE para as freguesias reporta-se apenas às deslocações casa/trabalho e casa/escola. Assim, considerando o elevado peso da população idosa (inativa), é impossível aferir as suas dificuldades de deslocações às novas sedes de freguesia.

3 REPERCUSSÕES DA AGREGAÇÃO DE FREGUESIAS NA TIPAU

A reclassificação da TIPAU de 2014, com a necessária adequação ao novo mapa administrativo, suscita algumas questões. Sendo os critérios de base demográfica os mesmos da classificação de 2009, assim como os limites das freguesias (exceto situações pontuais de pequenos acertos na CAOP, especialmente em freguesias com parte do território em planos de água) e que só em raros casos a reforma acarretou alterações nos limites das freguesias, causou estranheza o facto de surgirem agregações com reclassificações “anómalas”, como as ilustradas no Quadro 3. Detetaram-se situações como: 1) agregação de duas freguesias APR numa UF APU; 2) agregação de duas freguesias (uma APR e a outra AMU) numa UF APU; 3) agregação de duas freguesias (uma APR e outra APU) numa UF APU. Após verificação das situações em concreto, poder-se-ia entender as reclassificações, atendendo à possibilidade de se terem observado dinâmicas, designadamente de crescimento populacional, que as justificassem (indo ao encontro dos critérios TIPAU) (quadro 3).

Quadro 3: Classificação TIPAU das freguesias em 2009 e 2014, segundo as agregações ocorridas

	TIPAU 2009	TIPAU 2014		
		APR	AMU	APU
Agregação de freguesias com a mesma TIPAU em 2009	Duas freguesias APR	281	14	1
	Três ou mais freguesias APR	51	2	0
	Duas freguesias AMU	9	63	13
	Três ou mais freguesias AMU	1	12	1
	Duas freguesias APU	0	3	104
	Três ou mais freguesias APU	0	0	41
Agregação de freguesias com diferentes TIPAU em 2009	Nº de freguesias APR > Nº de freguesias AMU	11	10	1
	Em proporções idênticas (1/1, 2/2, n/n...)	36	61	6
	Nº de freguesias APR < Nº de freguesias AMU	5	19	2
	Nº de freguesias AMU > Nº de freguesias APU	0	3	9
	Em proporções idênticas (1/1, 2/2, n/n...)	1	8	56
	Nº de freguesias AMU < Nº de freguesias APU	0	2	24
	Independentemente das proporções	1	6	23
	Independentemente das proporções	0	1	3

Fonte: Elaboração própria (com base em ficheiro INE, TIPAU)

Porém, não se encontra justificação para muitas das reclassificações. As agregações analisadas permitiram identificar casos como: 1) freguesias APR com diminuição de população entre 2001 e 2011, quando agregadas, resultaram numa UF APU⁵⁰; 2) duas freguesias (uma APR e outra AMU), ambas com perdas populacionais, resultaram numa UF APU⁵¹; 3) duas freguesias (uma APR e outra APU), ambas com perdas populacionais, resultaram numa UF APU⁵²; 4) 3 freguesias (2 APR e outra APU), todas com perdas populacionais, resultaram numa UF APU⁵³. Outras situações podiam ser reportadas, embora difíceis de enquadrar nos critérios da TIPAU. Por exemplo, há UF APU com: 975 habitantes (não sendo sede de entidade administrativa); densidades populacionais de 10,2 hab./Km²; 11.756 residentes (menos 4% do que em 2001), 356,5 Km² (superior à área de 193 dos 278 municípios do continente) e densidade de 33,0 hab./Km².

A título ilustrativo referem-se duas situações que suscitam dúvidas quanto à reclassificação TIPAU pós-reforma administrativa (Figura 8). A freguesia de Meixedo (município de Bragança), classificada como APR até 2014, apresentava os seguintes indicadores: 188 residentes (2001) e 163 (2011); 11,5 Km² de superfície; densidade populacional de 14,2 hab./Km² (2011). Por força da reorganização, Meixedo juntou-se às duas freguesias da cidade de Bragança (Sé, agregadora; Santa Maria, agregada) e a agregação foi reclassificada como APU. O lugar de Meixedo dista 10,5 km da cidade de Bragança e cerca de 80% do território da ex-freguesia de Meixedo está integrado no Parque Natural de Montesinho. Tendo perdido população entre 2001 e 2011 (-13,3%), e não havendo suporte em termos de critérios de ordenamento, este território (que constitui quase 1/3 da UF) é classificado como APU, por se ter agregado à freguesia com sede administrativa (município). A freguesia de Santo Amador (município de Moura), classificada como APR até 2014, apresentava os seguintes indicadores: 456 residentes (2001) e 412 (2011); 72,9 Km² de superfície; densidade populacional de 5,7 hab./Km² (2011). Santo Amador juntou-se às duas freguesias da cidade de Moura (Santo Agostinho, agregadora; São João Baptista, agregada) e a agregação foi reclassificada como APU. O lugar de Santo Amador dista 12 km da cidade de Moura. A ex-freguesia perdeu 9,6% da população entre 2001 e 2011 (tal como as duas freguesias da cidade, 8,7% no conjunto) e, não havendo suporte em termos de critérios de ordenamento do território, este território (que constitui quase 1/4 da UF) é classificado como APU, por se ter agregado à freguesia com sede administrativa (município).

⁴⁹ Variável 10109 - Proporção da população residente com pelo menos uma dificuldade (%), disponibilizada para a população total e para a população feminina, Meta informação (INE)

⁵⁰ Caso da UF Venade e Azevedo (município de Caminha).

⁵¹ Caso da UF de Ferreira do Alentejo e Canhestros (município de Ferreira do Alentejo).

⁵² Caso da UF de Aljustrel e Rio de Moinhos (município de Aljustrel).

⁵³ Caso da UF de Coruche, Fajarda e Erra (município de Coruche).

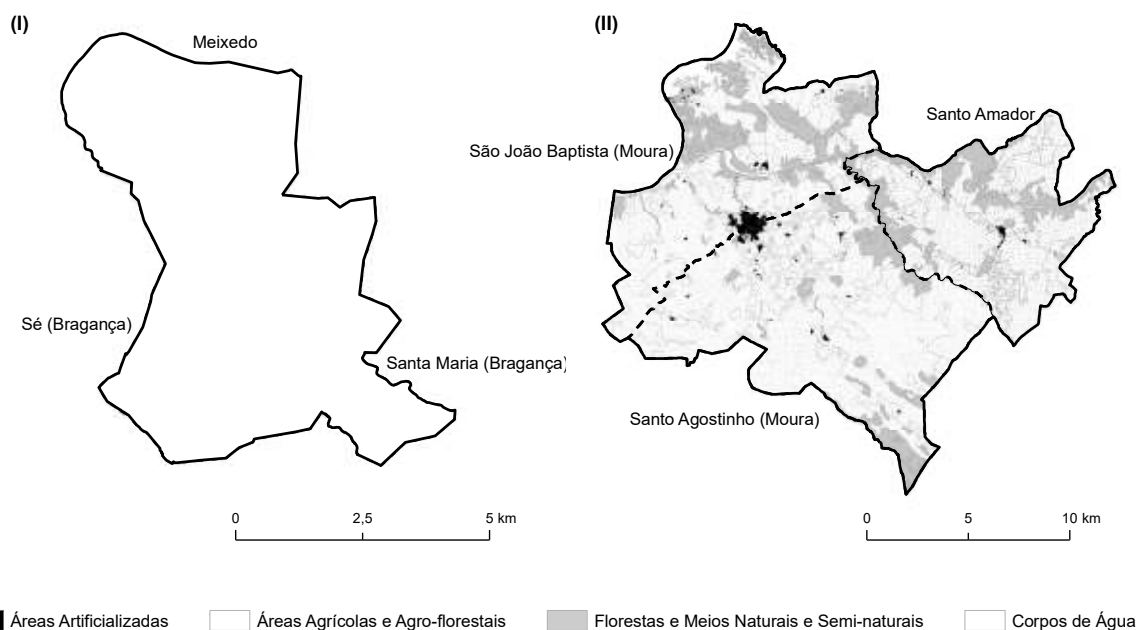


Figura 8: Carta de Uso e Ocupação do Solo: (I) Freguesias de Meixedo e Sé/Santa Maria (cidade de Bragança); (II) Freguesias de Santo Amador e Sto. Agostinho/S.J. Baptista (cidade de Moura)

Fonte: Carta de Uso e Ocupação do Solo (COS) de Portugal Continental para 2010, Direção Geral do Território

Estas questões são suficientes para iniciar um debate que afira da pertinência e adequação da classificação desta tipologia ao território que pretende classificar. O efeito geral da reclassificação, considerando apenas as operadas sobre as agregações, também suscita dúvidas. De facto, por efeito da reclassificação, a população do continente a residir em áreas rurais (APR) diminuiu 5,1%, em áreas mediantemente urbanas (AMU) diminuiu 7,0% e em áreas urbanas (APU) aumentou 2,7%. Os valores apresentados por algumas NUTS III evidenciam evoluções difíceis de interpretar: por exemplo, a população a residir em APU aumentou 14,6% na NUTS III Tâmega e Sousa, mas no Douro atingiu 18,9% e no Baixo Alentejo 25,9%. No sentido inverso, na Área Metropolitana de Lisboa (Grande Lisboa e Península de Setúbal), a população a residir em freguesias APU decresce 0,3%, o que também com grande dificuldade se poderá compreender. O processo de agregação e os critérios subjacentes forçaram a reclassificação de uma realidade territorial que, na essência, permanece idêntica, induzindo em erro quem desconheça o território. Porém, é sobretudo em termos de superfície que é mais difícil perceber as consequências da reclassificação TIPAU. Apenas por efeito da reclassificação, a superfície “urbana” (APU) no continente aumentou 18,9%, enquanto a superfície rural (APR) diminuiu 5,5%. Também é difícil de entender o facto de a superfície AMU ter aumentado 3,6%, quando em termos de população diminuiu 7,0%. Nas NUTS III os valores são ainda mais surpreendentes face às diversas realidades territoriais. A superfície APU do Douro conhece um aumento de 121,0%, a do Baixo Alentejo 78,9%, a do Alto Minho 46,9%, e a de Beiras e Serra da Estrela 42,6%. Por outro lado, no Algarve (território com fortes dinâmicas urbanísticas no litoral), a superfície das freguesias APU decresce 0,5%. Todos estes territórios têm perdas populacionais e em nenhum caso as dinâmicas urbanísticas e económicas justificam aqueles valores⁵⁴. Isto é, a reclassificação da TIPAU “operou” no gabinete transformações que, no território, levam décadas a materializar-se. Os efeitos da reclassificação da TIPAU são já visíveis na divulgação da informação estatística. Sobretudo nas estatísticas demográficas (INE), a informação para as diversas escalas territoriais – NUTS, município, freguesia, etc. – é também apresentada no suporte tripartido TIPAU⁵⁵. Tendo em consideração as situações antes apresentadas, quer para as NUTS III (variações da superfície e da população na classificação TIPAU por força da reforma administrativa) quer para as situações concretas dos exemplos das agregações, conclui-se pela muito discutível aplicação, ou mesmo aplicabilidade, dos critérios utilizados.

4 CONCLUSÕES

A análise e discussão empreendidas no artigo relevam dois grandes conjuntos de questões emergentes da reorganização territorial das freguesias. Em primeiro lugar constata-se que, dos seis objetivos (artigo 2.º, Lei n.º 22/2012, de 30 de maio) da reorganização, apenas o último (alínea f) do artigo 2.º)⁵⁶ foi efetivamente concretizado. A materialização dos restantes afigura-se muito problemática porque o processo, tal como foi concebido e implementado, coloca esses objetivos em contradição. Ou seja, é muito discutível que “a promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local” se coadunem com a agregação de freguesias por via da aplicação de quotas e de critérios quantitativos, sugeridos pelo próprio diploma (alínea b) do art.º 8.º, Lei n.º 22/2012, de 30 de maio) que, como se ilustrou para um pequeno mas representativo conjunto de indicadores sociodemográficos, acentuou a fragilização das freguesias e dos territórios já deprimidos. Por outro lado, a subsequente (e observada) deslocalização dos serviços prestados nas freguesias agregadas para as agregadoras, particularmente nos territórios rurais do interior, sem os enunciados “alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos” e “aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia”, dificilmente poderá contribuir para a “melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações” (porque foi precisamente a proximidade que foi subtraída) ou sequer para a “promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais”. Haveria ainda outros pressupostos e enunciados do diploma, nomeadamente os princípios (artigo 3.º), passíveis de serem discutidos e rebatidos, sobretudo pela forma como o processo foi instituído e conduzido.

⁵⁴ Entre os Censos 2001 e 2011 perdem população: o Douro (7,0%), o Baixo Alentejo (6,2%); o Minho-Lima (2,2%), e Beiras e Serra da Estrela (8,8%).

⁵⁵ Valores para a população residente, População residente segundo os grandes grupos etários, TB de Natalidade, Proporção da população residente com 65 ou mais anos de idade, Índice de Envelhecimento, Relação de masculinidade, Indicadores do mercado de trabalho, Agregados equipados com bens de equipamento de apoio ao trabalho doméstico e de comunicação e lazer e acesso a meio de transporte, Despesa total anual média por agregado familiar, por divisão da COICOP (Classificação Portuguesa do Consumo Individual por Objeto).

⁵⁶ “Reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nas áreas urbanas”.

Com efeito, tal como relevámos no parágrafo anterior, também não é crível que a implementação do mecanismo de quotas, dos critérios quantitativos e a própria urgência do processo tenham permitido contemplar princípios como “a preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais...” e a “participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios”. Em segundo lugar, a “transposição” da reorganização territorial das freguesias para uma estrutura concetual do território para fins estatísticos, por via do processo de reclassificação da TIPAU (2014) e, em particular, a assunção acrítica dessa estrutura “revista” por diversas entidades públicas e para os mais variados fins, corre o risco de contribuir quer para distorcer a realidade dos territórios e fornecer uma informação errada sobre essa mesma realidade, quer para pôr em marcha mecanismos desadequados e injustos de atribuição de fundos estruturais e de financiamentos.

REFERENCIAS

Assembleia da República (s/data), Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias, Lisboa, Grupo Técnico para a Definição de Critérios para a Avaliação do Conselho Superior de Estatística a Reorganização do Território das Freguesias.

Cadima Ribeiro, J. (2014), Secção Permanente de Estatísticas de Base Territorial: uma experiência gratificante, Lisboa, Conselho Superior de Estatística.

Governo de Portugal (2011), Documento Verde da Reforma da Administração Local, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf.

INE (2014), Tipologia de Áreas Urbanas - Relatório Técnico. https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwivs_2ZyfvbAhWnCsAKHQqyAIIQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fsmi.ine.pt%2FVersao%2FDownload%2F10129&usg=AOvVaw1j3Fsyw9wUHZ7dc5Otu-FH

Pereira, M.; Teixeira, J.A.; Henriques, C.; Domingues, A. (2018), “Reorganização Territorial das Freguesias: Análise Crítica do Processo no Algarve”, Lisboa, Atas do 25º Congresso da APDR.

Pereira, M.; Teixeira, J.A.; Gil, D. (2015), “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. 91-796.