

As freguesias de Macau — Uma discussão sobre a viabilidade da divisão geográfica para os Centros de Prestação de Serviços ao Público

*Chan U Chan**

I. Introdução

Desde o estabelecimento português em Macau e o seu exercício da administração pública do Território, as localidades geográficas são designadas por freguesias com o nome das suas igrejas paroquiais. Isto já constitui uma tradição e característica de Macau. Mesmo assim, como um conceito “importado”, as freguesias de Macau, em termos de natureza e funções, são bastante diferentes das congéneres portuguesas. Embora existam diferenças, elas como uma unidade da vida política e administrativa de Macau, continuam a desempenhar a sua original função. Por outro lado, devido à barreira criada pela língua e outros factores, bastantes habitantes de Macau ainda têm os mais errados entendimentos sobre a natureza, divisão e número das freguesias de Macau. Nesta sede, esperamos, através de uma introdução sobre a história da evolução do regime das freguesias portuguesas e do percurso histórico da divisão das freguesias de Macau e mediante a exploração sobre a intervenção do regime administrativo nas possessões ultramarinas portuguesas, introduzir um estudo experimental sobre o regime das freguesias, com o objectivo de pôr em ordem o número e as características das freguesias realmente existentes em Macau. E com base nisto, passarmos a discutir a viabilidade dos projectos da divisão geográfica para os Centros de Prestação de Serviços ao Público e os Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários, que neste momento estão na agenda do Governo.

Macau tem duas espécies de freguesias. Uma delas é a paróquia que foi criada com o objectivo de missionação, gestão de crentes e gestão de igrejas. A outra freguesia foi estabelecida pelas autoridades administrativas. Para diferenciar estes dois tipos de divisões, nesta sede, passamos a usar a freguesia para designar aquela estabelecida pelas autoridades administrativas e simplesmente a expressão “paróquia” para as “paróquias religiosas”.

* Doutorando em Gestão pela Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau.

II. Historial do regime das paróquias e freguesias de Portugal

Segundo o estudioso português José António Santos, os primeiros exemplos da divisão geográfica das paróquias remontariam aos finais do séc. III e inícios do séc. IV, que coincidem em tempo com o início da influência do Cristianismo na Península Ibérica. No entanto, como nessa altura não existia Portugal como um conceito geográfico, as paróquias eram apenas comunidades religiosas, isto é, paróquias que pertenciam à Igreja. Elas em si ainda não constituíam uma clara zona geográfica.

Desde a fundação de Portugal, começou a aumentar o número de paróquias e com a criação de igrejas, passaram a ser as paróquias que testemunharam o desenvolvimento ou o percurso histórico das comunidades locais e que passaram de uma organização frouxa para uma estrutura bem organizada. Para José António Santos, à medida do amadurecimento da estrutura da organização municipal, a estrutura paroquial torna-se cada vez mais divulgada na vida comunitária. Os trabalhos religiosos, culturais, educativos e de assistência social das comunidades também começaram a ser organizados à volta das paróquias. No entanto, neste período, a organização das paróquias é principalmente religiosa não chegando aquelas a ser uma parte do regime administrativo de Portugal.

Desde a revolução liberal de 1820, esta divisão que durante muito tempo era considerada como paróquia religiosa, transformou-se numa parte do regime administrativo de Portugal. Em 1830, as Juntas de Paróquia, não só eram responsáveis pelos assuntos religiosos, mas também tinham poder de tratar dos assuntos que eram de mero interesse local. As paróquias, em 1835, foram oficialmente integradas no regime administrativo autárquico de Portugal. Apesar de esta integração ter sido suspensa entre 1840 e 1867, com o início das reformas administrativas de 1867, as paróquias passaram a ser chamadas “paróquias civis”. E passaram a ser uma unidade básica do poder português. A ele cabe administrar os interesses colectivos dos habitantes locais e os bens da Igreja. Esta medida reformista veio a ser confirmada no Código Administrativo de 1878. No entanto, após a fundação da República Portuguesa, o nome de “paróquia civil” passou a ser substituído oficialmente por “freguesia” para se diferenciar da paróquia religiosa¹.

¹ Santos, J. A, *As Freguesias — História e Actualidade*, Celta Editores, Oeiras, 1995.

Pelo exposto, o regime das freguesias portuguesas tem desenvolvido com base nas tradicionais divisões da Igreja Católica. E, com a penetração paulatina da Igreja na vida popular, a organização da paróquia religiosa também começou a acumular os assuntos locais, transformando-se assim numa tradição da vida política e administrativa autárquica de Portugal. Esta tradição veio a ser oficializada num regime próprio tornando-se na unidade básica de poder da maioria do território português². Simultaneamente, o regime de paróquias, como parte da vida política e administrativa de Portugal, experimentou um processo de baixo para cima, querendo dizer-se que passou de uma organização espontânea de interesse dos habitantes comunitários para uma organização de gestão comunitária, acabando por ser integrada, a nível constitucional, como uma parte do regime administrativo local.

III. O percurso da divisão das freguesias de Macau

Os Portugueses, desde que chegaram a Macau, nos meados do séc. XVI, começaram a estabelecer sucessivamente nos seus lugares de residência igrejas. A Igreja de São Lourenço, entre 1558 a 1560, a Igreja de Santo António antes de 1565, a Igreja de São Lázaro em 1566 ou 1569 e a Sé, antes de 1576³. Destas, as igrejas de São Lourenço, Santo António e Sé já se transformaram em unidades da divisão local para as comunidades portuguesas em Macau. Segundo um relato do historiador sueco Anders Ljungstedt, uma carta dirigida pelo Leal Senado em 1593 ao Rei Filipe I mostra que Macau tinha uma Sé e duas freguesias⁴. Volvidos uns 300 anos, devido à derrota sofrida pelo governo da Dinastia Manchu na Guerra do Ópio, foi assinado com a Inglaterra o Tratado de Nanquim. Portugal também achou maduras as circunstâncias para expandir a sua influência em Macau. Iniciou negociações com o governo da Dinastia Manchu com a intenção de ocupar toda a Península de Macau. Após a recusa do governo da Dinastia Manchu, em 1846, a Coroa portuguesa mandou Ferreira

² Na actualidade, excepto o *Coro* da Região Autónoma dos Açores, todos os municípios portugueses têm pelo menos uma freguesia. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística, em 2005 Portugal tem 4259 freguesias. Cf. Instituto Nacional de Estatística (2006): *Anuário Estatístico de Portugal*, p. 37-38.

³ *Paço Episcopal da Diocese de Macau (2006)*: Manual da Igreja Católica para 2006.

⁴ Braga, J. M. (1938): *As Igrejas Paroquiais de Macau*, in Boletim Eclesiástico da Diocese de Macau, ano 36, n.º 413, p. 142-159.

do Amaral para Macau como Governador, encarregando-o de levar a cabo políticas coloniais. Até 1849, Portugal conseguiu ocupar, de facto, toda a Península de Macau e sucessivamente em 1851 e 1864 ocupou, à força, a Taipa e Coloane. As tentativas portuguesas de ocupar a Lapa e a Montanha acabaram por fracassar. Até aqui a extensão geográfica do Território de Macau já cobria praticamente a Península de Macau, a Taipa e Coloane. No entanto, mesmo com a criação da administração colonial, o regime político-administrativo do território de Macau passou a optar pelo sistema de gestão administrativa de Portugal. Com base nas paróquias religiosas dos lugares onde se concentravam os portugueses, as autoridades administrativas portuguesas, levando em consideração o modelo da gestão religiosa das paróquias católicas, introduziram o sistema da paróquia religiosa no regime da gestão administrativa. No entanto, ao contrário do regime das paróquias praticado em Portugal Continental, as autoridades administrativas de Macau criaram as freguesias não com a intenção inicial de aumentar a participação e a vida política dos habitantes (sobretudo dos de descendência portuguesa), e também não em resultado da “coabitação entre o Estado e a Igreja”, como se acredita geralmente. A intenção inicial da criação das paróquias civis em Macau teve por objectivo facilitar a administração fiscal. Em termos mais aprofundados, era para usar a divisão territorial como uma orientação para estender e consolidar o poder de gestão administrativa portuguesa em Macau e exercer uma gestão administrativa de facto em Macau.

Após a ocupação completa da Península de Macau, o Ministério da Marinha e do Ultramar, em 9 de Março de 1893 decretou o “Regulamento para o lançamento e cobrança da contribuição predial em Macau”, cujo artigo 14.º estipula que a inspecção dos imobiliários faz-se com a freguesia como unidade e cujo artigo 44.º determina que após a definição das fronteiras entre os prédios urbanos pela Fazenda Pública, cabe aos departamentos competentes de registo e cadastro a divisão das freguesias⁵.

Para pôr em prática as estipulações pertinentes, na edição de 5 de Agosto de 1893 do Boletim Oficial do Governo da Província de Macau e Timor, foi publicada a Portaria Provincial n.º 128, que veio a ser o pri-

⁵ Boletim Oficial do Governo da Província de Macau e Timor, suplemento do n.º 21 de 29 de Maio de 1893.

meiro diploma legal que regula a divisão administrativa da Península de Macau, desde o início da administração portuguesa do Território de Macau. A Portaria Provincial começa assim: “Sendo de urgente necessidade proceder-se à divisão administrativa d’esta cidade a fim de evitar embaraços na organização das novas matrizes prediaes, hei por conveniente determinar que a área da cidade de Macau seja dividida, para os effectos de fiscalização, em tres freguezias que se denominarão S. Lourenço, Sé e Santo Antonio”⁶ Mais tarde, San-Kio, Sá-Kong e Mong-há foram integrados em divisões administrativas para aperfeiçoar a gestão da contribuição predial. Em 9 de Janeiro de 1894, as autoridades administrativas fixaram com a Portaria Provincial n.º 4 as 3 paróquias na Península de Macau⁷.

Com a criação e a consolidação do Estado Novo, as freguesias de Macau também foram integradas no seu sistema ideológico e passaram a ter a característica de uma “Coabitação entre o Estado e a Igreja” e começaram a ser dotadas de elementos religiosos e em sintonia com a divisão religiosa católica. Em 1932, para se adaptar à necessidade da expansão da Península de Macau, o Encarregado do Governo de Macau dessa altura, João Pereira de Magalhães, em 16 de Junho, mandou publicar a Portaria n.º 895⁸, nomeando uma Comissão composta pelo Presidente da Câmara Municipal como Presidente, pelo pároco da Sé João Clímaco do Rosário, pelo capitão da polícia João Tavares de Sousa, um funcionário da Direcção dos Serviço das Obras Públicas e outro da Direcção dos Serviços da Fazenda para se dedicarem ao estudo da nova divisão administrativa da Península de Macau. As autoridades administrativas, de acordo com o relatório apresentado pela referida Comissão⁹ e mediante o Diploma Legislativo n.º 527¹⁰, confirmaram a divisão das freguesias na Península de Macau, mantendo as três já existentes, só introduzindo alguns reajustes nelas. É de salientar que apesar da Igreja de Macau, em 1923, já ter criado a Freguesia de São Lázaro, que se responsabiliza pela gestão de

⁶ Boletim Oficial do Governo da Província de Macau e Timor, n.º 32, de 12 de Agosto de 1893.

⁷ Boletim Oficial do Governo da Província de Macau e Timor, n.º 2 de 13 de Janeiro de 1894.

⁸ Boletim Oficial de Macau, n.º 25 de 16 de Junho de 1932.

⁹ Tentámos localizar este relatório no Arquivo Histórico de Macau. Pena é que o Arquivo não tenha o relatório e o parecer elaborados em 1932 pela Câmara Municipal.

¹⁰ Boletim Oficial de Macau, n.º 38 de 17 de Setembro de 1932.

todos os católicos chineses de Macau¹¹, nesta altura ainda não chegou a ser uma freguesia independente. A sua administração civil é repartida entre a Freguesia de Santo António e a Freguesia da Sé.

Com o maior desenvolvimento e a criação de novas paróquias na Península de Macau, as autoridades administrativas, depois de terem ouvido a proposta do Bispo de Macau, D. Paulo José Tavares, acharam haver necessidade de introduzir reajustes nas freguesias para poder coincidir com o projecto de elevar a Freguesia de Nossa Senhora de Fátima a paróquia, que foi criada em 1929¹². Por isso, as autoridades administrativas, através da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil, em 10 de Abril de 1965, criaram, mediante uma portaria¹³, um conselho, integrado pelo Administrador do Concelho de Macau como Presidente, dois representantes da Diocese de Macau, um representante do Leal Senado da Câmara de Macau e um representante da Repartição Provincial dos Serviços de Obras Públicas e Transportes para estudar uma nova divisão das freguesias. Com o parecer e deliberação deste Conselho¹⁴ e do Conselho do Governo, as autoridades publicaram o **Diploma Legislativo** n.º 1676¹⁵, que aumentou o número das freguesias de 3 para 5. São elas, a Freguesia de S. Lourenço, a Freguesia da Sé, a Freguesia de S. Lázaro, a Freguesia de Santo António e a Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, das quais a Freguesia de São Lázaro passou a ser uma freguesia independente. Além disso, no norte da Península de Macau, foi criada a Freguesia de Nossa Senhora de Fátima. Até aqui as paróquias e as freguesias são completamente coincidentes.

¹¹ Secretaria Coordenadora dos Assuntos Religiosos do Paço Episcopal (2006), *Cronologia Sumária do 430.º Aniversário da fundação da Diocese de Macau*, p. 4-5.

¹² Secretaria Coordenadora dos Assuntos Religiosos do Paço Episcopal (2006), *Cronologia Sumária do 430.º Aniversário da fundação da Diocese de Macau*, p. 4-5.

¹³ Boletim Oficial de Macau, n.º 16 de 17 de Abril de 1965.

¹⁴ Durante a nossa consulta do processo que deve conter os pareceres e relatórios elaborados em 1965 pela Câmara Municipal (Arquivo Histórico de Macau AH/AC/27930), não conseguimos localizar nada. É de salientar que se se fizer uma análise cronológica, esse Conselho teria sido constituído em Abril de 1965, mas o Diploma Legislativo n.º 1676 só veio a ser publicado em 7 de Agosto de 1965. Durante este tempo, precisava de ser discutido e deliberado pelo Conselho do Governo. Damos conta que no processo, de Abril a Agosto, faltam 4 pareceres. Um foi classificado de secreto. Embora haja um grande número de relatórios e pareceres que não foram juntos aos seus respectivos processos, não está excluída a possibilidade de terem sido classificados como secretos.

¹⁵ Boletim Oficial de Macau, n.º 32, de 7 de Agosto 1965.

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, em termos de estatuto, Macau passou de uma província ultramarina de Portugal para um território chinês sob administração portuguesa. Passou a ser designado de Território de Macau. O poder de decidir a divisão administrativa do Território de Macau também passou do Governador para a Assembleia Legislativa e também faz parte das competências exclusivas da Assembleia Legislativa¹⁶, mas até aos reajustes introduzidos em 1990 na Lei Orgânica de Macau, a Assembleia Legislativa nunca exerceu esta competência exclusiva. Após os reajustes introduzidos na Lei Orgânica de Macau, foi-lhe retirada esta competência exclusiva. O Governador pode solicitar a autorização legislativa à Assembleia Legislativa para os assuntos da divisão administrativa.

Com o projecto do desenvolvimento de Hác-Sá e dos novos aterros, a fisionomia da Península de Macau também sofreu grandes mudanças. Em 1991, Francisco Murteira Nabo, Encarregado do Governo, conseguiu uma autorização legislativa, aprovada pela Assembleia Legislativa. Em Abril do mesmo ano, mandou publicar a Lei n.º 26/91/M¹⁷, para repartir as freguesias da Península de Macau, e manter as cinco existentes. A partir daí, embora a Península de Macau tenha sofrido grandes mudanças na sua fisionomia, nunca houve grandes reajustes na divisão das freguesias. O âmbito da freguesia da Sé também se alarga para o Sul com o aumento dos novos aterros. Em relação às ilhas adjacentes, embora seja de opinião geral que a Taipa e Coloane pertenciam, “respectivamente”, à Freguesia de Nossa Senhora do Carmo (ou de Nossa Senhora do Monte Carmelo), e à Freguesia de São Francisco Xavier, mas de facto, estas supostas freguesias nunca foram reconhecidas por nenhum diploma legal específico. No entanto, rigorosamente falando, estes diplomas não regularam ou reconheceram oficialmente as divisões administrativas das ilhas adjacentes, porque nessa altura não existiam órgãos que tivessem poderes para definir as divisões administrativas.

Nunca houve legislação sobre a divisão administrativa das ilhas adjacentes; portanto, a opinião, embora generalizada, de que as ilhas adjacentes pertencem a duas freguesias, carece da base jurídica. Não passam de erros amplamente divulgados.

¹⁶ Lei Orgânica de Macau (Lei n.º 76/M, de 16 de Fevereiro de 1976) artigo n.º 31.

¹⁷ Boletim Oficial de Macau, I Série, n.º 16, de 22 de Abril de 1991. Paço Episcopal da Diocese de Macau (2006): Manual da Igreja Católica para 2006.

Mesmo antes de 1976, as ilhas adjacentes nunca tiveram nenhuma divisão de freguesia. O documento que mais se aproxima à abordagem neste sentido foi o Decreto n.º 25124 de 18 de Março de 1935, que apenas confirmou o Concelho das Ilhas, com dois postos administrativos na Taipa e em Coloane, sem especificar claramente a divisão das freguesias debaixo dos postos administrativos. E no que diz respeito às paróquias das ilhas adjacentes, há só a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo, que tem a sua sede na Vila da Taipa. Mesmo na actualidade, Coloane só tem a Quase-Freguesia, isto é a Freguesia de São Francisco Xavier, que é inferior à paróquia. Fora uma missão (criada em 1903 e reorganizada em 1963)¹⁸. Esta diferença demasiadamente pequena passou despercebida mesmo a alguns funcionários administrativos. Por exemplo, entre os finais dos anos 60 e os inícios dos anos 70 do século passado, o Ministério do Ultramar, para reorganizar as divisões administrativas vigentes nessa altura no Ultramar, fez consultas mediante ofícios, junto das autoridades administrativas de Macau. Nos três anos de troca de correspondência entre 1969 e 1971, surgiram duas respostas diferentes. As autoridades administrativas de Macau, na sua resposta ao Ministério do Ultramar, em 1969, de acordo com as exigências do próprio Ministério e alegando o Decreto n.º 25124, confirmaram que as ilhas adjacentes só tinham dois postos administrativos, com duas paróquias que são a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo e a Freguesia de São Francisco Xavier. Porém, na resposta dada entre 1970 e 1971, seguindo a divisão religiosa, informaram que as ilhas adjacentes só tinham uma paróquia, isto é, a Freguesia de Nossa Senhora do Carmo que fica na Vila da Taipa¹⁹.

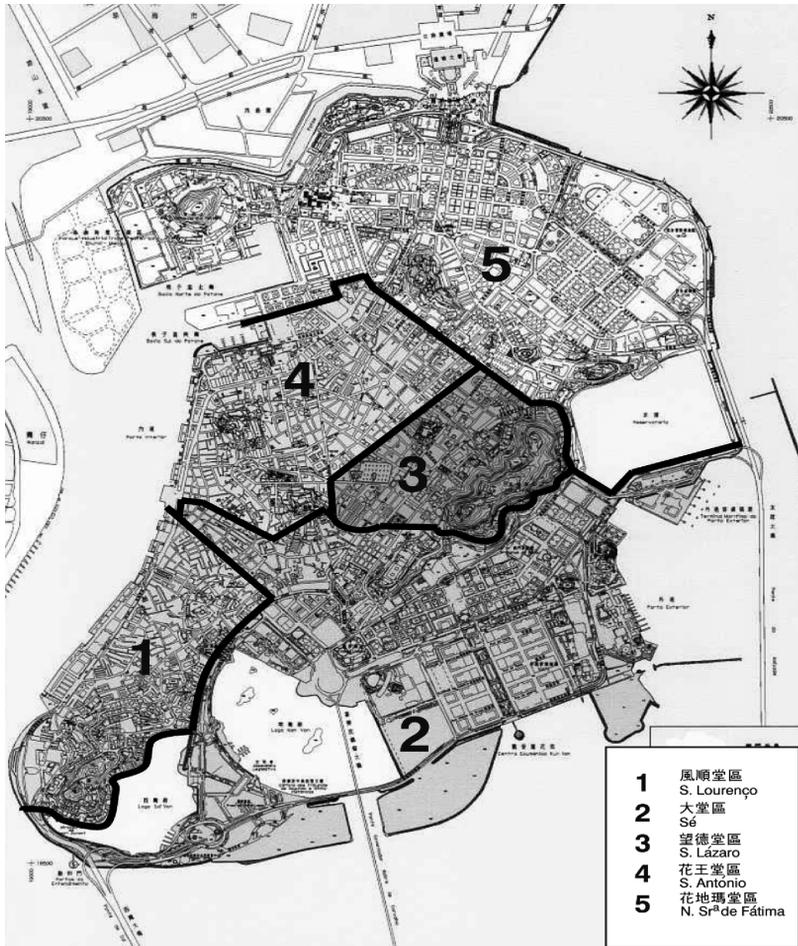
Com o correr do tempo e o recente desenvolvimento socioeconómico de Macau, a fisionomia das ilhas adjacentes também sofreu grandes mudanças. A Ilha da Taipa tornou-se numa verdadeira cidade-satélite de

¹⁸ *Paço Episcopal da Diocese de Macau (2006)*: Manual da Igreja Católica para 2006.

¹⁹ Fundo Administrativo99D (Arquivo Histórico de Macau AH/AC/P-23500). Outra instituição ao mesmo nível do concelho é a circunscrição, cujos principais habitantes permanentes costumam ser designados de indígenas. A circunscrição não tem a sua estrutura municipal, cujos locais são acumulados pelos administradores locais e pelos postos administrativos da secretaria-geral regional, que asseguravam a ordem pública e controlo populacional, através do registo cadastral e civil locais. Na lei portuguesa, o chinês de Macau chegou a ser classificado como indígena, mas esta classificação foi revogada com os arranjos introduzidos em 1946 na Carta Orgânica do Império Colonial Português. Por isso, até 1962, o indígena no sentido constitucional da lei portuguesa restringia-se exclusivamente aos negros. Macau nunca teve estruturas de circunscrição.

Macau, com a criação da Universidade de Macau, a Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau, o Aeroporto Internacional de Macau e o Centro de Incineração, entre outras importantes infra-estruturas. A antiga estrada que ligava a Taipa a Coloane, que tinha nos seus lados só ostras e árvores, veio a transformar-se em novos aterros. A Cidade Coloane-Taipa, com a entrada em uso de grandes equipamentos desportivos e de lazer, tornou-se muito conhecida. Já que a Taipa e a Coloane não têm tido a sua divisão de freguesia, não seria relevante a sua integração na divisão das freguesias.

Quadro 3.1: Divisão das freguesias da Região Administrativa Especial de Macau



Observação: A Taipa e Coloane não têm a sua respectiva freguesia.

Fonte: Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (Graficamente intervencionada).

IV. A Junta de Freguesia do Regime Ultramarino Português e Macau

Pelo que ficou exposto sobre as ilhas adjacentes, sabe-se que houve uma certa confusão entre a freguesia e a paróquia. Nessa altura, o que aconteceu não deixou de ter certo pano de fundo ideológico. Mas também constituiu uma pequena anedota na história administrativa de Macau, até pode ser um mistério que nunca chegue a ser esclarecido. Por outro lado, este episódio mostra que a freguesia é a unidade básica do regime político-administrativo português. Na altura, em Macau não foram levados à prática os procedimentos portugueses vigentes em outros sítios, sobretudo nas suas províncias ultramarinas, no que diz respeito à estrutura administrativa correspondente às freguesias.

Tradicionalmente, os órgãos administrativos locais do sistema administrativo ultramarino português tinham a Câmara Municipal, a Comissão Municipal e a Junta Local que funcionavam com base em Concelho²⁰, em função do número de descendentes europeus ou equiparados (mais tarde, do número de eleitores). Em 1953, Portugal publicou a nova Lei Orgânica do Ultramar Português, que estendeu pela primeira vez a Junta Local às freguesias ou postos administrativos. Como não foram criados correspondentes regimes eleitorais, esta orientação tornou-se letra morta. Até 1961, devido ao aumento dos habitantes de descendência portuguesa nas províncias ultramarinas africanas, assim como às lutas de libertação nacional eclodidas nos finais dos anos 50 e toda a década de 60 do século XX na Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, Portugal precisava de, através de reformas no regime político administrativo, aliviar trabalhos das estruturas administrativas locais que tutelavam grandes extensões, com o concelho como a unidade básica. Por um lado, servia-se da nova estrutura para aumentar a via de participação política dos descendentes portugueses para ganhar popularidade na comunidade de descendentes portugueses. Por outro lado, precisava de alargar mais o regime administrativo para atingir o objectivo de controlar a sociedade e consolidar o poder político. Nestas circunstâncias, o Ministério do Ultramar introduziu alterações na Reforma Administrativa Ultramarina que

²⁰ Decreto n.º 43730, de 12 de Junho de 1961, in Diário do Governo, n.º 135, I Série e in Boletim Oficial de Macau, n.º 26, de Primeiro de Julho de 1961.

determinava que a Junta Local tinha de ser criada nas freguesias e postos administrativos, com povoações com pelo menos 20 eleitores²¹.

Em 1973, Portugal introduziu reformas na Lei Orgânica do Ultramar, passando a determinar expressamente a criação das freguesias das províncias ultramarinas, que iriam ter o mesmo estatuto que as do Território metropolitano, e publicou os Regulamentos Político-Administrativos das províncias ultramarinas que regulavam a eleição para a Junta de Freguesia.

Em 31 de Dezembro do mesmo ano, o Ministério do Ultramar mandou publicar o Decreto n.º 45521, regulando os pormenores da composição e das competências da Junta de Freguesia. Este documento atribui o estatuto de pessoa jurídica à Junta de Freguesia, considerando-a como corpo administrativo local. Além disso, especificou a metodologia para a constituição da Junta de Freguesia de Macau (n.º 4 do Artigo 14.º). Segundo essa norma, a Junta de Freguesia de Macau é constituída por quatro membros, dos quais três são eleitos pelos chefes de família e o último é representante da comunidade chinesa, nomeado pelo Governador. Cada Junta de Freguesia tem um mandato de quatro anos, cujo presidente resulta da eleição dos vogais. Além disso, devem ser eleitos um secretário e um tesoureiro. Em termos de competências, são aplicáveis as estipulações sobre as juntas locais na Reforma Administrativa Ultramarina. Podem fixar coimas com valor máximo de 1000 escudos (correspondentes a 182 Patacas), autorizar despesas de obras até 25 mil Escudos (correspondentes a 4545 Patacas) e os donativos caritativos para instituições educativas no valor máximo de 5000 escudos (correspondentes a 909 Patacas). As instituições que recebem esses donativos devem ser as tuteladas pela Câmara Municipal.

Evidentemente, as autoridades portuguesas tentaram dar o estatuto de pessoa jurídica às freguesias, através da criação de uma instituição de gestão administrativa — a Junta de Freguesia, para partilhar parte das competências das estruturas municipais. Em função dos preços correntes dessa altura²², em Macau, a Junta de Freguesia foi de facto dotada

²¹ Decreto n.º 43730, de 12 de Junho de 1961, in Diário do Governo, n.º 135, I Série e in Boletim Oficial de Macau, n.º 26, de Primeiro de Julho de 1961.

²² Em 1963, o preço médio dos víveres era: Cada quilo de arroz custava 90 avos; cada quilo de hortaliça, 87 avos; cada dúzia de ovos 2 patacas e 50 avos; cada quilo de farinha de trigo, 68 avos; cada quilo de pão, 1 pataca. Além disso, nessa altura, um bilhete de uma viagem de transporte público cutava 20 avos, o selo local era de 5 avos.

com poderes legislativos locais e tinha o poder de fixar e autorizar coimas e os montantes de despesas e donativos que eram bastante altos. Desta maneira, as freguesias das províncias ultramarinas, embora não fossem instituições com autonomia administrativa em sentido geral, tendo sido confirmado o seu estatuto jurídico, a Junta de Freguesia era de facto uma estrutura de poder imediatamente inferior à estrutura municipal. As circunstâncias reais de Macau são uma grande densidade demográfica para uma superfície pequena. Correspondentemente, o território administrado pelos municípios (a Câmara de Macau e a Câmara das Ilhas) era muito reduzido. A estrutura municipal não estava muito longe das comunidades locais e o seu relacionamento era relativamente simples, mas a comunidade chinesa servia-se raramente do regime administrativo oficial para resolver os seus problemas quotidianos, incluindo os assuntos locais. A estrutura municipal podia, através de métodos diferentes, tais como associações, algumas personalidades sociais ou líderes comunitários, acumular directamente assuntos das freguesias, não havendo necessidade de criar repetitivamente instituições de gestão com funções semelhantes de baixo das paróquias civis. Em segundo lugar, nessa altura, da população de Macau, sobretudo de descendência portuguesa, segundo estipulações pertinentes, os eleitores qualificados espalhados pelas freguesias poucos atingiam este critério. Por isso, se Macau, segundo estipulações do Decreto acima referido, viesse a criar as Juntas de Freguesia, aconteceria que em vez de aumentar a eficácia administrativa local ou reforçar o controlo das autoridades administrativas sobre a sociedade local, poderia dar lugar ao desperdício de recursos administrativos, até nas circunstâncias geopolíticas dessa altura, poderia provocar efeitos negativos de descontentamento na comunidade chinesa.

De facto, quando o Ministério do Ultramar fez consulta às províncias ultramarinas sobre o texto do referido Decreto, as autoridades administrativas de Macau mostraram uma opinião diferente.

Na resposta que o Governador José Manuel Nobre de Carvalho deu, em 1971, à Inspeção Superior de Administração Ultramarina, foi referido que o Governador António Adriano Faria Lopes dos Santos, em Novembro de 1962, mandara um ofício secreto ao Ministério do Ultramar,

Os gastos de vida por média situavam-se entre 30 e 40 patacas mensais. Cf. Cai Lingshuang (Dir.) — (1965): *Anuário Industrial e Comercial de Macau entre 1964 e 1965*, Jornal Ta Chung.

informando-o da inviabilidade da criação das Juntas de Freguesia em Macau e reiterando que naquelas circunstâncias políticas não era aconselhável a criação de tal instituição²³. Evidentemente, o Ministério do Ultramar quando fixou o texto definitivo do decreto, não aceitou a opinião de Macau e integrou cláusulas pertinentes no texto. Por outro lado, também levou em consideração as circunstâncias especiais de Macau, e não obrigou as autoridades administrativas locais a pôr em prática esse diploma. Com o desmembramento do sistema administrativo do ultramar português, este diploma foi revogado pela Lei Orgânica do Ultramar Português e deixou de ter efeito. No entanto, as freguesias de Macau tiveram de facto o seu estatuto de pessoa jurídica de direito público, mas não tinham competência de gestão administrativa, o que não deixa de ser uma deformação funcional. As freguesias tinham nessa altura o seu estatuto de pessoa jurídica, mas como careciam da correspondente infra-estrutura administrativa, não possuíam grande significado prático e essencial. Mais tarde, em consequência da mudança da situação política e do estatuto jurídico de Macau no ordenamento jurídico de Portugal, quando eram elaborados outros documentos constitucionais, tais como, a Lei Orgânica de Macau, que regula o regime político administrativo local, só foi outorgado o poder de fazer a divisão administrativa ao Território de Macau, mas o documento que regula isso, não lhe concedeu nenhum estatuto de pessoa jurídica. Por isso, as freguesias de Macau, desde sempre e no máximo, só têm desempenhado a sua função orientadora de facilitar a gestão administrativa. Por outras palavras, de facto, coincide com a intenção inicial da criação da Junta de Freguesia pelas autoridades.

V. A divisão da localização dos Centros de Prestação de Serviços ao Público e as freguesias

Para concretizar o compromisso das LAG para 2007 no sentido de otimizar o processo administrativo, o Governo, em Dezembro de 2007, em Hác-sá, criou o primeiro Centro de Prestação de Serviços ao Público. Nesta fase, fornece parte dos serviços que são da competência do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública, da Direcção dos Assuntos de Justiça e

²³ Ofício do Governador de Macau dirigido à Inspeção Superior de Administração Ultramarina (Cota: 1561/A/9/14/17), de 2 de Agosto de 1971, Fundo Administrativo 99D, (Arquivo Histórico de Macau AH/AC/P-23500).

da Imprensa Nacional (departamentos sob tutela da Secretária para a Administração e Justiça). Segundo as LAG para 2008, com base nisto, serão reforçadas a função consultiva da opinião pública e a recolha de opinião pública. Prevê-se que em 2008 o Governo criará os Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários para funcionar em sintonia com os Centros de Prestação de Serviços ao Público de modo a reforçar os contactos directos entre o Governo e as comunidades²⁴. O Chefe do Executivo, quando assistiu, na qualidade de observador, ao debate parlamentar, também referiu que aquando da criação dos Centros de Prestação de Serviços ao Público e dos Conselhos Consultivos sobre os Serviços Comunitários, será levada em conta a divisão da Península de Macau em três freguesias e as ilhas adjacentes numa só freguesia e deixará de continuar a existir a divisão das freguesias vigentes na Península de Macau. O Chefe do Executivo frisa que o abandono da divisão das actuais freguesias seria para evitar desperdícios de recursos administrativos.

Embora as Juntas de Freguesia da Península de Macau, no que diz respeito à sua função prestadora de serviços públicos, se restrinja unicamente ao recenseamento eleitoral, estatística, gestão de cadastro e projectos de urbanização daí advenientes, serviços de saúde e higiene primários, rede de assistência médica, patrulha policial, combate a incêndios, distribuição postal que têm o seu próprio critério de divisão e sistema, não pode dizer-se que seja uma divisão rigorosamente de acordo com as freguesias, tendo cada freguesia as suas próprias características. A utilização das áreas é muito diferente, por isso, tudo isto deve servir de referência quando se pensava em fazer a divisão geográfica para os Centros de Prestação de Serviços ao Público. (Ver o Quadro 5.1)

Quadro 5.1: A Utilização das áreas das freguesias e subdivisões

Freguesias/subdivisões	Utilização da Área
Freguesia de Santo António	Tradicional zona residencial e comercial, Centro Histórico e norte do porto interior
Freguesia de São Lázaro	Zona residencial e futura zona incubadora para a indústria cultural e criativa
Freguesia de São Lourenço	Centro administrativo, zona residencial, Centro Histórico, parte sul do porto interior

²⁴ Governo da Região Administrativa Especial de Macau (2007): *Linhas da Acção Governativa para 2008* da Região Administrativa Especial de Macau, pgs. 1012 e 1034.

Freguesias/subdivisões	Utilização do Terreno
Freguesia da Sé	Centro económico, Centro Histórico e porto exterior
Freguesia de Nossa Senhora de Fátima	Zona industrial e residencial e posto fronteiriço das Portas do Cerco
Taipa	Zona industrial, residencial e universitária, de equipamentos turísticos e de lazer
Coloane	Povoações tradicionais, zona turística e de repouso, Porto de Mão e porto fronteiriço da Flor de Lotus.

Na realidade, o facto de o Governo não ter criado freguesias nas ilhas adjacentes para a vida popular, de acordo com a divisão das freguesias actualmente existentes na Península de Macau, foi sintomático. Se levarmos em consideração as estatísticas dos últimos anos (Vide Quadro 5.2), não será difícil descobrir que as freguesias, a Taipa e Coloane não só não têm superfícies diferentes, como a distribuição populacional também é desigual. Se tivessem sido criadas freguesias nas ilhas adjacentes, rigorosamente de acordo com a divisão das freguesias existentes na Península de Macau, isso teria dado lugar ao desperdício de recursos administrativos. Por outro lado, as freguesias da Península de Macau, da Taipa e de Coloane têm populações com características diferentes, o que faz com que os serviços prestados à população também tenham de ser diferentes. Por exemplo, nas zonas em que há mais áreas residênciais, é preciso reforçar os serviços prestados à vida quotidiana. Nas zonas em que existe mais população desempregada, é preciso introduzir serviços de emprego e de prestação de serviços. Cidadãos de faixas etárias diferentes também têm necessidades de serviços diferentes, por exemplo, consultas sobre os cursos escolares e a assistência social, etc. Parece que o Governo tem consciência das necessidades e quando cria os Centros deve levar em consideração as características de cada freguesia para prestar serviços diferentes.

Quadro 5.2: Características demográficas das freguesias e subdivisões

Freguesias/subdivisões	Superfície (km ²)	População	Entre 0-14 anos	Mais de 65 anos	Rendimento médio (MOP)	População desempregada	Famílias residentes
Freguesias/subdivisões	1,1	112,877	16,593	9,820	6,420	3,080	36,819
Freguesia de Santo António	0,6	30,924	4,175	3,092	9,093	594	10,550
Freguesia de São Lázaro	1,0	48,292	6,954	4,539	6,805	1,065	15,894
Freguesia de São Lourenço	3,4	40,609	4,995	3,777	9,137	790	13,749

Freguesias/subdivisões	Superfície (km ²)	População	Entre 0-14 anos	Mais de 65 anos	Rendimento médio (MOP)	População desempregada	Famílias residentes
Freguesia da Sé	3,2	201,208	33,602	11,066	5,697	6,823	62,447
Freguesia de Nossa Senhora de Fátima	6,5	63,293	9,747	2,785	11,310	863	19,040
Taipa	7,6	3,292	306	330	10,301	19	668

Observação: Os grupos etários de entre 0-14 anos e mais de 65 anos são deduzidos da percentagem da estatística demográfica que apenas servem de referência.

Fonte: Direcção dos Serviços de Cartografia e Cadastro (2007) «Anuário Estatístico 2006» e «Relatório dos resultados gerais do censo demográfico dos meados de 2006».

Levando em consideração a utilização das áreas e a característica demográfica das freguesias da Península de Macau, o Governo deve demarcar a Freguesia de Nossa Senhora de Fátima, com a maior densidade populacional e o maior número de residentes, como uma unidade independente. No caso de haver necessidade, também se poderiam criar dois Centros de Prestação de Serviços ao Público, seguindo a mesma metodologia com que foram criados os Centros de Saúde. Em relação à Freguesia de Santo António e à Freguesia de São Lourenço, estas são parte do plano da reconstrução do Centro Histórico de Macau. Além disso, as duas encontram-se no porto interior. Para que as necessidades de alguns pescadores possam ser atempadamente satisfeitas poderiam fundir-se as duas freguesias numa unidade. No que toca às freguesias de São Lourenço e da Sé, devem, em sintonia com as características das áreas manter-se, com destaque para a Sé como o centro das actividades económicas do Território de Macau. Não obstante, também pode estender-se parte deste centro para a freguesia de São Lázaro, em sintonia com a política da criação da indústria cultural e criativa. Por isso, estas duas freguesias podem ser condensadas numa. Por último, como Coloane tem pouca população e as necessidades da habitação local têm muitas semelhanças com alguns lugares da Taipa, sobretudo as zonas históricas, não haverá necessidade de fixar Coloane como uma zona independente, podendo juntá-la à Taipa, transformando as duas numa freguesia de ilhas adjacentes onde serão prestados serviços ao público para resolver os problemas quotidianos dos cidadãos.

VI. Comentário final: perspectiva das freguesias

Ao longo da história, as freguesias de Macau têm desempenhado uma função orientadora para facilitar a gestão administrativa. Embora

tenham tido o seu estatuto de pessoa jurídica e as autoridades administrativas portuguesas tenham tentado criar órgãos de gestão próprios nas freguesias, a realidade e as circunstâncias de Macau tornaram esta ideia inviável, podendo dar lugar ao desperdício de recursos administrativos e a possíveis reacções étnicas. No nosso entender, na medida das reformas do regime político, não há necessidade de atribuir estatuto de pessoa jurídica às freguesias da Península de Macau. Além disso, como a Lei Básica de Macau determina que só pode existir um nível de poder, qualquer pessoa jurídica de direito público a ser criada dentro da Região Administrativa Especial de Macau não corresponderá às respectivas cláusulas da Lei Básica. Por isso, mesmo que alguns políticos achem que deve, através da criação da “Assembleia de Freguesia” para aumentar a participação política dos cidadãos, nas circunstâncias actuais, isto não deixa de ser inviável.

Embora as juntas de freguesia da Península de Macau não tenham o estatuto de pessoa jurídica de direito público, a sua conservação ou revogação não é desde logo muito problemática. No entanto, levando em consideração a gestão eleitoral da Península de Macau, assim como os trabalhos de estatística de todo o Território de Macau, que continuam com as freguesias como unidades básicas, assim como essas instituições têm a sua origem histórica, deve levar-se em conta o sentimento de parte da população, sobretudo de alguns católicos e residentes de descendência portuguesa. Evidentemente, estes factores contribuirão para a manutenção ou revogação das freguesias e trarão alguns elementos de referência de carácter político e técnico. Por outro lado, segundo as LAG, a freguesia de São Lázaro será transformada em zona de indústria cultural e criativa. Mantendo a actual divisão das freguesias poderá contribuir-se para manter as características locais. Por isso, neste momento, a divisão das freguesias da Península de Macau deveria ser mantida, não havendo necessidade de redivisão ou de criação de novas freguesias, em consequência do alargamento, actual ou futuro, das áreas. Não haverá absolutamente necessidade de criar freguesias nas ilhas adjacentes, que nunca tiveram as suas próprias juntas de freguesia. Não é necessário pensar em criar novas freguesias. No que diz respeito à criação dos Centros de Prestação de Serviços ao Público e dos Conselhos Consultivos dos Serviços Comunitários, poderia levar-se em consideração as características demográficas de cada freguesia. E, só depois de consultas sobre a base da criação das freguesias, se faria a divisão que mais se adaptasse à realidade da distribuição das comunidades.

Como actualmente a gestão do cadastro continua a ter como base as freguesias, isto poderia oferecer certos obstáculos para os reajustes no projecto urbanístico e divisão das zonas, porque essas divisões poderão ser limitadas pelas fronteiras entre as freguesias, e possivelmente não seria possível qualquer projecto que envolvesse mais do que uma freguesia. Isto talvez não seja benéfico para a utilização integral das áreas situadas nas fronteiras entre as freguesias, devido ao facto de a divisão das freguesias ser feita com o eixo das vias públicas. Mesmo não adoptando as freguesias como unidade publicada no cadastro, é de crer que não exercerá influência sobre a definição das áreas das fronteiras. Ao mesmo tempo, desde 1998, com a publicação definitiva dos limites dos bairros, sobretudo os novos aterros, o Lago da Praia Grande e as localidades de Coloane-Taipa, já têm sofrido acelerado crescimento. E mesmo as áreas que não tinham um limite muito claro no passado, nos últimos anos, com o paulatino amadurecimento do sistema de gestão do cadastro, têm sido claramente demarcados. Deixam de poder satisfazer-se as necessidades sociais com a publicação de novas zonas como medida adicional do antigo mapa cadastral. Por isso, propomos que quando se pensar criar a Rede Informática Cadastral, deve publicar-se novamente o mapa definitivo de todo o Território de Macau, que deixa de usar a freguesia como unidade. Com esta medida poderão eliminar-se alguns obstáculos para o desenvolvimento urbanístico a longo prazo de Macau. Por outro lado, também esta oportunidade pode servir para corrigir a situação em que a Taipa e Coloane são respectivamente marcadas como pertencentes às freguesias do Carmo e de São Francisco. No que diz respeito à urbanização, com a indefinição, até o desaparecimento destas “fronteiras” invisíveis entre as freguesias, que só têm algum sentido indicador, os planeadores terão mais facilidade de elaborar um projecto urbanístico a longo prazo para Macau, em sintonia com as características e funções próprias de zonas diferentes da Península de Macau e das ilhas adjacentes, tais como o Centro Histórico, a zona industrial, a zona comercial, a zona mista comercial-residencial, a zona turística e o factor demográfico, a rede de transportes, a utilização das áreas existentes para lançar alicerces mais apropriados para o futuro desenvolvimento socioeconómico.

Se os projectos urbanísticos de Macau derem demasiado realce às freguesias como unidades, poderão resultar obstáculos para a integração, reajustes e optimização das funções urbanísticas, no que diz respeito às divisões geográficas, porque a integração das fronteiras entre as áreas fun-

cionais poderia sujeitar alguns elaboradores de projectos a restrições de fronteiras entre as freguesias, considerando as “fronteiras” das freguesias como a linha divisória das áreas funcionais, em detrimento de um projecto inter-freguesias. De facto, os elaboradores devem, em função das características locais, funções e situação geográfica comunitária, por exemplo, centro histórico, zona industrial, zona comercial, zona mista comercial-residencial e zona turística, ter sempre em consideração os factores demográficos e as redes de transportes e a actual utilização das áreas para promover o enquadramento natural da sua utilização das áreas para lançar alicerces mais aproximados à realidade para o desenvolvimento sócio-económico e para projectos urbanísticos de Macau a longo prazo.

Finalmente, as autoridades, desde que publicaram em 1998 o mapa completo e definitivo de Macau, com base em freguesias, zona diferentes de Macau, sobretudo os novos aterros do Porto Exterior, os aterros do Lago Nan Wan e a Cidade Coloane-Taipa experimentaram a sensação de um acelerado desenvolvimento. Além disso, as áreas que não estavam claramente demarcadas, nos últimos anos com um maior amadurecimento do sistema de gestão, viram as suas fronteiras bem demarcadas. Evidentemente, o anúncio de novas áreas ou a publicação de mapas suplementares ao mapa de Macau já deixam de satisfazer as necessidades sociais. Como actualmente as freguesias de Macau usam a linha central das vias públicas como fronteira, mesmo não usando os mapas das freguesias como unidade anunciada, é de crer que não será afectada a demarcação definitiva das áreas. Depois, levando em consideração o facto de as ilhas adjacentes não possuírem freguesias, propõe-se que quando aparecer a oportunidade, seja criado o sistema da “Rede de Cartografia e Cadastro”, devendo publicar-se novamente e de vez uma mapa definitivo de todo o Território da Região Administrativa Especial de Macau e não separadamente por freguesias. Aproveitar-se-á assim essa oportunidade para corrigir a situação dos mapas em vigor para a Taipa e Coloane, que as consideram como pertencentes à Freguesia do Carmo e à Freguesia de São Francisco Xavier. E, porque não, corrigindo-se os nomes das ruas atribuídos pelo Instituto de Assuntos Cívicos e Municipais.

