

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/331935605>

A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspectivas

Article · July 2018

CITATIONS

0

READS

97

1 author:



João Seixas

Universidade NOVA de Lisboa

54 PUBLICATIONS 256 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Urban Governance in the South of Europe [View project](#)



EFECTO BARRIO. El impacto social de la segregación residencial en las ciudades ibéricas [View project](#)

A reforma político-administrativa da cidade de Lisboa: razões, processo e perspectivas

1. As razões: a política de proximidade na cidade contemporânea

Por todo o mundo, as cidades e os territórios urbanos encontram-se numa histórica situação de encruzilhada. As mudanças e reestruturações em curso têm múltiplas origens mas, sobretudo, amplas consequências. Das novas funcionalidades da vida urbana, do trabalho, da mobilidade e do consumo, aos novos contextos informacionais e mediáticos, passando pela crise do estado providência e da própria capacidade de exercício político e de aplicação de políticas públicas.

Lisboa não é excepção a este momento de encruzilhada. Havendo, nestes âmbitos, razões mais próprias da evolução da capital portuguesa, que elevaram a acuidade deste debate. Por um lado, o novo tipo de desafios com que a maior cidade portuguesa se tem confrontado, nas suas variadas escalas e esferas, exige respostas sociais e económicas a que as estruturas clássicas de administração têm mostrado dificuldades em acorrer de forma integrada. Estes desafios incluem uma elevada fragmentação socio-espacial de escala metropolitana, quase sem paralelo na recente história urbana Europeia; o relançamento das dinâmicas de regeneração urbana, atraindo, apesar da crise económica e financeira, crescente interesse do investimento público e privado; a necessidade de novas práticas sociopolíticas de inclusão, de coesão, de mobilidade social, de sustentabilidade ambiental urbana; a reconstrução de estruturas e de instrumentos mais activos de regulação, de gestão territorial, de participação local. Não obstante o facto de a capital portuguesa reforçar o seu papel de grande dínamo social, cultural e económico do país, são ainda evidentes as dificuldades com que a cidade tem enfrentado muitos dos seus desafios. Por seu lado, a crise económica e política Europeia, notavelmente sentida nos países mais meridionais da União Europeia, deixou ainda mais evidentes os desajustamentos técnicos e sociopolíticos existentes, reforçando ainda mais a necessidade de qualificar as estruturas de governação urbana.

Por sua vez, tem-se consolidado uma consciência social e exigência cívica na sociedade lisboeta, mudança integrada nas transformações de âmbito cultural no mundo mediterrâneo, revelando que o tradicional fosso norte-sul se tem reduzido em termos de capacitação cívica e política ¹. Algumas pesquisas nestas áreas mostram – não obstante alguma erosão de instituições associativas tradicionais tais como as associações empresariais ou sindicais – que o capital sociocultural da sociedade de Lisboa é cada vez mais nítido, muito nomeadamente em determinados níveis etários, educacionais e espaciais ².

Estas transformações, a várias escalas e a ritmos intensos, tornam premente a necessidade de reinterpretação dos processos e das estruturas de governação urbana ³. A proximidade tornou-se, efectivamente, um conceito chave na governação das cidades.

Múltiplas razões foram consolidando o entendimento, crescentemente consensual, de que a anterior estrutura de administração mais local na cidade se afigurava ultrapassada. Esta perspectiva – vindo a ser formada desde os anos 1970 e tendo mesmo sido incluída nas propostas do Plano Estratégico de Lisboa de 1992 – foi sendo reforçada. Por um lado, pelo reconhecimento de que uma parte significativa da qualidade e da atenção na entrega do serviço público municipal se encontrava cada vez mais ligada a uma boa proximidade de actuação e de gestão (em múltiplas áreas, desde a assistência urbanística mais operacional ao tratamento e manutenção dos espaços públicos, passando pela gestão e fomento de actividades de inclusão social e cívica). Por outro lado, porque se verificava que os caminhos desenvolvidos por várias outras cidades de natureza ou grandeza similar incluíam estruturas administrativas locais maiores, mais fortes e com mais amplas doses de competências e de autonomia do que as juntas de freguesia de Lisboa.

¹ L. LEONTIDOU, "Urban Social Movements in 'Weak' Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe Urban Studies", 47(6), 2010, pp. 1179-1203; J. SEIXAS e A. ALBET (eds.), *Urban Governance in Southern Europe*, Ashgate, Farnham, 2012.

² M. V. CABRAL, F. C. SILVA e T. SARAIVA (eds.), *Cidade & Cidadania – Governança Urbana e Participação Cidadã*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2008; J. SEIXAS, "Dinâmicas de governanza urbana y estructuras del capital socio-cultural en Lisboa", in *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 46, 2008, pp. 121-142.

³ A. BAGNASCO e P. LE GALÉS (eds.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; B. JOUVE e P. BOOTH, *Démocraties métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy, Presses de L'Université du Québec, 2004.

As juntas de freguesia ⁴ e o seu papel no âmbito global da governação da cidade encontravam-se, assim, no epicentro destes questionamentos. Estas constituem, em Portugal, o nível de poder local e de administração pública mais próximo dos cidadãos, estando como tal numa posição privilegiada para identificar problemas e criar dinâmicas de desenvolvimento dos respectivos territórios e com os respectivos actores locais.

A estrutura de governação do Município de Lisboa tem como pilar central o órgão executivo municipal, que compreende o presidente e 16 vereadores eleitos, que gerem cerca de 40 pelouros. O órgão executivo municipal comanda uma estrutura operacional de grande porte com cerca de 200 departamentos e divisões, que comportava (antes da reforma administrativa) aproximadamente 10 mil funcionários e ainda tutelando empresas municipais. A Assembleia Municipal de Lisboa era composta por 107 membros (54 directamente eleitos e 53 por inerência), desempenhando as competências legalmente estabelecidas, designadamente de âmbito legislativo/regulamentar e de fiscalização da actividade do executivo. Nos mandatos das últimas duas décadas, a maioria partidária da assembleia municipal raramente coincidiu com a maioria da câmara municipal. O modelo de governação de Lisboa integrava 53 freguesias, dispondo estas de órgãos executivos (juntas de freguesia) e deliberativos (assembleias de freguesia). Estas juntas abrangiam bairros e zonas urbanas cujas populações variavam de forma profunda, entre os cerca de 400 habitantes da Freguesia dos Mártires, e os já mais de 50 mil habitantes da freguesia de Santa Maria dos Olivais; e com realidades sociais e económicas muito distintas.

2. A substância: as estratégias e os estudos para Lisboa

No início do ano de 2009, pouco após o eclodir da profunda crise económica que assolaria a Europa de forma determinante, após recentes eleições autárquicas e em paralelo com o fomento de uma série de outras iniciativas de base estratégica – tais como o processo de revisão do Plano Director Municipal (PDM) –, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa solicitaria a um grupo de personalidades inde-

⁴ Existem diversas formas de nomear as unidades de administração mais local para as cidades europeias. Dir-se-ia que o termo mais interessante poderá ser, precisamente, o de *Juntas*. Na Primeira República, dividira-se a cidade de Lisboa em quatro *Bairros Administrativos*. O étimo *Distrito Urbano* tem sido o mais utilizado nos debates mais recentes. *Distrito Urbano* é igualmente o nome das unidades administrativas mais locais de diversas cidades em Espanha. Nas grandes cidades francesas, utiliza-se tanto *Arrondissement* (Paris) como *Commune* (Lyon) ou mesmo *Secteur* (Marselha). Em Itália, o termo mais utilizado é *Comuna* (é o caso de Roma).

pendentes o desenvolvimento de uma proposta para uma futura carta estratégica para a cidade. Como na altura referido, esta carta, uma vez aprovada, tornar-se-ia na base para toda uma série de novas visões e abordagens sobre Lisboa e seus futuros desafios, incluindo consequentes propostas políticas, programas temáticos, planos urbanísticos e demais instrumentos, bem como na base para um novo tipo de cultura na administração autárquica face à cidade e aos seus cidadãos. Ou seja, pretendia-se contruir uma base firme para uma transformação de largo espectro na governação da cidade, nas suas políticas urbanas e nas próprias filosofias a reger a administração autárquica.

Um conjunto de razões haviam contribuído de forma determinante para que tal processo se iniciasse. Em primeiro lugar, pelo reconhecimento do amplo leque de novos desafios com que a cidade se confrontava nas suas mais variadas escalas e esferas, exigindo respostas para as quais esta mostrava relevantes dificuldades em acorrer. Depois, pelo paralelo reconhecimento de que parte significativa das razões de incapacidade de fomento de novas políticas para a cidade se devia justamente a uma falta de pensamento estratégico e de consequente exercício de projecção. Enfim, pelo fomento de uma crescente consciência e exigência cívica na sociedade lisboeta para com os temas urbanos e a qualidade de vida na cidade.

Com o suporte de um forte compromisso e respectiva liderança política, desenvolvida através de uma equipa independente, num processo consideravelmente aberto e debatido, a proposta da Carta Estratégica de Lisboa ⁵ gerou importantes expectativas. Diversas propostas incluídas na carta inspiraram uma série de novas estratégias e políticas sectoriais relevantes bem como uma multiplicidade de reformas levadas a cabo nos anos mais recentes; tais como nos diversos campos ligados à reforma do PDM, na reforma política e administrativa da cidade, no fomento de novos processos de abertura e de participação cívica, nas estratégias de sustentabilidade, ecologia e energia, ou ainda nas estratégias de habitação pública e de coesão e desenvolvimento social.

Entre as principais escalas e linhas de reestruturação estratégica e político-institucional de Lisboa, posicionaram-se as escalas de proximidade. Em paralelo à Carta Estratégica, foi desenvolvido um amplo estudo académico – intitulado “Qualidade de Vida e Governação da Cidade de Lisboa” ⁶ – que incidiria sobre as várias escalas de governação da cidade – da mais local à metropolitana – e que, a propósito do lugar das 53 juntas de freguesia na governação das questões urba-

⁵ COMISSARIADO DA CARTA ESTRATÉGICA, *Carta Estratégica de Lisboa*, 2010, disponível em www.cartaestrategica.cm-lisboa.pt.

⁶ A. MATEUS e J. SEIXAS (coords.), *Qualidade de Vida e Governo da Cidade. Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade. Relatório Final*, Câmara Municipal de Lisboa, 2010.

nas contemporâneas, apresentaria relevantes conclusões. Designadamente as seguintes: freguesias e juntas de freguesia de Lisboa extremamente desiguais; um papel destas de índole sobretudo assistencial; uma relação limitada entre si; uma conflituosa relação com a Câmara Municipal de Lisboa; níveis muito baixos de capacidade e de autonomia; e, enfim, um perfil dos executivos das juntas de freguesia, apesar de tudo, em reconhecível alteração. Conjugando análises, no estudo (*id.*) reconhecia-se um ambíguo papel das juntas de freguesia em Lisboa, por três factores conjugados: (i) por uma relação paradoxal com a comunidade face à legitimidade política; ou uma clara noção de incapacidade de acção ('delivery gap'); (ii) por uma percepção social elevada de que é ao nível mais local que mais se sente e classifica a qualidade de vida; (iii) pelo elevado desfasamento entre as capacidades e oportunidades de administração e as suas efectivas competências.

O estudo prosseguia com propostas de direcções para uma consequente reforma: *"A governação das escalas de proximidade de Lisboa deve atender a uma decisiva reformulação dos seus espaços institucionais e administrativos. Como já muito diagnosticado, as escalas de maior proximidade detêm em Lisboa um elevado desfasamento sociopolítico, na conjugação entre necessidade e capacidade de acção pública (com eficácia e eficiência). [...] Os processos de reforma deverão contemplar, por seu lado, um claro reforço das competências e dos recursos das Juntas de Freguesia, via processos de delegação e de desconcentração de competências operacionais, direccionando responsabilidades para quem detém um maior conhecimento local, incluindo das próprias redes de acção e de apoio, e para o desenvolvimento de políticas de maior proximidade, com o que estas implicam de uma maior atenção, responsabilização e avaliação mais permanente. O reforço das responsabilidades das Juntas deverá, em simultâneo, potenciar uma maior colaboração com a Sociedade Civil, e diminuir a forte percepção de afastamento sentida pela cidadania, captando e potenciando sinergias de acção colectiva, permitindo mesmo a consolidação de instrumentos inovadores tais como os Orçamentos Participativos, a Agenda XXI Local, os Conselhos de Bairro ou de Freguesia. De realçar que uma maior responsabilização de competências para as Juntas poderá ainda qualificar os fluxos de governança e as interligações institucionais, atenuando crispações sem conteúdos programáticos. [...] A actual configuração territorial das Freguesias de Lisboa é, reconhecidamente, uma das principais responsáveis do desfasamento entre os espaços públicos e os espaços políticos da cidade. Este desfasamento, conjugado com as elevadas potencialidades inerentes à sua própria escala de governação em maior proximidade, e ainda com as capacidades sinérgicas que uma reforma de âmbito territorial pode alavancar, leva a concluir que se proponha a alteração do número e dos limites das Freguesias, como um dos elementos centrais a todo o processo de reforma das estruturas de governação de Lisboa".*

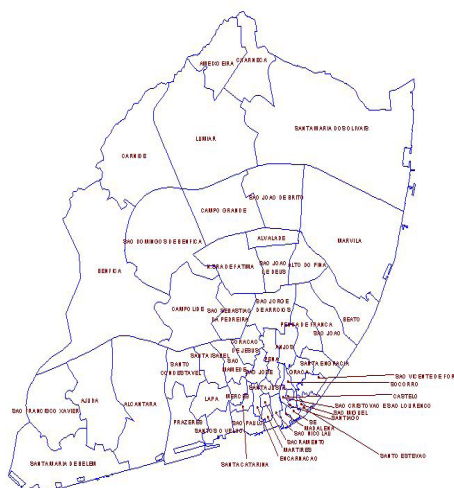
3. O início do processo: a Reforma Administrativa de Lisboa

Tomando como base a substância de estudo, foi consequentemente tomada a decisão política. Assim se iniciou um processo de descentralização municipal em Lisboa. Após aprovação por maioria na assembleia municipal, a cidade submeteu à Assembleia da República uma proposta de reforma administrativa, visando a ampliação das competências e responsabilidades das juntas de freguesia; o aumento dos seus recursos financeiros, humanos e instrumentais (sobretudo por via de transferências municipais); a reconfiguração do desenho administrativo das freguesias, aproximando-se quer das configurações identitárias contemporâneas da cidade, quer do seu número de habitantes, quer de uma escala de massa crítica mais equitativa e consentânea com as necessidades de capacitação de governos urbanos de proximidade, eficientes e eficazes – passando estas, por conseguinte, de um número de 53 para 24.

No dia 8 de Novembro de 2012, seria publicada a Lei n.º 56/2012, referente à Reorganização Administrativa de Lisboa, baseada nos princípios da proximidade, da universalidade, da equidade e da subsidiariedade, e nos termos da qual seriam consagradas novas competências próprias e os respectivos meios financeiros das novas freguesias, tendo sido ainda aprovado um novo mapa administrativo da cidade. Seguir-se-iam determinadas alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7 de Agosto, sobretudo concernentes a ajustamentos financeiros e a competências de fiscalização.

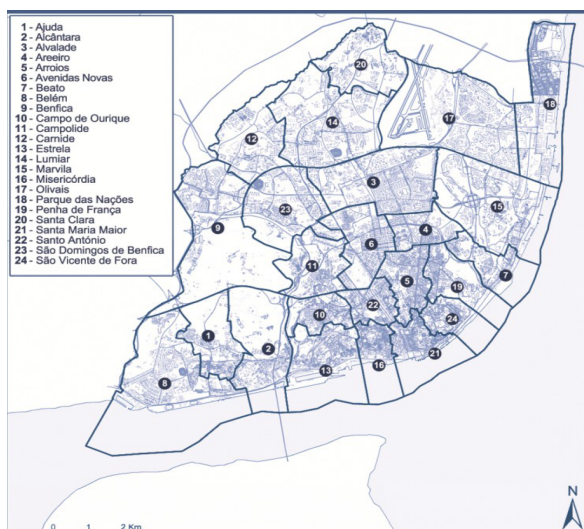
A Lei n.º 56/2012, tal como expresso nos considerandos da posterior Proposta n.º 915/2013 apreciada em sede da assembleia municipal, “vem, na prática, proceder, num só movimento, a uma reorganização administrativa, que consiste na alteração das autarquias locais Freguesias, que alteram os seus territórios e recebem competências oriundas de um Município, bem como a uma reestruturação de serviços das autarquias envolvidas, através da reafecção de recursos da Câmara Municipal de Lisboa para as Juntas de Freguesia da cidade, que assumem a condição de serviços integradores. Nesta medida, a Lei n.º 56/2012 tem, assumidamente, carácter especial, reconhecido como tal pelo artigo 5.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro”.

As 53 freguesias do Concelho de Lisboa, de 1959 a 2013



Fonte: Câmara Municipal de Lisboa

As 24 freguesias do Concelho de Lisboa, a partir de 2013



Fonte: Diário da República, Lei n.º 56/2012

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

Área	Novas competências – Lei n.º 56/2012	Antes da Lei n.º 56/2012
A. 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 excepção do que seja objecto 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 excepção 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 actividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de actividades 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 gadídeos	Competência própria da junta de freguesia. Mantém-se
	Proceder, nos termos do Decreto-Lei n.º 264/2002, de 25 de novembro, ao licenciamento das seguintes actividades: i) Venda ambulante de lotarias; ii) Arrumador de automóveis; iii) Realização de acampamentos ocasionais; iv) Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, eléctricas e electrónicas 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;	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

No dia 17 de Abril de 2013, na sequência da Deliberação n.º 249/CM/2013, de 10 de Abril, da Câmara Municipal de Lisboa, tomariam posse 14 Comissões Instaladoras legalmente previstas para a promoção das acções necessárias à instalação dos órgãos autárquicos das novas freguesias (designadamente, preparar a realização de eleições autárquicas, executar todos os demais actos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento da discriminação dos bens, universalidades, direitos e obrigações da freguesia ou freguesias de origem a transferir para a nova junta de freguesia, bem como a definição do local da sede da junta) – correspondentes às 13 novas juntas de freguesia resultantes de fusão e, bem assim, à nova Freguesia Parque das Nações (sendo que as restantes dez freguesias, correspondendo às de maior amplitude e, como tal, apropriadas para a dotação das futuras capacidades, manteriam a sua existência bem como as suas delimitações).

Por força da Lei n.º 56/2012, as novas freguesias criadas por agregação ou por alteração dos limites territoriais iniciariam a sua existência jurídica na sequência das eleições gerais de Setembro de 2013 para os órgãos das autarquias locais, sendo que os titulares dos novos órgãos assumiram todos os direitos e deveres das freguesias objecto de agregação ou de alteração. As novas 24 juntas de freguesia de Lisboa tomaram posse no final de Outubro desse ano. Não obstante, a capacidade para o exercício efectivo das novas competências pelas freguesias dependia da afectação de recursos financeiros por parte do Estado, o que apenas ocorreria a partir do ano de 2014, nos termos do artigo 17.º daquela lei.

Na sessão extraordinária de dia 21 de Janeiro de 2014, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou a Deliberação n.º 6/AML/2014, na sequência da apreciação, também em sede de Comissões Permanentes desse órgão, das Propostas n.º 915/2013, n.º 916/2013 e n.º 4/2014, todas aprovadas em reunião de câmara, bem como das negociações entretanto mantidas com as próprias 24 juntas de freguesia, bem como com os sindicatos representativos dos trabalhadores do Município de Lisboa. Da referida deliberação consta a identificação do elenco de missões de interesse geral e comum a toda ou a uma parte significativa da cidade, bem como dos espaços, vias ou equipamentos de natureza estruturante para a cidade que devem manter-se no âmbito de intervenção da Câmara Municipal de Lisboa, assim como a definição de critérios da transição do pessoal adequado aos serviços ou equipamentos transferidos.

Também 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 primeira lista nominativa de transição de pessoal – os mais directamente afectos às competências transitadas – após consulta às juntas de freguesia (Proposta n.º 80/2014). Foi seguidamente iniciada uma segunda fase de transição de pessoal, feita através de escolha própria de cada trabalhador e envolvendo uma estratégia de comunicação interna.

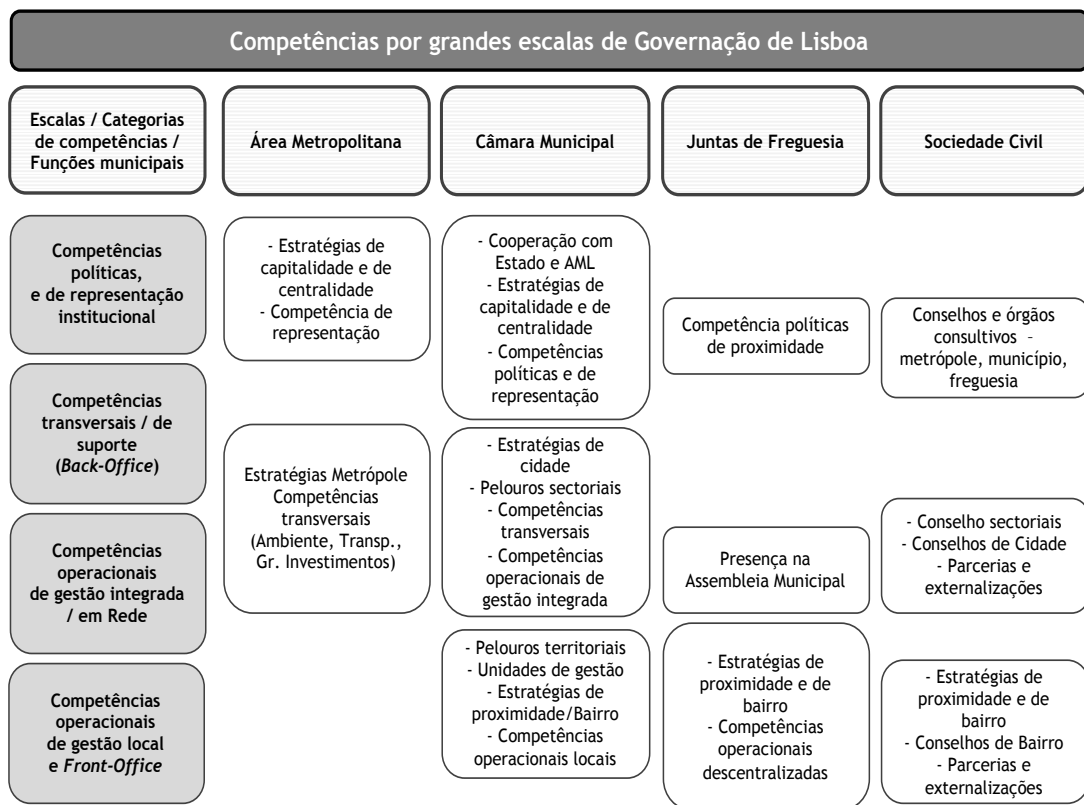
No dia 10 de Março de 2014, após rondas de negociações com as novas juntas de freguesia, foram assinados os primeiros 24 autos de efectivação de transferência de competências (um por junta de freguesia), nos termos e para os efeitos previstos no artigo 85.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro.

Por seu lado, a Câmara Municipal de Lisboa desenvolveu, ao longo destes primeiros tempos do processo da reorganização administrativa, um programa dedicado de comunicação interna – aos serviços do município e aos trabalhadores – bem como de comunicação externa – para os munícipes bem como para as mais diversas instituições e entidades da cidade.

A Reforma Administrativa de Lisboa é, no seu conjunto, um projecto de enorme envergadura e transformação política e urbana. Originou um amplo movimento de transferência de competências, de meios e de recursos para as entretanto redefinidas 24 novas juntas de freguesia da cidade. Foram transferidas da Câmara Municipal de Lisboa para as juntas de freguesia a maioria das competências autárquicas de gestão operacional de base local: limpeza e manutenção de espaços públicos e verdes, gestão e manutenção dos mais diversos equipamentos de proximidade, os licenciamentos de espaço público, a gestão mais local dos programas sociais e comunitários. Com esta ampla transferência de competên-

cias, transitaram para as novas juntas cerca de 1 500 funcionários municipais e 68 milhões de euros de orçamento anual. Decorreria a transferência de mais de 700 equipamentos públicos das mais variadas índoles; cerca de 2/3 dos espaços públicos de toda a cidade e 350 hectares de espaços verdes; enfim, várias dezenas de instalações administrativas.

Proposta de uma futura estrutura de competências por escalas de governo de Lisboa



Fonte: A. MATEUS e J. SEIXAS (coords.), *Qualidade de Vida e Governo da Cidade*, cit.

A Reforma Administrativa de Lisboa conduziu, por conseguinte, a um novo mapa dos espaços políticos da cidade de Lisboa. Em termos da sua governação de proximidade, a maioria das competências de gestão pública foram posicionadas em instituições renovadas ou mesmo completamente novas – iniciando-se por sua vez processos sucedâneos de reestruturação e de afirmação sociopolítica. Esta evolução tem-se sucedido perante uma cidade crescentemente complexa e com crescentes exigências; e ainda perante uma administração pública com reduzida cultura e tradição de descentralização e de fomento de culturas de subsidiariedade e de governança.

4. O desenvolvimento do processo: uma capacitação incremental

Ao longo dos seus primeiros três anos, a Reforma Administrativa de Lisboa manteve uma equipa dedicada ao seu devido acompanhamento e monitorização. Era competência desta equipa a entrega de relatórios periódicos à assembleia municipal, contendo as diversas componentes analíticas necessárias, no âmbito de uma metodologia previamente proposta e aprovada – para devida apreciação na assembleia. Foram assim desenvolvidos e apreciados oito relatórios de monitorização da Reforma, quatro de base trimestral, no decisivo primeiro ano, e outros quatro de base semestral, nos dois anos subsequentes.

As análises de monitorização desenvolvidas nos relatórios finais apresentados revelavam um panorama de praticamente completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade, pela descentralização e transferência de competências e de recursos.

Havia sido desenvolvida uma auscultação aos trabalhadores das juntas de freguesia no segundo ano operacional da reforma (em 2015), confirmando-se em como estes reconheciam que, embora os primeiros momentos de transição tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual estabilidade e mesmo satisfação geral. Ao longo dos anos de 2015 e de 2016, foi-se efectivamente confirmando a estabilização das capacidades das juntas de freguesia no exercício das suas funções. Tal sucedia, quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da câmara municipal, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas juntas. Este efeito seria confirmado pela observação das acções inovadoras empreendidas nas juntas de freguesia, nos anos de 2015 e de 2016. O que confirmaria por sua vez um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa: o da abertura de

novas direcções e possibilidades para a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais.

De processos mais eficazes e ecológicos de limpeza urbana a cartões de apoio ao comércio de bairro; de uma maior autonomia e responsabilidade na gestão de diversos equipamentos à crescente interacção com as associações locais na programação e ocupação destes; das lojas e serviços sociais aos apoios semi-directos ao empreendedorismo; dos orçamentos participativos de freguesia aos atendimentos *on-line* permanente ao cidadão. O panorama global era assim o de uma multiplicação de ideias, de propostas e de soluções na governação urbana de proximidade em Lisboa.

Entretanto, importantes processos laterais viriam por sua vez apoiar esta estabilização; ao ajustar estruturas, recursos e trajectórias do processo global de reforma. Designadamente através dos primeiros resultados decorrentes da reorganização interna da Câmara Municipal de Lisboa iniciada no Verão de 2015 (e desenvolvida em importante medida como reflexo da própria reforma administrativa de Lisboa e dos seus movimentos de descentralização); da alteração à Lei n.º 56/2012, no concernente à revisão dos valores financeiros a transferir para as juntas de freguesia, conforme as disposições da Lei n.º 85/2015, que definia os novos valores; e da atribuição de novas competências para estas em sede de fiscalização e de processamento de contraordenações.

Em paralelo, estruturou-se uma nova visão para os Protocolos de Delegação de Competências (PDC) entre a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia. Exemplar neste sentido foi o conjunto de novos PDC aprovado em Julho de 2016; movimento que envolveu um valor global de cerca de 17,5 milhões de euros e que abarcou um elevado valor dedicado a obras e manutenção no espaço público – configurando o aumento da responsabilização das juntas de freguesia na sua gestão – mas também diversas outras áreas e incluindo mesmo o apoio a obras e manutenção a realizar em instalações das juntas.

As perspectivas de melhoria no serviço público de proximidade foram comprovadas pelos resultados do inquérito aos municípios, realizado no início do ano de 2017 ⁷. Efectivamente, se por um lado a maior parte dos inquiridos declarou ter conhecimento da implementação da Reforma Administrativa no município (57,7%), não existia ainda uma tendência claramente definidora, na cidade, sobre os resultados da mesma. Embora, quando se comparando os dois lados do espec-

⁷ L. V. BAPTISTA, P. PEREIRA, C. URBANO, M. R. JORGE, J. FERNANDES e B. NEVES, *Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa: Qualidade de Vida e Governação Urbana. Relatório Final*, CICS. NOVA/Câmara Municipal de Lisboa, 2017.

tro de respostas, tenham-se situado para a generalidade das competências um número bem superior de respostas na categoria de “melhorou” do que na categoria do “piorou”. Por seu lado, é importante salientar que muitos dos indicadores de qualidade de vida avaliados mais positivamente pelos inquiridos encontraram-se justamente associados às novas competências das juntas de freguesia, havendo uma clara correspondência entre as competências das novas juntas e as mudanças mais positivas na cidade, nos últimos anos, referidas pelos inquiridos. Sendo possível assim assumir-se que as mudanças administrativas da cidade deram às juntas de freguesia uma maior responsabilidade sobre as áreas que os lisboetas mais valorizam e que, com a descentralização, essa valorização tendeu a consolidar-se. Justamente, a conjugação da ainda relativa percepção factual da reforma com a crescente valorização social das competências de serviço público de proximidade exigem um claro reforço das estruturas e dos vínculos de informação, de comunicação e de acções em maior cooperação, com os municípios/fregueses.

5. A capacitação e o futuro: um novo paradigma de governação de proximidade

Em termos globais, e ao final de um mandato com a Reforma Administrativa de Lisboa em plena estabilização, as análises de acompanhamento e de monitorização de todo o processo permitiram a sistematização das seguintes conclusões:

1. Foi concluído o ciclo de transição de competências e de recursos da Câmara Municipal de Lisboa para as juntas de freguesia, não obstante as diversas dificuldades e complexidades que este conteve;

2. Subsequentemente, tem-se assistido a uma paulatina maturação do exercício das competências de gestão pública de proximidade pelas juntas de freguesia. Na assumpção destas, de forma crescente, a um papel de verdadeiras autarquias urbanas e de parceiros crescentemente activos na co-governança da cidade. Neste sentido, é notória a crescente definição de prioridades mais próprias e ajustadas às realidades específicas de cada freguesia;

3. Por sua vez, o processo de reforma administrativa tem originado importantes alterações de base organizacional na Câmara Municipal de Lisboa. Sobre tudo com a criação de uma nova unidade orgânica de planeamento e acção de proximidade, a UCT (Unidade de Coordenação Territorial, com o estatuto de direcção municipal, e por sua vez contendo cinco departamentos denominados de UITs – Unidades de Intervenção Territorial –, correspondendo cada um destes departamentos a uma zona da cidade). Mas também induzindo outras alterações em diversos serviços municipais. Não obstante, encontra-se na dimensão da

cultura organizacional e administrativa dos serviços municipais – por definição, uma dimensão não necessariamente avessa mas seguramente de carácter moroso e prolongado face às mudanças em curso – uma das dimensões charneira, mas também de maior dificuldade, na qualificação do serviço público e numa melhor governança institucional na cidade;

4. A nova configuração autárquica de Lisboa tem originado a conjugação de melhorias na eficiência do serviço público com a introdução de inúmeras inovações de base programática e governativa, mas também a constatação de novos tipos de entropia na governação de proximidade na cidade; inevitáveis no dealbar do novo paradigma de governação e perante os quais as estruturas autárquicas se devem preparar, quer a nível estratégico quer operacional. De forma resumida, o novo ciclo em que se entrou conjuga novas dinâmicas, mas também novas exigências;

5. Não obstante todos os notáveis desenvolvimentos do processo de capacitação das juntas de freguesia e de adaptação da Câmara Municipal de Lisboa, e sobretudo pela entrada numa nova realidade governativa na cidade, o processo contempla um conjunto essencial de elementos a necessitar de acção integrada. Destacando-se os seguintes:

a) Na gestão e administração de diversas juntas de freguesia, denota-se ainda a necessidade de reforço e estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no adequado provimento de chefias e de técnicos superiores, bem como nas áreas de *back-office* e de suporte administrativo;

b) Uma das áreas de maiores desfasamentos anteriormente existentes colocava-se na adequada capacitação e suporte dos executivos das juntas de freguesia de Lisboa. Esta situação foi, entretanto, melhorada de forma considerável por via do Orçamento de Estado de 2016 (em campos como a necessidade de atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das juntas, a capacidade de delegação de competências; a possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos; os vencimentos dos cargos eleitos). Não obstante, e face ao conjunto das competências bem como dos desafios que se colocam às juntas de freguesia de Lisboa, entende-se que a estabilização da profissionalização dos executivos das juntas da cidade deveria ser completa;

c) A Reforma Administrativa de Lisboa herdou um panorama de conjugação de trabalhadores do quadro com um relevante número de trabalhadores em regime de prestação de serviços (tal como analisado pelo Grupo de Acompanhamento e de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, em cerca de 42% do total). Havendo, por conseguinte, a necessidade de procurar assumir-se uma adequada estabilidade nos quadros de pessoal da administração pública de proximidade em Lisboa.

Espera-se, nesse sentido, que a recente estratégia de combate à precaridade na administração pública, assumida pelo governo nacional, abranja em breve os quadros da administração autárquica local, incluindo evidentemente as juntas de freguesia;

d) Mantêm-se importantes insuficiências e riscos de dispersão na área dos sistemas de informação. Somente perante uma estrutura de sistemas de informação plenamente integrada – atributo que permite a coexistência, no universo de sistema de informação autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão – é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia;

e) Afigura-se essencial o posicionamento de um conjunto de instrumentos de base regulamentar, centrais a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade. Regulamentos em áreas transversais tais como a gestão e manutenção do espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos de proximidade; bem como de outros elementos de base demonstrativa (como, por exemplo, manuais de boas práticas);

f) Embora se considere que a actuação das novas juntas de freguesia de Lisboa tem decorrido de forma crescentemente estável e mesmo inovadora no exercício das suas competências, tem-se igualmente a noção de que esta apreciação não pode ser feita de forma generalista, registando-se diferenciais significativos na prestação de serviços entre diferentes juntas. Sendo natural que parte das razões destes diferenciais sucedam quando decorrentes de diferentes opções políticas e de gestão; existem, porém, diversas situações de natureza administrativa que ainda não estão a ser executadas de forma universal;

g) Por seu lado, é crescentemente notória a perspectiva de que a maioria das estruturas e serviços da Câmara Municipal de Lisboa necessita de se adaptar mais adequadamente às novas realidades de gestão autárquica da cidade. Esta é uma mudança cultural que só pode ser sustentada através de uma clara condução política por parte da vereação, pelo posicionamento de instrumentos comuns de governação e, finalmente, pela existência de estruturas mais permanentes de comunicação e de cooperação entre a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia;

h) Uma das formas mais estimulantes de obnubilar estes desfasamentos relacionais administrativos seria a promoção de uma estrutura permanente de formação e de conhecimento autárquico. De referir que esta era uma das propostas inseridas na Carta Estratégica de Lisboa, no ano de 2010; como área charneira para o aprofundamento do conhecimento mútuo bem como para o fomento de traba-

lho mais partilhado. Que, em conjunto com outras medidas em áreas charneiras, poderá potenciar uma cultura de maior subsidiariedade e de partilha de recursos.

A já ampla reflexão que temos prosseguido sobre o processo da Reforma Administrativa de Lisboa e a paulatina capacitação de uma nova estrutura de juntas de freguesia e, na verdade, de poder político de proximidade nos tecidos urbanos de Lisboa têm-nos conduzido a importantes conclusões. Embora estas conclusões estejam – quer pela evidente especificidade do próprio processo face ao panorama administrativo e institucional português, quer pelo seu presente processo de maturação –, elas mesmas, em pleno movimento e também em processo de maturação. Não obstante, em primeiro lugar, poder-se-á afirmar, com considerável segurança, que um processo de descentralização municipal neste tipo de territórios urbanos com elevada complexidade e igual necessidade de governação mais integrada de proximidade se afigura como essencial. Por outro lado, também se afigurou essencial, neste processo, a existência de um corpo de acompanhamento e de monitorização, integrado quer por elementos independentes quer por elementos da própria câmara municipal, da assembleia municipal e evidentemente das novas juntas de freguesia. Finalmente, este processo mostra bem como a dimensão da governança – ou da construção de uma boa interligação institucional, bem como de uma adequada integração dos diferentes sistemas de poder, de normas e de informação na cidade – é absolutamente decisiva, exigindo inclusivamente uma dedicação permanente e de natureza eminentemente estratégica.

As mais recentes análises de monitorização reforçaram estas perspectivas. Será através de uma condução política e governativa activa e em permanente diálogo – e, preferentemente, de forma sistematizada – que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza eminentemente estruturante (como são o posicionamento de regulamentos ou a efectiva integração dos sistemas de informação), bem como reforçar o elevado potencial existente, e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a Câmara Municipal de Lisboa e as juntas de freguesia.

Pela sua própria natureza e amplitude, a Reforma Administrativa de Lisboa exige uma visão e um acompanhamento de longo prazo. Embora todos os momentos anteriores ao início da sua operacionalização tenham sido fulcrais, reafirma-se que, em termos concretos, a reforma do paradigma de governação urbana em Lisboa começou, na verdade, há apenas quatro anos.

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 acção 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.

JOÃO SEIXAS *

*(Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e
Investigador Integrado do CICS.NOVA)*

* Por vontade expressa do autor, este artigo segue as regras anteriores ao novo acordo ortográfico.

