



AVALIAÇÃO DA REORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS



		Índice	
A.	Introdução		4
A.1	Grupo técnico: antecedentes, missão, objetivos		4
A.2	Breve nota metodológica		5
B.	A reorganização administrativa do território das freguesias (2011-2013)		7
B.1	As freguesias e a organização democrática do Estado		7
B.1.1	Poder local: articulação entre os municípios e as freguesias		7
B.1.2	Atribuições e competências		8
B.1.3	Prospetiva: descentralização e subsidiariedade		10
B.2	As freguesias e a reorganização administrativa de 2013: quadro legal e consequências territoriais		
B.2.1	12 A reorganização administrativa do território		12
B.2.2	Novas competências. Contratos interadministrativos. Delegação legal.		14
B.2.3	A posição da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)		16
B.2.3.1	Parecer da ANMP		17
B.2.3.2	Parecer da ANAFRE		20
C.	Freguesias e território: diversidades e assimetrias territoriais		27
C.1	População, território e estrutura administrativa		28
C.2	Freguesias: evolução, dimensão, estrutura		37
C.3	Freguesias e povoamento: densidades; o rural e o urbano		44
C.4	Freguesias e participação		52
D.	A perspetiva das freguesias e dos municípios sobre a reorganização administrativa do território das freguesias	O inquérito e a representatividade da amostra	54
D.1		54
D.2	Critérios para aferir os resultados das alterações verificadas		65
D.3	Vantagens e desvantagens das alterações verificadas em 2013		67
D.4	Os limites geográficos das freguesias: a perspetiva das freguesias e dos municípios		68
D.4.1	As freguesias que não resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da freguesia 68		
D.4.2	As freguesias que não resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da freguesia: os limites geográficos da freguesia devem ser alterados? Qual a melhor solução?		70
D.4.3	As freguesias que não resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da freguesia: a solução preconizada tem o acordo de todos os órgãos da freguesia e do município?		72
D.4.4	As freguesias que não resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da freguesia: motivos pelos quais deveriam ser alterados		74
D.4.5	As freguesias que resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da união de freguesias: as freguesias que deram origem à atual união de freguesias estiveram de acordo com a agregação (reorganização) dos limites		77



D.4.6	As freguesias que resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da união de freguesias: existe acordo, no momento presente, para se manterem os limites geográficos ...	79
D.4.7	As freguesias que resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da união de freguesias: existe acordo, no momento presente, para se manterem os limites geográficos ...	80
D.4.8	As freguesias que resultam da agregação de freguesias perante os limites geográficos da união de freguesias: solução mais correta para a alteração dos atuais limites; voltar à situação anterior a 2013?	81
D.4.9	Perspetivas dos municípios sobre os limites das freguesias	83
D.4.9.1	O município esteve de acordo com a agregação (reorganização) dos limites	83
D.4.9.2	No momento presente existe acordo do município para se manterem os limites atuais ...	84
D.4.9.3	Qual a solução mais correta para a alteração dos limites atuais	85
D.5	Avaliação dos resultados gerados pelas alterações de 2013	87
D.5.1	Prestação de Serviços pela Junta de Freguesia à população	87
D.5.2	Evolução da eficácia e da eficiência da gestão pública	93
D.5.3	Representatividade, vontade política e participação da população	97
D.5.4	Especificidades das freguesias	101
D.5.4.1	Dimensão da Freguesia	101
D.5.4.2	Acessibilidade (Transportes públicos)	102
D.5.4.3	Herança histórica e identidade cultural	105
E.	Conclusões	107
F.	Anexos	110



A. Introdução

A.1 Grupo técnico: antecedentes, missão, objetivos

O Programa do XXI Governo Constitucional, afirmando o papel das freguesias como polos da democracia de proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos e admitindo a existência de erros na extinção destas autarquias “ a regra e esquadro”, assume o objetivo de avaliar a reorganização territorial das freguesias, através do estabelecimento de critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos.

Precisamente com o objetivo de, no âmbito das suas competências, avaliar os impactos negativos para as populações decorrentes da reorganização administrativa do território das freguesias operada pelas Leis n.º 22/2012, de 30 de maio e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, o Governo, através do Ministro Adjunto, entendeu ser necessário um trabalho conjunto com as associações representativas dos municípios e das freguesias, a ser levado a cabo por um grupo técnico, prolatando, para o efeito, o Despacho n.º 7053 -A/2016, publicado na 2ª série do Diário da República n.º 102, de 27 de maio.

Consequentemente o designado grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias – doravante abreviadamente designado por Grupo Técnico – tem uma composição tripartida, sendo constituído por três representantes da área governativa do Ministro Adjunto, três representantes da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e três representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), a saber, respetivamente: Filipa Isabel Mourão da Fonseca, Rui Miguel Rio Tinto Lages e Luís António Pita Ameixa, Jorge Manuel Vieira Neves, Maria Elisabete Ferreira Correia de Matos e António Joaquim da Silva Danado, Fernando Henrique Pinheiro da Cruz, Maria de Fátima Silva Diniz e Rui Manuel Missa Jacinto. Em julho de 2016, Luis Pita Ameixa, cessou a seu pedido as suas funções no Gabinete do Secretário de Estado das Autarquias Locais sendo substituído no grupo técnico por Artur David Cunha Reis, que integra o mesmo gabinete.

O Grupo Técnico foi encarregue de definir critérios de avaliação da reorganização territorial das freguesias, propondo critérios objetivos que permitam às próprias autarquias aferir os resultados do processo de fusão/agregação. Para tanto, o resultado do trabalho conjunto, a empreender no prazo de 180 dias, deveria constar de um relatório final a ser apresentado até 23 de novembro.



Não obstante o prazo inicialmente estabelecido, o Grupo Técnico solicitou um novo prazo para apresentar o relatório final, uma vez que, seguindo a metodologia inicialmente estabelecida, foi enviado para as autarquias (municípios e freguesias) do continente - com a exceção das do Município de Lisboa - um inquérito com o objetivo de obter uma opinião mais fundamentada sobre o que pensam os eleitos da reforma administrativa do território das freguesias, introduzida pelas Leis n.º 22/2012, de 30 de maio e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro.

A.2 Breve nota metodológica

Na primeira reunião, realizada em 2 de junho - das 21 realizadas - foi estabelecida a metodologia de trabalho cooperativo do grupo, discutido e delimitado o respetivo âmbito, identificados os cenários atuais e as ações a levar a cabo para a execução dos trabalhos, decidida a periodicidade (quinzenal, em regra) da realização de reuniões, ocupando predominantemente um dos períodos do dia, procurando-se a concertação de datas que assegurassem a presença e disponibilidade dos membros.

Com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre o território do continente ao nível das freguesias e as alterações efetivamente verificadas com a reforma territorial, tanto ao nível da dimensão como dos próprios encargos do Estado, foi decidida a construção de bases de dados que compilassem a informação disponível acerca das freguesias e dispersa por várias entidades, como sejam a Direção Geral das Autarquias Locais, o Instituto Nacional de Estatística, Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna, Direção Geral do Território e Comissão Nacional de Eleições, trabalho este realizado pelas técnicas especialistas do Gabinete do Secretário de Estado das Autarquia Locais, Sónia Alexandra Viçoso Cunha Brás e Paula Alexandra Alves de Burgo Fernandes. O tratamento informático dos dados resultantes das respostas ao inquérito contou com a colaboração de Joaquim Fernando Ribeiro Muxagata da Direção Geral das Autarquias Locais.

Assim, a informação disponível foi reunida em duas bases de dados, uma organizada por distrito e outra por NUTS II e III, informação essa reportada tanto ao período anterior como posterior à vigência da Lei n.º 11 -A/2013, de 28 de janeiro, contendo, entre outros, os seguintes dados: “Código INE”, “Município”; “TIPAU”, “População Residente Censos 2011”; “Superfície em km²”; “Densidade Populacional”; “Eleitores em 31.12.2011”; “Trabalhadores”; “Eleitos Remuneráveis pelo Orçamento de Estado”; “Transferências FFF OE”; “Transferências ao abrigo de mecanismos de Cooperação Técnica e Financeira”; “Transferências Encargos Gerais do Estado-OE”; “Transferências



**Remunerações dos Eleitos Freguesias - OE”; "Eleitores Presidenciais 2016";
“endereço eletrónico”; “Moções “e “Interpelações ao Governo”.**

Ao longo das reuniões de trabalho, procedeu-se a análise e discussão dos dados compilados e de pareceres, artigos e estudos partilhados, incluindo os pareceres da ANAFRE e da ANMP proferidos aquando da reorganização administrativa do território das freguesias, moções enviadas pelas autarquias aos gabinetes governamentais representados no Grupo Técnico, decidiu-se a estrutura do presente relatório e concluiu-se pela necessidade da realização de um inquérito aos municípios e freguesias do continente situados no âmbito e aplicação das Leis nº 22/2012, de 30 de maio e n.º 11-A/2013, 28 de janeiro, dirigido a quatro objetivos fundamentais:

- a) Critérios para a aferir os resultados das alterações verificadas;**
- b) Vantagens e desvantagens das alterações verificadas em 2013;**
- c) Perspetiva das freguesias e dos municípios sobre os limites geográficos das freguesias;**
- d) Avaliação dos resultados gerados pelas alterações de 2013**

Assim, foi redigido e efetuado um inquérito a todas as freguesias e municípios do continente, com exceção das freguesias e município de Lisboa – por neste território a reorganização administrativa das freguesias ter sido levado a cabo por lei própria, a Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro - num total de 277 municípios e 2858 freguesias. O prazo inicial para resposta ao inquérito foi definido como sendo 14 de outubro, tendo sido prorrogado até 21 de outubro, por decisão do Grupo Técnico. Posteriormente, iniciou-se o tratamento e análise dos dados do inquérito.



B. A reorganização administrativa do território das freguesias (2011-2013)

B.1 As freguesias e a organização democrática do Estado

B.1.1 Poder local: articulação entre os municípios e as freguesias

A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais configuradas como formas de administração autónoma, entidades jurídicas próprias, detentoras de órgãos representativos legitimados pelo voto e assumindo-se como um instrumento ao serviço da satisfação dos interesses próprios das populações, no seu âmbito de intervenção¹.

Longe vão os tempos em que os Municípios eram meras extensões do Estado, instrumentos de administração indireta do Governo e as Freguesias um corpo administrativo ligado às Paróquias, destituídos de qualquer autonomia e de recursos financeiros, processando-se a sua administração num sistema de dependência e subordinação face ao Estado central.

A Constituição da República Portuguesa de 1976, a primeira Lei das Finanças Locais (Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro) e a Carta Europeia da Autonomia Local² (CEAL), legítimas conquistas da democracia portuguesa, são o resultado emergente da conseqüente separação de poderes, livre e independentemente constituídos, garantes da implantação dos princípios da democraticidade e da autonomia, da autodeterminação e da pluralidade partidária.

O poder local democrático, tal como previsto constitucionalmente, consubstancia-se, hoje, na existência de municípios e freguesias, dotados de órgãos próprios, com efetiva capacidade para regulamentar e gerir sob sua responsabilidade, com vista a satisfação das necessidades das populações que representam.

Se a consagração do princípio da autonomia local foi um passo de gigante, não menos importante foi a definição dos princípios que garantiram a independência funcional das freguesias, face aos municípios.

1 Artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa (CRP)

2 Entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa a 1 de abril de 1991.



A freguesia, autarquia local reconhecida pela Lei Fundamental portuguesa, tem, por sua natureza jurídica e fática, um papel significativo no quadro da administração pública, proporcionando e tornando possível o exercício da democracia próximo dos cidadãos.

Freguesias e municípios, configuradas como formas de administração autónoma, têm como escopo «a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas», organizando, no seu desempenho, o serviço público inerente, exercendo funções e coordenando atos de administração.

A autonomia que lhes foi conferida dita o dever de respeito pelos princípios constitucionais da subsidiariedade e da descentralização.

A administração autárquica pauta-se pela conformidade à lei, que não prevê qualquer relação de dependência hierárquica entre freguesias e municípios, as duas autarquias locais constitucionalmente consagradas.

Declarando a existência do poder local bipartido, outorgou, claramente, a autonomia e a independência institucional, embora posicionados numa relação de complementaridade funcional recíproca, mais acentuada no sentido município – freguesia.

Os órgãos da freguesia são, assim, também, a longa manus da administração pública municipal, orientada pela vontade política dos órgãos desta autarquia local, no melhor exercício de complementaridade funcional entre estas duas pessoas coletivas públicas. Apesar de imperar a separação de poderes, no exercício autónómico das respetivas funções, reconhece-se a vantagem de uma relação complementar em que umas e outros compatibilizem programas e critérios de execução, articulando-se na concertação de tarefas.

A sua atividade processa-se em obediência ao respeito mútuo pela autonomia de umas perante os outros e do papel essencial, não subsidiário, das freguesias, como protagonistas do desenvolvimento económico e social das populações que ambos visam alcançar.

B.1.2 Atribuições e competências

Municípios e freguesias, entidades jurídicas detentoras de órgãos próprios, representativos e legitimados pelo voto, assumem-se, no âmbito da sua intervenção pública, como instrumentos ao serviço e satisfação dos interesses das populações locais.



A sua autonomia traduz-se no direito e na capacidade efetiva de regulamentar e gerir, sob sua responsabilidade, uma parte dos assuntos públicos. Tal implica necessariamente uma delimitação entre a esfera de atribuições da administração central e a esfera de atribuições das autarquias locais, implicando, também, forçosamente, a mesma delimitação entre a esfera de atribuições dos municípios e das freguesias.

Ora, essa delimitação e a conseqüente dimensão da esfera das atribuições e competências autárquicas não resulta diretamente da Constituição.

A Constituição limita-se a estabelecer os princípios fundamentais que devem nortear o legislador ordinário a delimitar a área de atuação da administração central e da administração local., ou seja: cabe ao legislador ordinário definir em concreto o que deverá ficar a cargo do Estado e os interesses das comunidades locais, a cargo das autarquias, sendo certo que, não as distinguem os objetivos que prosseguem - a prestação de serviço público e a satisfação das necessidades dos administrados - e não divergem pelos fins e pelos destinatários - o bem-estar e a qualidade devida dos cidadãos portugueses nas suas respetivas comunidades.

Ao longo dos anos o legislador ordinário, em concretização das previsões constitucionais, tem optado por caminhos diferentes, ora adotando um sistema de cláusula geral, com a definição das atribuições através de uma fórmula geral e abstrata, um sistema de enumeração taxativa, em que a lei enumera de forma exaustiva todas as atribuições ou ainda um sistema misto, com a previsão de uma cláusula geral completada com uma enumeração meramente exemplificativa de algumas atribuições.

Qualquer que seja a metodologia adotada pelo legislador ordinário, com base na cláusula geral de previsão constitucional – prossecução de interesses próprios das populações respetivas – as atribuições cometidas às autarquias locais – município e freguesia – inicialmente comuns, passaram, a partir de 1999, a ter alguma diferenciação, facto indiciador quer da plena autonomia entre estas, quer ainda, por aplicação do princípio da subsidiariedade, da assunção de papéis distintos, de complementaridade e de articulação de funções.

Previstas na revogada Lei n.º 159/99, de 14 de setembro e reassumidas no regime jurídico das autarquias locais ora vigente – aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro - as atribuições dos municípios e das freguesias, distribuem-se nas seguintes áreas:

Quadro 1 – Atribuições dos municípios e das freguesias

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

B.1.3 Prospetiva: descentralização e subsidiariedade

Se inicialmente o conceito de descentralização se materializou, fundamentalmente, no reconhecimento às comunidades locais de atribuições próprias - que estas deveriam prosseguir através dos seus órgãos eleitos e sujeitos a reduzido controlo governamental - posteriormente veio a abarcar a criação pelo Estado de pessoas coletivas de direito público, incumbidas de prosseguir atribuições estatais.

Da estatuição do n.º 1 do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa que determina que o Estado, na sua organização, respeita o princípio da descentralização, podemos concluir que por imposição constitucional o sistema administrativo português é um sistema descentralizado.

A revisão constitucional de 1997 acrescentou a referência, no mesmo preceito, ao princípio da subsidiariedade, no sentido de ser mais um limite a observar pelo Estado nas suas relações com as regiões autónomas e com as autarquias locais.



A subsidiariedade, visando na distribuição vertical de poderes uma aproximação dos cidadãos ao poder político, constitui um limite aos poderes de uma instância superior que, precisamente por causa deste limite, só deve chamar a si aquelas tarefas que não possam, de forma mais eficaz e adequada, ser prosseguidas pelas instâncias inferiores.

Pelo que, a norma constitucional em referência, em cumprimento dos dois princípios citados, determina que as matérias que possam ser resolvidas ao nível das regiões autónomas ou das autarquias locais não devem ser resolvidos pelo Estado. Assim, enquanto a promoção e defesa dos interesses regionais (artigo 225.º, n.º 2 da CRP) caberá às entidades territoriais das regiões autónomas, a prossecução de interesses próprios das populações das autarquias locais (artigo 235.º n.º 2 da CRP) caberá às entidades autárquicas mais próximas dos cidadãos (municípios e freguesias).

No mesmo sentido vai a Carta Europeia da Autonomia Local, quando no n.º 3 do seu artigo 4.º estabelece que “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia”.

Importa, todavia, salientar que o princípio da subsidiariedade não atua apenas ao nível das relações entre o Estado e as autarquias locais e regiões autónomas, mas, também, entre estas: as tarefas que possam ser melhor prosseguidas pelas freguesias não devem ser confiadas aos municípios e aquelas que possam ser atribuídas aos municípios não devem ser às regiões autónomas nem administração central.

Assim, as atribuições e competências das autarquias locais são-lhes atribuídas por lei - ei da competência exclusiva da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo (alínea q) do n.º 1 do artigo 165.º) – estando a atuação do Estado neste domínio vinculada aos princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade.

E, diga-se, a importância conformadora do princípio da descentralização e da subsidiariedade é insofismável, dada a ausência de concretização pelo legislador constitucional do conjunto de matérias que devem ser atribuídas às autarquias locais (ressalvada a estatuição do artigo 65.º relativo à habitação e urbanismo) e da definição do que deve entender-se por interesses próprios das autarquias locais.

B.2 As freguesias e a reorganização administrativa de 2013:

quadro legal e consequências territoriais

B.2.1 A reorganização administrativa do território

Resulta da alínea n) do artigo 288.º da Constituição da República Portuguesa que a autonomia das autarquias locais é um limite material da revisão constitucional, pelo que o legislador apesar de poder criar ou extinguir municípios e freguesias não pode eliminá-los, pura e simplesmente. Por outras palavras, esse limite constitucional constitui a garantia da existência de autarquias locais.

Todavia, o Memorando de Entendimento assinado em 17 de maio de 2011 e do Livro Verde sobre a Reforma da Administração Local apresentado no mesmo ano, vieram consignar uma reorganização administrativa, onde se apontavam os seguintes objetivos:

Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local;

Alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes

recursos; Aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia;

Melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações;

Promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias

locais; Reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, veio consagrar os princípios orientadores e os eixos estruturantes de tal reforma.

Entre os princípios orientadores, apontavam-se a maior proximidade e descentralização administrativa, o reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias, eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala, reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala, valorização da prestação de serviço público, especial consideração pelas especificidades locais e o reforço da coesão e competitividade territorial.



A organização do território, a gestão municipal e a democracia local foram três dos quatro eixos estruturantes da reforma ³, os quais, em conjunto, tinham subjacentes a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão autárquica.

O primeiro (organização do território), implicou a revisão do mapa administrativo tendo como consequência a redução do número de freguesias, na sequência da publicação das Leis n.º 22/2012, de 30 de maio e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Este processo foi operacionalizado pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT), criada pela primeira das leis referida.

Tratou-se de um processo publicamente muito contestado essencialmente pelo facto de as pronúncias dos órgãos deliberativos não terem um peso decisivo na reorganização administrativa, sendo substituídas por propostas apresentadas pela UTRAT, à qual competia, efetivamente apresentar soluções de reorganização administrativa do território das freguesias, em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais, verificar a conformidade ou desconformidade das pronúncias das assembleias municipais, sendo que, no caso de desconformidade, cabia-lhe propor às assembleias municipais projetos de reorganização do território das freguesias.⁴

Os segundo e terceiro eixos referidos, gestão municipal e democracia local, originaram a alteração ao enquadramento legal autárquico, designadamente no âmbito das atribuições dos municípios e competências dos órgãos municipais e atribuições das freguesias e competências dos órgãos das freguesias, alteração consubstanciada na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e um novo regime financeiro das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

Em consequência da aplicação dos regimes apontados houve uma redução de 1168 freguesias, aplicando-se ao novo mapa administrativo os novos regimes de atribuições e competências e o regime financeiro das autarquias locais.

Em termos financeiros, as freguesias passaram a ter uma participação no valor de 1% da receita do IMI⁵ sobre prédios urbanos, prevendo-se, ainda, o aumento em 15 % da participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) nas freguesias criadas por agregação, até ao final do mandato

³ O quarto eixo estruturante da reforma foi o setor empresarial local.

⁴ De acordo com o Relatório Síntese da UTRAT, apresentado a 4 de dezembro de 2012, «Das 229 assembleias municipais que tinham obrigação legal de se pronunciar, fizeram-no 78, 58 das quais em conformidade com os artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 22/2012. Das 20 assembleias municipais que se se pronunciaram em desconformidade, 3 apresentaram projetos alternativos, conformes ao disposto nos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 22/2012.»

⁵ Artigo 23.º, n.º 1 a) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

iniciado com a realização das eleições gerais de 2013, desde que tenha havido pronúncia da assembleia municipal,⁶ conforme à lei.

B.2.2 Novas competências. Contratos interadministrativos. Delegação legal.

Aliada à pretendida reforma e “visando a otimização e a racionalização do número de órgãos autárquicos, assim como das respetivas competências, potenciando a realidade prestacional envolvida”, as freguesias viram alargado o seu quadro de competências próprias (artigo 16.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), nos seguintes domínios:

Promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto;

Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social;

Apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para a freguesia;

Colocar e manter placas toponímicas;

Conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais; Proceder à manutenção e conservação de pavimentos pedonais;

Proceder à construção e conservação de abrigos de passageiros, balneários, lavadouros e sanitários públicos;

Proceder à construção, gestão e manutenção de parques infantis públicos e equipamentos desportivos de âmbito local;

Proceder à construção, conservação e reparação de chafarizes e fontanários públicos;

Licenciamentos nas seguintes áreas: venda ambulante de lotarias; arrumador de automóveis; realização de leilões; atividades ruidosas de caráter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais, designadamente festas populares, romarias e feiras da iniciativa e responsabilidade da freguesia.

⁶ Nos termos do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio e do n.º2 do artigo 8.º da Lei n.º11-A/2013, de 28 de janeiro.

⁷Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro.

Às novas competências próprias acrescem aquelas que podem vir a ser exercidas através de delegação de competências, assumindo aqui particular relevo, por previamente vinculada, a denominada figura da delegação legal.

A delegação legal é uma figura nova no nosso ordenamento jurídico que consistirá no exercício de competências pela junta de freguesia condicionada à obrigação da celebração de um acordo de execução com as respetivas câmaras municipais.

Em causa, está a possibilidade dos verdadeiros titulares das competência (as juntas) as poderem exercer por estar demonstrado e assegurado num acordo de execução que as mesmas estão em condições de o fazer. Nestes acordos de execução, os contraentes delegantes, verdadeiramente não delegam qualquer competência, uma vez que o legislador já o fez.

Os acordos de execução estão sistematicamente inseridos no Título IV da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e refletem-se funcional e legalmente no domínio jurídico da transferência legal de competências previstas nas secções I e II do capítulo I do Título IV e no da transferência contratualizada de competências entre os diversos setores da administração pública. Apresentam-se, assim, como um instrumento de reforço do princípio constitucional da descentralização, subsidiariedade e autonomia local.

Os acordos de execução incidem sobre as seguintes matérias⁹:

Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;

Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;

Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;

Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados;

Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;

Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos escolares referidos.

Quando previstas em lei, consideram-se ainda delegadas nas juntas de

freguesia¹⁰, as competências de controlo prévio, realização de vistorias e

fiscalização das câmaras municipais, nos seguintes domínios:

8 Artigos 132.º a 135.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

9 Artigo 132º, n.º1 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

10 Artigo 132º, n.º2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

- Utilização e ocupação da via pública;**
- Afixação de publicidade de natureza comercial;**
- Atividade de exploração de máquinas de diversão;**
- Recintos improvisados;**
- Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre;**
- Atividade de guarda noturno;**
- Realização de acampamentos ocasionais;**
- Realização de fogueiras e queimadas.**

São do conhecimento geral as dúvidas e constrangimentos, ainda não sanados, sobre o conjunto de competências transferidas para as juntas de freguesia, quer ao nível das competências próprias quer ao nível das delegações legais¹¹.

Num estudo promovido pela ANAFRE¹², um ano após a concretização da reforma administrativa, num universo de 1635 freguesias, 1243 celebraram acordos de execução. Em termos de recursos disponibilizados, 4 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.

Constata-se igualmente que embora estejamos perante um domínio vinculado - o artigo 132.º tipifica as competências objeto da delegação legal - tal delegação só ocorreu relativamente a determinadas matérias, com especial destaque para as constantes do n.º 1 do artigo 132.º.

B.2.3 A posição da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE)

Sobre o pacote reformista em geral e, em particular sobre a reorganização das freguesias, as organizações representativas dos municípios e das freguesias - ANMP e ANAFRE - pronunciaram-se nos seguintes termos:

¹¹ As quais obrigaram a uma nota interpretativa homologada pelo Secretário de Estado da Administração Local.
¹² As Freguesias e a Organização do Estado – junho de 2016; edição ANAFRE

B.2.3.1 Parecer da ANMP

**“RESOLUÇÃO DO CONSELHO DIRECTIVO DA ANMP
PROPOSTA DE LEI N.º 44/XII
REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL AUTÁRQUICA**

CONSIDERANDO QUE:

1. O Poder Local é um elemento constitutivo da Democracia Portuguesa, em cujo processo de formação interveio. Está na sua génese, ofereceu-lhe legitimidade e capacidade realizadora, garantiu-lhe estabilidade.
2. Não há Estado Democrático sem democracia local, pressupondo esta a descentralização territorial do Estado. O Poder Local está na primeira linha do combate ao atraso do País e levou o desenvolvimento a muitas zonas deste, tendo aproximado o poder das populações bem como descentralizado o investimento público.
3. O Poder Local Democrático é um instrumento fundamental para o desenvolvimento e elevação das condições de vida das populações, para a qualificação do território e para a promoção da coesão social, económica e cultural.
4. Os municípios e as freguesias são, assim, um pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado, que prosseguem os interesses próprios das populações respectivas, interesses esses que radicam nas comunidades locais enquanto tais.

5. O papel desempenhado pelas autarquias locais é fundamental para uma efectiva prestação de serviços básicos às populações, contribuindo para que estas tenham uma resposta mais efectiva aos seus anseios, às suas preocupações e às suas necessidades.
6. As actividades prosseguidas pelas autarquias locais, nomeadamente pelas freguesias, são essenciais para a coesão social, uma vez que são actores fundamentais no prosseguimento de políticas de desenvolvimento, atendendo à sua específica legitimidade democrática e ao facto de estarem mais próximas dos cidadãos.
7. As autarquias locais, designadamente as freguesias, assumem um papel interventivo e de proximidade às populações, sem paralelo, intervindo diariamente junto delas, sendo porta-voz das suas preocupações, desejos e insatisfações;
8. As freguesias são os entes da Administração Pública mais próximos dos cidadãos, desenvolvendo um tipo de actividade e uma gestão que visa satisfazer as necessidades mais imediatas das populações de forma simples e rápida.
9. Os órgãos das freguesias, sobretudo no interior do país, cumprem uma função primordial no que respeita à representação das populações, servindo de “antena” para as dificuldades por estas sentidas, sendo a voz das populações perante as outras instâncias de poder.

10. Portugal sofre um processo de desertificação acelerada, com abandono de mais de três quartos do território pelos portugueses e a sobrecarga para alguns centros urbanos do litoral.
11. Tal desertificação deve-se, em larga escala, a medidas avulsas que criaram condições para o último passo de abandono de vários espaços territoriais, uma vez que ninguém pretende viver em locais onde, quase em simultâneo, encerram o serviço de urgências, o serviço de atendimento permanente, onde deixa de haver escola, onde fecha o posto da GNR, onde desaparece o Tribunal, onde encerra a linha de caminho de ferro e onde desaparecem os autocarros de transportes públicos.



12. Esta lamentável realidade, com o absoluto prejuízo das populações, sobretudo daquelas que ainda residem no Portugal interior e abandonado, tem que ser invertida, sob pena de termos um país cada vez mais desertificado.
13. A reforma administrativa territorial autárquica tem, por isso mesmo, de ser participada, partilhada, atendendo a que o resultado final deve reflectir o sentimento de pertença à nova unidade territorial em que fique integrado, sabendo-se que as freguesias são a primeira unidade de contacto dos cidadãos com o Estado, especialmente em certas zonas do país onde diversos serviços públicos foram desaparecendo.

14. Foi assinado pelo Estado Português o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.
15. Tal Memorando de Entendimento compromete o Estado Português a «reduzir significativamente» o número de autarquias locais.
16. Aquando da reunião mantida entre a delegação da ANMP e a “Troika” verificou-se um desconhecimento por parte desta da realidade do Poder Local português, nomeadamente a diferença entre municípios e freguesias, o que indubitavelmente se constituiu como factor determinante para a má proposta que veio a constar do Memorando de Entendimento.

17. A reorganização administrativa, seja no contexto da melhor organização do Estado e da acção pública, seja no quadro dos instrumentos para o desenvolvimento económico e social, deve prosseguir princípios básicos que se consideram consensuais: descentralização e desconcentração de tarefas, racionalização da organização administrativa, autonomia e responsabilidade das organizações e definição clara de objectivos e meios.
18. Nas democracias devem debater-se e problematizar-se as várias opções políticas, sem quaisquer peias condicionadoras da discussão, sendo essencial que qualquer tomada de decisão tenha por pressuposto a audição das populações, bem como a realização de estudos técnicos que habilitem os decisores no encontrar da melhor solução.
19. O que é essencial é a prestação do serviço público às populações. Ora, para tal, para além da reorganização territorial autárquica, o País carece também de uma Reforma do Estado, que traga coerência à Administração, também nas suas vertentes Central e Regional, colocando um termo na actual desorganização dos serviços implantados pelo território.
20. Só com tal abrangência se poderá contrariar o processo de desertificação acelerada que já afecta quase 80% do território e que conduz à diminuição da coesão económica e social.
21. Qualquer processo de reorganização deve, assim, ser pensado, também, como um projecto de reestruturação do Estado, da Administração Central e dos seus serviços desconcentrados, também da sua Administração Indirecta, colocando um ponto de ordem nos diversos departamentos e institutos públicos, conduzindo à diminuição dos seus custos de funcionamento e à redução das suas ineficiências, em consequência da justaposição das suas áreas de intervenção e da integração da gestão a vários níveis e sectores de actividade.
22. Por outro lado, torna-se fundamental que as decisões políticas sejam informadas e fundamentadas, assentes em critérios técnicos que ponderem todas as vertentes e contornos do problema. É necessário, para tal, proceder-se à caracterização do território, a morfologia, a população, os movimentos migratórios, as infra-estruturas, a interioridade ou não das populações, a realidade específica do território português, bem como a análise geográfico-espacial do reflexo das novas dinâmicas sociais, culturais e económicas.
23. Não é adequada a aplicação de fórmulas gerais para o território. As mesmas têm que assentar em espaços de identidade, em espaços reconhecidos pelos cidadãos, em territórios representativos das populações.



24. A reorganização territorial, partindo embora de uma determinada dimensão territorial e política, tem de considerar as articulações com outras dimensões administrativas, institucionais e políticas, estabelecendo uma diferenciação inerente à própria diferenciação geográfica, sócio-cultural, económica, etc.

O CONSELHO DIRECTIVO DA ANMP CONSIDERA QUE:

25. No que respeita especificamente às freguesias, importa antes de mais equacionar uma resposta aos interesses e necessidades essenciais das populações, devendo quaisquer alterações ter por pressuposto prévio e por objectivo final a prestação de um melhor serviço, impedindo-se, de tal forma, que as mesmas possam ficar abandonadas à sua sorte.
26. Essencial se torna também equacionar eventuais problemas ao nível da representatividade das populações, nomeadamente em casos de agregação de freguesias, impedindo que tais populações possam sentir -se excluídas do processo democrático.
27. A questão fundamental que se coloca é a melhoria da eficiência e da eficácia da gestão pública, sem se descurar a necessária participação das populações.
28. A reforma administrativa territorial autárquica deve de ser participada e partilhada, atendendo a que o resultado final deve reflectir o sentimento de pertença de cada um à nova unidade territorial em que fique integrado, sabendo-se que as freguesias são a primeira unidade de contacto dos cidadãos com o Estado, especialmente em certas zonas do país onde diversos serviços públicos foram desaparecendo.
29. Por isso, e atendendo ao conhecimento profundo que as várias comunidades locais têm do seu território, a reorganização administrativa das freguesias deve ter como princípio básico a vontade política expressa pelas populações através dos seus legítimos representantes, que implementarão as soluções que melhor sirvam os seus interesses e necessidades, como é demonstrado, aliás, por alguns exemplos concretos de reforma administrativa já consensualizados.
30. Em tal contexto deve ser alvo de especial ponderação a agregação das freguesias que funcionam com plenários de cidadãos eleitores, bem como a consideração das especificidades das freguesias rurais relativamente às urbanas, uma vez que os problemas são diversos consoantes os espaços territoriais abrangidos. Com efeito, nas freguesias urbanas os serviços públicos prestados são mais acessíveis às populações, o que não acontece nas freguesias rurais, devendo, por isso, tal realidade ser alvo de concreta apreciação.
31. Cada município e as suas freguesias são um caso diferente, com as suas especificidades próprias, com relações entre áreas e número de habitantes que são desproporcionais, com histórias e culturas diversas, que devem de ser consideradas.
32. Também o factor distância à sede do município, independentemente do número de habitantes, bem como as especificidades das freguesias (desde logo as geográficas, históricas, identitárias, socioeconómicas e culturais) devem constituir-se como elementos determinantes para a reorganização das freguesias.
33. A consagração de critérios gerais para todo o país deve constituir-se como mera referência indicativa, havendo que deixar para as comunidades locais e para os seus legítimos representantes o encontrar das soluções de reorganização territorial que melhor sirvam as populações.
34. As populações e as autarquias locais devem ter uma opinião determinante na reorganização administrativa autárquica. Por isso, os órgãos das freguesias devem pronunciar-se e emitir um parecer não vinculativo sobre tão relevante matéria.
35. As Assembleias Municipais, tendo em conta a pronúncia dos órgãos das freguesias e das Câmaras Municipais, devem deliberar sobre a reorganização administrativa das freguesias, através da emissão de parecer vinculativo.
36. Atendendo ao exposto, **e caso não sejam consideradas estas propostas**, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) pronuncia-se desfavoravelmente relativamente ao actual conteúdo da Proposta de Lei n.º 44/XII.

Coimbra, 28 de Fevereiro de 2012”

B.2.3.2 Parecer da ANAFRE

“ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS

«PROPOSTA DE LEI Nº 44/XII/1.ª (GOV) – APROVA O REGIME JURÍDICO DA REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA TERRITORIAL AUTÁRQUICA»

PARECER

«Aprovando a Moção de Estratégia - AS FREGUESIAS NA REFORMA DO ESTADO - o Congresso fixou as linhas de orientação do trabalho da ANAFRE para o biénio 2012/2013, proclamando:

(...)

A ANAFRE e as Freguesias entendem que o modelo de Reforma do Poder Local deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações.

(...) a agregação deve cumprir o princípio da adesão voluntária das Freguesias e consagrar decisões localmente discutidas e planeadas.

A ANAFRE e as Freguesias querem ver clarificada a partilha das próprias e reforçado o seu elenco, através da conversão das competências delegadas em próprias das Freguesias.

(In: CONCLUSÕES DO XIII CONGRESSO DA ANAFRE)

A ANAFRE E AS FREGUESIAS são proativas, querem construir o seu próprio destino e ser determinantes na definição desse desígnio.

Mas ...

A ANAFRE E AS FREGUESIAS entendem – hoje como então – «que o modelo da reforma do poder local deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações».

É este um princípio inalienável de cujo entendimento a ANAFRE se não desviará.

A ANAFRE reconhece e respeita o seu vínculo incondicional às determinações deste princípio, quer por convicção e enquanto organismo constituído por eleitos de Freguesia, quer pelo compromisso assumido perante as Freguesias Associadas reunidas em Congresso.

A Proposta de Lei nº 44/XII preconiza essa circunstância?

Vejamos:

«Auscultar as populações» é um processo genuinamente democrático que, sem perder a sua essência, pode compreender um conjunto de atos de maior ou menor amplitude.

Naquela expressão não quer a ANAFRE vincular a realização de um referendo local, apesar da relevância da matéria em causa o justificasse, mas considera como indeclinável a auscultação dos representantes das populações, aqueles que dela se encontram mais próximos e que, verdadeira e diariamente, auscultam a sua vontade: os Eleitos das Juntas e Assembleias de Freguesia.

A PL 44/XII não dá relevo nem destaque a estes Órgãos democráticos, representativos, próximos, decisores, os mais autênticos mandatários da vontade expressa, em atos eleitorais, pelas populações representadas.

«O reconhecimento do papel fundamental dos órgãos autárquicos neste processo constitui- os numa dupla responsabilidade, donde resulta que a reorganização administrativa do território será tanto mais justa e objetiva quanto maior for a participação dos órgãos autárquicos, equivalendo a inércia a uma demissão face ao processo de reforma». – In Preâmbulo, pág. 3, PL 44/XII.



Metendo tudo no mesmo saco, sem dele os retirar, depois, para as competentes responsabilidades, a PL 44/XII comete uma grande imprudência:

Se, por um lado, ao consagrar a participação dos órgãos autárquicos como essencial para uma justa e objetiva reorganização administrativa – serão conciliáveis? – dá relevo aos órgãos autárquicos,

Por outro, ao longo de todo o texto, as Juntas de Freguesia mal se enunciam e, quanto às Assembleias de Freguesia, apenas são citadas em 5 normas, sendo que:

Em três delas, é a propósito da criação de um fantasmagórico “conselho de freguesia” – Artº 8º nº 1, nº 2 b), e nº 3;

No Artº 10º, para lançar uma ofensiva contra a dignidade das Freguesias e um ataque ao princípio da autonomia local;

No Artº 11º para corroborar na mesma ofensa.

Destacando-se, imperativamente, o papel das Assembleias Municipais, incumbindo-as de decidir sobre a vida de cidadãos que não conhecem, de quem estão distantes quilómetros incontáveis, horas de viagem, caminhos sem recuo, desconhecimento e indiferença, as Assembleias Municipais são alvo de atenção especial, papel charneira na condução dos trabalhos, privilégio na pronúncia, livre conduto para o localismo da decisão possível.

E, apesar de tudo isto, também alvos de chantagem e castigo anunciado – Vide Artº 9º, nº 5 da PL 44/XII.

De referir, sem declinar, que uma reorganização administrativa que não se explique junto dos que a vão suportar, que não seja interiorizada pelas populações e não ouça e acate os seus anseios, pode ser uma reforma “objetiva” mas nunca será uma reforma “justa”.

Então,

Se o modelo de Reorganização Administrativa do Poder Local «deve obedecer ao princípio democrático da consulta popular e auscultar as populações», como foi determinado pelos representantes dessas populações reunidos em Congresso,

A discussão do modelo e das soluções deve subir, em primeira instância a cada uma das Assembleias de Freguesia, descer, depois, às Assembleias Municipais e, aos pareceres de umas e de outras, ser reconhecida paridade e força jurídica para vincular o legislador!

Que este vínculo não seja entendido como uma forma de coartar o legislador na sua competência legislativa mas, sim, convergir com ele na definição de conteúdos da matéria legislativa.

A PL, porém, apenas prevê que «As assembleias de freguesia podem apresentar pareceres sobre a reorganização administrativa territorial autárquica, os quais, quando conformes com os princípios e os parâmetros definidos no presente diploma, devem ser ponderados pela assembleia municipal no quadro da preparação da sua pronúncia».

Com sublinhado nosso, esta é a norma do nº 3 do Artº 10º.

«(...) a agregação deve cumprir o princípio da adesão voluntária das Freguesias e consagrar decisões localmente discutidas e planeadas»

– Determinou, ainda, o XIII Congresso Nacional da ANAFRE.

A ANAFRE sempre defendeu que a adesão voluntária das Freguesias a qualquer modelo de agregação ou fusão seria por ela apoiada e acarinhada!

No momento da discussão e análise para pronúncia de parecer acerca do Projeto de Lei de reorganização administrativa de Lisboa, afirmámos:

- « (...) esta Associação não pode deixar de sublinhar que o processo da reorganização administrativa do Concelho de Lisboa se reveste de um singular carácter de excecionalidade perante o Projeto de reorganização da Administração Local em curso ...».



E fizemo-lo com o propósito de demonstrar que uma das singularidades da reforma de Lisboa era a de constituir um caso inédito para uma zona do País, a decorrer ao mesmo tempo e no mesmo espaço de uma discussão nacional com o mesmo sentido.

Mas reconhecemos-lhe a bondade de ter resultado da vontade de uma maioria que, localmente, discutiu e planeou uma proposta.

Ora, parece-nos que, no limite e para alguma conciliação entre os dois regimes, devem encontrar-se alguns pontos de aproximação entre ambos, sublimando-se patentes incongruências de filosofia e de sistema.

Nesse sentido e porque, no caso Lisboa, o legislador aceitou uma reorganização livre, apesar de motivada, onde, para decidir, foi suficiente a opinião de uma maioria, cumpre-nos perguntar:

- Em que princípios, conceitos e fundamentos pode o legislador resguardar-se para, no âmbito da presente

PL, vir: Impor, com caráter obrigatório, um modelo de reorganização – Art.º 3º, d); Artº 5º, nº 1;

Exigir a subsunção a critérios rígidos de percentagens – Artº 5º e

6º, nº 4; Impor penalizações aos dissidentes – Artº 9º, nº 5;

Substituir-se à vontade dos cidadãos que não considerem boa a solução obtida com meras operações aritméticas – Artº 12º, nº 4 e Artº 15º.

«A ANAFRE e as Freguesias querem ver clarificada a partilha das competências próprias e reforçado o seu elenco, através da conversão das competências delegadas em próprias das Freguesias».

Vinculada, também, à decisão do XIII Congresso Nacional, foi com grande expectativa que a ANAFRE procurou, entre o elenco do articulado, alguma referência óbvia a novas competências para as Freguesias.

Quedando-nos perante o seu Artº 9º, concluiu que a situação é prevista de forma muito genérica e incipiente, sem oferecer surpresas ou novidades.

Não fixa marcas temporais para a sua definição, nem estabelece critérios objetivos e sustentados para o quantum e o modum das transferências financeiras do Estado.

Do nº 3 do Artº 9º - «O reforço das competências próprias das freguesias é acompanhado das correspondentes transferências financeiras do Estado, calculadas no quadro da despesa histórica suportada pelo respetivo município no âmbito do seu exercício» - ressalta uma das maiores incoerências de toda esta iniciativa legislativa.

Perante a ausência de explicitação, na PL 44/XII, sobre o conceito de «quadro da despesa histórica», fica a ANAFRE induzida na convicção de que se trata da contabilidade analítica das Câmaras Municipais ou na aplicação do cálculo por elas praticado para a Delegação de Competências.

Duma forma ou de outra, nenhum destes critérios é promotor de igualdade e imparcialidade pois está inquinado, à partida, de vícios que dificilmente se combatem.

São razões históricas que no-lo permitem afirmar:

1ª - Porque muitas Freguesias passaram décadas a fio vinculadas a protocolos de delegação de competências, em boa parte dos casos, completamente exploradores, sustentados no acompanhamento de recursos financeiros reconhecidamente insuficientes para o exercício das competências transferidas, situação que, não fora para os Eleitos de Freguesia uma questão de serviço público e de trabalho a favor da sua comunidade, se tornaria insuportável.

2ª - Porque, em vários Municípios, as Freguesias sempre foram discriminadas em função do partido político vencedor nas eleições.



3ª - Porque, nalguns Municípios, nomeadamente nos de pequena e pequeníssima dimensão, a figura da Delegação de Competências nunca foi exercitada, com o fundamento de que, se delegassem competências nas Freguesias, que iriam, eles próprios, fazer (?).

Assim, nestes Concelhos não existe qualquer “histórico” criado pela Delegação de competências. Poderão subsistir as regras da contabilidade analítica da Câmara Municipal, havendo.

4ª - Porque a avaliar pelos dados recolhidos em inquérito, na estreiteza da nossa configuração geográfica, os critérios subjacentes aos protocolos de delegação de competências, quer na perspetiva das competências delegadas quer na dos recursos financeiros afetados, nunca foram universais.

Bem pelo contrário: o histórico dita práticas absolutamente diferenciadas.

Assim, parece-nos que a fixação de qualquer critério, deveria passar por uma discussão prévia com os representantes das Freguesias e dos Municípios, baseada na padronização de custos (justos) para o exercício das diversas competências a fixar.

Entende a ANAFRE que a Lei constituenda não pode ser veículo de discriminação negativa, nesta ou noutra das suas vertentes, cabendo-lhe promover os princípios da justiça e da igualdade e garantir a sustentabilidade dos serviços e o desenvolvimento das atividades inerentes às competências atribuídas.

Antes: deve ser justa, igualitária, universal e instrumento de paz social.

Acabada de perspetivar a Proposta de Lei face aos compromissos que vinculam a ANAFRE - as Conclusões do XIII Congresso Nacional da ANAFRE - outra análise se impõe fazer agora, ditada por uma apreciação sistemática do corpo da Lei, principalmente nos pontos onde ela revela maiores fragilizadas ou piores anquilosidades.

O Preâmbulo semeia afirmações e levanta incomodidades.

Assim:

Desde logo, na pág. 2 do presente documento, afirma-se que «O debate público em torno do Documento Verde da Reforma da Administração Local confirmou a importância de ...»

Com o devido respeito, afirmaremos que o referido debate político nada confirmou, mas teve a virtude de por a nu as fragilidades da reforma em curso, as suas incongruências, a sua inutilidade.

Por isso, a sua rejeição foi sentimento transversal a todos os intervenientes, oriundos do meio político, académico, autárquico ou, mesmo, da sociedade civil.

Todos, em unanimidade, entenderam que, se se impunha o equilíbrio das finanças e a redução das despesas públicas, não seria, pela via da “morte” das Freguesias, que tal objetivo se prosseguiria.

Talvez motivada por esta refutação de fundamentos, a PL 44/XII, ainda na mesma página, vem, agora, afirmar que não se trata de « ... uma redução da despesa pública a elas afeta, mas a libertação de recursos financeiros que serão colocados ao serviço dos cidadãos ...».

Refletindo:

Então, até agora, os recursos financeiros não estiveram colocados ao serviço dos cidadãos?!

Cairá o anátema sobre os Eleitos e pretender-se-á insinuar que estes são impedimento da libertação de recursos financeiros para o serviço aos cidadãos?!

Será melhor política distributiva e de «gestão de todo o património agregado respeitadora do princípio da boa administração» a desativação dos edifícios sede da sua função primordial mas continuar com as portas abertas para «a melhoria qualitativa da relação entre a autarquia, e seus representantes, e as populações»?

E quem vai ser o “rosto” desta relação?



Não o Presidente da Junta que já não mora lá!

Não o Secretário ou o Tesoureiro que já não

existem! Não os Vogais, de quem se não fala!

Decerto algum “trabalhador” recrutado à luz de uma Lei que não permite abertura de

concurso! Talvez algum funcionário em “mobilidade”, dizendo mal da sua sorte!

Talvez algum “desempregado” a contar as horas para fechar a porta!

DESUMANIZAÇÃO total dos serviços das Freguesias!

E o que se lucrou? NADA! Pois, se o trabalho é, hoje, prestado em regime de quase voluntariado, amanhã vai ter de ser pago.

Criou o legislador uma figura inédita e inaudita que quis denominar CONSELHO DE FREGUESIA!

Conjunto de «cidadãos residentes em cada um dos territórios das freguesias agregadas», funcionam «junto da assembleia de freguesia» - Artº 8º.

Incumbem-lhe atribuições tais como «desenvolver atividades de cidadania e proximidade junto das populações dos territórios das freguesias agregadas» e «pronunciar-se sobre as matérias de interesse para as populações (...) que lhe sejam apresentadas pela assembleia de freguesia».

Atestado de menoridade e incompetência aos Eleitos de Freguesia do presente e do futuro?

Será que tudo se prepara para, em nome da poupança, reduzir a Assembleia de Freguesia na sua composição? E o

“conselho de freguesia” que «não dá lugar ao pagamento de senhas de presença ou a qualquer outro tipo de

retribuição» - Artº 8º, nº 5 – vai desenvolver atividades de cidadania a convite

de quem? “Associação de benfeitores” dentro das Assembleias de Freguesia?

E porquê no seio e só das Freguesias?

Espera-se humanização desumanizando?

Estão, já, esquecidas as dificuldades sentidas, noutros tempos, pelos Presidentes de Junta

para constituírem as mesas de voto?

Autêntico elemento perturbador, sem vantagem visível ou prognosticável, o “conselho de freguesia” é criação visionária de quem desconhece a atuação no terreno, as relações de conflito em que o meio é propício e a especial capacidade que se exige aos seus atores.

Outra perplexidade que a apreciação da PL 44/XII nos coloca reside na afirmação da «preservação da identidade cultural e histórica, incluindo a manutenção dos símbolos das anteriores freguesias».

Que este “casamento” seja explicitado, é exigência que nos parece justo colocar!

De cinco freguesias agregadas, por exemplo, como salvaguardar, usando-os, os seus respetivos símbolos: as suas bandeiras, os seus hinos, as suas marchas?!

E os cunhos? Qual deles vai imperar?



Provavelmente o da freguesia «com um índice de desenvolvimento económico e social mais elevado, um maior número de habitantes e uma maior concentração de equipamentos coletivos», isto é, aquela que deva considerar -se «preferencial polo de atração das freguesias contíguas» - Artº 3º, nº 3.

Pergunte-se:

A quem ficará a pertencer a atribuição de proceder a essa avaliação?

Provavelmente ao seu mentor – o legislador – cujo rosto se desconhece e está tão distante do lugar dos “conflitos”. Sim! Porque esta norma não vai ser um pólo de atratividade mas um polo de conflitualidade!

HAJA CONSCIÊNCIA DISSO!

Deixando para trás o Documento Verde, a PL 44/XII contém em si regras devastadoras dos mais nobres princípios democráticos: o respeito pela vontade das populações, a observância dos resultados da escolha dos cidadãos, livremente manifestados em processo que lhe seja facultado.

Estão, nesta categoria, todas as regras impositivas como aquelas que parametrizam os níveis de enquadramento e as balizas da agregação.

Afirmando-se que a Troika impõe uma “redução significativa de autarquias locais”, consideramos que a PL 44/XII vai para além da Troika e transporta em si uma redução excessiva.

Não se conhecendo nenhuma indicação numérica, adiantada pela Troika, para a redução de Freguesias ou Municípios, ou para umas e outros, a presente PL é desmesurada!

É entendimento desta Associação dever recomendar ao legislador não só o abandono do carácter imperativo das percentagens, em abono da sua maior flexibilização e relevando a legitimidade da vontade discutida, explicada, debatida entre os seus protagonistas.

Do mesmo modo, a ANAFRE propõe a reconsideração dos critérios dentro de cada nível de enquadramento, em nome do respeito pelos desequilíbrios demográficos e sociais, evitando o desvirtuamento das diferentes realidades e equacionando o binómio interioridade/litoralidade.

Questão meramente aflorada mas revelando profunda inconsistência, é a que ocupa a parte central da página 3 do texto preambular: a composição dos novos executivos.

Sem pretender vestir a roupagem de profeta da desgraça, a ANAFRE admite que a desgraça caia, mesmo, sobre as Freguesias se o legislador vier a consagrar que os novos executivos terão, na sua composição, um presidente e dois vice-presidentes.

Considerando a estratificação das Freguesias e sabendo que o modelo em apreço é propulsor de profundas diferenciações quantitativas e competenciais entre os níveis dos municípios e, dentro de cada nível, entre as Freguesias resultantes, não se compreende que umas e outras disponham, indiferenciadamente, de um executivo com a mesma composição.

Por outro lado, a que critério obedecerá a escolha da Freguesia que, na “União”, terá o privilégio de eleger o Presidente?

Não nos satisfaz recorrer, de novo, ao conceito consagrado na norma do nº 3 da Artº 3º pois, como atrás exarámos, este critério é perturbador da paz social e provocador de conflitos.

Por fim e por, apesar de não constituir novidade, ser a única norma positivamente pensada, referimos a majoração preconizada para as Freguesias que se agregarem: 15%.

Sabendo-se que esta majoração será concedida com o prejuízo das que resistirem e o não façam voluntariamente, urge perguntar:

E se todas as Freguesias o fizerem pacificamente?



De onde será retirado o valor da majoração?

E se a situação que o legislador antevê se verificar: deverão as populações ser discriminadas como filhos de um Deus maior e filhas de um Deus menor?

E considera o legislador que “15%” é um dado suficientemente motivador e estimulante (tendo em conta a base de cálculo) para a aceitação de uma situação naturalmente indesejada?

Reportando-se esta majoração, nos termos da PL 44/XII, a um lapso temporal correspondente ao «mandato seguinte à agregação», é oportuno procurar saber o que vai suceder nos mandatos seguintes. O mandato será prazo de caducidade?

É ainda relevante tocar em dois prazos de que discordamos.

Consta o primeiro do Artº 11º e impõe-se às Assembleias Municipais: 90 dias para se pronunciarem. É tempo demasiado limitado, tomando em conta a dimensão e a relevância do debate.

O segundo é adiantado pelo nº 5 do Artº 12º e estabelece o limite máximo de quinze dias para «as propostas, os pareceres e os projetos da Unidade Técnica».

Com o devido respeito, não acreditamos no sucesso do estatuído nesta norma. Bastaria que meia centena de Assembleias Municipais não atingisse o objetivo geral para que a Unidade fosse assaltada por uma avalanche difícil de contornar em 15 dias.

Finalmente, temos de discordar da equiparação estabelecida na norma do nº 4 do citado Artº 12º.

Mais do que uma norma persecutória é uma verdadeira cláusula penal, castigadora e taliónica.

A ANAFRE não é avessa a uma Reorganização das Freguesias em que elas sejam parte e participantes, que elas sintam ser racional, justa, pacificadora, capaz de gerar maior eficiência e eficácia na aplicação de recursos e na assistência às populações mais distantes e mais carenciadas.

Uma Reorganização das Freguesias que não despreze os princípios democráticos e tenha sustentação constitucional.

Uma Reorganização Administrativa que privilegie o diálogo, a convergência de opiniões, o respeito mútuo, uma plataforma de entendimento geradora de paz e justiça social.

Por todo o exposto, quanto ao conteúdo da Proposta de Lei nº 44/XII, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FREGUESIAS deliberou pronunciar -se **DESFAVORAVELMENTE!**

Lisboa. 16 de fevereiro de 2012”



C. Freguesias e território: diversidades e assimetrias territoriais

Um olhar retrospectivo sobre a evolução e reformas a que as freguesias foram sujeitas, dão-nos a compreensão de que também as freguesias incorporam e exprimem a ideia estruturante de espacialidade e de temporalidade. As freguesias, herdeiras de uma tradição que remonta às antigas paróquias, acompanharam desde a reconquista a definição do território de Portugal, do seu povoamento, ordenamento e distribuição da população, desde que houve a preocupação com o seu desenvolvimento mais equilibrado.

Integradas na organização do Estado, desde que se reconheceu ser necessária a criação de uma unidade administrativa próxima dos cidadãos que desempenhassem competências de primeira ordem, coexistindo com os municípios desde a primeira metade do séc. XIX, quando foram consagradas no Código Administrativo de 1836.

As freguesias são, para um observador externo à realidade nacional, uma originalidade da organização política e administrativa, podendo constituir uma potencialidade para a estrutura organizacional do Estado, se devidamente aproveitada e enquadrada. Base piramidal da arquitetura administrativa, um olhar global sobre o comportamento desta realidade no conjunto do território do continente põe em evidência alguns aspetos marcantes, tais como as assimetrias na distribuição pelo território nacional e dentro dele, apontado para as principais clivagens espaciais (interior/litoral; norte/sul; rural/urbano).

A diversidade territorial (geográfica, económica, social, cultural, política, etc.) que se encontra espelhada na realidade que as freguesias desenham, deve estar presente em qualquer reflexão prospetiva sobre a “Avaliação da reorganização do território das freguesias” , pelo que se procedeu à recolha de um acervo de informação disponível, para fundamentar uma reflexão estruturada e organizada a partir das seguintes coordenadas fundamentais:

População, território e estrutura administrativa;

Evolução, dimensão e estrutura;

Freguesias e povoamento: densidades; o rural e

o urbano; Freguesias e participação.

C.1 População, território e estrutura administrativa

Quadro 2- População e território: diversidade e assimetrias territoriais como pano de fundo da geografia administrativa

Unidades Territoriais <small>(NUTS 2013)</small>	Superfície	Altitude máxima	População residente		População inscrita	Superfície	População	inscrita / Total pop.		População	
			2001	2011	2013			2001- 2011	Densidade 2011		
	km ²	m	N.º	N.º	N.º	% Total	% Total	%	%	Hab./ km ²	
A. M. Porto	2.041	1.220	1.730.845	1.759.524	1.549.331	2,21	16,66	88,1	1,7	862,0	
os-Montes											
Coimbra											
Viseu Dão Lafões	3.238	1.382	275.934	267.633	270.307	3,51	2,53	101,0	-3,0	82,7	
Médio Tejo Beiras e Serra da Estrela	3.344 6.305	1.082 1.993	254.606 258.799	247.331 236.023	224.270 238.362	3,63 6,84	2,34 2,23	90,7 101,0	-2,9 -8,8	74,0 37,4	
Alto Alentejo	6.084	1.027	127.018	118.506	103.724	6,60	1,12	87,5	-6,7	19,5	
Alentejo Central	7.393	653	173.654	166.726	143.873	8,02	1,58	86,3	-4,0	22,6	

Figura 1 - Estrutura territorial e administrativa: peso relativo de cada NUTS III no total nacional

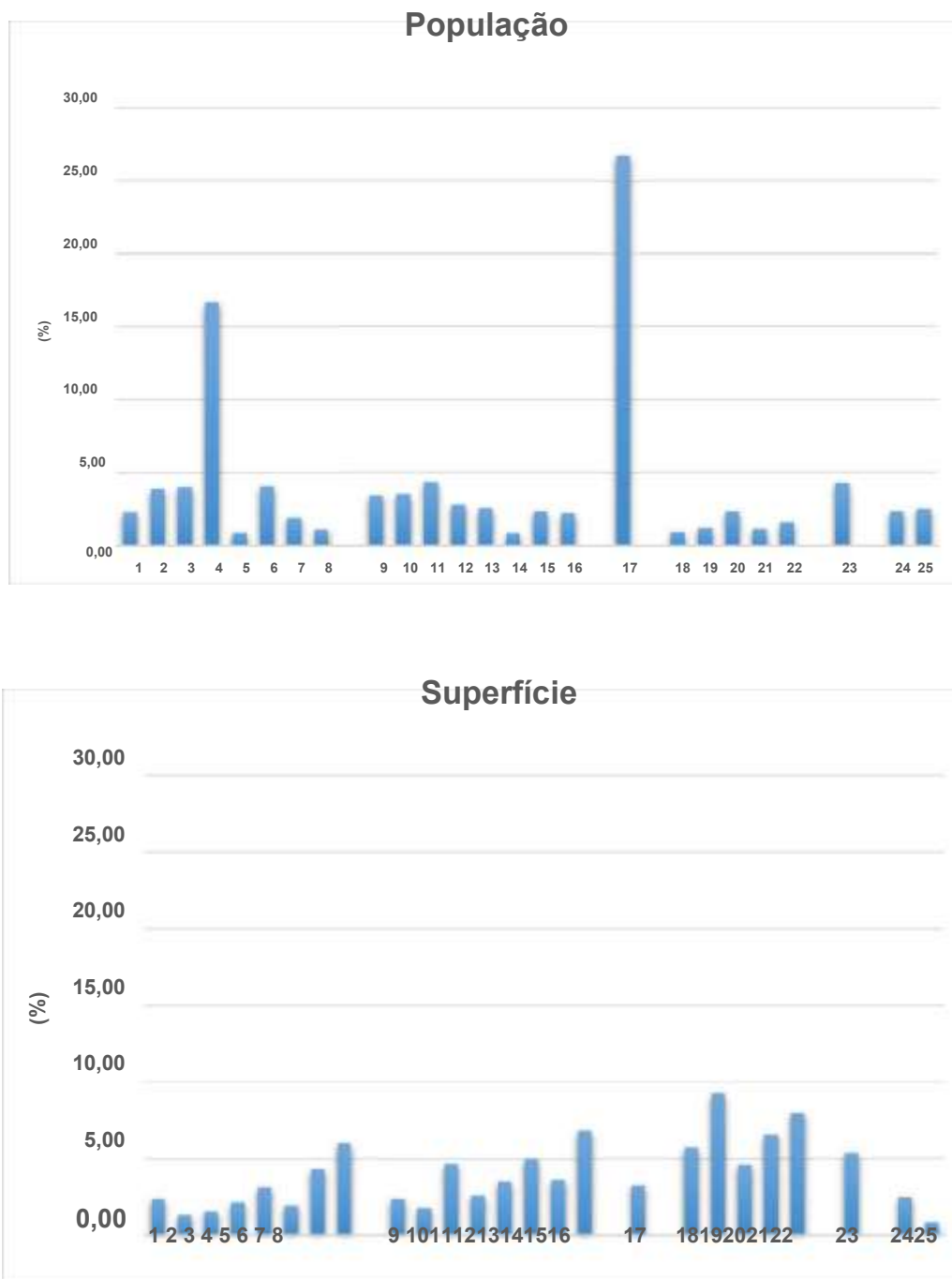


Figura 1 - Estrutura territorial e administrativa: peso relativo de cada NUTS III no total nacional (continuação)

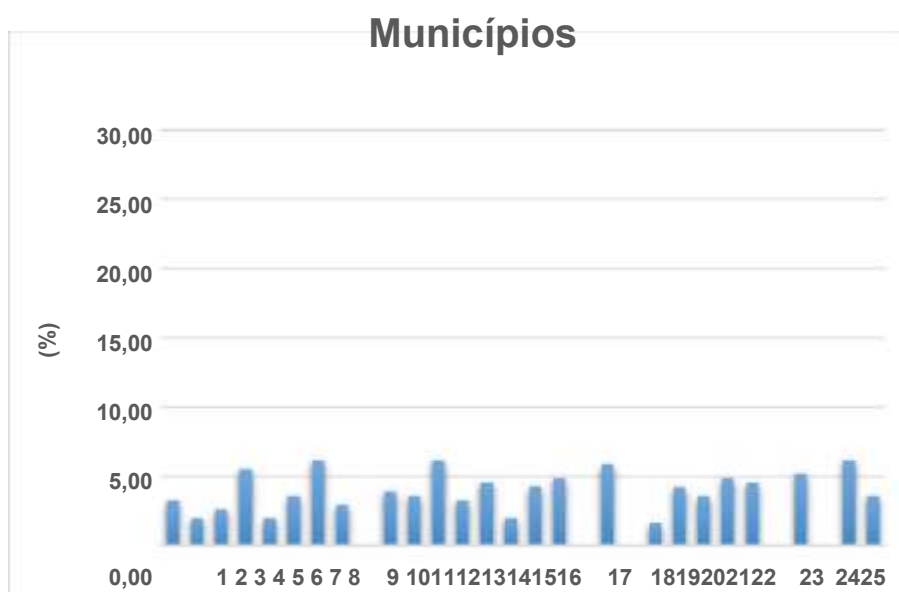
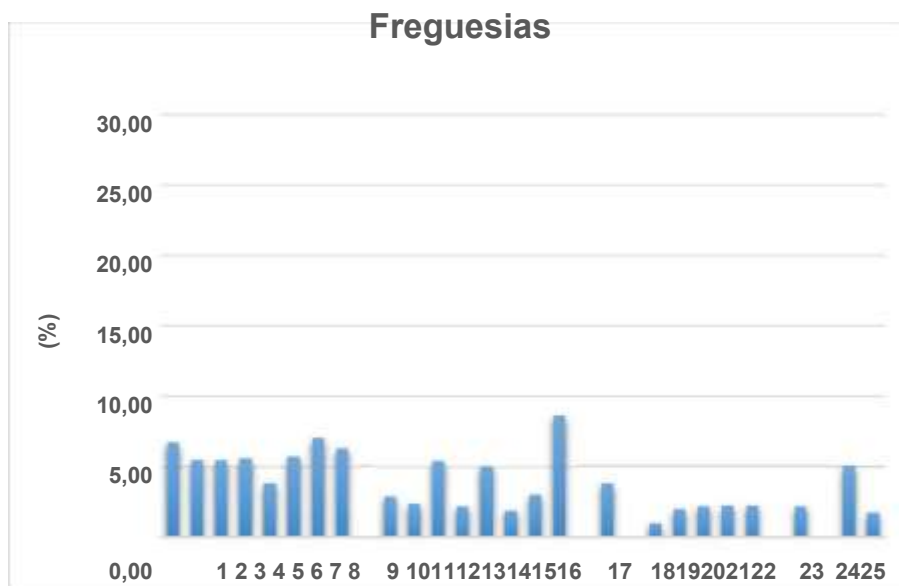
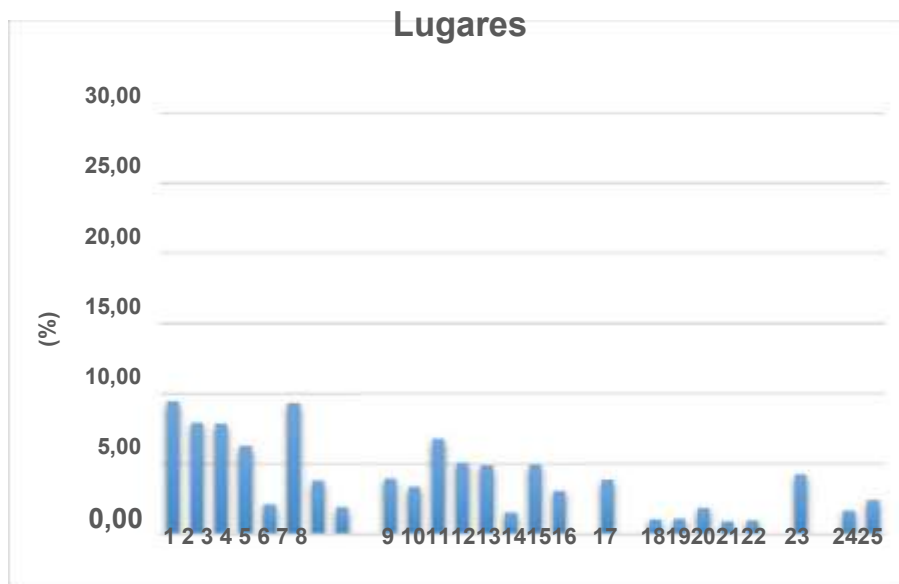


Figura 1 - Estrutura territorial e administrativa: peso relativo de cada NUTS III no total nacional (continuação)



- | | | | | | |
|-----------------------------|-------------------------------|----------------------------------|----------------------|-------------|-------------|
| 1. Alto Minho | 9. Oeste | 17. Área Metropolitana de Lisboa | 18. Alentejo Litoral | 23. Algarve | Autónomas |
| 2. Cávado | 10. Região de Aveiro | | 19. Baixo Alentejo | | 24. Açores |
| 3. Ave | 11. Região de Coimbra | | 20. Lezíria do Tejo | | 25. Madeira |
| 4. A. M. Porto | 12. Região de Leiria | | 21. Alto Alentejo | | |
| 5. Alto Tâmega | 13. Viseu Dão Lafões | | 22. Alentejo Central | | |
| 6. Tâmega e Sousa | 14. Beira Baixa | | | | |
| 7. Douro | 15. Médio Tejo | | | | |
| 8. Terras de Trás-os-Montes | 16. Beiras e Serra da Estrela | | | | |

A figura 1, como o quadro 2, evidenciam as principais assimetrias em termos de população e superfície, bem como o peso relativo das principais variáveis no contexto nacional. Conclui-se que, as duas áreas metropolitanas concentram quase metade da população (43,3%), representando a Área Metropolitana de Lisboa 26,7% e Área Metropolitana do Porto, 16,6%. A distribuição das freguesias por NUTS mostra que a Região Norte concentra quase 50% do número total de freguesias, isto é 1426 das 2882 que atualmente podemos encontrar no continente.

Quadro 3 - Estrutura territorial e administrativa: NUTS, municípios, freguesias, lugares, vilas e cidades

	Superfície	População	III	Municípios	Freguesias		Lugares	Vilas	Cidades
		2.011			2.012	2.013			
	km ²	N.º			Nº	Nº	N.º	N.º	N.º
Portugal	92.225	10.562.178	25	308	4.260	3.092	26.492	581	159
Continente	89.102	10.047.621	23	278	4.050	2.882	25.422	552	146
Norte	21.286	3.689.682	8	86	2.028	1.426	12.890	202	54
Alto Minho	2.219	244.836		10	290	208	2508	16	2
Cávado	1.246	410.169		6	265	170	2.104	11	3
Alto Tâmega	2.922	94.143		6	158	118	566	10	2
Tâmega e Sousa	1.832	432.915		11	265	177	2.474	25	7
Douro	4.032	205.157		19	291	217	1.002	41	5
Terras de Trás-os-Montes	5.544	117.527		9	257	195	500	9	4
Centro	28.199	2.327.755	8	100	1335	972	8.867	194	43
Oeste	2.220	362.540		12	121	89	1.042	29	4
Região de Aveiro	1.693	370.394		11	106	74	887	28	10
Região de Coimbra	4.336	460.139		19	227	168	1.786	44	5
Médio Tejo	3.344	247.331		13	128	93	1.308	16	6
Beiras e Serra da Estrela	6.305	236.023		15	373	266	813	26	9
A. M. Lisboa	3.015	2.821.876	1	18	211	118	1.010	58	17
Alentejo	31.605	757.302	5	58	392	299	1.542	66	21
Alentejo Litoral	5.309	97.925		5	41	31	283	7	4
Baixo Alentejo	8.543	126.692		13	83	62	285	14	3
Lezíria do Tejo	4.275	247.453		11	91	68	484	22	5
Algarve	4.997	451.006	1	16	84	67	1.129	32	11
R. A. Açores	2.322	246.772	1	19	156	156	436	20	6
R. A. Madeira	801	267.785	1	11	54	54	634	9	7

Quadro 4 - Estrutura territorial e administrativa: dimensão média dos municípios, freguesias, lugares segundo as NUTS III

	Municípios (Valores Médios)				Freguesias 2013 (Valores médios)			Lugares
	Superfície	População	Freguesias	Lugares	Superfície	População	Lugares	População
	Km ²	Nº	Nº	Nº	Km ²	Nº	Nº	Nº
Portugal	299,4	34.293	10	86	29,8	3.416	9	399
A. M. Porto	120,1	103.501	10	98	11,8	10.171	10	1.060
Alto Tâmega	487,0	15.691	20	94	24,8	798	5	166
Região de Coimbra	228,2	24.218	9	94	25,8	2.739	11	258
Região de Leiria	244,9	29.463	7	135	36,6	4.397	20	218
A. M. Lisboa	167,5	156.771	7	56	25,6	23.914	9	2.794
Alentejo Central	528,1	11.909	5	18	107,2	2.416	4	649

O quadro 4, espelha a dimensão média dos municípios, freguesias e lugares, intimamente associada à estrutura de povoamento, permitindo estabelecer uma distinção nítida entre norte e sul. Os municípios da NUTS II Norte têm, em termos médios, uma superfície inferior a metade da que apresentam os municípios da NUTS II Alentejo, respetivamente 247,5 Km² e 544,9 Km². Constata-se,

por outro lado, uma situação inversa no que diz respeito à população, pois na NUTS II Norte a dimensão é de 42.903 habitantes enquanto no Alentejo não ultrapassa 13.057 habitantes. As freguesias mostram uma tendência oposta: o número de habitantes não é inversamente proporcional à superfície. De facto, o valor médio da superfície nas freguesias da NUTS II Norte corresponde a 14,9 km² para uma população de 2587. Já nas NUTS II Alentejo, a uma superfície de 105,7 Km² corresponde uma população de 2533. O número médio de lugares por município na NUTS II Norte é de 150, quando na NUTS II Alentejo é de 27. Relativamente às mesmas NUTS, por freguesia, respetivamente, em média temos 9 e 5 lugares.

Figura 2 - Divisão territorial por NUTS II e NUTS III

Versão 2003



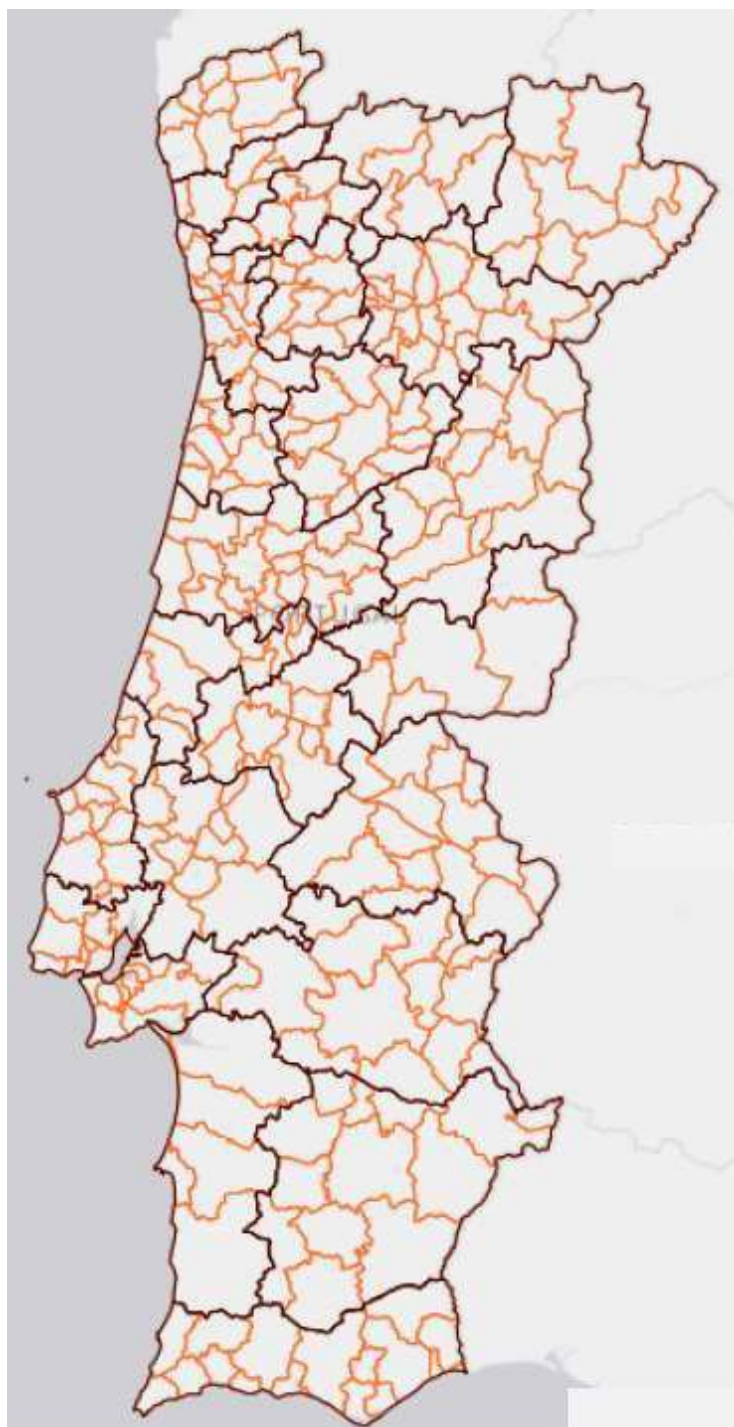
Versão 2013



Fonte: Retrato Territorial de Portugal 2013

Figura 3 - Divisão territorial do continente

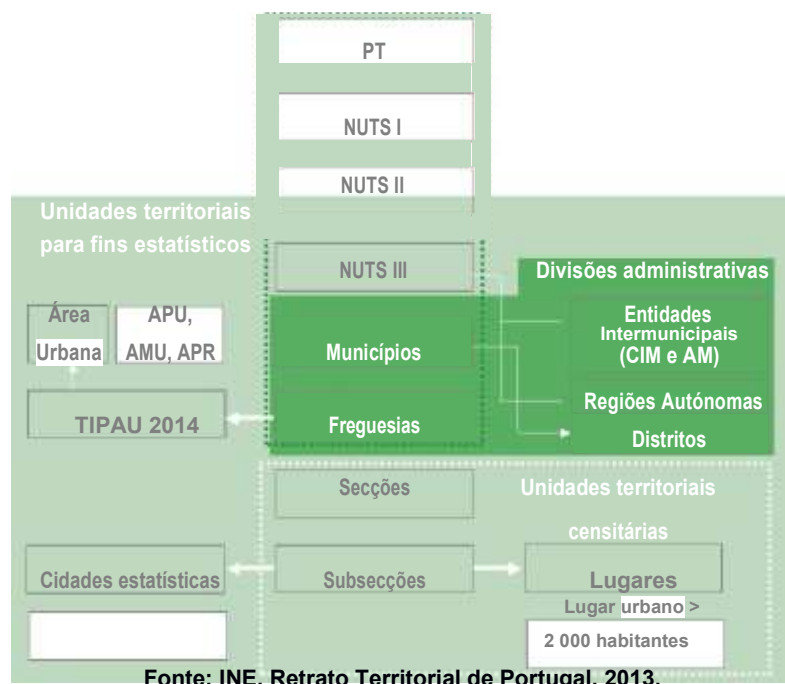
A. Por município



B. Por freguesia



Figura 4 - As freguesias no contexto das principais unidades territoriais de base à difusão de informação estatística do de Métodos Estatísticos (SEM)



A figura 4 revela a importância das freguesias resultante da respetiva centralidade do ponto de vista administrativo, territorial e estatístico (recenseamento geral da população e recenseamento eleitoral).

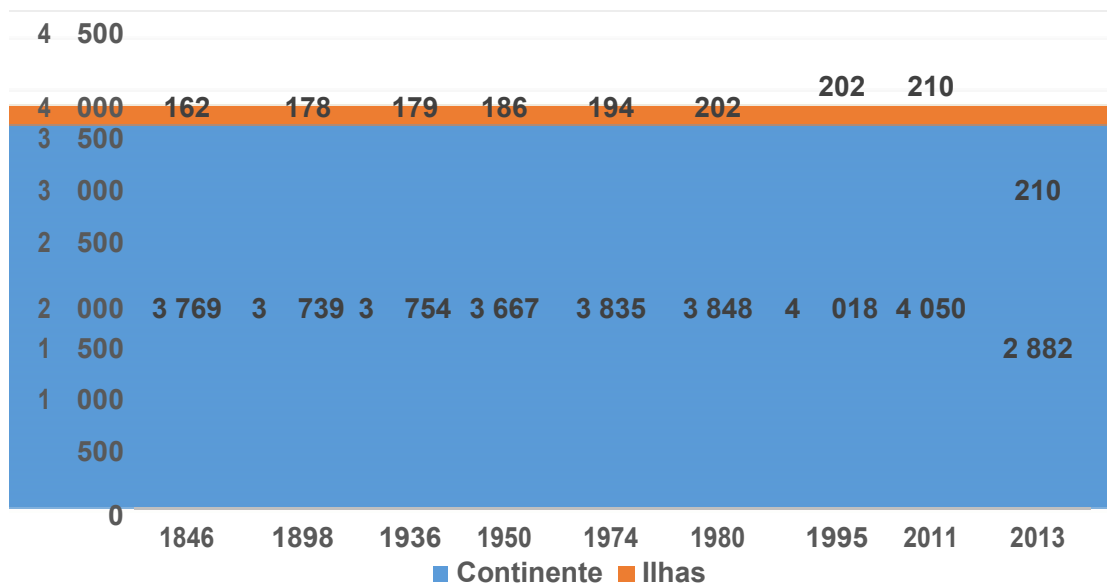
C.2 Freguesias: evolução, dimensão, estrutura

Quadro 5 – Evolução do número de freguesias

	1846	1898	1936	1950	1974	1980	1995	2011	2013	Variação (%)	
										2011	2011-2013
Ilhas	162	178	179	186	194	202	202	210	210	29,6	0,0
Portugal	3.931	3.917	3.933	3.853	4.029	4.050	4.220	4.260	3.092	8,4	-27,4

Fonte: J. A. Santos; INE

Figura 5 – Evolução do número de freguesias



No quadro 5 e na figura 5 pode verificar-se o crescimento praticamente contínuo do número de freguesias até 2011. O aumento populacional no litoral terá determinado a criação de novas freguesias, sendo que, não obstante o movimento migratório da população do interior para o litoral, se mantiveram inalteradas as freguesias do interior.

Quadro 6 – Freguesias e diversidade regional: evolução recente e dimensão

Unidades Territoriais (NUTS 2013)	Freguesias		Freguesias		Superfície média das freguesias (km ²)			População média por freguesia			Nº médio de lugares por freguesia		
	2012	2013	2012-13		2012	2013	%	2012	2013	%	2012	2013	%
	Nº	Nº	Nº	%	2012	2013	%	2012	2013	%	2012	2013	%
Cávado	265	170	-95	-35,8	4,7	7,3	55,9	1.483	2.413	62,7	7,9	12,4	55,9
Montes													
Oeste	121	89	-32	-26,4	18,3	24,9	36,0	2.799	4.073	45,5	8,6	11,7	36,0
Região de Aveiro	106	74	-32	-30,2	16,0	22,9	43,2	3.443	5.005	45,4	8,4	12,0	43,2
Coimbra													
Região de Leiria	91	67	-24	-26,4	26,9	36,6	35,8	3.172	4.397	38,6	14,8	20,2	35,8
Estrela													
Alentejo	392	299	-93	-23,7	80,6	105,7	31,1	1.981	2.533	27,8	3,9	5,2	31,1
Alentejo Litoral	41	31	-10	-24,4	129,5	171,3	32,3	2.438	3.159	29,5	6,9	9,1	32,3
R. A. Açores	156	156	0	0,0	14,9	14,9	0,0	1.550	1.582	2,1	2,8	2,8	0,0

Entre 2012 e 2013 ocorreu a maior a diminuição absoluta do número de freguesias, mais acentuada no

norte do que sul (quadro 6) embora a evolução em termos relativos (percentuais), entre as diferentes NUTS II não são significativas. Verifica-se uma mudança estrutural nas freguesias do continente em termos de superfície média, com um aumento de 22 Km² para 30,9 Km² e, em termos de média da população, de 2437 para 3486 habitantes. O número médio de lugares por freguesia

aumentou de 6,3 para 8,8 como se ilustra nos gráficos constantes das figuras 6 a 8 (Fonte: INE, Retrato Territorial de Portugal 2013)

Figura 6 - Número de freguesias à data em 31.12.2012 e em 31.12.2013, por NUTS II

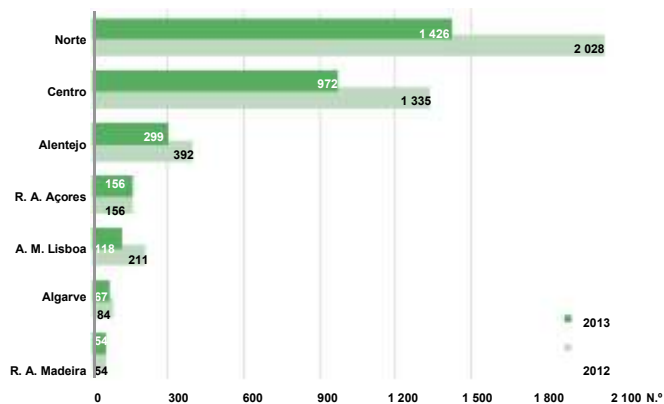


Figura 7 - Área média das freguesias em 31.12.2012 e em 31.12.2013, por NUTS II

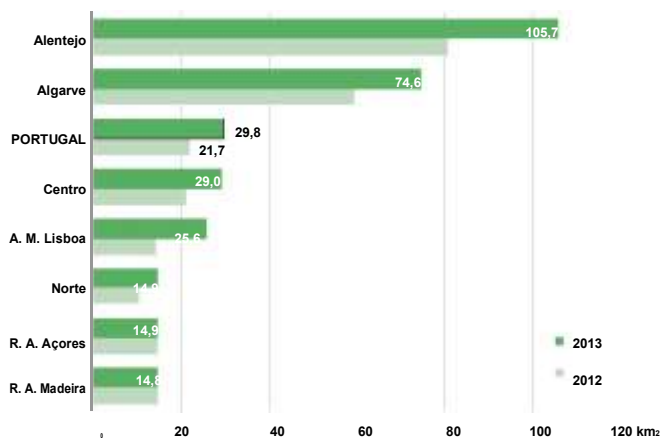
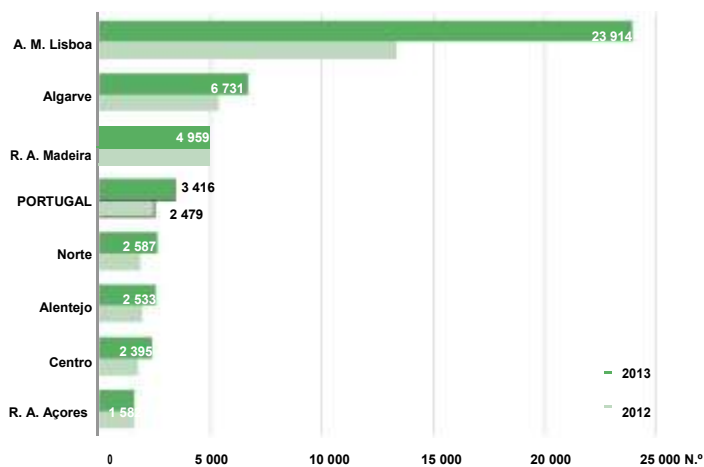


Figura 8 - População média das freguesias em 31.12.2012 e em 31.12.2013, por NUTS II



Quadro 7 – As freguesias do continente em 2013: número, população e área total segundo algumas variáveis

	Total freguesias					
	Número		População		Área/km ²	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Norte			3.689.682	36,7	21.286	23,9
Centro			2.327.755	23,2	28.199	31,6
A. M. Lisboa			2.821.876	28,1	3.015	3,4
Alentejo			757.302	7,5	31.605	35,5
Inf 250			45.692	0,5	4.013	4,5
250 - 499			183.540	1,8	12.350	13,9
500 - 999			421.695	4,2	18.229	20,5
1.000 - 2.499			1.242.415	12,4	25.573	28,7
2.500 - 4.999			1.391.938	13,9	12.697	14,3
5.000 - 9.999			1.205.532	12,0	8.056	9,0
10.000 - 24.999			2.347.642	23,4	6.366	7,1
Densidade (Habitantes/ km²)						
Inf 10	320	11,1	240.953	2,4	26.139	29,3
10 - 24,9	499	17,3	351.199	3,5	22.170	24,9
25 - 74,9	658	22,8	835.112	8,3	19.544	21,9
75 - 124,9	347	12,0	754.039	7,5	7.831	8,8
125 - 499,9	680	23,6	2.352.328	23,4	9.917	11,1
Sup. 1500	137	4,8	3.626.281	36,1	1.094	1,2
Total	2.882	100,0	10.047.621	100,0	89.102	100,0
Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU) (*)						
APU	679	23,6	7.282.721	72,5	16.329	18,3
AMU	688	23,9	1.446.497	14,4	17.865	20,0
APR	1.515	52,6	1.318.403	13,1	54.908	61,6
Total	2.882	100,0	10.047.621	100,0	89.102	100,0
PPD/PSD	833	28,9	1.575.128	15,7	20.812	23,4
PS	1.188	41,2	4.538.511	45,2	39.562	44,4
PCP - PEV	170	5,9	1.348.105	13,4	15.986	17,9
PPD/PSD.CDS-PP	221	7,7	757.430	7,5	3.498	3,9
IND	330	11,5	1.128.697	11,2	7.527	8,4
CDS-PP	44	1,5	83.675	0,8	756	0,8
Total	2.882	100,0	10.047.621	100,0	89.102	100,0

(*) TIPAU: Áreas predominantemente urbanas (APU), medianamente urbanas (AMU) e predominantemente rurais (APR)

O quadro 7 e as figuras 9 a 13 espelham alguns dos principais contrastes entre freguesias do continente: 2,9% das freguesias: diferente distribuição regional (1); diferente dimensão das freguesias segundo o número de habitantes (2); densidade populacional (3); tipologia de áreas urbanas (4); segundo os resultados eleitorais em 2013 (5).

Registe-se que as freguesias acima de 25 000 habitantes, embora ocupem 2% da área, detêm 31,9% da população enquanto as freguesias com menos de 250 habitantes, que representam 7,7% do número total, ocupam 4,5% de área total do continente, mas só detêm a 0,5% da população.

É ainda de destacar a baixa densidade populacional numa grande extensão do território, já que 11% do total das freguesias registam menos de 10 habitantes por Km² ocupando 29,3% do continente, mas onde reside apenas 2,4% da população.

Figura 9 - Freguesias por NUTS II
(peso relativo do número, da população e da área no total do continente)

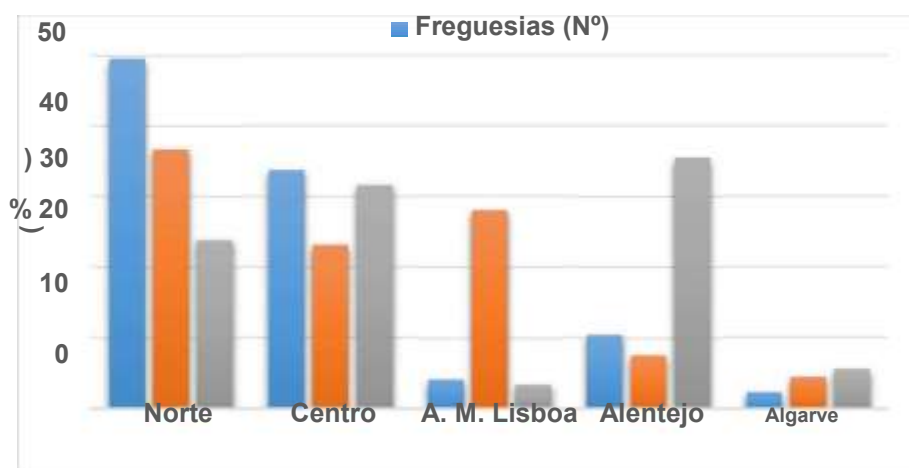


Figura 10 - Freguesias segundo a respetiva dimensão
(peso relativo do número de freguesias, da população e da área no total do continente)

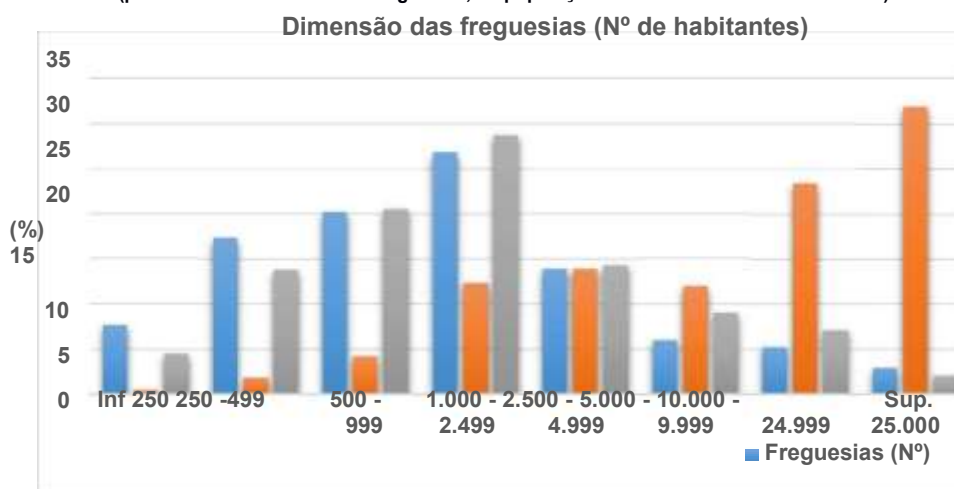


Figura 11 - Freguesias segundo a densidade (habitantes /km2)
(peso relativo do número, da população e da área no total do continente)
Densidade (Hab./Km2)

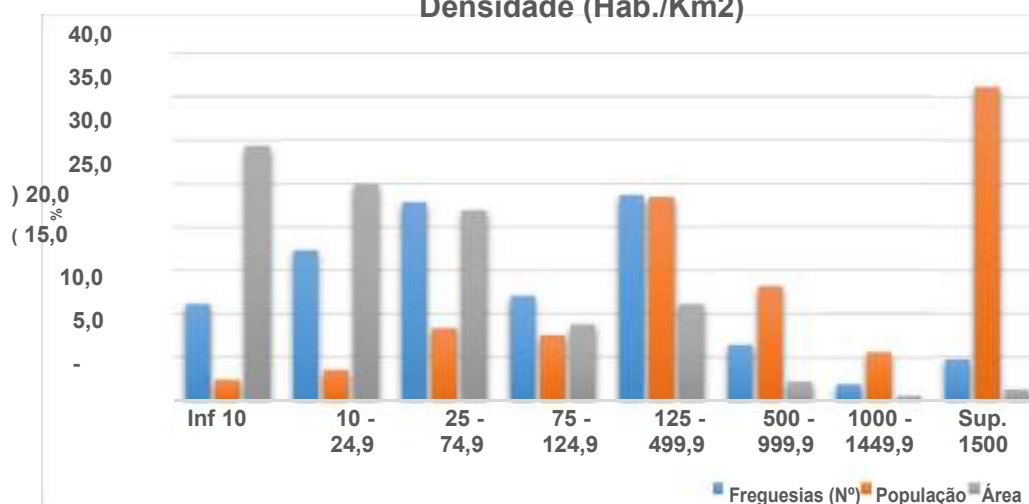


Figura 12 - Freguesias segundo a Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU)
(peso relativo do número, da população e da área no total do continente)

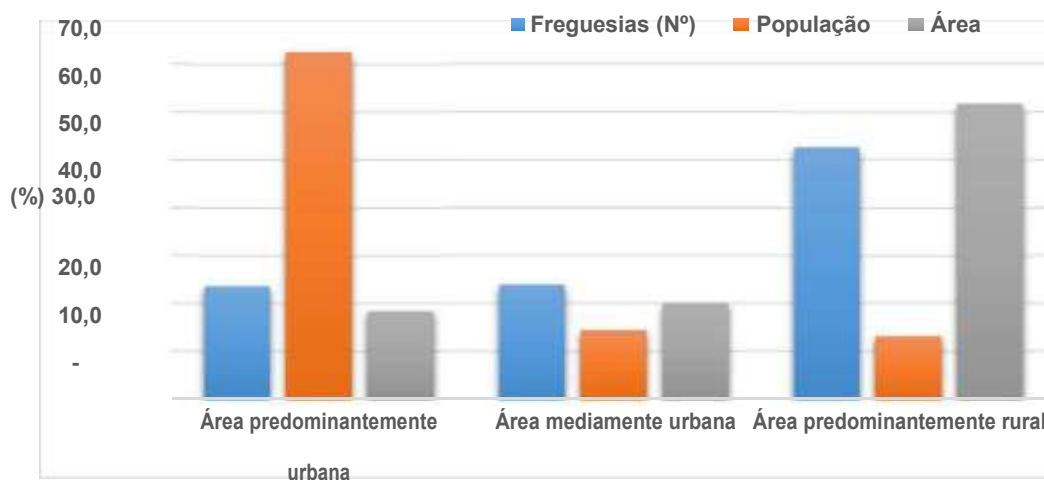


Figura 13 - Freguesias segundo os resultados eleitorais de 2013
(peso relativo do número, da população e da área no total do continente)

