



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Departamento de Economia Política

A Reforma Administrativa de Lisboa de 2013

José António Barbosa Borges

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Manuel Gonçalves Lopes

Professor Associado do Departamento de Economia Política, ISCTE-IUL

Novembro, 2021

Departamento de Economia Política

A Reforma Administrativa de Lisboa de 2013

José António Barbosa Borges

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Raul Manuel Gonçalves Lopes

Professor Associado do Departamento de Economia Política, ISCTE-IUL

Novembro, 2021

A meus pais

Agradecimentos

Os últimos meses foram particularmente exigentes e impediram largamente que se concluísse o presente trabalho no tempo inicialmente previsto e acordado, por isso o meu primeiro agradecimento vai para o Professor Raúl Lopes pela paciência e compreensão, para além, é claro, do que me ensinou e pelo prazer que tive de consigo aprender.

Aproveitamos também este espaço para dar uma nota sobre a participação cívica e política do seu autor até como aviso à navegação, sem o qual não ficaríamos de consciência tranquila. O autor teve, durante muitos anos, ativa participação política autárquica na cidade de Lisboa. Primeiro, e ainda antes da Reforma Administrativa de Lisboa, enquanto vogal do executivo da Junta de Freguesia de São João (ora extinta e agregada à Penha de França), tendo promovido debates e reflexões em torno das propostas então em discussão. Participou mesmo, na condição de cidadão, na Assembleia Municipal temática aludida no presente trabalho. Foi, no mandato de 2013 a 2017, vogal da Assembleia de Freguesia da Penha de França e vereador em substituição da Câmara Municipal (presidida primeiro por António Costa e depois por Fernando Medina) onde, apesar de não ter pelouros, acompanhou a quase totalidade das discussões que sucederam à implementação da reforma. Mais recentemente, no mandato autárquico 2017 a 2021, foi deputado municipal efetivo e, desde Abril de 2018, em substituição de André Moz Caldas (atual Secretário de Estado da Presidência de Conselho de Ministro que então renunciou ao mandato para presidir à OPART, EPE), Presidente da Junta de Freguesia de Alvalade. Tendo sido candidato nas eleições de 26 de Setembro de 2021, perdeu, regressando por isso à sua condição de cidadão e militante base do Partido Socialista. Neste momento, agradeço também a todos os que colaboraram, ao longo dos anos e no presente trabalho, para que a compreensão dos mecanismos de construção de política autárquica me fosse familiar, o que sem dúvida terá auxiliado na redação final que agora se apresenta. As falhas que ele tiver, e serão certamente muitas, apenas a mim se deverão.

Resumo

A **Reforma** Administrativa de Lisboa de 2012, implementada com as eleições autárquicas do ano seguinte, marcou, de forma indelével, uma nova geração de políticas públicas relativas à descentralização de competências nas autarquias locais. Embora saída duma época em que tudo pode ser relacionado com o programa de assistência financeira a Portugal de 2011, em particular com a reforma administrativa e territorial das freguesias (RATF), mais conhecida como "reforma Relvas", ela em pouco se lhe equipara. Constituída por uma forte dimensão funcional, em particular com as novas **competências** e os reforços dos quadros de trabalhadores que permitiram a assunção de novos desideratos, consigo permitiu-se também fortalecer as freguesias e desonerar o município através de importantes e robustos contratos de **delegação** de competências. Entender como a partir daqui muito mudou e quanto se encontra em curso, é o objetivo deste trabalho, ao mesmo tempo que deixamos sempre importantes pistas para o futuro.

Palavras-chave: Governo local, autarquias, organização territorial, reforma administrativa, descentralização, delegação competências.

Abstract

The Lisbon Administrative **Reform** of 2012, implemented with the municipal elections of the following year, indelibly marked a new generation of public policies related to the decentralization of competences in local authorities. Although coming out of a time when everything can be related to the financial assistance program for Portugal in 2011, in particular the administrative and territorial reform of parishes (RATF), better known as "Relvas Reform", it has little to do with it. Consisting of a strong functional dimension, in particular with the new **skills** and the reinforcement of the workforce that allowed the assumption of new goals, it also allowed itself to strengthen the parishes and relieve the municipality through important and robust contracts for the **delegation** of competences. Understanding how much has changed since then and how much is underway is the objective of this work, while we always leave important clues for the future.

Keywords: Local government, local authorities, territorial organization, administrative reform, decentralization, skills delegation.

Índice

Agradecimentos.....	I
Resumo.....	III
Abstract.....	V
Índice.....	VII
Índice de Quadros.....	IX
Glossário de siglas e abreviaturas.....	XI
Introdução.....	1
Parte I – A Reforma Administrativa de Lisboa, génese e perspectivas.....	5
Capítulo 1 – Nascimento e consolidação da RAL.....	5
Capítulo 2 – Que competências?.....	8
Capítulo 3 – Primeiros anos: acompanhamento e monitorização.....	15
Capítulo 4 - Inquérito aos munícipes e agentes de Lisboa.....	29
Capítulo 5 – Balanço. Um modelo para o futuro?.....	36
Parte II – Na Área Metropolitana de Lisboa – um modelo reproduzido?	38
Capítulo 1 - O caso de Sintra.....	38
Capítulo 2 - O caso de Almada.....	41
Capítulo 3 - O caso de Cascais.....	43

Parte III – Descentralização e transferência de competências na Assembleia da República.....	45
Capítulo 1 - O novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias.....	47
Capítulo 2 - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.....	51
Capítulo 3 - A Comissão Independente para a Descentralização da Assembleia da República...	57
 Conclusão.....	66
 Fontes.....	69
 Bibliografia.....	71
 Anexos.....	73
Anexo A. Valores financeiros propostos para cada uma das 24 novas Freguesias.....	74
Anexo B. Número de Recursos Humanos que transitaram por Junta de Freguesia, na primeira fase.....	76
Anexo C. Distribuição dos equipamentos transferidos por tipo de utilização.....	77
Anexo D. Contratos transitados da CML para as Juntas de Freguesia durante o ano de 2014....	78

Índice de Quadros

Quadro I – Comparação Competências Freguesias antes de depois RAL.....	11
Quadro II - Opinião sobre o desempenho das Juntas de Freguesia na realização das competências transferidas com a Reforma Administrativa.....	33
Quadro III - Grau de satisfação global com a atuação das juntas de freguesia e da Câmara Municipal de Lisboa.....	34
Quadro IV - Opinião sobre a alteração da qualidade de vida no bairro e na cidade.....	34

Glossário de Abreviaturas

AML- Assembleia Municipal de Lisboa

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias

AR – Assembleia da República

BE - Bloco de Esquerda

CDC – Contrato de Delegação de Competências

CDS/PP - Centro Democrático Social/ Partido Popular

CH - Chega

CML – Câmara Municipal de Lisboa

DAR – Diário da Assembleia da República

GAMRAL – Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

JF - Junta de Freguesia

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PCP - Partido Comunista Português

PEV - Partido Ecologista ‘Os Verdes’

PPD/PSD - Partido Popular Democrático/ Partido Social Democrata

PS - Partido Socialista

RAL – Reforma Administrativa de Lisboa de 2013

STA - Supremo Tribunal Administrativo

UCT e UIT - Unidade de Competência Territorial, depois Unidade de Intervenção Territorial

UTRAT - Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

Introdução

Desde que a Humanidade se organiza gregariamente que, considerando que os territórios estão sujeitos a mudanças e alterações físicas e demográficas, existe a necessidade de adaptar o mapa ao território. Um mapa institucional de fronteiras políticas e administrativas. Se a um nível supranacional as nações combatem historicamente entre si pela posse de área terrestre ou marítima, também dentro dum país pode ser necessário, a determinado momento, reconfigurar a arquitetura institucional. Por isto os romanos, primeiro com a República e depois com o Império, organizaram uma complexa rede que, de Roma até às províncias tributárias, garantia um efetivo governo do território. Mas também o Cristianismo, em parte copiando dos latinos, mas também inovando, permitiu que a Europa Medieval continuasse a ter organização e estrutura, com dioceses e paróquias. As paróquias são tidas, aliás, como estando na génese (com correspondência direta) das nossas freguesias. Que outra coisa serão os Forais senão concessões de autonomia administrativa que o rei medieval dava aos burgos mais relevantes e que fugiam à organização dos coutos, honras e reguengos? É apenas com a Revolução Francesa que começa a ganhar forma o Estado Moderno de que somos herdeiros, com o centralismo burocrático tantas vezes matemático com que os franceses revolucionários chegaram a dividir o seu país.

Também Portugal, inevitavelmente, passou por várias reformas e renovações da sua disposição política e administrativa, em particular nos últimos dois séculos, começando com o advento do liberalismo. Não existiu uma única reforma que não tivesse consequências políticas adversas para quem governasse. De Alexandre Herculano a Jaime Cortesão, poucos pensadores deixaram de abordar nos seus escritos a questão do poder local e da sua importância na construção duma consciência nacional a partir do local. Alguns desses exemplos serão abordados *en passant* ao longo do trabalho, apenas como forma ilustrativa de algumas reflexões que nos permitimos fazer.

A maior parte de nós não tem já memória das pequenas reformas administrativas que tomaram lugar durante o Estado Novo. Tampouco tiveram elas repercussões políticas danosas para o regime, quer porque a ordem era mantida a custo das liberdades quer porque o aumento da população e a construção de novos bairros e periferias fez criar novas entidades administrativas em vez de as abolir. Pelo contrário, talvez nos lembremos das frustrações que as populações locais sentiram aquando do veto presidencial de Jorge Sampaio depois da aprovação no Parlamento da criação dos concelhos de Fátima e Canas de Senhorim.

Seja como for, a Reforma Administrativa de Lisboa marcou o início de uma nova e verdadeira reforma administrativa. Não apenas uma que dissesse respeito aos limites das fronteiras, uma que se limitasse a fundir, criar ou separar, mas que trouxesse consigo uma perspetiva distinta de poder local. Isto pela maneira como reforçou as competências das autarquias ou valorizou mesmo a questão da proximidade e do seu valor para o aprofundamento da participação cidadã, até num intuito de contrariar

a desconfiança do cidadão face às instituições políticas. E se a Lei Relvas, que cortou cerce com um alargado conjunto de freguesias é que ficou na memória coletiva, o que se justifica pela dimensão do corte e por o mesmo ter surgido no seio duma intervenção financeira e económica que empobreceu Portugal e os portugueses em variadíssimos campos das suas vidas, a verdade é que foi a Reforma Administrativa de Lisboa que marcou o compasso de uma nova geração de políticas de descentralização para o poder autárquico.

A palavra *reforma* tem, em Portugal, um valor quase sacrossanto que anima até os espíritos mais conservadores. A palavra *reforma* tem tido, nas últimas décadas, o peso da autoridade dum devir milagroso, independentemente de quem a sugira ou dos moldes em que essa *reforma* aparecesse. Se Dom Sebastião um dia voltar, será montado num cavalo chamado Reforma. Mesmo quando se espera apenas e tão somente melhores políticas, a sugestão é a de *reforma*. A nossa tese é precisamente a de que a *soit disant* Reforma Administrativa de Lisboa de 2012 e implementada no ano seguinte, foi-o de facto. E foi-o porque não se tratou apenas duma simples alteração de fronteiras administrativa das freguesias. Foi mais longe ou, melhor dito, mais perto. Com ela passaram-se não apenas mais poderes para as freguesias da capital com competências próprias, mas também se promoveu a capacitação material e humana com reforços financeiros sistemáticos e contratação de trabalhadores qualificados. Do mesmo modo alterou-se a lei dos eleitos locais de modo a aumentar os tempos atribuídos aos executivos em função da dimensão da autarquia. A par disto e por causa disto, a Câmara Municipal e as Direções Municipais passaram a encontrar nas freguesias, entidades locais, de proximidade, capazes de reforçar a implementação de políticas fosse em parceria ou autonomamente. Reforma parece, pois, um termo que se aplica corretamente.

É nossa convicção que as freguesias da cidade de Lisboa são, não institucionalmente, mas conceptualmente, muito mais que freguesias *tout court* mas ainda menos que municípios. Mais do que freguesias porque nada têm que ver com uma freguesia rural de um concelho do interior (isoladas e despovoadas), duma freguesia mista ou duma freguesia urbana que se lhe possam assemelhar demográfica e urbanamente, mas que depois não possuem verbas próprias ou orçamentos que lhes forneçam meios para a sua autonomização política e que as possa até, libertar da influência tantas vezes constrangedora do município. Apenas em Lisboa, neste momento, podemos falar de freguesias com verdadeira autonomia política e administrativa como define a lei. Menos que municípios porque, naturalmente, a legislação não lhes entrega o mesmo nível de competências, ainda que algumas das freguesias de Lisboa sejam hoje maiores orçamentalmente que alguns pequenos municípios do país interior e insular.

Assim, passados precisamente oito anos das eleições autárquicas que, em 2013 fizeram iniciar, *in loco*, o processo criado com a Lei 56/2012, importa, por um lado, analisar os méritos e prejuízos causados mais relevantes e, por outro, entender como se estendeu a influência da dita reforma.

Começamos, pois, na Parte I do nosso trabalho, por analisar a Reforma Administrativa de Lisboa a partir da sua criação, seja do ponto de vista político (decisão, discussões nos fóruns próprios e na opinião pública) como legal. Percorremos, primeiro, a sua construção e arquitetura para depois analisar a sua implementação e consolidação, seja institucionalmente seja nos níveis de perceção pública. A monitorização do processo fez produzir um conjunto de documentos e estudos muito úteis a uma análise que não seja apenas de perceção. Passamos depois, concluindo, ao balanço que nos é permitido ao fim de oito anos, dois mandatos autárquicos cumpridos integralmente e sem convulsões políticas que pudessem colocar a nú algumas fragilidades do processo.

De seguida, na Parte II, procuramos encontrar, a partir da obrigatoriedade e imposição da Lei Relvas, exemplos que, na Área Metropolitana de Lisboa possam espelhar uma tentativa de reprodução da reforma efetuada em Lisboa. Escolhemos três municípios governados por partidos diferentes ou que tenham tido alterações políticas que possam espelhar entendimentos relevantes para o estudo e análise do nosso trabalho: Sintra, Almada e Cascais. Ao mesmo tempo autarquias de grande dimensão e com existência de freguesias de perfil exclusivamente urbano, nalguns casos com populações superiores às das freguesias de Lisboa.

Na Parte III passaremos em revista as principais e mais significativas alterações legislativas, sejam de iniciativa parlamentar ou executiva, começando pelo novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias, a Lei 39/2012; a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, Lei 50/2018; bem como a Comissão Independente para a Descentralização da Assembleia da República, onde passaremos os olhos por questões abordadas tão fundamentais como a criação de Regiões Administrativas ou a possibilidade de criação dum Banco de fomento e desenvolvimento.

Por fim, tentaremos, em guisa de conclusão, fazer pesar aquilo que fomos apresentando e discutindo ao longo do trabalho para identificar, em primeiro lugar semelhanças da Reforma Administrativa de Lisboa com os processos de descentralização subsequentes e depois medir os méritos e deméritos da política e como pode ela ter servido ou não para alavancar políticas de futuro nesta área.

Parte I – A Reforma Administrativa de Lisboa, génese e perspectivas

Capítulo 1 - Nascimento e implementação da Reforma Administrativa de Lisboa

As eleições autárquicas de 2013 marcam o momento a partir do qual os trabalhos de preparação da Reforma Administrativa de Lisboa de 2012, doravante designada RAL, cessam, implementando-se na prática, com as Juntas de Freguesia da capital redefinidas nas suas fronteiras e competências. Mas se o momento fundador da legitimidade para o mandato subsequente teve início nesta data, a apreciação, discussão e montagem do quadro legal começaram bastante antes. É esta montagem que pretendemos explanar numa primeira fase deste capítulo. Numa segunda fase, mostrar como se consolidou o modelo e que acompanhamento teve nos anos subsequentes.

O mapa das freguesias de Lisboa remontava à última reforma, efetuada em 1959¹, num quadro de uma cidade muito diferente, seja do ponto de vista social como económico ou demográfico. A este propósito, e de modo a entender as dissemelhanças, atente-se que se em 1960 Lisboa tinha mais de oitocentos mil habitantes, em 2011 a população não superavam os quinhentos e cinquenta mil, o que significa uma quebra de cerca de trinta e um por cento de habitantes². Em meio século a cidade era outra completamente diferente na sua geografia humana. Assim, foi após as eleições autárquicas de 2009 que a questão foi posta com a determinação necessária para que estas mudanças realmente aconteçam. Papel igualmente importante teve a aliança entre partidos necessária para a aprovação das alterações legais tanto a nível nacional quanto local. Importa lembrar que a primeira década de gestão municipal e política em Lisboa havia sido atribulada e complexa, tendo-se aproveitado o fim desse período para implementar a RAL. Em 2002 terminava o consulado de João Soares (PS em coligação com a CDU) e, até 2007 num quadro de intermitência, governaram Santana Lopes (PSD) e Carmona Rodrigues (Independente pelo PSD) cuja presidência caiu aquando o escândalo Bragaparkes. Ficou Marina Ferreira em Comissão de Gestão até à vitória por maioria relativa de António Costa (PS) nas eleições intercalares desse mesmo ano. Porém, foi apenas em 2009 que, no quadro duma maioria absoluta do Partido Socialista, se conseguiu dar ânimo à empresa. No plano nacional importa entender que o peso e prestígio de António Costa enquanto edil baseava-se nos cargos que houvera ocupados em governos anteriores, em particular com a tutela dos Ministérios da Justiça e da Administração Interna. À frente dos destinos do país governava a maioria PSD/CDS, encabeçada por Pedro Passos Coelho que prometera ir ‘para lá da

¹ Decreto-Lei nº 42.142, de 7 de fevereiro de 1959. A leitura deste decreto é útil para entender como os princípios que presidiram à mudança de então são, em muitos aspetos, semelhantes aos que justificaram a reforma que agora estudamos. Senão tomemos nota deste pequeno exemplo do preâmbulo: *‘Um breve relancear de olhos pelo mapa das freguesias da cidade é suficiente para verificar contraste semelhante entre as pequenas freguesias que se acumulam numerosas no centro da cidade e as extensas freguesias da periferia.’*

² Dados extraídos do INE/PORDATA.

Troika'. Se considerarmos que a extinção de freguesias era uma das exigências impostas, o desejo surgido por vontade expressa duma autarquia e dos seus eleitos era não apenas bem-vinda como incentivada.

Posto o quadro político, importa perceber que passos foram dados, formais e officiosos (onde for possível sabê-lo) para a consolidação e imposição da reforma para subsequente aprovação na Assembleia da República. Em setembro de 2010 a Câmara Municipal de Lisboa (doravante CML), recebe o estudo que houvera encomendado ao ISEG. Coordenado pelos Professores João Seixas e Augusto Mateus, este estudo foi largamente discutido em sede de Comissão da Reforma Administrativa da Assembleia Municipal de Lisboa (AML) e, logo depois, em plenário deste órgão. Em novembro a mesma Assembleia organizou uma conferência debate sobre os vários modelos de governação da cidade então propostos. A conferência juntou responsáveis políticos e académicos. Por proposta camarária³ e tendo em consideração o trabalho e reflexão realizados, foi colocado em debate público uma proposta de reforma administrativa da cidade alicerçada em três eixos relativos às Juntas de Freguesia: mais competências, mais meios para prestarem mais serviços e um novo mapa de suas fronteiras. Esta discussão pública contou com a participação de mais de sete mil cidadãos. Tudo entre questionários enviados para todas as habitações da cidade, um site específico para o debate público, um debate que teve lugar na AML⁴ e várias iniciativas lançadas pelas Juntas de Freguesia de então. Neste quadro que, podemos considerar, para os padrões nacionais, de intensa participação, a maior parte das pessoas concordou com o mapa proposto e as novas competências agora atribuídas⁵.

A quinze de Dezembro do mesmo ano de 2011 dá entrada na AR o Projeto de Lei 120/XII/1^a cujos termos reproduziam as ideias da proposta aprovada meses antes em reunião camarária⁶. Poucos dias depois o documento é admitido e baixa à comissão competente, neste caso a do Ambiente, Ordenamento do Território e Poder Local, onde é pedido parecer à Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE). Este parecer, recebido, mostrou-se altamente crítico usando o argumento de tratar-se duma alteração setorial quando a lei é geral e abstrata sendo que não deve haver caracteres excecionais com base na localização geográfica⁷. Em fevereiro de 2012 o parecer da Comissão é aprovado por maioria

³ Proposta n.º 15/2011 - Aprovar uma proposta para discussão pública relativa à Reforma Administrativa de Lisboa, nos termos da proposta, ao abrigo do disposto na alínea r) do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

⁴ Ver Ata n.º. 40 de 11 de março de 2011 da AML relativa ao Debate Temático '*Relativo à discussão pública da proposta de reforma administrativa da cidade*'

⁵ Estas conclusões e resumos constam da Proposta N.º 451/2011 da CML relativa à RAL e que fixa os termos da proposta para consideração à AML e da AR. Aprovada em Reunião de Câmara a 20 de julho de 2011, subscrita pelos Vereadores do Partido Socialista, dois vereadores do Movimento Cidadãos por Lisboa e os Vereadores José Sá Fernandes (Lisboa é muita gente) e Vítor Gonçalves (PPD/PSD).

⁶ Este Projeto de Lei é da autoria conjunta de deputados do PS e PSD, alguns dos quais já tinham intervindo, também com responsabilidades políticas, nos órgãos autárquicos da capital. António Prôa (PSD) e Pedro Delgado Alves (PS e futuro Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar) ambos deputados da AML.

⁷ Para mais, são aduzidos argumentos relativos ao facto de as freguesias extintas não se terem pronunciado através dos seus órgãos deliberativos, o que viria a acontecer durante a pendência da discussão do projeto lei.

considerando-se reunidos ‘os requisitos constitucionais e regimentais para a sua apreciação e votação em plenário’⁸. Em março é feita a discussão conjunta, na generalidade, dos projetos-lei relativos à RAL⁹, tendo de novo baixado à Comissão para receção dos pareceres das Assembleias de Freguesia atingidas pelas alterações legais. A 1 de junho dá-se a votação final global com as alterações aprovadas anteriormente e é aprovado por maioria¹⁰. Da viagem a Belém regressa, a 24 de julho, com o veto presidencial de Cavaco Silva. O argumento era justo e tinha que ver com a falta de rigor na definição de fronteiras, em particular no que era retirado a Loures e incluído em Lisboa¹¹. Feita proposta de alteração segundo as recomendações da Presidência da República, o Decreto corrigido é discutido e votado a 12 de outubro e de novo aprovado com a mesma maioria. Agora promulgado, é publicado a 8 de novembro estipulando-se a entrada em vigor na sequência das eleições autárquicas seguintes e que tiveram lugar no dia 29 de setembro de 2013.

⁸ Redigido pelo deputado João Gonçalves Pereira, então líder do CDS/PP Lisboa e posteriormente vereador da oposição da capital. Mereceu os votos favoráveis do PS, PPD/PSD e CDS/PP e os votos contra do PCP e BE.

⁹ Foram discutidos os projetos de lei 120/XII (1.^a) —Reorganização administrativa de Lisboa (PSD e PS); 164/XII (1.^a) —Reorganização administrativa de Lisboa (CDS-PP); 183/XII (1.^a) —Cria a Freguesia do Parque das Nações, no concelho de Lisboa (BE); e 184/XII (1.^a) —Cria a freguesia de Telheiras, no concelho de Lisboa (BE) dos quais apenas o primeiro mereceu aprovação final. A discussão pode ser acompanhada no Diário da Assembleia da República (DAR), I série N.º 79/XII/1 2012.03.02 (pág. 38-46).

¹⁰ Votos a favor do PSD e PS, contra do PCP, BE, PEV e 1 deputado do PS (Pedro Farmhouse) e a abstenção do CDS-PP.

¹¹ O veto valeu mesmo um puxão de orelhas ao legislador, conforme o ponto 7 do texto presidencial, senão vejamos: “*Também importa acautelar que o poder de veto político do Presidente da República, consagrado constitucionalmente, não seja utilizado para dirimir dúvidas desta natureza*”, já que tanto o município de Lisboa como o de Loures alertaram a Presidência da República para a incongruência.

Capítulo 2 – Que competências?

De modo a entender do que falamos e qual a verdadeira dimensão da RAL, é preciso ter ideia das competências que passam a ser, por lei, das próprias Juntas de Freguesia da capital. Algumas das áreas são centrais para a garantia da qualidade de vida da cidade. Matérias como espaços verdes ou higiene urbana passaram a ter novos responsáveis locais, mas não só. Assim, vejamos, no presente capítulo, área a área, de que falamos¹².

No âmbito da **gestão e manutenção do espaço público**, gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes; assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas; manter e conservar pavimentos pedonais; assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos; conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical; atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo, licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de atividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respetivas taxas aprovadas em Assembleia Municipal; registo e licenciamento de caniços e gatiços. Do mesmo modo, proceder¹³ ao licenciamento das seguintes atividades: venda ambulante de lotarias; arrumador de automóveis; realização de acampamentos ocasionais; exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão; realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; realização de leilões.

No âmbito da **gestão de equipamentos**, gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da Freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade; criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos; criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais.

¹² Trata-se dum arranjo, em função das matérias, do artigo 12 da Lei 56/2012 de 8 de novembro que determina os moldes da RAL.

¹³ Nos termos do DL 264/2002, de 25 de novembro que transfere para as câmaras municipais competências dos governos civis.

No âmbito da **Intervenção Comunitária**, promover e executar projetos de intervenção comunitária, nomeadamente nas áreas da ação social, da cultura, da educação e do desporto, em especial em bairros de intervenção prioritária; participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de ação social no âmbito da Freguesia; apoiar atividades culturais e desportivas de interesse para a Freguesia que não sejam objeto de apoio por parte da Câmara Municipal; assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados.

No âmbito da **Política de Habitação**, contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade; definir critérios especiais nos processos de realojamento.

Por outro lado, as competências recebidas não se esgotam nestas que derivam da lei conforme acabamos de ver. Tornou-se hábito desde então que a Câmara Municipal assinasse, com as Juntas de Freguesias os chamados Contratos de Delegação de Competências, comumente conhecidos como CDC's. Conferidos através de protocolos autorizados quer pela Assembleia Municipal quer pelas Assembleias de Freguesias onde ficam estabelecidas as obrigações das partes bem como os encargos financeiros, técnicos e humanos para o objeto em causa. A prática demonstra que esta ferramenta se institucionalizou e que tem vindo a aumentar em termos financeiros conforme a capacidade de execução das Juntas de Freguesia¹⁴.

A par disto criou-se uma regra que permitiu ao município excluir eixos, equipamentos ou infraestruturas considerados como estruturantes para a cidade¹⁵, quer pela sua localização quer pela dimensão ou peso no conjunto da vida da urbe. Em determinados momentos já a CML usou da reintegração na sua esfera de algo que inicialmente houvera passado para as Juntas de Freguesias, sobretudo quando grandes obras camarárias mudaram a face de uma zona da cidade, como a mais recente obra do Jardim Gonçalo Ribeiro Telles, antes conhecido como Praça de Espanha.

¹⁴ Para o mandato 2017-2021, a Câmara Municipal de Lisboa transferiu mais de cinquenta milhões de euros para as Juntas de Freguesia neste âmbito. Regra geral para obras em espaço público, mas também para matérias como a higiene urbana. Face à incapacidade de algumas juntas executarem conforme proposta inicial, a CML optou por reforçar do bolo inicial para as freguesias cujo nível de contratação estivesse, a dezembro de 2020, completado para todas as intervenções propostas.

¹⁵ A título de exemplo, todo o Jardim do Campo Grande é administrado pelo município, bem como alguns arruamentos como os que compõem o eixo Marquês de Pombal - Entrecampos pelas Avenidas Fontes Pereira de Melo e República. A Segunda Circular e a frente ribeirinha acompanham esta exceção.

Questão indissociável, aliás central, de qualquer reorganização ou reforma, é a de garantir que todas as alterações de fronteiras e competências seja acompanhada dos devidos recursos financeiros bem como do património e corpo de trabalhadores que se adequem às funções recebidas¹⁶.

Assim, do ponto de vista financeiro, o montante a transferir de forma direta para as novas Juntas de Freguesia pode ser considerado como tendo três origens distintas: um reforço de financiamento que a CML transfere anualmente por tradição e como resultado dos esforços das Freguesias; os valores relativos aos protocolos de delegação de competências e, doravante, o valor resultante das novas competências e que é avaliado em função da análise de custos que a Câmara já tinha com essas mesmas incumbências. Sob o argumento de passar a haver ganhos de eficiência com a entrega das competências às Juntas de Freguesia, ao cálculo referido, foi retirada uma percentagem de 10% do valor¹⁷.

Se se considerava que havia um ganho de eficiência que permitia um corte naquela que seria a soma das despesas conforme existiam anteriormente, também em matéria de trabalhadores, a regra foi a de que da RAL não poderia resultar um aumento do número de trabalhadores a prestar serviços face à situação anterior¹⁸. A exceção natural seria a da composição dos executivos das Juntas de Freguesia, tendo sido decidido o aumento global de permanências sempre em função também da dimensão da autarquia¹⁹. Esta questão não é de somenos importância e foi mesmo uma das alterações mais significativas que permitiu um acompanhamento objetivo do ponto de vista político pelos eleitos para o órgão executivo. O novo nível de exigência das freguesias não era compatível com um acompanhamento simplificado do eleito em regime pós-laboral. Mesmo assim, diz-nos a experiência que os eleitos que não estejam a tempo inteiro e que queiram, objetivamente, fazer trabalho, têm de dispensar uma parte significativa do seu tempo. Regra geral, o que acaba por acontecer é que os eleitos que não possuem tempo inteiro ficam como Secretários ou Tesoureiros, já que a lei determina uma compensação monetária pelo exercício destes cargos.

Aproveitando o trabalho de Seixas (2018)²⁰, reproduzimos o seu quadro de comparação para as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa, de acordo com a Lei n.º 56/2012 — Reorganização Administrativa de Lisboa, e que julgamos permitir-nos uma leitura mais clara sobre a dimensão das alterações. Fazemos notar, naturalmente, não apenas a quantidade, mas a qualidade e tipologia das alterações:

¹⁶ Conforme aos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

¹⁷ Conforme consta do texto da Proposta 541/2011 que aprovou, em executivo camarário, os termos da Reforma em Lisboa.

¹⁸ Conforme aos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Lei *supra*.

¹⁹ Assim, por exemplo, as novas freguesias de Alvalade, Benfica ou Olivais, passaram a ser compostas por um executivo de sete pessoas, donde um máximo de três poderia estar dedicadas a tempo permanente. Nas freguesias cujo executivo permanece nos cinco vogais, o número de permanências é de dois.

²⁰ Seixas, João. (2018). A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspetivas.

Quadro I – Comparação Competências Freguesias antes de depois RAL

Área	Novas competências – Lei n.º 56/2012	Antes da Lei n.º 56/2012
Manutenção e limpeza de espaços públicos	Manter e conservar pavimentos pedonais	Delegável pelo município na junta de freguesia
	Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros	Apenas existia a possibilidade de delegação da limpeza de ruas, passeios, valetas, bermas e caminhos
	Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos	Competência exclusiva do município
	Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical	Competência exclusiva do município
	Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais.	Competência exclusiva do município
	Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes	Apenas existia a possibilidade de delegação de jardins e outros espaços ajardinados
	Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas	Apenas existia a possibilidade de delegação da colocação e manutenção de sinalização toponímica. A aquisição era competência exclusiva do município

B. Gestão e manutenção de equipamentos locais	Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1.º ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade.	Antes, todas estas competências eram delegáveis nas juntas de freguesia, com exceção da gestão das escolas do ensino básico e pré-escolar. A gestão, conservação e reparação de bibliotecas mantém-se como competência delegável.
	Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos	Competência exclusiva do município
	Criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos	Competência exclusiva do município
	Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados	Apenas era delegável a gestão, conservação, reparação e limpeza de mercados retalhistas e de levante
C. Licenciamentos de proximidade	Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, quando a mensagem está relacionada com bens ou serviços comercializados no próprio estabelecimento ou ocupa o domínio público contíguo à fachada do mesmo, licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de atividades ruidosas de carácter temporário que se encontrem previstas nos regulamentos municipais e nos termos aí consagrados, e cobrar as respetivas taxas aprovadas em assembleia municipal.	Competência exclusiva do município

	Registo e licenciamento de canídeos e gatídeos	Competência própria da junta de freguesia. Mantém-se
	<p>Proceder, nos termos do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, aos licenciamentos:</p> <p>i) Venda ambulante de lotarias; ii) Arrumador de automóveis; iii) Realização de acampamentos ocasionais; iv) Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão; v) Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; vi) Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; vii) Realização de leilões;</p>	Competência exclusiva do município
D. Dinamização social e comunitária	Promover e executar projectos de intervenção comunitária, nomeadamente nas áreas da acção social, da cultura, da educação e do desporto, em especial em bairros de intervenção prioritária.	Competência exclusiva do município
	Participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de acção social no âmbito da freguesia	Competência exclusiva do município
	Apoiar actividades culturais e desportivas de interesse para a freguesia que não sejam objecto de apoio por parte da Câmara Municipal de Lisboa	Competência própria da junta de freguesia. Mantém-se

	Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade	Competência exclusiva do município
	Definir critérios especiais nos processos de realojamento	Competência exclusiva do município

Capítulo 3 - Primeiros anos. Acompanhamento e Monitorização

Realizadas as eleições, a RAL começa a ser implementada *de facto*. As fronteiras mudam automaticamente, sendo esta a alteração que era imposta pela sua própria natureza. As demais competências das Juntas de Freguesia não começam a ser implementadas numa *hora h*. Houve um trabalho de criação de estruturas e consolidação que requerem tempo e acompanhamento. Este trabalho foi mais ou menos longo conforme dois aspetos fundamentais: a capacidade dos responsáveis políticos em implementar as mudanças e a da CML, com a AML, em munir as freguesias com os recursos necessários. Assim, é criado o Grupo de Acompanhamento e Monitorização da RAL (GAMRAL)²¹ que, entre Maio de 2014 e Junho de 2017 produziu um conjunto de oito extensos relatórios que são importantes análises da evolução da implementação da RAL e que dão bem a medida das dificuldades e sucessos dos primeiros anos. Importa referir que os relatórios foram coordenados por João Seixas²², sub coordenados por José Rosa do Egípto²³ e tendo por interlocutores adjuntos nomeados pelos principais gabinetes de vereação da Câmara²⁴. Questionamos, como mero exercício reflexivo, a escolha de convidar, para coordenar o Grupo de Trabalho, quem fora responsável pelo projeto inicial que está na origem da RAL e a quem, supomos, seria danoso, concluir na ineficiência ou ineficácia da concretização do seu próprio desenho. O princípio jurídico segundo o qual quem acusa não julga, parece-nos não apenas sensato, mas fundamental. Analisemos, ainda assim, relatório a relatório, as principais

²¹ Tem, na sua origem, as Propostas n.º 915/2013, 916/2013 e 4/2014, que deram origem à Deliberação n.º 6/AML/2014, no seu n.º 13 da Secção E) do anexo 2), em que se determina que o município garanta a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação da presente deliberação, apresentando relatórios periódicos sobre este processo. Assim, foi através do Despacho n.º 67/P/2014, publicado no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1056, de 15 de maio de 2013, que o grupo de trabalho é criado ao abrigo do Despacho n.º 21/P/2013, assumindo a nova denominação de «Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa».

²² Professor Auxiliar do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da FCSH-UNL. Lembrar que já houvera sido, juntamente com o Professor Augusto Mateus, responsável pelo estudo inicial encomendado pela CML para despoletar o processo da reforma.

²³ Antigo presidente da ANAFRE, deputado do Partido Socialista nos governos do Eng. António Guterres e presidente da Junta de Freguesia de Santa Maria dos Olivais, Lisboa, durante 24 anos.

²⁴ Aquando do oitavo e último relatório, eram os seguintes os interlocutores e que partilhamos por considerarmos que uma perspetiva institucionalista nos mostra como os percursos individuais estão ligados com a direção das políticas. Assim, pelo gabinete do Vice-Presidente Duarte Cordeiro, Maria Begonha (atual deputada da Assembleia da República, ex-secretária-geral da Juventude Socialista e à altura deputada municipal com o mandato suspenso por trabalhar num gabinete do executivo); pelo gabinete do vereador do Desporto Jorge Máximo, Mário Patrício, depois Presidente da Junta de Freguesia do Parque das Nações; pelo gabinete do Presidente da Câmara Fernando Medina, Bruno Vasconcelos Maia, atual diretor de departamento da EMEL, empresa pública municipal; pelo gabinete da vereadora da Educação Catarina Albergaria, Margarida Mota, deputada municipal; pelo gabinete do vereador do Urbanismo Manuel Salgado, Jorge Lavaredas que se mantém na mesma posição com o vereador Ricardo Veludo, tendo passado pelo executivo da Junta de Freguesia de Arroios; e outros cujos percurso não acompanhamos mas de quem deixamos registo: Maria João Vicente do gabinete do vereador das Finanças João Paulo Saraiva; Cristina Almeida do gabinete da Vereadora da Cultura Catarina Vaz Pinto; João Almeida do gabinete do vereador dos Direitos Sociais João Afonso e Rui Franco do gabinete da Vereadora da Habitação Paula Marques. Os gabinetes dos vereadores da oposição não estavam representados no GAMRAL.

conclusões, sem que, para tal, tenhamos de alongarmo-nos demasiado neste que não é, ainda, o centro do nosso trabalho, embora essencial para lá chegarmos.

Estes relatórios apresentaram-se como pretendendo ter uma base trimestral e que, a partir de um conjunto de indicadores de implementação do processo, desenvolveria uma análise qualitativa²⁵ e quantitativa²⁶ sobre a efetivação da transferência de competências e recursos para as Freguesias.

O **primeiro relatório**, de Maio de 2014, teve por análise a capacitação administrativa e organizacional das novas freguesias de Lisboa, começando pelo estudo e exemplo de cinco Juntas em particular²⁷.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, e após aquilo que no relatório vem descrito como uma *‘intensa ronda de negociações’*, foram assinados todos os vinte e quatro autos de transferência²⁸. A expressão aqui a itálico é um eufemismo para algo que se tratou, objetivamente, dum conjunto de batalhas verbais com tons e ânimos muitas vezes exaltados e que fez depender durante muito tempo a capacidade de adaptação das novas Freguesias. É que, tratando-se de verdadeiras negociações, as edilidades que fizeram eleger executivos politicamente mais hábeis, viram-se melhor munidas das ferramentas necessárias para o seu governo. A este propósito, conclui o relatório que no final de abril estavam já efetivados os mecanismos relativos ao necessário equilíbrio e acerto financeiro, elemento central da RAL. Ver Anexo I. Fazemos apenas notar que, aos valores em causa e por uma questão de equidade, foi definido, através dum complemento financeiro, a transferência de mais 2,17 milhões de euros a um conjunto de nove freguesias e que decorreu num período entre outubro de Dezembro do mesmo ano.

²⁵ Foi desenhado um conjunto de indicadores quantitativos, anexados ao primeiro relatório, “*para as vertentes de análise do processo de efetivação de transferência de competências e transição de recursos humanos, e posteriormente de eficiência administrativa, de serviço público e de administração autárquica, sempre que se demonstre fiável a sua recolha e capacidade analítica. Estes serão indicadores baseados em processos de monitorização e metodologias reconhecidas (OCDE, UN, World Bank, UE/URBACT), e ainda nas estratégias desenvolvidas pela própria CML (Lisboa 2020, RPDM, estratégias sectoriais diversas).*” Pág. 12 do Primeiro Relatório

²⁶ “*Desenvolveu-se (...) uma estrutura qualitativa de entrevistas (Junta de Freguesia e também serviços da CML), conjugadas com análises diretas / estudos de caso que compreendem ‘idas ao terreno’, em cada área de competências, em conjugação com os momentos de entrevista aos Presidentes de Junta de Freguesia. (...) faseadas ao longo do ano de 2014*”. Idem.

²⁷ No primeiro relatório foi avaliada a Reforma em: Estrela, Alvalade, Santa Maria Maior, Olivais e Belém. Conforme descrito no preâmbulo e de acordo com a metodologia acima descrita, todas as Freguesias viriam a ser acompanhadas ao longo dos relatórios com pormenor e detalhe. Destas visitas compreendia-se: uma entrevista detalhada a cada Presidente de Junta de Freguesia; visita às instalações administrativas (na sede e em balcões de atendimento, incluindo balcões de atendimento social e outro tipo de instalações); visita a pelo menos um posto de limpeza; e visita a diferentes tipos de equipamentos (escolares, desportivos, culturais e mercados).

²⁸ Nos termos e para os efeitos previstos no artigo 85.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

A questão relativa aos recursos humanos tem particular peso na fase inicial da passagem das competências, uma vez que a reforma significou um acréscimo admirável no aumento de número de trabalhadores relativamente ao que existia previamente, com uma fase de adaptação natural²⁹. Num primeiro momento, que decorreu entre janeiro e fevereiro, transitaram formalmente os trabalhadores das escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e higiene urbana³⁰. Ver, a este propósito, Anexo II. Numa segunda fase, para além de ter servido de consolidação e aprofundamento da primeira, foram passados os recursos humanos relativos à conservação dos espaços públicos, ao licenciamento, intervenção social e ao suporte administrativo e técnico de funcionamento interno. Para este efeito a CML criou um programa, Oportunidade de Escolher, onde os trabalhadores do município podiam manifestar a sua vontade de passar para os quadros das freguesias³¹.

Relativamente às instalações, também houve preocupações de adaptação e conformidade. Sempre que houve junção de freguesias, foi feita uma utilização das antigas sedes para novos postos de atendimento. Nalguns casos optou-se também por uma ampliação das instalações administrativas³². Em casos como Parque das Nações, freguesia criada originalmente, foram improvisadas instalações, tendo as definitivas sido inauguradas apenas em novembro de 2020. Noutros casos, como o Lumiar, apesar de as instalações anteriores estarem em funcionamento, reabilitou-se um edifício camarário para sede da autarquia, inaugurado em 2016.

O relatório entra depois numa parte de pormenor, freguesia a freguesia, de análise quanto à efetivação de transferência de competências, meio e recursos nas mais diversas áreas, em particular: higiene urbana, equipamentos sociais, escolas, parques infantis, balneários e afins, chafarizes, feiras e mercados, equipamentos desportivos e culturais. Relativamente aos equipamentos passados para as Freguesias, ver Anexo III. A quantidade e qualidade dos equipamentos passados para as freguesias dá a dimensão da ideia da profundidade da RAL. Ao todo, na fase inicial, foram passados mais de setecentos equipamentos, muitos deles estruturantes, como por exemplo os Mercados Municipais, embora algumas questões a este propósito ainda estejam por resolver³³. Questão idêntica reflete-se na passagem dos

²⁹ Nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 56/2012, no dia 5 de março de 2014, em reunião extraordinária a Câmara Municipal aprovou a lista nominativa de transição de pessoal, após consulta às juntas de freguesia (Proposta n.º 80/2014) e com critérios definidos pela Deliberação 6/AML/2014.

³⁰ Passaram 1177 colaboradores (1028 trabalhadores do mapa de pessoal e 149 prestadores de serviços das áreas da educação e desporto). Considera-se representar uma taxa média de satisfação de 94,67 % entre as reais necessidades e o efetivado.

³¹ À data do presente relatório já tinham passado 123 trabalhadores. Esta operação foi articulada e preparada com elaboração de guias práticas de recursos humanos, ações de formação relativas à RAL e acompanhamento personalizado em particular jurídico. Foi inclusivamente criado um site, que já não se encontra ativo mas cujo link com desativação pode ainda ser encontrado em <http://oportunidadeescolher.cm-lisboa.pt>.

³² A CML colocou à disposição das Juntas de Freguesias 79 instalações através do regime de comodato, através da Deliberação n.º 115/CM/2014, publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1048, de 27 de março de 2014.

³³ À guisa de exemplo, os mercados mantêm-se municipais, mas são geridos pelas Freguesias. As obras fundamentais, ditas estruturantes, são responsabilidade do município bem como os concursos para atribuição de grandes superfícies comerciais (sendo que fora feito um grande concurso público de que saiu vencedor o LIDL

equipamentos escolares, onde ficou a cargo das freguesias as pequenas reparações, mas nunca tendo ficado definido o que se entende por ‘pequenas reparações’, havendo sucessivos e permanentes desentendimentos sobre as competências sobre certas responsabilidades que acabam sendo assumidas pelas freguesias uma vez que a proximidade à comunidade educativa faz obrigar que certos problemas importem mais ver resolvidos do que mantidos.

Conclui, este primeiro relatório, com um conjunto de notas que consideramos relevantes. Em primeiro lugar que a RAL encontrava-se a decorrer com ‘notável ritmo, dedicação e qualidade’, em particular na transição de competências e recursos e no reconhecimento global de reforço das freguesias como instituições já não subsidiárias e residuais no âmbito de gestão de uma cidade, mas com grande e acrescida capacitação em intervenção local, com mais autonomia e responsabilização. Por outro lado, dos pontos a precisar de afinamento encontrava-se a dificuldade de algumas juntas em receberem e integrarem alguns trabalhadores, sobretudo por insuficiência das instalações. Ainda assim, a grande dificuldade, resolvida posteriormente, tinha que ver com as exigências das novas freguesias e a impossibilidade legal de atribuição de tempo inteiros ou mesmo meios-tempos aos executivos, o que não deixaria de trazer problemas na boa gestão das autarquias³⁴.

Em resultado do primeiro relatório aqui resumido, a AML tendo-o discutido deliberou³⁵ e fez expressar-se num conjunto de pontos que acreditamos importante referir porque fazem refletir as fragilidades que a RAL enfrentava. A saber: a) insuficiente coordenação entre intervenientes; b) dificuldades sentidas no exercício das novas competências e na receção de novos recursos humanos para o exercício das mesmas, seja por questões ligadas à exiguidade de algumas instalações seja porque os recursos não eram suficientes para o exercício das novas competências. Do ponto de vista prático mostrou-se também importante a redação de um guião de transferências, fosse para os serviços ou para os cidadãos, o que, como veremos, acabou por acontecer. Esta deliberação não deixa, porém, de salientar o normal e positivo decorrer e implementação da RAL.

O segundo relatório, exarado a setembro do mesmo ano, segue os mesmos modelos e métodos do primeiro e, nalguns casos, repete-o. Foi auscultado mais um conjunto de Freguesias num total de

antes da entrega dos equipamentos à Juntas). Por outro lado, a atribuição de bancas é da competência das Juntas. Esta questão tem vindo a ser discutida largamente entre os Presidentes das Freguesias com estes equipamentos e o executivo camarário.

³⁴ Regulamentada pela Lei 169/99 que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Porém, a norma que permite mais tempos para os executivos das freguesias e a delegação de competências do Presidente no seu executivo apenas foi contemplada numa norma do Orçamento de Estado de 2016, repetindo-se desde então qual “Cavalo de Troia”. Não deixa de ser periclitante a necessidade de que esta norma inclua numa lei, de valor reforçado, mas transitória, ainda não tenha sido remetida a diploma próprio.

³⁵ À luz da Deliberação 6/AML/2014 de 21 de janeiro. O relatório foi debatido na 35ª sessão, realizada em 15 de julho de 2014, acompanhado de pareceres da 1ª e 5ª comissões permanentes.

catorze até à data bem como a algumas direções municipais e grupos de trabalhadores. Com a entrega, em junho deste ano de 2014, da terceira tranche financeira, ficava concluída a passagem de 25% do valor previsto na Lei 56/2012 de 8 de novembro.

Do ponto de vista dos recursos humanos, iniciara-se em março para terminar em setembro, a segunda fase da transição dos trabalhadores. Inicialmente subdividida em duas partes, uma primeira para quem quisesse transitar num registo de voluntariado e uma outra através dum processo de seleção, acabou por prescindir-se deste segundo nível. Assim, implementou-se o já referido programa ‘Oportunidade de Escolher’. A 31 de Agosto o número de voluntários, nas mais diversas categorias, fora de cento e oitenta e cinco, sendo que destes transitaram cem, tendo os restantes oitenta e cinco permanecido nos seus postos de trabalho por diversas razões³⁶. Isto representava um total de 27,7% das necessidades de trabalhadores identificadas pelo conjunto das Freguesias, para um total absoluto de 338 pessoas que ainda eram precisas. Reconhece o relatório, neste ponto, que o programa de voluntariado ficou abaixo do esperado, sendo incapaz de suprir o grosso das necessidades. Por outro lado, também afirma que os novos executivos (a partir das entrevistas feitas até então aos presidentes) tinham inflacionado as necessidades de recursos humanos face ao que verdadeiramente era necessário.

O motivo pelo qual se prescindiu do segundo nível de transição de trabalhadores, aquele que era por seleção, tem que ver com ter-se justificado esta medida por haver serviços ao nível do município que veriam o seu nível de trabalho diminuir, o que justificaria que alguns trabalhadores transitassem para as Juntas. Como se optou por um registo de apenas passar quem queria, sem forçar quem quer que fosse a fazê-lo, acabaram por, neste nível de procedimento, passarem apenas dois trabalhadores sendo que ambos, depois das entrevistas, voluntariaram-se. Ainda no que concerne aos recursos humanos, foi criado um sistema de acompanhamento pós-transição, donde constou a elaboração dum Guia Prático³⁷ com mais de meia centena de fichas, acompanhamento individual sobretudo para questões ligadas aos vencimentos, e uma equipa formativa para adaptação³⁸. Todos os trabalhadores mantiveram a sua inscrição nos Serviços Sociais da CML, de que usufruem também os das Freguesias.

Das entrevistas realizadas para os relatórios há alguns dados que nos parecem relevantes partilhar, por determinarem aquilo que as organizações podem ganhar ou perder em função deste tipo de reformas. Assim, um dos maiores riscos identificados foi a possibilidade de perda de conhecimento

³⁶ De acordo com o Segundo relatório, os motivos foram os seguintes: 33 foram recusados pelas Juntas; 19 não chegaram a ser analisados pelas Freguesias; 19 desistiram do pedido e 14 não tinham competências adequadas ao lugar para o qual se candidataram.

³⁷ Este guia estruturou-se em seis partes: 1) Admissão e Colocação; 2) Administração; 3) Desenvolvimento e formação; 4) Gestão do Desempenho; 5) Segurança e Saúde no Trabalho; e 6) Saídas. Este guia foi enviado para as Freguesias em maio e teve várias atualizações, tendo a primeira sido a propósito da revisão da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

³⁸ Até ao mês de julho já tinham sido realizadas trinta ações de formação, num total de mais de três mil e quinhentas horas e quatrocentos e oitenta formandos. Foi dada especial atenção à formação na área da relação com o município/freguês.

especializado na CML em virtude de algumas saídas para as freguesias e de haver um saber que é coletivo de equipas que se desfizeram. A verdade é que num caso de descentralização esse saber mostrou, ao longo de tempo, ter sido multiplicado por vinte e quatro (na melhor das hipóteses) pelo que o temor não se terá verificado. Muito importante ainda, no nosso entender, foi a leitura de alguns trabalhadores municipais segundo os quais a CML passaria a ter ou a ver reforçado o seu papel de coordenador e supervisor das Freguesias. Ora, esta visão paternalista perdurou durante muitos anos nos serviços municipais, existindo ainda resquícios nos trabalhadores mais antigos, mas não é nem justa nem correta, uma vez que algumas das competências agora fora da esfera da CML são melhor providas, mas, sobretudo, porque as Freguesias têm total autonomia jurídica, financeira e política e não são departamentos das Câmaras.

No que toca às competências relativas ao espaço público e licenciamento, foram criadas ou adaptadas duas ferramentas de molde a beneficiar esse trabalho. Dum lado uma plataforma de Gestão de Ocorrências e Pedidos de Intervenção (GOPI) com o nome ‘Na minha rua’, que permite ao cidadão identificar problemas no espaço público que são diretamente encaminhados para a entidade responsável, seja a Freguesia ou o Município. E, do outro lado, a GESTURBE, uma ferramenta para os serviços que agiliza a gestão de pedidos de ocupação e licenciamentos de espaço público. Sobre estas ferramentas foi também fornecida formação aos utilizadores institucionais.

O relatório identifica a importante questão dos contratos de fornecimento de serviços³⁹. A este propósito ver Anexo IV – Contratos transitados da CML para as Juntas de Freguesia durante o ano de 2014. A transição decorreu sobretudo com auxílio da figura jurídica da cessação da posição contratual e obrigou, por exemplo, a reuniões com todos os representantes das empresas prestadoras de serviços. Trata-se dum dos pontos operativos mais importantes, mas que se auto explicam e de onde não resultaram senão problemas pontuais.

Quanto aos restantes pontos, o relatório mantém o acompanhamento sobre as questões relativas às novas instalações das freguesias e aos modelos de gestão e funcionamento internos, em particular na orgânica e recursos não financeiros, tais como programas operativos informáticos e outras questões importantes mas de menor impacto, pelo que não nos deteremos nelas a não ser somente quando fundamental⁴⁰. Relativamente à questão da orgânica importa dizer que a maior parte das Juntas encontravam-se numa fase de transição e remodelação dos serviços pelo que não era ainda totalmente possível analisar a capacidade de adaptação às novas competências. O mesmo no que concerne às instalações, matéria fundamental, mas ainda em andamento. A regra foi a de manutenção dos espaços

³⁹ Referem-se, em particular, os seguintes tipos de contratos: limpeza, vigilância e segurança; água, energia elétrica; gás natural canalizado; telecomunicações; responsabilidade civil e acidentes pessoais; manutenção de espaços verdes; e manutenção e assistência técnica.

⁴⁰ A questão dos tempos do executivo mantém-se uma preocupação tal como no primeiro relatório, mas ser-nos-á escusado repetir aquilo que já foi tratado anteriormente, sobretudo quando o assunto ficou resolvido. Sobre o assunto vide nota 13.

das antigas freguesias sempre que houvera lugar a junções mas agora uma das preocupações demonstrada pelos executivos estava relacionada com a dignidade das instalações que, do ponto de vista simbólico também fossem demonstrativas do poder e importância das novas Freguesias⁴¹.

À data deste segundo relatório e de acordo com a análise das próprias Juntas de Freguesia, considerava-se, no que diz respeito ao ambiente urbano⁴², que o processo de transferência de competências se encontrava praticamente concluído, considerando-se globalmente que “*as juntas de freguesia encontram-se a desenvolver de forma crescentemente estável e eficiente, e sem constrangimentos de maior, as suas responsabilidades*”⁴³. Mais importante ainda considerou-se que foram, pelo menos, mantidos os níveis de eficiência que eram antes tidos pela CML, a que se acrescentou a proximidade que agora era tida, sendo estes níveis de satisfação partilhados pelos trabalhadores adstritos às funções. Nalguns casos, porém, teve de ser assumido um compromisso entre Câmara e Freguesias para questões quase sempre relacionadas com a necessidade de novas instalações ou requalificação das existentes, seja para os serviços de higiene urbana, para as escolas primárias e creches ou equipamentos desportivos. Apesar destas pendências, níveis idênticos de satisfação foram identificados no que toca à passagem de equipamentos, conforme os referidos no primeiro relatório e anexo III, e a prestação dos respetivos serviços.

Ponto importante está relacionado com os licenciamentos que, até à data, ainda não tinham passado inteiramente para as Juntas de Freguesia, seja por falta de recursos humanos seja por estarem ainda em preparação as plataformas necessárias para os efeitos, mantendo-se a CML a cumprir com a competência e ainda sem prejuízo da mesma.

Termina o segundo relatório com uma apreciação global muito positiva da RAL, concluindo pela ‘apreciável qualidade e coesão’ bem como pelo seu ‘considerável consenso’. Dá-se especial enfoque à preparação cuidada, à transição pacífica de trabalhadores e ao reconhecimento político e social do reforço das estruturas públicas. Ainda assim, sendo um processo contínuo e seis meses depois da assinatura dos autos de transferência, ainda há algum caminho por percorrer, considerando-se a reforma não completa. Os dois primeiros relatórios consideramo-los os mais relevantes dos produzidos pelo GAMRAL, já que com este último termina a segunda fase de transição dos trabalhadores, por isso agora

⁴¹ A questão simbólica ficou espelhada no investimento que foi feito para munir as novas entidades de uma imagem e comunicação próprias que fizessem uma distinção individualizante de cada Freguesia. Nalguns casos isto significou o abandono dos tradicionais brasões que durante décadas eram a imagem institucional das autarquias para serem substituídos por logotipos próprios. A esta nova imagem complementou-se, nas políticas de comunicação com o grafismo dos sites ou dos desenhos de indicações presentes nos equipamentos como viaturas ou material de trabalho.

⁴² Entenda-se por ‘ambiente urbano’: conservação de pavimentos; limpeza de espaço público, sarjetas e sumidouros; manutenção de mobiliário urbano; sinalética e espaços verdes.

⁴³ Vide Segundo Relatório GAMRAL, pág. 52.

daremos, sobre os restantes seis relatórios, apenas as notas que considerarmos mais importantes e já não este acompanhamento tão pormenorizado.

Com o **terceiro relatório**, de janeiro de 2015, entramos numa fase de clara estabilização da RAL. Montadas as estruturas inicia-se uma fase de desenvolvimento de novos regulamentos, protocolos e serviços, com particular ênfase das competências de licenciamentos. Os relatórios passam a incluir, a partir daqui uma análise de casos, em particular nas prestações de serviço e gestão de equipamentos, com índices partilhados pelas Direções Municipais competentes e pelas Freguesias no caso dos equipamentos que transitaram do município.

A questão dos licenciamentos é particularmente importante, por serem umas das principais competências a passar para as Freguesias. Assegurada de forma mais permanente a partir de Dezembro de 2014, requereu a disponibilização de acesso ao sistema Geslis⁴⁴ juntamente a ações de formação dos trabalhadores das Juntas mais uma supervisão e acompanhamentos iniciais das respetivas UIT (Unidades de Intervenção Territorial)⁴⁵. Em matéria de licenciamentos, aqueles que passaram a ser gestão das Freguesias foram: ocupação de via pública; prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário e venda ambulante. A apreciação final do relatório é a de que o processo *“mantém-se a decorrer com apreciável qualidade e coesão”*.

O **quarto relatório** introduz uma novidade face aos anteriores, relatando as inovações e as ações que, protagonizadas pelas freguesias, alteram aquilo que era antes feito fosse pela CML fosse pelas próprias freguesias. Foram assim identificados, entre Março de 2014 e Fevereiro de 2015, quatrocentas e quinze ações inovadoras distribuídas da seguinte maneira: cento e vinte e uma na área do Ambiente Urbano e Manutenção de Espaços Públicos, maioritariamente relacionados com obras e requalificações, reorganização das equipas de trabalho ou equipamentos do espaço público; oitenta e oito na área da gestão e manutenção de equipamentos, donde as escolas, mercados, equipamentos desportivos ou culturais; cento e quarenta e seis na área da habitação e intervenção comunitária com especial enfoque com o apoio social para as crianças e jovens e trinta e oito para a gestão e organização das próprias Juntas de Freguesia sendo mais de metade relativos à nova organização e métodos de trabalho. Por ações

⁴⁴ Plataforma informática para registo e tramitação de todos os processos de licenciamento.

⁴⁵ Criadas para aproximar os serviços da CML dos munícipes e das necessidades de intervenção na cidade. Integram, territorialmente, um conjunto de políticas sectoriais que se encontram repartidas por diversas unidades orgânicas, em particular no que respeita ao espaço público e equipamentos. Desenvolve também uma intervenção comunitária em complemento com a descentralização de competências e recursos para as Freguesias. Foram criadas 5 UIT: **Oriental**, contemplando as Freguesias de Parque das Nações, Olivais, Marvila e Beato; **Norte** para Santa Clara, Lumiar, Benfica, Carnide e São Domingos de Benfica; **Centro** para Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Santo António e Campolide; **Ocidental** para Belém, Ajuda e Alcântara; e Centro Histórico para Estrela, Penha de França, Santa Maria Maior, Campo de Ourique. São Vicente e Misericórdia.

inovadoras o relatório entende coisas que antes não eram feitas ou eram feitas de maneira diferente, mas consideramos existir um excesso de boa vontade, uma vez que uma pequena obra realizada num equipamento, como mudança de mobiliário, é contabilizado como ação inovadora, tratando-se, no nosso entender, de uma mera ação de manutenção própria que seria sempre realizada assim houvesse necessidade e boa gestão pública. Verdadeiramente relevante parecem-nos as alterações feitas no âmbito da gestão e organizações próprias das freguesias, uma vez que são elas que representam a capacidade de adaptação das novas estruturas ao conjunto de competências, área e população e que, portanto, podem servir de indicador para o sucesso da RAL⁴⁶.

O relatório refere também, oportunamente, as alterações e ações inovadoras na área da governança, considerando a capacidade de envolvimento da comunidade para a tomada de decisões. Naturalmente que as entidades que estão mais próximas do cidadão e das pequenas instituições são as mais capazes de integrar os mais variados agentes para tomadas de decisões partilhadas, seja com cidadãos que se mobilizam autonomamente seja com as coletividades ou organizações sediadas localmente. Por outro lado, e isto o relatório não refere, mas julgamos oportuno dizê-lo, há ainda uma grande altivez das Instituições de âmbito supra-territorial ao envolvimento com as Freguesias. Este distanciamento faz sentido e é irrelevante na maior parte dos casos, mas as novas competências no âmbito do espaço público faziam merecer outra proximidade. O relatório dá o exemplo de parcerias como as de combate ao desperdício alimentar ou ao Orçamento Participativo⁴⁷ e refere as Instituições Sociais como sendo as preferidas para atos de governança partilhada pelas Freguesias.

Sobre o quarto relatório a AML fez uma recomendação⁴⁸ com cinco pontos de que destacamos dois por particularmente importantes e relevantes para o processo:

1. Proceda à definição urgente de metodologias relativamente a áreas de atividade cujas responsabilidades de realização se encontram ainda difusas, como seja na limpeza de zonas pedonais,

⁴⁶ Assim, fazendo um quadro completo destas ações inovadoras, 54% dizem respeito a nova organização de métodos de trabalho, 13% a criação de postos de atendimento; 11% a alterações de sede; 11% a matérias de comunicação; 5% à contratação de recursos humanos; 3% para o levantamento de novas necessidades da população; 3% para a formação de novos funcionários.

⁴⁷ Sobre o Orçamento Participativo é nossa opinião que os Orçamentos são as ferramentas essenciais para a promoção de políticas públicas e que o único poder legítimo para o seu uso é aquele que resulta das eleições, não podendo ou devendo, pela sua natureza instrumental, o mesmo ser delegado. Sobretudo sendo delegado potencialmente para grupos que se organizam de acordo com interesses maioritariamente egoístas, quando o exercício do poder tem de ser sempre a soma de todos os interesses e necessidades, expressas ou não. Respondendo ao argumento segundo o qual os Orçamentos Participativos são ferramentas de participação cidadã, apenas aceitamos que possam existir pequenos programas com reduzidos orçamentos para as escolas, de molde a instruir os mais novos nos modelos de decisão coletiva sobre bens comuns e as escolhas que tem de ser feitas tendo em conta a escassez de recursos.

⁴⁸ Recomendação nº 1/72 – Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 262/CM/2015 – 4º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa. (debatida e votada a 9 de junho de 2015 e passada para Deliberação 138/AML/2015)

sistemas de drenagem, áreas expectantes específicas e apoio a eventos da iniciativa de munícipes a título individual ou coletivo.

(...)

4. Aclare definitivamente o conceito de obra estruturante.

O **quinto relatório**, de setembro de 2015, começava por reconhecer algum atraso na implementação e consolidação da reforma, mas dava nota que a CML procedera já a uma reorganização interna reflexo da RAL e seu apanágio. Para começar de molde a adaptar-se às competências que passaram para as freguesias e depois, entre outros motivos, de modo a reforçar o papel de ‘planeador, regulador e fiscalizador’ do município. Relevante é, sobretudo, a conclusão segundo a qual a atribuição de competências às freguesias demonstrou que estas intervêm, globalmente, com mais eficácia e criatividade do que fazia o município, sobretudo se considerarmos a proximidade ao território. Isto é particularmente verdade na área dos espaços públicos e ambiente urbano. Como pontos mais negativos o relatório refere e manutenção de alguns desajustes em termos de recursos humanos, financeiros ou físicos, isto apesar do esforço de reorganização das Freguesias. A questão de haver algumas dificuldades no relacionamento intra-institucional não é de somenos importância⁴⁹.

A este e outros propósitos, o relatório oferece algumas pistas e caminhos para o futuro. Por um lado a necessidade de manter uma forte coordenação política, com *“uma gestão de base permanente, necessariamente política e centralizada ao nível da vereação da CML, em permanente diálogo e concertação de base subsidiária com todos os executivos das JF, bem como com a AML”*⁵⁰. Ponto importante é a reiteração da necessidade de revisão do Estatuto dos Autarcas Locais, nomeadamente a propósito dos tempos do executivo, situação a necessitar de correcção desde, pelo menos, a implementação da RAL.

A propósito e em consequência deste relatório a AML deliberou um conjunto de dezassete pontos⁵¹, dos quais os mais importantes transcrevemos, podendo os restantes, que não incluímos por não julgarmos relevantes, ser encontrados na referência em rodapé. Assim:

1. A intensificação dos esforços de resolução das situações de instalações insuficientes das Freguesias em condições adequadas de dignidade e de representação.

⁴⁹ Algumas direções municipais, apesar da RAL, continuaram a achar que as Freguesias seriam incapazes de assumir certas competências e assumiram uma posição que variou entre o paternalista e a desconfiança, situação que se mantém ainda em alguns casos.

⁵⁰ Pág. 186 do 5º Relatório. A este propósito devemos dizer que discordamos do articulado apesar de compreendermos o intuito. As freguesias não são subsidiárias dos Municípios. São órgãos autónomos e não respondem politicamente às Câmaras, mas sim aos executivos e às Assembleias de Freguesias.

⁵¹ Recomendação nº 1/91 – Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 777/CM/2015 – 5º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa.

2. Apoio às Freguesias para a substituição progressiva dos materiais e equipamentos transferidos que se revelaram defeituosos ou obsoletos e constituição de equipa interna do Município para manutenção e atualização dos recursos disponibilizados e sustentação técnica das equipas de desenvolvimento de aplicações, nas Freguesias.
3. Proceder-se à definição urgente de metodologias relativamente a áreas de atividade cujas responsabilidades de realização se encontram ainda difusas, como seja na limpeza de zonas pedonais, sistemas de drenagem, áreas expectantes específicas e apoio a eventos da iniciativa de municípios a título individual ou coletivo.
4. Completar com brevidade a transferência dos processos de licenciamento para as Freguesias
5. Conceda especial atenção à necessidade de consciencialização dos diversos Serviços municipais das novas competências das Juntas, permitindo a rápida assimilação da legitimidade executiva e administrativa das Freguesias
6. Clarificar em conjunto com as Freguesias de Lisboa a fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante
7. Diligenciar no sentido de se promoverem as alterações ao Estatuto dos Eleitos Locais, no sentido de permitir mais um tempo inteiro para um membro da Junta de Freguesia, bem como a possibilidade do Presidente delegar competências, procurando assim resolver a situação de excessiva concentração de responsabilidades executivas nos Presidentes de Junta.
8. Atente em que a Lei do Orçamento de Estado para 2015 impede através do n.º 2. do Art.º 62.º que outras entidades além de certos municípios, aumentem a despesa com o pessoal e também que a Câmara Municipal deixou de satisfazer completamente as necessidades de transição de pessoal especializado como requerido pelas Freguesias, diligencie junto da Assembleia da República no sentido de permitir a abertura por estas dos procedimentos concursais para admissão do pessoal necessário ao cumprimento das suas missões.
9. Proceder ao reajustamento dos recursos financeiros disponíveis nas Juntas de Freguesia e que prejudicam o seu equilíbrio orçamental.

Estes são os pontos que consideramos mais relevantes por serem aqueles que diziam, então, diretamente respeito à capacitação das Freguesias no exercício das suas competências. A maior parte deles prendiam-se com questões de bens imóveis e móveis e outros com necessidade de alterações legislativas. À presente data julgámo-los todos resolvidos, tendo a sua resolução sido instrumental para a efetivação da RAL no território e na comunidade.

Sobre o **sexto relatório**, apresentado no final de março de 2016, passam dois anos do início da RAL a partir da assinatura dos autos de efetivação da transferência de competências. Neste ponto parece-nos que os relatórios tornam-se repositórios do que está nos relatórios anteriores pouco acrescentando

em termos de mudanças de monta. Apresentam-se estudos de caso e reafirmam-se convicções. Consideram-se, mais uma vez, estabilizados os processos de descentralização e faz-se notar a pertinência das deliberações emanada da AML a propósito do 5º Relatório⁵², deliberações essas que parecem ajudar, também, a conduzir o trabalho futuro dos relatórios do GAMRAL.

Antes de fechar o relatório, porém, indica-se que é o momento de mudar a atenção da análise da transição de competências e recursos para as componentes relativas à qualificação do serviço público e do aumento da qualidade de vida na cidade. Assim, os próximos relatórios analisarão: acções inovadoras nas JF, bem como na colaboração com a CML; o desenvolvimento de um Painel de Indicadores Quantitativos de Governação Urbana e a realização de um inquérito aos munícipes e principais agentes da cidade.

Também sobre este relatório deliberou a AML um conjunto de pontos que considerou significativos e fizeram merecer um conjunto de considerações políticas⁵³ antecipados por uma validação global muito positiva da RAL. Deliberaram-se os seguintes pontos que consideramos os mais relevantes:

1. Necessidade de um Sistema de Informação integrado CML e JF que evita a multiplicação de ferramentas por parte de cada autarquia, prejudicando um trabalho de conjunto que evite desperdício de recursos.
2. Que se proceda a um Inquérito Geral aos agentes políticos e administrativos sobre a concretização da RAL⁵⁴.
3. Que se complete, com a maior brevidade possível, a passagem da competência em matéria de licenciamento para as freguesias.
4. Clarifique de forma muito clara e inequívoca a fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante⁵⁵.
5. Necessidade de consciencialização dos diversos Serviços municipais das novas competências das Juntas, permitindo a rápida assimilação da legitimidade executiva e administrativa das Freguesias⁵⁶.

⁵² Vide nota 50.

⁵³ Recomendação nº 1/115 – Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 273/CM/2016 – sobre o 6º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa. Aprovada por unanimidade.

⁵⁴ Sobre este ponto encontrava-se já em curso uma “Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”.

⁵⁵ Este problema, em alguns casos, como as obras nas escolas primárias, subsiste e permanece à data de hoje como um dos mais antigos e irresolúveis diferendos entre CML e JF e que tem dado azo a desentendimentos com o Departamento Municipal de Educação.

⁵⁶ Permanece, em alguns casos, fonte de conflitos, por os serviços municipais continuarem com competências a níveis territoriais e onde, dependendo da flexibilidade ou pulso político de cada Freguesia, intervém de maneira mais ou menos concertada.

6. Proceda ao reajustamento dos recursos financeiros disponíveis nas Juntas de Freguesia e que prejudicam o seu equilíbrio orçamental.

O **sétimo relatório**, apresentado em novembro de 2016, o sétimo relatório considera que ter-se-á entrado, nesta altura, numa nova fase da RAL, com a capacidade das novas Freguesias apresentarem propostas inovadoras para as competências assumidas dois anos e meio antes. Prova também de terem conseguido assumir estas novas responsabilidades é o pacote de Contratos de Delegação de Competências assinado em junho de 2016 num valor total de 17,5 milhões de euros maioritariamente para obras de requalificação do espaço público.

O relatório, a par dos estudos de caso aborda algumas das ações diferenciadoras introduzidas pelas Freguesias⁵⁷, que foram desde ações de sensibilização junto dos comerciantes até à limpeza de grafitos. Este ponto é abordado com relativa extensão pelo documento uma vez que os seus autores encontram nela uma legítima conclusão sobre o sucesso da RAL, pois esta natural adaptação para novas ações e correções de antigos *modus operandi* são demonstrativos da assimilação daquilo que constituía o objetivo principal da reforma.

Na sua conclusão, para além dos pontos aqui referidos, o relatório reitera algumas das apreciações feitas no relatório anterior bem como nas deliberações emanadas pela AML explorando-as.

Tal como se tornou hábito, de novo a AML se pronunciou politicamente sobre este documento⁵⁸ e das suas deliberações consideramos pertinentes reproduzir as seguintes⁵⁹:

1. A intensificação da distribuição à população da mais completa informação, sob critério idêntico ao adotado aquando da apresentação das circunstâncias na Reforma Administrativa, o Guia do Município em suporte papel, em termos que assumam o ponto de vista do utilizador a as significativas dificuldades de obtenção da informação exatamente pretendida pelo cidadão interessado.
2. A generalização de um modelo-base, normalizado e equilibrado para os Contratos Interadministrativos com as Freguesias, para delegação de competências em áreas

⁵⁷ Consideram-se todas aquelas cujas responsabilidades decorram diretamente duma Freguesia e que tenham um assinalável grau de diferenciação, originalidade ou inovação; ou ainda uma ação que, antes da reforma administrativa de Lisboa, não fosse realizada pelas JF ou pela CML.

⁵⁸ Recomendação nº 5/132”, de 9 de fevereiro de 2017 – Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 777/CM/2016, sobre o 7º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa e aprovado por maioria.

⁵⁹ Para além destas que, aparecendo de novo e mantendo-se de anteriores deliberações são importantes dar nota que permaneciam por resolver: a definição da fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante, de forma fina e pragmática; a especial atenção quanto à necessidade de consciencialização dos diversos Serviços Municipais das novas competências das Freguesias, permitindo a assimilação da sua legitimidade executiva e administrativa; que se complete a transferência para as Freguesias dos processos de Licenciamento.

estruturantes, incrementando essa prática de forma tipificada e equitativa, baseada em índices consensualizados, característicos de cada Freguesia.

3. Assegure que o Inquérito à População, a efetuar no âmbito de processo de Reorganização Administrativa, tenha em todas as suas fases e ações, representatividade estatística bastante.
4. Proceda à remessa à Assembleia Municipal de Relatório-Síntese, contendo as conclusões obtidas pelos Grupos de Reflexão organizados.
5. Resolva até ao fim do presente Mandato Autárquico, as situações de instalações insuficientes, v. g. de Benfica e Belém, ou de qualidade perfectível noutras Freguesias da cidade.

O **oitavo relatório** é o último publicado pelo GAMRAL no final do mandato autárquico iniciado pela Reforma Administrativa e foi publicado em junho de 2017. As conclusões que aqui encontramos são em tudo idênticas às que fomos encontrando ao longo de todo o processo, embora agora de maneira mais contundente. Assim, o documento é claro a afirmar concluída a fase de transição de competências e recursos nas Freguesias, sendo que a reorganização dos serviços municipais não deixa de ser disto uma consequência natural. O que permanece por aparar ou resolver em pouco difere do que anteriormente fomos acompanhando como sendo as dificuldades naturais da implementação duma reforma deste calibre.

Aquando da realização deste relatório já tinha sido publicada a Inquirição aos munícipes e agentes da cidade de Lisboa, cuja leitura faremos de seguida. Esta inquirição não deixou, porém, devemos adiantar, de influenciar a conclusão inscrita neste relatório de que a RAL se encontrava consolidada e interiorizada pela população e agentes públicos.

Capítulo 4 - Inquérito aos Municípios e Agentes de Lisboa

Apresentado na conferência sobre a RAL que teve lugar no Fórum Roma, lugar de realização da AML, a 18 de Abril de 2017, o inquérito foi feito pelo CICS (Centro de Investigação de Ciências Sociais) da Universidade Nova de Lisboa e teve coordenação do professor Luís Baptista⁶⁰, tendo sido realizado entre Setembro de 2016 e Março de 2017.

Teve como objetivo a análise das alterações no modelo de administração e governação da cidade de Lisboa, em particular no que diz respeito às práticas, perceções e opiniões quer dos municípios e fregueses quer dos agentes sociais. Teve por isto duas divisões: uma primeira de interação em *focus groups*, em que se sentavam à mesa os interlocutores das organizações políticas, económica e social da cidade em torno dum conjunto de assuntos; e um segundo momento resultante dum processo de inquirição a mais de dois mil e quinhentos cidadãos.

O questionário foi estruturado a partir do seguinte conjunto de temas: Conforto e bem-estar no espaço doméstico; Mobilidade residencial; Qualidade de vida urbana; Mobilidade, transportes e práticas quotidianas; Participação cívica e mobilização política; Mudança urbana e governo da cidade; e Reforma administrativa da cidade. Para o que nos interessa particularmente a análise que fizemos é sobretudo referente àquilo que resulta destes últimos dois temas.

No que aos *focus groups* diz respeito resultou evidente a *“correspondência elevada entre as áreas temáticas mais referidas espontaneamente e as áreas temáticas em que as entidades sentiram um maior impacto da Reforma Administrativa: as relações interinstitucionais, o espaço público, a participação cívica e os equipamentos de proximidade”*⁶¹. Ressalva-se, porém, que à data, as JF com as novas competências não tinham ainda conseguido fazer uma aproximação de modo a promover a participação cívica com vista à partilha de decisões nos processos⁶². A insuficiência dos recursos humanos existentes nas JF ou a dificuldade em passar a área dos licenciamentos mantinha-se, segundo estes grupos, problemas quase estruturais. Tendo os participantes feito uma leitura de aprovação geral

⁶⁰Contou ainda, na equipa de investigação com Patrícia Pereira, Cláudia Urbano, Maria do Rosário Jorge, João Fernandes e Bruno Neves.

⁶¹ Pág. 76 do Relatório Final da Inquirição aos Municípios e Agentes da Cidade de Lisboa: Qualidade de Vida e Governação Urbana.

⁶² É nossa convicção que esta questão, a ter existido no momento, terá sido superada. O mandato subsequente, 2017-2021, foi pautada por partilha de decisões entre as JF e os moradores em particular nas questões referentes ao espaço público, com apresentações e debates promovidos pelas autarquias, talvez mesmo num nível superior ao do município que viu durante este mandato muitas das obras mais emblemáticas contestadas por falta de participação cidadã. À guisa de exemplo ressaltam a ‘Torre da Almirante Reis’, assim chamada a obra prevista para o quarteirão da Portugália; a requalificação do Martim Moniz; as obras de melhoramento da Tapada das Necessidades; ou as inúmeras ciclovias, tudo obras que tiveram discussão pública apenas depois de anunciadas nos seus projetos finais.

do processo de descentralização, concordam que existem matérias em que o sucesso desta descentralização depende muito da capacidade de cada autarquia para exercer as suas competências, em particular em áreas como a limpeza do espaço público.

É nossa convicção que os resultados aqui expressos não podiam variar muito daqueles obtidos e replicados pelos constantes relatórios do GAMRAL, uma vez que também estes eram escritos coligindo as posições dos agentes políticos e institucionais da cidade, pelo que estranho seria que a leitura fosse agora diferente. Por isto, verdadeiramente relevante parece-nos aquilo que resultou da inquirição aos munícipes. Numa amostra com relativa expressão, pôde-se tomar o pulso àquele que seria o sentimento comum relativo, para o que nos interessa, à RAL. Oito anos depois da sua implementação parece-nos útil que uma nova inquirição pudesse ser feita para termos um entendimento mais global e prolongado da reforma⁶³.

Assim, considerando os principais resultados do inquérito, ressaltamos os seguintes pontos que nos pareceram de singular importância, começando por alguns de leitura genérica e de seguida outros preponderantes para uma avaliação exclusiva da RAL:

1. Relativamente à qualidade de vida no bairro onde moram, 80,7% indica ser “boa” e 7,8% “*muito boa*”. Quando a pergunta é sobre a cidade, os valores são um pouco melhores, embora sem grande relevância analítica, com 81,7% a considerarem que é “boa” e 8,3% “*muito boa*”.
2. Se nos ativermos à questão do bairro⁶⁴, 84,2% dos inquiridos demonstram-se satisfeitos com a oferta e qualidade de cafés/restaurantes/ esplanadas, 80,8% com a qualidade ambiental (ruído, qualidade do ar), 80,4% com a oferta e qualidade de espaços públicos (existência de praças, largos), 78,4% com a oferta e qualidade de comércio e serviços e 78% com a segurança nas ruas. Quanto aos pontos de menor satisfação estão: 45,6% com as oportunidades de emprego,

⁶³ Existe um Barómetro Anual da Qualidade de Vida das Freguesias de Lisboa promovido pela Associação Vizinhos de Lisboa, mas a quem falta o mérito de rigor e profundidade científica. Apesar de demonstrar um envolvimento da sociedade civil, não é menos verdade que muitos destes grupos também são influenciados politicamente pelos seus membros e que apenas a Universidade garante credibilidade para estas análises. Ademais, a mobilização para resposta ao Barómetro é individual, pelo que apenas os cidadãos motivados nele participam, sendo esta uma população que pelo seu ativismo dificilmente representa a sociedade. E, como sempre, em anos eleitorais, os partidos organizam-se informalmente para conseguir influenciar os resultados finais.

⁶⁴ Assim colocada pelo inquérito, a expressão ‘Bairro’ trás problemas que tornam difícil avaliar uma leitura sobre a RAL. É que as atuais freguesias contêm, na maior parte dos casos, muitos bairros. E uma leitura específica sobre o bairro ignorará, por certo, uma leitura sobre a Freguesia. Por exemplo, Alvalade é uma freguesia composta pelos seguintes bairros: São João de Brito, Murtas, Quinta dos Barros; FONSECAS e Calçada; Bairro das Caixas; Bairro de São Miguel; Bairro das Estacas; e Bairro das Vivendas. Há arruamentos que se colocam fora desta ideia de bairro, como os eixos EUA, Av. De Roma, Gago Coutinho ou Dom Rodrigo da Cunha, cuja composição não se enquadra em nenhum dos bairros acima definidos. Por outro lado, é verdade que a política da Junta de Freguesia de Alvalade tem privilegiado o uso da expressão ‘Bairro de Alvalade’ de forma global de modo a aproximar a população dos diferentes Bairros desta entidade englobadora que é a Freguesia de modo a mitigar algumas diferenças entre zonas e criar um elemento comum a todo o território, permitindo familiaridade e proximidade.

41,6% com a manutenção e limpeza dos passeios, 41,2% com o estacionamento, 36,8% com o preço e disponibilidade de habitação e 36,3% com o trânsito.

3. Por sua vez, em relação à cidade, os inquiridos estão mais agradados com os pontos que seguem: 89,7% com a oferta e qualidade de cafés, restaurantes e esplanadas e com a oferta e qualidade de comércio e serviços; 89,2% com a oferta e qualidade de espaços públicos (existência de praças, largos), 85,6% com a oferta e qualidade de espaços verdes e 81,8% com a oferta e qualidade de atividades culturais e de lazer. Os pontos mais relevantes no polo oposto e onde se demonstra mais insatisfação são os seguintes: 58,5% com o trânsito, 53,7% com o estacionamento, 42,3% com o preço e disponibilidade de habitação.

Curioso é notar que quanto mais próximo do cidadão estiver a questão em apreço, maior é também a perceção de insatisfação. Questões como estacionamento, trânsito são sempre pontos que demonstram ter mais espaço para melhoramentos. No nosso entender isto tem mais que ver com o facto das pessoas serem motivadas por questões que as aflige de maneira mais próxima e direta e de isto ser mais relevante para um entendimento sobre qualidade de vida do que as grandes obras, digam elas respeito a Escolas ou a Centros de Saúde. Não deixa de ser importante ter isto em conta quando lemos também que o aumento de competências das freguesias fez com que os cidadãos tenham passado a sentir mais distanciamento das JF depois da RAL. Talvez também por isto, faz notar o inquérito que as áreas onde os inquiridos referem ser mais necessário e urgente fazer intervenção sejam naquelas referentes à qualidade de vida local, mormente higiene urbana, espaços públicos, estacionamento e transportes públicos, sendo que, com exceção deste último, todos os outros passaram a ter influência das Freguesias depois da reforma, fosse exclusivamente fosse em parceria com o município.

Questionados sobre a RAL, os dados são particularmente interessantes, embora devamos relembra que os mesmos dizem respeito a meados de 2017 e que, quatro anos volvidos, somos a acreditar que os resultados seriam bastante diferentes, em particular no que toca ao conhecimento que os inquiridos mostraram ter sobre a sua implementação, se não vejamos: 57,7% dos inquiridos declararam ter conhecimento da reforma (sendo que destes 65,5% soube através da comunicação social ou das redes sociais e os restantes através dos órgãos autárquicos), querendo isto dizer que os restantes 43,3% dos inquiridos, quatro anos volvidos sobre a RAL não sabiam que a mesma tinha acontecido⁶⁵.

⁶⁵ Um número que pode ou não surpreender que olharmos para os dados de participação nas eleições autárquicas do mesmo ano. Em Lisboa a taxa de votantes foi de 51,16%, ainda assim abaixo da taxa de conhecimento da RAL no inquérito. Ainda assim não podemos deixar de considerar alarmante este desconhecimento tão expressivo duma realidade que se tinha imposto na vida de todos apenas quatro anos antes.

Considera o relatório que o facto de, nas perguntas relativas ao desempenho das respetivas competências, a resposta de maior peso ser “*manteve-se igual*”, significar que ainda não existia, à data deste inquérito, uma tendência claramente definidora (sobre os resultados da reforma administrativa). Ainda assim, olhando para os polos opostos das possibilidades de resposta, há um número muito maior de resposta a tender para o ‘melhorou’ do que para ‘piorou’. Ao contrário do que o Inquérito concluiu, não me parece óbvio que as pessoas ainda não tivessem absorvido com clareza os efeitos da RAL. Parece-me simples e, portanto, legítimo e natural que a resposta ‘manteve-se igual’ fosse a que mais se adequasse, já que era preciso que o município prestasse um serviço em áreas de atuação estabilizadas particularmente bom ou particularmente mau (e que tivesse piorado ou melhorado bastante, para o que concorriam duas prestações antagónicas de duas estruturas – CML e JF – pré-existentes), o que é pouco provável. Por outro lado, se apenas fosse permitida esta leitura, tenderíamos a achar que a RAL fora desnecessária, o que não é o caso uma vez que houve perceção de melhorias significativas, como veremos. Ademais, grande parte dos indicadores avaliados com valores mais positivos são precisamente aqueles associados a competências das novas JF, o que não é de estranhar, já que a RAL deu a estas autarquias maior responsabilidade precisamente nas áreas mais valorizadas pelos lisboetas.

Conforme podemos observar na Quadro II, *infra*, apenas em duas áreas, os inquiridos consideraram que o desempenho piorou com a RAL: Intervenção em centros de apoio à terceira idade e na manutenção e limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos. Mas notemos também que estes são dois dos três pontos sobre os quais mais participantes não respondem por desconhecerem ou não utilizaram (40,8% e 49,1% respetivamente). Nas matérias mais importantes (e por estas entendemos aquelas cuja taxa de resposta à maior), apenas as questões relativas à reparação e limpeza de passeio e vias públicas, apresenta valores em que ‘piorou’ se aproxima muito de ‘melhorou’, o que indica fragilidades na resposta, a maior parte das vezes muito díspar conforme a freguesia que presta o serviço.

Significativo é ainda perceber que questões como estacionamento, trânsito, acesso à habitação, estado do edificado, preço e qualidade dos transportes públicos e criação de emprego são matérias que apresentam índices de insatisfação acima da média, mas que estas são áreas de domínio quase total do município. Não se pode, porém, achar que a Câmara é menos eficiente ou capaz que as Freguesias, mas simplesmente que as matérias mais complexas e que, por isso, geram níveis de insatisfação superiores, não saíram da esfera do município. Descentralizar, acreditamos nós, também liberta a Câmara para poder responder a estas questões com outra capacidade política e técnica⁶⁶.

⁶⁶ Se notarmos precisamente as respostas municipais nestas áreas no mandato 2017-2021 percebemos que, efetivamente, houve libertação de recursos e disponibilidade política para endereçar certos problemas. O programa de renda acessível ou a compra e modernização da frota e carreiras da Carris são alguns exemplos. O nível, em volumes e número, de CDC que as JF assumiram em matéria de espaço público e higiene urbana neste mandato demonstra precisamente esta harmonização de competências que permitiu libertar o município para outras questões.

Quadro II - Opinião sobre o desempenho das Juntas de Freguesia na realização das competências transferidas com a Reforma Administrativa

Competências transferidas da CML para as juntas de freguesia	Piorou	Manteve-se igual	Melhorou	Não conhece/ Não frequenta/ Não responde	Total
	%	%	%	%	%
Criação e manutenção de espaços verdes	8,2%	56,8%	30,0%	5,0%	100,0%
Reparação e limpeza dos passeios e vias de circulação	23,1%	45,3%	25,0%	6,6%	100,0%
Manutenção e dinamização dos mercados municipais	5,6%	50,0%	24,2%	20,3%	100,0%
Criação e manutenção de parques infantis públicos	8,8%	56,0%	20,4%	14,7%	100,0%
Promoção de eventos desportivos, culturais e educativos	5,6%	51,0%	19,4%	24,0%	100,0%
Instalação e manutenção de sinalização e mobiliário urbano (bancos, painéis publicidade, paragens de autocarro...)	8,9%	56,5%	18,9%	15,6%	100,0%
Intervenção em escolas básicas	4,7%	40,3%	16,9%	38,1%	100,0%
Manutenção e dinamização dos equipamentos desportivos municipais	4,9%	44,5%	14,9%	35,7%	100,0%
Promoção de ações de apoio social	7,8%	44,0%	14,7%	33,5%	100,0%
Apoio a pequenas reparações em habitações (em casos de vulnerabilidade social)	9,0%	40,7%	12,4%	37,8%	100,0%
Intervenção em centros de apoio à terceira idade	11,0%	37,0%	11,1%	40,8%	100,0%
Manutenção e dinamização das bibliotecas municipais	2,9%	40,6%	9,9%	46,6%	100,0%
Manutenção e limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos	10,7%	33,5%	6,7%	49,1%	100,0%

Fonte: Inquérito Qualidade de Vida e Governação Urbana 2017

Ainda dois quadros ainda para entender a relação do cidadão com a cidade após a reforma administrativa e que concorrem para que se considere que globalmente a apreciação de conjunto é favorável à RAL.

Num primeiro quadro (III), o índice que nos permite apurar, com relativo conforto, que o nível de satisfação global com as novas Freguesias e o Município é muito positivo, 71,6% e 77,9% respetivamente, contra 20,4% e 15,1% que avaliam negativamente.

Quadro III - Grau de satisfação global com a atuação das juntas de freguesia e da Câmara Municipal de Lisboa

	JF N	JF %	CML N	CML %
Nada Satisfeito	42	1,7	39	1,5
Pouco Satisfeito	468	18,7	340	13,6
Satisfeito	1648	65,9	1709	68,3
Muito satisfeito	142	5,7	91	3,6
Ns-Nr	202	8,1	324	13,0
Total	2502	100,0	2502	100,0

Fonte: Inquérito Qualidade de Vida e Governação Urbana 2017

Mais importante e relevante é, porém, o índice que mede a alteração da qualidade de vida no Bairro e na Cidade tendo como referência a RAL. Como podemos ver no quadro seguinte, embora a percentagem daqueles que consideram que se manteve (55,9% para o Bairro e 49,2% para a cidade) seja a mais expressiva, consideramos que mais significativa é o número que considera que melhorou: 31,4% para o Bairro e 36,5% para a Cidade contra apenas 7,6% e 3,3% que considera que piorou para o Bairro e Cidade respetivamente.

Quadro IV - Opinião sobre a alteração da qualidade de vida no bairro e na cidade

Alteração da qualidade de vida	Bairro N	Bairro %	Cidade N	Cidade %
Piorou	190	7,6	83	3,3
Manteve-se	1398	55,9	1230	49,2
Melhorou	784	31,4	913	36,5
Ns-Nr	130	5,2	277	11,1
Total	2502	100,0	2502	100,0

Fonte: Inquérito Qualidade de Vida e Governação Urbana 2017

Estes números, consideramos nós, são reveladores do sucesso e das virtudes da RAL. É que fazer uma reforma em que cerca de um terço dos inquiridos considera que trouxe benefícios evidentes contra números tão baixos de insatisfação, dão o entendimento bastante para uma perceção de sucesso. Se considerarmos que os que não sabem ou não respondem não o fazem por indiferença quanto ao facto, mantemos a expressividade da análise.

A conclusão sobre este capítulo é, pois, relativamente tranquila. A RAL, em 2017, não estava apenas largamente considerada como tendo trazido globais benefícios na gestão da cidade, ainda que a sua notoriedade não fosse a mais elevada e os níveis de participação cidadã se mantivesse baixa, mas sobretudo há uma perceção global da manutenção e melhoria dos níveis de qualidade de vida dos cidadãos de Lisboa. Se este inquérito representasse algo perto duma avaliação de política pública, então, embora esta prática não seja corrente em Portugal, pensamos que podíamos estar perante uma avaliação muito positiva.

Capítulo 5 – Balanço. Um modelo para o futuro?

Chegados aqui, este trabalho só pode prosseguir se considerarmos que o percurso percorrido valeu a pena, isto é, se considerarmos que a RAL para além de bem pensada foi bem executada e bem acolhida. Uma vez que a nossa pergunta trata de saber se este é um modelo a replicar, então teríamos que aceitar a inevitabilidade de termos de ficar por aqui caso concluíssemos agora o falhanço total ou parcial, mas significativo, da reforma de Lisboa.

Não é o caso. Pensamos que com o término deste capítulo fica provado que a RAL foi pensada e estruturada *ad initium*, com envolvimento dos responsáveis políticos e institucionais e que a sua implementação, não estando isenta de erros e omissões foi bem trabalhada, para o que terá contribuído não apenas o empenho de quem tinha no sucesso da RAL uma prova de fogo às suas habilitações políticas, mas também ao GAMRAL cujos relatórios sistemáticos foram importante auxílio. Também a fiscalização dos órgãos competentes, mormente a AML (sobretudo a partir dos partidos da oposição e, dentro destes, aqueles que se posicionavam contra a RAL) foram importantes veículos de garantia do sucesso da reforma, por manter a guarda elevada nos serviços e responsáveis autárquicos.

Uma vez que se encontra, presentemente, a ser discutido na Assembleia da República o modelo de descentralização para as autarquias, é importante referir que o carácter ‘sagrado’ do quadro autárquico português e o seu estabelecimento histórico-institucional no nosso território obriga a um entendimento alargado para quaisquer reformas que se queiram fazer neste âmbito. Esta questão, tantas vezes denominada de ‘tradição municipalista’⁶⁷ tem muitos pensadores que se lhe dedicaram, sumamente encabeçados por Alexandre Herculano⁶⁸. E é a partir desta convicção que, ao longo de décadas sem tem, apenas parcimoniosamente, intervindo no mapa autárquico nacional, e quase sempre apenas através das freguesias exclusivamente. Lembremo-nos do Código Martens Ferrão⁶⁹, a título de exemplo, que em 1867 causa um descontentamento geral e que tinha na sua base uma reforma administrativa que previa a extinção de concelhos e a reformulação dos distritos. Associado à criação dum imposto sobre o consumo, levou ao um levantamento popular denominado Janeirinha e que

⁶⁷ «Por municipalismo entendemos nós o conjunto de todas as organizações locais que têm como função administrar os interesses das respetivas circunscrições territoriais, mais ou menos determinadas, e segundo formas de indicação dos seus próprios habitantes. De municipalismo costuma igualmente designar-se a tendência para reconhecer ou instituir aquelas organizações.», António Lino Neto, A questão administrativa (o municipalismo em Portugal), Lisboa, 1910. p. 48.

⁶⁸ Com especial enfoque para o Volume IV da História de Portugal (1853); a Carta aos eleitores do círculo de Sintra (1858) ou a polémica com Lopes de Mendonça que, em 1853 n’O Português, periódico de ampla difusão, o autor explana as suas ideias político-administrativo para o país e que se apresentavam por oposição às da Regeneração.

⁶⁹ O Código Administrativo de 1867, chamado popularmente de Martens Ferrão, seu autor, foi um código aplicável à administração civil do Reino de Portugal e ilhas adjacentes e publicado em anexo à Carta de Lei de 26 de junho de 1867, tendo sido, depois de revogado, reposto o Código Administrativo de 1842.

culminou com a queda do governo e o fim do período histórico da Regeneração. Estes factos históricos não só consideramos de somenos importância, pois eles dão o mote para o que pode ser o insucesso duma alteração de âmbito autárquico se a mesma não resultar dum amplo consenso político e social. Ainda assim, é nossa convicção que, hoje em dia, as questões para as quais nos havíamos habituado a olhar como estruturantes para a definição dum quadro histórico nacional, e por isso impassíveis de serem negociadas, são hoje muito diferentes. O país e o mundo estão aproximados vertiginosamente e os sentimentos de pertença locais esbatidos irrevogavelmente, apenas substituídos, porventura, por um frívolo bairrismo sem convicção política ou identitária. Os velhos ditos de outrora, como aquele que diz que para lá do Marão mandam os que lá estão, já não tem outro valor que etnográfico e Lisboa já não é um conceito para os cidadãos das terras mais longínquas e que se combatia como símbolo do poder, mas o lugar onde se vai às compras, sobretudo por parte daquela população que podia estar mais motivada a contrariar alguma centralização de que Portugal pudesse sofrer negativamente, como se fôssemos suficientemente grandes para desejar ter vinte pequenas cidades a expensas duma grande metrópole.

Volvidos oito anos sobre o lançamento da RAL, somos levados a afirmar que a sua manutenção confirma o seu sucesso, não apenas por uma teimosia contraditória da realidade que tantas vezes motiva a política, mas por sedimentação e por dela ter saído um quadro que já é reconhecido pelos cidadãos e instituições e que tem origem num entendimento muito correto do que é a realidade contemporânea da cidade de Lisboa. Mas, também, que entende que o salto qualitativo gigante que o país deu nas qualificações, permite ter mais cidadãos muito capazes para gerir mais recursos em mais níveis de poder. É, pois, nossa convicção, que o modelo pode ser replicado. Onde está a ser feito e em que moldes a discussão prossegue é o que, esperamos, contamos poder demonstrar de seguida.

Parte II – Na Área Metropolitana de Lisboa – um modelo reproduzido?

Conforme tivemos oportunidade de ver, a RAL implicou um conjunto de entendimentos políticos que se circunscreveu, então, à Cidade de Lisboa. O facto de ter acontecido na mesma altura em que a Lei Relvas revia as circunscrições territoriais das freguesias num processo de nível nacional que excluiu os municípios, indica a oportunidade que existiu para que o exemplo, caso analisado, pudesse ser seguido. Procuramos, na presente Parte do trabalho, dar uma perspetiva daquilo que foram as reações e decisões políticas na região da Área Metropolitana de Lisboa, com atenção particular para municípios governados por partidos diferentes: Sintra (PSD até 2013 e PS desde então), Almada (PCP até 2017 e PS desde esta data) e Cascais (sempre PSD) uma vez que estes são os três partidos que, em 2013, governavam autarquias.

Por estranho que possa parecer, numa época de plena utilização de meios informáticos por parte dos cidadãos, nem sempre as instituições públicas conseguem garantir um acesso à informação de arquivo atualizada, intuitiva e passível de ser pesquisada, dificultando este tipo de trabalhos. Muita da informação encontra-se dispersa entre notícias da comunicação social ou trabalhos académicos que, com maior ou menor profundidade, passaram pelo tema. A escolha destas três autarquias tem, pois, por base, o facto de a sua dimensão e relevância por um lado tornarem o trabalho mais completo, mas também por existir mais informação sobre si mesmas. Considerando que a reforma que nos interessa teve a parte mais significativa do debate antes das eleições autárquicas de 2013, é ainda mais evidente a ausência de informação online pelos municípios, em particular dos debates das respectivas Assembleias Municipais. Em boa verdade, é precisamente a partir desta data que os dados começam a ser disponibilizados a grosso.

Capítulo 1 - O caso de Sintra

O Concelho de Sintra é o segundo maior em termos populacionais do país. Com uma população de mais de trezentos e oitenta e cinco mil habitantes⁷⁰. Com uma área de quase trezentos e vinte quilómetros quadrados, é composto por freguesias rurais, urbanas ou mistas, tendo uma densidade populacional elevada apesar da extensa área. Com a Reforma Administrativa Relvas, passou de vinte freguesias para onze:

1. União das freguesias de Agualva e Mira-Sintra
2. Algueirão-Mem Martins

⁷⁰ Dados do INE atualizados com os Censos de 2021. Em dez anos aumentou em cerca de oito mil a população residente.

3. União das freguesias de Almargem do Bispo, Pêro Pinheiro e Montelavar
4. União das freguesias de Queluz e Belas
5. União das freguesias de Cacém e São Marcos
6. Casal de Cambra
7. Colares
8. União das freguesias de Massamá e Monte Abraão
9. Rio de Mouro
10. União das freguesias de São João das Lampas e Terrugem
11. União das freguesias de Sintra (Santa Maria e São Miguel, São Martinho e São Pedro de Penaferim)

Importa pois começar por olhar para a Proposta Concreta de Reorganização Administrativa do Território do Município, produzido pela Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT)⁷¹. O primeiro nível de abordagem é aquele que analisa os parâmetros da Lei 22/2012 de 30 de Maio⁷² para sugerir uma alteração aos limites das freguesias. O segundo, e porventura o mais relevante para o que nos interessa, indica a ausência de pronúncia por parte da Assembleia Municipal⁷³. Ora, de acordo com esta Lei e citamos: “*Com exceção dos casos previstos no n.º 3 do artigo 6.º, a deliberação da assembleia municipal que não promova a agregação de quaisquer freguesias é equiparada, para efeitos da presente lei, a ausência de pronúncia*”, sendo que nestes casos cabe à UTRAT a apresentação de proposta⁷⁴, o que se fez nos moldes acima descritos, tratando-se da Proposta B.

Reunida a 10 de outubro de 2012, a Assembleia Municipal de Sintra, rejeitou as propostas da Unidade Técnica. Alavancada pela intervenção do então Presidente de Câmara, Fernando Seara (PSD), que recusou comentar o assunto⁷⁵ enquanto o Supremo Tribunal Administrativo (STA) não se pronunciasse sobre uma intimação judicial que pretendia um esclarecimento da Unidade Técnica a questões relativas à proteção de direitos, liberdade e garantias. Acontece que às questões levantadas pelo executivo camarário a UTRAD respondeu que não lhe cabia fazer assessoria técnico-jurídica aos

⁷¹ Publicado a 2 de Novembro de 2012 pode ser consultado [aqui](#).

⁷² Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, podendo ser encontrada no seguinte link [aqui](#).

⁷³ Na verdade, apesar da UTRAD ter considerado que não existiu pronúncia por parte do órgão competente, facto é que foi a própria Assembleia Municipal de Sintra que pediu parecer à Unidade Territorial, e que foi entendido por esta que tal configurava um caso de não pronúncia.

⁷⁴ Art.º 14 n.º 1, alínea b) da Lei *supra*.

⁷⁵ Sempre a forma mais clara de fazê-lo, sobretudo tendo em conta o que foi dito de seguida.

municípios. Por razões de forma o STA rejeita a intimação⁷⁶ e concorda com a resposta da Unidade Técnica, afirmando que esta tinha sido criada para assessorar a Assembleia da República.

Em Janeiro de 2013 um conjunto de oito presidentes de Junta de Freguesia do Concelho anuncia ainda a tentativa de deter a reforma administrativa em tribunal⁷⁷. Os argumentos são os mais comuns e conhecidos, propagados exaustivamente pela discussão de então: medo de perda de serviços e relação de proximidade com os fregueses, desagregação de comunidades com perfis próprios ou incapacidade de gestão. Este argumento, dizemos nós, esconde um outro que passava pelo receio de recondução de parte dos então presidentes e respetivos executivos, embora devamos ter o cuidado de não justificar tudo com aquilo que poderia ser mero excessivo cinismo político. Seja como for, mostrando os seus complexos meandros, a revisão de freguesias acaba por passar contra a vontade generalizada das autarquias do concelho.

Uma vez que a reforma avançou sem uma devida e inteligente pronúncia dos órgãos municipais, não se fez nenhum movimento no sentido de conseguir mais competências para as freguesias. Num trabalho apresentado por Costa, F. G. da (2018)⁷⁸, as entrevistas aos Presidentes da União de Freguesias de São João das Lampas e Terrugem e da União de Freguesias de Sintra demonstram uma coisa ao mesmo tempo muito interessante e óbvia, e que é o lamento pela falta de competências próprias, apesar da tendência de descentralização por parte da Câmara, ainda que muito incipientemente (toponímia e pequenas reparações nas escolas primárias) mas com a angústia permanente da passagem destas competências depender sempre do juízo e vontade política do executivo camarário.

⁷⁶ “O objetivo visado por este expediente processual, permitir o exercício, em tempo útil, de um direito, não é já possível por se ter esgotado o prazo para o exercer”. Tendo dado entrada a 30 de outubro de 2012, o prazo limite para entrega de pronúncia da Assembleia Municipal sobre a reforma era 15 do mesmo mês.

⁷⁷ A notícia, publicada pelo Jornal Público a 20 de Janeiro de 2013, pode ser lida [aqui](#).

⁷⁸ Costa, F. G. da (2018). A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra: 2013-2017 [Dissertação de mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/17913>.

Capítulo 2 - O caso de Almada

O Concelho de Almada é o oitavo maior em termos populacionais do país. Com uma população de mais de cento e setenta e cinco mil habitantes⁷⁹. Com uma área de quase setenta quilómetros quadrados, é composto por freguesias urbanas ou mistas, tendo uma densidade populacional elevada tendo em conta a área não tão extensa assim. Com a Reforma Administrativa Relvas, passou de onze freguesias para cinco:

1. Costa da Caparica
2. União das Freguesias de Almada, Cacilhas, Cova da Piedade e Pragal
3. União das Freguesias de Caparica e Trafaria
4. União das Freguesias de Charneca da Caparica e Sobreda
5. União das Freguesias de Laranjeiro e Feijó

Conforme já tivemos a oportunidade de ver, qualquer decisão que não promova a agregação de freguesias equivale a uma não pronúncia, pelo que, de novo, coube à UTRAD apresentar a proposta, o que fez de acordo com a disposição das novas freguesias acima descritas⁸⁰.

O mais particular do processo de Almada é o facto de o mesmo ter sido gerido com grande e particular e consolidado empenho por parte dos órgãos autárquicos competentes. Sabida que é a posição do Partido Comunista sobre a Lei Relvas e a aglutinação e extinção de freguesias, ainda assim pautaram-se os órgãos por uma exaustiva e clara análise dos pressupostos bem como das conclusões. Assim, anexam-se também os pareceres das onze freguesias em que todas se pronunciaram contra a sua alteração sendo que nem todas eram governadas pelo PCP, existindo também, então, algumas PS e PSD. Num dos pontos mais relevantes do parecer aprovado em Assembleia Municipal⁸¹, pode ler-se, de algum modo resumindo as considerações políticas mais concretas: *“Considera que a eventual aplicação da Lei 22/2012 no concelho de Almada constituirá a completa descaracterização dos elementos mais progressistas e avançados do Poder Local Democrático, a liquidação do que representa enquanto conquista de Abril com os seus elementos diferenciadores: um poder local amplamente participado, plural, colegial e democrático, dotado de uma efetiva autonomia administrativa e financeira, ocupando um lugar na organização democrática do Estado não subsidiário nem dependente do nível central”*. E, não menos relevante pelo tom e perentoriedade, um parágrafo que dispensa conclusões posteriores: *“Expressar a rejeição liminar de todo o articulado da Lei número 22/2012, de 30 de maio, exigindo a sua revogação imediata, e apelando a todos os eleitos locais, às populações, ao movimento associativo, a outras organizações e instituições locais para que prossigam e aprofundem a sua luta na defesa*

⁷⁹ Dados do INE atualizados com os Censos de 2021. Desde os Censos anteriores, de 2011, viu a sua população aumentar cerca de três mil pessoas.

⁸⁰ Pode ser lido e encontrado [aqui](#).

⁸¹ Página 14 do Parecer que está disponível para leitura [aqui](#).

*intransigente das características essenciais do Poder Local Democrático instituído pela Constituição Democrática da República Portuguesa na sequência da Revolução de 25 de Abril de 1974*⁸².

Num parecer com quase trezentas páginas, que junta moções, pareceres e pronúncias das mais variadas entidades que vão da ANAFRE a posições de outras autarquias do território nacional, a Assembleia Municipal não se limita a recusar as novas freguesias para Almada, mas transforma-se também num documento e combate político total.

Entretanto o PS venceu a Câmara em 2017 e a descentralização nas freguesias avançou consideravelmente. Com o despacho de reorganização dos serviços⁸³, publicado a 3 de outubro do ano seguinte, Inês de Medeiros refere abundantemente a descentralização enquanto necessidade e caminho. Ou porque as intenções se não concretizaram ou porque outros valores se levantaram, é particular encontrar a queixa apresentada em tribunal pelas freguesias governadas pelos eleitos da CDU em que estes se queixam do município não cumprir os contratos de delegação de competências acordados, contratos estes que foram assinados bipartidamente e, portanto aceites por quem deles discordava politicamente⁸⁴.

⁸² Página 16. Idem.

⁸³ Despacho 9323/2018, publicado no Diário da República n.º 191/2018, Série II de 2018-10-03 e que pode ser lido [aqui](#).

⁸⁴ A notícia, publicada num órgão de comunicação local, o Almadense, pode ser lida na íntegra, [aqui](#).

Capítulo 3 - O caso de Cascais

O Concelho de Cascais é o quinto maior em termos populacionais do país. Com uma população de mais de duzentos e catorze mil habitantes⁸⁵. Com uma área de pouco menos de cem quilómetros quadrados, é composto por freguesias urbanas ou mistas, tendo uma densidade populacional elevada tendo em conta a área não tão extensa assim. Com a Reforma Administrativa Relvas, passou de seis para quatro freguesias:

1. Alcabideche
2. União das Freguesias de Cascais e Estoril
3. União das Freguesias de Carcavelos e Parede
4. São Domingos de Rana

Sob proposta do Presidente Carlos Carreiras foi levada a reunião de Câmara a decisão de manter as seis freguesias pré-existent⁸⁶. A pronúncia da Assembleia Municipal de Cascais⁸⁷, onde constavam os pareceres discordantes de quaisquer reformas aprovados pelas Assembleias de Freguesia, foi no sentido de reiterar este entendimento, pelo que, como resultava da Lei, entrou em ação a UTRAT para avaliar os limites e fazer a proposta⁸⁸ acima descrita.

Curioso, neste particular, é o facto de mais de um ano antes, o mesmo edil ter demonstrado, pública e notoriamente, apoio ao projeto de redução das freguesias, precisamente propondo a solução que, depois, a UTRAT haveria de apresentar. Não fica espaço para dúvidas: *"Cascais não quer ficar de fora do esforço nacional e por isso propõe também esta redução, uma intenção que já foi manifestada há muito mais tempo. Consideramos tratar-se de um projeto de organização de futuro"*⁸⁹. A par da concordância com este particular do memorando de entendimento da Troika, dizia ainda que *"Esta reorganização administrativa prevê que sejam delegadas mais competências às juntas de freguesia e, assim, uma maior aproximação dos munícipes"*⁹⁰. É assim que, depois de apresentada a proposta da UTRAT haveria de provocar um comunicado da Câmara, assinado pelo próprio presidente onde se conseguia fazer mais uma particularíssima pirueta: ao mesmo tempo que elogiava a reforma, criticava os seus pressupostos para o Concelho que, afinal, queria manter os limites das freguesias mesmo tendo em conta o que, há menos de um ano houvera sido dito, se não vejamos: *"Fiel ao espírito de cooperação com o Governo da República, e solidário com o esforço dos portugueses, Cascais não se excluiu deste processo. Apresentou a sua própria proposta de reforma administrativa, sublinhando a excepcionalidade*

⁸⁵ Dados do INE atualizados com os Censos de 2021. Em dez anos aumentou em cerca de oito mil a população recenseada.

⁸⁶ Reunião de 20 de setembro de 2012, tendo sido votada favoravelmente por unanimidade dos vereadores (7 PSD, 3 PS e 1 PCP)

⁸⁷ Os documentos referidos podem ser encontrados [aqui](#).

⁸⁸ Que pode ser lida [aqui](#).

⁸⁹ A notícia, publicada a 27 de setembro de 2011 pelo Diário de Notícias, pode ser lida, na íntegra, [aqui](#).

⁹⁰ *Idem*.

*deste concelho. (...) A Câmara Municipal de Cascais lamenta que uma reforma de que o país precisa fique irremediavelmente comprometida pela insensibilidade, impreparação e incompetência da UTRAT”*⁹¹. Ora, as regras utilizadas por esta Unidade foram as deliberadas por uma maioria parlamentar com a mesma cor política de Carlos Carreiras, pelo que apenas se entende este triangulamento de posições numa só pessoa por aquilo que se pode considerar o vislumbre duma vantagem política autárquica.

⁹¹ O Comunicado intitulado “Reforma Administrativa: Cascais resistirá à imposição da incompetência”, publicado a 9 de setembro de 2012 na página online do município, pode ser lido [aqui](#).

Parte III – Descentralização e transferência de competências no Governo e Assembleia da República

O Programa do XXI Governo Constitucional⁹², liderado pelo Primeiro-Ministro António Costa, para o mandato 2015-2019, era claro e não deixava margem para dúvidas na intenção política de considerar a Descentralização como *base para uma Reforma do Estado*. Era este mesmo o título do capítulo que o programa lhe dedicava. Aqui definia-se, ainda que genericamente e através de linhas orientadoras, que a descentralização passaria pelas seguintes entidades:

- a. **comunidades intermunicipais** enquanto instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal;
- b. **municípios**, na medida em que seria aumentada ou alargada a intervenção nas áreas da educação (ao nível do ensino básico e secundário), da saúde, (cuidados primários e continuados), da ação social, dos transportes, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuárias e marítimas;
- c. **freguesias**, em função da sua natureza;
- d. criação de **autarquias metropolitanas**, com a coordenação dos transportes, das águas e resíduos, da energia, da promoção económica e turística e na gestão de equipamentos e programas de incentivo ao desenvolvimento regional.

Chamamos particular atenção para o facto de não se especificar as competências a passar para as freguesias ou, melhor dizendo, deixar em aberto em função da sua natureza, concorrendo para o que vimos dizendo segundo o qual o quadro em que foi feito a RAL apenas poderia ser transplantado para freguesias que tivessem génese e natureza idêntica às de Lisboa, não podendo freguesias de carácter eminentemente rural e de população diminuta participar da mesma maneira num programa de descentralização.

De não menor importância, sobretudo se considerarmos o quadro parlamentar que sustentava o Governo, a chamada ‘geringonça’, é a existência específica dum parágrafo que abria a possibilidade para a correção de fusão de freguesias durante os anos da Troika. A verdade é que, apesar desta declaração de intenções motivada por uma cedência exigida em particular pelo PCP, nada foi feito, nem na legislatura de então nem na atual.

⁹² Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019. Em particular, ver a Parte III, Capítulo 9, página 87 e ss. Pode ser consultado [aqui](#).

Já o Programa de Governo do XXII Governo Constitucional⁹³, atualmente em exercício de funções⁹⁴, é menos ambicioso que o anterior, em parte por já ter sido aprovada Legislação na legislatura anterior, em parte porque estavam em curso os trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização e o Governo considerava importante esperar pelo debate público que se seguisse. Ainda assim, eram dadas pistas para as intenções de aprofundamento da reforma, com propostas específicas, de que ressaltamos:

1. A eleição democrática das direções executivas das CCDR⁹⁵;
2. Democratização das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (medida entretanto abandonada sob pressão de autarcas e do Presidente da República);
3. Aprovar até junho de 2021 as novas competências a descentralizar para as entidades intermunicipais, municípios e freguesias no ciclo autárquico 2021-2025;
4. Garantir sempre, pelo menos um meio-tempo para o exercício de funções executivas nas Juntas de Freguesia;
5. Aprovar os critérios de criação e agregação de autarquias locais, de modo a corrigir os erros da reforma territorial de 2013;

Sendo um conjunto de matérias que estão na ordem do dia da agenda política e legislativa é natural que existam pontos em permanente mudança. Para o que nos interessa, além desta brevíssima introdução geral motivada por ser nela explícita que este conjunto de reformas e simples alterações também são feitas por ser de importância central na Governação do Partido Socialista e fazem parte da sua génese de políticas desde os anos 80, em particular dos governos Mário Soares.

Faremos, assim, uma primeira abordagem relativa ao novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias e cuja votação final global é de 14 de maio deste ano e onde encontraremos o fundamento e a discussão que levou ao documento final e o que pode significar ele enquanto pistas para um entendimento das reformas das freguesias também nas suas competências. Depois iremos, para o que nos interessa, analisar a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e, por fim, acompanhar os trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização da Assembleia da República bem como o relatório final que dela resultou e a discussão pública que suscitou, sendo ainda um documento que, pretendendo deixar lastro para o futuro, necessitará de acompanhamento posterior ao das ambições deste modesto trabalho.

⁹³ Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023. Em particular ver a Parte I, Secção III, Capítulo 5, página 335 e seguintes que pode ser consultado [aqui](#).

⁹⁴ À data da submissão do presente trabalho e em razão do chumbo do Orçamento de Estado para 2021, o Sr. Presidente da República dissolveu a Assembleia da República e convocou eleições para dia 30 de janeiro do ano seguinte, 2022.

⁹⁵ Tratando-se duma eleição indireta, em que quatro dos cinco presidentes eleitos foram-no sem concorrência, o modelo foi atacado por beneficiar o Bloco Central e resultar dum acordo entre PS e PSD.

Capítulo 1 - O novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias

Como vimos, a reflexão e debate sobre a possibilidade de reposição de freguesias extintas ou unidas começou no dia em que a Lei Relvas foi aprovada⁹⁶. Num debate fortemente prejudicada pelo ambiente de supervisão internacional sobre as contas públicas, o PCP encabeçou a fatia de leão das reações negativas à lei e tem sido, até hoje, porta voz da exigência em fazer retroceder o processo de então. O Governo PS, numa primeira legislatura num quadro parlamentar de dependência, preparou o caminho que permitia a reversão, mas, porventura, com pouco empenho, o que ficou confirmado pela presente legislatura. Ainda agora, num momento em que a lei que monta o novo regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias acaba de ser aprovada, parece pouco provável que as eleições autárquicas de 2021 vejam já repostas algumas autarquias⁹⁷. Este protelamento pode conter a esperança de que para as eleições seguintes de 2025 o ensejo de voltar ao antigo mapa seja menor.

Assim, importa recuperar o histórico para entender o processo mais recente. Sob a Proposta de Lei 68/XIV/2, aprova-se em Reunião de Conselho de Ministros de 22 de dezembro de 2020, o diploma que permitiria a criação, modificação e extinção de freguesias, mas o preâmbulo é claro sobre a bondade e alcance da proposta: *“a presente lei aprova um regime geral e abstrato de criação de freguesias, que não visa aumentar ou diminuir o número de freguesias, mas antes atualizar os critérios para a sua criação e definir o respetivo procedimento, alcançando-se também a retificação expedita de pontuais incorreções da reforma territorial de 2013”*⁹⁸. Importa dar ênfase a certas expressões como as que vão a sublinhados nossos. Assim posto, a lei a avançar segue com um freio que a segura pelos dentes, se nos for permitida a imagem. A proposta incluía ainda a obrigatoriedade de existência de alguns serviços públicos bem como mínimos de população.

No final do mês de Janeiro é decidida a discussão conjunta com três Projetos de Lei sobre o mesmo assunto, do BE, PCP e PEV⁹⁹. Descem à Comissão de Administração Pública, Modernização Administrativa, Descentralização e Poder Local e são ouvidas um conjunto de entidades e personalidades para além de algumas propostas de alteração apresentadas pelos vários partidos.

⁹⁶ Assim batizada por ter tido o cunho do então Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Miguel Relvas. A Lei n.º 11-A/2013 tratando da Reorganização administrativa do território das freguesias foi responsável pela extinção de mais de um milhar de autarquias.

⁹⁷ Aliás, se atendermos à proposta de lei do governo sobre a qual incide o parágrafo seguinte, veremos expressa no artigo 15º alínea 1 que ficava impedida a possibilidade de criação de novas freguesias a menos de seis meses das eleições, concorrendo isto para o que dizemos.

⁹⁸ Proposta de Lei 68/XIV/2 que define o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias.

⁹⁹ Trata-se do Projeto de Lei 151/XIV/1 que Estabelece o Regime para a Reposição de Freguesias Extintas da autoria do PCP; Projeto de Lei 620/XIV/2 que Proceda à reposição de freguesias da autoria do PEV; e Projeto de Lei 640/XIV/2 que Estabelece o regime jurídico de criação, modificação e extinção de freguesias da autoria do BE.

Regressando ao hemiciclo, o governo deixa cair a sua proposta a favor dum texto de substituição que é aprovado por maioria dos partidos contando apenas com o voto contra do CDS-PP e as abstenções do PCP, PEV, BE e CH votando a favor os restantes partidos e a deputada não inscrita Joacine Katar Moreira. Importa, a este propósito dar nota sobre as propostas de alteração ao texto conjunto por estarem nelas contidas as divergências de fundo dos partidos que as apresentaram relativamente ao texto de substituição e referimo-nos apenas às propostas de alteração votadas e discutidas em plenário e não apenas em comissão, onde foram apresentadas outras propostas.

A primeira proposta de adição ao texto de substituição foi apresentada pelo BE, tendo sido chumbado¹⁰⁰. Pedia a inclusão dum novo artigo em que se pretendia aferir da vontade popular de criação, modificação ou extinção duma freguesia através da realização dum referendo local de natureza consultiva.

O PCP apresentou duas propostas de adição de novos artigos, tendo também sido ambos chumbados¹⁰¹. A primeira era relativa à reposição de freguesias extintas e pedia: reposição das freguesias extintas em 2013, excetuando aquelas que, à altura, tinham sido extintas com deliberação dos órgãos competentes, *i.e.*, Assembleia de Freguesia e Municipal; a possibilidade destas últimas também poderem ser repostas por deliberação dos mesmos órgãos em sessões públicas extraordinárias expressamente convocadas para os efeitos; e a reposição possibilitaria a transmissão de posições contratuais, de bens e de obrigações de modo a estar munida, a nova autarquia, de todas as condições para o exercício das suas competência¹⁰². A segunda proposta do PCP era relativa ao tema das eleições intercalares e pedia que as mesmas fossem realizadas nos sessenta dias seguintes à deliberação dos órgãos competentes relativamente à reposição de freguesias, assim pedindo que não se esperasse pelo quadriénio eleitoral subsequente, que foi uma das questões mais constantes durante o debate parlamentar e extra-parlamentar sobre este assunto.

Olhando para o texto final, importa ter presente que foram criados alguns constrangimentos à criação de novas freguesias, em particular alguns relativos a: prestação de serviços existentes no território (art.º 5) com a existência obrigatória de pelo menos um trabalhador a tempo inteiro e dum edifício para sede próprio¹⁰³; eficácia e eficiência da gestão pública (art.º 6) com a demonstração de viabilidade económica e financeira em relatório próprio e ter uma participação própria no Fundo de Financiamento de Freguesias de, pelo menos, 30% relativamente à freguesia que lhe dá origem;

¹⁰⁰ Tratar-se-ia do Art.º 11-A, novo relativamente à Lei Quadro.

¹⁰¹ Seriam, respetivamente, os Art.º 22-A e 24-A à mesma Lei Quadro.

¹⁰² Este último ponto resolveria de modo automático aquilo que o processo da RAL teve de prover *ad hoc*, seja as questões relativas a trabalhadores, seja as respeitantes a contratos ou bens patrimoniais e que significaram os três primeiros anos do primeiro mandato depois de iniciada a reforma.

¹⁰³ Além destes critérios obrigatórios, e ter pelo menos 4 dos seguintes: um equipamento desportivo, um cultural, um jardim ou espaço lúdico ou parque infantil, um serviço associativo sénior ou para portador de deficiência, uma coletividade.

população e território (art.º 7), não podendo ter menos de 750 eleitores em área urbana e 250 eleitores em área do interior¹⁰⁴ e ainda, no que diz respeito ao território, as novas freguesias não poderem ser 25% superiores à área do município e, no caso das freguesias urbanas, não poderem ser inferiores a 2% da área do município, não podendo existir território descontinuado; história e identidade cultural (art.º 8); e vontade política da população, expressa pelos órgãos representativos (art.º 9).

Ponto muito importante resultante do texto aprovado é aquele que tem que ver com a entrada em vigor do presente diploma, em particular de modo a saber se o mesmo poderia provocar resultados, no imediato, para o mandato autárquico 2021-2025. O art.º 15 é muito evidente a este propósito, recusando a possibilidade de criar uma nova freguesia nos seis meses anteriores a qualquer ato eleitoral. Aliás, se notarmos no Art.º 30 relativo à entrada em vigor do diploma acontece 180 dias, isto é, seis meses após a sua publicação. Ora, acontecendo em maio, o diploma nunca entraria em vigor antes de novembro, já depois do início do ciclo autárquico referido. Em boa verdade, este Art.º 30 resulta do excesso de zelo do legislador, porque mesmo que entrasse em vigor com a sua publicação, estaria verdade, pelo art.º 15 qualquer processo de criação, modificação ou extinção de qualquer freguesia.

O diploma estipula, depois, sobre questões relativas à instalação das novas freguesias o que, sendo importante, é pouco relevante para o nosso trabalho, a não ser para notar que alguns dos problemas levantados pela RAL ao longo da sua implementação foram previamente resolvidos no diploma, em particular o Art.º 16, em particular no que concerne à passagem dos bens materiais e humanos ou demais vínculos contratuais. Existe, também, curiosamente (ou como forma de obrigação institucional) a exigência de, depois de criada uma freguesia, a mesma não poder ser extinta nos três mandatos autárquicos subsequentes (Art.º 21)¹⁰⁵.

Muito importante é o facto de ter sido criada uma norma transitória específica para as freguesias extintas e agregadas em 2012 pela já mencionada Lei Relvas (Art.º 25). Nele, ficam igualmente sujeitas às regras constantes dos artigos 5º (prestação de serviços) e 7º (população e território, mas ficando excecionados na alínea 2 do artigo 6º que previa a necessidade de ter, pelo menos 30% do valor do Fundo de Financiamento de Freguesias daquela que lhe deu origem bem como da alínea 2 do artigo 7º relativo à percentagem de área relativa ao município. Prevê ainda que, se feito no prazo máximo de um ano após a entrada em vigor da lei, e sempre que observados os demais preceitos da lei, seriam bastantes maiorias simples das Assembleias de Freguesia e Municipais, o que não deixa de ser uma pequena cedência ao texto de substituição apresentado pelo BE, ainda que neste o pedido de maioria simples fosse para todos os casos. Fica ainda claro que a reposição é nos termos em que existiam previamente e

¹⁰⁴ O diploma inclui um anexo onde aparecem discriminadas estas freguesias.

¹⁰⁵ Claro que a boa fé com que o parlamento e o governo legislam ignoram a possibilidade de fazer tombar sucessivamente três executivos com necessidade de marcação de eleições intercalares, consumindo assim os três mandatos em bem menos dos doze anos normais que representaria três mandatos sem sobressaltos. Naturalmente que é apenas uma situação académica, mas para a qual o legislador não costuma olhar com desdém.

que, qualquer alteração que signifique uma nova ou diferente criação, alteração ou união de freguesia, fica sujeito às regras normais. Do ponto de vista político é nossa convicção que foi esta norma transitória uma aproximação muito importante às intenções do BE e do PCP, em particular deste último, pois permite, objetivamente, a reposição quase integral do mapa existente antes de 2013, e uma cedência coletiva muito significativa.

Durante o debate parlamentar que antecedeu a votação global do texto de substituição bem como as propostas de alteração referidas, foram feitas algumas considerações que consideramos pertinentes reproduzir no seu espírito¹⁰⁶. A deputada Paula Santos (PCP) considerou que o texto aprovado “fica *aquém das reivindicações das populações*” daí as duas propostas de alteração apresentadas. Sustenta que os problemas criados nos territórios com a extinção das freguesias há oito anos permanecem e que se devia e podia ter criado um regime que permitisse a reposição das freguesias a tempo das eleições autárquicas. No mesmo sentido foi a intervenção do deputado José Luís Ferreira do PEV. Já o deputado José Maria Cardoso (BE) insistiu na ideia de um referendo local como o ponto de honra do seu partido e contributo sem o qual o diploma a votação fica ferido. Pelo PS, Maria da Luz Rosinha salientou o carácter e o esforço coletivo para chegar ao consenso possível num problema que vai demorar ainda a resolver-se. À direita, as intervenções foram em sentido diferente. Pelo PSD, José Cancela de Moura acusou sobretudo o PCP de demagogia por pretender fazer dos quatro anos subsequentes à aprovação da lei um grande momento eleitoral autárquico com eleições sucessivas e de cada eleição uma comissão eleitoral e acusou também o BE de não respeitar, com os seus pedidos sistemáticos de referendo local, os órgãos e a legitimidade da democracia representativa. Mais dura e, no nosso entender demagógica, foi Cecília Meireles do CDS ao acenar com a possibilidade de criação de centenas de freguesias, o que não sendo mentira é, no entender da deputada, prejudicado por isso representar uma proliferação de cargos públicos, alinhando no discurso do agente político como danoso para o país, mesmo que o país a peça e exija, leitura repudiada pelo nosso espírito e entendimento.

Embora surja em primeiro lugar nesta parte do nosso trabalho, este capítulo deixa a nú aquilo que são as várias posições políticas dos partidos, expressas aliás, de maneira mais ou menos permanente desde a discussão da Lei Relvas em 2012. É também, a partir desta discussão que podemos tirar entendimento, como veremos nos próximos dois capítulos, daquilo que se espera nas questões relativas à descentralização para autarquias e da discussão resultante da Comissão Independente, sobretudo por esta ter sido, cronologicamente, o assunto discutido mais recentemente.

¹⁰⁶ Vide Diário da Assembleia da República de 14 de maio de 2021.

Capítulo 2 - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

Aprovada em plenário da Assembleia da República a 18 de Julho de 2018, a Lei 50/2018¹⁰⁷ estabelece a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, apresentando-se de acordo com os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Art.º 1). Importa, antes de tudo, referir que estamos no quadro duma descentralização feita por via de transferência de competências do Estado para as Autarquias e não de uma delegação de competências que é feita contratualmente por entre as partes, conforme os exemplos já referidos a propósito da RAL.

Nas origens desta Lei está o texto, aprovado pelo Governo em Julho de 2016 intitulado “Documento Orientador Descentralização - Aprofundar a Democracia Local”¹⁰⁸, onde são descritas as áreas em que se pretendia levar a cabo a descentralização de competências. Este documento apresentava um certo nível de detalhe que veio grandemente a ser adotado pela Lei-Quadro em análise. Referia, como diferença relevante, as Áreas Metropolitanas pedindo um reforço de competências bem como a sua eleição direta. Quanto ao mais, das Comunidades Intermunicipais às Freguesias (passando pela possibilidade da sua criação ou extinção), este texto é, em todos os aspetos, um esboço da Lei que já se preparava.

A Proposta de Lei inicial deu entrada, pela mão do Governo na Assembleia da República, no primeiro dia do mês de Março de 2017 tendo logo baixado à Comissão competente de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação que determinou um vasto conjunto de audições¹⁰⁹. O documento, pela sua importância política, mereceu uma discussão conjunta com uma miríade de outros contributos e que enumeramos:

PROJETO DE LEI N.º 383/XIII/2.ª (PSD)¹¹⁰ - Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social,

¹⁰⁷ Disponível [aqui](#).

¹⁰⁸ Disponível [aqui](#).

¹⁰⁹ Em particular as audições, promovidas pelo Presidente da Assembleia da República, às Assembleias Legislativas Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira bem como aos respetivos executivos. Talvez seja curioso notar que ao Artigo 9º do Diploma, relativo às ditas regiões autónomas, e que determinava que essa transferência seria feita através de diploma próprio dos respetivos órgãos legislativos, a Madeira nada teve a opor. Já os Açores sugeriram uma redação, que não veio a ser acolhida e onde preferiam uma integração imediata das competências, salvaguardando os meios necessários para o efeito. Mas foram também ouvidas outras entidades, da AHRESP à FENPROF, passando pela CNE, o IHRU, a ANAFRE ou a ANMP num conjunto de trinta e uma audições e pedidos de pronúncia, o que dá ideia do envolvimento global da sociedade na discussão.

¹¹⁰ Pode ser consultado [aqui](#).

gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar.

PROJETO DE LEI N.º 442/XIII/2.^a (PCP)¹¹¹ Lei - Quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

PROJETO DE LEI N.º 449/XIII/2.^a (CDS-PP)¹¹² - Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação, saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 628/XIII/2.^a (PSD)¹¹³ - Recomenda ao Governo que proceda à reorganização e Prestação de Serviços de Atendimento da Administração Pública.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 629/XIII/2.^a (PSD)¹¹⁴ - Recomenda ao Governo que dê continuidade ao processo de concretização da descentralização no âmbito da saúde, educação e cultura através da celebração de contratos interadministrativos.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 630/XIII/2.^a (PSD)¹¹⁵ - Recomenda ao Governo que proceda à criação de Centros de Serviços Partilhados e Valor Acrescentado ao nível das entidades intermunicipais.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 722/XIII/2.^a (BE)¹¹⁶ - Descentralização de competências para as Autarquias Locais.

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 725/XIII/2.^a (PAN)¹¹⁷ - Recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Tendo em consideração a natureza da proposta e a carência de uma maioria específica para a aprovação da lei, é natural que encontremos mais propostas de alteração do texto do Governo entregues pelo PSD, já que, politicamente, esta alteração resultou dum entendimento do chamado arco da governação e sem o qual muito provavelmente não teria havido reforma. Isto ficou, aliás, muito claro na primeira discussão em plenário onde os partidos políticos puderam expressar as suas posições sobre o assunto. Em julho de 2018 o documento é retirado pelo Governo em favor dum texto de substituição

¹¹¹ Pode ser consultado [aqui](#).

¹¹² Pode ser consultado [aqui](#).

¹¹³ Pode ser consultado [aqui](#).

¹¹⁴ Pode ser consultado [aqui](#).

¹¹⁵ Pode ser consultado [aqui](#).

¹¹⁶ Pode ser consultado [aqui](#).

¹¹⁷ Pode ser consultado [aqui](#).

que foi aprovado na generalidade com os votos contra do BE, PCP, PEV e PAN, abstenção do CDS-PP e votos favoráveis do PS e PSD.

A Lei em análise parte do princípio (e é construída, aliás, a partir dele) segundo o qual as autarquias locais são uma das estruturas base dos serviços públicos, e não apenas por uma questão de proximidade, embora este seja um argumento óbvio. Assim, a Lei 50/2018. de 16 de Agosto delega nos municípios, permitindo que os mesmo deleguem nas freguesias com recurso a contratos interadministrativos¹¹⁸ (artigo 29º) competências dos mais variados domínios, donde¹¹⁹: educação (artigo 11.º), ação social (artigo 12.º), saúde (artigo 13.º), proteção civil (artigo 14.º), cultura (artigo 15.º), património (artigo 16.º), habitação (artigo 17.º), áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária (artigo 18.º), praias marítimas, fluviais e lacustres (artigo 19.º), informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas (artigo 20.º), transportes e vias de comunicação (artigo 21.º), estruturas de atendimento ao cidadão (artigo 22.º), policiamento de proximidade (artigo 23.º), proteção e saúde animal (artigo 24.º), segurança dos alimentos (artigo 25.º), segurança contra incêndios (artigo 26.º), estacionamento público (artigo 27.º) e modalidades afins de jogos de fortuna e azar (artigo 28.º). A par disto, prevê ainda que possam ser delegadas nas Comunidades Intermunicipais competências em alguns domínios, como educação, ensino e formação profissional (artigo 31.º), ação social (artigo 32.º), saúde (artigo 33.º), proteção civil (artigo 34.º), justiça (artigo 35.º) e promoção turística (artigo 36.º), sem prejuízo de outras competências (artigo 37.º)¹²⁰.

Quanto às freguesias o artigo 38º elenca de maneira sucinta, porque curta, as novas competências recebidas diretamente quer pela parte da Administração direta do Estado (resumindo-se à instalação e gestão dos espaços cidadão), quer pela parte dos Municípios. Importante é notar o disposto no número 3, e segundo o qual “*As transferências de competências são diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução*”. A verdade é que, apesar desta diferenciação, a Lei não determina como é que esta dimensão das freguesias afecta a receção das competências se as mesmas são automáticas. A única consideração feita sobre o assunto aparece no número 5 mas apenas para referir que a passagem das competências depende de

¹¹⁸ Conforme exemplo da RAL, dizemos nós sem hesitação, uma vez que o modelo tendo sido pioneiro é também refletido na legislação subsequente como esta.

¹¹⁹ Não pretendemos ser exaustivos na enumeração das competências que dentro de cada uma das áreas elencadas possa passar para os municípios ou freguesias, daí referirmos o artigo em que tal disposição se encontra, a não ser nos casos em que isso nos possa parecer particularmente relevante.

¹²⁰ Tais como a participação na gestão de portos de âmbito regional (alínea a); designar vogais representantes nos conselhos de região hidrográfica (alínea b); gestão de projetos de financiamento comunitário (alínea c) e gestão de programas de captação de investimento (alínea d).

deliberação dos órgãos deliberativos competentes (Assembleias Municipais e de Freguesia)¹²¹. Aqui merece, em razão do nosso trabalho, que nos detenhamos um pouco nas competências em causa, já que nos parecem, em tudo, semelhantes àquelas que as freguesias de Lisboa receberam (diretamente ou através de contratos interadministrativos) aquando da RAL, se não vejamos: a) Gestão e manutenção de espaços verdes; b) Limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; c) Manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão; d) Gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; e) Realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico¹²²; f) Manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; g) Utilização e ocupação da via pública; h) Afixação de publicidade de natureza comercial; i) Autorizar a atividade de exploração de máquinas de diversão; j) Autorizar a colocação de recintos improvisados; k) Autorizar a realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição; l) Autorizar a realização de acampamentos ocasionais; m) Autorizar a realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas.

A transferência das competências é realizada por diplomas legais de âmbito setorial de acordo com cada uma das áreas a descentralizar, devendo incluir disposições transitórias que acautelem as necessidades de cada alteração. De acordo com o artigo 4º (em particular os números 2 e 3) do diploma, a passagem das competências seria efetuada de forma gradual a partir de 15 de setembro de 2018 até 1 de janeiro de 2021, data a partir da qual se considerariam transferidas. A verdade é que dúvidas por parte dos municípios, sobretudo relativos aos montantes financeiros habilitantes, e atrasos na publicação dos diplomas sectoriais levaram o Governo a optar pela obrigatoriedade de transferência a ter efeitos apenas no ano de 2022. Esta decisão deveu-se, sobretudo, a questões em torno das áreas da Saúde, Educação e Ação Social. Foram alguns os municípios que, durante o período de escolha de recepção das competências optaram pela recusa das mesmas. Mas talvez justificado pelo facto de a maior parte das Câmaras Municipais serem presididas pelo PS e pelo PSD faça com que um número significativo de autarquias tenha, ao longo do processo, aceite as novas incumbências.

¹²¹ O que, na nossa cabeça, poderá criar uma complexidade. Embora a competência seja de Lei, pode ficar dependente já não da aceitação, mas da deliberação das ditas assembleias?

¹²² Tudo indica que o problema decorrente da RAL se mantenha, já que a expressão ‘pequenas reparações’ continua por definir, sem o qual há uma linha que continuará a ser impossível de definir. O diploma sectorial que concretiza o quadro de transferência de competências na área da educação mantém a incerteza sobre o assunto, e talvez a adense até, referindo apenas no seu artigo 32º, número 3 e 4 que a competência é afinal dos municípios e que “a competência prevista no número anterior integra a conservação e manutenção dos espaços exteriores incluídos no perímetro dos estabelecimentos educativos destas tipologias.”

Até à presente data¹²³ foram publicados os seguintes diplomas: Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres; Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 2/2019, de 24 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo; Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para as entidades intermunicipais no domínio da promoção turística; Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 3/2019, de 25 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação; Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça; Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento; Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio do apoio aos bombeiros voluntários; Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão; Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação; Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização; Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público; Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos; Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação; Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro que desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura; e Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde.

Relativamente ao financiamento, é o artigo 5º que determina que o acréscimo dos recursos financeiros será feito no âmbito do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Para tal consideram-se quer o aumento da despesa como o aumento da receita que

¹²³ 16 de agosto de 2021.

decorra pelo exercício da competência. Para os anos de 2019 a 2021 ficou inscrito nos respetivos Orçamentos Gerais do Estado, os montantes do Fundo de Financiamento da Descentralização. Para Domingues (2019), perante *“o aprofundamento do processo de descentralização, esta era a oportunidade para se adotar mecanismos estáveis, não discricionários e não anuais, como vista à articulação do lado da despesa (função) com o lado da receita (financiamento). Contudo, o legislador parece ter optado, na esfera do financiamento, por acentuar, ainda mais, a dependência das autarquias locais face às transferências do Estado”*¹²⁴, o que não podemos deixar de secundar.

O artigo 7º determina a transferência de recursos patrimoniais de forma bastante clara. Dele resulta que os bens necessários à concretização das políticas descentralizadas passem a ser geridos (subentende-se detidos e geridos, já que o número 5 do mesmo artigo refere a inscrição na respectiva conservatória) pela entidade que que cumpra o desiderato que lhe é atribuído. Ao mesmo tempo passam todos os contratos que lhe estão ligados por mera comunicação à parte prestadora. De novo, pormenores sobre gestão, oneração e alienação destes bens, serão estipulados pelos diplomas sectoriais em função da natureza do bem, o que se entende uma vez que a passagem dum pavilhão desportivo não poderia obedecer aos mesmos critérios de transferência e uso, por exemplo, dum porto de águas fluviais.

Por fim, no que aos Recursos Humanos diz respeito, é o artigo 8º que estipula que a passagem dos mesmos será, mais uma vez, efetuada de acordo com os diplomas sectoriais, sem que isso coloque em causa a situação jurídico-funcional do trabalhador à data da sua passagem, incluindo o direito à mobilidade dentro da função pública. O número 4 do mesmo artigo fala de uma revisão do estatuto do pessoal dirigente das autarquias locais de acordo com as novas competências, o que até ao momento não aconteceu.

Em todos os pontos referidos nos parágrafos anteriores encontramos grande similitude entre a RAL e esta reforma, sobretudo no que diz respeito à passagem dos recursos patrimoniais e humanos. Apenas a questão financeira foi resolvida de maneira relativamente diferente, em particular porque a maior parte das transferências resultou de negociações diretas entre as freguesias da capital e o município. Ademais, as diferenças existentes resultam sobretudo da dimensão das alterações, agora de âmbito mais nacional e, subsequentemente, com alterações mais atinentes a mudanças legislativas e estruturais, tendo representado aquilo a que se sói chamar uma verdadeira reforma das competências a de norte a sul do país e de cima abaixo nas estruturas de administração central e local.

¹²⁴ Domingues, Ana Eunice, Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 5, Número 5, 2019, pp 45-82.

Capítulo 3 - A Comissão Independente para a Descentralização da Assembleia da República

Criada por Decreto da Assembleia da República¹²⁵, teve por objetivo ‘proceder a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado’¹²⁶, ao mesmo tempo que devia propor a desconcentração de serviços públicos em concordância com uma boa distribuição territorial. Nomeados pelo Parlamento, a Comissão foi constituída por João Cravinho coordenador; João Manuel Machado Ferrão; António Fontainhas Fernandes; Alberto João Jardim; Adriano Lopes Gomes Pimpão; Helena Pinto; e António Carmona Rodrigues.

Tendo ficado determinada a elaboração dum Relatório final¹²⁷, é sobre ele que nos vamos deter para apreciar as suas conclusões e reações. Importa dizer que foram auscultadas entidades públicas e considerados estudos, artigos e intervenções para a realização do documento e que, de acordo com a metodologia apresentada¹²⁸, o mesmo obedeceu também a modelos comparativos com outros países da União Europeia bem como da OCDE. Dividido em seis partes, seguimos a mesma ordem utilizada para descrição do trabalho

Modelo Territorial

A Comissão começa por reconhecer a necessidade de uma descentralização que reconheça as diferenças existentes dentro do território e que essa diferença não pode reduzir-se a tradicionais dicotomias como as de norte e sul ou interior e litoral. Assim, opta por uma leitura integrada que inclui disparidades regionais, sistemas urbanos e redes de infraestruturas, transportes e comunicações. Considera o relatório que apenas sendo esta a base e a referência é que se podem encontrar soluções quer para a descentralização e/ou desconcentração quer para encontrar o desenho certo das regiões administrativas competentes para receberem as competências¹²⁹.

Há uma conclusão que parece tirada por natureza própria: “Regiões administrativas ou entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) sem dimensão, massa crítica, capacidade instalada e instituições de qualidade tornar-se-ão demasiado vulneráveis a todo o tipo de

¹²⁵ Lei 58/2018 de 12 de agosto. Pode ser consultada [aqui](#).

¹²⁶ Artigo 1º *in fine*.

¹²⁷ Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Assembleia da República. Lisboa. 312 pp

¹²⁸ Vide pág. 10 do Relatório.

¹²⁹ Isto é particularmente relevante para o nosso trabalho uma vez que as Freguesias conforme saídas da RAL podem configurar uma das medidas certas para a assunção de certas competências dependendo do território físico e humano que integram.

choques, internos e externos”¹³⁰. E é por isso que o Relatório indica que o caminho a tomar não deverá passar por incentivar exclusivamente o crescimento das regiões mais ricas numa ótica de arrastamento para o restante território nem de incentivar o crescimento das regiões mais pobres num registo assistencialista.

Descentralização Administrativa

Nesta parte, a Comissão optou por fazer três divisões começando por abordar a lógica das Áreas Metropolitanas para depois analisar as Comunidades Intermunicipais e só depois as Regiões Administrativas. Nos três casos com conclusões e sugestões específicas pelo que seguiremos a abordagem.

Relativamente às **Áreas Metropolitanas**, o Relatório opta por fazer dois níveis de recomendações. Um primeiro independente de virem a ser criadas Regiões Administrativas e um outro no caso de tal vir a acontecer. No primeiro caso as recomendações parecem relativamente banais se considerarmos que as mesmas poderiam ser aplicadas a qualquer nível de administração do Estado, como a sugestão de introdução de mecanismos de boa gestão ou de prevenção de corrupção, para além, por exemplo, da ideia que as áreas metropolitanas devem ter diferenciadas umas das outras em função das suas realidades e naturezas. Refere também uma necessidade de reforço de competências próprias (sem especificar quais) acompanhadas do reforço dos meios humanos e financeiros próprios (um clássico). Verdadeiramente relevante é a consideração segundo a qual as Áreas Metropolitanas devem manter uma carácter inter e nunca supramunicipal, circunstância em que estaríamos a criar uma nova entidade autárquica, sendo isto tão ou mais importante se considerarmos a possibilidade de existência de Regiões Administrativas¹³¹. Se assim não fosse teríamos quatro níveis de decisão, o que de acordo com o Relatório e em comparação com demais países da OCDE, seria excessivo tendo em consideração a dimensão de Portugal.

De novo no que concerne às **Comunidade Intermunicipais** a Comissão divide as conclusões em função de poder ou não haver lugar às Regiões Administrativas. De novo as recomendações que são independentes da criação destas são de consideração genérica e de aparente bom senso, como manter as CIM na sua configuração legal ou a definição dum conjunto de competências base e um outro conjunto de competências em função da capacidade de cada Comunidade, para além duma inevitável correcção

¹³⁰ Pág. 14 op. cit.

¹³¹ Talvez, também, por causa disto, o Primeiro-Ministro António Costa, anunciou em dezembro de 2019 (depois de publicado o relatório e sob pressão de autarcas e do Sr. Presidente da República) que o Partido Socialista deixaria cair a proposta de eleição direta dos presidentes das Áreas Metropolitanas, ideia que tinha chegado a fazer parte do programa de governo. Podemos encontrar a notícia [aqui](#).

de fronteiras que neste momento existem de regiões NUT III que estão incluídas numa NUT II de âmbito geográfico diferente¹³².

No caso de serem criadas das Regiões Administrativas o relatório determina que se faça uma separação clara entre as competências destas e das CIM, sobretudo no que à gestão dos fundos estruturais diz respeito, mas também que não se aproveita para fazer revisões de fronteiras que possam ser úteis a entendimentos políticos de maioria.

Um dos dados e conclusões mais relevantes e propagadas deste relatório foi o facto do mesmo considerar importante a criação de **Regiões Administrativas**, conforme veremos agora¹³³. A CRP define as regiões administrativas do continente como autarquias locais¹³⁴. Esta classificação permite fazer a distinção das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, que são Regiões político-administrativas, embora o entendimento genérico da população, entende o relatório e com razão, possa estranhar esta inclusão das regiões administrativas como autarquias locais, certamente também fruto de o debate sobre este assunto não ter sido nunca claro face a opiniões muitas vezes perentórias e simples.

A Comissão começa por considerar que existe uma ligação positiva entre o nível de desenvolvimento dum país e o grau de descentralização, além de que esta tem vindo a ser a tendência declarada dos países pertencentes à União Europeia. Portugal é mesmo apresentado como o maior país da UE com apenas dois níveis de administração, o que é tanto mais relevante quando a sua população é superior a alguns dos Estados com três níveis. Um dos argumentos utilizados pelo relatório está relacionado com o sentimento de presença do Estado nas regiões mais desfavorecidas, já que o encerramento de serviços e enfraquecimento das entidades aí presentes têm elevados custos para a manutenção de empregos e fixação da população. Assim, é pedido um reforço do nível subnacional a que, considera o relatório, apenas a criação de Regiões Administrativas poderá resposta, nomeadamente em quatro objetivos centrais e que transcrevemos:

- Racionalização do processo de tomada de decisões organizativas;

¹³² Falamos das NUTS III Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo na NUTS II Região de Lisboa e Vale do Tejo para efeitos de desenvolvimento regional, ordenamento do território e ambiente e nas NUTS II do Centro (nos dois primeiros casos) e do Alentejo (Lezíria do Tejo), sem direito de voto, no que se refere a fundos estruturais.

¹³³ Procurando as notícias dos principais órgãos de comunicação social, fazemos notar o peso que foi dado a esta matéria, por exemplo no Público ([aqui](#)), no Expresso ([aqui](#)) ou no Diário de Notícias ([aqui](#)).

¹³⁴ Artigo 236.º - (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa)

1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.

3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.

- Aprofundamento da democracia e da governação democrática¹³⁵;
- Formulação de políticas públicas mais ajustadas à diversidade territorial existente;
- Melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Quando ponderados os argumentos a favor e contra a Regionalização, a Comissão decide a favor desta, considerando que *‘custos de um centralismo excessivo, setorializado, descoordenado e territorialmente cego; necessidade de superar défices que constituem obstáculos ao desenvolvimento das regiões; vantagens de um Estado mais próximo; vantagens de estratégias regionais mais previsíveis; e necessidade de consolidar uma escala de respostas públicas adequada a um contexto de mudanças tecnológicas acentuadas’* são mais relevantes que ser um *‘tema artificial criado pelas elites políticas e intelectuais sem aderência por parte das populações; fator de quebra da coesão nacional; obstáculo ao desenvolvimento nacional e regional e fator de agravamento das assimetrias inter-regionais e intrarregionais; e acréscimo de cargos políticos e aumento da corrupção’*¹³⁶. O relatório monta depois aquilo que considera ser a melhor maneira de implementar a regionalização, quer seja do ponto de vista temporal como burocrático e político. Do ponto de vista financeiro, por exemplo, a Comissão estima que ao fim de dois mandatos (oito anos), a despesa das regiões administrativas em percentagem do PIB se encontre na ordem dos 12%, isto é, a média dos países da União Europeia. Este valor dá-nos a medida daquilo que poderia vir a ser a dimensão das regiões administrativas, pelo que de seguida a Comissão se debruça sobre qual seria o sistema de governo dessas mesmas regiões.

Sistema de Governo das Regiões Administrativas

Neste capítulo começa por pedir-se uma nova Lei-Quadro das Regiões Administrativas¹³⁷, sugerindo desde logo alguns dos aspetos da sua arquitetura: que a Junta Regional tenha até sete elementos, incluindo o seu presidente; que a eleição da Junta Regional se realiza segundo o sistema de representação maioritária, por escrutínio secreto e por listas plurinominais, na primeira sessão da Assembleia Regional, sendo que o presidente da Junta Regional é o primeiro elemento da lista mais votada; que a Junta Regional toma posse perante a Assembleia Regional; que a Junta Regional tem de estar presente em todas as assembleias regionais para defender as suas iniciativas e responder a todas as questões dos deputados/as; que se consagram a moção de censura, o voto de confiança e a moção de censura construtiva; que em caso de aprovação de uma moção de censura ou rejeição do voto de

¹³⁵ Pessoalmente temos as maiores reservas relativamente a este ponto, por considerarmos que a democracia de tipo representativo tem as suas limitações à participação e que as ferramentas que têm sido usadas para uma ‘governação democrática’ acabam por ser utilizadas por interesses corporativos não organizados que podem dominar debates e políticas sem representarem socialmente grupos de interesse, ao contrário dos sindicatos ou associações patronais.

¹³⁶ Vide relatório *supra*. Pp. 18 e 19.

¹³⁷ Substituindo a anterior, Lei 56/91 de 13 de Agosto e que pode ser consultada [aqui](#).

confiança e, se no prazo de 30 ou 45 dias por maioria absoluta dos deputados a Assembleia Regional não eleger uma nova Junta Regional, esta se dissolve e têm de ser convocadas eleições. Defende-se a criação dum órgão consultivo e dispensa-se a figura de ‘representante do governo’¹³⁸.

Por considerar que é da natureza dum Estado unitário, a Comissão considera que a tutela das regiões administrativas seja do Governo, que assim teria a obrigação de verificar o cumprimento da legalidade, de destituição do órgão executivo, substituindo-o por uma comissão executiva por período limitado, ou em casos de maior gravidade dissolver mesmo os órgãos seja o executivo seja o deliberativo.

Relativamente ao sistema eleitoral a Comissão considera que o mais justo seria o de um círculo regional plurinominal, dividido em circunscrições uninominais, sem ou com deputados regionais eleitos indiretamente (através das Assembleias Municipais para garantir representatividade local) uma vez que este modelo garantiria melhor a aplicação dos princípios enunciados: proporcionalidade; representação territorial institucional; respeito pela vontade soberana dos eleitores; representatividade territorial direta e igualdade de género. Uma das questões que tomou dimensões mais públicas e que colocou o relatório no centro do debate foi a do referendo à regionalização, referendo esse que a Comissão considera importante seja realizado apesar de pedir a supressão da segunda pergunta prevista no artigo 256 da CRP por permitir um *‘flagrante enviesamento antidemocrático’*¹³⁹.

A este propósito julgamos, pela pertinência e acuidade política, dar nota do comunicado publicado pelo Partido Comunista Português a este propósito e cujas implicações e leituras políticas são de não somenos importância¹⁴⁰. E citamos: “*O que se impõe não é mais estudos sobre as vantagens ou a necessidade de regionalização, mas sim de lhe dar concretização como a Constituição estabelece. (...) Convém aliás recordar que o referendo obrigatório para a criação das regiões administrativas, e os seus termos, que a Comissão agora crítica, resultaram diretamente do acordo entre o PS e o PSD*

¹³⁸ Parece-nos, efetivamente, que à semelhança dos ‘representantes da República’ nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, estas figuras institucionais deixaram de fazer sentido pelo desenvolvimento das vias de comunicação e pela maneira rápida como a informação circula, podendo ter a aparência duma tutela paternalista tanto mais desnecessária quanto está desprovida de poderes.

¹³⁹ **Artigo 256.º (Instituição em concreto)**

1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.
2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.
3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º.

¹⁴⁰ A partilha da posição do PCP nada tem que ver com afinidades políticas do autor com o Partido, aliás inexistentes, mas com o facto deste partido ser o mais intenso a defender a regionalização em Portugal há já muitas décadas e de apresentar, aliás, uma posição muito sólida sobre o assunto cujas leituras importa ter presente, consideramos nós.

para a revisão constitucional de 1997. (...) o que o relatório da Comissão Independente para a Descentralização agora divulgado faz, para lá de abundantes considerações gerais e outras recomendações, é na prática introduzir novos elementos de bloqueio ao que diz defender. De facto, ao propor procedimentos em matéria de referendo que colidem com os atuais termos constitucionais (aleadamente para “facilitar” a vitória do “sim”) o que se procura é, uma vez mais, não só protelar a regionalização como dar novos pretextos para uma revisão constitucional.”¹⁴¹

Financiamento das Regiões Administrativas, Investimento e Coesão

Qualquer regime de financiamento de entidades pública, inicia o relatório de novo pela óbvia (*et pour cause*, tão necessária), necessidade de configuração no ‘quadro do equilíbrio global das contas públicas, da gestão da dívida pública e dos limites nas transferências’¹⁴², no âmbito da Lei do Orçamento do Estado aprovada na Assembleia da República para cada ano económico e fiscal’¹⁴³, tudo isto no quadro da Lei do Enquadramento Orçamental bem como dos preceitos constitucionais quanto às finanças públicas das autarquias locais¹⁴⁴. A Comissão propõe assim um modelo baseado em três pontos: baixa autonomia fiscal (não criação de impostos); neutralidade orçamental e fiscal (aquando das transferências orçamentais e na participação dos impostos gerais do Estado); e a consagração de incentivos à governação (garantia de meio próprios e bastantes para cumprir com prestação de serviços).

No que à estrutura de financiamento diz respeito o modelo proposto deverá ser, *mutatis mutandis*, o das demais autarquias locais. Consideram-se particularmente importantes as transferências condicionais pelo designado *Fundo Especial Regional* nos serviços públicos em que for mais relevante a equidade pessoal e territorial. Propõe-se também a criação de *Fundos de Coesão Territorial* como ferramenta de harmonização dentro das regiões e entre as regiões. Já não na estrutura de financiamento

¹⁴¹ Publicado a 1 de Agosto de 2019, o restante corpo do comunicado pode ser encontrado [aqui](#).

¹⁴² Por isto, o próprio relatório previrá, pouco depois, que se cumpram dois princípios de regulação: a existência de ‘normas travão’ em particular para o endividamento e a possibilidade de uma tutela do Estado que permita a inspeção e o acompanhamento financeiro. Se tivermos em conta que a Comissão já previa a possibilidade do Governo dissolver os órgãos executivos e, em alguns casos, deliberativos, percebe-se o alcance da proposta, quanto mais não seja assumindo as dores de quem acredita estar nas autarquias locais o problema da corrupção em Portugal.

¹⁴³ Vide relatório, op. cit. Pág. 24.

¹⁴⁴ Em especial CRP Artigo 238.º - (Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.
2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.
3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.
4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

mas ainda na ótica do investimento e coesão territorial, é proposta a criação dum programa público de investimento regional¹⁴⁵.

Considerando, legitimamente, que a montagem de uma estrutura de financiamento equilibrada e rigorosa é importante para que não fiquem dúvidas sobre a bondade das regiões administrativas, e até entendendo que isto pode ser um dos pontos sobre os quais mais dúvidas recairiam sobre os cidadãos em caso de referendo, a Comissão propõe algumas medidas avulsas de que destacamos as que nos parecem mais relevantes:

- A partir dum certo volume financeiro (não definido ainda) dos projetos públicos, os mesmo deverão ser acompanhados dum estudo relativo ao custo-benefício¹⁴⁶.
- Aplicar a lei obrigando parecer do CSOP (Conselho Superior de Obras Públicas) sempre que um projeto de âmbito nacional afete interesses regionais.
- Nas mesmas circunstâncias anteriores tornar necessária a participação dos órgãos deliberativos das regiões administrativas.
- Considerando que a Comissão considerou útil pensar que ao fim do primeiro mandato, a despesa pública das regiões seja de 8,5% do PIB, crê ser útil e importante transmitir competências na área da Proteção Social, Saúde e Educação.

Desconcentração e Deslocalização

Sobre este ponto o mais relevante é o facto de a Comissão propor, caso não se avance a breve trecho com a criação de regiões administrativas, que seja criado um programa geral de desconcentração e deslocalização a aprovar pela Assembleia da República depois de proposto pelo Governo. Isto seria feito através da criação dum grupo de trabalho, na dependência do Primeiro-Ministro, interministerial para a reforma da administração desconcentrada do Estado. A este propósito atente-se à mais recente polémica relativa à proposta do PSD em mudar o Tribunal Constitucional para Coimbra e entenda-se como a matéria pode ser, se não perspetivar uma visão de conjunto, mera arma de oportunidades políticas¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Designar-se-ia PIDAR (Programa de Investimento e Desenvolvimento da Administração Regional) e projetos de investimento público, com recurso a financiamento público, privado ou misto, desde que alinhado com os objetivos de desenvolvimento regionais.

¹⁴⁶ Algo idêntico a uma avaliação de políticas públicas, mas já não como estudo posterior, mas anterior. Ainda assim revelando uma predisposição que não julgamos de todo comum quanto à necessidade de medir as propostas por muito bondosas e benéficas que nos possam parecer.

¹⁴⁷ A questão é verdadeiramente complexa, pois destas propostas resulta a necessidade de concordância dos trabalhadores envolvidos (lembremo-nos do caso do Infarmed e da sua deslocalização para o Porto entretanto abortada) e uma compreensão de que uma mera deslocalização pode acarretar mais custo que benefício, pois nalguns casos a proximidade das instâncias nacionais é absolutamente necessária resultando em maior prejuízo a sua mudança.

Administrações Regionais Modernas e Eficientes

Considera-se que uma administração moderna e eficiente tem de passar pela digitalização dos serviços (onde a interoperabilidade dos serviços e resposta descentralizada), a transparência dos titulares (sugerindo-se a natural inspeção e sanção de comprovados atos ilícitos), dos serviços e da administração (mas também práticas de segurança e transparência nos dados) e a criação de mecanismos de inovação. O parecer da Comissão aqui, repete em tudo aquilo que vem sendo uma leitura e aplicação dos princípios de boa gestão e administração dos bens públicos. Mas sugere também, julgamos nós inovadoramente, a criação de sistemas de informação regionais de forma a garantir a produção fíável de dados e estatísticas capazes de comprovar e monitorizar o valor das políticas. Um ponto que nos parece de relevante é aquele dedicado à inovação. Aqui o relatório coloca a tónica no valor criado a partir das Instituições de Ensino Superior e de como estas podem ser fatores de desenvolvimento, sobretudo das regiões interiores, até como alicerces de promoção de ecossistemas regionais de inovação. É por isso que é recomendada a criação dum Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Sistemas Regionais de Inovação¹⁴⁸.

A par da sugestão de criação de um novo referendo à criação de regiões administrativas, uma das propostas que teve maior repercussão na opinião pública foi a que sugeria a criação dum **Banco de Desenvolvimento Regional**. Para a Comissão é fundamental que a regionalização crie as condições capazes de potenciar a valorização dos produtos e recursos endógenos, nomeadamente sendo capaz de atrair novas empresas que criem trabalho qualificado e não precário. Ora, pelo facto de a Comissão considerar que a Banca Comercial dos nossos dias estar mais virada para o lucro rápido, afastando lógicas de médio e longo prazo, considera-se necessária a criação duma ferramenta que a substitua. Essa ferramenta seria o Banco de Desenvolvimento Regional e que teria por missão financiar as empresas com projetos ligados às regiões e ao país. As características montadas para arquitetar esta instituição seriam as seguintes:

- Ser diretamente e totalmente detido pelo Estado.
- Não fazer parte da Administração Pública.
- Ser Banco de Missão nas áreas que recebem apoios do Fundo InvestEU¹⁴⁹.
- Apetrechar-se de bons recursos humanos¹⁵⁰.
- Ter um Capital Social na ordem dos três mil milhões de euros¹⁵¹.

¹⁴⁸ Vide pág. 29 do Relatório. A ideia do Programa é “*que integre duas componentes devidamente articuladas: uma componente nacional, visando garantir elevados padrões de qualidade dos polos regionais e a sua participação em projetos nacionais e internacionais; e uma componente regional, visando mobilizar as suas capacidades em prol de objetivos importantes das regiões que os acolhem*”.

¹⁴⁹ A saber em particular: “*I&D, inovação e digitalização, PME, infraestruturas sustentáveis, com destaque para o combate às alterações climáticas, descentralização da economia, investimento social e qualificação*”. Pág. 30 do Relatório.

¹⁵⁰ Como referência dá-se o exemplo do Scottish National Investment Bank bem como do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento.

¹⁵¹ O equivalente a 1,5% do PIB.

Ainda sobre este ponto, e citamos, “o *Banco de Desenvolvimento Regional* é uma instituição de tipo não existente no país, radicalmente diferente nas suas finalidades e no modo de financiamento por comparação com a banca tradicional. A missão do Banco é alavancar, simultaneamente, o nível tecnológico, a boa gestão e a competitividade das entidades apoiadas, contrastando com a banca comercial cuja missão é a maximização dos lucros, sob risco controlado por garantias reais. É um banco de “capital paciente”, podendo fazer operações a 10/15 anos de prazo, enquanto, habitualmente, a banca tradicional não ultrapassa metade desse período. O Banco deve ainda ser vocacionado para participar, se conveniente, minoritariamente, no capital social dos promotores dos projetos por si apoiados mediante condições pré-negociadas, incluindo condições de saída”¹⁵².

Parece-nos, em jeito de conclusão neste ponto, que a Comissão incorpora, neste Relatório, um conjunto de considerações importantes que, por um lado demonstram (ainda que levemente) que o papel pioneiro da Reforma Administrativa de Lisboa iniciou um caminho que continua a ser perseguido, nomeadamente nas áreas de descentralização para níveis mais próximos da administração, mas que também reflete algum do estudo e reflexões sobre a promoção de políticas públicas nomeadamente na sua avaliação mas também promoção, donde este Banco de Desenvolvimento será, porventura, o maior e mais claro sinal. Sobre as questões políticas as mesmas também já refletem algumas das teorias do desenvolvimento local e regional, mas dependem sobretudo de uma vontade coletiva dos partidos e, em caso de referendo, dos indivíduos.

Atente-se à reflexão de Lopes (2019)¹⁵³, em particular nos contributos que considera pertinentes e que consolidariam uma política regional dotada de melhores meios para cumprir com os seus fins, sugerindo: a criação dum Ministério do Planeamento e Desenvolvimento Regional¹⁵⁴, criado a par com um Conselho das Regiões¹⁵⁵. Já num quadro de eficiência das políticas, considera Raúl Lopes que o nível supramunicipal é o mais adequado à promoção destas políticas e que uma valorização das NUTS III seria benéfico ao desenvolvimento regional, sobretudo se, ao mesmo tempo, forem valorizadas as CIM bem como as Áreas Metropolitanas.

¹⁵² Vide Relatório Pp. 30 e 31.

¹⁵³ Lopes, Raúl, 2019. *Uma visão voluntarista da organização e funcionamento do Estado: contributo para a reflexão da Comissão Independente para a Descentralização*. Notas suscitadas pela audiência da CID às Universidades, onde representou o ISCTE-IUL, com o propósito de contribuir para a reflexão em torno da missão que lhe foi conferida pela Lei nº58/2018.

¹⁵⁴ Que ficaria responsável pela gestão dos fundos comunitários e pelos contornos do que seria uma estratégia nacional de desenvolvimento regional.

¹⁵⁵ Como forma de reunir os diversos interesses regionais e articulá-los com uma estratégia nacional. Este Conselho deveria articular, paralelamente, com o CES, Conselho Económico e Social.

Conclusão

O estudo da Reforma Administrativa de Lisboa foi o ponto de partida para a resposta à pergunta se este seria um modelo a replicar. Cinco anos volvidos sobre a RAL, era Seixas (2018) quem concluía: *“Tendo o amplo movimento de transição de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão, o que agora se impõe de construção e de posicionamento encontra-se nas grandes estruturas transversais de qualificação da ação e na administração pública urbana, face ao desejado novo paradigma. Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia com integração e com o fomento de um futuro de governação moderna.”*¹⁵⁶ Foi precisamente esta a conclusão a que chegamos quando terminamos a primeira parte do nosso trabalho, dedicado em exclusivo à RAL e em que os dados utilizados nos permitiram concluir pelo sucesso da sua implementação não apenas no plano político mas também técnico, a par duma larga aceitação e compreensão da dimensão da reforma por parte da população. Políticas pensadas, discutidas, estudadas e só depois implementadas, foi esta a receita de base que antecedeu e preparou a mudança na capital. Alguns dos dados mais relevantes que costumam indicar o valor de uma política implementada é a maneira como ela é debatida ou não pela opinião pública. Aconteceu que, em Lisboa, tanto nas fronteiras como nas competências, a RAL está implementada e apreendida e aqueles que a ignoram ignoravam, por certo, as competências e fronteiras anterior à Lei 56/2012.

Foi assim que, perpassando pela reforma que, resultado do memorando de entendimento com a Troika, foi realizada no restante país, e escolhendo três municípios da Área Urbana de Lisboa, percebemos não apenas a singularidade da alteração aqui implementada, o que significa uma mudança a vários ritmos no território nacional, de que as mais recentes alterações legislativas são disso mote mas também de como o pioneirismo da RAL foi necessário para o trabalho que se lhe seguiu. Os agentes políticos que lhe estiveram na base, não curiosamente, foram os mesmos que, uma vez alterada a circunstância do seu poder, fizeram transitar políticas do plano autárquico para o plano nacional. Assim demonstrando, também, a importância central dos agentes políticos na condução das políticas públicas. A descentralização de competências nas autarquias locais não foi, pois, toda feita a uma só velocidade e tampouco o será no futuro, se entendermos a natureza distintas das freguesias urbanas, rurais ou mistas, mas se há coisa que também percebemos e pudemos concluir ao longo das últimas páginas, foi precisamente notar que já não se tratava de saber se a descentralização iria avançar, mas quando e em que moldes. Inevitavelmente, sobretudo pela maneira imperativa, mesmo que circunstanciada por negociações que visavam apenas atenuar a imposição imediata da lei, as freguesias, municípios e comunidades intermunicipais, viram e estão a ver ainda, as suas obrigações e atribuições reforçadas,

¹⁵⁶ Seixas, João. (2018). A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspetivas, pág. 25 *in fine*.

tendo ficado claro que a questão da compensação financeira para o cumprimento das obrigações foi mesmo a grande questão cuja origem era política, mas que extravasava os seus limites.

É por isso que os avanços legislativos dos últimos anos e cujas repercussões ainda estão por apurar, o que apenas será possível, à semelhança da RAL, daqui a algum tempo, foram tão importantes e indicam o caminho que referimos sistematicamente sobre a alteração sucedida em Lisboa em 2013. É que, como referia a Proposta de Lei n.º 62/XIII, que esteve na sua origem da Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, tratava-se de reforçar e aprofundar “[...] a autonomia local, apostando no incremento da legitimação das autarquias locais e abrindo portas à desejada transferência de competências da administração direta e indireta do Estado para órgãos mais próximos das pessoas, dando, assim, concretização aos princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública, plasmados no n.º 1 do artigo 6.º da Constituição”. No nosso entender, a expressão ‘legitimação das autarquias locais’ é a pedra de toque de toda e qualquer alteração que se implemente ao nível da descentralização do estado central para as autarquias sejam elas de que nível forem. Legitimar um poder que vai crescendo, historicamente, face ao Estado, mesmo quando o Estado se diminui nas suas incumbências e na maneira como intervém sobre a economia e o território. Legitimar porque apropria-se do sentimento de pertença e promove a participação, sem a qual o elemento democrático de que depende a atual organização política e societária ruiria, sobretudo se entendermos que os cidadãos se reconhecem mais precisamente nos órgãos com maiores níveis de proximidade.

Foi precisamente na terceira parte do nosso trabalho que nos inteiramos de como o tema da descentralização foi central, passe-se o aparente pleonasma, na agenda política dos últimos anos. Não apenas se criou um regime que permitia a criação, modificação e extinção de freguesias como se legislou para as comunidades intermunicipais e demais autarquias locais e abriu espaço para que o país continuasse a discutir uma das suas mais amadas e odiadas questões política: a regionalização. Não é, pois, por acaso, que a Regionalização se apresenta como uma das questões mais debatidas nas últimas décadas em Portugal, e de que o referendo (momento máximo da sua exposição) foi primeiro resultado e depois causa, já que inscreveu de forma definitiva e perene a questão no quadro de assuntos sobre os quais a maior parte das pessoas e partidos têm, prioristicamente, posições. As conclusões da Comissão Permanente não o ignoram e por isso sugerem um novo referendo para algo que, afinal, a Constituição parece obrigar. Seja como for, somos a concordar que uma verdadeira reforma das autarquias (isto é, uma verdadeira política descentralizadora), pouco precisa de uma regionalização assim chamada. Em abono da verdade, o que temos observado ao longo dos últimos anos é precisamente isto: uma regionalização sem referendo, uma descentralização referendada apenas nos programas de governo com que os partidos se candidatam a governar o país. A este propósito, estejamos atentos para aquele que será o posicionamento dos partidos (não na discussão pública e nos debates que certamente ignorará esta

matéria por não ser atrativa do ponto de vista eleitoralista) para as já calendarizadas próximas eleições de 30 de janeiro.

Volvidos oito anos sobre a implementação efetiva da RAL no território e tendo em conta o caminho percorrido que, conforme vimos, contempla uma significativa produção legislativa e discussão política, podemos considerar que, pelo menos, se a RAL não foi replicada de norte a sul em territórios que se assemelhassem àqueles que constituem o tecido económico, social e demográfico da capital, serviu certamente de exemplo e ponto de partida.

Fontes

Documentos Oficiais:

Baptista, L.V.; Pereira, P.; Urbano, C.; Jorge, M.R.; Fernandes, J.; Neves, B. (2017) Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa: Qualidade de Vida e Governação Urbana Relatório Final, CICS.NOVA / Câmara Municipal de Lisboa. Disponível [aqui](#).

Câmara Municipal de Lisboa (2011) – Gabinete de Estudos Olisiponenses, Nova Proposta Administrativa para Lisboa, março de 2011. Disponível [aqui](#).

Câmara Municipal de Lisboa (2011), Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa - Relatório da discussão pública, abril de 2011. Disponível [aqui](#).

CNE – Comissão Nacional de Eleições, Mapas Oficiais das Eleições Autárquicas de 2009 e 2013, disponíveis [aqui](#).

Comissão Independente para a Descentralização, Cravinho J., Ferrão J., Pimpão A., João Jardim A., Moura P.H., Carmona-Rodrigues A., Fontainhas-Fernandes A., (2019) Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado. Assembleia da República. Lisboa. 312 pp. Disponível [aqui](#).

Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CCRE-CEMR) (2013), Decentralisation at a crossroads – Territorial reforms in Europe in times of crisis. Disponível [aqui](#).

Direção-Geral do Território (2013), Carta Administrativa Oficial de Portugal. Disponível [aqui](#).

Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (2011), Documento Verde da Reforma da Administração Local. Disponível em: <http://goo.gl/U3tfn4>. UTRAT – Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (2011), Pareceres e propostas concretas de reorganização administrativa das freguesias situadas no território de Portugal continental. Disponível [aqui](#).

Mateus, Augusto e Seixas, João (Coord.) (2010) Qualidade de Vida e Governo da Cidade. Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade. Relatório Final, Câmara Municipal de Lisboa. Disponível [aqui](#).

Relatórios Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, (GAMRAL).

Programas eleitorais e de governo:

Programa eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas de 2005. Disponível [aqui](#)

Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009). Disponível [aqui](#)

Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011). Disponível [aqui](#)

Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019. Disponível [aqui](#)

Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023. Disponível [aqui](#)

Legislação e trabalhos legislativos

Constituição da República Portuguesa, disponível [aqui](#).

Lei n.º 11-A/2013 que trata da Reorganização administrativa do território das freguesias. Disponível [aqui](#).

Lei 58/2018 de 12 de agosto que Cria a Comissão Independente para a Descentralização. Disponível [aqui](#).

Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Disponível [aqui](#).

Decreto-Lei n.º 42.142, de 7 de fevereiro de 1959 que altera a área das freguesias do concelho de Lisboa e dos bairros administrativos da mesma cidade. Disponível [aqui](#).

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro que trata da Reorganização administrativa de Lisboa. Disponível [aqui](#).

Bibliografia

Alexandrino, José Melo (2010), “A determinação das atribuições das autarquias locais”, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 459-486 [Alexandrino, J. M. (2010)];

Alexandrino, José Melo (2012), “A administração local autónoma: situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika”, Direito Regional e Local, 18.

Alexandrino, José Melo (2016), “Os Processos de Reforma do Poder Local em Portugal: Desenvolvimentos Recentes”, in II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, Lisboa/Praia, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 49-63 [Alexandrino, J. M. (2016)];

Costa, F. G. da (2018). A reorganização administrativa territorial das freguesias em Sintra: 2013-2017 [Dissertação de mestrado, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do ISCTE. Disponível [aqui](#).

Domingues, Ana Eunice, Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 5, Número 5, 2019, pp 45-82.

Ferreira, Eduardo Paz (1997), “Problemas da descentralização financeira”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. XXXVIII, 1, Coimbra, Coimbra Editora, 121-130 [Ferreira, E. P. (1997)];

Fonseca, Isabel Celeste M. (2013), “Transferência (contratualizada) de atribuições e competências a favor das freguesias: possibilidades de ganhos e perdas?”, in Direito Regional e Local, 21, Braga, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, 11-19 [Fonseca, I. C. M. (2013)];

Gonçalves, Pedro Costa (2016), “O modelo de descentralização territorial português”, in II Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono, Lisboa/Praia, AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 25-32 [Gonçalves, P. C. (2016)];

Lopes, Raúl, 2019. Uma visão voluntarista da organização e funcionamento do Estado: contributo para a reflexão da Comissão Independente para a Descentralização. Notas suscitadas pela audiência da CID às Universidades, onde representou o ISCTE-IUL, com o propósito de contribuir para a reflexão em torno da missão que lhe foi conferida pela Lei nº58/2018

Monteiro, Nuno Gonçalo (1996), “A sociedade local e os seus protagonistas”, História dos Municípios e do Poder Local, Círculo de Leitores: 29-77.

Oliveira, António Cândido de (2011), “Debate sobre a reforma da administração local em Portugal”, Direito Regional e Local, 16, outubro/dezembro.

Oliveira, António Cândido de (2011), “É necessária uma reforma territorial das freguesias?”, *Direito Regional e Local*, 13, janeiro/março.

Seixas, João (2013), *A Cidade na Encruzilhada – Repensar a cidade e a sua política*, Edições Afrontamento.

Seixas, João (2019), “A reforma político-administrativa de Lisboa: substância, evolução e reflexão sobre processos de descentralização em Portugal”, IV Conferências P3DT, Descentralização & Desenvolvimento. Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

Seixas, João. (2018). *A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspectivas*.

Seixas, João. (2018). *A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspectivas*.

Anexos

Anexo A

Valores financeiros propostos para cada uma das 24 novas Freguesias

	FFF	Protocolos	Proposta	Proposta
Juntas de Freguesia	2011	2011	Novas Competências com Reforma	Reforma Administrativa
Santa Maria dos Olivais	908.076,00 €	1.872.166,83 €	1.876.832,28 €	4.657.075,11 €
Benfica	711.007,00 €	786.905,64 €	2.524.980,67 €	4.022.893,31 €
Marvila	628.101,00 €	893.840,84 €	2.918.274,96 €	4.440.216,80 €
Lumiar	581.242,00 €	736.731,17 €	1.989.633,98 €	3.307.607,15 €
Campo Grande + São João de Brito + Alvalade	618.623,00 €	813.445,79 €	2.342.869,40 €	3.774.938,19 €
São Domingos de Benfica	484.481,00 €	617.938,24 €	1.655.585,50 €	2.758.004,74 €
Anjos + São Jorge Arroios + Pena	509.650,00 €	521.731,02 €	2.145.478,71 €	3.176.859,74 €
São João + Penha de França	443.178,00 €	435.930,30 €	1.137.161,60 €	2.016.269,90 €
Santo Condestável + Santa Isabel	371.084,00 €	429.306,51 €	1.205.514,62 €	2.005.905,13 €
Lapa + Santos + Prazeres	419.234,00 €	666.871,87 €	1.397.799,56 €	2.483.905,43 €
São Sebastião da Pedreira + N. Sra. Fátima	377.268,00 €	571.966,62 €	2.982.027,00 €	3.931.261,62 €
Alto do Pina + São João de Deus	339.515,00 €	542.858,35 €	2.255.415,13 €	3.137.788,48 €
Charneca + Ameixoeira	380.329,00 €	584.965,95 €	1.336.217,19 €	2.301.512,13 €
Carnide	342.880,00 €	648.906,14 €	1.208.992,93 €	2.200.779,06 €
Ajuda	314.365,00 €	417.996,63 €	696.711,02 €	1.429.072,65 €
São Francisco Xavier + S. Maria de Belém	459.840,00 €	799.305,19 €	1.192.997,19 €	2.452.142,38 €
São Vicente de Fora + Graça + Santa Engrácia	336.758,00 €	625.124,32 €	1.463.249,46 €	2.425.131,78 €
Campolide	287.725,00 €	342.771,84 €	954.266,63 €	1.584.763,47 €
Mercês + Sta. Catarina + Encarnação + S. Paulo	369.475,00 €	538.919,42 €	2.019.347,19 €	2.927.741,61 €
Alcântara	368.166,00 €	568.343,08 €	883.106,45 €	1.819.615,53 €
Beato	220.263,00 €	384.697,23 €	615.053,36 €	1.220.013,58 €

Mártires + Sacramento + S. Nicolau + Madalena + Sta. Justa + Sé + Santiago + S. Cristóvão/ S. Lourenço + Castelo + Socorro + S. Miguel + Sto. Estevão	751.525,00 €	1.073.597,05 €	€ 3.105.783,47	4.930.905,53 €
São Mamede + S. José + Coração de Jesus	313.115,00 €	309.699,59 €	€ 1.821.658,44	2.444.473,03 €
Parque das Nações	185.689,00 €	1.194.089,67 €	€ 1.202.370,11	2.582.148,78 €
TOTAL	10.721.589,00 €	13.033.941,28 €	40.931.326,85 €	68.031.025,13 €

Fonte: Proposta 451/2011 CML

Anexo B

Número de Recursos Humanos que transitaram por Junta de Freguesia, na primeira fase (Total, Funcionários do Quadro, Prestadores de Serviços)

Junta de Freguesia	Quadro CML	CPS	Nº estimado de trabalhadores (Quadro + CPS)	Taxa de satisfação (Quadro + CPS) (%)
Ajuda	27	3	31	96,43
Alcântara	34	3	38	97,14
Alvalade	53	4	62	91,38
Areeiro	29	2	33	93,55
Arroios	47	2	55	88,68
Avenidas Novas	70	13	88	93,33
Beato	21	4	28	87,5
Belém	51	20	75	92,73
Benfica	63	16	89	86,3
Campo de Ourique	32	4	37	96,97
Campolide	29	0	28	103,57
Carnide	42	2	43	102,44
Estrela	35	0	39	89,74
Lumiar	54	10	65	98,18
Marvila	50	6	57	98,04
Misericórdia	43	2	44	102,38
Olivaís	78	8	85	101,3
Parque das Nações	20	16	37	95,24
Penha de França	34	4	40	94,44
Santa Clara	35	18	58	87,5
Santa Maria Maior	66	0	64	103,13
Santo António	41	1	45	93,18
São Domingos de Benfica	44	0	50	88
São Vicente	30	11	44	90,91
Total Global	1028	149	1235	95%

Fonte: CML

Anexo C

Distribuição dos equipamentos transferidos por tipo de utilização

Freguesia	Postos de limpeza	Equipamentos			Parques infantis	Balneários, lavadouros e sanitários	Chafarizes, fontanários e outros elementos de água	Mercados e feiras
		Escolares	Desportivos	Culturais				
Ajuda	1	4	4		4	2	12	1
Alcântara	1	2	4		4	2	9	2
Alvalade	2	6	4		11		8	2
Areeiro	2	2	2		7		10	1
Arroios	2	3	3	1	3	7	7	3
Avenidas Novas	1	3	3		6	2	9	3
Beato	0	3	1		6	5	5	1
Belém	1	4	2		11	3	9	0
Benfica	2	7	6		18	3	8	3
Campo de Ourique	1	4	2		2	1	6	0
Campolide	2	1	1		2	1	9	0
Carnide	2	5	8	1	8	1	4	2
Estrela	2	2	0	1	2	6	10	0
Lumiar	1	9	4	2	20	2	15	1
Marvila	2	8	13		13	3	8	1
Misericórdia	1	2	1		3	5	9	4
Olivais	2	7	10	1	15		6	4
Parque das Nações	0	3	0	1	2			0
Penha de França	1	4	0		5	2	7	2
Santa Clara	1	6	9		7	1	5	1
Santa Maria Maior	2	4	1	1	3	14	20	5
Santo António	2	2	1		2	1	7	2
São Domingos de Benfica	1	3	5	1	13		1	2
São Vicente	1	4	2		3	7	11	2
Total	33	98	86	9	170	68	195	42

Fonte: CML

Anexo D

Contratos transitados da CML para as Juntas de Freguesia durante o ano de 2014

Serviços de fornecimento de água: 879 foram objeto de mudança de titularidade por parte de 23 JF
Serviços de fornecimento de gás natural, com consumos anuais > 10.000m ³ : 13
Serviços de fornecimento de gás natural, com consumos anuais <10.000m ³ : 62 foram objeto de mudança de titularidade por parte de 23 JF.
Serviços de fornecimento de energia elétrica: 269 mudanças de titularidade;
Serviços de comunicações de voz fixa e dados: 44 cedências e 62 cancelamentos;
Serviços de comunicações móveis de voz e dados: 70 cedências e 11 cancelamentos;
Cedência de equipamentos de impressão e reprodução: 110 equipamentos cedidos;
Serviços de Limpeza: 32 cessões de posição contratual;
Serviços de vigilância e segurança: 36 cessões de posição contratual;
Serviços de colocação, substituição e manutenção de unidades sanitárias: 66 contentores asséticos e 14 fraldários;
Serviços de manutenção e conservação de mobiliário urbano, equipamento lúdico, arte urbana e sinalética: 1 cessão de posição contratual;
Serviços de limpeza urbana, recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos: 1 cessão de posição contratual;
Serviços de aluguer operacional de veículos automóveis ligeiros do tipo furgão de 9 lugares pelo período de 48 meses: 3 cessões de posição contratual.

Fonte: 2º Relatório do GAMRAL