



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Nova Organização Político-Administrativa das freguesias: estudo de caso de Santa Maria Maior em Lisboa

Marco André Lourenço Matroca

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Maria Antónia Pires de Almeida, Investigadora,
CIES, ISCTE

Setembro, 2020

A Nova Organização Político-Administrativa das freguesias: estudo de caso de Santa Maria Maior em Lisboa

Marco André Lourenço Matroca

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:

Professora Doutora Maria Antónia Pires de Almeida, Investigadora
CIES, ISCTE

Setembro, 2020

Resumo

A organização das freguesias em Portugal sofreu alterações de fundo com a implementação de duas reformas administrativas entradas em vigor com a aprovação da Lei nº 22/2012 de 31 de maio e da Lei nº 56/2012 de 8 de novembro. Falamos, na primeira, da *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias* e na segunda, da *Reorganização Administrativa de Lisboa*. Enquanto que no caso de Lisboa a iniciativa partiu do município, de maioria PS e presidido por António Costa, a nível nacional o impulso da mudança partiu do XIX Governo Constitucional de coligação PSD/CDS-PP, com o Primeiro Ministro Passos Coelho, por influência das alterações previstas para o poder local no âmbito do Memorando de Entendimento acordado com a Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional. Em ambos os modelos o número de freguesias foi reduzido e a divisão de competências entre estas e os municípios foi redesenhada.

Passados oito anos, propomos como objetivo de estudo a análise do *contexto da reforma administrativa através do estudo de caso da freguesia de Santa Maria Maior em Lisboa*. Por conseguinte, ouvimos alguns cidadãos e o próprio Presidente da Junta, no âmbito do novo quadro legal de competências.

A presente investigação visa contribuir para um conhecimento mais aprofundado da reforma administrativa a partir de um caso concreto: a freguesia de Santa Maria Maior, em Lisboa, no âmbito de uma reforma antecipada, pensada e enquadrada num determinado contexto, atendendo às sensibilidades e identidade do território.

Palavras-chave: autarquias locais; descentralização; freguesias; município; reforma administrativa; território.

Abstract

The organization of civil parishes in Portugal has recently been through significant changes with the implementation of two administrative reforms made effective by Law n. 22/2012, May 31st, and Law n. 56/2012, November 8th.

The first one refers to the *Administrative Reorganization of the Civil Parishes Territory*, and the second one to the *Administrative Reorganization of Lisbon*. While in the case of Lisbon the initiative came from the City Council, with a Socialist Party majority and António Costa as mayor, at national level the impulse for change came from the 19th Constitutional Government, with a coalition of the Social Democratic Party and the centre wing Popular Party, with Prime Minister Passos Coelho. The drive for change came from what the Memorandum of Understanding agreed upon with the European Commission, European Central Bank and the International Monetary Fund established for Local Government. In both models of territorial organization, the number of civil parishes was reduced, and some municipalities' and parishes' competences were redesigned.

After eight years, we propose as a study objective an analysis of the context of the administrative reform through the case study of the parish of Santa Maria Maior in Lisbon. Therefore, we heard some citizens and the President of the Parish himself within the scope of the new legal framework of competences.

The present investigation aims to contribute to a deeper knowledge of the administrative reform based on a specific case: the parish of Santa Maria Maior, in Lisbon, within the scope of an early reform, designed and framed within a certain territorial context, considering the sensitivities and the identity of the territory in question.

Keywords: local government; decentralization; civil parishes; municipalities; administrative reform; territory.

ÍNDICE

<i>Resumo</i>	<i>I</i>
<i>Abstract</i>	<i>II</i>
<i>ÍNDICE</i>	<i>III</i>
<i>Lista de Abreviaturas</i>	<i>IV</i>
<i>Introdução</i>	<i>1</i>
<i>I. Estado da arte</i>	<i>4</i>
<i>II. Autarquias e Reforma Administrativa</i>	<i>6</i>
<i>III. Termos comparativos entre a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias e o caso de Lisboa</i>	<i>15</i>
<i>IV. Opções metodológicas</i>	<i>18</i>
<i>V. Recolha de Dados</i>	<i>20</i>
1. Pros e contras na perspetiva dos eleitores	20
2. A perspetiva do Presidente da Junta de Freguesia	23
<i>VI. Análise e discussão de dados: os resultados obtidos no estudo de caso</i>	<i>26</i>
<i>Conclusão</i>	<i>33</i>
<i>Bibliografia</i>	<i>39</i>
<i>Anexos</i>	<i>43</i>
Particularidades da reforma na freguesia de Santa Maria Maior, em Lisboa	43

Lista de Abreviaturas

AM – Assembleia Municipal

ANAFRE - Associação Nacional de Freguesias

AR – Assembleia da República

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

CDS /Partido Popular - Centro Democrático Social

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CRP – Constituição da República Portuguesa

UE – União Europeia

FMI – Fundo Monetário Internacional

OE – Orçamento do Estado

PCP – Partido Comunista Português

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

UTRAT - Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

Introdução

No presente estudo propomo-nos analisar o *contexto da reforma administrativa através do estudo de caso da freguesia de Santa Maria Maior em Lisboa*. Com efeito, questionamos: “quais os efeitos da reforma administrativa ao nível da reorganização do poder político-administrativo na Junta de Freguesia de Santa Maria Maior?”

Em bom rigor, as competências ao nível do poder local têm vindo a sofrer grandes transformações não só em Portugal, mas um pouco por toda a Europa. Por exemplo, logo após a 2.^a Guerra Mundial foram notórias as agregações territoriais na Europa e América do Norte, ainda que tivessem já ocorrido alguns *ensaios* de sucesso, como foi o caso da união de municípios que teve lugar em Filadélfia, em 1844, através do “Consolidation Act”, cujo objetivo era a criação de uma força policial que abrangesse todo o território no sentido de pôr termo às tensões que aumentavam entre diversas comunidades (Sancton, 2000; Duarte, 2016).

Foi essencialmente na segunda metade do séc. XX que as agregações de municípios se desenvolveram por via de um novo modelo de Estado Social (Tavares & Rodrigues, 2015; Duarte, 2016). Registou-se em muitos países da Europa uma transmissão para o poder local de várias funções sociais do Estado, entre elas, na área dos cuidados de saúde, do associativismo e voluntariado e na educação. Foram concedidas novas atribuições aos municípios no apoio ao ensino básico e pré-escolar e no auxílio à terceira idade, nomeadamente através da construção de lares. Estavam lançadas as bases dos novos modelos de gestão autárquica, mais rigorosos e equilibrados, com aumentos de escala da governação local, por forma a que estes órgãos estivessem dotados de maiores capacidades técnicas e financeiras no sentido de prestarem um serviço público mais eficaz (Heinelt & Hlepas, 2006; Blom-Hansen, 2010; Slack & Bird, 2013).

A gestão de políticas públicas tem revelado um carácter bastante exigente, envolvendo escolhas e, por isso, Sousa (2013), Alexandrino (2014), Teles (2014), Tavares (2015) e Duarte (2016) têm defendido que as funções do Estado devem estar redistribuídas por vários pilares da governação, assumindo a descentralização de competências um papel fundamental.

Também no caso português, as competências do poder local têm conhecido avanços significativos através de políticas de proximidade, gerando eficiências notáveis por comparação ao período do Estado Novo, durante o qual os municípios careciam de

qualquer autonomia. A sua gestão assentava num sistema de total dependência face ao Poder Central, pelo que, uma das principais prioridades dos governos democráticos em Portugal incidiu na democratização do poder local, com independência política e económica para colmatar carências básicas das populações, promover a coesão territorial e combater a desertificação do interior com a atribuição de novas competências para as autarquias (Tavares, 2015).

Ora, a reforma da reorganização territorial que incidiu na agregação de freguesias preconizada pelo XIX Governo Constitucional, em 2012, apesar de ter sido impulsionada no âmbito de um programa de assistência financeira internacional, marcou a história do poder local no nosso país desde logo pela redução do número de freguesias. Este desígnio foi de encontro ao que tem vindo a ocorrer no plano internacional a partir dos anos 1980 (Blom-Hansen, 2010; Kuhlmann & Wollmann, 2011; Duarte, 2016). O ponto de partida foi o *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, que pressuponha um debate acerca da nova realidade territorial, com a criação de novas freguesias agregadas, de maiores dimensões. (Duarte, 2016).

No contexto legislativo da reforma, implementada segundo os parâmetros da aplicação da Lei nº 22/2012 de 30 de maio, surge o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica na perspetiva da obrigatoriedade de agregação, sem prejuízo do direito de pronúncia concedido às AM. Seguidamente a Lei nº 11-A/2013 de 28 de janeiro, colocou em prática o regime estatuído no diploma anterior, concretizando a reorganização administrativa em Portugal Continental que resultou na diminuição do número de freguesias em 27,4%. Assistiu-se a um elevado grau de contestação com recursos administrativos hierárquicos para o STA, tendo o mesmo indeferido esses recursos com o argumento de que estávamos perante “um ato de natureza política e administrativa” (Alexandrino, 2014, Duarte, 2016).

Em Portugal, a transformação em curso ocorreu apenas a nível submunicipal, tal como em Inglaterra e não à escala municipal como aconteceu na maioria dos países europeus (Duarte, 2016). Deste modo, o estudo do processo da reorganização territorial deve incidir sobre as suas consequências nos governos locais, enfim na vida dos cidadãos. Pretendemos saber se, neste âmbito, os cidadãos foram prejudicados ou beneficiados pelas políticas públicas levadas a cabo pelos distintos atores políticos (Poel, 2000).

Neste contexto, indagamos se a organização político-administrativa trouxe melhor representatividade, no contexto dos seus efeitos enquanto novas práticas políticas determinadas pelos autarcas. Por outro lado, pretendemos contribuir para uma análise, em termos de resultados, entre uma reforma desenhada com base numa fórmula aplicada a todo o território nacional e uma reforma enquadrada num determinado contexto territorial, atendendo às sensibilidades locais.

Para isso é necessário colocar em evidência os impactos da agregação de freguesias na ótica da qualidade dos serviços prestados a nível local. Para tal, recolhemos a opinião de um autarca envolvido nesse processo e dos eleitores de uma “nova” freguesia. Questionámos o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior, em Lisboa, e os munícipes, objeto de agregação, com a finalidade de aferir o grau de satisfação dos mesmos perante o novo modelo de organização.

I. Estado da arte

Em qualquer trabalho científico é necessário fazer um balanço e colocar em evidência um traçado que desvende e examine conhecimentos já explorados, apontando os vários enfoques, os temas pesquisados e possíveis lacunas descobertas. Como disseram Romanowski & Ens (2006), o estado da arte pode ser encarado como o “ (...) desafio de mapear e discutir (...) produção académica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder aos aspetos e dimensões que vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares.”

Por conseguinte, no que concerne à Reorganização Administrativa do Território das Freguesias em Portugal, podemos apontar alguns exemplos de estudos abordados acerca do tema. Desde logo, a dissertação de mestrado apresentada por Duarte (2016) na Universidade de Aveiro foca-se nos impactos da reforma, tendo para isso analisado os resultados de um questionário que dirigiu aos munícipes daquela região. Contrariamente ao nosso estudo, foi centrado nos “efeitos da pronúncia favorável das AM sobre as perspetivas que os cidadãos têm relativamente aos impactos da agregação de freguesias na governação autárquica.” O autor constatou que estas alterações conduziram a uma desproporcionalidade de habitantes nas diferentes freguesias, gerando um universo populacional superior a alguns municípios daquela região. Daí a conclusão que esta reforma foi desenhada a “régua e esquadro”, sem estudos prévios, “sem visão e sem a devida fundamentação” da maior parte das entidades condutoras do processo. Por outro lado, há um equilíbrio entre o número de residentes nos concelhos que consideram que “o processo deveria ser revertido e os que consideram que se deveria manter” e que o nível de desinformação é generalizado, independentemente do conteúdo dos referidos pareceres emitidos pelas AM. Em suma revela que a reforma não surtiu grandes efeitos na melhoria do sistema de “governo local”, nem na qualidade dos serviços prestados pelas freguesias.

Já a dissertação de mestrado realizada por Monteiro (2015) e apresentada na Universidade do Minho teve como objetivo central, entender se o processo de Reorganização do Território teve influência nos resultados eleitorais e “até que ponto a pronúncia do novo mapa autárquico por parte das AM teve influência nesses mesmos resultados”. Uma das conclusões do autor foi a de que “a apresentação de proposta de um novo mapa autárquico não trouxe ganhos ao partido maioritário no Executivo de Guimarães” (Monteiro, 2015). Ficou ainda demonstrado neste estudo que, no município

de Braga a residência do candidato às eleições de uma União de Freguesias não teve influência nos índices de participação eleitoral, ao contrário do sucedido em Guimarães (Monteiro, 2015).

Por outro lado, dentro do mesmo tema, a dissertação de Gato (2014) comparou a reforma administrativa de Lisboa e o restante território nacional. Uma das ideias a reter vai no sentido da “obrigatoriedade” de enquadrar as freguesias num dos níveis da governação municipal. Após a reforma de 2012, estas puderam transformar-se num elo de ligação entre o poder local e as comunidades, melhorando a necessidade de coordenação entre os diversos agentes políticos. A reorganização administrativa de Lisboa disso é exemplo, uma vez que “justifica o desenvolvimento de soluções de governação autárquica ao nível inframunicipal.” Dessa forma, as freguesias têm conseguido responder às necessidades dos cidadãos através de recursos próprios, “adquirindo um protagonismo social, até agora pouco visto”. Ao contrário, no restante território nacional, as novas competências das Juntas não foram além de transferências meramente simbólicas e sem o acompanhamento de receitas por parte do OE. Enfim, como disse Gato (2014) tudo se resume à “capacidade negocial dos atores envolvidos”.

II. Autarquias e Reforma Administrativa

Tal como resulta da Lei Fundamental Portuguesa, isto é, da Constituição da República Portuguesa no título dedicado à Organização do Poder Político, “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, sendo caracterizadas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (artigo 235º CRP).

Em Portugal, autarquias locais são sobretudo as freguesias e os municípios, pessoas coletivas de população e território que zelam, dentro da sua jurisdição administrativa, pelo desenvolvimento e concretização de interesses comuns através de órgãos representativos do povo (Amaral, 2010). Desta forma, podemos entender a função de representatividade na medida em que os eleitores elegem os representantes mediante expectativas adquiridas de satisfação das suas necessidades e de cumprimento dos respetivos programas eleitorais (Martins, 2001). Infelizmente são poucos os eleitores que conhecem os programas dos partidos em que votam.

Na ótica da democracia representativa nas autarquias, o fator de responsabilização dos seus agentes poderá estar mais vincado na medida em que se concede aos cidadãos o direito de participar nas decisões que diretamente lhes digam respeito (Monteiro, 2015).

No âmbito do aprofundamento da democracia participativa, previsto no artigo 2º da CRP na qual os cidadãos devem tomar parte na vida política de forma direta ou por representação (Freire, 2015), o poder local deve assegurar a coesão territorial e a coordenação eficiente dos serviços públicos de acordo com as características do meio envolvente por forma a dotar todos os setores de uma capacidade de resposta adequada face às necessidades das populações. Essas necessidades podem passar pela eficiência do ordenamento do território, melhoria da mobilidade e acessibilidades, saneamento básico, desenvolvimento socioeconómico, ambiente, saúde, educação e cultura. “A legitimidade democrática das autarquias locais permite-lhes optar por soluções que órgãos desconcentrados da Administração Central não poderiam optar” (Martins, 2001). Daí que as autarquias têm subjacentes as seguintes características: território; população; interesses comuns e órgãos representativos, de acordo com o critério da divisão administrativa, estabelecido no nº 4 do artigo 236º da CRP (Sá, 2000; Monteiro, 2015).

Um dos pilares da democracia participativa nas autarquias locais é a descentralização de competências com os respetivos reforços orçamentais do poder central. Assim, será

legítima a expectativa de que quanto maior for o poder reivindicativo junto dos governos nacionais, maior será a aproximação das populações com os atores políticos municipais (Bilhim, 2004).

Se quisermos enquadrar as freguesias ao nível submunicipal, podemos dizer que a junta é o órgão executivo colegial da freguesia que executa as tarefas a que se propôs de acordo com as necessidades sentidas pelos seus residentes, tal como resulta do artigo 246º da CRP. Os municípios possuem orçamento próprio e autonomia administrativa e financeira que lhe foi concedida pela CRP de 1976; cobram taxas e impostos e têm um executivo eleito e fiscalizado pela AM. As juntas não têm essas competências, mas algumas são-lhes delegadas pelos municípios (Almeida, 2016).

A freguesia é a menor divisão político-administrativa e pode ser caracterizada como a “frente avançada que *territorializa* com êxito muitas das políticas públicas em vários domínios. É a primeira das instituições a que os cidadãos *batem à porta* em caso de necessidade” (Ralha, 2018). Mesmo com uma função de maior proximidade com os cidadãos as freguesias assumem um papel secundário no quadro do poder local, uma vez que possuem um leque de atribuições bem mais reduzido que os municípios em áreas como o ordenamento do território, proteção civil, abastecimento de água, ambiente, cuidados de saúde, entre outros, em virtude dos escassos meios financeiros, técnicos e de recursos humanos (Alexandrino, 2016, Tavares & Rodrigues, 2015).

Em suma, as freguesias são consideradas autarquias locais segundo preceitos constitucionais; fazem parte integrante da organização do Estado e representam os interesses da comunidade por via do exercício do poder atribuído pelos seus habitantes através do voto e não têm deveres legais de subordinação ao município (Duarte, 2016).

Por outro lado, os municípios enquanto autarquias locais distinguem-se das freguesias não só em termos de número (em menor grau), recursos financeiros (mais avultados) e atribuições de competências, mas também pelos seus destinatários, isto é, as medidas por si tomadas afetam os residentes de todo concelho, visto que a área de influência do município absorve a das freguesias. Assim, o município pode ser definido como “pessoa coletiva territorial de âmbito municipal dotada de órgãos representativos, que visa a prossecução dos interesses próprios das populações concelhias” (Neves, 2004).

Ora, o poder local foi sempre considerado um princípio basilar num modelo de democracia liberal-constitucional como o nosso, uma vez que os munícipes encaram esta

estrutura de poder como a que está mais próxima da resolução das suas necessidades (Oliveira, 1996).

Ainda sob o reinado de D. Dinis, o mapa administrativo português estava dividido em comarcas, onde existia uma estrutura já denominada “câmara municipal”, na qual havia lugar a “um conjunto de vereadores, eleitos por um colégio eleitoral local bastante restrito” (Monteiro, 2015). Em termos de autonomia, este órgão era bastante frágil e ainda que os seus elementos fossem eleitos pelo referido colégio local, as suas decisões e poder de representação eram atribuídos a altos funcionários da coroa (Oliveira, 1996).

Até ao liberalismo (1826) as designações de *freguesia* e *paróquia* tinham o mesmo significado, uma vez que a esfera civil da administração estava integrada na estrutura eclesiástica. Daí que o termo *freguês* fosse utilizado na identificação dos paroquianos. Foi através da reforma administrativa de 1835 que a estrutura civil se separou da estrutura eclesiástica da junta da paróquia e apenas com a Lei nº 621, de 23 de junho de 1916, o termo “paróquia civil” deu lugar à terminologia de *freguesia* (Ribeiro, 2007), tendo-se celebrado em 2016 os cem anos desta designação (Montalvo, 2003).

O Decreto de 6 de novembro de 1836¹, através do Código Administrativo de Passos Manuel delineou que: “o território continental do reino de Portugal e Algarves fica dividido nos dezassete distritos administrativos atualmente existentes, compostos de 351 concelhos, designados nos mapas respetivos que fazem parte do presente decreto”. Tal significou um efeito descentralizador e uma diminuição de 821 para 351 concelhos, tendo-se mantido o número de distritos (Oliveira, 1996). Contudo, no final do século XIX houve a registar nova extinção de municípios aquando da implantação da República. Havia a perceção de que estes teriam de conter dimensões consideráveis de forma a atingirem satisfatórios níveis de autonomia (Oliveira, 2013).

Em termos de modelos estruturais as autarquias podem assumir uma de duas vertentes: centralizadora ou descentralizadora. No primeiro caso, o poder é emanado apenas por um único centro de decisões que chama a si todas as competências como acontecia, por exemplo, durante o período do Estado Novo. Na vertente descentralizadora há uma efetiva delegação de poderes entre hierarquias de governo, tal como passou a acontecer no pós-25 de Abril com a criação de Comissões Administrativas até à realização das primeiras eleições autárquicas livres, em 12 de dezembro de 1976 (Marques &

¹ Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1814.pdf>

Moreira, 2012). Os objetivos dos sucessivos Programas de Governo desde 1974 visavam a preparação de grandes reformas para a democratização do poder local, com novas competências, mais recursos e independência dos municípios (Duarte & Sousa, 2015).

Tendo ocorrido níveis de progresso significativos, outras necessidades básicas surgiram. Nomeadamente carências sociais, educativas, culturais e económicas, pelo que houve transferências de recursos das autarquias para as IPSS² através, por exemplo, da construção de lares e de creches. Com efeito, as autarquias aumentaram o seu quadro de pessoal embora nem sempre com a massa crítica desejável. Em muitos casos têm vindo a funcionar como *agências de clientelas partidárias* ou como *patrões* de familiares e amigos dos autarcas. Ainda assim, não generalizando, houve muitas que se dotaram de quadros legais com base no mérito e na competência, preparando-se para as novas e constantes exigências. Contudo, a evolução positiva do poder local em Portugal não teria ocorrido sem a adesão de Portugal à então CEE³ em 1986 (Ralha, 2018).

Dada a visão da importância que o poder local passou a assumir após 1974, o legislador constituinte estabeleceu o Título VIII (artigos 235º e ss.) da CRP dedicado ao poder local, dotado de órgãos próprios.

Todavia, face ao propósito da discussão que se gerou acerca da legitimidade de iniciativa legislativa no que toca à realização da reforma administrativa do território, o artigo nº 164º alínea n) da CRP⁴ passou a assumir especial importância. Segundo o Acórdão nº 01063/13 de 20.02.2014 do STA⁵, a “atual redação deste preceito resultou da Revisão Constitucional de 1997 (operada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro). Na redação anterior, o preceito correspondente do artigo 167.º, n.º 1, alínea n), reservava apenas à AR a competência para definir o «regime de criação, extinção e modificação territorial de autarquias locais» [norma idêntica já constava do artigo 167.º, alínea j) do preceito aditado pela Revisão Constitucional de 1982].

Como assinalaram Gomes Canotilho e Vital Moreira (1993), o que na versão anterior à revisão de 1997 estava exclusivamente reservado à AR era o regime que havia de

² Instituições Particulares de Segurança Social

³ Comunidade Económica Europeia

⁴ “É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: criação, extinção e modificação de autarquias locais e respetivo regime, sem prejuízo dos poderes das regiões autónomas.”

⁵ Disponível em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/853fe38eebaf457680257c91005562d0?OpenDocument&ExpandSection=1>

disciplinar a criação, extinção ou modificação territorial das autarquias locais, e não estes mesmos atos. A criação concreta, bem como a extinção ou modificação poderiam depois, na base dessa lei, ser efetuadas por outro ato legislativo da própria AR, do Governo ou das Assembleias Legislativas das regiões autónomas, conforme os casos.

Com a Revisão de 1997, o legislador constituinte estendeu a reserva de competência absoluta da AR à criação concreta, assim como à extinção ou modificação de autarquias locais. Desse modo, esta competência passou a ficar vedada ao Governo. Salvaguardou-se, no entanto, os poderes das regiões autónomas sobre a matéria, para os efeitos do disposto no artigo 227.º, n.º 1, alínea l), que confere a estas entidades o poder de “criar e extinguir autarquias locais, bem como modificar a respetiva área, nos termos da lei”.

Foi através do chamado *Livro Verde para a Reforma da Administração Local*⁶ que o Governo lançou, em finais de 2011, o documento que veio dar origem à Proposta de Lei nº 44/XII⁷, surgindo assim o debate sobre a reorganização administrativa. Neste documento, as Autarquias Locais eram consideradas como “um veículo de políticas para a descentralização e o desenvolvimento económico e social das populações”, onde se expressava a vontade de realizar “uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política (...)”. Delineou-se obter até ao final do primeiro semestre de 2012 as bases e o suporte legislativo dessas reformas com quatro eixos principais de atuação: Eixo 1 – Sector Empresarial Local (SEL); Eixo 2 – Organização do Território; Eixo 3 – Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento; Eixo 4 – Democracia Local.

A proposta da Presidência do Conselho de Ministros foi aprovada em 03.02 2012, dando origem à Lei nº 22/2012 de 30 de maio⁸, aprovada na generalidade pela maioria PSD-CDS, em 02 de março na AR. Este diploma instituiu formalmente o “Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial e Autárquica” tendo colocado em prática os respetivos termos de participação das autarquias no processo de mudança. Posteriormente, a Lei nº 11-A/2013 de 28 de janeiro veio especificar as freguesias objeto de agregação e dar cumprimento à obrigação de reorganização administrativa, estabelecida através dos parâmetros da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio. Este diploma teve

⁶ Disponível em: http://www.apgeo.pt/files/docs/Newsletter/doc_verde_ref_adm_local.pdf.

⁷ Disponível em:

<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a4c33526c6548527663793977634777304e43315953556b755a47396a&fich=ppl44-XII.doc&Inline=true>

⁸ Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/177812>

como finalidades o desenvolvimento e melhoria da prestação dos serviços de proximidade e a concretização de economias de escala, de eficiência e de massa crítica nas autarquias locais. Foi considerado como a súmula do debate nacional acerca dos novos desafios previstos no *Documento Verde*. Por conseguinte, o território das freguesias foi estabelecido por agregação ou por alteração de limites territoriais, consoante os critérios previstos na referida lei, tais como a densidade populacional por contraponto ao número de habitantes em cada município do país (Monteiro, 2015).

A união de freguesias pressupunha a manutenção da identidade do território a nível histórico, cultural e social tal como a alteração das funções administrativas e políticas no sentido de as tornar numa única entidade territorialmente mais alargada. Foi atribuído um *prmio* aos municípios que aceitassem os parâmetros do governo, isto é, o direito de propor uma redução do número de freguesia até 20% inferior ao número global de freguesias a reduzir, procurando incentivar a pronúncia das AM a favor da agregação. Assim, foram aumentados os benefícios financeiros das Juntas cuja AM emitiu parecer favorável, pelo que a freguesia ora criada por agregação seria aumentada em 15% de transferências até ao final do mandato seguinte. Contudo, essa majoração orçamental foi retirada no presente mandato autárquico, o que originou perdas de receita nessas freguesias (Monteiro, 2015). Ainda assim, neste âmbito podemos questionar, até que ponto as AM de todo o país, exceto a de Lisboa⁹, tinham legitimidade política para deliberar acerca de uma matéria imposta pelo Governo e como tal não constava dos programas eleitorais das várias forças políticas. De todo o modo, não havendo iniciativa de apresentação de propostas por parte das AM, a UTRAT atuou, elaborando um projeto de agregação dessas freguesias e apresentando-o posteriormente às próprias AM. Com um papel essencialmente técnico, a UTRAT deu prioridade às decisões de pronúncia, respeitando a vontade dos órgãos locais, dentro dos limites da agregação. Contra o processo em curso argumentou-se que o mesmo apenas se baseou em dados puramente estatísticos, ignorando especificidades e identidades locais. Mais se disse que não teve caráter genuíno e participado, tratando-se de uma mera imposição governamental, levando  resignação de muitos autarcas, sendo que outros alimentaram a esperança numa futura reversão do processo (Domingues *et al*, 2018). Note-se que já a Lei n 8/93 de 5 de março tinha estabelecido que a criação de freguesias devia ter em conta vários fatores,

⁹ Nas eleições autárquicas de Lisboa (intercalares), em 2007, tal desígnio já fora assumido pelo partido vencedor (PS). Notícia RTP, disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/reforma-administrativa-de-lisboa-e-prioridade-de-antonio-costa_a292293

como a vontade das populações e as especificidades locais (Bilhim, 2004). Por outro lado, a mudança de paradigma segundo argumentos económico-financeiros tem levado à desertificação do território por via da sobreposição de competências e da excessiva fragmentação territorial (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2011).

Relativamente às atribuições de competências dos municípios, passou a vigorar a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro que “estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico”.

Por outro lado, no que toca às formas de organização do território, as democracias modernas inserem-se essencialmente em regimes liberais na ótica do liberalismo político e representativo, isto é, o povo soberano delega essa tarefa em representantes democraticamente eleitos. De todo o modo, a génese da organização administrativa reside na diferença entre os conceitos de “democracia direta” e “democracia representativa”. A título de exemplo, na cidade estado de Atenas, na Antiguidade Clássica, no século V. a.C., estávamos perante uma democracia direta. Tratava-se de um território de pequena dimensão onde uma grande parte da população estava excluída da cidadania, desde logo as mulheres (Freire, 2015).

Com efeito, no plano da democracia representativa “o governo é exercido pelos representantes do povo, escolhidos em condições de liberdade e de igualdade de oportunidades, e em princípio de acordo com as preferências populares” (Dahl, 1973).

Ainda assim, nas “democracias representativas” como a nossa há traços de “democracias diretas” como é o caso dos mecanismos jurídico-constitucionais do referendo, da iniciativa legislativa popular, da perda de mandatos, dos júris de cidadãos e da existência de orçamentos participativos. Com efeito, não colocam em causa os fundamentos da democracia representativa, já que o voto continua a ser a maior expressão dos cidadãos no governo da sua cidade, enfim, na política. A aspiração por uma “democracia razoavelmente representativa” deve conter as seguintes garantias constitucionais: “representantes eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes alternativas de informação; liberdade de associação e cidadania inclusiva” (Dahl, 1973).

A legitimidade das decisões ocorre por via da eleição e a conversão dos votos em mandatos pelo “método de Hont”, em que o número de mandatos é proporcional ao número de eleitores inscritos num determinado núcleo. Ao nível do poder local, salientamos a inerência do cargo de Presidente de Junta com assento na respetiva AM, para além da eleição dos deputados municipais por sufrágio universal e direto. Ainda assim, o número dos Presidentes de Junta por inerência é sempre inferior aos restantes em, pelo menos, um elemento (Freire & Lisi, 2015).

Estes atos eleitorais seguem a mesma componente das eleições legislativas relativamente à capacidade eleitoral passiva. Já no que respeita à capacidade eleitoral ativa, por via do princípio constitucional do sufrágio universal, direto e secreto, o sistema é restritivo, uma vez que só podem votar os eleitores inscritos em cada autarquia. Esta situação propicia uma particularidade única em toda a Europa: a de haver candidatos autárquicos que não podem votar em si mesmos por não serem residentes no município onde se submetem a sufrágio (Freire & Lisi, 2015).

Há ainda a salientar algumas alterações no funcionamento do sistema político local e nas eleições autárquicas em Portugal. Com a revisão constitucional de 1997¹⁰ através de lei ordinária,¹¹ concedeu-se a possibilidade aos *grupos de cidadãos eleitores* de concorrerem às AM e Câmaras Municipais. Ainda assim, a proposta dessas candidaturas para a AR foi chumbada. Registe-se, contudo que desde as primeiras eleições autárquicas de 1976, a esses grupos já lhes era permitido apresentarem-se a sufrágio nas Assembleias de Freguesia. Desde 2001 têm aumentado significativamente proporcionando alguma renovação dos atores políticos, mas originando várias cisões nos partidos políticos (Freire & Lisi, 2015). Em 2017 foram eleitos dezassete presidentes de câmara “independentes”¹², o que coloca ainda Portugal aquém de outros países nesta matéria (Ralha, 2018).

Outra mudança significativa no funcionamento do sistema político local foi a lei da limitação de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias.¹³ Surgiu a restrição de candidatura a um quarto mandato consecutivo por parte dos Presidentes de Câmara e de Junta. Contudo, à beira das eleições autárquicas de 2013 surgiu a dúvida acerca da extensão de tais limitações, isto é, se se aplicavam apenas na autarquia onde

¹⁰ Artigo 239º da CRP

¹¹ Lei Orgânica nº 1/2001 de 14 de agosto

¹² Fonte: <https://expresso.pt/autarquicas2017/2017-10-04-Arrufos-e-surpresas-quem-sao-os-17-independentes-que-ganharam-camaras>

¹³ Lei nº 46/2005 de 29 de agosto

foram realizados os últimos três mandatos ou em qualquer autarquia. O TC veio fixar jurisprudência na primeira hipótese (Freire & Lisi, 2015). O mesmo se diga em relação aos Presidentes de Junta cuja freguesia aumentou o seu território. Nesse sentido, o TC foi ao encontro da posição anterior, isto é, desde 2013 esses autarcas podem concorrer a mais de três mandatos por via da alteração do território e do número de eleitores.

Os 308 municípios portugueses têm uma área média de 300 km² e 34 mil habitantes, sendo a média europeia de 25 mil habitantes por município, pelo que estamos acima da média europeia em número de habitantes e em termos territoriais. Diferentemente ocorre nas freguesias. Ainda assim há no nosso país 185 municípios com menos de 20 mil habitantes, essencialmente devido a fenómenos demográficos, baixa natalidade e abandono dos territórios, sobretudo no interior. Se, a esta realidade tivermos em consideração a ausência de massa crítica nesses territórios, então o grau execução das políticas públicas tende a piorar, enfraquecendo a qualidade da democracia (Ralha, 2018).

Em Portugal, o processo de reorganização das freguesias conduziu à redução do seu número de 4260 para 3092¹⁴. Esta reforma foi alvo de bastante controvérsia devido à aplicação de critérios puramente estatísticos, tendo sido relegado para segundo plano as especificidades e identidade de cada freguesia.

¹⁴ Fonte: Resultados Oficiais das Eleições Autárquicas de 2009 e 2013. Disponíveis em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/> e em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2009/>

III. Termos comparativos entre a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias e o caso de Lisboa

O modelo de Reorganização Administrativa de Lisboa resulta de preocupações dos autarcas que remontam ao ano de 1980, altura da criação de uma Comissão Eventual para a Reorganização Administrativa, por parte da Assembleia Municipal, que tinha como objetivo a reformulação do território das freguesias. Após um longo interregno o tema voltou à agenda política no programa eleitoral do PS aquando das eleições intercalares para a CML em 2007, o qual saiu vencedor. Foi posteriormente submetido a discussão pública em 2011, tendo conhecido parâmetros distintos do modelo verificado no resto do país.

Para a determinação da elaboração do modelo de reforma a instituir, a CML promoveu a realização do estudo “Qualidade de Vida e Governo da Cidade – Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa”¹⁵, coordenado por Luísa Schmidt e Manuel Villaverde Cabral. Este estudo levou a cabo um “trabalho de auscultação, diagnóstico, análise crítica e construção de propostas”, entre março de 2009 e abril de 2010. Pressupunha um modelo de governo e de gestão da cidade numa lógica de organização inframunicipal das freguesias com alterações na sua relação com o município. As diferenças face ao modelo existente ocorriam na própria estrutura orgânica da CML, propondo-se uma nova forma de organização dos serviços e da cidade que assentava em três reformas de fundo: reorganização administrativa das freguesias, revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) e reorganização orgânica dos serviços municipais (Gato, 2014).

A proposta do novo mapa administrativo foi colocada a discussão pública pela Câmara Municipal entre 22 de fevereiro e 22 de março de 2011. Este documento após ratificação foi integrado no Projeto de Lei nº 120/XII, apresentado pelo PS e PSD, que daria origem à Lei nº 56/2012 de 8 de novembro. Foram ainda apresentados mais três projetos de lei: o Projeto de Lei nº 164/XII, da autoria do CDS-PP, que previa a organização territorial de Lisboa em 11 freguesias e a delegação de competências de carácter excecional, por deliberação da AM, por maioria de 2/3 dos deputados e dois

¹⁵ Fases e objetivos, disponíveis em: <https://www.ics.ulisboa.pt/projeto/apagarqualidade-de-vida-e-governo-da-cidade-bases-para-um-novo-modelo-de-governacao-de>

projetos de lei do BE em relação ao surgimento das freguesias do Parque das Nações e de Telheiras (Projetos de Lei nº 183/XII e nº184/XII).

Porquanto, desde a entrada em vigor da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, Lisboa está dividida em 24 freguesias agrupadas. Administrativamente subdivide-se em cinco zonas de gestão ou Unidades de Intervenção Territorial (UIT). Anteriormente a cidade dividia-se em 53 freguesias agrupadas em quatro Bairros Administrativos¹⁶.

No caso de Lisboa a iniciativa de reforma partiu dos órgãos autárquicos. O espaço temporal em que o processo se desenvolveu foi mais alargado, tendo sido submetido a discussão pública mesmo antes do pedido de assistência financeira. Por outro lado, foi a solução adotada pela capital que serviu de recurso aos decisores relativamente à necessidade de implementar a reforma na sua dimensão vertical depois da questão do número de freguesias a adotar (Gato, 2014). Diminuiu-se o número de freguesias para metade, enquanto o processo que decorreu a nível nacional reduziu em menos de um quarto, pese embora as distintas realidades. Todavia, como disse Gato (2014) a reorganização no território nacional não foi particularmente feliz na redução significativa de freguesias em municípios com maior número de habitantes. Ora, nestes municípios não há razões para a existência de tantas freguesias, uma vez que são essencialmente urbanos e densamente povoados, levando inclusivamente a uma certa contradição com os critérios de agregação previsto no artigo 6º da Lei nº 22/2012.

Relativamente às competências existem semelhanças entre as duas realidades. Por exemplo, passaram a deter o licenciamento de atividades até então dirigido pelas câmaras, a manutenção de equipamentos e espaços públicos, embora por delegação de competências, entre outras. Ao nível do financiamento as diferenças acentuaram-se: existiu uma transferência de verbas da CML para as Juntas de Freguesia a rondar os 272% de 2013 para 2014, enquanto que no resto do território nacional os valores orçamentais do OE para as freguesias diminuíram. (Gato, 2014).

Relativamente ao mapa de pessoal, na capital determinou-se que os trabalhadores necessários para a execução das tarefas inerentes às freguesias transitavam para o quadro das mesmas. Contrariamente, no resto do país essa questão não foi acompanhada do devido enquadramento jurídico para a assunção desses colaboradores. Em Lisboa surge

¹⁶ *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 216, Lei nº 56/2012

um modelo baseado em articulação com o município, numa lógica de cogestão entre os dois órgãos, o que não põe em causa o princípio da primazia do Município sobre a Junta de Freguesia.

IV. Opções metodológicas

Um trabalho de investigação pode ser definido como um processo de alcance de “(...) soluções fiáveis para problemas, através de recolhas planeadas, sistemáticas e respetiva interpretação de dados. É uma ferramenta (...) para incrementar o conhecimento e (...) promover o progresso científico, permitindo ao Homem um relacionamento mais eficaz com o seu ambiente, atingindo os seus fins e resolvendo os seus conflitos” (Miranda, 2009). Como disse o autor, investigar é portanto, “...um esforço de elaborar conhecimento sobre aspetos da realidade na busca de soluções para os problemas expostos. (Miranda, 2009).

Para compreender a reforma administrativa, ainda que parcialmente, conforme os objetivos definidos, e de forma a responder à pergunta de investigação, recorreu-se ao estudo caso da freguesia de Santa Maria Maior, em Lisboa. Por estudo de caso entende-se como o “(...) processo específico para o desenvolvimento de uma investigação qualitativa ...” assente num “(...) desenho de investigação que pode ser concretizado no quadro de paradigmas bem distintos, como o positivista, o interpretativo ou o crítico. Gera novas hipóteses, novas teorias e novas questões para futuras investigações”. No caso em estudo assume uma vertente interpretativa, uma vez que “...procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes” (Caldeira, Gonçalves & Sá, 2004).

Não foi nosso intuito indagar sobre todas as freguesias que sofreram processos de agregação, mas sim apontar como exemplo apenas uma, onde a iniciativa partiu dos órgãos do município. Assim, como complemento, e visando obter informação que nos permita explorar qualitativamente a reorganização administrativa em Lisboa, em particular na Junta de Freguesia de Santa Maria Maior elaborámos dois questionários, anexos ao presente trabalho. Um, destinado aos residentes na freguesia em estudo (maiores de 18 anos) e o outro ao atual Presidente da Junta. A nossa opção pela realização de inquéritos justifica-se pelo facto de esse método ser o mais utilizado, com eficácia, para atestar as preferências dos cidadãos (Kelly, 2003). Pensámos obter *in loco* outras razões relativas à agregação deste território e partimos para um trabalho de campo baseado em entrevistas aos residentes daquela freguesia. Optou-se por um modelo de resposta *aberto* com o intuito de obter com maior profundidade o

verdadeiro grau de conhecimento dos residentes, deixando a possibilidade aos entrevistados de explanarem as suas ideias.

Relativamente à opinião do líder do executivo em relação ao tema em debate, face a questões relacionadas com a agenda do próprio, concedeu-nos a referida entrevista por escrito no dia 9 de janeiro de 2020.

Os inquéritos foram realizados aos habitantes da freguesia de Santa Maria Maior, entre dias 21 e 28 de fevereiro de 2020, em diferentes locais e serviços públicos. Houve alguma dificuldade em encontrar eleitores naquela freguesia devido à especulação imobiliária e à pressão turística verificada naquela zona, estando difundida a imagem, que parece confirmar-se, de que aquela área sofre de grande despovoamento. Tentámos equilibrar os entrevistados de forma a abranger as várias faixas etárias, ambos os sexos e residência em todas as doze antigas Juntas que deram lugar à atual freguesia.

V. Recolha de Dados

1. *Pros e contras na perspectiva dos eleitores*

Foram entrevistados cinquenta cidadãos com diferentes graus de escolaridade e profissões. Apenas um número restrito (8%), sobretudo os mais idosos, não sabe o nome da atual freguesia. Contudo, outros revelaram ter alguma dificuldade em designá-la, solicitando o auxílio a familiares ou vizinhos quando necessário. Ainda assim, na resposta a esta questão não podemos deixar de salientar o “sentimento de pertença bairrista”, uma vez que esta área envolve a maior parte dos bairros icónicos da cidade. Portanto, não foi de estranhar que a tendência fosse a designação, não pelo nome da freguesia, mas pelo bairro que habitam.

Outro dado relevante é o facto de os entrevistados, na generalidade, dizerem que têm o hábito de votar, o que não se coaduna com as elevadas taxas de abstenção naquela “malha urbana”. Recordamos que a participação nas eleições de 2017 para a Assembleia de Freguesia de Santa Maria Maior foi de 42,92%¹⁷. Com efeito, tal realidade poder-se-á justificar por uma certa inibição perante terceiros na admissibilidade do desinteresse.

Ficou perceptível no decurso das respostas que a maioria dos inquiridos não sabia o ano da reforma. Apenas um entrevistado disse que havia participado nas sessões da AM aquando da discussão do novo mapa das freguesias, transmitindo que era membro da Assembleia de Freguesia de uma das doze agregadas. Podemos então questionar se o processo de mudança suscitou mais interesse aos cidadãos que diretamente eram parte interessada.

Outra questão de grande relevância foi a de aferir quais os verdadeiros motivos que levaram à fusão. Podemos dizer que, por unanimidade foi considerado que Lisboa tinha freguesias a mais. Também o fator “economicista” da reforma foi largamente apontado, uma vez que se verifica um relativo consenso perante a lógica de que “doze freguesias gastam mais que uma”. E a diferença que observaram seis dos eleitores foi apenas na redução dos salários de onze executivos que deixaram de existir naquele território. Ora, no que concerne aos espaços de funcionamento da Junta, indagámos os serviços administrativos da Junta que nos transmitiram que, “das doze instalações, oito foram convertidas em postos de atendimento e sedes de divisão e as restantes como armazéns.

¹⁷ Disponível em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2017/#%00>

O atual edifício-sede não pertencia a nenhuma das Juntas. Foi um novo espaço que começou a ser utilizado apenas após a reforma administrativa”, o qual “tem uma localização mais central e mais espaço para concentração dos serviços.”

Muitos dos inquiridos imaginam que a maior parte das capitais europeias não terá, alegadamente, “tantas freguesias” pelo que, segundo tal suposição, tivemos de nos adaptar a um número mais reduzido por reflexo de outras cidades. Fatores como a desburocratização e a centralização de recursos e serviços, otimização e ganhos de eficiência parecem ter pesado em diversas respostas. Por outro lado, concluímos que a esmagadora maioria dos munícipes ouvidos (90%) não faz a devida distinção entre a Reforma lisboeta e a Reforma Administrativa, tal como ocorreu no resto do país.

A título de curiosidade, dois entrevistados referiram que, se os decisores políticos tivessem seguido verdadeiros critérios de poupança e eficiência, a fusão municípios teria sido mais útil dado que permitiria maior poupança de recursos, desde logo pela proximidade entre pequenos municípios e pelos orçamentos mais avultados.

Ouvimos igualmente alguns eleitores (apenas 4%) que expressaram o seu descrédito absoluto perante as Instituições; aqueles que já não acreditam em nada e que, com resignação, se encontram fora do sistema político-partidário. Porquanto, todos eles admitiram que nunca ou raramente votaram.

Por outro lado, acerca da “viabilidade de reversão do processo” a resposta dos nossos interlocutores foi praticamente unânime na recusa de tal possibilidade. Apenas 4% considera que as freguesias deveriam ressurgir tal como antes e 6% não tem opinião formada. Segundo as opiniões ouvidas, o motivo essencial dessa eventual hipótese prende-se com os custos dessa reversão. Por outro lado, sustentaram que essa opção traria grande instabilidade gerada por mutações constantes, o que conduziria inevitavelmente ao descrédito da reforma.

Com a mesma base de argumentação, isto é, em termos prejudiciais para o erário público, sustentam 76% dos inquiridos ao recusarem a pretensa hipótese de ter havido um referendo antes do novo quadro legal. A esta justificação, alguns somam ainda a falta de informação dos cidadãos perante a ausência de esclarecimentos durante a discussão.

Quisemos saber se os destinatários sentem “o quotidiano mais facilitado quando necessitam de algum tipo de apoio ou esclarecimento por parte da Junta”. Pese embora

52% dos inquiridos tivesse respondido que “sim”, foi possível observar que não o assumem categoricamente, dado que, grande parte desta percentagem refere “talvez sim” (se sinta beneficiado). Contudo, no geral, salientam vantagens com a agregação por diversas razões: centralização dos serviços administrativos, mais informação acessível através da Internet e a possibilidade de resolver problemas *online*, enfim, a vantagem da desburocratização foi bastante salientada. Ainda assim, o maior “benefício” apontado respeita à higiene e limpeza. A maioria considera sentir-se “mais beneficiado” com o novo “desenho” e reconhece o papel da Junta na melhoria relativamente à salubridade do espaço público. Notam a presença nas ruas de um maior número de trabalhadores deste setor, tal como a aquisição de novos e mais sofisticados instrumentos de limpeza urbana.

Por outro lado, quando falamos em reformas territoriais assume particular relevo a importância do movimento associativo. Neste estudo, 38% afirmou que as associações culturais, desportivas e recreativas da “nova” freguesia saíram reforçadas e 26% consideraram o contrário. Muitos dos entrevistados (36%) não sabem responder à questão, por desconhecimento do papel destas Instituições, por falta de identificação de objetivos comuns e de identidade entre a maioria dos residentes e o “mundo associativo”.

Quando perguntado se “há mais investimento público ou privado”, a maioria não soube responder à questão e afirma não ter conhecimentos suficientes para opinar. Os que respondem positivamente, relacionam o fator do turismo, que tem crescido exponencialmente, com o investimento privado na área da reabilitação urbana para fins de alojamento local. Para outros o investimento público apenas tem sido levado a cabo para “não ficarmos mal vistos aos olhos dos estrangeiros que nos visitam”.

Outra questão dirigida aos entrevistados foi no sentido de averiguar se, na sua ótica, “os serviços da Junta estão mais céleres e eficazes”. 42% respondeu afirmativamente, 18% negativamente e 40% revelou não ter dados concretos de resposta à questão dado que não recorre com frequência àqueles serviços. Alguns encaram essa hipótese de melhoria como algo de consequente e natural, fazendo uma ligação direta com o grau de centralização de recursos mais acentuado numa freguesia do que em doze.

Perguntado acerca da atualidade do tema, todos os intervenientes afirmaram que o mesmo já não é objeto de conversas entre famílias, amigos ou vizinhos. Muitos transmitiram que não se sentiram sequer esclarecidos pelos autarcas à época nem pelos candidatos à Assembleia de Freguesia nas eleições de 2013. Talvez esse sentimento se

tivesse expressado nos valores da abstenção de 58,09% em Santa Maria Maior no ato eleitoral desse ano¹⁸.

Por sua vez, quando perguntado se “considera que as Juntas deveriam ter mais competências atribuídas”, mesmo transparecendo a ideia de que não existe grande percepção na diferença de competências entre Juntas e Câmara, 62% considera que “sim”, 12% respondeu “não” e 26% afirma “não ter opinião”. As justificações dos que advogam mais competências prendem-se com o fator da proximidade entre eleitos e eleitores, o que poderá traduzir-se num espírito de maior sensibilidade por parte de quem toma as decisões que afetam os cidadãos. Por outro lado, defendem que os autarcas das freguesias conhecem melhor a realidade quotidiana dos residentes e as suas necessidades. Pelo contrário, alguns dos que justificam a não atribuição de novas competências traduzem essa posição com base na ideia de que isso pode levar a um risco de maior promiscuidade em termos de favorecimentos individuais e acentuar condutas pouco éticas.

Finalmente, relativamente à questão: “considera que a atuação dos autarcas se tornou mais visível e transparente depois da agregação de freguesias”, a maioria destaca com agrado a atuação dos autarcas após a reforma e apontam maior preocupação com a disponibilização de informação quer através de boletins de notícias ou na Internet. Falam dos conteúdos do *site* e do papel das redes sociais. Por outro lado, observamos que as respostas negativas a esta questão advêm dos que estão excluídos das tecnologias, principalmente os mais idosos, ou mesmo por parte daqueles que, estando integrados na *era digital*, estes assuntos não lhes despertam qualquer *apetite* que os faça integrar no *meio político*.

2. A perspetiva do Presidente da Junta de Freguesia

Face ao tema em debate, o atual autarca de Santa Maria Maior transmitiu-nos que não teve um “contributo direto” no momento da discussão do tema, anterior à reforma, pois apenas entrou em funções no ano de 2013.

Quisemos saber “quais foram as ações concretas levadas a cabo pela Junta” logo que tomou posse, perante uma nova realidade em termos territoriais. Foi-nos dito que “após as Autárquicas 2013, um novo executivo tomou posse numa nova freguesia, com recursos

¹⁸ Disponível em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/#%00>

humanos, equipamentos, instalações e contas bancárias distintas e tomou as diligências necessárias à agregação numa única entidade: redistribuição de pessoal, criação de uma entidade financeira única e indivisível, reorganização de serviços e competências.”

Relativamente aos “entraves” sentidos no início do mandato, o autarca revelou que “não foram de carácter burocrático ou administrativo, mas antes com a redistribuição dos recursos humanos e com a consignação de novas tarefas a alguns colaboradores, bem como, equipamentos e sistemas, mas sobretudo com a criação de uma entidade para a Junta de Freguesia”. Numa notícia de 2013, o *Público* já apontava o “medo da mudança” por parte de uma funcionária daquela “nova” Junta: “uma funcionária confessa que não está com medo de perder o emprego, mas que ainda assim a assusta a indefinição de não saber onde vai trabalhar, com quem e se perderá o estatuto que, entretanto, adquiriu no local.”¹⁹

Outra questão colocada foi se “sente que os habitantes se reveem na solução encontrada”? Na resposta ficámos a saber que “não foi uma aceitação fácil e ainda não é”. Quando os residentes nos bairros tradicionais ficaram a saber que o modelo das freguesias tal como existia, iria ser alterado “a resistência foi muita e a predisposição para o conflito entre bairros (sobretudo entre Alfama e Mouraria) era grande”. Segundo o nosso interlocutor foram encetados esforços para a criação de uma identidade na freguesia e “hoje os bairros convivem entre si, sem fronteiras, mantendo, naturalmente, um espírito bairrista que lhes é natural.”

Relativamente à utilização da nova denominação desta “mega agregação”, a opinião do Presidente parece ir ao encontro das respostas dos munícipes. Isto é, “os habitantes reconhecem e identificam a denominação (...) mas num território onde os bairros são tão demarcados e têm uma identidade tão própria, a primeira *tentação* é identificar sempre o bairro ao invés da freguesia, tal já acontecia com as freguesias anteriores.”

Por outro lado, relativamente ao “apoio ao associativismo” disse que saiu “indubitavelmente” reforçado e que “a nova capacidade orçamental tem sido nevrálgica no apoio financeiro às coletividades ativas”. Ora, nesta matéria podemos considerar que para o executivo um dos maiores trunfos da reforma foi o aumento da dotação orçamental, permitindo uma atuação mais vincada nesta área.

¹⁹ Disponível em: <https://www.publico.pt/2013/09/15/jornal/como-doze-freguesias-se-tornaram-uma-27054236>

Quando perguntado se o novo figurino contribuiu para “atração de mais investimento”, o entrevistado não crê que esse fator esteja relacionado com a reforma. Abordou entraves relacionados com a evolução demográfica que tem sido “de forte perda populacional”, não estando essa característica ligada às alterações geográficas. Há causas endógenas como é o caso da “população duplamente envelhecida, especulação imobiliária e gentrificação”, sendo que “o investimento captado tem sido na sua grande maioria destinado a atividades económicas relacionadas com o turismo, o que não provoca de nenhum modo, maior atratividade para habitação.

A sua ação tem sido baseada na promoção de atividades e “serviços que dão maior qualidade de vida (...) mas não tem sido o suficiente para fixar nova população”, em virtude de fatores “externos” que retraem novos habitantes. É o caso da “falta de estacionamento, sentimento de insegurança, falta de creches e parques infantis ou jardins, valor imobiliário e do arrendamento.”

Na entrevista é visível a preocupação do executivo em relançar laços de proximidade entre residentes e associações. Reúnem com as coletividades e com a população de cada bairro, fazem “atendimentos presenciais” e iniciaram “presidências descentralizadas” que consiste em “levar a cada bairro um gabinete constituído pelo Executivo e pelos responsáveis técnicos de várias áreas de atuação da Junta, aumentando a capacidade de resposta, de diagnóstico e a proximidade com o território”. Desde 2014 realizam “presidências abertas”, isto é, “percursos no terreno onde é privilegiado o contacto com a população e a imediatez na resolução de problemas.”

Finalmente, no que toca à questão dos “ganhos relacionados com a poupança de custos e recursos” após a nova lei da reorganização, aponta igualmente semelhanças com a visão dos habitantes entrevistados. Transmitiu que se geraram economias de escala a partir de um sistema de Administração Pública mais eficiente. Nas palavras do responsável “uma freguesia maior, com mais recursos humanos, financeiros e materiais consegue ser mais eficiente do que muitas Juntas pequenas e pouco dotadas destes recursos.” Não crê que a dimensão da nova freguesia se tenha tornado excessiva porque mesmo com a junção de freguesias o território é de “apenas 3 km²”, logo não há o problema de serem “grandes demais” porque continuam “a poder agir com rapidez”. Remata a entrevista, afirmando que “somos certamente mais capazes hoje do que qualquer uma das antigas Juntas”.

VI. Análise e discussão de dados: os resultados obtidos no estudo de caso

O primeiro aspeto que destacamos é a questão da escolaridade dos entrevistados. Ora, tendencialmente, quanto maior o grau de escolaridade, maior se torna a clareza nas respostas às questões. O que não significa necessariamente um elevado nível de conhecimento da reforma. A perceção que ficou foi a de que o desconhecimento é transversal a todos os níveis de instrução e faixas etárias. Os que têm mais habilitações não assumem geralmente que “não sabem responder”, acabando muitas vezes por “fugir” ao tema que lhe foi questionado, dando respostas descontextualizadas da pergunta.

Os mais idosos revelam geralmente maior dificuldade em responder à questão do nome da “nova” freguesia e são, em regra, os que menos têm opinião formada, deixando transparecer uma imagem de resignação através de expressões como: “Eles é que sabem!” ou “se entenderam que era assim...”. Esta atitude poderá ter influência no facto de que, todos eles, viveram durante décadas sob pressão de um regime totalitário que lhes impedia questionar decisões políticas.

Também os mais jovens, essencialmente até aos 25 anos, mesmo licenciados, demonstram um elevado grau de desconhecimento. Contudo, dizem que já ouviram falar do assunto, mas quando começaram a exercer o seu direito de voto (os que afirmam votar) a freguesia já tinha a atual designação. Mesmo os jovens entre os 30-35 revelam grandes insuficiências no domínio das questões apresentadas, mas é na faixa etária entre os 36-65 que apresentam mais contributos.

Todavia o “sentimento de pertença” é afluído por quase todos os inquiridos, enquanto habitantes do bairro *x* e não como residentes na freguesia de Santa Maria Maior. Isso mesmo foi assumido pelo autarca que nos revelou que “o maior desafio foi criar um sentimento de pertença e de identificação, um território único, indivisível e distinto.”

Mas há quem recuse a nova solução por questões de rivalidades entre bairros, como nos disse o Presidente e como se demonstra pela opinião de uma moradora de Alfama: “para mim, vai ser sempre a freguesia de Santo Estêvão! Que se juntassem São Miguel e Santo Estêvão ainda concordo, agora juntar-nos lá para a Sé”. Houve quem considerasse que se deveria ter dado atenção aos bairros históricos na determinação do nome da freguesia. De acordo com o jornal *O Corvo*, o antigo Presidente da Junta de São Vicente de Fora, Alves Agostinho defendia: “porque não uma freguesia de Alfama, uma do Bairro

Alto, outra da Madragoa, e por aí além?”²⁰. No caso em estudo a atual nomenclatura surgiu porque “a freguesia de Santa Maria Maior está intimamente ligada à Sé de Lisboa, inicialmente Igreja de Santa Maria Maior, mandada construir em 1150 por D. Afonso Henriques, três anos depois de ter conquistado Lisboa aos Mouros”²¹.

A verdade é que qualquer questão identitária de um território vai sempre para além dos limites geográficos. Tal como afirmou Seixas (2018), “não há marcha de Santo Estêvão ou de São Miguel. Há a marcha da Bica que nunca foi uma freguesia”.

As taxas de abstenção naquela freguesia são elevadas, como aliás também são em todas as eleições autárquicas (em 2017 foi de 55%)²². Logo após a fusão, nas eleições de 2013, a percentagem de votantes foi de apenas 41,91% e em 2017 não foi além dos 42,92%. Foi o PS que saiu vencedor dos atos eleitorais de 2013 e 2017 para a Assembleia de Freguesia, tendo passado de um cenário governativo de maioria relativa para maioria absoluta²³. Nem a freguesia de residência do candidato vencedor terá influenciado os resultados, uma vez que o mesmo não é residente em Santa Maria Maior.

Embora sem dados concretos para a existência de uma relação causa-efeito face ao reforço da votação no mesmo partido em 2017, não podemos deixar de aferir as ações concretas levada a cabo pelo Executivo no sentido de estancar os licenciamentos de alojamentos locais. Tendo muitos inquiridos salientado o lado positivo do turismo, onde habitações devolutas deram origem a estas novas unidades, a verdade é que “por cada quilómetro quadrado da freguesia há quase 3000 alojamentos locais”²⁴. Nesse sentido, depois da entrada em vigor da nova lei do alojamento local (Lei nº 62/2018, de 22 de agosto)²⁵, que permitiu reduzir drasticamente a instalação de novos estabelecimentos turísticos, foram desenvolvidas ações a favor dessas restrições e ações de sensibilização no sentido de travar e evitar inúmeros despejo que se verificaram, sobretudo até 2019 na sequência da Lei do Arrendamento Urbano de 2012 que ficou conhecida como “Lei Cristas”. Os efeitos negativos da mesma acabaram por ser reconhecidos pelos próprios impulsionadores, inclusive por Assunção Cristas, ministra da tutela à época: “recordo que

²⁰ Disponível em: <https://ocorvo.pt/a-minha-freguesia-e-melhor-que-a-tua/>

²¹ Fonte: <https://www.jf-santamariamaior.pt/freguesia/historia-da-freguesia/>

²² Fonte: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2017/#%00>

²³ Disponível em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/#%00> e em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2017/#%00>

²⁴ Disponível em: <https://expresso.pt/revista-de-imprensa/2018-12-06-Alojamento-local-ocupa-41-das-casas-do-centro-historico-de-Lisboa>

²⁵ Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/04/23/economia/noticia/misericordia-santa-maria-maior-lideram-queda-alojamento-local-lisboa-1870168>

a lei foi decidida em situações de difícil negociação, com uma troika que não queria ouvir falar nem de velinhos nem de carência económica. Depois aconteceu algo que à época não era previsível: o impacto do turismo e do alojamento local e, ao mesmo tempo, o facto de Lisboa começar a entrar no roteiro internacional dos investimentos imobiliários”²⁶. Estranhamente, o Relatório de Atividades do Turismo de Portugal de 2012 indicava que no ano anterior “o movimento de fluxos turísticos” tinha sido “de 12,2 milhões de passageiros desembarcados nos aeroportos nacionais, tendo revelado um crescimento homólogo de 8,6%”²⁷. Por outro lado, “este comportamento da procura hoteleira refletiu-se num incremento de 5,7% no total de proveitos registados nos estabelecimentos hoteleiros, aldeamentos e apartamentos turísticos”. Contudo, este diploma foi corrigido nalgumas situações de desequilíbrio entre arrendatários e inquilinos, através da aprovação da Lei nº13/2019, de 12 de fevereiro. Nesse sentido, a Junta desenvolveu a iniciativa “Os Rostos do Despejo”, na qual vários moradores que estavam sob alvo de procedimentos de despejo “selvagem” deram o seu testemunho numa sessão pública, aberta a todos os residentes e à comunicação social²⁸. Foi também criado o serviço “Alerta Alojamento Local” para que qualquer cidadão possa comunicar irregularidades em tais estabelecimentos²⁹. Ainda neste âmbito, a Junta apoiou as assembleias de condóminos no recurso à via judicial para lhes ser concedida a possibilidade de decidirem o surgimento destes estabelecimentos nos seus prédios. Enfim, consideramos que o facto de ser uma única Junta acaba por ter mais força para agir do que cada uma individualmente.

Adicionalmente, em nosso entender, as atuais circunstâncias provocadas pela crise sanitária que atravessamos vieram confirmar as preocupações da Junta relativamente ao excesso destes licenciamentos. Já foi amplamente defendido que a aposta apenas num setor de atividade pode deixar toda uma comunidade devastada quando ocorrem crises económicas. Como refere Mateus (2020), “ a McKinsey, baseada na opinião dos seus especialistas setoriais (...), aponta para o setor do turismo e atividades conexas (...) como aquele que vai ser mais afetado. No cenário base, o PIB da Zona Euro cairia 3,6% (...)

²⁶ Disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/610012/cristas-fala-sobre-lei-cristas>

²⁷ Disponível em: <https://www.turismodeportugal.pt/SiteCollectionDocuments/gestao/Informacao-de-Gestao/2012-plano-atividades.pdf>

²⁸ Disponível em: <https://ocorvo.pt/santa-maria-maior-quer-travar-despejos-e-alojamento-local-por-estarem-a-matar-a-alma-do-centro-historico-de-lisboa/>

²⁹ Disponível em: <https://www.publico.pt/2019/05/09/local/noticia/junta-lisboeta-criou-servico-denuncia-al-ilegal-1872025>

mas num cenário mais grave (...) pode cair mais do que cair mais do que se verificou na crise global de 2009, em que o PIB caiu 4,5%”.³⁰ Prevendo tal cenário, já em 2018, Saraiva alertou: “a economia portuguesa não pode depender de um só setor... A captação do investimento produtivo (...) não deve depender apenas deste ou daquele setor como, ultimamente, se está a verificar no turismo”³¹. Ora, um bairro, uma freguesia ou cidade devem ser multifuncionais e abarcar o máximo de atividades possíveis e o autarca de Santa Maria Maior já tinha entendido isso. Daí as suas ações para manter a população residente e evitar o aumento de população flutuante como se demonstrou através da iniciativa “Os Rostos do Despejo” e na entrevista que nos concedeu: “o investimento captado na freguesia tem sido (...) destinado a atividades económicas relacionadas com o turismo, o que não provoca de nenhum modo, maior atratividade para a habitação” (anexo B). Neste âmbito registe-se igualmente a importância que o poder local pode assumir em termos de justiça social no auxílio às populações afetadas pela crise, evitando ao mesmo tempo a falência de um setor económico. Nesse sentido, a CML lançou em maio de 2020 o programa “Renda Segura”³² que permite que os proprietários lhes arrendem os imóveis, os quais serão por si (CML) subarrendados a preços acessíveis, inclusive os ora destinados a alojamentos locais.

No contexto da desaceleração das alterações demográficas estas iniciativas do executivo terão por base os indicadores dos últimos anos e os recentes acontecimentos provocados pela atual situação de pandemia vivida a nível mundial, com naturais reflexos no turismo e na economia. Em termos de consequências sociais, se por um lado, o processo de agregação pretendeu gerar poupanças de recursos, por outro lado, através de certas “permissões legislativas”, os custos sociais dispararam. Deste modo, o poder local deve prestar auxílio no sentido de colmatar as falhas que o mercado da habitação gerou, envolvendo se necessário a utilização de meios públicos para dar resposta aos direitos dos cidadãos. Neste contexto, relativamente aos desafios demográficos atuais em Lisboa, destacamos as alterações no discurso do Presidente da Câmara, o qual em 2016 afirmava a propósito da forte pressão turística na capital: “pessoalmente (...) não sei que conceito é esse, não sei o que é ter turistas a mais”, considerando, à época, que era necessário “agarrar o extraordinário momento que estamos a viver”. Ora, atualmente, face ao cenário

³⁰ Fonte: <https://observador.pt/especiais/cenarios-para-o-impacto-economico-do-covid-19-pib-pode-cair-mais-de-5-em-2020/>

³¹ Disponível em <https://cip.org.pt/nota-de-esclarecimento-entrevista-jornal-economico/>

³² Notícia do jornal online *Eco*, de 18.05.2020. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2020/05/18/arranca-programa-renda-segura-cml-vai-arrendar-casas-a-privados-para-as-subarrendar-a-precos-acessiveis/>

de crise económica e social que atravessamos com o setor do turismo fortemente abalado, o autarca da capital disse ao jornal *The Independent* que “as zonas que estão a recuperar (...) são precisamente as que não estavam tão dependentes do turismo”. Com efeito, conforme se demonstra, algumas destas iniciativas não serão mais do que “correr atrás do prejuízo”, quando a cidade já está desabitada das suas gentes, sem habitantes e sem turistas, tendo já perdido parte da sua identidade e onde a especulação imobiliária já atingiu o seu auge. Mesmo assim, o atual líder da capital pretende agora, em 2020, uma cidade “ (...) mais verde e habitada e não uma cidade em risco de se tornar um belo museu”...³³ Nesse sentido, vai ao encontro dos sucessivos alertas que foram amplamente difundidos ao longo dos anos, face ao problema e reconhece no presente que Lisboa pagou “um preço social” elevado.³⁴ Será que a tal reconhecimento deste preço, em final de mandato, poderemos somar o receio do autarca no pagamento de algum custo eleitoral em 2021?

Por conseguinte, o perfil dos autarcas pode ser decisivo para o sucesso de determinadas políticas públicas, como foi o caso da proatividade da Freguesia de Santa Maria Maior no caso da habitação. E a sensibilidade do seu Presidente nesta temática poderá advir de um nível mais aprofundado de conhecimento adquirido das suas funções no Parlamento aquando da aprovação da lei do arrendamento urbano, em 2012. Portanto não concordamos com a afirmação de dois entrevistados que diziam, a propósito do poder reivindicativo das freguesias, que estas não têm a “força” necessária para se impor junto do poder central e como tal não havia outra opção senão “aceitar” pacificamente o processo. Destaca-se o papel da comunicação social, que deu eco destas iniciativas e contribuiu para a visibilidade do trabalho dos autarcas. No caso concreto a iniciativa “Os Rostos do Despejo” influenciou a opinião pública através da participação dos cidadãos. Como disse Almeida, “a maior aplicação dos mecanismos de participação dos cidadãos nos municípios depende do tipo de autarca, do seu perfil, das suas características, do facto de ter ou não uma maioria estável, da longevidade, do grau de abertura e de responsabilização política, nível académico e a experiência profissional”. Com efeito, continuou a autora, “os mais velhos, com menor formação académica e mais rurais privilegiam uma orientação mais política da participação dos cidadãos, informação direta,

³³ Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/07/09/p3/cronica/valor-palavras-declaracoes-fernando-medina-independent-1923801>

³⁴ Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2020/07/06/depois-do-coronavirus-lisboa-vai-livrar-se-do-airbnb-diz-medina/>

permanente interação; os mais jovens e com maior nível académico têm mais tendência para a prestação de serviços, eficiência administrativa, racionalização dos bens públicos” (Almeida, 2016).

Com o intuito de colmatar a questão da falta de identidade dos indivíduos com o movimento associativo local vários autores têm defendido que “as ações de voluntariado e as organizações sem fins lucrativos desempenham um papel importante no impulso à atividade política e no diálogo com as instituições de governo” (Almeida, 2016). A interação com os movimentos associativos pode proporcionar o enriquecimento individual já que estes funcionam muitas vezes como verdadeiras escolas de democracia (Putnam, 1993), onde se desenvolvem aptidões, tais como, falar em público, organizar informação entre outras. Ora, “estas redes de sociabilidade potenciam convites para as ações políticas (...) porque criam laços com as elites políticas locais” (Almeida, 2016).

Outra ilação que importa sublinhar é a perda da atualidade do tema. Constatámos que esse desinteresse resultou da falta de informação aquando da discussão do processo. O que não se compreende uma vez que, como se aferiu do conjunto de entrevistas, a redução de freguesias em Lisboa era um desígnio abrangente, portanto, em nosso entender, a partilha de informação e a busca pelo esclarecimento seriam de comum interesse para atores políticos e cidadãos. Ainda assim, neste ponto, verificámos no computo geral das respostas dos eleitores, uma certa contradição com a perspetiva do Presidente da Junta quando que refere que a aceitação do atual modelo “não foi fácil” e por vezes “ainda não o é”. Ora, de acordo com as opiniões recolhidas, do ponto de vista dos entrevistados, a questão encontra-se esbatida, de tal forma que, a maioria é contra o regresso ao desenho anterior da freguesia, afirmando ao mesmo tempo que o tema perdeu atualidade e já nem sequer é objeto de discussão entre residentes. Daí parece inclusive resultar o conteúdo da reportagem do *Público*, em 2010, data anterior à reorganização do mapa das freguesias de Lisboa, onde a propósito do estudo solicitado pela Câmara Municipal de Lisboa, os investigadores Augusto Mateus e João Seixas inquiriram residentes nas antigas freguesias de Lisboa do qual resultou que “quase ninguém estava satisfeito com o seu governo de proximidade. Há uma fraquíssima identificação dos lisboetas com as suas atuais freguesias”³⁵.

³⁵ Notícia do jornal *Público* de 08.09.2010, <https://www.publico.pt/2010/09/08/local/noticia/estudo-propoe-extincao-de-24-freguesias-na-cidade-de-lisboa-1454808>

A Câmara de Lisboa procedeu à transferência de recursos em proporção da área e número de habitantes de cada “nova” freguesia como forma de reforço de proximidade entre eleitos e eleitores. Contudo, como foi referido por Seixas (2013) “poderá levar o seu tempo. Com base no exemplo europeu este processo de delegação de competências pode levar o equivalente a dois ou três mandatos”. Ainda assim, o sentimento popular relativamente à questão das competências surge quase sempre relacionada com o fator de maior proximidade - “Em Alfama, pouco importa para a população se as ruas vão passar a ser lavadas por pessoal da junta ou da câmara. São os serviços que as pessoas se habituaram que mais preocupam os habitantes destes bairros.”

Conclusão

Os municípios e as freguesias portuguesas são entidades dotadas de alguma complexidade relativamente às formas de gestão e competências atribuídas, como é o caso do ordenamento do território, urbanismo, obras municipais, ação cultural e social, desenvolvimento económico, fornecimento de bens e serviços, concretização de projetos, gestão económico-financeira, de infraestruturas e de recursos humanos. Muitos deles, a par de algumas freguesias, são instituições de grandes dimensões, tendo-se tornado os principais motores do desenvolvimento económico dos concelhos (Ralha, 2018), por via da falta de incentivos e da incapacidade de atração de modelos de investimento, geradores de riqueza e de postos de trabalho.

A Reforma de 2012 alterou o mapa das freguesias em Portugal com agregações ocorridas a nível submunicipal, onde os recursos humanos e financeiros são bastante escassos. Daí a grande dependência do poder central e dos municípios (Tavares & Rodrigues, 2015). Este é um dos principais problemas das freguesias, tal como as conhecemos, dada a sua dificuldade em criar receitas próprias, sendo que as tarefas mais exigentes da administração local continuam a caber aos municípios (Oliveira, 2013).

Convém não esquecer o tipo de impulso na mudança. Em bom rigor, a história contemporânea portuguesa recorda-nos que qualquer mutação de ordem política, económica, social, cultural ou legal ocorre normalmente por reflexos, imposições, adaptações ou transposições externas para a realidade nacional. No caso da Reforma Administrativa das Freguesias não foi diferente, uma vez que as medidas constantes do resgate financeiro que o nosso país acordou com a *troika* em 2011 previam a alteração das freguesias como forma de contenção da despesa pública (Gato, 2014). Ainda assim, a intervenção externa foi vista por alguns como a solução para o problema da despesa pública tendo por base uma “janela de oportunidade” na concretização de um desígnio que perdurava na agenda política. Todavia, conforme já foi demonstrado em vários estudos, uma reforma desta natureza não se concretiza eficazmente em apenas alguns meses de discussão e com critérios puramente aritméticos. Como disse Gato a este propósito, “o resgate financeiro constitui um (...) choque externo que exige ao poder político uma resposta no sentido de mudar o estado de coisas... Este contexto de constrangimento financeiro (...) prejudicou o desenvolvimento do *policy process* e a formulação de um modelo que fosse além da acentuada tónica na agregação territorial, orientado essencialmente para a redução de autarquias...”. Contrariamente, a iniciativa

para Reorganização Administrativa de Lisboa veio de *dentro*, isto é, partiu dos próprios órgãos autárquicos, baseada em estudos, com um horizonte temporal bem mais alargado que o processo decorrido a nível nacional, proporcionando uma fase de transição e adaptação.

Ora, decorrido este tempo, podemos dizer que a antecipação à mudança serviu de “pedra de toque” para o equilíbrio e sucesso na “construção” das novas freguesias da capital. Desde logo, em relação à transferência de competências, em que o sistema vigente concede um grau de maior independência das freguesias face à vontade do município. Ao invés, a solução adotada a nível nacional manteve o critério arbitrário do Presidente da Câmara na vontade de celebrar acordos de execução com algumas Juntas em detrimento de outras apenas com base em critérios “simpatia” política ou pessoal.

De acordo com a opinião da maioria dos entrevistados, podemos concluir que Santa Maria Maior passou a ter mais capacidade de resposta aos problemas dos cidadãos, saindo reforçados os laços de proximidade entre eleitos e eleitores, enquanto que no resto do país o fenómeno não originou um grau de satisfação semelhante ao nosso objeto de estudo. Isso mesmo ficou patente no estudo realizado por Duarte (2016) sobre esta temática na região de Aveiro, onde, ao invés do nosso, apontou a “inconsistência” em termos populacionais das novas freguesias, resultando “agregados (...) superiores a alguns municípios” e concluiu que “o processo de agregação não produziu grandes alterações ao nível da governação local e da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos da freguesia.”

Julgamos ser do senso comum a conclusão de que, em Lisboa, o cenário anterior estava bastante desequilibrado face à realidade atual, com muitas freguesias desproporcionais em termos geográficos e populacionais. Surgiu então uma nova capacidade de mobilização através de várias iniciativas da Junta, reforçando o sentido de responsabilidade dos autarcas na defesa dos interesses dos munícipes através de uma agenda própria. Ao invés, ações idênticas seriam impossíveis de concretizar no modelo anterior, dada a transversalidade de problemas comuns, tão vastos e à carência de recursos, o que originava que em muitas freguesias pouco mais se podia fazer do que meras tarefas burocráticas.

Outra reflexão a reter é a de que não basta a mudança de contexto na reorganização do território. Demonstrou-se que as alterações legislativas, ainda que contestadas pelos

atores políticos que as vão executar, devem ser colocadas em prática tendo por base um espírito construtivo e de proatividade, combatendo algum sectarismo ainda patente na conduta de alguns autarcas. Daí a necessidade e capacidade de visão, antecipação e reação aos problemas, percebendo o alcance dos objetivos a atingir na tomada de decisões adequadas ao meio envolvente. Tal como reconheceu o Presidente da Junta, uma das vantagens da agregação foi a nova capacidade orçamental, trazida pelo reforço de competências, o que tem permitido a este órgão vincar a sua importância perante o eleitorado. No exemplo da higiene e limpeza do espaço público, quanto maior a proximidade dos autarcas tanto maior será a eficácia posta em prática para a sua resolução. O que se traduziu na eleição de 2017, na qual o partido vencedor saiu reforçado, já que “os programas eleitorais são compromissos com os eleitores, os quais têm o direito, mas também a obrigação de, nas eleições seguintes, recompensar ou punir os governantes com o seu voto” (Almeida, 2016).

Também o perfil dos autarcas tende a mudar, ainda que com resistências. Ao contrário do que acontece em muitos concelhos do interior, onde face à desertificação e à ausência de massa crítica, os autarcas das freguesias são geralmente mais velhos, com menos instrução e estão afastados dos grandes centros de decisão, no caso em estudo o mesmo não se pode dizer. Dentro dos vários perfis de atuação governativa dos atores políticos locais podemos analisar a qualidade da democracia no contexto em que estivermos inseridos. Se atentarmos no que disse Thomas (2014) “só com cidadãos educados e em pleno uso dos seus direitos económicos, políticos, sociais e culturais, incluindo o direito à segurança no emprego, ao trabalho, à segurança social, à saúde, à habitação, ambiente e qualidade de vida, educação, cultura e ciência, entre outros, é que se pode exercer a cidadania”. Com efeito, quando constatamos que em muitos locais o município é o principal empregador do concelho, particularmente no interior do país, então os resultados quanto à liberdade de escolha por via da qualidade da democracia podem ser preocupantes. Ademais, se observarmos a conduta de muitos desses autarcas na sua relação com as oposições, essencialmente quando detém maiorias absolutas, a somar ao sistema de fácil controlo dos órgãos de comunicação social local em razão do subsídio a atribuir pela melhor *venda* da imagem do autarca, então os níveis de qualidade da democracia certamente se deterioram.

Ainda no contexto do perfil dos autarcas salientamos, no caso em apreço, a nova dinâmica impressa pelo atual Presidente da Junta de Santa Maria Maior relativamente à

forma de comunicação com eleitores, particularmente no uso das redes sociais. Ao invés, na maior parte dos municípios a informação está apenas concentrada no boletim informativo editado pela Câmara Municipal, tendo como finalidade apenas a promoção da atividade realizada por este órgão. Ora, através dessa conduta, verifica-se uma clara tentativa de abarcar em si (Câmara) todo o trabalho realizado no concelho e centrar todas as atenções na propaganda do mesmo, mais ou menos empolado, por parte do Presidente da Câmara. Daí o pouco interesse de muitos executivos municipais, especialmente os de pequena e média dimensões, em lutar por um sistema de delegação de competências verdadeiramente eficaz ao ponto de acentuar a independência das freguesias, tal como aconteceu em Lisboa. As tentativas de controlo por parte de alguns autarcas, sobre todos os eleitos dos vários órgãos do poder local e de toda e qualquer iniciativa que surja, até mesmo da iniciativa privada, cultivando lógicas de subserviência têm contribuído para o aumento do fosso da desigualdade de oportunidades entre o litoral e o interior, acentuando os níveis da desertificação.

O sucesso da nova realidade político-administrativa de Santa Maria Maior, destacado na sua generalidade pelos entrevistados, deve-se ao sucesso da Reorganização Administrativa de Lisboa e à capacidade de adequação a um novo contexto por parte dos seus autarcas. Demonstra-se que é notório o esforço em envolver os cidadãos nas iniciativas desenvolvidas contribuindo para a afirmação do papel e da importância da junta de freguesia no contexto do poder local. Também o novo enquadramento legal de atribuição de competências permitiu gerar mais receita e racionalizar recursos ao evitar sobreposições de áreas de atuação pelos vários níveis do poder autárquico.

Quanto ao futuro, no que respeita à reforma a nível nacional é sabido que há, de momento, vontade política e trabalho desenvolvido no sentido da reavaliação dos parâmetros da agregação. A finalidade deste objetivo, ao que tudo indica, será a aplicabilidade de novos critérios territoriais, que não passem pela reversão total do processo, nas eleições autárquicas de 2021. Contudo, dada a aproximação da fixação desse critério temporal, em nosso entender, tais procedimentos já deveriam estar numa fase bem mais adiantada. Além disso, tendo em conta a atual formação político-partidária do Parlamento, onde a maioria dos partidos ali representados são sensíveis à alteração de determinados pressupostos da reforma a nível nacional, urge aproveitar este contexto favorável para fazer regressar o tema à agenda política. Não podemos cair no mesmo erro apontado à reforma de 2012, decidida “à pressa” para as eleições autárquicas de 2013.

Contudo, não é nosso entendimento que, se antes o grau de contestação foi bastante elevado, desta vez a condução do processo decorrerá de forma completamente pacífica. Sabemos que estas alterações mexem sempre com o sentimento de pertença e identidade dos cidadãos face ao seu território e além disso, muitos autarcas não querem perder o seu “feudo” e quando sentem que correm esse risco, rapidamente “agitam as massas” a seu favor. Por isso, na nossa ótica, o futuro das freguesias não passará, e bem, pela regressão *ipsis verbis* do modelo anterior. Entendemos que o caso de Santa Maria Maior deverá ser observado em territórios essencialmente urbanos e de significativa densidade populacional. Todavia, para não passarmos de um modelo traçado “a régua e esquadro” para outro idêntico é necessário repensar o meio rural. Acima tudo há que ouvir as populações, ao contrário do que ocorreu em 2012, envolvê-las no processo de decisão. Se concluirmos que, mesmo em zonas distantes das sedes de concelho, há populações e autarcas que não foram afetados pela perda de serviços públicos nem sentem colocada em causa a identidade do território, então é necessário respeitar a continuidade do modelo atual.

Com efeito, procurando responder à questão inicial, as melhorias verificadas nos serviços públicos da freguesia em estudo, tal como resulta da recolha de dados, sobretudo ao nível da higiene urbana e na defesa do direito à habitação dos fregueses, como se viu nas ações para evitar os despejos de arrendatários e do relevo dado a essas iniciativas, são o espelho do sucesso da reorganização administrativa da freguesia em estudo, que permitiu dar maior visibilidade à ação dos autarcas da freguesia com o consequente aumento da responsabilidade política e do dever de prestação de contas. Nessa medida quanto maior for a sua proatividade benéfica para os munícipes, maiores serão os índices de aprovação dos autarcas face às suas condutas e práticas políticas, traduzindo-se no reforço da representatividade e, no limite de um aumento do sentimento de proximidade entre governantes e governados.

Em suma, como disse Rosa (2015) “a mudança de paradigmas que se pretende exige profundas mudanças de mentalidade e cultura política e não se opera sem transparência governativa e ética pública”. A política e a democracia devem focar-se nos olhos do público (Gomes, 2006), pelo que é obrigação do poder local tornar pública toda a informação relativa à sua conduta, devendo a mesma estar ao alcance de todos os cidadãos de forma clara e inteligível. É o acesso à informação que permite a construção e usufruto do direito à cidadania e desse modo afirmar o princípio constitucional da liberdade de

expressão onde a participação pública é determinante. A vigilância da gestão autárquica deve estar livre de barreiras aos cidadãos, sob pena do princípio da participação se traduzir num conceito inócuo (Rosa, 2015).

Bibliografia

- Alexandrino, José M. (2011), “Contexto e Sentido da Reforma do Poder Local”, *I Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Alexandrino, José M. (2012), “A Administração Local Autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika”, *Direito Regional e Local*, 18, pp. 5-13.
- Alexandrino, José M. (2014), “A Lei da Reforma da Administração Local e os seus grandes problemas”, *Questões Atuais de Direito Local*, 1, pp. 7-20.
- Almeida, Maria A. (2016), *Grupos de cidadãos nas autarquias portuguesas: contributo para a prática da cidadania e para a qualidade da democracia?* Lisboa, Leya.
- Amaral, Diogo F. (2010), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª ed. Lisboa, Almedina.
- Bilhim, João (2004), *A Governação nas Autarquias Locais*, Estoril, Principia. <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>
- Blom-Hansen, Jens (2010), “Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007”, *Scandinavian Political Studies*, 33 (1), pp. 51-73. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x>
- Caldeira, Maria, Edite Gonçalves, Lurdes Sá (2004), “Estudo de Caso, Mestrado em Educação – Supervisão e Orientação Pedagógica”, *Metodologia de Investigação*, DEFCUL. <https://www.google.com/search?q=defini%C3%A7%C3%A3o+de+estudo+de+caso&oq=defini%C3%A7%C3%A3o+de+estudo+de+caso&aqs=chrome..69i57j0i22i3017.5775j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Canotilho, J. G. e Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa: anotada*, 3ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora.
- Cruz, Nuno F. (2015), “Desempenho e responsabilização”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno F. Cruz, Susana Jorge (orgs). *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 177-182.
- Dahl, Robert A. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Domingues, Alexandre, Cristina Henriques, Margarida Pereira, José A. Teixeira (2018), “Reorganização Territorial das Freguesias: Análise Crítica do Processo no Algarve”, *25th APDR Congress*, Lisboa, FCSH, UNL. https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portalfiles/12452092/Reorganizacao_territorialPROCEEDINGS_25th_APDRCongress2018.pdf
- Duarte, José M. (2016), *Impactos da Agregação de Freguesias em Portugal na Perspetiva dos Cidadãos: um estudo comparativo na Região de Aveiro*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Aveiro. https://ria.ua.pt/bitstream/10773/17148/1/Dissertacao_JoseDuarte.pdf
- Duarte, José M., Luís de Sousa (2015), “A reforma do poder local nos vários programas dos governos constitucionais, 1974-2015”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs). *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 31-47.
- Freire, André (2015), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa, Nova Vega.
- Freire, André e Marco Lisi (2015), “Reformas eleitorais autárquicas (passadas e futuras)”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge

- (orgs). *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 109-120.
- Gato, João P. (2014), *A mudança no contexto da organização administrativa do território – As freguesias portuguesas depois de 2013*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE. <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10142/1/Jo%C3%A3o%20Pedro%20Gato%20-%20A%20mudan%C3%A7a%20no%20contexto%20da%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20admin.pdf>
- Gomes, Fernanda S. (2006), *Rousseau – Democracia e Representação*, Dissertação de Mestrado em Ética e Filosofia Política, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina. <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/88818/225138.pdf?sequence=1>
- Heinelt, Hubert, Nikolaos Hlepas (2006), “Typologies of Local Government Systems”, Henry Back, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, pp. 21-42.
- Kelly, Janet M. (2003), “Citizen Satisfaction and Administrative Performance Measures: Is there Really a Link?”, *Urban Affairs Review*, 38 (6), pp. 855-866. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1078087403038006005>
- Kuhlmann, Sabine, Hellmt 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. <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.604542>
- Marques, Ana P., Rita Moreira (2012), *Governança e Territorialidades: Lógicas e Práticas na Administração Local*, V. N. Famalicão, Edições Húmus.
- Martins, Mário R. (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, Edições ASA.
- Meirinho, Manuel (2015), “Contribuição para a reforma do sistema de governo local”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs). *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 95-101.
- Miranda, Ricardo J.P. (2009), *Qual a relação entre o pensamento crítico e a aprendizagem de conteúdos de ciências por via experimental?: um estudo no 1º Ciclo*, Dissertação de Mestrado em Educação (Didática das Ciências), Lisboa, Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa.
- Montalvo, António R. (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina.
- Monteiro, Pedro S. (2015), *A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 2013 enquanto determinante de voto: estudo caso do concelho de Braga e Guimarães*, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Braga, Universidade do Minho.
- Neves, Maria J. (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Oliveira, António C. (2013), *Direito das Autarquias Locais*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Oliveira, César (dir.) (1996), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Temas e Debates, Círculo de Leitores.
- Poel, Dale H. (2000), “Amalgamation Perspectives: Citizen Responses to Municipal Consolidation”, *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII (1), pp. 31-48. <http://cjrs-rcsr.org/archives/23-1/POEL.pdf>

- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Ralha, João (2018), *Da Gestão em Autarquias Para melhorar as competências em Gestão, dos Eleitos*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Ribeiro, Aires (2007), *História das Freguesias do Concelho de Vila Real*, Vila Real, Editor Maronesa.
- Rodrigues, Miguel, António Tavares, Joaquim Araújo (2011), *A Reorganização do Poder Local: Impactos financeiros do Documento Verde da Reforma da Administração Local*, Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas, Instituto Politécnico de Bragança, Universidade do Minho.
- Romanowski, Joana Paulin, Romilda Teodora Ens (2006), “As Pesquisas Denominadas do Tipo «Estado da Arte» em Educação”, *Revista Diálogo Educacional*, vol. 6., número 19, Paraná, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, pp.37-50. <https://www.redalyc.org/pdf/1891/189116275004.pdf>
- Rosa, Bárbara (2015), “A má despesa pública não emigrou”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 171-175.
- Sá, Luís de (2000), *Introdução ao Direito das Autarquias Locais*, Universidade Aberta.
- Sancton, Andrew (2000), *Merger Mania: The Assault On Local Government*, Montreal, McGill, Queen’s University Press.
- Seixas, João (2013), *A Cidade na Encruzilhada – Repensar a cidade e a sua política*, Porto, Edições Afrontamento.
- Seixas, João (2018), *A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspectivas*, *Revista das Freguesias*, 6, pp. 7-26.
- Silveira, Luís E. (1997), *Poder Central, Poder Regional, Poder Local. Uma Perspectiva Histórica*, Lisboa, Cosmos.
- Slack, Enid, Richard Bird (2013), “Does Municipal Amalgamation Strengthen the Financial Viability of Local Government? A Canadian Example”, Working Paper 13-05, *International Center for Public Policy*, Atlanta, Georgia State University. <https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=icepp>.
- Tavares, António F. (2015), “Reformas Territoriais: fusões de municípios e cooperação intermunicipal”, Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno Ferreira da Cruz, Susana Jorge (orgs). *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 129-135.
- Tavares, António F., Miguel Rodrigues (2015), “The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments”, *Local Government Studies*, 41 (6), pp. 956–976.
- Teles, Filipe (2014), “Local Government and the bailout: Reform singularities in Portugal”, *European Urban and Regional Studies*, 23 (3), pp. 455-467. <https://doi.org/10.1177/0969776413517249>
- Thomas, Sue (2014), “Introduction”, Sue Thomas, Clyde Wilcox (eds.), *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*, 3rd ed., Oxford, New York, Oxford University Press, pp. 1-26.

Documentos consultados:

Acompanhamento e Monitorização do Processo de Reforma Administrativa de Lisboa – Oitavo Relatório, junho de 2017. Coordenação: João Seixas.

Áreas das freguesias, municípios e distritos/ilhas da CAOP 2013, Carta Administrativa Oficial de Portugal, Instituto Geográfico Português, versão 2013;
Carta Europeia de Autonomia Local;
Censos 2011 – População residente por freguesia, CAOP 2013, Dados populacionais de 2011 recalculados para os limites administrativos da Carta Administrativa Oficial Portuguesa, Instituto Nacional de Estatística, versão 2013;
Documento Verde da Reforma da Administração Local;
Memorando de Entendimento, disponível em <https://acervo.publico.pt/economia/memorando-da-troika-anotado>
Plano de Atividades 2012, Turismo de Portugal;
Programa Eleitoral do Partido Socialista para as eleições autárquicas intercalares de Lisboa, de 2007;
Zonas de Gestão, Unidades de Intervenção Territorial, Câmara Municipal de Lisboa.

Anexos

ANEXO A

Particularidades da reforma na freguesia de Santa Maria Maior, em Lisboa

O interesse nesta freguesia surgiu no contexto da reforma administrativa em Lisboa ter assumido uma vertente *sui generis* relativamente ao restante território nacional. Salientamos que este foi também um desígnio antigo do então autarca da capital, António Costa, logo na sua tomada de posse em 03.11.2009.³⁶

Santa Maria Maior tem 3,01 km² de área, 12822 habitantes, 10017 eleitores (em 15 de maio de 2019)³⁷ e uma densidade populacional de 4259,8 habitantes por km²³⁸. Surgiu no âmbito da organização administrativa de 2012, resultando na agregação de doze freguesias com baixa densidade populacional: Castelo, Madalena, Mártires, Sacramento, Santa Justa, Santiago, Santo Estevão, São Cristóvão e São Lourenço, São Miguel, Sé, Socorro e São Nicolau.

ANEXO B

Questionário dirigido aos residentes na freguesia de Santa Maria, em Lisboa

De acordo com a agregação de freguesias levada a efeito meses antes das eleições autárquicas de 2013, que resultou desde logo na alteração da toponímia de muitas Juntas de Freguesia, solicitamos o seu contributo no âmbito de um trabalho de dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. É importante referir que as respostas não se consideram certas ou erradas, sendo as mesmas de carácter confidencial e anónimo.

1. Sexo: M F
2. Idade:
3. Profissão:
4. Nível de Escolaridade:
5. Como se denominava a sua freguesia de residência antes da agregação das freguesias?
6. Como se denomina atualmente a sua freguesia de residência?
7. Costuma votar?
8. Exerceu o seu direito de voto nas eleições autárquicas de 2013?
9. Participa nas reuniões das Assembleias de Freguesia da sua área de residência?
10. Participou nas sessões da Assembleia Municipal, em 2013, quando se discutiu a reforma da organização administrativa e territorial das freguesias?
11. Na sua opinião, quais foram os motivos que levaram à união de freguesias?
12. Costuma utilizar o nome da nova freguesia quando é necessário designá-lo ou ainda utiliza o nome da freguesia com a sua designação anterior?
13. Considera que o processo deveria ser revertido?
14. Considera que, em termos de poupança de custos, se permitiu gerar menos gastos, beneficiando os munícipes?

³⁶ Fonte: https://www.rtp.pt/noticias/pais/reforma-administrativa-de-lisboa-e-prioridade-de-antonio-costa_a292293

³⁷ Disponível em: <https://www.jf-santamariamaior.pt/freguesia/historia-da-freguesia/>. De acordo com a informação reportada pelos serviços administrativos da Junta, em 29 de agosto de 2013 a freguesia tinha 12516 eleitores e em 25 de junho de 2020 eram 9766 (dados atualizados em 25.06.2020).

³⁸ Fonte: CAOP – Versão de 2019, disponível em: http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_caop/

15. O novo local da Junta de Freguesia, caso tenha sido alterado, é o mais adequado para si?
16. Acha que deveria ter havido um referendo local antes da entrada em vigor da Lei que determinou a agregação das freguesias?
17. Sente benefícios com a agregação das freguesias, isto é, sente o quotidiano mais facilitado quando necessita de algum tipo de apoio ou esclarecimento por parte da Junta de Freguesia?
18. As Associações Recreativas, Desportivas e Culturais ficaram mais dinâmicas e com atividades mais visíveis à população em geral?
19. Considera que há mais investimento, público ou privado, na sua freguesia depois da agregação?
20. Em termos de manutenções, quer de espaços físicos, quer a nível da higiene urbana, a freguesia está melhor?
21. Os Serviços Administrativos da Junta de Freguesia estão mais céleres e eficazes?
22. Considera que a agregação de freguesias foi levada a cabo apenas por motivos meramente “*economicistas*” ou por uma visão de verdadeira necessidade de mudança?
23. É ainda habitual falar-se, em conversas com familiares, amigos, vizinhos ou em simples *conversas de café* sobre este tema?
24. A atuação dos autarcas tornou-se mais visível e transparente depois da agregação das freguesias?
25. Considera que as Juntas de Freguesia deveriam ter mais competências atribuídas?

ANEXO C

Entrevista ao Presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior, em Lisboa

Artur Miguel Claro da Fonseca Mora Coelho nasceu em 1952 e é desde setembro de 2013, data das primeiras eleições autárquicas após a reorganização administrativa de Lisboa, o Presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior. De acordo com o *site* do Parlamento³⁹ exerceu o cargo de deputado entre 1995 e 2019. Paralelamente, entre 2013 e 2019, exerceu as funções de Presidente desta Junta. Profissionalmente é “Técnico de Organização e Métodos”, licenciado em “Ciência Política e Relações Internacionais”, tendo obtido o grau de doutoramento.

Esta entrevista teve como objetivo recolher a opinião e sensibilidade do atual Presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior (concelho de Lisboa) – Doutor Miguel Coelho, face ao processo de reorganização administrativa do território das freguesias, em 2012, enquanto complemento de um projeto de investigação denominado “A Nova Organização Político-Administrativa das freguesias: estudo do caso de Santa Maria Maior em Lisboa”, no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, pelo ISCTE-IUL, pelo que, desde já, muito se agradece o seu/vosso precioso contributo.

1- O Senhor Presidente nasceu, reside e é natural da freguesia que dirige e representa?

Não.

2- Já estava em funções aquando do início da discussão do processo de agregação de freguesias em Lisboa?

Não.

³⁹ Fonte: <https://www.parlamento.pt/DeputadoGP/Paginas/Biografia.aspx?BID=1164>

- 3- Tendo em consideração que não foi um processo imposto pelo Poder Central, à semelhança do que aconteceu em muitos municípios portugueses, quais foram as suas motivações e os seus objetivos no desenho e na vontade da implementação da Reforma então em curso?**

Não me encontrava no desempenho de funções autárquicas nem no poder central no momento da discussão e, como tal, não tive um contributo direto.

- 4- Quais foram as ações concretas levadas a cabo pela Junta de Freguesia aquando do início da discussão deste assunto e após a entrada em vigor da Nova Lei da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica?**

A Junta de Freguesia como hoje existe não existia anteriormente. A Junta de Freguesia de Santa Maria Maior é o resultado da maior agregação de antigas freguesias em Portugal, num total de 12. Após as Autárquicas 2013, um novo Executivo tomou posse numa nova freguesia, com recursos humanos, equipamentos, instalações e contas bancárias distintas e tomou as diligências necessárias à agregação numa única entidade: redistribuição de pessoal, criação de uma entidade financeira única e indivisível, reorganização de serviços e competências.

- 5- Quais foram as prioridades assumidas na gestão do processo de agregação?**

Respondido na questão anterior.

- 6- Quais os problemas sentidos no processo que medeia o início da perceção da problemática até à adaptação à nova realidade?**

Os maiores entraves na criação desta nova freguesia não foram de carácter burocrático ou administrativo. Prenderam-se antes com a redistribuição dos recursos humanos e com a consignação de novas tarefas a alguns dos colaboradores, bem como com a perceção das “faltas” em termos de pessoal, equipamentos e sistemas, mas sobretudo com a criação de uma identidade para a Junta de Freguesia de Santa Maria Maior. Até 2013, existiam aqui 12 freguesias, distribuídas por 5 dos mais icónicos bairros de Lisboa: Alfama, Baixa, Castelo, Chiado e Mouraria – todos eles com identidades muito próprias. O maior desafio foi, sem dúvida, criar um sentimento de pertença e de identificação com Santa Maria Maior, um território único, indivisível e distinto.

- 7- Sente que, de alguma forma, os habitantes da Freguesia de Santa Maria Maior se reveem atualmente na solução encontrada? Qual é a sua perceção relativamente ao grau de aceitação popular da Nova Lei?**

Não foi uma aceitação fácil e ainda não é. Quando os moradores dos bairros perceberam que as freguesias iam deixar de existir como as conheciam – e eu já percorria o território nessa altura, em pré-campanha e numa tentativa de reconhecimento – a resistência foi muita e a predisposição para o conflito entre bairros (sobretudo Alfama e Mouraria) era grande. Felizmente, com os esforços da nova equipa para que se criasse uma identidade para Santa Maria Maior e com grande capacidade de equilíbrio e negociação, hoje os bairros convivem entre si, sem fronteiras, mantendo, naturalmente, um espírito bairrista que lhes é natural. Atualmente, a aceitação desta grande freguesia é uma realidade.

8- Os habitantes da Freguesia utilizam com facilidade a nova denominação?

Os habitantes reconhecem e identificam a denominação Santa Maria Maior mas, num território onde os bairros são tão demarcados e têm uma identidade tão própria, a primeira “tentação” é identificar sempre o bairro ao invés da freguesia. Tal já acontecia com as freguesias anteriores. É sempre mais comum ouvirmos um morador dizer que é de Alfama do que de São Miguel (antiga freguesia) ou Santa Maria Maior (atual).

9- A força política que implementou a Nova Reforma Administrativa do território, com autonomia face ao Governo Central, saiu reforçada nas eleições autárquicas de 2013?

Não me cabe, enquanto Presidente de Junta, tecer comentários sobre o favorecimento ou desfavorecimento das forças políticas nesse cenário. Fará certamente uma análise comparativa dos resultados autárquicos 2013 e 2009.

10- Sentiu que foi um processo participado por parte dos habitantes, associações e coletividades? Em caso afirmativo, crê que a eventual opinião/ação popular, a ter existido, contribuiu para a alteração de resultados distintos dos inicialmente previstos?

Uma das principais críticas a todo o processo, com a qual me identifico, foi o facto de ter sido feita a reorganização “a régua e esquadro”. Admito que não tenha sido exatamente assim, mas também não terá tido em conta a participação da sociedade civil, que em muito contribuiria para o sucesso do processo e aceitação das novas entidades criadas.

11- Considera que o apoio ao associativismo saiu reforçado, na ótica do aumento do grau de projecção da Freguesia?

No caso concreto de Santa Maria Maior, sim, indubitavelmente, até porque, como suponho que seja do seu conhecimento, a reorganização administrativa de Lisboa é de 2012, anterior à nacional, e foi acompanhada de novas competências para as Juntas de Freguesia, bem como de orçamentos repensados. A nova capacidade orçamental tem sido nevrálgica no apoio financeiro às coletividades ativas.

12- Sente que o novo paradigma de reorganização do território contribuiu para a fixação de população e atração de investimento, por via do desenvolvimento sustentável?

No caso de Santa Maria Maior, a evolução demográfica tem sido de forte perda populacional, mas não considero que de algum modo esteja relacionado com esta reorganização. Prende-se com outros fatores: população duplamente envelhecida, especulação imobiliária, gentrificação e fatores relacionados. O investimento captado na freguesia tem sido na sua grande maioria destinado a atividades económicas relacionadas com o turismo, o que não provoca de nenhum modo maior atratividade para habitação. Temos, enquanto Junta, promovido ações e serviços que dão maior qualidade de vida a quem vive na freguesia, mas não tem sido o suficiente para fixar nova população, face aos fatores que nos são externos e que afastam novos residentes (falta de estacionamento, sentimento de insegurança, falta de creches e parques infantis ou jardins, valor do imobiliário e do arrendamento...).

13- Procurou e encetou mecanismos para auscultar a opinião dos habitantes e coletividades da Freguesia?

Reunimos trimestralmente com as coletividades e mensalmente com a população de cada bairro da freguesia. Faço, bem como os restantes membros do Executivo, atendimentos presenciais por marcação. Enveredámos, em 2019, pelas Presidências Descentralizadas, iniciativa que será reforçada em 2020 e que consiste em levar a cada bairro, durante uma semana, um gabinete constituído pelo Executivo e pelos responsáveis técnicos das diferentes áreas de atuação da Junta, aumentando a capacidade de resposta, de diagnóstico e a proximidade com o território, moradores e outros atores. Desde 2014, realizamos Presidências Abertas, percursos no terreno onde é privilegiado o contacto com a população e a imediatez na resolução de problemas do território.

14- Em termos de ganhos relacionados com a poupança de custos e de recursos, considera que atualmente a Freguesia de Santa Maria Maior consegue ser mais eficiente, conseguindo gerar economias de escala a partir de um sistema de Administração Pública mais eficiente?

Sem dúvida. Uma freguesia maior, com mais recursos humanos, financeiros e materiais consegue ser mais eficiente do que muitas Juntas pequenas e pouco dotadas destes recursos. Embora tenhamos agregado 12 freguesias, somos um território com apenas 3km² e, por esse motivo, não temos um problema geográfico de sermos “grandes demais”. Continuamos a poder agir com rapidez e a poder deslocar-nos rapidamente entre diferentes pontos da freguesia, em permanente contacto com a população. Privilegiamos o trabalho de rua e temos na praça pública o nosso maior palco. Somos certamente mais capazes hoje do que qualquer uma das antigas Juntas.

15- Sentiu resistência à mudança, quer por parte dos habitantes, quer pelos funcionários e colaboradores da Junta de Freguesia?

Respondido anteriormente.