



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

A União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro e a reorganização administrativa: impactos no seu sistema de informação

João Carlos Simões

União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro
Rua do Caminho Velho
Edifício da Antiga Escola Primária
8970-065 Alcoutim
Tel: +351281546437
E-mail: ufap.geral@gmail.com

Maria Luísa Pereira

Arquivo Distrital de Faro
R. Coronel António dos Santos Fonseca
8000-257 Faro
Tel: 2+35189008800
E-mail: m-luisa.pereira@adf.ar.dglab.gov.pt

Resumo

O presente trabalho tem em vista dar a conhecer alguns dos impactos que a Reorganização da Administração Local, nomeadamente com a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias e as agregações de freguesias, teve num sistema de informação de uma autarquia local.

Trata-se do sistema de informação da União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro, do concelho de Alcoutim, distrito de Faro, que foi alvo de alterações decorrentes das Leis n.º 22/2012, de 30 de maio e n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro que determinou esta agregação. Este será aqui o objeto de estudo para uma breve análise que se apresenta com a reorganização e integração de dois sistemas de informação distintos e autónomos, relativo às Juntas de Freguesia de Alcoutim e do Pereiro, que deram origem neste novo contexto a um novo sistema de informação respeitante a nova reorganização territorial resultante da agregação de ambas.

Palavras-chave: Freguesias, reorganização administrativa, agregação, administração local, sistemas de informação.

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, estabelece a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) alterou o mapa da Administração Local no nosso país, dando lugar a novas circunscrições territoriais das freguesias criadas por agregação. Foi o caso da atual União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro que será aqui



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

nosso objeto de estudo.

Assim, no âmbito da RATF a região do Algarve passou por algumas alterações. Dos 16 (dezasseis) municípios que constituem a região do Algarve apenas 6 (seis) não viram freguesias do seu território agregadas, ou seja, pouco mais de um terço dos mesmos. Dos municípios algarvios aqueles que não viram as suas freguesias alteradas são: Aljezur, Castro Marim, Monchique, Portimão, São Brás de Alportel e Vila Real de Santo António, sendo que os restantes municípios tiveram uma ou mais agregações na administração dos seus territórios, a saber: Albufeira com uma agregação de duas freguesias; Alcoutim com uma agregação de duas freguesias; Faro com duas agregações de duas freguesias cada; Lagoa com duas agregações de duas freguesias cada; Lagos com duas agregações de duas freguesias cada; Loulé com uma agregação de três freguesias; Olhão com uma agregação de duas freguesias; Silves com duas agregações de duas freguesias cada; Tavira com três agregações de duas freguesias cada e Vila do Bispo com uma agregação de duas freguesias.

Desta forma, num universo de 84 (oitenta e quatro) freguesias existentes no Algarve passaram a existir apenas 67 (sessenta e sete) e, destas últimas, 16 (dezasseis) são resultantes de agregações. Ou seja, o Algarve perdeu 20% (vinte por cento) das freguesias originais em 2013 e, das atualmente existentes, cerca de 24% (vinte e quatro por cento) são agregações e, em nenhum dos casos, houve quaisquer alterações nos limites territoriais destas mesmas freguesias.

Foi o que aconteceu com a atual União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro, o nosso objeto de estudo é também resultante de uma agregação, a única que ocorreu no município de Alcoutim.

A UNIÃO DAS FREGUESIAS DE ALCOUTIM E DO PEREIRO

A União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro resultou da agregação da Junta de Freguesia de Alcoutim e da do Pereiro determinada pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, deixando, deste modo, a Junta de Freguesia de Alcoutim e a Junta de Freguesia do Pereiro de existir após a instalação dos órgãos da freguesia subsequentes ao ato eleitoral das Autarquias Locais de 29 de setembro de 2013.

Conforme a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, o município de Alcoutim tem nível de enquadramento com classificação de nível 3, o que corresponde a municípios com menos de 100 habitantes por quilómetro quadrado. A União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro localiza-se no nordeste algarvio, zona interior dominada pela serra, tem uma área de 231,17 km², com 29 núcleos habitacionais com um total de 1134 habitantes (segundo o censo de 2011), o que dá uma média de 4,9 habitantes por quilómetro quadrado, definindo este território como de baixa densidade razão pela qual terá sido realizada esta agregação.

Surgiram, desta forma, algumas mudanças. Surgiu uma nova pessoa coletiva territorial com uma nova designação, que passou a chamar-se União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro. A nova sede, designada pela Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, e deliberada depois em Assembleia de Freguesia, para o território criado que recaiu na vila de Alcoutim, sede de município. Foi decidido manter igualmente a antiga sede da freguesia do Pereiro como posto de atendimento promovendo a proximidade às populações assegurando assim a sua atividade regular.

Constituiu-se também como uma nova pessoa coletiva territorial à qual foram atribuídos pela Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) novos números de identificação de pessoa coletiva (NIPC) e de segurança social (criado aquando a atribuição do NIPC) e passou a ter uma nova imagem institucional com um braço renovado. Este novo braço integra os braços das freguesias extintas, de Alcoutim e do Pereiro, identificando inequivocamente a agregação e as suas origens.



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

A União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro integrou em si todo o património, os recursos humanos, os direitos e obrigações das freguesias cessantes conforme o artigo 9º da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. As suas competências são aquelas elencadas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro às quais se acrescentam aquelas competências que foram delegadas pela Câmara Municipal de Alcoutim através de protocolo firmado. Partindo deste pressuposto, foram reconhecidas e identificadas as alterações provocadas pela agregação das duas freguesias no novo sistema de informação criado na União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro.

Apresenta-se a informação pertinente para esta análise que procedeu a observação da informação produzida, sua organização e sua gestão no contexto institucional da nova entidade administrativa.

OS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO: IMPACTOS DECORRENTES DA AGREGAÇÃO

Conforme observado anteriormente, a agregação das duas juntas de freguesia criou uma nova autarquia local com entidade reconhecidas provocando a extinção das mesmas precedentes nos termos da lei. Desta forma, estamos perante entidades que, no decorrer das suas funções e competências, produziram informação em sistemas de informação autónomos.

Da informação produzida pelas juntas de freguesia extintas grande parte tornou-se finda e fechada, extinguindo-se tal como os seus produtores. Porém, algumas exceções, isto é, certas séries documentais foram integradas na nova entidade criada – União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro – pela sua natureza essenciais às funções primordiais ao desenvolvimento da sua atividade.

Desta forma, cumpre-se o previsto no n.º 1 do artigo 6º da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro que nos diz que “a freguesia criada por agregação integra o património mobiliário e imobiliário, os ativos e passivos, legais e contabilísticos, e assume todos os direitos e deveres, bem como as responsabilidades legais, judiciais e contratuais das freguesias agregadas” demonstrando qual a informação que seria agregada ao novo sistema de informação igualmente criado. Ou seja, vemos integradas séries documentais relacionadas com os recursos humanos e igualmente aquelas relacionadas com o património móvel e imóvel, com a sua inventariação e da necessidade do mesmo ser registado em nome da nova entidade, a União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro.

Toda esta informação integrada na nova freguesia criada por agregação é respeitante no âmbito de competências essencialmente da área da organização e funcionamento dos serviços e da gestão corrente. Há uma transmissão integral de direitos e deveres das antigas freguesias agregadas para as novas freguesias revelando-se aqui uma continuidade dos mesmos.

Os recursos humanos foram mantidos pois a nova entidade teve de integrar os contratos de trabalho e outros vínculos laborais existentes nas freguesias cessantes e agregadas de modo que estivessem garantidos os direitos dos trabalhadores, mantendo o estatuto e a antiguidade dos mesmos. Depois da instalação dos órgãos nova entidade e de enquadrados no seu mapa de pessoal, os trabalhadores (que atualmente tem dois administrativos e três operacionais) passaram a integrar os recursos humanos da União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro, transitando desta forma todas as série documentais inerente às funções de gestão de recursos humanos (informação relativa a vencimentos, descontos, assiduidade, processos individuais de trabalhador, etc) para o seu sistema de informação.

A cessação da atividade das Juntas de Freguesia de Alcoutim e do Pereiro deixou documentos em vigor, criados no âmbito das suas competências e atribuições, que se revelaram em duplicado, ou sobrepostos, pois existiam com o mesmo fim mas em territórios distintos. É o caso dos regulamentos e dos contratos. Estes documentos foram



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

produzidos por cada uma das juntas de freguesia agregadas para diversos sectores da sua atividade, que se mantinham em vigor, passaram a coexistir, ou até a sobrepor-se nalguns casos, tendo gerando alguma dificuldade até à sua substituição, ou seja, a criação de nova informação pela nova entidade jurídica de forma a regulamentar e uniformizar os seus serviços e as suas atividades. É o caso dos contratos de fornecimento e de prestação de serviços que mantiveram a sua vigência apesar das entidades terem sido agregadas, obrigando-se a nova entidade territorial a aguardar o seu termo ou, pelo contrário, optar pela resolução por mútuo acordo ou denúncia unilateral dos mesmos. Os regulamentos que existiam também se mantiveram em vigor até serem substituídos e deliberados pelos novos órgãos autárquicos de forma a evitar constrangimentos de duplicação de regulamentação, por exemplo relativa a taxas, que diferentemente eram aplicadas ao mesmo tipo de ato administrativo.

Como já foi referido, o novo contexto da entidade deu origem a uma nova identificação formal perante a Administração com novos números de identificação de pessoa coletiva e de segurança social. Esta nova condição originou a necessidade de registar todo o património móvel e imóvel integrado na nova entidade em seu nome, como foi o caso de máquinas e viaturas, bens imóveis, licenças diversas, etc. Com a integração de informação de dois sistemas de informação autónomos para a criação de um novo sistema de informação teve de ser produzida nova informação (mapas, registos, regulamentos), com envolvimento direto de outras entidades públicas como, por exemplo, Autoridade Tributária, IRN, Autarquias, ou mesmo com entidades privadas, como é o caso de fornecedores de bens e serviços, para passassem a reconhecer e a legitimar a nova entidade e o seu património. Para realizar estas ações foram despendidos tempo e recursos financeiros o que tornou este processo de transição moroso e oneroso para a nova entidade consumindo recursos necessários ao desenvolvimento de outras atividades em prol da comunidade.

No decorrer das alterações geradas pela criação da nova entidade da União das Freguesias houve a necessidade de se adquirir uma nova aplicação informática para a gestão da eletrónica de documentos. Os *softwares* existentes em cada uma das freguesias agregadas não eram compatíveis entre si o que criou dificuldades ao nível da criação da rede de comunicação entre a sede e o posto de atendimento na aldeia do Pereiro que distam cerca de 13 kms. Para debelar este problema tecnológico, que inviabilizava o serviço no posto de atendimento, a União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro sentiu necessidade de investir na aquisição equipamento informático que pudesse dar resposta a estas carências ao nível da criação e gestão da informação na sua organização. Por questões de organização e logística determinou-se que a sede da nova entidade administrativa seria onde se passaria a gerir a informação de forma centralizada.

OS SISTEMAS DE INFORMAÇÃO: CARACTERIZAÇÃO

A criação da nova entidade administrativa territorial, União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro, pela agregação das Juntas de Freguesia de Alcoutim e do Pereiro transformou os respetivos sistemas de informação, ou seja, com a extinção legal das entidades produtoras os seus sistemas de informação tornaram-se findos. Assim, com as exceções das séries relativas às funções que anteriormente já observámos, toda a documentação existente passou a serem considerada finda ou fechada por não ser mais produzida pela mesma entidade cessante.

Deste modo, estamos perante dois arquivos findos pertencentes à nova entidade administrativa criada por agregação por via de integração do todo o património móvel e imóvel das juntas de freguesias agregadas. Este património arquivístico, que não se encontra tratado arquivisticamente, deverá ser inventariado para que conste como património integrado como aconteceu com todo o restante património. A documentação existente está localizada em dois locais distintos, aquela produzida e mantida pela Junta de Freguesia de Alcoutim encontra-se na sede da União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro, estando a outra massa documental produzida e mantida pela Junta de Freguesia do Pereiro localizada no posto de atendimento sito no Pereiro. Toda esta documentação



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

finda existente (referente às duas entidades agregadas) pode ser caracterizada como uma massa documental acumulada pois nunca foi alvo de qualquer avaliação, seleção e eliminação com critérios arquivísticos, pelo que consideramos que seja imprescindível que seja tratada arquivisticamente com vista à realização dos inventários dos respetivos fundos arquivísticos. Também os valores probatórios e informativos desta documentação agora finda justificam a realização de sua organização e inventariação, já para não falar do interesse histórico-cultural que certamente o levará a ser procurado por investigadores e estudiosos da história local.

Quanto ao sistema de informação da União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro que teve início aquando da tomada de posse dos seus órgãos tem pouco tempo de existência, desde a tomada de posse em 2013. Encontra-se centralizado na sua sede e, como já vimos, integrou as séries documentais das entidades agregadas para a persecução das suas atividades promovendo a continuidade das suas atribuições e competências.

A informação recebida é registada e classificada com recurso a um plano de classificação criado pelo próprio serviço que, apesar da sua forma empírica e rudimentar, funciona e permite a organização e a recuperação da mesma, quer seja em suporte papel quer seja em digital. A aplicação informática existente é utilizada essencialmente para fazer o registo automático e sistemático de entrada de informação na sede e no posto de atendimento, trabalhando desta forma em rede. Para memória futura são realizados backups regulares da informação produzida digitalmente foi a forma encontrada de preservar a informação em ambiente digital.

Esta aplicação informática permite a criação de documentos nado-digitais mas não faz a gestão da informação em work-flow na organização nem a agregação de documentos em processos de negócio. A informação recebida e produzida no âmbito do sistema de informação da União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro tem carácter híbrido pois encontramos informação em suporte papel e em suporte digital. Apesar da existência de uma ferramenta informática os despachos são efetuados em suporte papel assim como a sua agregação em processos de negócio.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As novas entidades resultantes da reorganização administrativa do território das freguesias não viram as suas competências e atribuições alteradas tendo apenas sofrido impactos ao nível da gestão e organização da sua informação, pelo facto de terem sido extintas duas pessoas jurídicas e criada uma outra pela agregação das mesmas. A União das Freguesias de Alcoutim e do Pereiro, tal como todas aquelas que tiveram de lidar com esta alteração legal, agregou a informação (com funções meio) das entidades extintas produzida no âmbito da sua constituição e gestão interna, dando-lhe continuidade e legitimando a sua criação e atividade.

Da extinção das Juntas de Freguesias de Alcoutim e do Pereiro resultaram dois sistemas de informação findos que deverão ser tratados, organizados e inventariados de forma a preservar a memória institucional dessas mesmas entidades e, como património arquivístico, vir a integrar o património móvel da nova entidade administrativa local. Desta forma, a reorganização administrativa teve impactos na criação do novo sistema de informação pela integração de informação relativa a património, recursos humanos e direitos e deveres dos cidadãos existente nas entidades agregadas, pela criação de uma nova entidade e do seu próprio sistema de informação assim como pela necessidade de aquisição de equipamentos e aplicações informáticos para a gestão dessa mesma informação.

A operação de instalação da agregação das freguesias imposta legalmente revelou-se para esta tipologia de autarquia local de forma morosa e onerosa. Com a integração de informação de dois sistemas de informação autónomos para a criação de um novo sistema de informação foi necessário proceder a registo e alterações de informação legal que envolveu outras entidades públicas e privadas como já vimos.



12º ENCONTRO DE ARQUIVOS MUNICIPAIS

14 e 15 de Outubro de 2016
CASTELO BRANCO

Podemos então afirmar que a União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro passou a ser detentora e a gerir três sistemas de informação, o seu próprio sistema de informação e aqueles que foram produzidos pelas entidades agregadas e que se encontram findos fazem parte do seu património. Perante esta nova realidade recomenda-se que seja criado um espaço destinado apenas para arquivo onde sejam observadas as condições de acondicionamento e ambientais adequadas à preservação da documentação de forma a garantir a conservação destes fundos documentais. Igualmente que se indica que se proceda à recolha, organização, tratamento e descrição dos fundos segundo normas arquivísticas com vista ao conhecimento e à identificação dos mesmos. O tratamento arquivístico deverá produzir um documento descritivo, um inventário, que passará o mesmo a ser património da entidade. Durante o processo de tratamento arquivístico recomenda-se que seja realizada a avaliação das massas documentais de forma a seleccionar e eliminar os documentos que já tenham cumprido os prazos de conservação administrativa a que tenham como destino final a eliminação, que deverá ser acompanhada da elaboração do respetivo auto de eliminação em conformidade com a lei em vigor.

Quanto ao sistema de informação da União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro recomenda-se que seja criado um manual de procedimentos para a gestão da informação produzida e mantida que deverá incluir a informação em suporte papel e em suporte digital. A informação em suporte digital deve ter a sua conservação assegurada através de um plano de preservação digital adequado à realidade informacional da organização de maneira a que sejam possível recuperar a informação arquivada.

Indo de encontro às novas tendências e orientações da administração pública de políticas atuais de simplificação e modernização administrativa recomenda-se a preparação do sistema de informação da União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro para a nova realidade. Deste modo, será necessário substituir o plano de classificação existente pelo PCIAAL (Plano de Classificação para a Informação Arquivística das Autarquias Locais) elaborado conforme as orientações da MEF (macroestrutura funcional) da administração pública. Com a implementação do PCIAAL ficará iniciado o processo de interoperabilidade semântica com a normalização da linguagem relativa à informação produzida na administração pública onde todos falarão a mesma linguagem, sendo este o caminho para a modernização administrativa e da governança eletrónica e que deverá ser seguido pela União das Freguesias de Alcoutim e Pereiro.

REFERÊNCIAS

PORTUGAL. ANAFRE – Guião de perguntas e respostas sobre a transição para o novo mapa de freguesias [Em linha]. Lisboa: ANAFRE, [2013]. [Consult. 10 de outubro de 2016]. Disponível em <http://www.anafre.pt/>

LEI n.º 22/2012. D.R. I Série, 105 (2012-05-30) 226-236.

LEI n.º 11-A/2013. D.R. I Série, 19 (2013-01-28) 55(2)-552(147).

PEREIRA, Artur Manuel Moura Baptista – A actividade das freguesias e o desenvolvimento local: limites e potencialidades. Cadernos de Estudos Municipais. Braga. Arquivo Distrital de Braga, Universidade do Minho. ISSN 072-64 Junho/Dezembro, 1999) 101-124.

PORTUGAL. CCDR-Algarve – Reorganização Administrativa do Território das Freguesias [Em linha]. Faro: CCDR-Algarve, [2013]. [Consult. 10 de outubro de 2016]. Disponível em <http://www.ccdr-alg.pt/>

Título