
X CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA

Os Valores da Geografia

Lisboa, 9 a 12 de setembro de 2015

Processo de reorganização administrativa territorial do município da Amadora

D. Costa^(a), J. Silva^(b)

^(a) Divisão de Informação Geográfica, Câmara Municipal da Amadora, deolinda.costa@cm-amadora.pt

^(b) Divisão de Informação Geográfica, Câmara Municipal da Amadora, joaocarlos.silva@cm-amadora.pt

Resumo

O artigo apresenta e discute a metodologia adotada na reorganização das freguesias do município da Amadora. A Lei 11/A 2013 aprovou a reorganização administrativa, dando cumprimento ao disposto na Lei 22/2012, à luz da qual se iniciou o processo de redução de onze para seis freguesias.

À escala do município, partiu-se da leitura do território como uma unidade física e funcional articulada procurando introduzir coerência territorial e geográfica na delimitação. À escala da freguesia, a justificação da flexibilidade introduzida legalmente assentou numa perspetiva dinâmica que preservou a interligação de atributos como a individualidade, a unidade e a diversidade de cada território.

A metodologia adotada na reorganização administrativa da Amadora cumpriu os requisitos legais e acrescentou valor ao que a Lei exigia ao traduzir uma visão capaz de ajustar princípios gerais a especificidades locais.

Palavras chave: reorganização administrativa, freguesias, integração territorial

1. Introdução

O artigo visa apresentar a metodologia adotada na reorganização administrativa das freguesias do município da Amadora, aprovada pela Lei 11-A/2013 de 28 de janeiro. Em setembro de 2011, com a publicação do Livro Verde da Reforma Administrativa, o município, numa atitude de antecipação, iniciou o estudo de soluções baseadas no conhecimento aprofundado sobre o território adotando uma metodologia assente na análise de múltiplas variáveis. Baseia-se nos relatórios elaborados (CMA, 2012) de suporte ao processo legal.

2. Enquadramento Legal - Critérios para a Reorganização Administrativa das Freguesias

O anúncio da Reforma Administrativa Local decorreu da necessidade de adoção de um novo paradigma de gestão pública local no sentido de responder à conjuntura de recessão económica e financeira, às novas exigências colocadas aos poderes públicos locais, bem como ao cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira.

A Lei 22/2012, de 30 de maio, estabeleceu os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica, definiu e enquadrando os termos da participação das Autarquias no processo, estipulando a obrigatoriedade da reorganização das freguesias e os respetivos níveis de enquadramento em função do número de habitantes e densidade populacional, tendo o município da Amadora sido classificado de Nível 1 como consta do anexo I da Lei.

Em conformidade com o artigo 6º, que estabelece os parâmetros de agregação deveria verificar-se: “Em cada município de Nível 1, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 55% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano.”

O Artigo 7º, que dispõe sobre a flexibilidade da pronúncia da Assembleia Municipal, considera: “No exercício da respetiva pronúncia prevista no artigo 11.º da lei em análise, a Assembleia Municipal goza de uma margem de flexibilidade que lhe permite, em casos devidamente fundamentados, propor uma redução do número de freguesias do respetivo município até 20% inferior ao número global de freguesias a reduzir resultante da aplicação das percentagens previstas no n.º 1 do artigo 6.º”

No que diz respeito às Orientações para a Reorganização Administrativa, Artigo 8º, as entidades que emitam pronúncia ou parecer sobre a reorganização administrativa do território das freguesias deveriam considerar as seguintes orientações meramente indicativas:

- a) A sede do município deve ser preferencialmente considerada como polo de atração das freguesias de modo a promover as respetivas dinâmicas económicas e sociais;
- b) 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 preferenciais polos de atração das freguesias contíguas, sem prejuízo da consagração de soluções diferenciadas em função de razões de natureza histórica, cultural, social ou outras;
- c) As freguesias devem ter escala e dimensão demográfica adequadas, que correspondem indicativamente ao máximo de 50.000 habitantes e aos mínimos de: i) Nos municípios de nível 1, 20.000 habitantes por freguesia no lugar urbano. (...)

Em síntese, nos termos da lei, houve a possibilidade de o município da Amadora ter sido reorganizado em seis freguesias, cumprindo o parâmetro da redução global de 55%, por sua vez reduzido em 20% à luz da flexibilidade de pronúncia da Assembleia Municipal, mediante a devida fundamentação.

3. Metodologia

O município da Amadora, com cerca de 24km², é um território fortemente urbanizado, onde, segundo os Censos 2011 residem 175.136 habitantes, apresentando uma densidade populacional média de 7.363 habitantes por km².

À escala do município, o exercício baseou-se na leitura do território como uma unidade física e funcional articulada procurando introduzir coerência territorial e geográfica na delimitação, por ajustamento dos limites existentes que ainda assentavam no cadastro geométrico da propriedade rústica ou outros elementos físicos que entretanto a dinâmica urbanística e as acessibilidades eliminaram.

A adaptação dos critérios legais à realidade do território municipal considerou sempre que possível:

- barreiras físicas: estrutura física do território – morfologia, altimetria e hidrografia;
- barreiras construídas: rede viária estruturante e caminho-de-ferro;
- infraestruturção do território: dotação e diversificação de equipamentos e serviços;
- sistema de mobilidade: rede viária e de transportes;
- povoamento: quantitativos e densidades populacionais;
- a história administrativa.

À escala da freguesia, a fundamentação da flexibilidade introduzida pela lei assentou numa perspetiva dinâmica que preservou a interligação de atributos como: a individualidade, a unidade e a diversidade de cada território (Gaspar, 1982). Note-se que a individualidade ao nível da freguesia, no caso de um município jovem como a Amadora, foi em muito legitimada pela autoridade autárquica local. Todavia, essa individualidade é um processo em consolidação devido à rutura introduzida no quadro inicial das oito freguesias pela reorganização administrativa de 1997.

No entendimento dos atributos mencionados, optou-se por reduzir numa lógica de respeito pelas especificidades alicerçadas na identidade local, na estrutura física de base, no relacionamento de proximidade que os equipamentos coletivos e serviços geraram, na coexistência da diversidade sociocultural e na articulação funcional que as redes viária e de transportes propiciaram, esbatendo as descontinuidades territoriais e permitindo a movimentação das pessoas.

Objetivamente, dada a complexidade física e social do território, uma versão igual ou inferior a cinco freguesias faria com que, em termos médios, os quantitativos populacionais ficassem mais próximos dos limiares máximos indicados na lei, o que não se revelava ajustado a uma gestão sustentável. Em função das análises efetuadas, comprova-se que a atitude pró-ativa ao assumir o processo de reorganização com a conseqüente beneficiação legal, em mais uma freguesia, se revelou imprescindível para se conseguir um maior equilíbrio socio territorial.

4. Proposta - Apresentação Geral

O território agregado em seis freguesias foi caracterizado por um conjunto de quadros e mapas indicativos sobre vários domínios: demografia, habitação e densidade populacional; dotação de equipamentos coletivos e serviços; número de alunos em ensino público e principais núcleos de concentração de comércio e serviços. Esta informação de base constituiria um referencial de suporte à diferenciação de competências próprias das freguesias, objeto de um novo regime, no qual se prevê o reforço de atribuições e recursos financeiros delegáveis nos órgãos das freguesias (Artigo 10º), a definir em diploma próprio.

Tabela I- Determinação dos Dados Censitários 2011 para as Novas Freguesias

Freguesia	Edifícios (nº)	Alojamentos (nº)	Famílias (nº)	Residentes (nº)	Área (km²)	Densidade Pop. (hab./km²)
Mina de Água	4.143	20.583	17.349	44.143	8,09	5.455
Encosta do Sol	1.756	13.031	11.076	27.637	2,80	9.863
Falagueira – Venda Nova	2.309	12.043	10.247	23.644	2,86	8.275
Venteira	1.614	14.686	11.774	25.295	5,31	4.764
Águas Livres	2.755	20.206	16.549	37.340	2,21	16.874
Alfragide	1.006	7.484	6.461	17.076	2,51	6.800
Total	13.583	88.034	73.457	175.135	23,78	7.363

Nota: Os cálculos foram realizados em Sistemas de Informação Geográfica através de Análise Espacial, Intersecção Cartográfica através do seguinte critério: nas subsecções estatísticas os dados censitários foram associados às respectivas freguesias, dividindo os valores censitários em função da proporcionalidade da área de cada subsecção em relação à freguesia abrangida.

Fonte: INE, Dados Provisórios do Recenseamento Geral da População e Habitação, 2011, com análise CMA.

A configuração dos territórios, os valores das variáveis: área, população, família, habitação, densidade populacional e recursos disponíveis remetem-nos para as dimensões territorial e sectorial de cada freguesia.

Alfragide foi a única freguesia que não atingiu 20.000 habitantes, pelo facto de ser uma unidade territorial confinada pelos IC 19 e EN117, barreiras que impedem a contiguidade física com o território limítrofe e consequentemente o seu prolongamento.

A elaboração de um quadro comparativo sobre a oferta de equipamentos coletivos e serviços revelou genericamente o nível de cobertura territorial das novas freguesias. Consideradas como um dos pilares da coesão territorial, as redes de infraestruturas e equipamentos promovem a qualidade de vida, apoiam a atividade económica e asseguram a otimização do acesso à cultura, à educação e à formação, à justiça, à saúde, à ação social, ao desporto, etc.. Desempenham um papel fundamental no desenvolvimento e equilíbrio do tecido urbano pelo serviço que prestam, pelos fluxos de natureza diversa que geram, pela legibilidade que introduzem no espaço ao serem elementos físicos de referência, contribuindo para a apropriação do mesmo por parte dos seus habitantes.

5. Participação Pública

Por iniciativa do município da Amadora, decorreu entre 5 de Julho e 21 de Setembro um período de participação pública em que a proposta foi apresentada presencialmente em reuniões nas Juntas de Freguesia e através de plataforma online, tendo sido rececionadas aproximadamente 350 participações expressas.

O contributo da participação pública na proposta final resume-se a: duas alterações de topónimos, uma alteração de localização de sede de freguesia, duas propostas de delegação e dois acertos pontuais de limites geográficos (CMA, 2012).

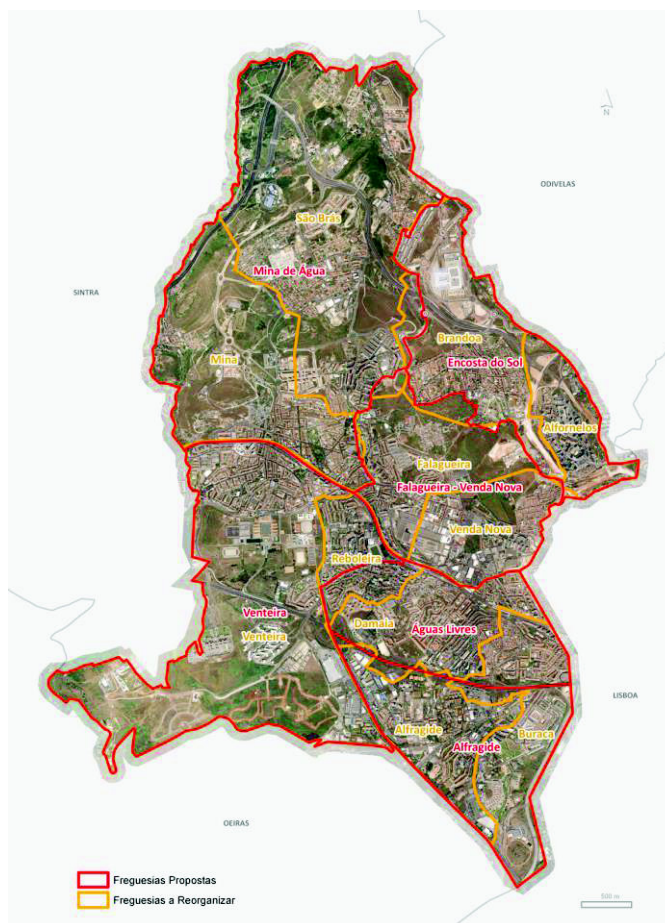


Figura 1- Freguesias Propostas e a Reorganizar

6. Conclusão

Em resumo, por inércia dos municípios a quase totalidade das reorganizações efetuadas foi realizada pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT) da Assembleia da República, sem conhecimento das especificidades territoriais, recorrendo unicamente ao critério demográfico e tendo-se realizado agregações de freguesias sem a premente correção de limites já não identificáveis no terreno.

De acordo com o anexo I e II da Lei 11-A/2013, são dez os Municípios que procederam pelo menos à criação de uma freguesia por alteração de limites territoriais. Contudo, só Amadora e Ílhavo procederam à alteração integral dos seus limites territoriais. Só sete municípios procederam a alteração parcial de limites de freguesias e não ultrapassando 33% do número de novas freguesias: Caldas da Rainha; Chaves; Ferreira do Zêzere; Figueira da Foz; Mondim de Basto; Odemira e Vale de Cambra. Golegã apresenta uma transferência de freguesia proveniente de Santarém. Note-se ainda que anteriormente a este processo de reorganização administrativa, Lisboa procedeu a uma reorganização com alteração de limites territoriais, subindo, desta forma, para três os municípios que nos últimos anos procederam a

uma alteração integral de limites administrativos (1% do total). Significa que em 99% dos municípios portugueses a delimitação das freguesias continua a assentar, por exemplo, em limites cadastrais eventualmente obsoletos.

A reorganização administrativa da Amadora cumpre os requisitos legais e acrescenta valor ao que a Lei exige porque traduz uma visão capaz de ajustar princípios gerais a especificidades locais. Os critérios legais estabelecidos possuem uma natureza universal, na medida em que, na sua formulação abstrata são suscetíveis de serem aplicados a qualquer município urbano, considerado de nível 1. No entanto, o êxito da sua aplicação decorre da capacidade de os ajustar à realidade de cada território.

Para tal, o exercício de redução pautou-se pela universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de inúmeras soluções (44) até encontrar a que melhor servisse o município.

Durante o processo de análise, esteve sempre presente uma visão integradora e reabilitadora do território no que se refere aos usos do espaço urbano, recuperando delimitações de unidades de gestão e planeamento já apresentadas no Plano Diretor Municipal.

Na Amadora, território denso e diversificado, a adaptabilidade à nova reorganização, no âmbito da qual se prevê o reforço de competências e recursos financeiros para as Juntas de Freguesia, foi assegurada pela distribuição das funções de habitação, educação, cultura, trabalho e lazer e pela disseminação das sedes e delegações de freguesia, condições que permitem uma gestão mais próxima dos cidadãos.

7. Bibliografia

Gaspar, J. (1982) - Regionalização: uma perspectiva sócio-geográfica, Problemas de Regionalização, Sociedade de Geografia de Lisboa.

CMA – Câmara Municipal da Amadora (2012). *Relatório da Reorganização Administrativa*, Amadora.

CMA – Câmara Municipal da Amadora (2012). *Relatório da Reorganização Administrativa, Participação Pública*, Amadora.