

ISCTE  IUL
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A mudança no contexto da organização administrativa do
território – As freguesias portuguesas depois de 2013

João Pedro Gato

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas
Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Orientadora:
Doutora Graça Fonseca
ISCTE–IUL Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2014

ISCTE  IUL
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A mudança no contexto da organização administrativa do
território – As freguesias portuguesas depois de 2013

João Pedro Gato

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas
Escola de Sociologia e Políticas Públicas

Orientadora:
Doutora Graça Fonseca
ISCTE–IUL Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2014

Resumo

A organização do governo local em Portugal assenta na dualidade entre municípios e freguesias, sendo a freguesia uma autarquia inframunicipal de nível de vizinhança com existência generalizada a todo o território nacional, contrastando com o que sucede no resto da Europa, em que este tipo de autarquia apenas ocorre em cidades de maior dimensão e como desdobramento da governação municipal, implicando um grau variável de descentralização.

O modelo de freguesias em Portugal foi alvo de duas reformas administrativas de âmbito diverso e com diferentes contextos, mas que produziram efeitos, ambas, no dia 29 de setembro de 2013, com a realização de eleições autárquicas. Por um lado, a *Reorganização Administrativa de Lisboa*, da iniciativa dos órgãos municipais, e inserida numa reforma geral da governação do município. Por outro, a *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias*, da iniciativa do Governo e no quadro das reformas previstas no Memorando de Entendimento celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito da assistência económica e financeira prestada ao país. Em ambos os casos ocorreu uma redução do número de freguesias e um reajustamento da repartição de competências entre o município e as freguesias.

Argumenta-se que a *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias* reduziu o número de freguesias no país sem modificar significativamente as suas características, pelo que a existência de um choque externo, na perspetiva do institucionalismo histórico, não foi suficiente para uma mudança radical neste caso, enquanto a *Reorganização Administrativa de Lisboa*, num processo mais gradual e isento de choques externos, alcançou uma mudança mais efetiva, introduzindo um modelo institucional de freguesia que se afasta do modelo tradicional vigente, constituindo-se como um termo de referência para o desenvolvimento futuro da discussão sobre se a existência de freguesias se justifica.

Palavras-chave: Governo local, autarquias, organização territorial, reforma administrativa, governação multinível, descentralização.

Abstract

Local government organization in Portugal is based on the duality between municipalities and civil parishes, the latter being a form of sub-municipal local authority on the neighbourhood level, generalized to the whole national territory, in contrast to what is generally observed in the rest of Europe, where such entities only exist in major cities, as an extension of municipal governance, with several degrees of decentralization.

The civil parish model in Portugal has been the subject of two administrative reforms of different scopes and contexts, both taking effect on September 29, 2013. The *Administrative Reorganization of Lisbon* was enacted upon an initiative of de municipal representative bodies and part of a global reform of the municipal governance. The *Administrative Reorganization of the Territory of the Civil Parishes*, enacted by a government initiative in the framework of the Memorandum of Understanding signed with the European Commission, the European Central Bank, and the International Monetary Fund, following the bailout. In both cases the overall quantity of civil parishes was reduced and an adjustment of the competencies between municipalities and civil parishes was made.

I argue that the *Administrative Reorganization of the Territory of Civil Parishes* has reduced the number of civil parishes without significantly changing their characteristics, thus concluding that an external shock, as described by historical institutionalism, was not enough to cause radical change in this case, arising questions regarding their viability as administrative entities, while the *Administrative Reorganization of Lisbon*, in a process that was more gradual and not subjected to external shock, achieved a more effective change, introducing an institutional model of civil parish different of the traditional model in effect that presents itself as a term of reference for the future development of the discussion on whether the existence of civil parishes is justified.

Keywords: Local government, local authorities, territorial organization, administrative reform, multilevel governance, decentralization.

Índice

| | |
|---|------------|
| Resumo | I |
| Abstract..... | II |
| Índice | III |
| Índice de figuras e quadros..... | V |
| | |
| I. Introdução | 1 |
| | |
| II. Contextualização..... | 5 |
| 1. <i>As freguesias em Portugal.....</i> | 5 |
| 2. <i>Perspetivas teóricas sobre a reorganização administrativa do território</i> | 8 |
| 2.1. <i>A dimensão horizontal.....</i> | 8 |
| 2.2. <i>A dimensão vertical</i> | 10 |
| 3. <i>As tendências gerais de reorganização territorial na Europa</i> | 12 |
| | |
| III. Emergência do problema | 15 |
| 1. <i>A reorganização administrativa do território na agenda política em Portugal</i> | 15 |
| 2. <i>O Memorando de Entendimento e a reorganização administrativa do território.....</i> | 16 |
| 3. <i>O caso específico da Reorganização Administrativa de Lisboa</i> | 17 |
| | |
| IV. O desenho das medidas de política..... | 21 |
| 1. <i>Reorganização territorial: a agregação de freguesias</i> | 22 |
| 1.1. <i>Análise</i> | 25 |
| 2. <i>Reorganização funcional: delimitação de competências das freguesias</i> | 27 |
| 2.1. <i>As novas competências próprias das freguesias</i> | 27 |
| 2.2. <i>Repartição de competências entre as câmaras municipais e as juntas de freguesia</i> | 31 |

| | |
|--|-----------|
| 2.3. <i>Análise</i> | 32 |
| 3. <i>Os recursos afetos à execução das competências previstas: recursos financeiros e humanos</i> | 33 |
| 3.1. <i>O financiamento das freguesias</i> | 33 |
| 3.2. <i>Os recursos humanos afetos ao exercício de competências pelas freguesias</i> | 34 |
| 3.3. <i>Análise</i> | 35 |
| V. Conclusão | 39 |
| 1. <i>Os casos de estudo na perspectiva teórica da análise de políticas públicas – a importância do policy process</i> | 39 |
| 2. <i>O nível de mudança alcançado</i> | 40 |
| 3. <i>A freguesia enquanto entidade administrativa: significado e perspectivas de evolução</i> | 43 |
| Bibliografia | 47 |
| Anexos | 51 |
| Anexo I - <i>Competências das freguesias de Lisboa e do resto do país nos sucessivos quadros legais</i> | 53 |
| Anexo II - <i>Configuração institucional do governo das cidades nos países europeus</i> | 59 |

Índice de figuras e quadros

| | |
|--|----|
| Figura II.1 – Alcance das reformas territoriais em curso na Europa (2013) | 12 |
| Figura IV.1 - Número de freguesias por município, antes e depois da reforma..... | 23 |
| Figura IV.2 - Comparação entre o anterior mapa de freguesias de Lisboa e o mapa resultante da reforma | 25 |
| Figura IV.3 – Evolução das transferências do Orçamento do Estado para as freguesias (FFF e remunerações dos eleitos locais, excluindo freguesias de Lisboa)..... | 36 |
| | |
| Quadro II.1 – Agregação de municípios na Europa, 1950-2007 | 9 |
| Quadro IV.1 - Ausência de pronúncia obrigatória dos municípios, por força partidária | 23 |
| Quadro IV.2- Transferências orçamentais para as freguesias de Lisboa..... | 34 |

I. Introdução

A atividade governativa dirige-se à resolução de problemas concretos dos cidadãos através da adoção de políticas públicas destinadas a alterar (para melhor) o estado de coisas existente. Saber até que ponto esse estado de coisas é efetivamente alterado com a adoção das medidas de política e quais os fatores determinantes para esse efeito deve ser uma preocupação na análise de políticas públicas, posta ao serviço do desenvolvimento de melhores soluções futuras.

Qualquer processo de mudança encontra resistência no contexto onde se desenvolve, não só pela existência de diferentes interesses antagônicos e conflituantes, cuja influência e posição poderá resultar prejudicada pela alteração ao estado de coisas que se pretende introduzir, como também porque a mudança implica uma alteração de estruturas de significação, de quadros de referência simbólica e de rotinas estabelecidas ou padrões de comportamento que são familiares, aos quais os diversos intervenientes no processo político – atores políticos, destinatários diretos das medidas e outros interessados – mantém um elevado grau de adesão e habituação (Hall & Taylor, 1996).

Na perspetiva do institucionalismo histórico, a mudança ao nível das políticas é concebida como um processo discreto, caracterizado por longos períodos de tempo de estabilidade interrompidos por momentos formativos turbulentos (Peters, Pierre, & King, 2005). À luz do institucionalismo histórico, os sistemas políticos têm uma tendência natural para se manterem estáveis durante longos períodos de tempo (estase), durante os quais a mudança é pouco significativa ou inexistente. Isto justifica-se pela existência de um fenómeno de dependência de trajetória (*path dependency*), segundo o qual as opções ao nível das políticas públicas estão dependentes, não só de ações e acontecimentos presentes, mas também da evolução histórica precedente, de uma série de acontecimentos anteriores que deram origem a estas instituições (Mahoney, 2000, citado por Kickert e Van der Meer, 2011: 476). Existe uma dependência de trajetória na medida em que a escolha de uma opção entre várias implica um investimento de recursos numa determinada opção que nos afasta das alternativas; desta forma, abandonar a trajetória anteriormente iniciada acarreta custos, que aumentam com o tempo, pelo que a atitude racional a tomar consiste em manter-se no caminho anteriormente iniciado (Pierson, 2000, citado por Kickert e Van der Meer, 2011: 476). As mudanças que ocorrem podem ser de natureza gradual e incremental, em processos lentos e prolongados no tempo, que não perturbam o equilíbrio do sistema mas levam a uma mudança efetiva, que pode ser alcançada, por exemplo, por uma acumulação a longo prazo de muitas pequenas mudanças. Contudo, quando subsiste um período de tempo demasiado longo com mudanças lentas, ou quando a resistência à mudança é de tal ordem que mesmo mudanças graduais e incrementais não encontram espaço para se desenvolverem (*critical juncture*), a

mudança pode impor-se de forma abrupta e radical, rompendo o equilíbrio estabelecido. Estamos, assim, perante a noção de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*). Em suma, a mudança a nível das políticas pode ser classificada numa escala de amplitude delimitada por dois extremos: ou uma série de pequenas mudanças graduais e incrementais suscetíveis de levar a uma mudança efetiva e transformativa a longo prazo; ou um cenário de estabilidade e equilíbrio a longo prazo que apenas pode ser interrompido por uma mudança radical e súbita, motivada por um choque exterior.

O problema do alcance prático da mudança no âmbito da reforma administrativa do Estado é estudado por Kickert e Van der Meer (2011) seguindo as análises de Pierson (2003, 2004), Thelen (2003) e Streeck e Thelen (2005), e as tipologias de mudança identificadas por estes autores. Segundo eles, embora à luz do institucionalismo histórico a mudança no âmbito das instituições do Estado ocorra de forma abrupta e súbita, motivada por um choque externo que ocorre após longos períodos de estabilidade, existem evidências de que a mudança pode ser lenta, gradual e incremental. A resistência à mudança pode levar à efetivação de pequenas mudanças pela descoberta e ativação de formas institucionais anteriormente inexistentes ou não consideradas (*deslocamento*) ou pela criação de novas instituições que passam a coexistir paralela ou complementarmente (*estratificação*). Uma incapacidade genérica de adaptação a um contexto de mudança pode suscitar pequenas mudanças pontuais a fim de impedir ou corrigir um estado de atrofia ou erosão (*derivação*), ao redirecionamento para outros fins e objetivos (*conversão*) ou ao colapso da própria instituição (*exaustão*) (Kickert e Van der Meer, 2011: 478).

Por sua vez, uma mudança abrupta e radical pode ser resultado de processos de mudança incremental e gradual, em que uma *acumulação* de muitas pequenas mudanças ao longo do tempo origina uma mudança considerável face à situação inicial, ou em que uma sucessão de pequenas mudanças leva a que seja atravessado um *limiar* a partir do qual uma mudança mais brusca se torna inevitável, ou ainda porque existe um *encadeamento causal* de pequenas mudanças que originam outras pequenas mudanças. As instituições podem ainda adotar um comportamento de *adaptação e reprodução*, restabelecendo a ordem anteriormente existente após uma ligeira perturbação; contudo, também isso implica um certo grau de mudança, falando-se, neste caso, de *dinamic conservatism*, conservadorismo dinâmico (Kickert e Van der Meer, 2011: 477).

A presente dissertação pretende caracterizar a mudança ocorrida nas freguesias portuguesas com as recentes reformas administrativas que entraram em vigor no dia 29 de setembro de 2013: a *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias* e a *Reorganização Administrativa de Lisboa*¹. Através da análise do desenho das medidas de política que consubstanciam estas reformas – ocorridas no mesmo horizonte temporal, mas com antecedentes, contextos e atores políticos diferentes

¹ Esta é a designação oficial pela qual cada uma das medidas de política é identificada no sumário dos principais diplomas que as concretizam. Por essa razão, e por conveniência da exposição, todas as referências feitas doravante a cada uma das reformas utilizarão esta terminologia.

– procura-se recolher elementos que permitam caracterizar o papel das freguesias na administração do território. Nessa medida, a análise procurará responder às seguintes questões de investigação:

- a) A mudança alcançada com as medidas de política em ambos os casos é radical, súbita e abrupta, ou é um passo num processo de mudança lenta e gradual, que se efetiva ao longo do tempo?
- b) A mudança alcançada assinala uma tendência para preservar a manutenção da figura da freguesia nas suas características essenciais, para evoluir para uma figura essencialmente nova, ou denuncia a sua extinção?

A investigação incidirá essencialmente sobre o desenho e formulação de cada uma das medidas de política, estabelecendo-se uma comparação não só entre cada uma delas como em relação ao quadro legal anteriormente vigente. Nessa medida, a metodologia de investigação assenta na análise documental da bibliografia sobre o tema, dos documentos contextualizadores e da legislação que procedeu à implementação. As variáveis estudadas para determinar o nível de mudança alcançado são os modelos adotados em cada um dos casos de organização do território, de repartição de competências e de afetação de recursos (financeiros e humanos). Não é de mais sublinhar que esta apreciação se centra na análise do modelo institucional resultante dos textos legislativos e dos dados de concretização disponíveis no momento, ainda antes de decorrido um ano da sua entrada em pleno funcionamento.

II. Contextualização

1. As freguesias em Portugal

A organização da administração local em Portugal assenta na dualidade entre municípios e freguesias. A freguesia é uma autarquia inframunicipal de nível de vizinhança criada com base nas paróquias, entidades eclesiásticas com origens historicamente remotas. Enquanto os municípios constituíram sempre uma manifestação de autonomia das comunidades locais, em contraposição ao poder do rei e do senhor, as paróquias eclesiásticas deviam obediência a uma autoridade central – a Igreja – constituindo uma rede de administração bem disseminada pelo território nacional (uma média de cinco paróquias por cada município no início do séc. XIX), muito mais próximas das pequenas coletividades locais e com um intermediário cultural qualificado: o pároco (Monteiro, 1996: 44). Até à implantação da República, em que é adotada a denominação oficial de *freguesia*, por efeito da Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916, as paróquias civis mantiveram sempre uma estreita relação com a administração eclesiástica que lhe serve de base, sendo o pároco presidente da junta de paróquia por inerência até 1878. Não é, por isso, de estranhar que, antes mesmo da sua integração na organização administrativa do Estado, a paróquia fosse uma instância a que a administração central recorresse para recolher e disseminar informação junto das populações, como demonstra o inquérito promovido pelo Marquês de Pombal junto das paróquias eclesiásticas na sequência da reconstrução subsequente ao terramoto de Lisboa de 1755, vertido nas Memórias Paroquiais de 1758².

As freguesias – nesta altura ainda designadas paróquias civis – viriam a adquirir dignidade de entidades administrativas em 1830, por ocasião das reformas administrativas liberais da primeira metade do séc. XIX. O Decreto de 26 de novembro de 1830, publicado nos Açores durante o Governo de Regência, determinava (artigo 1.º) a constituição de uma *junta de paróquia* em cada paróquia eclesiástica, nomeada pelos respetivos vizinhos, encarregada de promover e administrar todos os assuntos que fossem de interesse puramente local. Esta entidade dispunha de um leque amplo de atribuições, prevendo-se recurso das suas deliberações para a câmara municipal (Oliveira, 2013: 16-17).

As juntas de paróquia estariam destinadas a ser uma entidade de natureza transitória até ao estabelecimento de uma nova ordem e administração municipal, conhecendo uma evolução atribulada nos primeiros tempos. A reforma de Mouzinho da Silveira (Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832)

² Disponíveis em <http://digitarq.dgarq.gov.pt/details?id=4238720>.

extinguíu-as, sendo depois recuperadas com o Decreto de 18 de julho de 1835 e com o Código Administrativo de 1836, de Passos Manuel, do qual resulta o modelo essencial da administração local em Portugal que perdura até hoje, com a fixação de três níveis de administração constituídos pelas freguesias, concelhos e distritos³. Em todos os níveis administrativos existia um representante do governo: o regedor na freguesia, o administrador de concelho no município e o governador civil nos distritos.

O Código Administrativo de Costa Cabral de 1842 diminuiu o protagonismo das freguesias, omitindo qualquer referência às juntas de paróquia na organização do território, que compreendia apenas distritos e concelhos; ainda assim, a determinação do número de vereadores da câmara municipal era baseado no número de freguesias existente em cada município (Oliveira, 2013: 18).

No Código Administrativo de 1878, as freguesias adquirem um conjunto mais alargado de competências, que incluía a declaração de utilidade pública para expropriação e o lançamento de impostos sob a forma de percentagem a incidir sobre as contribuições gerais, predial, pessoal e industrial. O Código de 1886 viria a limitar estes poderes, já na altura considerados demasiado amplos, sujeitando as deliberações das juntas nestas matérias a aprovação superior da Câmara Municipal ou do Governador Civil. Com efeito, o poder de promover expropriações e de lançar impostos nunca desde então voltou a ser conferido às freguesias.

Em 1892, no contexto da grave crise económica e financeira que emergiu no ano anterior, e que impôs sérios cortes na administração do Estado, com o congelamento de admissões na função pública e o corte de salários até 20%, (Ramos et al.: 554), é aprovado o Decreto de 6 de agosto de 1892, que opera uma nova inflexão na evolução da freguesia, demonstrando também a ambiguidade da posição do poder político perante a figura. Se por um lado considera «infeliz a experiência que se fez» de elevar a administração da paróquia à categoria de uma administração civil, não procede, contudo, à sua extinção por considerar estarem «profundamente radicadas nos costumes do país» e corresponderem a uma «verdadeira necessidade pública», limitando as competências das juntas de paróquia à «administração dos bens e rendimentos da fábrica paroquial e suas dependentes, bem como o encargo de comissões de beneficência das respetivas freguesias», e transferindo para as câmaras municipais as atribuições que pertenciam às juntas de paróquia nos termos do Código Administrativo de 1886 (Oliveira, 2013: 49).

A implantação da república traria um enquadramento político mais favorável às freguesias, atribuindo um relevo especial à descentralização administrativa. As freguesias recuperaram autonomia financeira, podendo auferir receitas de taxas e multas e do produto de contribuições diretas, para além do rendimento de bens próprios. A tutela administrativa restringia-se à legalidade dos atos praticados

³ Embora os distritos tenham, nos dias de hoje, uma existência meramente formal, sobretudo depois da extinção dos governos civis com o Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro. Estes funcionavam como representação do governo na circunscrição administrativa, sem que, no entanto, alguma vez tivessem um número significativo de competências.

(caraterística essencial do poder local democrático tal como configurado depois do 25 de Abril de 1974) e as juntas só poderiam ser dissolvidas pelos tribunais administrativos e em casos muito limitados. Ainda assim, os presidentes de junta deveriam enviar um resumo das suas deliberações ao representante do Ministério Público no prazo de 20 dias, para controlo da legalidade das mesmas, podendo estes assistir às sessões da junta.

Nova inflexão se registaria durante o Estado Novo com o Código Administrativo de 1940, em clivagem acentuada com a tradição liberal anterior. As freguesias eram definidas como «agregado de famílias» sendo os seus órgãos as famílias, representadas pelos seus chefes, e as juntas de freguesia, eleitas por aqueles chefes de família. Note-se que a junta de freguesia, constituída por um presidente, um secretário e um tesoureiro, era o único órgão da administração autárquica eleito por sufrágio direto, se bem que não universal. Ainda assim, na administração dos assuntos da freguesia intervinha a figura do regedor (exceto em Lisboa e no Porto), nomeado pelo presidente da câmara e na sua direta dependência, a quem cabia executar as deliberações municipais para a área da freguesia e participar irregularidades detetadas na administração paroquial. A nível de competências, mantinham-se as tradicionais relacionadas com a administração de bens próprios e de bens do domínio público (mercados, caminhos vicinais, fontes, cemitérios, baldios), bem como a passagem de atestados, com especial atenção à prestação de assistência social. O seu financiamento era assegurado essencialmente por subsídios da câmara municipal e pelo produto de taxas pelo uso dos seus bens, sendo-lhes proibido contrair empréstimos.

Como observa Oliveira (2011a), no enquadramento da organização administrativa portuguesa a freguesia caracteriza-se, não por ser um “pequeno município”, mas antes uma estrutura própria de vizinhos para atender às necessidades destes. As funções mais exigentes da administração local, e que requerem maior qualificação técnica e recursos humanos e financeiros, são exercidas pelos municípios, ficando reservado às juntas de freguesia a satisfação de necessidades imediatas. A tradição portuguesa na administração local é de natureza municipal e não paroquial. O município é a verdadeira autarquia local de base.

No contexto europeu, a existência de uma entidade administrativa de nível de vizinhança generalizada a todo o território nacional como a freguesia é uma singularidade portuguesa que só encontra algum paralelo com as *civil parishes* no Reino Unido e as *seniúnija* na Lituânia. São as *civil parishes* britânicas que mais se assemelham às freguesias portuguesas em termos funcionais, com competências na gestão e conservação de cemitérios, terrenos baldios, abrigos de transportes públicos, sanitários públicos, parques e jardins públicos, iluminação pública, instalações de desporto e recreio, e apoio a coletividades, e ainda de competências consultivas no âmbito do planeamento do território. Nos demais países europeus, este tipo de autarquia apenas ocorre em cidades de maior dimensão e como desdobramento da governação municipal, implicando um grau variável de descentralização. É o que sucede na Alemanha (Berlim e Hamburgo), Bélgica (Antuérpia), Bulgária, República Checa,

Dinamarca, Estónia, Grécia, Espanha, França (Paris, Lyon e Marselha), Hungria, Holanda (Amesterdão e Roterdão) e Eslováquia⁴.

Mesmo na Lituânia e no Reino Unido, em que estas entidades podem ser criadas sem intervenção do poder central, a sua existência circunscreve-se aos meios rurais ou zonas urbanas de pequena e média dimensão, enquanto nos grandes centros urbanos são adotadas outras formas específicas de organização do território inframunicipal. Um sinal da sua pouca relevância está no facto de as entidades deste tipo raramente serem consideradas como unidades territoriais para efeitos da informação estatística produzida por organismos internacionais como a OCDE, a União Europeia, o Conselho dos Municípios e Regiões da Europa e o Comité das Regiões.

2. Perspetivas teóricas sobre a reorganização administrativa do território

As iniciativas de reforma administrativa e de reorganização territorial no âmbito do governo local podem prosseguir vários objetivos: a obtenção de poupanças económicas, promovendo a eficiência na utilização de recursos; a simplificação territorial e funcional, promovendo a clarificação das competências de cada entidade administrativa com intervenção sobre uma determinada realidade territorial e evitando a sobreposição da intervenção de cada uma delas; ou a promoção de valores políticos em si mesmos, como a descentralização e a proximidade aos cidadãos (Vetter e Kersting, 2003). Segundo autores como Kuhlmann e Wollmann (2010: 479-494) e De Ceuninck *et al.* (2010: 803-822), os processos de reorganização administrativa do território compreendem uma dimensão *horizontal* e uma dimensão *vertical*. Examinemos estas dimensões.

2.1. A dimensão horizontal

A dimensão horizontal diz respeito ao tamanho ótimo do território administrado por cada entidade. Trata-se de saber qual a dimensão ideal do território que permita ganhos de escala com vista a uma mais eficiente provisão de bens e serviços públicos, sem perder a ligação próxima aos problemas das comunidades locais que deve caracterizar a ação pública destas entidades administrativas. A dimensão horizontal da reforma remete para uma dinâmica de agregação ou de cisão de autarquias.

A evolução do número de municípios em vários países da Europa no período compreendido entre 1950-2007 (Quadro II.1) assinala uma tendência generalizada de redução do número destas entidades,

⁴ *State of European Cities Report*, 2007.

que é mais acentuada em países do norte da Europa (embora não em todos), com a Bélgica⁵, Dinamarca, Holanda, Reino Unido e Suécia a apresentarem taxas de redução superiores a 50%. A redução é menos significativa nos países do sul (exceto na Grécia), com Portugal e Itália a apresentarem mesmo um aumento do número de municípios.

Quadro II.1 – Agregação de municípios na Europa, 1950-2007

| | 1950 | 2007 | Variação (%) | População média (2007) |
|--------------------|-------|-------|--------------|------------------------|
| Bélgica | 2669 | 589 | -78 | 17898 |
| Alemanha | 24156 | 12340 | -49 | 6681 |
| Dinamarca | 1391 | 98 | -93 | 55582 |
| Espanha | 9214 | 8111 | -12 | 5512 |
| Finlândia | 547 | 416 | -24 | 12685 |
| França | 38000 | 36783 | -3 | 1636 |
| Grécia | 5959 | 1033 | -83 | 11225 |
| Holanda | 1015 | 443 | -56 | 37000 |
| Itália | 7781 | 8101 | +4 | 7035 |
| Luxemburgo | 126 | 116 | -8 | 3961 |
| Noruega | 744 | 431 | -42 | 10861 |
| Portugal | 303 | 308 | +2 | 35491 |
| Reino Unido | 2061 | 433 | -79 | 140000 |
| Suécia | 2281 | 290 | -87 | 31037 |

Fonte: De Ceuninck et al., 2010.

Embora percebida como uma forma de obter ganhos de eficiência e de reduzir custos, a agregação de autarquias nem sempre consegue alcançar este objetivo, ou, pelo menos, acarreta riscos que podem não compensar os ganhos de eficiência esperados. Existe uma tendência para avaliar os benefícios em termos económicos e os custos em termos qualitativos, o que leva a que, na generalidade dos casos, se subestimem os custos e se sobrevalorizem os benefícios (Teles, 2014). Com efeito, Chisholm (2002), citado por Andrews (2013), encontra evidência de que os custos de transição na reorganização territorial ocorrido no Reino Unido nos anos 90 foram consideravelmente

⁵ Como observa De Ceuninck, a Bélgica é um caso muito específico, já que, apesar de se localizar no Norte da Europa e ter muitas afinidades históricas e políticas com a Holanda, apresenta características próprias da tradição do sul da Europa (centralismo e localismo). A Bélgica optou por uma redução muito drástica dos seus municípios na década de 70, de 2.359 para 589, que não conheceu qualquer seguimento. A reorganização territorial efetuada não foi acompanhada de descentralização, e o processo, embora tendo subjacente uma motivação de racionalidade, foi conduzido segundo uma lógica política em que os atores locais conseguiram influenciar a delimitação territorial à medida dos seus próprios interesses.

subestimados, não sendo claro se, decorridos cinco anos, esses custos tivessem sido efetivamente recuperados. Andrews (2013) conclui que a agregação pode ter consequências negativas a curto prazo para a sustentabilidade financeira das autarquias, levando a um aumento súbito da despesa *per capita* no período imediatamente anterior ao estabelecimento das autarquias agregadas (entre 2007 e 2008). Copus (2006) demonstra que o aumento da escala de governação acarreta custos do ponto de vista democrático no que diz respeito à participação nas eleições locais, contacto direto entre cidadãos e representantes políticos, participação em reuniões dos órgãos autárquicos, discussão política, perceção, por parte dos cidadãos, da sua influência sobre a decisão dos assuntos locais, confiança nos eleitos locais, identificação dos cidadãos com os órgãos autárquicos e envolvimento político em geral.

A primeira questão crítica numa reforma administrativa local é, por isso, vencer o desafio de escala, encontrando a dimensão do território onde se desenrola a governação autárquica que demonstre ser a mais eficiente ponderados os custos económicos e sociais identificados. Keating (1995), citado por De Ceuninck et. al. (2010), sugere que a dimensão territorial do município depende significativamente da identidade local e de características intrínsecas diferenciadas, tornando impossível a determinação de uma escala ótima. A dimensão geográfica ideal para o governo municipal é uma questão de circunstâncias locais e de juízos de valor do observador. Embora não exista consenso quanto ao tamanho adequado das autarquias locais, existe consenso quanto ao facto de que um maior tamanho implica efeitos negativos consideráveis (De Ceuninck et al., 2010). Game (2009), citado por Teles (2014), refere mesmo que a eficiência das medidas de política de agregação autárquica pode ser assegurada através de uma significativa descentralização de poderes e do aumento da autonomia do governo autárquico.

2.2. *A dimensão vertical*

A dimensão vertical diz respeito à distribuição de competências entre as várias entidades administrativas com intervenção sobre o território (Estado, regiões, autarquias) e, correlativamente, à repartição de recursos que permitam assegurar o seu exercício, em dinâmicas de descentralização ou centralização. A reforma administrativa assume, por isso, a dimensão de reforma dos poderes e competências atribuídos às entidades com intervenção sobre o território.

A descentralização surge associada a diferentes racionalidades de atuação pública: uma reação ao planeamento centralizado e um desejo de mais democracia nas práticas de governação (Reino Unido), um incentivo à modernização administrativa e à inovação (Suécia) ou ao aumento da eficiência da ação governativa (Holanda), ou como reação a uma experiência histórica negativa (no caso da Alemanha surge como reação ao totalitarismo do regime nazi, de natureza acentuadamente centralizante) (De Vries, 2000).

As vantagens e desvantagens da descentralização e a determinação do seu alcance são matéria de permanente debate, sendo frequente a mobilização de um mesmo argumento a favor quer da

descentralização, quer da centralização (Charbit, 2011, De Vries, 2000). Em primeiro lugar, se a descentralização permite que as políticas públicas sejam desenhadas e implementadas à medida da realidade local, por quem detenha um maior conhecimento da mesma, esse facto pode suscitar dúvidas quanto à igualdade de tratamento entre cidadãos de diferentes localidades administradas por entidades públicas com diferentes padrões de regulação (levando à ocorrência de fenómenos de *free-rider* ou de *race to the bottom*), ou com diferentes níveis de desempenho na provisão de bens e serviços públicos. Além disso, embora recorrendo a profissionais com um conhecimento mais próximo da realidade local, e potenciando um maior empenho e satisfação que permitam ganhos de produtividade, o recrutamento de pessoal altamente qualificado e especializado só é, por regra, viável a um nível de administração mais alargado, o que nos conduz à questão da eficiência.

Com efeito, embora à descentralização se aponte a vantagem aparente de promover a eficácia e a eficiência no aproveitamento de recursos, permitindo um melhor conhecimento das efetivas necessidades locais e dos recursos disponíveis, também se pode argumentar que a condução de políticas públicas num contexto descentralizado impede o aproveitamento de economias de escala e confronta-se com a dificuldade, sobretudo em entidades administrativas de pequena dimensão, em mobilizar os recursos técnicos, humanos e financeiros para lidar com problemas de elevada complexidade.

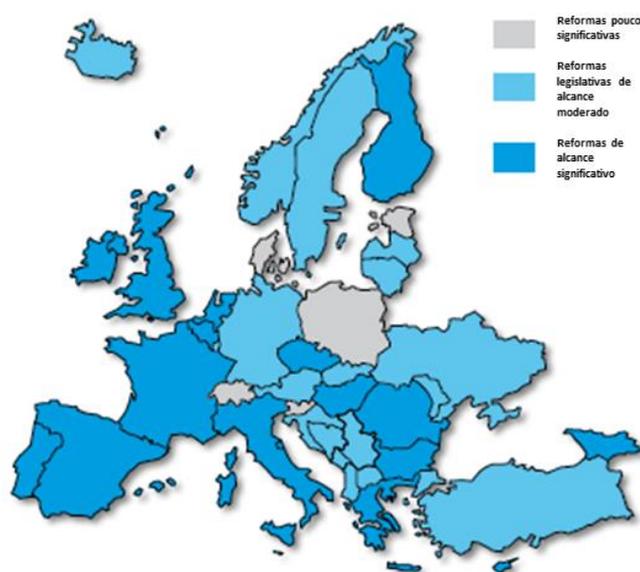
Por último, se a descentralização é vista como uma forma de melhorar a participação dos cidadãos no processo de decisão política ao favorecer uma ligação mais próxima entre estes e os decisores políticos responsáveis pela condução de políticas públicas, não é garantido que existam mecanismos jurídicos que incentivem adequadamente a participação dos cidadãos ou que contrariem a eventual falta de vontade dos eleitos locais em ouvir as populações.

Analisando a tensão latente entre centralização e descentralização, De Vries (2000) conclui que a opinião dos líderes políticos é mais favorável à descentralização em países de maior dimensão do que em países mais pequenos, sendo a necessidade de descentralização menos sentida em países de menor dimensão e naqueles em que existe uma satisfação com o enquadramento institucional existente. Existe uma tendência para as elites locais recusarem a descentralização em assuntos com causas e consequências nacionais ou globais, mas quererem conduzir políticas públicas em áreas em que podem fazer a diferença. De Vries observa ainda que a descentralização é frequentemente abordada de uma forma normativa, existindo uma tendência para resolver problemas alterando a divisão de responsabilidades e de poderes sem procurar as verdadeiras causas dos problemas ou sem questionar os méritos substantivos das políticas existentes. Nesta medida, a descentralização torna-se um exemplo de uma política simbólica. Será preferível uma terceira abordagem, que consiste em distinguir as áreas de política em que a descentralização possa ser benéfica, tendo em conta que as vantagens ou desvantagens de um modelo institucional não depende do facto de ser descentralizado ou centralizado, mas sim das áreas de política em questão, sendo a natureza dos bens e serviços públicos em causa uma variável interveniente.

3. As tendências gerais de reorganização territorial na Europa

A reorganização administrativa do território com incidência sobre a configuração das autarquias locais é uma vertente importante da reforma do Estado⁶ e constitui um tópico recorrente na agenda política, que surge com especial premência em contextos de crise, sendo encarado como um instrumento de promoção de uma maior eficiência e eficácia na afetação de recursos e na prestação de serviços públicos que conduz à redução da despesa. A recente crise económica e financeira motivou o surgimento de uma série de iniciativas de reorganização administrativa territorial em praticamente todos os países da Europa.

Figura II.1 – Alcance das reformas territoriais em curso na Europa (2013)



Fonte: Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, *Decentralisation at a crossroads – Territorial Reforms in Europe in Times of crisis*, 2013

No atual contexto europeu assumem especial destaque os processos de reorganização administrativa do território implementados nos países da Zona Euro sujeitos a resgate financeiro. A Grécia promoveu, em 2011, uma abrangente reforma administrativa que levou à fusão de municípios (passando de 1.034 para 325), a substituição dos 54 departamentos existentes por 13 regiões administrativas e a transferência de competências e recursos humanos e financeiros da administração central para os municípios. Na Irlanda, a reforma do poder local, debatida desde 2012 e efetivada em

⁶ Utiliza-se aqui uma noção ampla de Estado, incluindo todas as entidades administrativas de natureza pública que participam na função administrativa, não esquecendo, no entanto, que as autarquias locais gozam de autonomia e são pessoas jurídicas distintas do Estado.

2014 (já fora do contexto da assistência económica, mas ainda sob a sua influência), resultou na redução das 10 estruturas regionais existentes para 3, na fusão de condados e na substituição dos conselhos municipais por distritos municipais com maior integração nos conselhos de condados. A reforma foi acompanhada do fortalecimento das competências e mecanismos de financiamento das autoridades locais⁷.

Page e Goldsmith (1987) e Norton (1994) citados, respetivamente, por De Ceuninck et al. (2010) e Kuhlmann e Wollmann (2011), detetam a existência de dois padrões/tradições de reforma administrativa ao longo dos anos.

Por um lado, a tradição dos países do Norte da Europa, associada a uma governação em que as autarquias locais dispõem de um maior número de competências e existe uma separação mais clara entre a administração local e a administração central, caracteriza-se por um ambiente mais propício à agregação de autarquias locais em unidades territoriais de maior dimensão, prosseguindo uma estratégia de reforma assente na expansão e fortalecimento da sua base espacial e demográfica e na melhoria da sua capacidade administrativa e operacional. Trata-se de uma tendência associada à participação das autarquias no desenvolvimento do Estado-Providência, participação essa que é menos significativa na tradição dos países do sul da Europa. Nestes países, a visão sobre o papel das autarquias locais é essencialmente funcionalista e pragmática, sendo estas caracterizadas como prestadoras de serviços e bens públicos. O seu papel de instituições representativas da comunidade local e de representação dos cidadãos no processo de decisão política é relativizado. Como resultado, é menor a resistência à reorganização territorial e à agregação de autarquias.

Nos países associados à tradição do Norte da Europa, a primeira vaga de reformas administrativas ocorre nos anos de 1960 e 1970, formuladas e concretizadas com base em exaustiva investigação prévia e precedidas de um extenso debate político. Os exemplos mais ilustrativos desta estratégia são a Suécia, em que o número de municípios passou de 2.281, em 1950, para 274 em 1974, e o Reino Unido, que passou de 2.061 em 1955 para os atuais 433, sendo um país onde o debate sobre a dimensão dos municípios é recorrente e que apresenta os municípios de maior dimensão da Europa, tanto em extensão como em número de habitantes. A Dinamarca é um exemplo do recente ressurgimento de uma vaga reformista, tendo realizado uma reforma em 2007 que reduziu o número de municípios de 271 para 98, com uma população média de 55.000, que compara com os 1.391 municípios existentes em 1950 (Quadro II.1).

Em contraposição a este padrão de reforma está a tradição dos países do sul da Europa, em que a governação assume um cariz mais centralizador e localista. Aqui, as entidades de governo local dispõem de uma quantidade mais reduzida de competências próprias e estão sujeitas a um maior controlo do governo central. Existe também uma maior identificação dos cidadãos com o território

⁷ CCRE-CEMR, Dexia (2012), *Subnational public finance in the European Union*; website do organismo governamental irlandês responsável pela administração local, <http://goo.gl/XF3PNn>

onde vivem e com as instituições do poder político que representam esse território. Nestes países é também comum os autarcas terem um acesso mais direto ao governo central, o que se deve, por exemplo, à possibilidade de cumulação de mandatos autárquicos e parlamentares (França) ou ao modo específico de funcionamento dos partidos políticos (Itália). Estas características institucionais dificultam a ocorrência de processos de agregação e a realização de reformas que afetem a dimensão territorial das autarquias, propiciando o recurso a arranjos institucionais alternativos, como sucede em França, em que as autarquias de reduzida dimensão encontram forma de contornar as dificuldades técnicas e financeiras à sua sustentabilidade através da cooperação intermunicipal (De Ceuninck et al. 2010).

Segundo Kickert (2011b: 806-807), existe uma ideia geral de que os países do sul da Europa possuem um sistema de valores de pendor mais individualista, apontando como explicações socioculturais para a existência de sistemas administrativos pouco funcionais nos países do sul da Europa a fraca cultura cívica, a aversão ao Estado, a fraca reputação do aparelho burocrático, o baixo *status* social dos funcionários públicos e a desconfiança generalizada no sistema político.

As recentes tendências gerais de reforma territorial na Europa assinalam uma opção pela fusão de autarquias (Dinamarca, Grécia, Finlândia e Irlanda), pela regionalização (Roménia, Suécia e Eslovénia), e pelo reforço do poder das autoridades metropolitanas (Holanda, Finlândia, Itália e França) e da cooperação intermunicipal (Polónia e República Checa). Existe ainda uma tendência para a descentralização, ainda que, na maioria dos casos, a transferência de competências não seja acompanhada de transferência de recursos. Esta tendência coexiste com fenómenos de recentralização, em muitos casos, mascarada em aparente descentralização (Irlanda)⁸.

⁸ CCRE-CEMR, Dexia (2012).

III. Emergência do problema

1. A reorganização administrativa do território na agenda política em Portugal

Sendo a autonomia do poder local um dos sinais distintivos do regime democrático resultante do 25 de Abril de 1974, é natural que a descentralização de competências para os municípios e destes para as freguesias surja recorrentemente nos programas eleitorais dos principais partidos políticos portugueses. Uma análise destes documentos revela que as referências à reorganização administrativa do território aumentaram em número e grau de concretização a partir das eleições legislativas de 2005. O programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), que reproduz o programa eleitoral do Partido Socialista, vencedor das eleições, manifesta a intenção de estabelecer um novo regime legal de criação, fusão e extinção das autarquias locais, para além das habituais menções ao reforço da descentralização e da transferência de competências e recursos para os municípios e freguesias, num capítulo sob a epígrafe *Modernizar a Administração territorial autárquica*. No início da legislatura, o Ministro da Administração Interna António Costa anunciou a intenção do Governo em dar início a um processo de fusão de municípios e freguesias, convidando os presidentes das câmaras de Lisboa e Porto a integrarem uma comissão para estudar a reforma, juntamente com as associações representativas dos municípios e das freguesias. A extinção de freguesias deveria ocorrer predominantemente nas áreas urbanas com menos habitantes, deixando de fora as pequenas autarquias do interior, e adotando um critério que considerasse outras dimensões que não apenas as demográficas. Já então se sublinhava a necessidade de a extinção ser acompanhada de um reforço das competências das autarquias⁹. A ideia de extinguir freguesias subjacente à reforma mereceu de imediato a oposição da ANAFRE¹⁰.

O programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011) previa «*um novo estatuto para as freguesias, adequado ao seu papel de autarquias de maior proximidade às populações*», que passava por uma «*reorganização territorial das freguesias, com consenso alargado, designadamente a associação de freguesias, sobretudo nas áreas urbanas e nas regiões de baixa densidade (...) em estreita articulação com a ANAFRE, que reforce o seu papel histórico de autarquias de proximidade*»,

⁹ Notícia do jornal *Público* de 28/10/2005, <http://goo.gl/KFoz75>

¹⁰ Notícia do jornal *Diário Digital* <http://goo.gl/15FKgl>

e que deveria ser acompanhado de um novo quadro de competências em domínios sociais e de gestão do espaço público. Este programa de governo constata, por um lado, a precariedade do exercício, pelas juntas de freguesia, de certas competências delegadas pelas câmaras municipais por via dos protocolos de delegação de competências previstos no artigo 66.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, e que constitui um dos aspetos que mereceu especial atenção no modelo final da atual reforma. Por outro lado, assinalava-se a necessidade de diferenciar entre freguesias urbanas, rurais e em zonas de baixa densidade para criar um quadro específico de competências para cada uma dessas tipologias de freguesias, aspeto que não viria a ser contemplado na reforma adotada.

Em 2011, os programas eleitorais dos dois principais partidos para as eleições desse ano, realizadas na sequência da demissão do Governo e do pedido de assistência económica e financeira, reafirmavam a necessidade de «*introduzir fatores de racionalização e eficiência*» na organização do poder local (PS) e de «*promover um acordo político alargado para a otimização do número de municípios e freguesias (nomeadamente no caso das freguesias urbanas) por forma a ganhar-se maior massa crítica e robustez na gestão das competências e recursos a fim de se atingir uma melhor descentralização administrativa, que o PSD entende dever ser efetuada no quadro da reforma da organização intermunicipal*» (PSD). Ainda assim, do programa do Governo resultante das eleições não viria a constar qualquer menção às reformas previstas para os municípios e freguesias, embora a principal diretiva a este respeito para a legislatura que se seguiria já estivesse formulada no Memorando de Entendimento assinado com a *troika*.

2. O Memorando de Entendimento e a reorganização administrativa do território

Em 17 de maio de 2011, na sequência do pedido de assistência financeira a Portugal apresentado pelo Governo Português, foi assinado entre Portugal, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional o Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica. O Memorando é um documento que estabelece um conjunto de medidas de política pública, de âmbito mais ou menos alargado, que o Governo se obriga a adotar como contrapartida pela assistência financeira prestada, no sentido da rever e reformar vários aspetos de funcionamento do Estado e da economia do país.

Sobre a organização administrativa, o Memorando de Entendimento prevê no ponto 3.44 da versão original, a reorganização administrativa do território como medida de redução de despesa e promoção da eficiência, a par da redução dos seus cargos dirigentes (3.41), a reavaliação da subsistência de entidades integradas no setor empresarial local, bem como de fundações e associações participadas pelos municípios (3.42 e 3.43).

A medida, que praticamente se manteve inalterada ao longo das sucessivas revisões do documento, é formulada nos seguintes termos:

«3.44. Reorganizar a estrutura da administração local. Existem actualmente 308 municípios e 4.259 freguesias. Até Julho 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará estes planos baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos.»

Esta prescrição do Memorando de Entendimento deixava pouca margem de manobra ao agendamento de quaisquer iniciativas políticas a tomar pelo Governo resultante das eleições realizadas em 5 de junho de 2011, o que explica porque os programas eleitorais dos principais partidos são pouco desenvolvidos nesta matéria. Contudo, embora houvesse uma determinação expressa para *«reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades»*, não se especificava que entidades – se só os municípios, se só as freguesias ou se ambas – deveriam ser reduzidas.

A discussão pública com vista à reorganização administrativa do território iniciou-se com a apresentação, a 26 de setembro de 2011, do *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, assente em 4 eixos de intervenção: setor empresarial local, organização do território, gestão municipal, intermunicipal e financiamento, e democracia local. No eixo *organização do território* estabeleciam-se como principais objetivos proceder a uma reorganização do mapa administrativo através da redução do número de freguesias e de um novo modelo de freguesias com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação, e *«propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os municípios e as freguesias»*. Esta reorganização deveria salvaguardar as especificidades locais, diferenciando áreas de baixa e alta densidade populacional e distinguindo áreas urbanas e áreas rurais, levando em consideração a contiguidade territorial como um fator determinante. O documento afirmava ainda o propósito de *«incentivar a fusão de Municípios, tendo como base a identidade e a continuidade territoriais, sem prejuízo de uma fase posterior da definição de um novo quadro orientador da alteração do mosaico municipal»*. Em suma, a reorganização administrativa do território incidiria essencialmente na redução do número de freguesias, sendo a redução do número de municípios apenas incentivada. Esta redução seria, naturalmente, acompanhada de uma revisão das competências de cada uma destas entidades.

3. O caso específico da Reorganização Administrativa de Lisboa

A Reorganização Administrativa de Lisboa seguiu uma linha evolutiva distinta e decorreu num contexto substancialmente diferente, sendo os seus antecedentes mais remotos. Já em 1980 fora criada uma Comissão Eventual para a Reorganização Administrativa de Lisboa no âmbito da Assembleia

Municipal. O tema reemergiu no programa eleitoral do Partido Socialista nas eleições intercalares para a Câmara Municipal de Lisboa de 2007, que este viria a vencer, e cujo candidato à presidência da câmara era o anterior Ministro da Administração Interna António Costa. O programa eleitoral abordava a questão da agregação de freguesias num quadro mais alargado da reforma do governo da cidade, «*explorando a possibilidade de agrupamento voluntário de freguesias como condição de delegação de competências municipais*». Mencionava-se ainda a possibilidade do estabelecimento de distritos urbanos e propunha-se que os protocolos de delegação de competências nas freguesias «*fossem dinamizados como instrumentos de aumento da eficácia e eficiência da gestão municipal e de aproximação dos cidadãos dos órgãos decisores*».

João Seixas (2013) apresentava assim um diagnóstico das críticas da governação de Lisboa (que poderão ser transposta para a generalidade do país):

«As críticas são de vária ordem: uma cultura de ação pública muito pouco visionária e essencialmente reativa, senão mesmo passiva; uma significativa fragmentação de muitas políticas e ações, e das próprias estruturas de gestão política da cidade; uma elevada centralização dos patamares de responsabilidade e de ação camarária, correspondendo a uma fraca autonomia de ação nas escalas mais locais; um papel do Estado central permanentemente influente, com diminutas políticas de efetiva descentralização (ou de devolution) em relação a uma série de campos que afetam diretamente a cidade e a sua metrópole, como a mobilidade, o ambiente, as questões sociais e económicas, etc.; enfim, uma cultura procedimental e administrativa ainda muito pesada e burocrática, potenciada por atitudes de difícil responsabilização, inclusive ao nível dos postos de topo da administração e das direções municipais e regionais. No global, jum panorama que, e recordando de novo o aforismo de Oriol Nel.lo (2001), revela, na cidade sem confins, uma estrutura político-administrativa de confins»

Com vista à elaboração do modelo de reforma a adotar, a Câmara Municipal de Lisboa promoveu a realização do estudo *Qualidade de Vida e Governo da Cidade – Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa*, coordenado por Augusto Mateus e João Seixas. O estudo procurou levar a cabo um «*trabalho de auscultação, diagnóstico, análise crítica e construção de propostas*», entre março de 2009 e abril de 2010, seguido de um período de três meses de discussão e recolha final de sugestões. Este estudo abordava a governação da cidade numa perspetiva que abrangia a dimensão territorial inframunicipal da organização das freguesias e a sua relação com o Município, mas também a própria estrutura orgânica da Câmara Municipal, propondo uma nova organização dos serviços municipais como uma dimensão própria da governação da cidade. Com efeito, o novo modelo de governação veio a ser concretizado em três reformas: a reorganização administrativa das freguesias, a revisão do Plano Diretor Municipal (PDM), aprovado pela Assembleia Municipal em 24 de julho de 2012, e a reorganização da orgânica dos serviços municipais, aprovada em 1 de fevereiro de 2011.

No que diz respeito à organização territorial, era proposta a alteração do número e dos limites territoriais das freguesias, que passariam de 53 para 9, ou, em alternativa, para 27 freguesias com a criação de 9 unidades de gestão¹¹. Este modelo organizacional aproximava-se mais da unidade administrativa de nível de vizinhança específico das cidades de maior dimensão que se observa na generalidade dos países europeus (cf. *supra*, II.1 e anexo II), embora admitisse a duplicação de níveis administrativos com manutenção das freguesias. A proposta do novo mapa administrativo da cidade foi submetida a discussão pública pela Câmara Municipal de Lisboa, que decorreu entre 22 de fevereiro e 22 de março de 2011. A proposta final resultante da discussão pública foi aprovada pelos órgãos autárquicos do município (Proposta n.º 15/2011, aprovada por deliberação da Câmara Municipal de 26 de janeiro de 2011, e deliberação n.º 9/AM/2011, de 15 de fevereiro) e submetida à apreciação da Assembleia da República. Esta proposta foi integrada quase na íntegra¹² no Projeto de Lei n.º 120/XII, apresentado por um conjunto de deputados do PS e do PSD, que viria a culminar na Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, que aprova a Reorganização Administrativa de Lisboa. No âmbito do mesmo processo legislativo foram ainda apresentados outros três projetos de lei: o Projeto de Lei n.º 164/XII, da autoria de deputados do CDS-PP, que previa a reorganização em 11 freguesias e a delegação de competências com caráter excecional, mediante deliberação da Assembleia Municipal por maioria de 2/3 dos deputados em efetividade de funções; e dois projetos de lei do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda, relativo à criação das freguesias do Parque das Nações e de Telheiras – projetos de lei n.º 183/XII e 184/XII.

¹¹ Neste conceito de unidades de gestão pode-se encontrar características afins do que seriam os distritos urbanos mencionados no programa eleitoral de 2007.

¹² Não viria a ser acolhida a proposta de aumentar o número de mandatos em regime de permanência dos membros do executivo da junta de freguesia, em função da dimensão de cada freguesia.

IV. O desenho das medidas de política

Em 2012 estavam, assim, em curso dois processos distintos de reorganização administrativa do território com diferentes enquadramentos e condicionantes, mas ambos destinados a entrar em vigor na data de realização das eleições autárquicas de 2013, que viriam a decorrer no dia 29 de setembro deste ano.

A *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias* foi implementada por dois diplomas principais:

- a) A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime da reorganização administrativa territorial autárquica, estabelece os critérios da reorganização do território das freguesias (obrigatória) e dos municípios (facultativa);
- b) A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, que define o novo mapa autárquico das freguesias com base nos critérios de reorganização territorial previstos no diploma anterior;

A medida é complementada pelas Leis n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova o novo regime de competências das autarquias locais, definindo, por isso, o novo quadro de competências das juntas de freguesia e a repartição de competências entre estas e as câmaras municipais, e pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprova novo regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Em relação ao enquadramento teórico anteriormente abordado (II.2), os dois primeiros diplomas incidem sobre a reorganização territorial (dimensão horizontal do processo de reforma), enquanto os dois últimos incidem sobre as competências e capacitação das autarquias em termos de recursos (dimensão vertical).

Por sua vez, a *Reorganização Administrativa de Lisboa*, foi aprovada pela Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, diploma que contém a delimitação das novas freguesias e o regime de competências, embora, quanto a estas, seja também aplicável o regime geral constante da referida Lei n.º 75/2013 em tudo o que a Lei n.º 56/2012 não disponha diferentemente.

Analisa-se de seguida cada um destes diplomas para caracterizar o desenho em concreto de cada um das medidas.

1. Reorganização territorial: a agregação de freguesias

a) Na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

Para cumprir o objetivo previamente estabelecido de redução do número de freguesias, a Lei n.º 22/2012 criou uma nova classificação de municípios em três níveis, de acordo com a densidade populacional e o número de habitantes (artigo 4.º), em substituição da classificação anteriormente em vigor desde 1982 (Lei n.º 11/82, de 2 de junho). Em função da respetiva classificação, cada município deveria proceder à redução de uma percentagem do número total de freguesias cujo território se situasse, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e de uma percentagem do número das demais freguesias¹³. Como parâmetros adicionais fixava-se a proibição de resultarem da reorganização freguesias com menos de 150 habitantes e a não obrigatoriedade da reorganização nos municípios com quatro ou menos freguesias ou quando da aplicação dos parâmetros de agregação resultasse num número de freguesias inferior a quatro.

A reorganização do território das freguesias na área de cada município em concreto competiria à respetiva assembleia municipal (artigo 11.º), aprovando um modelo proposto pela câmara municipal com base nos pareceres das assembleias de freguesia. A pronúncia das assembleias municipais deveria ocorrer no prazo de 90 dias a contar da entrada em vigor da lei, aplicando os parâmetros de agregação, embora fosse possível propor uma redução inferior a 20% do número global de freguesias (artigo 7.º). A pronúncia da assembleia municipal seria posteriormente apreciada pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT), constituída para o efeito junto da Assembleia da República, a quem caberia emitir parecer sobre as propostas de reorganização territorial apresentadas, propor alterações às assembleias municipais em caso de desconformidade da pronúncia e apresentar à Assembleia da República propostas concretas de reorganização territorial em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais. Cada freguesia criada por agregação voluntária viria a beneficiar de uma majoração de 15% na sua participação no Fundo de Financiamento das Freguesias até ao final do mandato seguinte à agregação. Este incentivo já estava previsto na Lei das Finanças Locais de 2007 para iniciativas voluntárias de agregação de freguesias, embora aqui fosse apenas de 10% (artigo 33.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 31 de janeiro).

A reforma abrangeu um universo de 277 municípios num total de 308¹⁴, sendo obrigatória em 229 (municípios com mais de 4 freguesias e/ou tendo freguesias com menos de 150 habitantes). Deste

¹³ Por exemplo, os municípios de nível 1, com densidade populacional superior a 1.000 habitantes por km², teriam de efetuar uma redução de 55% do número de freguesias cujo território se situasse, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos, e 35% do número das restantes freguesias (artigo 6.º).

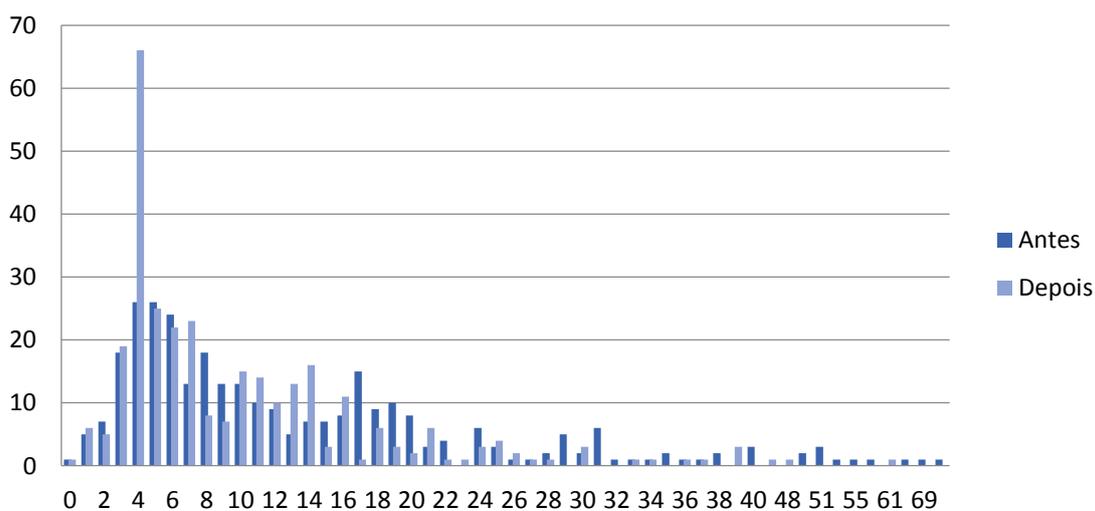
¹⁴ De fora do processo de reorganização territorial ficaram os municípios das regiões autónomas e o município de Lisboa, que promovia o seu próprio processo de reorganização territorial.

número, 58 pronunciaram-se em conformidade com os parâmetros legais e 20 emitiram pronúncia desconforme. Mas a grande maioria dos municípios – 151, correspondendo a 65,9% dos municípios sujeitos a reorganização obrigatória – não se pronunciou ou, tendo-se pronunciado, não promoveu a agregação de quaisquer freguesias quando tinha a obrigação legal de o fazer, equivalendo a não promoção da agregação de freguesias a ausência de pronúncia (artigo 14.º, n.º 2). Em termos de alinhamento político-partidário, a resistência à reorganização territorial fez-se sentir mais acentuadamente nos municípios cujas câmaras municipais eram detidas por partidos da oposição ao governo – 80% dos municípios detidos pelo PS e 94% dos municípios detidos pela coligação PCP-PEV, e a totalidade dos municípios detidos por candidatos independentes, de entre os municípios onde a pronúncia era obrigatória – embora não deixe de ser considerável a ausência de pronúncia de quase metade dos municípios detidos por partidos da coligação governamental.

Quadro IV.1 - Ausência de pronúncia obrigatória dos municípios, por força partidária

| | Ausência de pronúncia | % do total de municípios detidos pelo partido (sujeitos a pronúncia obrigatória) |
|--------------------------|-----------------------|--|
| PS | 83 | 79.81% |
| Coligação Governo | 47 | 46.08% |
| PCP-PEV | 16 | 94.12% |
| Independente | 5 | 100.00% |
| BE | – | 0.00% |

Figura IV.1 - Número de freguesias por município, antes e depois da reforma



No total, a reorganização territorial reduziu em 27,42% o número total de freguesias do país, que passou de 4.259 para 3.091.

Em resultado da reorganização territorial, o número médio de freguesias por concelho (Figura IV.1) passou de 14 para 10, passando a mediana de freguesias de 10 para 7. O número de municípios com 4 freguesias (quantidade de freguesias por município mais representada, ou moda) aumentou significativamente, de 26 para 66, e reduziu-se substancialmente o número de municípios com mais de 20 freguesias (de 64 para 34). A freguesia portuguesa média passou a ter uma área de 29,84 km² e 3.417,07 habitantes, contra os anteriores 21,65 km² e 2.479,97 habitantes.

b) Na Reorganização Administrativa de Lisboa

O modelo das novas freguesias de Lisboa seguiu uma lógica de agregação das freguesias existentes e, em alguns casos, de manutenção das freguesias existentes com alteração dos limites territoriais¹⁵. O cenário submetido a discussão pública previa as 24 freguesias que viriam a constar da versão final, deixando-se apenas por definir a sua designação. Nesta fase, as novas freguesias eram designadas pela simples justaposição do nome das freguesias precedentes (por ex., São Francisco Xavier + Belém).

Durante a discussão pública, a proposta de reforma administrativa foi divulgada através de vários suportes (cartazes, folhetos, rede multibanco), e a informação e documentação centralizada em dois *sites* na internet, um da responsabilidade da Câmara Municipal e outro da responsabilidade da Assembleia Municipal. Os cidadãos puderam apresentar propostas através destes *sites* ou por envelopes RSF previamente distribuídos. Registaram-se 7.823 participações pelos canais de participação criados. Os dados da auscultação revelaram¹⁶ que 74% dos participantes concordavam com o modelo proposto para o novo mapa de freguesias e 50% concordavam com as competências que se previam transferir para as Juntas de Freguesia, destacando-se como mais relevantes as relativas a manutenção dos espaços verdes, a promoção de projetos de intervenção comunitária e o apoio a atividades culturais e desportivas. Apenas 6,16% consideravam que não deveria haver redução do número de freguesias. As principais preocupações manifestadas diziam respeito à manutenção dos postos de trabalho dos funcionários das juntas de freguesia, perda de proximidade pelo alargamento territorial, efetividade das mudanças preconizadas na proposta e perda de identidade dos Bairros. O processo de consulta pública promoveu ainda a auscultação sobre o nome a adotar pelas novas freguesias, sendo dada a possibilidade aos participantes de votarem numa designação da sua preferência a atribuir à futura freguesia. No modelo final apenas em três freguesias (Belém, Alvalade e Penha de França) se adotou a designação mais votada; em quatro casos foi seguida a segunda ou terceira opção mais votada (Areeiro, Campo de Ourique, Arroios e São Vicente) e em cinco casos a

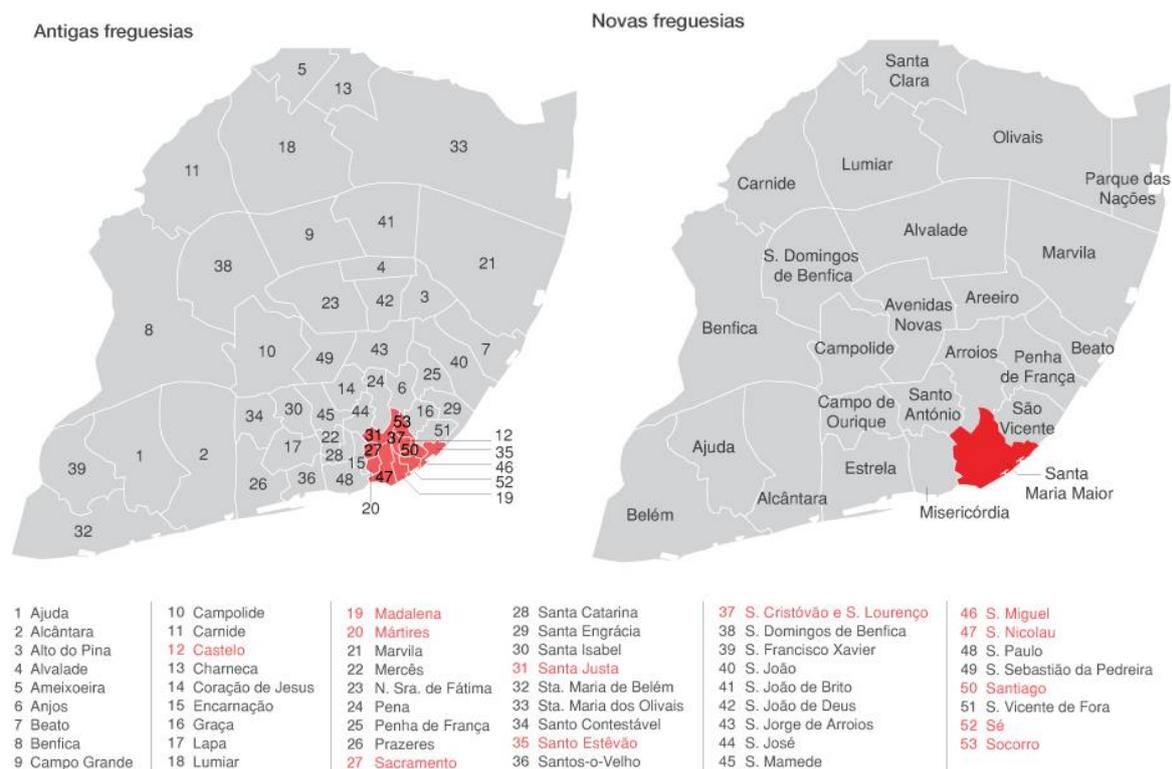
¹⁵ Foi o que sucedeu com as freguesias de Ajuda, Alcântara, Benfica, São Domingos de Benfica, Marvila, Beato, Lumiar, Carnide, Olivais (antes Santa Maria dos Olivais) e Campolide.

¹⁶ *Reforma Administrativa de Lisboa – Relatório de Discussão Pública*, abril de 2011, disponível em <http://goo.gl/bQdLTv>

designação escolhida não foi nenhuma das três mais votadas (Santo António, Santa Maria Maior, Estrela, Misericórdia, Avenidas Novas e Santa Clara).

A Reorganização Administrativa de Lisboa procedeu à redução do número de freguesias de 53 para 24, o que significa uma redução superior a qualquer outra ocorrida no território continental, correspondente a mais de metade do número de freguesias existente.

Figura IV.2 - Comparação entre o anterior mapa de freguesias de Lisboa e o mapa resultante da reforma



1.1. Análise

Não obstante a redução de 27,42% do número total de freguesias do país, a reorganização administrativa do território não logrou alcançar uma significativa redução nos municípios com maior número de freguesias. Em municípios como Barcelos, que tem o maior número de freguesias do país, apesar da redução de 28 freguesias (valor consentâneo com a média prevista nos parâmetros de agregação – entre 25% e 35% da generalidade das freguesias e entre 50% e 55% das freguesias que coexistam com outras no mesmo lugar urbano) subsistem ainda um total de 61 freguesias com área e população médias muito reduzidas. Nos municípios com mais freguesias (exceto Bragança), a superfície média da freguesia ficou ainda muito abaixo da média nacional, sem que a isso corresponda um elevado número de habitantes: a menor dimensão territorial de uma freguesia pode compreender-se por haver uma maior densidade populacional dos grandes centros urbanos, mas na maioria dos

casos – Barcelos, Vila Verde, Guarda, Chaves, Ponte de Lima e Arcos de Valdevez – as freguesias têm uma reduzida dimensão média tanto em superfície como em população, em comparação com os valores médios de dimensão que as freguesias portuguesas apresentam após a reforma (29,84 km² e 3.417,07 habitantes).

| Município | N.º de freguesias antes | N.º de freguesias depois | Dimensão média antes | | Dimensão média depois | |
|-------------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------------------------|-----------------|
| | | | Área média (km ²) | Pop. Média | Área média (km ²) | Pop. Média |
| Barcelos | 89 | 61 | 4,26 | 1.351,92 | 6,21 | 1.972,48 |
| Guimarães | 69 | 48 | 3,49 | 2.291,65 | 5,02 | 3.294,25 |
| Braga | 62 | 37 | 2,96 | 2.927,32 | 4,96 | 4.905,24 |
| Vila Verde | 58 | 33 | 3,94 | 825,66 | 6,93 | 1.451,15 |
| Guarda | 56 | 43 | 12,72 | 759,66 | 16,56 | 989,33 |
| Lisboa¹⁷ | 53 | 24 | 1,60 | 10.334,58 | 3,54 | 22.822,21 |
| Chaves | 51 | 39 | 11,59 | 808,69 | 15,16 | 1.057,51 |
| Ponte de Lima | 51 | 39 | 6,28 | 852,90 | 8,21 | 1.115,33 |
| Arcos de Valdevez | 51 | 36 | 8,78 | 447,98 | 12,43 | 634,64 |
| Vila Nova de Famalicão | 49 | 32 | 4,12 | 2.731,27 | 6,31 | 4.182,25 |
| Bragança | 49 | 39 | 23,95 | 721,24 | 30,09 | 906,18 |
| Nacional | 4.259 | 3.091 | 21,65 | 2.479,97 | 29,84 | 3.417,07 |

Fonte: Instituto Geográfico Português/Direção-Geral do Território, *Carta Administrativa Oficial de Portugal e*
INE, Censos 2011

Um indicador de como a reforma não foi eficaz em promover uma ponderação abrangente e aprofundada na definição da dimensão ótima da freguesia junto dos municípios que deveriam emitir uma pronúncia sobre o seu mapa administrativo é o facto de apenas 10 municípios terem promovido a agregação de freguesias por alteração dos limites territoriais das freguesias existentes¹⁸. Destes, grande parte procedeu a pequenos ajustes aos limites territoriais – Caldas da Rainha (2 freguesias num total de 12), Chaves (1 em 39), Ferreira do Zêzere (1 em 7), Figueira da Foz (4 em 14), Golegã (que acolheu a freguesia do Pombalinho, proveniente do concelho de Santarém), Mondim de Basto (2 em 6), Odemira (2 em 13) e Vale de Cambra (1 em 18). Já nos municípios da Amadora e de Ílhavo a reorganização do território por via de alteração dos limites territoriais abrangeu a totalidade das freguesias. Merece especial referência o caso do Município da Amadora, onde a configuração do território tem vindo a sofrer constantes e significativas alterações em resultado da expansão urbana. A reorganização territorial foi uma oportunidade para o Município promover a criação de freguesias com uma escala

¹⁷ Com a sua reorganização territorial própria, Lisboa deixa de figurar entre os municípios com mais freguesias.

¹⁸ Este dado pode ser revelador na medida em que alterar os limites territoriais das freguesias existentes implica necessariamente um exercício prévio de ponderação sobre a configuração exata que se pretende para o território, e não apenas unir o território de duas freguesias preexistentes.

própria, concebidas de raiz e com limites territoriais adaptados à nova configuração da paisagem urbana, coincidindo com barreiras físicas entretanto surgidas (em especial, infraestruturas viárias como o IC19), num processo participado e para o qual a própria Câmara Municipal criou um *website* com informação e documentação sobre o processo.

Em termos gerais, é possível que a redução do número de freguesias venha a ter um efeito positivo do ponto de vista financeiro, ainda difícil de estimar, no que se refere à redução da despesa que decorre de um menor número de mandatos autárquicos atribuídos, já que menos freguesias implica menos presidentes e vogais das juntas de freguesias a auferirem remuneração ou compensação pelo exercício do mandato, mas também menos 11.009 membros de assembleias de freguesia¹⁹ e menos 1.168 membros das assembleias municipais, resultado do número de freguesias extintas e cujos presidentes de junta seriam por inerência membros daquele órgão municipal. Por outro lado, o facto de a agregação ter criado freguesias de maior dimensão vai permitir um aumento do número presidentes de junta que preencham os requisitos para auferir a remuneração mensal pelo exercício do cargo a meio tempo ou a tempo inteiro, em vez da mera compensação para encargos, tendo em conta os critérios estabelecidos no artigo 27.º da Lei n.º 169/99, de 11 de janeiro, que se mantém em vigor. Há ainda que acrescentar o valor relativo à majoração de 15% do FFF de cada freguesia criada por agregação voluntária, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, da Lei n.º 22/2012, a transferir até ao final do mandato seguinte à agregação, e que em 2014 é de €3.026.252²⁰.

2. Reorganização funcional: delimitação de competências das freguesias

2.1. As novas competências próprias das freguesias

Na comparação entre as novas competências das freguesias de Lisboa e as competências da generalidade das freguesias do território nacional importa ter presente, antes de mais, que a lei que regulou este aspeto na Reorganização Administrativa de Lisboa é cronologicamente anterior, pelo que será conveniente, para efeitos da presente exposição, abordar este caso em primeiro lugar.

¹⁹ Fonte: Mapas oficiais das Eleições Autárquicas de 2009 e 2013, disponíveis em <http://www.cne.pt/content/eleicoes-referendos>

²⁰ Artigo 84.º, n.º 6, al. a) da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2014.

a) Na Reorganização Administrativa de Lisboa

As novas competências próprias das freguesias de Lisboa são, além das que resultam da lei geral²¹, as que constam do artigo 12.º da Lei n.º 56/2012. Além de um conjunto de competências em relação ao qual não existe alteração significativa de quadro legal, uma vez que já se encontravam previstas na lei [alíneas h), k), l), m), p) do artigo 12.º]²², o diploma da Reorganização Administrativa de Lisboa procede a uma afetação às freguesias do concelho de um conjunto de competências que as demais freguesias do país não dispõem (ou não dispunham à data), e que pertenciam anteriormente à Câmara Municipal. Podemos classificar estas competências em dois grupos.

Em primeiro lugar, um grupo de competências que, embora passem a ser formalmente competências próprias das juntas de freguesias de Lisboa, já poderiam ser genericamente exercidas por qualquer junta de freguesia no âmbito da legislação anterior, mediante a celebração de um protocolo de delegação de competências: são as competências previstas nas alíneas a), b), c), d), j) e q) do artigo 12.º, referentes a gestão e manutenção de espaços verdes, arruamentos, espaços públicos e toponímia, manutenção de pavimentos, limpeza do espaço público, gestão de equipamentos sociais (culturais e desportivos), bem como estabelecimentos de educação e de apoio à terceira idade²³. Embora fossem competências típicas da delegação de competências entre câmara e junta de freguesia, é o facto de se tornarem competências próprias das juntas de freguesia que marca mais acentuadamente a diferença com a situação anterior. Há uma inversão de paradigma, uma vez que, se dantes a Câmara Municipal poderia delegar estas competências nas juntas, no novo regime apenas pode retirar da gestão direta pelas juntas os «espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade» (artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 56/2012). Este aspeto será abordado mais detalhadamente na secção dedicada à repartição de competências entre as câmaras municipais e as juntas de freguesia e no regime de financiamento (*infra*, IV.2.3., 3.1. e 3.2.).

Em segundo lugar, um grupo de competências que passa efetivamente da esfera da Câmara Municipal para a das juntas de freguesia. É o caso das competências previstas nas alíneas e), f), g), i), n), o, r) e s). Neste grupo, existem competências relacionadas com a gestão do espaço público e outras – as das alíneas n) e o) – ligadas à participação da junta em projetos de intervenção comunitária e de

²¹ Ou seja, os diplomas que estabelecem as competências da generalidade das freguesias, a Lei n.º 169/99, em vigor à data da aprovação, e a Lei n.º 75/2013, que lhe sucedeu.

²² Para uma descrição mais detalhada de todas as competências referidas nesta secção do texto remete-se para o Anexo I, que apresenta as tabelas de correspondência entre as leis novas e a anterior Lei das Autarquias Locais. No caso das competências aqui mencionadas, cf. Anexo I.1.

²³ Cf. Anexo I.2 a).

ação social, que constituíam já o domínio de atuação natural de uma junta de freguesia, independentemente de a lei anteriormente as referir expressamente ou não como competências²⁴.

A novidade principal neste grupo é a passagem para as juntas de freguesia de competências de licenciamento características das câmaras municipais – alíneas g) e i), relativas ao licenciamento da ocupação do espaço público e publicidade e do exercício de algumas atividades económicas. Algumas destas atividades assumem, com efeito, uma certa relevância e sublinham o papel das entidades públicas enquanto reguladoras das atividades económicas e na defesa do interesse público – é o caso da ocupação do espaço público e publicidade, atividades ruidosas temporárias, realização de espetáculos no espaço público, instalação de recintos improvisados. Mas outras – exploração de máquinas de diversão, venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis, venda de bilhetes para espetáculos em agências ou postos de venda e realização de leilões²⁵ – constituem formalidades cuja subsistência se afigura de justificação mais duvidosa. A maior parte são atividades cuja competência para o licenciamento foi em 2002 transferida dos governos civis para as câmaras municipais, e cuja subsistência não parece ter outra justificação para além da de constituírem uma fonte de receitas.

Este último conjunto de competências viria a ser quase integralmente absorvido no novo elenco das freguesias do país que consta da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Dizemos quase porque, sem razão aparente, ficaram de fora o licenciamento da atividade de guarda-noturno e da realização de fogueiras e queimadas, que estavam englobadas no pacote de competências que fora transferido dos governos civis para as câmaras municipais no âmbito do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, e do Decreto-Lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro.

b) Na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

Logo na Lei n.º 22/2012 ficara previsto um reforço de competências e recursos financeiros das freguesias em vários domínios (artigo 2.º, alínea b) e artigo 10.º). Em concretização, a Lei n.º 75/2013 prevê dois tipos de competências para as juntas de freguesia:

- a) Competências originárias e próprias, constantes do artigo 16.º;
- b) Competências objeto de delegação legal, constantes do artigo 132.º.

²⁴ Cf. Anexo I.2 b).

²⁵ O licenciamento destas duas últimas atividades foi já eliminado na sequência do “Licenciamento Zero” (Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril). Aliás, a alínea g) não leva em consideração que o “Licenciamento Zero” eliminou, também, o licenciamento da ocupação do espaço público e de publicidade quando realizadas nos precisos termos aqui definidos (no domínio público contíguo ao estabelecimento e referente a bens aí comercializados), substituindo-o por uma mera comunicação prévia por parte do interessado a efetuar numa plataforma informática, através da internet. Isso deve-se, possivelmente, ao facto de o “Licenciamento Zero” não ter sido ainda aprovado no momento em que o projeto de lei da Reorganização Administrativa de Lisboa foi apresentado.

A diferença entre estas tipologias de competências não parece ser significativa, uma vez que, como adiante se verá (cf. *infra* 2.2 sobre a repartição de competências), tanto num caso como noutro não está na disponibilidade das autarquias escolher o seu exercício, mas apenas definir os recursos patrimoniais, humanos e financeiros necessários para assegurar o seu exercício. Neste caso, o novo elenco de competências das freguesias do país pode ser classificado de forma semelhante ao que sucede com as novas competências das freguesias de Lisboa.

Assim, existem competências que, apesar de agora formalmente consagradas como competências próprias, dizem respeito a um conjunto de atividades que já constituíam o âmbito de atuação natural das freguesias. É o caso das competências previstas nas alíneas m), t) e u) do n.º 1 do artigo 16.º, relativas à colaboração com associações de moradores e com instituições públicas e privadas em atividades de interesse para a população, na promoção de projetos de intervenção comunitária e na participação em programas de ação social.

Um outro grupo inclui as competências que já eram habitualmente exercidas pelas juntas de freguesia por delegação da câmara municipal, passando agora a ser competências próprias das juntas de freguesia, como é o caso das competências previstas nas alíneas dd), ee), ff) do n.º 1 do artigo 16.º e no n.º 1 do artigo 132.º (conservação de caminhos e arruamentos e respetiva sinalização vertical não iluminada, placas toponímicas, caminhos e arruamentos, sinalização vertical, abrigos de passageiros, bem como de espaços verdes, mobiliário urbano, balneários, parques infantis, equipamentos desportivos, chafarizes, fontanários públicos e cemitérios, e a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico)²⁶. Note-se que a formulação aqui seguida é muito semelhante à formulação utilizada na Reorganização Administrativa de Lisboa para delimitar as competências das juntas de freguesia.

Também aqui, e tal como na Reorganização Administrativa de Lisboa, as juntas de freguesia passam a ter competências para o licenciamento das atividades económicas anteriormente da responsabilidade da câmara municipal. Estas competências de licenciamento constam tanto do elenco de competências próprias das freguesias – venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis e atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes (artigo 16.º, n.º 3, da Lei n.º 75/2013) –, como do elenco de competências previstas no âmbito da referida *delegação legal* (que parecem equivaler, para todos os efeitos práticos, a competências próprias) – utilização e ocupação da via pública, afixação de publicidade de natureza comercial, atividade de exploração de máquinas de diversão, licenciamento de 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 (artigo 132.º, n.º 2).

²⁶ Cf. Anexo I, com as tabelas de correspondência entre as leis novas e a anterior Lei das Autarquias Locais, onde as competências surgem enunciadas exaustivamente.

2.2. Repartição de competências entre as câmaras municipais e as juntas de freguesia

a) Na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

A par das competências próprias das juntas de freguesia, a lei prevê duas formas de repartição de competências entre as câmaras municipais e as juntas de freguesia: a *delegação contratual* e a *delegação legal*.

A *delegação contratual* de competências resulta de um contrato pelo qual a câmara municipal transfere para a junta de freguesia competências «em todos os domínios dos interesses próprios das populações». Existe, por isso, uma ampla margem de liberdade de definição das competências a transferir. A delegação de competências tem de constar de um contrato administrativo, sujeito a um regime específico de direito administrativo e às regras da contratação pública (designadamente aos princípios de igualdade, não discriminação, estabilidade, prossecução do interesse público, continuidade da prestação do serviço público e necessidade e suficiência de recursos). A celebração destes contratos depende ainda da realização de estudos multidisciplinares que demonstrem que a transferência de competências não aumenta a despesa pública global e permite uma maior eficiência da gestão dos recursos e ganhos de eficácia no exercício das competências, promovendo ainda a coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações (artigos 112.º e 115.º, n.º 3). Trata-se, em suma, de um reforço das regras procedimentais e substantivas a que fica sujeita a delegação voluntária de competências, baseada na negociação entre os atores políticos. Os acordos de execução são agora formalmente qualificados como contratos interadministrativos. Desta forma, a delegação de competências da câmara para as juntas de freguesia vê reforçados os seus mecanismos de coercibilidade, uma vez que tais contratos estão sujeitos à disciplina do Código dos Contratos Públicos e o seu cumprimento é passível de ser exigido judicialmente observando um regime legal tipificado, de uma forma que dificilmente poderia ocorrer no âmbito dos anteriores protocolos de delegação de competências.

Por seu lado, a *delegação legal* consiste na previsão, na lei, de um conjunto de competências a exercer pelas juntas de freguesias, cabendo à câmara municipal e às juntas definir os recursos humanos, patrimoniais e financeiros a transferir para estas últimas com vista ao exercício «de todas ou algumas das competências». Esta formulação parece admitir que a câmara municipal não tenha de compartilhar integralmente a atividade da junta de freguesia relacionada com as competências que se delegam, pelo que as freguesias terão de assumir uma atitude mais ativa na obtenção de recursos. As condições para o exercício destas competências deverão constar de um acordo de execução a celebrar no prazo de 180 dias a contar da instalação dos órgãos (artigo 132.º, n.º 1).

b) *Na Reorganização Administrativa de Lisboa*

No caso da Reorganização Administrativa de Lisboa, e devido à sua natureza específica, não é aplicável à relação entre Câmara Municipal e freguesias as disposições da lei geral relativas à delegação legal de competências prevista no artigo 132.º, n.º 2 da Lei n.º 75/2013.

Ainda assim, no âmbito das competências próprias das freguesias, a Câmara Municipal dispõe de uma importante prerrogativa: a de manter a gestão direta de «*espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade*», devendo, para isso, submeter à aprovação da Assembleia Municipal o exercício dessa prerrogativa, identificando em concreto o elenco das missões de interesse geral, espaços, vias ou equipamentos (artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 56/2012) sobre os quais deva exercer a gestão direta. Note-se que a lei não estabelece qualquer período mínimo ou máximo em que este elenco das missões de interesse geral vigorará, nada impedindo que a Câmara Municipal venha a modificar unilateralmente este elenco ao longo do período de governação, ou a manter um quadro de competências que lhes seja vantajoso por tempo indeterminado, mesmo para além do período do mandato autárquico. Este dado evidencia um certo ascendente da Câmara Municipal sobre as freguesias, e pode constituir um fator de incerteza e instabilidade na governação, implicando algumas dificuldades de operacionalização, como se verá adiante a propósito da afetação de recursos humanos.

2.3. *Análise*

No que diz respeito ao *quadro legal de competências*, a alteração mais significativa parece ser a que diz respeito à atribuição às juntas de freguesia da competência para o licenciamento de determinadas atividades económicas. Suscitam-se, no entanto, algumas reservas quanto ao verdadeiro alcance desta transferência de competências. Em primeiro lugar, o licenciamento deste tipo de atividades tem vindo a ser progressivamente esvaziado de conteúdo útil, referindo-se (exceto no caso da ocupação do espaço público e publicidade) a competências transferidas dos governos civis para os municípios em 2002, e que consistem em formalidades que foram consideravelmente simplificadas no âmbito da iniciativa “Licenciamento Zero”. Em segundo lugar, o exercício destas competências pressupõe a apreciação técnica dos fundamentos do pedido e a verificação da sua conformidade com as regras jurídicas aplicáveis e o interesse público, bem como a fiscalização sucessiva do cumprimento das regras e a aplicação de sanções em caso de incumprimento. São, por isso, competências exigentes em recursos humanos qualificados que não estão habitualmente à disposição das juntas de freguesia, pelo que o assumir destas competências implicará um considerável encargo para estas. Esta aparente sobrecarga dos recursos humanos das freguesias poderá ser resolvido no âmbito da negociação dos acordos de execução, seja pela transferência de trabalhadores dos municípios para as freguesias

(situação menos provável devido à resistência natural dos trabalhadores a mudarem para uma entidade patronal com uma estrutura organizacional inferior e sem qualquer tipo de incentivo), ou pela simples afetação de trabalhadores municipais aos serviços da junta, mantendo o vínculo com o município, como tem sucedido frequentemente.

3. Os recursos afetos à execução das competências previstas: recursos financeiros e humanos

3.1. O financiamento das freguesias

a) Na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias

Embora as freguesias disponham de receitas próprias provenientes da cobrança de taxas por serviços prestados, do rendimento de mercados e cemitérios, de coimas aplicadas ou do rendimento de bens próprios, a sua principal fonte de financiamento é constituída pelas transferências do Orçamento do Estado, no âmbito do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) e, desde 2007, pela participação em impostos locais. São ainda transferidas para as juntas de freguesia verbas específicas para o pagamento das despesas relativas à compensação por encargos dos membros do órgão executivo da freguesia e às senhas de presença dos membros do órgão deliberativo nas reuniões obrigatórias.

A Lei das Finanças Locais de 2007 atribuía às freguesias 50% do produto da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) sobre prédios rústicos, e dotava o FFF com 2,5% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e do IVA, a distribuir de acordo com a sua tipologia, número de habitantes e área. Na nova Lei das Finanças Locais de 2013, a base de cálculo do FFF é reduzida, passando de 2,5% para 2% da média aritmética de IRS, IRC e IVA. Em compensação, as freguesias adquirem uma participação no IMI de 1% da receita do imposto cobrado sobre os prédios urbanos e a totalidade da receita do IMI sobre os prédios rústicos (em vez de apenas 50% do montante deste imposto). Passa também a ser reconhecido às freguesias o poder de celebrarem contratos de locação de bens imóveis, e não apenas de bens móveis (artigo 55.º, n.º 4, da Lei n.º 73/2013).

Estas soluções resultam de um acordo celebrado a 24 de julho de 2013 com a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), relativo às soluções a adotar no âmbito do processo legislativo que conduziu à aprovação das novas leis das finanças locais e das competências das autarquias locais. O acordo previa ainda que *«os recursos financeiros previstos para as freguesias do município de Lisboa no artigo 17.º da Lei n.º 56/2012 (...) não poderão causar um aumento da despesa pública global, nem serão deduzidos às transferências orçamentais para as restantes freguesias do país»*.

b) Na Reorganização Administrativa de Lisboa

A afetação de recursos financeiros às freguesias de Lisboa é bastante diferente das freguesias do resto do país. Em resultado da Lei n.º 56/2012, as freguesias de Lisboa têm direito a uma verba total de €68.031.025,13, que não resulta da aplicação da fórmula de cálculo do FFF, como nas demais freguesias, mas é deduzida integralmente das receitas do município de Lisboa provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro, da participação variável do IRS, da derrama de IRC e do IMI, sendo transferidas para as freguesias por esta ordem sequencial, e até esgotar o valor necessário (artigo 85.º da Lei do Orçamento do Estado para 2014). Trata-se de um valor que reflete o aumento de competências que estas freguesias assumem no quadro da Lei n.º 56/2012, e os custos inerentes resultantes da gestão direta de equipamentos públicos e da transição para as freguesias dos trabalhadores municipais afetos ao exercício dessas competências. As verbas agora à disposição das freguesias de Lisboa representam um aumento de 272% face ao valor de € 18.289.420,98 em 2013, incluindo transferências do Orçamento do Estado (€ 5.179.685,00) e transferências da Câmara Municipal de Lisboa (€ 13.109.735,98) no âmbito dos protocolos de delegação de competências então vigentes.

Quadro IV.2- Transferências orçamentais para as freguesias de Lisboa

| | Provenientes da CM Lisboa | Provenientes do OE | Total |
|-------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------|
| 2007 | | € 5.772.747,00 | € 5.772.747,00 |
| 2008 | | € 5.808.148,00 | € 5.808.148,00 |
| 2009 | | € 6.098.544,00 | € 6.098.544,00 |
| 2010 | € 13.109.735,98 | € 5.962.248,00 | € 19.071.983,98 |
| 2011 | € 13.109.735,98 | € 5.449.902,00 | € 18.559.637,98 |
| 2012 | € 13.109.735,98 | € 5.109.685,00 | € 18.219.420,98 |
| 2013 | € 13.109.735,98 | € 5.179.685,00 | € 18.289.420,98 |
| 2014 | | € 68.031.025,13 | € 68.031.025,13 |

Fonte: Leis do Orçamento do Estado e Protocolo de Delegação de Competências para as Juntas de Freguesia (Proposta n.º 245/2010, publicada no Boletim Municipal de 11 de junho de 2010)

3.2. Os recursos humanos afetos ao exercício de competências pelas freguesias

Os recursos humanos de que as autarquias dispõem para o exercício das competências que lhes estão cometidas constituem um importante aspeto da sua capacitação e, conseqüentemente, da ação governativa que desenvolvem.

Em matéria de recursos humanos, a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias limita-se a garantir a transmissão global dos vínculos laborais constituídos com os trabalhadores das freguesias extintas para as freguesias criadas por agregação que lhes sucedem, juntamente com a transmissão das demais situações jurídicas em que aquelas sejam parte (artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 11-

A/2013). Fica, por isso, de fora do âmbito da reforma proceder a qualquer racionalização de efetivos ao serviço das juntas de freguesia. Também não é fornecido um enquadramento legal para a transição, a que título seja, das câmaras municipais para as juntas de freguesia dos trabalhadores necessários para assegurar o regular exercício de competências pelas juntas de freguesia – quer as objeto de delegação legal, quer as delegadas por acordo das partes. A lei apenas prevê, muito genericamente, que os acordos de execução prevejam expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências previstas no artigo anterior (artigo 133.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013), sem que diga se (e de que forma) esses trabalhadores podem passar a integrar os quadros das freguesias. No silêncio da lei, e uma vez que os mecanismos de mobilidade geral legalmente previstos são bastante limitados e estão sujeitos a requisitos apertados²⁷, é de crer que a afetação de trabalhadores ao exercício destas competências não seja diferente do que até agora tem sido prática comum: ou a câmara municipal e a junta de freguesia acordam no número de trabalhadores municipais necessários à realização das tarefas e estes desempenham-nas sob coordenação dos presidentes de junta, mas conservando o seu vínculo com o Município; ou a junta de freguesia recruta trabalhadores (muitas vezes de forma precária ou mediante prestação de serviços), mediante compensação financeira do Município, o que se afigura de mais difícil concretização, tendo em conta as limitações impostas pelas sucessivas leis do Orçamento do Estado à contratação de trabalhadores.

Já no caso da Reorganização Administrativa de Lisboa, a lei estabelece expressamente que «*a atribuição das novas competências às juntas de freguesia determina a transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos*» (artigo 16.º). Significa isto que os trabalhadores afetos a esses serviços ou equipamentos passam a integrar os quadros das juntas de freguesia a partir do momento em que se consuma a transferência de competências. Por essa razão, a determinação de quais os trabalhadores em concreto que estejam nessa situação deve acompanhar a delimitação do elenco de missões de interesse geral (cf. *supra* 2.2.).

3.3. Análise

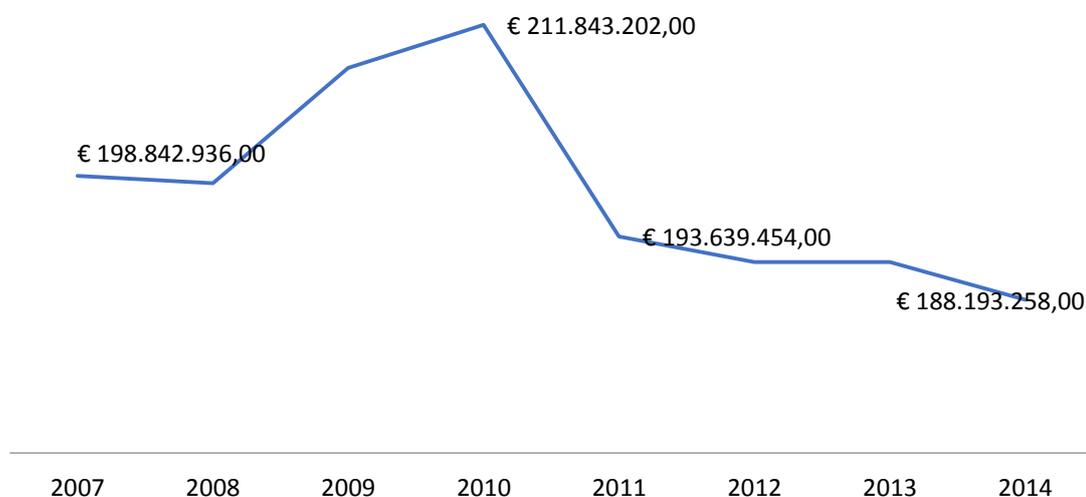
A alteração ao regime financeiro das freguesias consistiu essencialmente na realização de alguns ajustamentos às fórmulas de cálculo que servem de base às transferências orçamentais: é reduzida a percentagem de participação na receita de IRS, IRC e IVA (cuja cobrança tem aumentado por via dos aumentos de impostos determinados com vista ao saneamento das contas públicas) e aumenta-se de 0,5% para 1% a participação na receita do IMI sobre prédios urbanos, passando as freguesias a

²⁷ A mobilidade geral tem uma duração máxima de 18 meses e depende, por exemplo, de consulta prévia a uma entidade central de gestão de trabalhadores excedentários em outros serviços públicos para verificar previamente se a vaga pode ser preenchida por trabalhadores nesta situação.

arrecadar a totalidade do IMI sobre os prédios rústicos. Pode-se dizer que existe um movimento no sentido de indexar a participação fiscal das freguesias ao imposto de base carateristicamente local, o IMI, especialmente o que incide sobre prédios rústicos.

Este ajustamento não produz por si só qualquer inversão da tendência para a redução do financiamento das freguesias que se tem vindo a registar no Orçamento do Estado para 2014, o primeiro a resultar da aplicação dos critérios previstos na nova Lei das Finanças Locais. Este dado contraria a expectativa natural de uma correlação sinalagmática entre competências e recursos, já que, na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, o aumento de competências não é acompanhado de um aumento de recursos disponíveis. Essa correlação existe, de forma categórica, na Reorganização Administrativa de Lisboa, onde as transferências para as freguesias registam um aumento de 272% em relação ao ano anterior, o que demonstra que, neste caso, os recursos acompanham efetivamente as competências transferidas.

Figura IV.3 – Evolução das transferências do Orçamento do Estado para as freguesias (FFF e remunerações dos eleitos locais, excluindo freguesias de Lisboa)



À parte as transferências orçamentais, resta ainda saber se a atribuição de novas competências significa uma efetiva possibilidade de diversificação das fontes de financiamento próprio das freguesias. Seria natural que tal sucedesse, já que o licenciamento de atividades económicas e respetiva fiscalização, que passa a ser exercido pelas juntas de freguesia, implica a possibilidade de cobrar taxas e aplicar coimas, mas também impõem, como já foi referido, uma considerável sobrecarga dos recursos humanos da freguesia, que pode anular eventuais ganhos, ou mesmo agravar as despesas da freguesia.

V. Conclusão

1. Os casos de estudo na perspectiva teórica da análise de políticas públicas – a importância do *policy process*

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, os casos analisados demonstram a importância da condução do *policy process* na adoção de medidas de política que promovam uma mudança efetiva e consistente do estado de coisas anteriormente existente. Ambas as reformas surgem com contextos marcadamente diferentes a condicionar o seu desenvolvimento. Na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, o impulso decisivo para a reforma resulta do resgate financeiro e das medidas de contenção de despesa que o governo se comprometeu com a *troika* a realizar, muito embora o problema já existisse na agenda política. Era um problema latente mas que não merecera ainda a atenção pelo decisor político, caracterizado ao longo do tempo como uma questão de dimensão e de competências das autarquias locais globalmente consideradas, e não apenas das freguesias (cf. programa de governo de 2005), um problema relacionado com a escala adequada a permitir capacitar melhor as autarquias, em termos de captação de recursos e da sua gestão eficiente, para exercerem as competências transferidas (pelo Estado ou pelos municípios). O resgate financeiro constitui assim um momento de *critical juncture*, causador de um choque externo que exige ao poder político uma resposta no sentido de mudar o estado de coisas existente, precipitando a reforma. É uma mudança imposta de fora (pela *troika* e pelo Governo) decorrente do contexto de urgência imposta pelo Memorando de Entendimento. Este contexto de constrangimento financeiro e de premência para a adoção de uma solução, associado a uma implementação tipicamente *top down*, prejudicou o natural desenvolvimento do *policy process*, em especial a efetiva participação dos atores envolvidos [cf. IV.1 a)] e a formulação de um modelo de agregação que fosse além da acentuada tónica na agregação territorial, orientado essencialmente para a redução do número de autarquias, e permitisse a elaboração de um modelo de autarquia com maior atenção ao aspeto funcional e às especificidades locais.

Por seu lado, na Reorganização Administrativa de Lisboa, a iniciativa para a reforma parte dos próprios órgãos autárquicos e insere-se no quadro mais abrangente de reforma da governação municipal, que inclui a revisão do PDM e a reorganização dos serviços municipais. O horizonte temporal em que o processo decorreu também foi mais alargado, com o modelo de reforma a ser

submetido a discussão pública no início de 2011, antes do pedido de assistência financeira e do Memorando de Entendimento, pelo que passou ao lado deste constrangimento. O facto de o Presidente de Câmara ter sido um proponente da reorganização administrativa do país enquanto desempenhou funções governativas também contribuiu para uma especial sensibilização do poder autárquico para a questão, salientando a importância dos atores políticos na condução das políticas públicas.

Em termos teóricos, e para além dos traços próximos do institucionalismo histórico identificados anteriormente aquando da análise do nível de mudança alcançado em cada uma das medidas de política, cumpre ainda registar a existência de sinais distintivos do modelo teórico de *multiple streams* de Kingdon (1996), baseado no modelo de comportamento organizacional de *garbage can* proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Estes sinais encontram-se num espaço de interconexão entre ambos os processos de reforma, e resultam evidentes através de vários ângulos possíveis de observação do problema. Por um lado, o resgate financeiro constituiu uma oportunidade para dar contingência ao problema da reforma administrativa autárquica, que estava identificado e subsistia na agenda política (*problem stream* e da *politics stream*). Por outro lado, na vertente da *policy stream*, a reforma administrativa das freguesias é ela própria perspectivada como uma solução à disposição para o problema da redução de despesa. Por último, ainda na vertente da *policy stream*, e numa perspectiva de alcance mais restrito, foi o próprio modelo de competências ensaiado na Reorganização Administrativa de Lisboa, cuja apreciação já decorria no circuito legislativo, que constituiu a solução de política disponível à qual recorreu o decisor político perante a necessidade de completar a reforma na dimensão vertical, depois de resolvida a questão do número de freguesias.

2. O nível de mudança alcançado

Na comparação com a situação anteriormente existente, os dados da pesquisa revelam que em todas as variáveis consideradas – modelo de organização territorial (dimensão horizontal), modelo de repartição de competências e modelo de afetação de recursos (dimensão vertical) – o nível de mudança alcançado em relação à situação anteriormente existente foi mais significativo na Reorganização Administrativa de Lisboa do que na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias.

Na variável organização territorial, a Reorganização Administrativa de Lisboa reduz as freguesias do concelho para metade, enquanto a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias reduz o número de freguesias em menos de um quarto. Este é, contudo, um dado em que a comparação entre casos é prejudicada pela evidente diferença de contextos: de facto, a dificuldade em promover a redução de freguesias será naturalmente muito maior no contexto nacional de 229 municípios sujeitos à redução do que apenas num único. Ainda assim, é relevante verificar que, no caso da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, a solução adotada atribuiu mais importância ao número de freguesias existentes do que ao tipo de competências exercidas, apesar de no Documento Verde da

Reforma da Administração Local, a principal base programática onde estão enunciados os objetivos da Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, se declarar o propósito de «*proceder a uma reorganização do mapa administrativo através da redução do número de freguesias, criando-se um novo modelo de freguesias com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação*». A dimensão vertical (competências e recursos) acabou por ser subordinada à dimensão horizontal (reorganização territorial) e secundarizada face a esta. A preocupação quanto ao número de freguesias também se sobrepôs à questão da sua dimensão, uma vez que, como se viu, a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias não foi eficaz em reduzir significativamente o número de freguesias nos municípios com mais freguesias, ou em aproximar da média nacional a dimensão média destas freguesias, em termos de população e área (cf. IV.1). Nestes municípios não existe justificação aparente para que o número de freguesias continue a ser tão elevado. Trata-se de municípios essencialmente urbanos, com contiguidade de povoamento, o que revela a inadequação do critério de agregação, demasiado genérico, adotado no artigo 6.º da Lei n.º 22/2012 (cf. IV.1.1.), confirmando as críticas apontadas por Keating (1995), quando se tende a desconsiderar a identidade local e as características intrínsecas diferenciadas de cada território.

No que diz respeito às competências, se considerarmos apenas a delimitação legal das competências próprias das freguesias, existem bastantes semelhanças entre um caso e outro, o que evidencia a influência do modelo de competências das freguesias de Lisboa (cf. IV.2.3. e anexo I). As freguesias portuguesas passam a assumir o licenciamento de algumas atividades anteriormente licenciadas pelas câmaras, assim como a gestão e manutenção de alguns equipamentos públicos, embora, neste caso, fosse frequente as freguesias receberem essa competência por delegação da Câmara. Contudo, é na expressão prática da repartição de funções entre os municípios e as freguesias e na alocação dos recursos necessários ao exercício das competências que ressaltam as maiores diferenças entre Lisboa e o resto do país. Ao nível do financiamento, existe uma efetiva deslocação de verbas da Câmara Municipal de Lisboa para as freguesias, que vêm o seu financiamento global²⁸ aumentar em 272% de 2013 para 2014, enquanto nas freguesias do resto do país as transferências do Orçamento do Estado para as freguesias acaba mesmo por diminuir. Note-se que, no caso de Lisboa, as transferências financeiras da Câmara (no âmbito dos contratos de delegação de competências) já constituíam a parte mais significativa do financiamento das freguesias da cidade, ascendendo a mais do dobro das transferências do Orçamento do Estado (Quadro IV.2). Ao nível dos recursos humanos, enquanto na Reorganização Administrativa de Lisboa ficou estabelecido que todos os trabalhadores necessários ao exercício das competências transferidas transitam para os quadros da freguesia, na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias esta questão é deixada ao entendimento

²⁸ Incluindo transferências do Orçamento do Estado e transferências da Câmara Municipal no âmbito da delegação de competências.

entre município e freguesia, sendo certo, contudo, que não existe enquadramento jurídico para que as freguesias assumam esses trabalhadores (IV.3.3).

Na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, os dados da pesquisa evidenciam que as medidas incidiram acima de tudo sobre a redução da despesa e a promoção de uma gestão mais eficiente. Se quanto à redução de despesa o objetivo resulta formalmente cumprido (cf. IV 1.1. e 3.3.), fica por demonstrar que se tenha efetivamente promovido uma maior eficiência. Embora os propósitos de redução do número de freguesias fossem ambiciosos, a solução adotada acaba por preservar a situação existente e não modifica substancialmente a figura da freguesia. Pode-se mesmo falar na ocorrência de um fenómeno em que uma mudança aparentemente significativa acaba por não o ser e contribui para a manutenção da instituição nos moldes que a caracterizam (Kickert & Van der Meer, 2011), resultando numa medida que, por ser subordinada ao cumprimento de um objetivo mensurável (redução do número de entidades) formulado no âmbito de um compromisso assumido internacionalmente numa situação de particular gravidade, assume-se mais como uma política simbólica. Trata-se, também, de um fenómeno que evoca a tendência, identificada por De Vries (2000), de usar a descentralização de forma normativa, alterando a divisão de responsabilidades e de poderes como forma de resolver problemas, sem procurar as suas verdadeiras causas ou questionar os méritos substantivos das políticas existentes (II.2.2.).

Pelo contrário, na Reorganização Administrativa de Lisboa procura-se criar um modelo de freguesia que se afasta da freguesia tradicional e se aproxima do modelo de governação municipal característico das cidades europeias de grande dimensão, em linha com o que sucede na generalidade dos países europeus (II.2. e 3.). É um modelo centrado na articulação da freguesia com o Município, falando-se numa situação de cogestão da cidade pela Câmara Municipal e pelas juntas²⁹. Este princípio não invalida que a Câmara assuma um ascendente sobre as freguesias, que se manifesta na prerrogativa de manter a gestão direta de espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade ou para a execução de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade (IV.2.2.). As freguesias passam a ser como que uma extensão da governação municipal, tanto mais que o seu financiamento é assegurado por dedução das transferências previstas para o próprio Município de Lisboa.

Não se pode dizer que em qualquer dos casos se esteja, recorrendo às tipologias de mudança enunciadas na introdução, perante uma mudança abrupta e radical. Em vez disso, podemos qualificar cada reforma como um momento numa linha evolutiva lenta gradual. Contudo, enquanto a mudança introduzida pela Reorganização Administrativa do Território das Freguesias parece menor do que seria de esperar em função do choque externo que a determinou, a Reorganização Administrativa de Lisboa parece significar o atravessamento de um limiar a partir do qual pode surgir uma mudança radical, de acordo com a classificação de Pierson (2003), citado por Kickert e Van der Meer (2011), e que

²⁹ Cf. notícia do jornal *Público* de 10/03/2014, disponível em <http://goo.gl/bfvURR>.

apresenta potencial para implicar uma transformação na figura da freguesia. É, naturalmente, uma hipótese que depende da forma como se desenrolará a governação e a ação política a partir do quadro institucional e que, por isso, se encontra ainda por verificar. Mas tendo em conta a influência que se patenteia no desenho do modelo de competências adotado na Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, é justo supor que esta medida é já um resultado do cruzamento de um limiar com a Reorganização Administrativa de Lisboa.

3. A freguesia enquanto entidade administrativa: significado e perspetivas de evolução

A evolução histórica das freguesias nos dois séculos que levam enquanto entidades integradas na administração civil do Estado é feita de sucessivos avanços e recuos ao nível da autonomia decisória (sujeição das suas deliberações ao controlo do município, eleição democrática dos seus órgãos ou designação por outras entidades, ou ambas as formas), mas com alguma estabilidade quanto à amplitude das competências que lhes são atribuídas. Este núcleo de competências, conservado ao longo do tempo, integra a administração de bens do domínio público ou de utilização pública (caminhos vicinais, mercados, arruamentos públicos, cemitérios, fontes, sanitários públicos), um certo grau de participação na assistência social e a certificação de factos relativos à vida das pessoas (atestados de residência e de insuficiência económica). São funções onde se sublinha a relação de proximidade com os cidadãos que as caracteriza, e que leva a que sejam interlocutores privilegiados entre estes e os poderes públicos, desenvolvendo uma atividade de reivindicação de atuação perante as instâncias decisórias superiores dos municípios e da administração central.

As freguesias constituem, assim, uma unidade de significado para as populações antes mesmo da sua integração na administração civil do Estado, e servem de elo de ligação no relacionamento entre o poder político e os cidadãos. A estabilidade do modelo de administração autárquica paroquial e o simbolismo de que se reveste para as populações, característico da cultura do país (cf. II.3.), condiciona a introdução de mudança, como revela a resistência por parte dos atores políticos locais à implementação da reorganização territorial (IV.1 e Quadro IV.1).

É curioso notar que, tal como sucedeu em 1892 na reforma que se seguiu à profunda crise financeira do ano anterior, as freguesias foram um alvo imediato das medidas de corte na despesa pública (II.1.). Esta maior exposição à intervenção do poder central é demonstradora da fragilidade política das freguesias enquanto entidades administrativas, em comparação com os municípios, em cujo modelo são maiores as dificuldades para operar mudanças efetivas. Note-se que o novo quadro legal de competências e de financiamento das autarquias locais dedica uma especial atenção ao funcionamento das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais. Como assinala De Ceuninck *et al.* (2010), o intermunicipalismo tem sido um arranjo institucional ao qual se recorre para

assegurar a sustentabilidade técnica das autarquias de menor dimensão em países pertencentes à tradição do sul da Europa.

A fragilidade da freguesia pode revelar, também, a dificuldade em justificar a sua existência enquanto autarquia, podendo levar à deriva da instituição por negligência, e mesmo à sua exaustão (Kickert & Van der Meer, 2011). Com efeito, uma figura administrativa como a freguesia tende a perder pertinência à medida que o conjunto de competências que a caracteriza ao longo da sua história vai perdendo relevância na vida das pessoas que habitam o território administrado, ou vão sendo mais eficazmente desempenhadas pelos municípios, derrubadas que estão, pelo progresso tecnológico, muitas das barreiras comunicacionais que impediam uma presença mais próxima dos poderes públicos junto dos cidadãos. Este cenário é mais evidente nos centros urbanos de média/pequena dimensão e, em especial, em localidades que são sedes de município. Nestes contextos territoriais, uma presença mais forte do aparelho operativo municipal leva a que o município procure tendencialmente atender antes de mais aos problemas da localidade sede de concelho, o que tende a esvaziar de conteúdo a intervenção das freguesias urbanas aí existentes. Já não será assim em concelhos diametralmente opostos do ponto de vista geodemográfico, ou seja, em centros urbanos de grande dimensão, com características de capitalidade regional/nacional, ou em territórios predominantemente rurais: no primeiro caso, porque a existência de muitos habitantes constitui uma massa crítica que justifica uma presença ao nível da governação inframunicipal para que os problemas sejam devidamente atendidos; no segundo caso, porque a dispersão territorial reclama uma presença mínima dos poderes públicos junto das populações.

Em qualquer dos casos, a pertinência da figura da freguesia parece insuscetível de se desligar da governação municipal, e a sua justificação, no momento atual, parece encontrar-se sobretudo – e antes de quaisquer outras considerações sobre as competências que poderão assumir – no facto de constituírem um elemento de ligação entre a governação municipal e as comunidades, tanto mais num contexto de emergência da governação multinível, em que a questão principal não passa tanto por descentralizar ou não, mas sim por procurar formas de melhorar a capacidade e a coordenação entre atores públicos em diferentes níveis de administração de forma a aumentar a eficiência, equidade e sustentabilidade da despesa pública (Charbit, 2011).

Como demonstra a Reorganização Administrativa de Lisboa, os desafios colocados pela capitalidade, pela pressão demográfica e pela crescente complexidade e diversidade de problemas da vida contemporânea, em que a prossecução do interesse público e dos direitos dos cidadãos da forma mais equitativa e eficiente possível se depara com um complexo enquadramento político onde coexistem lógicas sistémicas igualmente complexas, como as lógicas sociais ou as de mercado num sistema capitalista (Seixas, 2013, p.263), pressionam a atividade governativa dos municípios de uma forma que justifica o desenvolvimento de soluções de governação autárquica ao nível inframunicipal. A experiência de Lisboa pode, por isso, propiciar uma reflexão sobre a governação inframunicipal, em especial nas cidades de maior dimensão. Nesse sentido, é necessário que o desenvolvimento futuro da

questão da organização territorial das freguesias permita uma abordagem *bottom up* do problema, com a participação dos atores locais envolvidos, dando espaço à diversidade de modelos organizacionais e de governação que se adequem aos contextos locais (Teles, 2014: 11), e permitindo integrar uma perspetiva de governança das cidades/comunidades locais que passe pela estruturação de espaços e processos de discussão, de participação e de coresponsabilização dos diferentes atores sociais, económicos e culturais, nas estratégias, decisões e ações a empreender (Seixas, 2013, p. 213).

Não é de crer que as freguesias, enquanto realidade administrativa reconhecível pelas populações, estejam em risco de desaparecimento, tanto mais num país onde a dimensão média dos municípios em número de habitantes e extensão do território é das maiores na Europa, e onde o território do município tende a corresponder a mais do que uma localidade, sendo frequente a existência no mesmo município de diferentes polos de atração demográfica. Com efeito, as freguesias transportam um simbolismo e uma tradição histórica que as protege, de certa forma, da extinção. Não obstante, a indefinição quanto ao papel da freguesia na governação inframunicipal acarreta o risco de deriva, atrofio e de exaustão institucional, com a redução da freguesia a um papel meramente simbólico.

No caso de Lisboa, a mudança levou a um tipo novo de freguesia que, embora preservando os caracteres tradicionais, se integra progressivamente na governação municipal mas, ao mesmo tempo, se emancipa do Município ao assumir competências que lhe pertenciam e – sobretudo – recursos próprios para as exercer, adquirindo um protagonismo social até agora pouco visto, o que tem ficado patente no desenvolvimento de várias iniciativas, mais ou menos mediáticas. Por seu lado, nas freguesias do restante território nacional o modelo institucional não parece ter sido consideravelmente afetado: o novo elenco de competências limita-se a transferir dos municípios competências eminentemente simbólicas, sem um reforço das transferências do Orçamento do Estado (que acabam mesmo por diminuir) mantenham os caracteres da freguesia muito próximos do modelo tradicional. Ainda assim, o modelo de repartição de competências entre município e freguesia, assente em contratos de delegação de competências e em acordos de execução de competências objeto de delegação legal, constitui, na nossa opinião, uma inovação com considerável potencial transformador. Trata-se de uma solução que exige uma considerável capacidade negocial dos atores envolvidos – em especial dos presidentes de junta – com vista a obterem um elenco de competências e de recursos do município que façam com que a ação da junta se destaque junto dos cidadãos, acumulando assim capital político e eleitoral. Se há um traço evolutivo comum entre ambos os processos de reforma, esse parece ser precisamente o acentuar do papel dos atores políticos na negociação da repartição de funções, muito mais do que o quadro estático resultante dos diplomas legais. Nessa medida, a ação governativa em concreto, decorrente das reformas que se desenrolará no futuro, será decisiva para determinar de forma mais consistente se a freguesia está a caminho de se transformar numa figura nova ou do atrofio institucional.

Bibliografia

- Alexandrino, José Melo (2012), “A administração local autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da *Troika*”, *Direito Regional e Local*, 18.
- Andrews, Rhys (2013), “Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales”, *Public Finance and Management*, vol. 13, n.º 2, pp. 124-141. Disponível em <http://goo.gl/ozGGbZ>.
- Charbit, C. e M. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance, No. 14*, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Charbit, C. (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>.
- Chisholm, M. (2002), “The cost of local government structural reorganization in Great Britain during the 1990s”, *Environment and Planning C – Government and Policy*, 20(2): 251-262.
- Copus, C. (2006), “British local government: A case for a new constitutional settlement, Public Policy and Administration”, 21(2), pp. 4–21.
- Cohen, Michael D., James G. March e Johan P. Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice” *Administrative Science Quarterly* 17:1–25
- De Ceuninck, Koenraad, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers & Tony Valcke (2010), “Municipal Amalgamation in the Low countries: Same Problems, Different Solutions”, *Local Government Studies*, 36, pp. 803-822. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2010.522082>
- De Vries, Michiel S. (2000), “The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries”, *European Journal of Public Research*, 38, pp. 193-224.
- Game, C. (2009), “Place shaping’s difficult if you don’t have a place”, comunicação apresentada na Conferência PSA, abril de 2009, Manchester.
- Hall, Peter A. e Rosemary C.R. Taylor (1996), “Political science and the three new institutionalisms”, *Political Studies*, 44, pp. 936–957.
- Keating, M. (1995), “Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice”, Judge, D., G. Stoker e H. Wolman (Editores) *Theories of Urban Politics*, London, Sage, pp. 179–199.
- Kickert Walter. J. M., & Frans-Bauke van der Meer (2011), “Small, Slow, and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach us?”, *International Journal of Public Administration*, 34:8, 475-485, disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2011.583768>.
- Kickert Walter. J. M. (2011), “Distinctiveness of Administrative Reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. Common characteristics of context, administrations and reforms”, *Public Administration* volume 89, 3, 2011 pp. 801–818. Disponível em <http://goo.gl/Hj2MZh>.
- Kingdon, John (1996) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, HarperCollins. (publicado originalmente em 1984).
- Kuhlmann, Sabine e Hellmut Wollmann (2011), “The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda, Local Government Studies”, 37:5, pp. 479-494 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2011.604542>.
- Mahoney, J. (2000), “Path dependency in historical sociology” *Theory and Society*, 29, 507–548.

- Mateus, Augusto, João Seixas, Nuno Vitorino, André Barbado e Rui Guerreiro (2010), *Qualidade de Vida e Governo da Cidade – Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa*, ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão. Disponível em <http://goo.gl/F3YxKz>.
- Monteiro, Nuno Gonçalo (1996), “A sociedade local e os seus protagonistas”, *História dos Municípios e do Poder Local*, Círculo de Leitores: 29-77.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European States*, Londres.
- Peters, B.G, Jon Pierre & Desmond S. King (2005), “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism” *The Journal of Politics*, volume 67, 4, pp. 1275–1300.
- Pierson, Paul (2000), “Increasing returns, path dependence, and the study of Politics”, *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Pierson, Paul (2003), “Big, slow-moving and ... invisible: Macro-social processes in the study of comparative politics”, in MAHONEY, J. & RUESCHMEIJER, D. (eds.): *Comparative historical analysis in the social sciences* (pp. 177–207), Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004), *Politics in time. History, institutions and social analysis*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Norton, A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analyses of Advanced Democracies*, Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- Oliveira, António Cândido de (2011), “Debate sobre a reforma da administração local em Portugal”, *Direito Regional e Local*, 16, outubro/dezembro.
- Oliveira, António Cândido de (2011), “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, *Direito Regional e Local*, 13, janeiro/março.
- Oliveira, António Cândido de (2013), *Direito das Autarquias Locais*, 2.^a Edição, Coimbra Editora.
- Ramos, Rui, Bernardo Vasconcelos e Sousa e Nuno Gonçalo Monteiro (2009), *História de Portugal, A Esfera dos Livros*.
- Seixas, João (2013), *A Cidade na Encruzilhada – Repensar a cidade e a sua política*, Edições Afrontamento.
- Teles, Filipe (2014), “Local Government and the bailout: Reform singularities in Portugal”, *European Urban and Regional Studies*, publicada online 27 de janeiro de 2014, disponível em <http://eur.sagepub.com/content/early/2014/01/26/0969776413517249>.
- Vetter, A. e Kersting, N. (2003), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (Opladen: LeskeþBudrich).

Documentos oficiais:

- Câmara Municipal da Amadora (2011), *Reorganização Administrativa da Amadora*, website de suporte documental ao processo de reorganização administrativa <http://ra.cm-amadora.pt/PageGen.aspx>.
- Câmara Municipal de Lisboa (2011), *Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa - Relatório da discussão pública*, abril de 2011. Disponível em: <http://goo.gl/LQRhJf>.
- Câmara Municipal de Lisboa (2011) – Gabinete de Estudos Olisiponenses, *Nova Proposta Administrativa para Lisboa*, março de 2011. Disponível em <http://goo.gl/TeuF4u>.
- Comissão Europeia (2007), *State of European Cities Report*.
- CNE – Comissão Nacional de Eleições, Mapas Oficiais das Eleições Autárquicas de 2009 e 2013, disponíveis em <http://www.cne.pt/content/eleicoes-referendos>

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CCRE-CEMR) (2012), Dexia, *Subnational Public Finance in the European Union*. Disponível em: <http://goo.gl/tvk4hk>.

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CCRE-CEMR) (2013), *Decentralisation at a crossroads – Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Disponível em: <http://goo.gl/bjzhkV>.

Direção-Geral do Território (2013), *Carta Administrativa Oficial de Portugal*. Disponível em <http://goo.gl/Ovx8zm>.

Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2011), *Documento Verde da Reforma da Administração Local*. Disponível em: <http://goo.gl/U3tfn4>.

UTRAT – Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (2011), Pareceres e propostas concretas de reorganização administrativa das freguesias situadas no território de Portugal continental. Disponível em <http://app.parlamento.pt/utrat/index.html>.

Programas eleitorais:

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009). Disponível em: <http://goo.gl/4tzOic>

Programa eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas de 2005. Disponível em: <http://goo.gl/4vyZo3>.

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011). Disponível em: <http://goo.gl/8RIWxc>.

Memorando de Entendimento:

Sucessivas versões disponíveis em <http://goo.gl/y9r0QR>.

Trabalhos legislativos:

Proposta de Lei 44/XII – Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Disponível em <http://goo.gl/CING9w>.

Projeto de Lei 120/XII – Reorganização Administrativa de Lisboa. Disponível em <http://goo.gl/LJH48w>.

Projeto de Lei 320/XII - Reorganização Administrativa do Território das Freguesias. Disponível em <http://goo.gl/TNiObv>.

Anexos

1. Competências das juntas de freguesia que já se encontravam previstas na lei, enquanto competências próprias (não houve qualquer mudança)

| Reorganização Administrativa de Lisboa (alíneas do artigo 12.º da Lei n.º 56/2012) | Competências gerais das JF do país (Normas da Lei 75/2013 equivalentes) | Correspondência com a legislação anterior |
|--|---|--|
| h) – Registo e licenciamento de canídeos e gatídeos; | Artigo 16.º, n.º 1, nn) – Proceder ao registo e ao licenciamento de canídeos e gatídeos; | Artigo 34.º, n.º 6, g) – Proceder ao registo e ao licenciamento de canídeos e gatídeos; |
| k) – Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos; | Artigo 16.º, n.º 1, bb) – Gerir e manter parques infantis públicos e equipamentos desportivos de âmbito local; | Artigo 34.º, n.º 4, b) – Gerir e manter parques infantis públicos; |
| l) – Criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; | Artigo 16.º, n.º 1, aa) – Gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos | Artigo 34.º, n.º 4, a) – Gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; |
| m) – Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais; | Artigo 16.º, n.º 4, cc) – Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários públicos; | Artigo 34.º, n.º 4, d) – Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários de acordo com o parecer prévio das entidades competentes, quando exigido por lei |

2. Novas competências próprias das juntas de freguesia

a) Competências que já podiam ser exercidas pelas juntas de freguesia, por delegação da câmara municipal

| Reorganização Administrativa de Lisboa (alíneas do artigo 12.º da Lei n.º 56/2012) | Competências gerais das juntas de freguesia do país (normas da Lei 75/2013 equivalentes) | Correspondência com a legislação anterior |
|---|--|--|
| a) – Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes; | Artigo 132.º, n.º 1, a) – Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes; | Artigo 66.º, n.º 2, c) – Gestão e conservação de jardins e outros espaços ajardinados; |
| b) – Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas; | Artigo 16.º, n.º 1, dd) – Colocar e manter as placas toponímicas; | Artigo 66.º, n.º 2 d) – Colocação e manutenção da sinalização toponímica; |
| c) – Manter e conservar pavimentos pedonais; | Artigo 16.º, n.º 1, ff) – Proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais; | Artigo 66.º, n.º 2, a) – Conservação e limpeza de valetas, bermas e caminhos; |
| d) – Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; | Artigo 132.º, n.º 1, b) – Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; | Artigo 66.º, n.º 2, a) – Conservação e limpeza de valetas, bermas e caminhos; |
| j) – Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1.º ciclo e pré -escolar, creches, jardins de infância e centros de apoio à terceira idade; | Artigo 132.º, n.º 1, e) – Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; | Artigo 66.º, n.º 2, f) – Gestão, conservação e reparação de equipamentos propriedade do município, designadamente equipamentos culturais e desportivos, escolas e estabelecimentos de educação pré-escolar, creches, jardins-de-infância, centros de apoio à terceira idade e bibliotecas; |
| q) – Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; | Artigo 132.º, n.º 1, d) – Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados; | Artigo 66.º, n.º 2, e) – Gestão, conservação, reparação e limpeza de mercados retalhistas e de levante |

b) Novas competências próprias das juntas de freguesia

| Reorganização Administrativa de Lisboa (alíneas do artigo 12.º da Lei n.º 56/2012) | Competências gerais das juntas de freguesia do país (normas equivalentes na Lei 75/2013) |
|---|--|
| e) – Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos; | Artigo 132.º, n.º 1, c) – Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão; |
| f) – Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical; | Artigo 16.º, n.º 1, ee) – Conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais; |
| g) – Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo, licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de atividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respetivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal; | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Artigo 16.º, n.º 3 ▪ Artigo 132.º, n.º 2, als. a), b), c) e d) <p>Nota: As demais freguesias do país têm competências para o licenciamento da atividade de guarda-noturno, realização de acampamentos ocasionais e de realização de fogueiras e queimadas. As freguesias de Lisboa não dispõem destas competências.</p> |
| n) – Promover e executar projetos de intervenção comunitária, nomeadamente nas áreas da ação social, da cultura, da educação e do desporto, em especial em bairros de intervenção prioritária; | Artigo 16.º, n.º 1, t) Promover e executar projetos de intervenção comunitária nas áreas da ação social, cultura e desporto; |
| o) – Participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de ação social no âmbito da freguesia; | Artigo 16.º, n.º 1, u) Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social; |

Anexo II - Configuração institucional do governo das cidades nos países europeus

| | Cidades com estatuto especial | Nível de administração supra cidadão (município corresponde ao território envolvente da cidade) | Agrupamentos de municípios | Nível de administração cidadão (município corresponde ao território da cidade) | Nível de vizinhança |
|-----------------|---|---|---|--|--|
| Áustria | Viena (Cidade com estatuto especial + <i>Land</i>) | <i>Statutarstadt</i> (Cidade com estatuto especial) | | <i>Gemeinde</i> (cidades de pequena dimensão / vilas) | |
| Bélgica | Bruxelas (região com 19 comunas) | | | <i>Commune / Gemente</i> | Distritos (apenas em Antuérpia) |
| Bulgária | | <i>Obshtina</i> | | | Distritos nas 3 maiores cidades |
| Chipre | | Município | | | |
| República Checa | Praga (região e município) | <i>Obec</i> (inclui cidades com estatuto especial) | | | Distritos municipais em cidades com estatuto especial |
| Alemanha | Berlim, Hamburgo e Bremen (Cidades-estado) | <i>Kreisfreie Stadt</i> (cidade com estatuto de condado) | | <i>Gemeinde</i> (cidades de pequena dimensão / vilas) | <i>Bezirke</i> (distritos) em Berlim e Hamburgo |
| Dinamarca | | | | <i>Kommun</i> | |
| Estónia | | | | <i>Linn</i> (município urbano) | Distritos em municípios de grande dimensão |
| Grécia | | | | <i>Dimos</i> (município urbano) | Distritos em municípios de grande dimensão |
| Espanha | Madrid, Barcelona (estatuto metropolitano) | | | <i>Município</i> | Distritos em municípios de grande dimensão |
| Finlândia | | <i>Kunta</i> (município) | | | |
| França | Paris (simultaneamente município e <i>département</i>) | | <i>Communauté d'agglomération; Communauté urbaine</i> | <i>Commune</i> | <i>Arrondissement</i> em Paris, Lyon e Marselha |
| Hungria | Budapeste (município correspondendo ao território da cidade e 23 outros municípios) | <i>Megyei jogu város</i> (cidade com estatuto de condado) | | Município (cidades de menor dimensão e vilas) | Distritos em cidades com estatuto de condado |
| Irlanda | | <i>City councils</i> | | <i>Town concils</i> (cidades de menor dimensão e vilas) | |
| Itália | | | | <i>Commune</i> | |
| Lituânia | | | | <i>Savivaldyb</i> (município) | |
| Luxemburgo | | <i>Commune</i> | | | |
| Letónia | | <i>Lielpilseta</i> (cidade) | | Município (cidades de menor dimensão e vilas) | |
| Malta | | Autoridades locais | | | |
| Holanda | | | | <i>Gemeente</i> | <i>Deelgemeente / Stadsdelen</i> em Amsterdão e Roterdão |
| Polónia | Varsóvia | <i>Powiaty grodzki</i> (<i>powiat</i> urbano) | | <i>Gmina</i> (cidades de pequena dimensão e vilas) | |
| Portugal | | Concelho / Município | Área Metropolitana; Comunidade Urbana | | Freguesia |
| Roménia | Bucareste (Município com estatuto de condado) | | | <i>Municipiu</i> (municípios de grande dimensão) | |
| Suécia | | | | <i>Kommun</i> | |
| Eslovénia | | <i>Obcina</i> (municípios urbanos) | | | |
| Eslováquia | | <i>Obec</i> (município) | | | Distritos e secções (Bratislava, Kosice) |
| Reino Unido | Grande Londres (região com <i>mayor</i> eleito e assembleia) | Autoridades urbanas unitárias | 6 autoridades de área metropolitana | Cidades com estatuto de <i>District Council</i> | |

Fonte: *State of European Cities Report, 2007*