

Universidade de Lisboa

Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**A REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA. A NOVA GESTÃO DE
EQUIPAMENTOS COLETIVOS URBANOS DE PROXIMIDADE**

João Leonardo Lopes dos Santos

Relatório de estágio orientado(a)
pela Prof.^a Doutora Isabel Margarida André
Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo
2015

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



**A REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA. A NOVA GESTÃO DE
EQUIPAMENTOS COLETIVOS URBANOS DE PROXIMIDADE**

João Leonardo Lopes dos Santos

Dissertação Orientada pela Professora Doutora Isabel Margarida André

MESTRADO EM GESTÃO DO TERRITÓRIO E URBANISMO

2015

Resumo

Nos últimos anos, temos assistido a uma crise nos modelos de governação vigentes um pouco por toda a Europa. A grave crise financeira, os desafios criados pela globalização o aumento exponencial e desorganizado das populações nas grandes cidades são alguns dos motivos que levaram a um crescente descrédito dos atuais modelos de governação. A crise do *welfare state* criou uma oportunidade para uma alteração na governação dos países europeus, tendo-se intensificado um vasto debate sobre as políticas de proximidade.

Enquanto a segunda metade do século XX na Europa foi propícia a reformas administrativas e de governação, Lisboa demorou muito tempo até assumir a necessidade de mudar o seu paradigma de governação. A Lei nº 56 de 8 de Novembro de 2012 veio consagrar a nova reforma administrativa da cidade de Lisboa. Com ela, seguiu-se um processo de descentralização de competências e da gestão de equipamentos e de mobilidade dos funcionários da Câmara Municipal de Lisboa para as 24 freguesias do novo mapa da cidade. A Junta de Freguesia, órgão administrativo de maior proximidade, viu o seu poder reforçado, acedendo a mais recursos materiais, humanos, financeiros e infraestruturais. Entre as competências recebidas pelas Juntas, encontra-se a gestão de equipamentos coletivos (escolares, desportivos, mercados e feiras, e culturais) que constitui o objecto de estudo deste trabalho.

O presente relatório visa compreender se houve vantagens no processo de descentralização, procurando analisar, em primeiro lugar, se esta reforma induziu inovação na gestão destes equipamentos e se essa gestão é agora mais integrada e eficiente, adequando-se melhor às necessidades das populações locais. A principal hipótese de pesquisa defende que a Reforma Administrativa de Lisboa veio transformar significativamente o modo de gestão dos equipamentos coletivos de proximidade, uma vez que as Juntas adequaram as suas políticas e estratégias de governação à procura e às necessidades da população. Desta forma, não só temos um poder político mais eficiente, como a população terá um papel mais relevante e ativo no processo de tomada de decisão. Para discutir esta hipótese, foi analisada informação sistemática de carácter extensivo, recolhida diretamente junto dos órgãos autárquicos, e foram realizadas e exploradas entrevistas dirigidas a um conjunto alargado de agentes locais.

Palavras-chave: Governação de Proximidade; Proximidade; Reforma Administrativa de Lisboa; Lisboa; Gestão de Equipamentos Coletivos.

Abstract

Through the last years, across Europe, governance models have been in crisis. The severe financial crisis, the challenges created by the globalization phenomena, and the highly increased and unorganized population in the big European cities, are some of the reasons why the current governance models have been discredited. The welfare state crisis has created an opportunity for changes in the governance of European countries and the debate about closeness policies has began.

While across Europe, the second half of the XX century provided new administrative and governance paradigms, Lisbon took a while longer to change it's own governance paradigm. The Portuguese Law nr.56 of November, 8th of 2012 established the new administrative reform of the Lisbon city, and generated a decentralization process of equipment, staff, and jurisdictions from the City Hall of Lisbon to each of the 24 Junta de Freguesia that form the municipality.

Each Parish Council, the administrative organ with higher closeness to the citizens, had it's power reinforced and had increased material, human, financial and infrastructural resources. Among the jurisdictions received by the Parish Council there is the management of collective equipment (related to schools, sports, markets and fairs, and culture), which are this study's object of analysis.

This report aims to understand if there were advantages in the decentralization process, analysing if such administrative reform brought a new equipment management paradigm, and if it is more efficient, integrated and adequate to citizen's needs.

Keywords: Proximity Governance; Lisbon; Lisbon's Lisboa administrative reform; Collective Equipment Management

Agradecimentos:

À minha orientadora, a Professora Isabel André, por, ainda na licenciatura, me ter inculcido o gosto pela geografia política e pelo apoio e ensinamentos que me deu desde o seminário da licenciatura até este trabalho de mestrado.

Um profundo agradecimento ao Professor João Seixas por me ter dado a possibilidade de estagiar no Grupo de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa da Câmara Municipal de Lisboa. Obrigado por tudo o que me ensinou e contínua a ensinar, por todas as portas que me abriu, e por acreditar no meu trabalho.

Aos meus país, por me darem todas as possibilidades de atingir os meus objectivos de vida, pelo apoio, e pela confiança que depositam em mim. À minha irmã, por todo o apoio e ajuda que me deu neste trabalho e por ser a minha melhor amiga.

À Margarida: ‘por toda a ajuda que me deste, pela paciência e calma que me transmitiste. Obrigado por estares sempre ao meu lado, e por todos os dias me fazeres muito feliz.’

Por último, mas não menos importante, agradeço à minha segunda família do Parede F.C., em particular ao Pedro, ao Francisco, e aos ‘meus meninos’ por compreenderem e perdoarem todas as minhas ausências e pouca disponibilidade.

Índice

Resumo	3
Índice de Figuras	9
Índice de Tabelas	11
1 - Introdução:	13
1.1 - Nota Introdutória	13
1.2 - Objecto de trabalho.....	13
1.3 - Enquadramento da temática	13
1.4 - Objectivo do trabalho e metodologia.....	14
1.5 - Estrutura do Relatório.....	15
2 – Enquadramento conceptual.....	17
2.1 - A Governação de Proximidade Europa:	17
2.2.- Reformas Administrativas e as Políticas de Descentralização:	21
2.3 - Reformas da Administração Pública Local nos Países e Cidades Europeias:	25
2.4 - Reformas da Administração Pública Local em Portugal:.....	31
2.5 - A Governação de Proximidade da Cidade de Lisboa	38
3 - Evolução do Mapa Político Administrativo de Lisboa	46
3.1 - Domínios de atuação dos órgãos locais antes da Reforma Administrativa de 2013	52
4 – Modelo de análise e formulação da hipótese.....	62
5 - A Reforma Administrativa da cidade de Lisboa	67
5.1 - As Alterações produzidas pela reforma.....	68
5.1.1 - O ‘’Novo’’ Mapa Administrativo	68
5.1.2 - As competências entregues às Juntas.....	70
5.1.3 - Recursos Financeiros	73
6 - A Gestão e Manutenção de Equipamentos.....	75
6.1 - Equipamentos que passaram da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia:	77

6.1.1. Mercados e Feiras.....	79
6.1.2 Equipamentos Escolares.....	81
6.1.3. Equipamentos Desportivos.....	84
6.1.4 Equipamentos Culturais	86
6.2 Recursos Humanos	87
7 - Novas estratégias de gestão desenvolvidas pelas Juntas de Freguesia para a Gestão de Equipamentos	90
7.1 - Problemas e Desafios em 8 Freguesias socioeconomicamente diferenciadas....	90
7.1.1 - Mercados e Feiras	91
7.1.2 - Equipamentos Escolares	98
7.1.3 - Equipamentos Desportivos	104
7.1.4. - Equipamentos Culturais	111
7.2 - Análise das Acções Desenvolvidas pelas Juntas	117
8 - Conclusões	121
Bibliografia.....	125
Webgrafia	129
Anexos.....	130
Anexo I	130
Anexo II.....	134
Anexo III.....	137
Anexo IV.....	138
Anexo V	139
Anexo VI.....	140

Índice de Figuras

Figura 1 - A divisão por distritos da cidade de Colónia (fonte: Wikipédia)	26
Figura 2 - As 50 províncias Espanholas	27
Figura 3 - Os Boroughs da Cidade de Londres (Fonte: Wikipédia).....	29
Figura 4 - A Sustentabilidade: uma Lisboa Forte, Coesa e Global (adaptado de Mateus 2011).....	40
Figura 5 - Os Sete Grandes Princípios para um Sistema de governação de Lisboa (Adaptado da Carta Estratégica de Lisboa)	44
Figura 6 - Muralhas e Freguesias de Lisboa nos Séculos XXII/XIV (Vieira da Silva,1954).....	47
Figura 7 - Planta da nova Freguesia de Santa Isabel (Carvalho, 1770).....	49
Figura 8 - Planta da nova Freguesia de Nossa Senhora dos Anjos (Carvalho, 1770)	50
Figura 9 - O mapa administrativo da cidade de Lisboa (em vigor desde 1959 a 2013). 51	
Figura 10 - Competências delegadas da Câmara Municipal de Lisboa para as suas Freguesias (até 2013) Fonte: Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa (2014).....	58
Figura 11 - Autoavaliação dos Presidentes de Junta quanto aos protocolos de delegação de competências em vigor (até 2013). Fonte: Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa (2014)	59
Figura 12 - Competências que os Presidentes de Junta se mostram capazes de receber por parte da Câmara Municipal de Lisboa. Fonte: Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa (2014).....	60
Figura 13 - Tópicos chave desta investigação	62
Figura 14 - O novo Mapa Administrativo da cidade de Lisboa	69
Figura 16 - Equipamentos Escolares transferidos para as Juntas de Freguesia de Lisboa	82
Figura 17 - Obras desenvolvidas pela CML junto dos estabelecimentos escolares entre (março de 2014 e março de 2015)	83
Figura 18 - Total de Trabalhadores nas JF's em Abril de 2015.....	88
Figura 19 - Total de Recursos Humanos, por área de competência	88
Figura 20 - Recursos Humanos das Juntas de Freguesia de Lisboa na área da Gestão e Manutenção de Equipamentos.....	89

Figura 21 - Fachada do Mercado dos Sapadores	92
Figura 22 - Receita do Mercado dos Sapadores entre Maio de 2014 e Setembro de 2015 (Fonte: Mercado dos Sapadores)	94
Figura 23 - Mercado da Ajuda.....	95
Figura 23 - Evolução da ocupação dos mercados de Lisboa (Fonte: Câmara Municipal de Lisboa)	97
Figura 24 - Escola dos Lóios	99
Figura 25 - Fachada da Escola Luísa Ducla Soares.....	101
Figura 26 - Piscina do Rego	105
Figura 27 - Espaço que foi reutilizado para um ginásio	108
Figura 28 - Auditório Orlando Ribeiro.....	112
Figura 29 - Fachada da Biblioteca.....	114
Figura 30 - Percentagem de acções inovadoras na área da gestão e manutenção de equipamentos, por tipologia de equipamento	117
Figura 31 - Número de acções desenvolvidas pelas Juntas de Freguesia.....	118
Figura 32 - Acções desenvolvidas para a área dos Equipamentos Escolares - Por Freguesia.....	119
Figura 33 - Acções desenvolvidas para a área dos equipamentos culturais- Por Freguesia	120

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Diferentes modelos de descentralização na Europa	30
Tabela 2 - As Principais Reformas Administrativas Portuguesas (Síntese).....	36
Tabela 3 - Competências da Assembleia de Municipal, segundo a Lei nº 169/99	53
Tabela 4 - Composição da Câmara Municipal, segundo o artigo 5º da Lei nº 169/99 ...	54
Tabela 5 - Composição da assembleia de freguesia, segundo o artigo 5º da Lei nº 169/99	55
Tabela 6 - Competências da Assembleia de Freguesia, segundo a Lei nº 169/99.....	55
Tabela 7 - Número de membros que compoñham as diferentes Assembleias de Freguesia de Lisboa	55
Tabela 9 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Manutenção e Limpeza de Espaços Públicos (Schmidt, et al., 2014)	71
Tabela 10 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Gestão e Manutenção de Equipamentos Locais (Schmidt, et al., 2014)	71
Tabela 11 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Licenciamentos de proximidade (Schmidt, et al., 2014).....	72
Tabela 12 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Dinamização Social e Comunitária (Schmidt, et al., 2014).....	72
Tabela 13 - Valor do Complemento Financeiro	74
Tabela 14 - Mercados e Feiras que foram transferidos para as Juntas de Freguesia de Lisboa	79
Tabela 15 - Equipamentos transferidos da CML para as Juntas de Freguesia de Lisboa	85
Tabela 16 - Equipamentos Culturais transferidos para a gestão das Juntas de Freguesia	86
Tabela 17 - Dados estatísticos das oito freguesias em estudo	90
Tabela 18 - Competências da Câmara Municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente (até 2013)	130
Tabela 19 - Competências da Câmara Municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento (até 2013).....	131

Tabela 20 - Competências da Câmara Municipal no âmbito consultivo (até 2013).....	132
Tabela 21 - Competências da Câmara Municipal no âmbito do apoio a atividades de interesse municipal (até 2013).....	132
Tabela 22 - Competências da Câmara Municipal no âmbito do licenciamento e fiscalização (até 2013).....	132
Tabela 23 - Competências da Câmara Municipal no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (até 2013).....	133
Tabela 24 - Outras competências da Câmara Municipal (até 2013).....	133
Tabela 25 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito da organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente das Juntas de Freguesia (até 2013)	134
Tabela 26 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito do planeamento da respetiva atividade e no da gestão financeira (até 2013).....	134
Tabela 27 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito do ordenamento do território e urbanismo (até 2013).....	134
Tabela 28 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (até 2013).....	135
Tabela 29 - Outras Competências Próprias das Juntas que não se enquadram em nenhum dos âmbitos anteriores (até 2013).....	135
Tabela 30 - Estudos de Caso realizados pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa	137

1 - Introdução:

1.1 - Nota Introdutória

Este capítulo apresenta o enquadramento deste relatório de estágio, relativamente à escolha do tema, objectivos, conteúdo do estágio e estrutura deste estudo.

1.2 - Objecto de trabalho

A presente investigação têm por objecto de estudo a Reforma Administrativa da cidade de Lisboa e a sua influência na nova gestão dos equipamentos coletivos de proximidade. Ou seja, procurar entender e sintetizar os bons e maus exemplos dados pelos novos responsáveis dos diversos equipamentos coletivos de proximidade que foram transferidos da Câmara Municipal de Lisboa para as Juntas de Freguesia e dessa forma perceber se existe um novo paradigma de gestão e de governação na capital.

1.3 - Enquadramento da temática

A grave crise financeira, o crescimento desmedido das grandes cidades, e os desafios lançados pela globalização criaram desconfiança nos modelos políticos vigentes. Um pouco por toda a Europa, iniciou-se o debate sobre novos modelos de governação, capazes de tornar os órgãos decisores da cidade mais competentes, mais céleres, mais próximos da população, e acima de tudo, mais credíveis.

Desta forma, no início do milénio, uma ampla discussão foi desenvolvida pelos principais pensadores portugueses sobre qual o caminho que a governação deveria seguir. Inspirados pelos ventos de mudança que chegavam de toda a Europa, as políticas de proximidade começaram a ser apontadas como a solução. Diferentes estudos e planos estratégicos foram-se sucedendo reforçando a importância das políticas de proximidade.

As mudanças eram evidentes quer do lado do Estado quer do lado da sociedade. Do lado do Estado, existia uma atitude de maior confiança nas capacidades dos órgãos locais em desenvolver iniciativas autónomas e assumir um papel mais forte na organização da cidade. Do lado da sociedade, verifica-se um aumento da consciência

dos direitos e um maior interesse em ter uma voz ativa nos processos de tomada de decisão.

A verdade é que para o Estado confiar mais nos órgãos locais teria de se assistir a uma reforma administrativa que transferisse poderes dos órgãos centrais para os órgãos locais. Os muitos estudos que foram desenvolvidos sempre demonstraram que existia um potencial forte nas Juntas de Freguesia, órgão administrativo de maior proximidade aos cidadãos, e mostraram igualmente que existia muita vontade destes em receber mais competências de forma a desenvolverem um trabalho mais eficaz.

Desta forma, a 8 de Novembro de 2012 foi aprovada a lei nº 56, que definiu a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa. Esta reforma previa a descentralização de diversas competências, equipamentos e recursos humanos para as Juntas de Freguesia, dando a este órgão a possibilidade de desenvolver uma nova forma de gestão da cidade.

Este estudo foca uma destas competências, a gestão e manutenção de equipamentos colectivo. Os equipamentos coletivos definem cada vez mais a sociedade, sendo responsáveis pela estruturação do tecido social e urbano das cidades (Antunes, 2003). São igualmente importantes para satisfazer as necessidades da população e atenuar as desigualdades sociais da cidade, devendo garantir resposta a domínios como a educação, saúde, desporto, cultura ou lazer por exemplo.

1.4 - Objectivo do trabalho e metodologia

Com estas novas competências transferidas da Câmara Municipal de Lisboa, é esperado que as Juntas de Freguesia desenvolvam uma nova gestão para estes equipamentos, uma gestão mais vantajosa para as populações locais. Este será o grande objectivo deste trabalho, que está estruturado de forma a responder a duas perguntas : (i) a Reforma Administrativa de Lisboa promove uma nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade? (ii) Essa nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade é mais integrada, eficiente e adequada às necessidades das populações locais? Nesta ótica, definiram-se os objetivos específicos a estudar, a sua discussão teórica, a estrutura do relatório, bem como o método de recolha e tratamento de dados.

Para além das variadas pesquisas que foram desenvolvidas, lendo bibliografia dos principais pensadores da temática europeus, fiz o meu estágio de mestrado inserido

no Grupo de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa. Este grupo, coordenado pelo professor João Seixas, foi constituído por deliberação da Assembleia Municipal¹, que estabeleceu no seu artigo n.º 13 da secção E) do anexo2) que “o município deve garantir a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação da presente deliberação, apresentando relatórios periódicos sobre este processo”.

O principal objectivo deste grupo de trabalho é o de, desenvolver uma monitorização através das mais diversas metodologias, apresentando relatórios periódicos – de base trimestral – que traduzam uma análise integrada – de teor sobretudo qualitativo mas também quantitativos – do processo de transferência de competências e de recursos para as novas Juntas de Freguesia de Lisboa, e ainda aferir da respetiva capacitação administrativa e de serviço público no desempenho das competências e das responsabilidades autárquicas.

Entre os trabalhos por mim desenvolvidos neste Grupo de Trabalho, e que fazem parte deste relatório estão: os diversos casos de estudo, que procuram dar uma visão mais aproximada do paradigma do processo de descentralização para as Juntas de Freguesia; a análise dos recursos humanos transferidos da Câmara Municipal para as Juntas; a recolha e análise das acções inovadoras desenvolvidas pelas Juntas no âmbito das novas competências recebidas por este órgão.

Através destas metodologias foi possível realizar este relatório de estágio que procura responder às duas questões chave da pesquisa.

1.5 - Estrutura do Relatório

O presente relatório é estruturado em oito capítulos principais. O primeiro capítulo corresponde à introdução, onde o tema do relatório é exposto, a par de um enquadramento temático. No segundo capítulo é feito um enquadramento conceptual, com a definição de alguns dos conceitos chave para este trabalho, nomeadamente o conceito de equipamentos colectivos urbanos, abordando-se a temática da governação de proximidade e efetuando uma síntese das principais reformas administrativas desenvolvidas na Europa e em Portugal. No terceiro capítulo, é feito um resumo da evolução do mapa político administrativo da cidade de Lisboa, e sintetiza-se os domínios de atuação dos órgãos locais antes da reforma administrativa aprovada em

¹ Deliberação n.º 6/AML/2014

2013. O quarto capítulo apresenta o enquadramento metodológico do trabalho, com a respetiva revisão bibliográfica, e justifica a escolha do tema e os objetivos a alcançar e ainda a metodologia proposta para atingir os objetivos da pesquisa. Dá-se ainda especial atenção à estrutura do Grupo de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa da CML, local onde decorreu o meu estágio. No quinto capítulo faz-se uma apresentação da Reforma Administrativa da cidade de Lisboa, dando particular destaque às alterações desenvolvidas por esta reforma e que são visíveis através do novo mapa administrativo da cidade, das competências descentralizadas da Câmara Municipal de Lisboa para as Juntas de Freguesia, e através dos recursos humanos também transferidos da CML para as Juntas. Uma vez que o trabalho está fortemente associado à gestão e manutenção dos equipamentos coletivos urbanos, o sexto capítulo centra-se nesta temática, tentando perceber o processo de descentralização, quais os equipamentos que foram transferidos para as Juntas de Freguesia e como se realizou essa mudança. O sétimo capítulo corresponde à avaliação geral de resultados e impactes do processo da nova gestão desenvolvida pelas Juntas de Freguesia. Neste capítulo são analisados oito casos de estudo, procurando saber se existe uma nova governação dos equipamentos coletivos de proximidade urbana. O último ponto deste capítulo analisa as ações inovadoras que estão a ser desenvolvidas pelas Juntas no âmbito da nova competência de gestão e manutenção dos equipamentos coletivos. Finalmente, o oitavo e último capítulo corresponde à apresentação das principais conclusões, bem à leitura crítica do meu estágio, onde reflito sobre o meu desempenho ao longo do período do estágio na CML.

2 – Enquadramento conceptual

Para melhor entendermos este trabalho é fundamental percebermos os conceitos chave que estão na sua base e as relações que estes conceitos têm entre eles. As reformas administrativas estão interligadas com as reformas de governação, sendo elas que definem diferentes estratégias para a gestão das mais diferentes áreas, inclusive, a gestão dos equipamentos coletivos urbanos, o objecto de estudo deste trabalho.

O conceito de reforma administrativa também será muito visado durante este capítulo, de forma a sintetizar diferentes tipos de reformas que visaram os países europeus, e particularmente Portugal ao longo dos anos. Desta forma procurarei fazer um resumo do que foi o paradigma administrativo Europeu e Português, de forma a sintetizar a pertinência da reforma administrativa e a influência desta na gestão dos equipamentos coletivos de proximidade.

2.1 - A Governação de Proximidade Europa:

Em Portugal, quando falamos de governação de proximidade, pensamos normalmente nas Juntas de Freguesia (órgão de governação local, de maior proximidade no nosso país). Contudo estas sempre mostraram dificuldades em assumir-se como o modelo a adotar por parte do sistema político-partidário português e pelos diferentes governos que chefiaram Portugal nos últimos 40 anos. O poder político português sempre foi muito centralizado no Estado (escala nacional), e nas Câmaras Municipais (escala local), tendo ficado esquecidas as políticas de proximidade tanto por políticos como pela opinião pública.

Brugué e Gomà (1998: p. 15) são da opinião que esse esquecimento se deve à posição e relevo que são dados a este tipo de governação, afirmando que “os órgãos locais foram tratados como menores de idade, sem capacidade para intervir nas atividades socioeconómicas das suas comunidades, e sem capacidade de ser tornarem prestadores de serviços às ordens dos decisores Nacionais”. Isso era bastante claro no número excessivo de competências que os poderes centrais detinham, apenas delegado, através de alguns protocolos de delegação de competências, algumas tarefas aos órgãos locais, fazendo com que estes nunca tivessem real autonomia ou poder de decisão.

Saunders (1979) afirma que já antes da 2ª Guerra Mundial, num cenário que foi acontecendo ao longo de mais de 30 anos, existia na Europa um claro paradoxo entre os

poderes do Estado Central e o poder Local, sendo que o Estado Central estava encarregue de regular as esferas de produção e os mercados, enquanto o poder Local centrava a sua atuação nas políticas sociais, no serviço público de proximidade, numa governação que era mais pluralista, com mais agentes e mais interações, mas que ainda poderia ser mais potencializado.

Se tomarmos como exemplo as perspetivas francesa e anglo-saxónica podemos perceber o desinteresse e a falta de protagonismo da governação local. No caso de França, reina a desconfiança sobre estes órgãos governativos, tal evidencia-se nas grandes limitações de competências transferidas, nos elevados mecanismos de tutela e restrições colocadas à capacidade de intervenção destes órgãos. A génese deste problema prende-se com a própria origem dos órgãos locais, centrados apenas e só em defender e garantir os seus próprios interesses, demasiado fechados, e com pouco interesse em resolver os problemas do Estado Central (Brugué & Gomà, 1998, p. 15).

O modelo de governação de proximidade anglo-saxónica ‘nasce como um instrumento para aumentar a eficácia de prestação de serviços de um Governo Estatal que não consegue fazer tudo. Coloca-se assim a prestação de serviços a uma escala mais apropriada, mas sem o Estado perder poder (...). Neste modelo, os órgãos locais fazem parte do Estado, não tendo autonomia de intervenção.’ (Brugué & Gomà, 1998, p. 16). Assim, apenas podem realizar as tarefas que lhes são atribuídas, não havendo margem de manobra para governação.

Brugué e Gomà (1998, p. 16 e 17) compararam estas duas perspetivas e concluíram que a governação local não seria politicamente relevante enquanto exigisse ordens de um centro decisor, faltando-lhe recursos e capacidade de atuação uma vez que concentram todos os esforços na realização das tarefas de gestão administrativa que justificam a sua existência.

Recentemente este paradigma tem-se alterado. Algumas cidades de dimensão relevante, com problemas urbanos de elevada complexidade têm alterado o seu paradigma de governação. São exemplos disso as cidades de Barcelona, Paris, Lyon ou Roma.

Muitas são as razões que justificam esta alteração. Razões de ordem sociopolítica, ligadas à mutação do papel do Estado, à crise de governação que os estados enfrentam como consequência da globalização (Herrero & Ajanguiz, 2007, p. 182), ao aumento da perceção das potencialidades da escala local, mais eficaz e eficiente (Schmidt, et al., 2014) (Herrero & Ajanguiz, 2007, p. 182), ao aumento do

interesse por parte dos cidadãos em fazerem parte do processo de tomada de decisão dos locais onde habitam (Herrero & Ajanguiz, 2007, p. 182) (Jouve & Booth, 2004) e ainda à recente noção que um novo paradigma para o poder local e para as políticas de proximidade, pode ser a solução para os muitos problemas sociais e económicos que surgiram, como reflexo da profunda crise do ‘welfare state’ que afetou muitos Países Europeus (Seixas & Albet i Mas, 2010, p. 780).

Em 2011, o Conselho da Europa defendia que: ‘A crise promoveu uma cultura de maior responsabilidade sobre o uso cuidadoso dos recursos, por parte das instituições de governo local. Estas ficariam também responsáveis pela cooperação com instituições e membros locais, promovendo uma maior capacidade de resolução dos desafios sociais, económicos, demográficos e ambientais, que perdurariam após a recessão’.

O poder local, passa a ser visto como um caminho possível para resolver estes problemas. Este, apresentava-se com uma noção reforçada das necessidades e das oportunidades que existiam nas escalas de maior proximidade, e das especificidades e contextos de cada bairro ou freguesia. As políticas locais podem também estimular o envolvimento da população no processo de decisão política num quadro de democracia participativa. A proximidade, torna-se assim, num conceito chave na governação das cidades (Schmidt, et al., 2014, p. 15) permitindo que as políticas sejam avaliadas de perto pela população, criando um panorama de aprendizagem conjunta.

Esta perspetiva permitia que se desenhassem políticas públicas que valorizassem o território, mais centradas nos bairros e comunidades, descentralizadoras do governo central, munindo o poder local de novas competências e com uma autonomia que tinha sido minimizada pelo Estado Moderno. Estava criada a oportunidade de mudança. Para isso, era necessário criar uma agenda pública mais complexa para os serviços públicos, novas políticas de regeneração urbana (muito descuidadas historicamente nas cidades onde a especulação imobiliária foi maior e menos controlada), estratégias para o uso dos equipamentos e edifícios, relações entre as políticas públicas locais e a sociedade e, por fim, novos estilos de governação local capazes de quebrar a típica divisão central/local e público/privado (Brugué & Gomà, 1998, p. 32). O poder local e os seus respetivos governos urbanos de proximidade ‘podem assim funcionar como incubadores de uma «ação em participação», mais ativa, integrada e qualificada’’².

² Schmidt, L., Seixas, J., & Baixinho, A., 2014. *Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, S.A. – Pág. 277

O objecto desta investigação, os equipamentos coletivos urbanos, serão atores principais deste processo de reforma de governança. Segundo as Normas de 2002 para a Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos, desenvolvidas pela Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), os equipamentos coletivos são “edificações onde se localizam atividades destinadas à prestação de serviços de interesse público imprescindíveis à qualidade de vida das populações”. A portaria 1136/2001 de 25 de setembro apresenta outra definição, afirmando que os equipamentos coletivos são “instalações (incluindo as ocupadas pelas edificações e os terrenos envolventes afetos) destinadas à prestação de serviços às coletividades (saúde, ensino, administração, assistência social, segurança pública, proteção civil, etc.), à prestação de serviços de carácter económico (mercados, feiras, etc.) e à prática de atividades culturais, de recreio e lazer e de desporto”.

Estes equipamentos definem, de algum modo, a sociedade, uma vez que situam as pessoas no território (de modo mais ou menos agregado, com maior ou menor densidade) com o intuito de se relacionarem umas com as outras, e assumindo também um papel fundamental na definição da qualidade de vida. O seu papel fundamental consiste na satisfação das necessidades das populações, contribuindo para a evolução constante dos territórios onde estão inseridos. Do ponto de vista territorial, os equipamentos coletivos são igualmente importantes por garantirem a coesão social, atenuando assimetrias, de forma a desenvolver territórios mais coesos e acessíveis, com melhor qualidade de vida, através da igualdade de acesso aos diferentes equipamentos.

Os equipamentos coletivos podem ser de natureza pública ou privada, devendo a sua cobertura ser garantida pelo governo, através do desenvolvimento de redes de equipamentos coletivos.

Desta forma, podemos perceber que as reformas de governação de proximidade nos Países Europeus estiveram longe de ser uma realidade durante muitos anos. Isso aconteceu devido a uma excessiva centralização de poderes e competências nos órgãos do poder central, a uma desconfiança do poder central no poder local, e a ausência de autonomia e de poder de decisão, que ao longo dos tempos foi retirando capacidade e potencial aos órgãos locais. Este foi um modelo reproduzido em muitos Estados Ocidentais que aproveitaram a capacidade de execução dos órgãos locais, transformando-os em importantes máquinas administrativas, com muita mão-de-obra, e uma significativa capacidade de ação, mas com poder de decisão muito reduzido.

Esta realidade só se alterou devido a crise de governação que os países enfrentaram como consequência do processo de globalização, e que deixou em claro as fragilidades do ‘*welfare state*’. Este problema fez com que a governação de proximidade fosse uma solução, promovendo uma maior eficácia e eficiência, e respondendo ao interesse dos cidadãos, enquanto o órgão administrativo de maior proximidade às populações, em participar nos processos de decisão da cidade. Os equipamentos coletivos de proximidade geridos pelo poder local, enquanto infraestruturas que promovem a qualidade de vida das populações, serão um importante pendulo que permitiram às populações avaliar as políticas destes órgãos de proximidade, e por outro lado, auscultar os problemas e sugestões das populações.

Assim, podemos compreender que os órgãos de poder local de menor escala de intervenção, na Europa e muito particularmente em Portugal perderam durante muito tempo toda a sua importância para órgãos de poder mais centrais. Os órgãos de poder local, só poderiam ganhar relevância através de um total afastamento do poder central, e das suas decisões, ganhando desta forma a sua própria autonomia de atuação. Era preciso repensar os modelos de governação vigente, e devido a variadas razões isso aconteceu. A escala local, a sua eficiência e eficácia podia revelar-se como uma oportunidade para o desenvolvimento de novas políticas públicas, mais focadas no local, e desta forma, tornar os órgãos locais de proximidade capazes de resolver os problemas que muitas cidades Europeias, inclusive a capital Portuguesa, enfrentavam.

2.2.- Reformas Administrativas e as Políticas de Descentralização:

As reformas administrativas do poder local e as consequentes políticas de descentralização são hoje em dia assumidas por todos os agentes do dia-a-dia da cidade como necessárias, como parte do processo evolutivo das diferentes cidades. Vertebrar a descentralização e a participação pública (Herrero & Ajanguiz, 2007) é um dos maiores desafios dos governos locais no século XXI. Se procurarmos entender o que significa “administrar”, Caupers (2000, p. 31) afirma que se trata de uma ‘ação humana que consiste em prosseguir certos objectivos através do funcionamento da organização’. Nesta mesma obra, o autor afirma que existem ‘duas grandes formas de entender a expressão administração pública através: do sentido orgânico e do sentido material ou funcional’.

A administração pública no sentido orgânico ‘é constituída pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar’. No sentido funcional ‘compõe-se do conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupados em assegurar, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar (Caupers, 2000).

Silva (2012) entende as reformas administrativas como ‘as alterações introduzidas ao regime jurídico aplicável aos Concelho e Municípios, nomeadamente no que respeita às distinções entre os municípios, às suas atribuições, aos órgãos previstos, ao modo de designação dos titulares dos seus órgãos e às suas competências, à duração do mandato dos titulares dos seus órgãos’. Esta é, na nossa opinião, uma visão muito jurídica das reformas administrativas, pois estas foram-se sucedendo um pouco por toda a Europa, estando também intimamente ligadas aos cidadãos e à sua vida na cidade.

Alexis de Tocqueville, considerado por muitos como o primeiro pensador do potencial e importância do poder local sobre o ponto de vista da democracia moderna, e em certa medida, o responsável pelo despontar das reformas administrativas, mesmo que estas só tenham acontecido anos mais tarde, numa viagem aos Estados Unidos da América em 1831, escreveu um livro de muito relevo para a filosofia Política. Em ‘A Democracia na América’, Tocqueville aborda assuntos que até aos dias de hoje são linhas orientadoras para que as reformas administrativas sejam eficientes, como por exemplo, descentralização, autogestão social, inovação, eficácia da ação pública e otimização dos recursos humanos (Borja, 1987).

Em Espanha mais recentemente, Borja³, defende a importância do papel dos poderes locais para o progresso do Estado democrático moderno. As razões são, segundo Borja: (i) a maior facilidade de articulação ao nível local, de parcerias entre forças políticas e instituições locais, algo difícil de conseguir ao nível nacional; (ii) a possibilidade de dar voz às forças políticas de menor dimensão e aos cidadãos; e, por fim, (iii) as muitas funções sociais e económicas do estado moderno que já são delegadas para os poderes locais, o que demonstra a capacidade destes em assumir mais competências (Borja, 1987). Sotiropoulos (2004) defende que a necessidade das

³ Geógrafo e político catalão, o grande pensador da reforma administrativa e de competências das autarquias locais na cidade de Barcelona

reformas administrativas no sul da Europa se prendem com objetivos de modernização económica e eficiência dos governos, indispensáveis segundo este autor, para atingir a integração Europeia.

Durante o século XX, de forma gradual, diferentes países europeus começaram a perceber que, para responderem aos desafios que o crescimento das cidades estava a criar, era necessário uma mudança no paradigma de governação vigente até ali. Essa mudança verifica-se através das: (i) Reformas Municipais dos anos sessenta na Escandinávia, Holanda, Bélgica e Alemanha; (ii) Reforma Municipal Inglesa (1972); (iii) Nova legislação local Italiana (1975); (iv) A Constituição Portuguesa (1976); (v) Leis de descentralização em França (1982); (vi) Reforma Grega de meados dos anos 80; (viii) Reforma Espanhola (1978) (Borja, 1987).

Borja (1987) defende que as políticas de descentralização começaram a ser postas em prática nos anos setenta devido à: (i) luta contra os regimes fascistas, caracterizados por governos centralistas; (ii) aumento da participação dos cidadãos e instituições; (iii) maior eficiência do poder local em relação ao poder nacional, ao nível de gastos, gestão de recursos humanos e materiais, maior celeridade de processos através da maior proximidade e da menor burocracia.

Os processos de urbanização que fizeram as cidades crescer de forma exponencial, e muitas vezes desordenada, os poucos avanços tecnológicos nomeadamente dos transportes e vias de comunicação, a multiplicação de funções da administração pública, e a necessidade de órgãos com poder de decisão sobre a organização e planificação da cidade levantaram relevantes questões sobre a organização territorial das cidades. Espanha, Itália e Alemanha apresentavam entre 7000 a 10.000 municípios, sendo que França com 36.000 era o expoente máximo da necessidade de reorganizar os territórios. Os níveis de gestão intermédia dos países europeus também estagnaram com o passar do tempo e foram incapazes de se adaptar aos desafios que as cidades criavam. As próprias áreas metropolitanas mostravam-se com pouco ou nenhum poder de decisão na cidade (Borja, 1987). Um pouco por toda a Europa as políticas de cariz descentralizador e o convite à participação pública mantêm-se, consequência das diferentes ações de participação pública nas políticas locais (caso dos orçamentos participativos, agenda 21 local, gestão de equipamentos públicos por parte de grupos de moradores, etc.). Assim, desencadeou-se uma procura por parte de algumas cidades de elas próprias criarem a sua estratégia de gestão local (Herrero & Ajanguiz, 2007). Esta revelava-se como uma excelente opção, uma vez que ninguém

conhecia melhor os problemas, a realidade, as potencialidades e os órgãos administrativos de uma cidade que os seus próprios moradores.

A descentralização tem vantagens e desvantagens tal como defende Antunes (2003). As principais vantagens, são (a) separação e controlo do poder; (b) participação dos cidadãos; (c) proximidade entre as funções e a ação; (d) maior resposta aos cidadãos; (e) melhor conhecimento das condições locais; (f) maior prestação de contas. Por outro lado a descentralização, segundo este autor, tem como principais desvantagens: (a) o facto de os governos locais valorizarem a sua autonomia, até que surjam situações em que necessitem do apoio do governo central; (b) o desalinhamento das políticas locais com os programas nacionais; (c) a perda de economias de escala; (d) perpetuação das desigualdades entre municípios, por falta de solidariedade; (e) as políticas nacionais, como a estabilização macroeconómica, são favorecidas pela centralização das políticas económicas.

Costa (2010), disse, no debate público *Um novo mapa de Lisboa para o Século XXI* que ‘‘é necessário devolver a capacidade de decisão às freguesias de forma a aumentar a capacidade de ação deste mesmo órgão. Desconcentrar e descentralizar competências para as freguesias é essencial para que o Município possa estar disponível para assumir as novas dimensões de ação municipal’’. As Juntas de Freguesia são órgãos com tarefas de administração de proximidade, atuando junto das populações, por terem uma ação de diagnóstico e acompanhamento mais eficaz. A descentralização poderia passar pelo aproveitamento de estruturas já existentes, mediante a criação de mecanismos de cooperação, em que as Câmaras Municipais e as Juntas de Freguesia partilhem diferentes níveis de responsabilidade em domínios seletivos (Corte-Real, 2003).

Sintetizando, as democracias modernas perceberam que para serem eficazes precisavam de passar por processos de reforma administrativa, descentralização e revitalização dos poderes locais, processos muitas vezes acompanhados por reformas nos limites administrativos dos próprios territórios. Trata-se de um processo evolutivo que as cidades devem desenvolver como resposta às alterações que esta sofre. Estas reformas deveriam visar a modernização económica e a eficiência de forma a atingir o progresso do Estado democrático moderno.

Torna-se claro que este novo debate sobre as políticas de governação de proximidade, era essencial para a melhoria da governação em Lisboa, sendo que, para isso acontecer seria sempre indispensável a criação de uma estratégia que definisse de forma clara, qual o caminho a seguir.

2.3 - Reformas da Administração Pública Local nos Países e Cidades Europeias:

Nos anos setenta do séc. XX, muitos países europeus começaram a desenvolver modelos de descentralização municipal como consequência da necessidade sentida pelos órgãos de administração local de se aproximar dos cidadãos, o que em parte se perdeu com o crescimento das cidades, para que estes órgãos pudessem com autonomia gerir o seu espaço, beneficiando também da maior proximidade, e por outro lado, da necessidade da administração central de desconcentrar competências e equipamentos base para os órgãos locais. Estas reformas, visaram cidades em particular, sendo que apenas no caso Espanhol, foi desenvolvida uma reforma que visou todo o País.

O conceito de 'local' é muito diferente para cada país e governo, como poderá ser observado de seguida através de um resumo de diferentes abordagens e ideologias que os Países europeus adotaram quando realizaram as suas reformas da administração pública local.

Em Itália, Bolonha, Turim, Milão e Florença foram visados pela Lei 278/1976 que desenvolveu a noção de concelhos de circunscrição. A estes concelhos foram entregues competências: (i) nas Obras Públicas; (ii) na gestão de serviços municipais (nomeadamente transportes escolares, gestão de equipamentos culturais e desportivos); (iii) na gestão própria dos fundos e património do concelho. Estes concelhos também assumiam funções consultivas tais como: (a) critérios de realização e gestão dos serviços do concelho; (b) planos urbanísticos; (c) regulamentação para os transportes e trânsito; (d) licenciamento de espaços comerciais; (e) concessão do solo público, gestão dos espaços verdes (em Florença por exemplo). Existem algumas mudanças na forma de organização e gestão dos concelhos de cidade, que apresentam formas interessantes de participação dos cidadãos na vida política da cidade, mas, em suma, essas foram as competências delegadas para os órgãos locais neste País (Borja, 1987).

Na Alemanha, a Lei de 9 de Dezembro de Julho de 1975 dividiu as cidades Alemãs de Colónia, Berlim e Estugarda em distritos. Estes, receberam as seguintes competências do poder central: (i) registo civil; (ii) licenciamento; (iii) serviços de ação social; (iv) serviços educativos e atividades culturais; (v) gestão de monumentos; (vi) gestão de espaços verdes. Tal como em Itália existem algumas diferenças de organização dos distritos de cidade para cidade, mas estes são os pontos essenciais da gestão local Alemã (Borja, 1987).



Figura 1 - A divisão por distritos da cidade de Colônia (fonte: Wikipédia)

Na Suécia, podemos encontrar um caso diferente. No início dos anos setenta, Uppsala foi uma cidade criada por agregação de 6 municípios, mais alguns bairros de um sétimo. Desta agregação resulta a criação de 9 distritos, compostos por comités locais a quem foram entregues funções apenas consultivas e não competências do poder central.

Roterdão, na Holanda, foi dividida em 1972 em quatro submunicípios a quem foram delegadas funções executivas e consultivas, sendo que as tarefas principais centram-se em questões relacionadas com o urbanismo e reabilitação urbana dos bairros da cidade, bem como na gestão dos espaços verdes e espaços públicos de cada bairro e ainda com a ação social aos mais carenciados (Borja, 1987).

No final do ano 1978, a reforma administrativa Espanhola era apresentada na constituição (entrou em vigor apenas em 1979), sendo que o artigo 137 definia: “ O estado organiza-se territorialmente em Municípios, Províncias e Comunidades Autónomas. Todas estas entidades, dispõe de autonomia para realizarem uma gestão consoante os seus interesses”. Já o artigo 103 da mesma constituição acrescenta que as Administrações Públicas “ atuam de acordo com os princípios de eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração e coordenação”. Espanha ficou assim reorganizada em 17 comunidades autónomas, e em 50 províncias e 8114 ayuntamentos.



Figura 2 - As 50 províncias Espanholas⁴

A Reforma Espanhola teve como objetivos “facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, económica, cultural e social”⁵, e transferiu para as comunidades autónomas importantes competências como por exemplo⁶: (i) planeamento das suas organizações de autogoverno; (ii) ordenamento do território, habitação, urbanismo e obras públicas; (iii) gestão dos espaços verdes; (iv) gestão dos equipamentos culturais e monumentos; (v) promoção do turismo local; (vi) gestão e controlo da pesca e agricultura; (vii) a ação social (Fernández, 2006). Ao Estado Central ficam reservadas as competências⁷ ligadas à justiça e legislação nacional, forças armadas, relações internacionais.

Em Espanha houve a necessidade de fazer alguns ajustamentos ao longo dos anos nesta reforma. O primeiro deles, aconteceu em 1985, com a Lei 7/1985, de 2 de abril, que constitui a primeira lei básica para os governos locais espanhóis sobre o prisma da nova democracia Espanhola (Álvarez, s.d.).

⁴ Fonte: http://www.vmapas.com/Europa/Espanha/Mapa-Provincias-Espanha.jpg/maps-pt.html?map_viewMap=1

⁵ Artigo 9 da Constituição Espanhola, 1978

⁶ Artigo 148 da Constituição Espanhola, 1978

⁷ Artigo 149 da Constituição Espanhola, 1978

Em 2003, a Lei 57/2003, avança com medidas de modernização dos governos locais, onde se destacam as medidas relativas às formas associativas dos municípios, ao papel das províncias, à participação dos cidadãos, à gestão e prestação de serviços públicos locais e à cooperação entre o Estado Central e os órgãos locais (Llovet, 2008).

Passados 25 anos das eleições municipais de 1979, que definiram os primeiros ‘*ayuntamientos democráticos*’ (Llovet, 2008), o ano de 2004 foi marcante para os governos locais em Espanha. Os municípios Espanhóis viviam uma fase em que, apesar da muita autonomia, viram muitos dos seus projetos de planificação estratégica para o município escapar para outros níveis de governo com menos informação mas mais recursos financeiros (Ministerio de Administraciones Públicas - Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, 2005). Esta situação criou mau estar e frustração nos municípios espanhóis que, reivindicaram mais competências e apoios financeiros, o que consequentemente levou à criação do Livro Branco para a Reforma dos Governos Locais em Espanha (2005), por parte do Ministério da Administração Pública Espanhol. Este documento, tinha como linha orientadora, a reforma da lei dos governos e administrações locais, que deveria estar centrada nas competências, nas relações intermunicipais e nos sistemas de governo (Ministerio de Administraciones Publicas, 2005). As alterações que este documento promoveu mantiveram-se até aos dias de hoje, com bastante sucesso.

Em França, o governo socialista que liderava o País neste período, abordou as questões da reorganização do estado e posteriormente propôs a descentralização das maiores cidades Francesas. A lei 1169/1982 dividiu Paris, Marselha e Lyon em distritos, todos eles compostos por um concelho e por um presidente de distrito. As principais funções do concelho focam-se em: promover o debate de assuntos de interesse do distrito, levantar questões preocupantes para a população junto do presidente, informá-lo das alterações na ocupação do solo, e outros projetos urbanísticos, e ainda na gestão de equipamentos, e de quem os pode utilizar. O presidente, tem como principais funções a aplicação das normas do governo central e a informação pública de todos os imóveis adquiridos pelo distrito (Borja, 1987).

A Grécia, só adotou políticas descentralizadoras em meados dos anos 80, como consequência das fortes pressões exercidas pela União Europeia, através dos Fundos de Integração. Assim a reforma administrativa que se verificou neste país correspondeu à sua divisão em 13 regiões, com uma precária administração local. Nos anos 90 houve uma nova reforma, que transferiu algumas competências do governo central para estas

regiões tornando-as órgãos de administração local, com competências próprias e alguma autonomia de intervenção. (Sotiropoulos, 2004).

Em Londres, os sete milhões de habitantes possuem uma administração local organizada, composta pelo Greater London Council, e os 33 Boroughs, que



correspondem aos distritos citados nos países anteriores⁸.

Figura 3 - Os Boroughs da Cidade de Londres (Fonte: Wikipédia)

A Greater London Council está responsável pelo⁹: (a) planeamento urbanístico; (b) a rede metropolitana de ruas; (c) a organização e monitorização do trânsito automóvel; (d) o tratamento de parques e espaços recreativos regionais; (e) o tratamento de resíduos sólidos; (f) a proteção civil ao nível metropolitano; (g) o controlo urbanístico; (h) a promoção cultural; (i) a gestão de edifícios históricos e monumentos da cidade; (j) a educação, serviços jurídicos; (l) licenciamentos. Aos Boroughs cabe gerir: (a) o planeamento urbanístico, (b) a rede local de ruas; (c) o trânsito local e estacionamento; (d) os espaços verdes locais; (e) a recolha de resíduos sólidos; (f) a proteção civil; (g) o controlo das licenças de construção dos edifícios; (h) a promoção cultural das atividades do borough, gestão de edifícios históricos; (i) a preservação de monumentos e estátuas; (j) ação social; (l) licenciamentos de espaços comerciais; (m) gestão de bibliotecas; (n) equipamentos desportivos; (o) serviços de registo civil; (p) gestão de cemitérios (Borja, 1987).

⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/London_boroughs

⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukla/1974/24/contents>

Tabela 1 - Diferentes modelos de descentralização na Europa

Diferentes modelos de descentralização na Europa:					
	Itália:	Alemanha	Suécia	França	Espanha
Ano da Reforma	1976	1975	1971	1982	1978
Circunscrições político/administrativas:	Bolonha, Turim, Milão e Florença foram divididos em diferentes distritos/bairros, todos com um concelho de circunscrição com funções deliberativas e consultivas	Diferentes cidades tiveram divisões distintas e órgãos organizacionais distintos. Por exemplo Estugarda e Colónia eram geridos por conselhos de distrito, já Berlim era gerido por Assembleias de distrito.	A cidade de Uppsala, absorveu 6 municípios que em 1973 foram devidos em 9 distritos. Cada distrito tinha entre 4000 (o mais pequeno) a 32000 (o maior). Estes distritos eram geridos por concelhos locais.	A lei 1169/1982 dividiu Paris, Marselha e Lyon em distritos, 20, 16 e 9 distritos respetivamente todos eles compostos por um concelho de distrito e por um presidente de distrito	No final do ano 1978, a reforma administrativa Espanhola era apresentada na constituição. Espanha ficou assim reorganizada em Comunidades autónomas (17), Províncias (50) e Ayuntamentos (8114).
Competências de cada categoria:	Obras públicas, gestão e manutenção de equipamentos, espaços verdes, gestão de serviços municipais, gestão dos fundos e património do município, licenciamentos	Registo civil, licenciamento; serviços de ação social; serviços educativos e atividades culturais; gestão de monumentos; gestão de espaços verdes	Desenvolver sugestões sobre diferentes áreas para a administração municipal, participar em estudos desenvolvidos pela administração municipal, manter os cidadãos informados da gestão do governo municipal	Promover o debate de assuntos de interesse do distrito, levantar questões preocupantes para a população junto do presidente, informá-lo das alterações na ocupação do solo, e outros projetos urbanísticos, e ainda na gestão de equipamentos, e de quem os pode utilizar	Planeamento das suas organizações de autogoverno; ordenamento do território, habitação, urbanismo e obras públicas; gestão dos espaços verdes; gestão dos equipamentos culturais e monumentos; promoção do turismo local; gestão e controlo da pesca e agricultura; a ação social.
Tipo de governo:	Eleição direta se a população for maior que 40.000 pessoas	Até 1979 os membros do conselho eram nomeados pelos partidos consoante o resultado das eleições. A partir de 1980 a eleição passou a ser direta. No caso da assembleia, os seus membros eram escolhidos por eleição direta.	Estes concelhos eram compostos por 7 membros, 4 do partido maioritário do governo e 3 membros dos partidos da oposição.	O Conselho de Distrito era composto por conselheiros municipais e distritais ambos selecionados por eleição direta, sendo que o número de conselheiros de distrito era o número dos municipais.	Todos os órgãos são eleitos de forma direta.

Londres apresenta-se como o exemplo de uma reforma administrativa onde os boroughs receberam novas competências, através de acertos e da cedência de atribuições (Lightfoot, 2006), transformando estas circunscrições numa área metropolitana com personalidade própria, poder de decisão e proximidade da população. Este modelo acabou por se revelar orientador para os ajustes que tiveram de realizar os países europeus anteriormente mencionados, muitas vezes devido a excessiva desorganização e burocracia que acompanharam as reformas (Sotiropoulos, 2004), de forma a aperfeiçoar as suas alterações na administração local.

Como podemos observar ao longo deste capítulo, diferentes países procuram variadas reformas que mudassem a sua forma de governar a cidade, no entanto existiram alguns pontos comuns nestas reformas. Em primeiro lugar, em quase todos os casos aqui apresentados houve a necessidade de mudarem os limites administrativos das cidades de forma a criar territórios com capacidade para intervirem, reorganizando e resolvendo os problemas gerados pelo crescimento exponencial das cidades europeias. Outra constante na maioria destas reformas europeias dos anos 70 é a procura de descentralizar competências para os órgãos autárquicos locais, libertando a administração central que assim poderia assumir outros trabalhos, e dando poder de decisão e aos órgãos locais.

2.4 - Reformas da Administração Pública Local em Portugal:

Em Portugal, durante os últimos dois séculos, ocorreram “mais de uma dezena de reformas administrativas, de diferentes dimensões, ensaiando diversas soluções para a governação do território” (Silva, 2012).

No período anterior ao liberalismo, os órgãos da administração pública local funcionavam sobre o ‘*Regimento dos oficiais das cidades, vilas e lugares destes reinos de 1504*’ (Caetano, 1980), regulamento que chegou até ao período das ordenações Filipinas. Neste período, o ‘*Título LXVII*’ dava as normas base de gestão dos concelhos, e do modo de eleição dos autarcas. O modo de eleição reunia os homens mais importantes de cada concelho, selecionando seis pessoas para ocuparem as vagas de vereadores, que eram conquistadas pelos mais votados. Estes seis vereadores dividiam-se em dois grupos, sendo que três estavam responsáveis pelo julgamento de questões que não ultrapassassem os “mil reis nos bem móveis e em bens de raiz terão

jurisdição (...) até quatrocentos reis”, e os outros três tinham “...carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho e de tudo o que poderem saber e entender, porque a terra e os moradores dela possam bem viver...”. Neste período, Portugal tinha 826 concelhos (Silva, 2012).

No período constitucional monárquico, entre 1820 e 1910 foram várias as reformas nas legislações que regiam os órgãos locais em Portugal. Começando com a constituição de 1822, a primeira reforma administrativa nos municípios na história Portuguesa (Fernandes, 1994), e que teve como grande objectivo “... restituir às câmaras a sua antiga dignidade determinando “a livre eleição por parte do povo, dos membros que iriam exercer funções”. Estas normas, acabaram por não ser aplicadas, devido a cessação em 1823 desta constituição (Silva, 2012).

Em 1832, Mouzinho da Silveira, inspirado no sistema administrativo criado por Napoleão, apresenta o Decreto Nº 23, de 16 de Maio (Amaral, s.d.). Este decreto previa que o destino das Câmaras Municipais fosse entregue a um “provedor” de nomeação régia e este, não só liderava os destinos do município mas também todas as deliberações deste órgão, exercendo funções de polícia e de manutenção da ordem pública, controlando ainda as escolas.

Junto do provedor funcionava a “Câmara Municipal”, que nada têm a ver com o atual conceito. Esta Câmara Municipal era um concelho em que os membros exerciam funções meramente consultivas. Os vereadores eram eleitos pela classe mais rica do povo, e o seu número variava consoante o número de fogos do município (como o 2º artigo do decreto de lei nº 26 de 27 de novembro de 1830 indicava), sendo que os seus mandatos tinham a duração de três anos. Esta reforma, não mexeu no mapa administrativo do País, mantendo-se assim os mais de 800 municípios em Portugal (Silva, 2012). Esta lei de Mouzinho da Silveira foi considerada por muitos como uma severa restrição da autonomia aos concelhos deliberativos das câmaras. De forma a resolver este problema foi aprovada a Lei de 25 de Abril de 1835, dando mais competências, sendo que todas as decisões tomadas, estavam sujeitas à tutela da Junta Geral, e do Concelho de distrito (Silva, 2012).

Em 1836, dá-se a grande Reforma de Passos Manuel, através do decreto 6 de Novembro de 1836. Esta reforma extinguiu 498 concelhos, criou 21, e deixou o País com 351 municípios. Esta redução teve o objectivo de criar concelhos maiores, e minimizar as enormes diferenças de rendimentos que existiam. O país ficou assim

dividido em distritos, concelhos e freguesias, geridos respetivamente por: um administrador-geral, um administrador, e um regedor.

Estes eram ajudados por órgãos colegiais: a Junta Administrativa para os distritos, a Câmara Municipal nos concelhos e por fim a Junta de Paróquia nas Freguesias. Também aqui o número de vereadores em cada concelho variava conforme o número de fogos, sendo que os mandatos dos vereadores tinham a extensão de um ano (Silva, 2012).

Em 1840, é aprovada a Lei de 20 de Outubro, uma lei marcada pelo reforço do poder do administrador do concelho, numa ótica de claro cariz centralizador. As freguesias tornaram-se apenas comunidades familiares e religiosas. Os administradores dos concelhos passaram com esta lei a ser nomeados pelo governo e os mandatos dos vereadores passaram a ser de dois anos. Com esta lei, é criado um novo órgão, o Conselho Municipal, que tinha competências para aprovar as decisões da Câmara de maior impacto financeiro. Esta reforma passou em 1842 para o código administrativo, um dos mais extensos da história portuguesa e que mais tempo esteve em vigor entre os anos de 1842 e 1878 (Silva, 2012).

A Lei de 3 de Agosto em 1853, suprimiu 83 concelhos, passando Portugal a ter um total de 268 concelhos (Caetano, 1980) (Freitas, 1859).

Em 1878, foi aprovado um Código Administrativo de cariz descentralizador. As suas principais alterações foram: a extinção do Concelho Municipal; o aumento de competências tributárias dos concelhos; a diminuição dos poderes de tutela das juntas gerais (Caetano, 1980). Com este código, os mandatos dos vogais da câmara são de 4 anos, sendo estes quem elege o Presidente e Vice-Presidente. Todas as câmaras municipais são compostas por 7 vereadores com a exceção de Porto e Lisboa, com 12 e 13 vereadores respetivamente (Silva, 2012).

A Lei de 18 de Julho de 1885, continha um regime especial para a cidade de Lisboa, que foi dividida em quatro bairros, delimitando igualmente os limites das freguesias extinguindo-se os concelhos de Belém e Olivais que passaram a fazer parte de Lisboa. Esta lei previa, igualmente, a existência de quatro comissões executivas que tratavam de assuntos como instrução pública, saúde, higiene, e beneficência pública. A Câmara Municipal era composta por 31 vereadores, 27 escolhidos pelos eleitores, sendo que os outros 4 vereadores, eram os presidentes das Comissões descritas anteriormente. Estes tinham mandatos de 4 anos, já o Presidente, vice-Presidente, Secretário e vice-Secretário, tinham mandatos de 2 anos (Silva, 2012).

Em 1886, um novo Código Administrativo teve a particularidade de não se aplicar ao concelho de Lisboa que tinha uma lei própria. Este Código classificou os municípios Portugueses em 3 ordens: os de primeira ordem (com 9 vereadores), mais de 40000 habitantes ou que eram sede de distrito; os de segunda ordem (com 7 vereadores) mais de 15000 e menos de 40000 habitante; e os de terceira ordem (com 5 vereadores) e menos de 15000 habitantes (Silva, 2012).

Neste mesmo ano, o Decreto de 22 de julho de 1886, aumentou ainda mais a área do concelho de Lisboa, absorvendo os territórios dos antigos concelhos de Oeiras e dos Olivais. Dois anos mais tarde, os territórios deste último concelho passaram a fazer parte de Loures (Schmidt, et al., 2014).

Em 1896 era aprovado outro Código Administrativo, de perfil muito centralizador. Classificando os concelhos em três classes, segundo critérios de ordem urbana e financeira, sendo que os concelhos de ordem menor tinham autonomia muito reduzida, ficando apenas com parte das competências, fazendo com que estes se unissem a concelhos maiores e criando comarcas administrativas. Os municípios tinham dois órgãos, a Câmara Municipal formada pelos vereadores eleitos pelos cidadãos, e o Administrador do Concelho nomeado pelo Governo. Esta reforma é responsável pela extinção de vários concelhos (Silva, 2012).

No período Republicano, o municipalismo era uma bandeira política, que fazia parte da Constituição Republicana de 1911. Definindo algumas regras base para a administração municipal, consagrando a autonomia financeira destes órgãos, prevendo a existência de órgãos consultivos e deliberativos, onde as minorias políticas estariam representadas. Ainda assim, a total autonomia dos municípios não foi atingida com esta Constituição, dado que um representante do poder central manteve-se à frente de cada município (Silva, 2012).

A 7 de Agosto de 1913, a Lei nº88 propõe mais uma reforma administrativa em Portugal, onde existiria uma Câmara Municipal, dividindo-se em dois órgãos: o Senado Municipal e a Comissão Executiva. O Senado, era uma assembleia deliberativa, que elegia os membros da Comissão Executiva (Silva, 2012).

Em 1933, a constituição aprovada nesse ano dedicava um artigo à “Organização Política do Estado”. O Artigo 124º reformulava o mapa administrativo do país, dividindo-o em concelhos, que eram formados por freguesias. O artigo seguinte desta Constituição, consagrava as Câmaras Municipais (com funções deliberativas, ao presidente recaíam as funções executivas) o principal órgão administrativo local. O

Governo Central tinha a obrigação de fiscalizar e orientar estes órgãos locais (Silva, 2012).

Em 1940, o Código Administrativo (a última reforma administrativa do Estado Novo), onde Marcelo Caetano teve um papel muito importante, classificou os concelhos em duas classes (urbanos ou rurais) e em três ordens de importância. Lisboa e Porto apareciam neste Código Administrativo com um regime especial, que diferenciava estes concelhos dos restantes. Entre os órgãos de Administração Municipal, estavam o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal. O primeiro destes órgãos tinha funções ‘‘moderadoras’’ na administração do município, uma vez que era responsável pela eleição dos vereadores, sendo formado pelos presidentes das Juntas de Freguesia e outros homens notáveis do município nomeadamente representantes dos profissionais, sindicatos, grêmios e misericórdia (Dias, 1941). A Câmara Municipal, depois de incluir estes vereadores era liderada por um Presidente escolhido pelo Governo Central. Este órgão tinha como funções a administração de bens próprios e comuns do concelho, do abastecimento público, de cultura e assistência e de salubridade pública e de polícia (Silva, 2012)

A Constituição de 1976 dá início à legislação autárquica da Terceira República, que reafirma a existência das autarquias locais e promove as políticas de descentralização.

Com órgãos executivos e deliberativos, poder regulamentar, património e finanças próprios, as autarquias locais ganhavam a sua autonomia, sendo que o Governo ficava com a função de as tutelar. Esta Constituição definiu como órgãos representativos dos municípios a Assembleia Municipal, composta por todos os Presidentes de Junta de Freguesia e por membros eleitos, em número inferior ao dos Presidentes de Junta, e como órgão deliberativo, a Câmara Municipal, formado pelos vereadores eleitos, sendo que o mais votado é eleito presidente da Câmara Municipal. O Conselho Municipal, como outros órgãos administrativos locais ao longo da história, procurava reunir os ‘‘stakeholders’’ da cidade. Importante salientar que estes eram eleitos pelo povo, o que até esta constituição nunca tinha acontecido (Silva, 2012).

A 25 de Outubro de 1977, a Lei Nº79/77, definia o número de vereadores para os municípios Portugueses, as competências do Presidente da Câmara e ainda o regime jurídico à tutela dos municípios. Esta lei definia também 5 situações em que os órgãos autárquicos podiam ser dissolvidos pelo governo (Silva, 2012).

Em Março de 1984, os acertes continuaram, com a Lei nº100/84 a aumentar a duração de anos de mandatos dos órgãos autárquicos de 3 para 4, e tornando ainda o conselho municipal como um órgão optativo. Esta lei, procurava também melhorar e clarificar a ligação entre Assembleia Municipal e a Câmara Municipal (Silva, 2012).

Por fim, em Setembro de 1999, a Lei Nº 169/99, a Lei das Autarquias Locais, que define a existência dos atuais dois órgãos autárquicos municipais: Assembleia Municipal, Câmara Municipal. Esta lei foi igualmente responsável pela cessação do concelho municipal. (Silva, 2012).

Como podemos observar ao longo deste ponto, nestes últimos dois séculos sucederam-se mais de uma dezena de reformas administrativas, de diferentes dimensões, ensaiando diversas soluções para a governação de Portugal.

Houve no entanto alguns pontos comuns que permanecem constantes, problemas que as diferentes reformas procuraram resolver ao longo do tempo. A questão da organização territorial, matéria de particular dificuldade pois envolve aspetos históricos que se prendem com os desejos das populações no que respeita à sua importância política, foi algo que praticamente todas as reformas administrativas procuraram resolver.

Tabela 2 - As Principais Reformas Administrativas Portuguesas (Síntese)

As Principais Reformas Administrativas Portuguesas (Síntese)				
	Ano da Reforma	Circunscrições político/administrativas:	Tipo de Governo:	Competências desenvolvidas pelos órgãos autárquicos:
Regimento dos oficiais das cidades, vilas e lugares destes reinos	1504	Portugal dividia-se em 826 concelhos	O modo de eleição reunia os homens mais importantes de cada concelho, selecionando seis pessoas para ocuparem as vagas de vereadores, que eram conquistadas pelos mais votados. Os mandatos destes vereadores tinham a duração de três anos.	Estes seis vereadores dividiam-se em dois grupos, sendo que três estavam responsáveis pelo julgamento de questões que não ultrapassassem os “mil reis nos bem móveis e em bens de raiz terão jurisdição (...) até quatrocentos reis”, e os outros três tinham “...carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho (...)”.
Decreto Nº 23, de 16 de Maio	1832	Não promoveu alterações.	Por nomeação Régia, o controlo das Câmaras Municipais – A Câmara Municipal era um concelho em que os membros exerciam funções consultivas - eram entregues a um “provedor”. Os vereadores da Câmara eram eleitos pela classe mais alta do povo, e o seu número variava consoante o número de fogos do município, sendo que os seus mandatos tinham a duração de três anos.	Liderava os destinos do município mas também todas as deliberações deste órgão, exercendo funções de polícia e de manutenção da ordem pública, controlando ainda as escolas.
			O país ficou assim dividido em distritos, concelhos e	

Reforma de Passos Manuel	1836	Esta reforma extinguiu 498 concelhos, criou 21, e deixou o País com 351 municípios.	freguesias, geridos respetivamente por: um administrador-geral, um administrador, e um regedor. Estes eram ajudados por órgãos colegiais: a Junta Administrativa para os distritos, a Câmara Municipal nos concelhos e por fim a Junta de Paróquia nas Freguesias.	Esta Reforma não promoveu alterações nas competências desenvolvidas pelos diferentes órgãos. Foi uma reforma que se centrou na reforma do mapa administrativo Português.
Lei de 20 de Outubro	1840	Não promoveu alterações.	As freguesias tornaram-se apenas comunidades familiares e religiosas. Os administradores dos concelhos passaram com esta lei a ser nomeados pelo governo e os mandatos dos vereadores passaram a ser de dois anos.	Com esta lei, é criado um novo órgão, o Conselho Municipal, que tinha competências para aprovar as decisões da Câmara de maior impacto financeiro
Lei de 3 de Agosto	1853	Suprimiu 83 concelhos, passando Portugal a ter um total de 268 concelhos	Não promoveu alterações.	Esta Reforma não promoveu alterações nas competências desenvolvidas pelos diferentes órgãos. Foi uma reforma que se centrou na reforma do mapa administrativo Português.
Código Administrativo	1878	Não promoveu alterações.	Os mandatos dos vogais da câmara são de 4 anos, sendo estes quem elege o Presidente e Vice-Presidente. Todas as câmaras são compostas por 7 vereadores com a exceção de Porto (12) e Lisboa (13).	As suas principais alterações foram: a extinção do Concelho Municipal; o aumento de competências tributárias dos concelhos; a diminuição dos poderes de tutela das juntas gerais
Lei de 18 de Julho	1885	Esta lei continha um regime especial para a cidade de Lisboa, que foi dividida em quatro bairros. Os concelhos de Belém e Olivais que passaram a fazer parte de Lisboa.	A Câmara Municipal era composta por 31 vereadores, 27 escolhidos pelos eleitores, sendo que os outros 4 vereadores (mandatos de 4 anos), eram os presidentes (mandatos de 2 anos) das Comissões descritas anteriormente.	Esta lei previa, a existência de quatro comissões executivas que tratavam de assuntos como instrução pública, saúde, higiene, e beneficência pública.
Código Administrativo	1896	Não promoveu alterações.	Classificou os municípios (exceto Lisboa) em 3 ordens: os de primeira ordem (com 9 vereadores), mais de 40000 habitantes ou que eram sede de distrito; os de segunda ordem (com 7 vereadores) mais de 15000 e menos de 40000 habitante; e os de terceira ordem (com 5 vereadores) e menos de 15000 habitantes	Esta Reforma não promoveu alterações nas competências desenvolvidas pelos diferentes órgãos. Foi uma reforma que se centrou na reforma do mapa administrativo Português.
Código Administrativo	1896	Esta reforma foi responsável pela extinção de vários concelhos	Os concelhos em três classes, segundo critérios de ordem urbana e financeira Os municípios tinham dois órgãos, a Câmara Municipal formada pelos vereadores eleitos pelos cidadãos, e o Administrador do Concelho nomeado pelo Governo.	Como os concelhos de ordem menor tinham autonomia reduzida, ficando apenas com parte das competências, estes, uniram-se a concelhos maiores e criaram comarcas administrativas.
Constituição de		Não promoveu	Previa a existência de órgãos consultivos e deliberativos, onde as minorias políticas estariam representadas. Ainda assim, a total autonomia dos municípios não foi atingida	Definiu algumas regras base para a administração municipal, consagrando a autonomia

1911	1911	alterações.	com esta Constituição, dado que um representante do poder central manteve-se à frente de cada município	financeira destes órgãos
Constituição de 1933	1933	Reformulou o mapa administrativo do país, dividindo-o em concelhos, que eram formados por freguesias.	Definiu as Câmaras Municipais (com funções deliberativas, ao presidente recaíam as funções executivas) como principal órgão administrativo local.	O Governo Central tinha a obrigação de fiscalizar e orientar estes órgãos locais
Código Administrativo de 1940	1940	Classificou os concelhos em duas classes (urbanos ou rurais) e em três ordens de importância. Lisboa e Porto apareciam neste Código Administrativo com um regime especial, que diferenciava estes concelhos dos restantes	Entre os órgãos de Administração Municipal, estavam o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal.	O primeiro destes órgãos tinha funções “moderadoras” na administração do município, (responsável pela eleição dos vereadores) sendo formado pelos presidentes das Juntas de Freguesia e outros homens notáveis do município. A Câmara Municipal era liderada por um Presidente escolhido pelo Governo Central, e tinha como funções a administração de bens próprios e comuns do concelho, do abastecimento público, de cultura e assistência e de salubridade pública e de polícia
Constituição de 1976	1976	Não promoveu alterações.	Com órgãos executivos e deliberativos, poder regulamentar, património e finanças próprios, as autarquias locais ganhavam a sua autonomia, sendo que o Governo ficava com a função de as tutelar.	Esta Constituição definiu como órgãos representativos dos municípios a Assembleia Municipal, composta por todos os Presidentes de Junta de Freguesia e por membros eleitos, em número inferior ao dos Presidentes de Junta, e como órgão deliberativo, a Câmara Municipal, formado pelos vereadores eleitos, sendo que o mais votado é eleito presidente da Câmara Municipal. Pela primeira vez na história, estes membros eram eleitos pelo povo.

Outro problema que procurou ser resolvido ao longo destas reformas prende-se com os chamados interesses instalados, que englobam os cidadãos que beneficiam de algum modo do sistema instituído.

Em terceiro lugar temos a desconfiança que sempre existiu por parte do poder central e no poder local, tornando o poder central excessivamente presente na vida do poder local, com soluções que impunham a presença de um órgão representante (quase sempre com poderes executivos) do poder central nas autarquias locais.

Existiu porém, uma tendência mais ou menos constante, apesar de alguns recuos, no sentido do aprofundamento da autonomia dos municípios, embora, durante todo este período, as competências de cada órgão tenham sido pouco abordadas e discutidas.

2.5 - A Governação de Proximidade da Cidade de Lisboa

A cidade de Lisboa foi confrontada com diversos desafios em várias dimensões, tais como: (a) crise e falência das formas de governo e sistemas políticos e institucionais; (b) alterações físicas, sociais e económicas que as cidades e as suas áreas urbanas sofreram (Seixas, 2000) desde do início do milénio; (c) necessidade de um novo tipo de urbanismo, em que a revitalização dos bairros, bem como a requalificação e reabilitação de espaços na cidade, se tem mostrado de difícil realização e sustentabilidade; (d) problemas sociais por resolver.

Como vimos nos capítulos anteriores, muitas reformas foram feitas na segunda metade do século XX na procura de um sistema de governação mais eficaz para as cidades e Países Europeus. Não havendo um único caminho a seguir, se a capital Portuguesa queria uma mudança de governação era necessária mudar o mapa administrativo, envolver os cidadãos nas decisões da cidade e transferi poder e competências para os órgãos de proximidade. Para que isso aconteça é necessário um conhecimento da realidade da governação na Cidade. Neste capítulo procuraremos sintetizar o que foi a governação de Lisboa.

Existe um paradoxo na atual situação em que se encontra Lisboa (Seixas, 2013). A capital nacional é claramente a maior cidade do País, cheia de potencialidades, dispondo de mão-de-obra qualificada, com uma história rica, onde o sentimento de pertença dos Lisboetas faz com que queiram ter um papel ativo nas decisões da cidade; no entanto, os problemas continuam a existir e os desafios continuam por resolver, em parte devido às estruturas e modelos de governação que estão instalados e entranhados na cidade, e que dão muito pouco espaço para a inovação. Lisboa não teve um processo de reforma administrativa em mais de vinte anos em domínios muito carenciados, tais como a modernização organizacional, a descentralização público-administrativa o planeamento estratégico, ou a participação dos cidadãos (Seixas, 2013). Dimensões que podem ser consideradas os pilares essenciais de algumas reformas administrativas que foram acontecendo por toda a Europa.

De forma a compreender a necessidade da reforma administrativa na cidade de Lisboa, é indispensável compreender como era a governação da capital, e da Câmara Municipal até 2009. É necessário para isso uma interpretação dos territórios urbanos e uma compreensão da sua evolução morfológica e sociocultural, das suas estruturas em mudança permanente, dos seus mais diversos sistemas e dos seus atores (Guerra, 1999).

Num estudo desenvolvido em 2010 pelo Instituto Superior de Economia e Gestão intitulado “Qualidade de Vida e Governo da Cidade – Bases para um Novo

Modelo de Governação da Cidade de Lisboa” a equipa coordenada por Augusto Mateus, sintetiza três tipos de governação na cidade de Lisboa ao longo dos tempos (Figura 4).

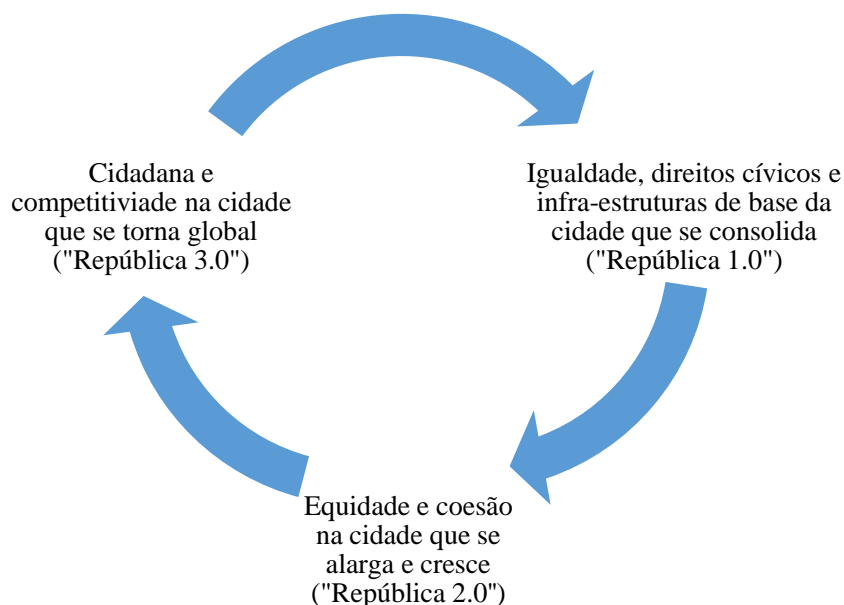


Figura 4 - A Sustentabilidade: uma Lisboa Forte, Coesa e Global (adaptado de Mateus 2011)

Na “República 1.0” o cumprimento dos ideais republicanos implicou um sistema político que promovesse a representatividade e igualdade política, assim como a criação de infraestruturas, redes-estruturantes e equipamentos. Na “República 2.0”, prevaemente no período pós 25 de Abril, os desafios à governança da cidade respeitavam a equidade social, as novas necessidades para os desafios já encontrados na “República 1.0” ou seja, problemas de saneamento, saúde, coesão social ou educação. Os desafios desta “República 2.0” ligam-se bastante ao crescimento da cidade e do emprego, fazendo com que as cidades limítrofes de Lisboa também crescessem, gerando a necessidade de uma Governação Metropolitana.

Por fim, na “República 3.0”, os grandes desafios – mais imateriais - estão relacionados com as questões da cidadania e competitividade de uma cidade que se assume num contexto global. Segundo o estudo supracitado, a transparência, a proximidade e a participação cívica são essenciais para uma governança que responda aos desafios da cidade e do mundo global. Nesta etapa, um uso racional dos recursos administrativos é igualmente essencial para o bom funcionamento da cidade, seguindo uma programação e um plano organizacional. A cultura, a criatividade e o

conhecimento serão essenciais para levarem a capital Portuguesa para um novo patamar no paradigma ibérico e Europeu (Barbado, et al., 2010).

Mais recentemente, Seixas (2013, p. 259 e 260) identificou três grandes dimensões da governação na cidade de Lisboa: ‘i) cosmopolitismo, ou uma cidade do pensamento e estratégia; ii) administração, ou uma cidade eficazmente administrada; iii) governança, ou uma cidade como espaço público’. Se falarmos de, ‘Cosmopolitismo, ou uma cidade de pensamento e estratégia’, referimo-nos à cidade defendida por Castells e Borja em diversas publicações. Trata-se de uma construção política pensada para cada cidade, metrópole e bairro que seja suportada pela participação da população e que permita a criação de medidas mais adequadas às suas necessidades.

A segunda dimensão de análise proposta por este autor refere as instituições, organizações e ações administrativas dos governos urbanos e nacionais. Até aqui, Portugal salientou-se como País profundamente centralista, o que impossibilitou que os órgãos de administração local e regional se apresentassem como mais relevantes para a governação no País. Mas, esta é apenas uma das várias críticas apontadas à governação, organização e cultura administrativa da cidade de Lisboa.

Outras críticas mencionadas por Seixas (2013, p. 263) mencionam aspetos muito relevantes para a compreensão da cidade atual. ‘Uma cultura de ação pública muito pouco visionária e essencialmente reativa, senão mesmo passiva; uma significativa fragmentação de muitas políticas e ações e das próprias estruturas de gestão política da cidade; uma elevada centralização dos patamares de responsabilidade e de ação camarária, correspondendo a uma fraca autonomia de ação nas escalas mais locais; um papel do Estado central permanentemente influente, com diminutas políticas de efetiva descentralização em relação a uma série de campos que afetam diretamente a cidade e a sua metrópole, como a mobilidade, o ambiente, as questões sociais e económicas etc.’.

Até à primeira década do séc. XXI, a governação em Lisboa era caracterizada por uma burocracia elevada e pesada, centralizada no governo nacional e não nos órgãos autárquicos, com políticas pouco focadas no local, como consequência das muitas ‘normas e práticas, bem como da própria cultura, existentes no poder local português (Seixas, 2013)’. Estes problemas da capital resultam de disfuncionalidades e dificuldades de natureza política. Por exemplo, Lisboa é uma cidade sem um governo ou instituição de base metropolitana com competências significativas e carácter vinculativo. O governo nacional continuou a influenciar as decisões da cidade, onde as instituições municipais se apresentavam-se frágeis e sem recursos de gestão. As Juntas

de Freguesia, detinham pouco poder de intervenção, quando deveriam ser um órgão muito mais importante. Emerge assim a necessidade clara de uma reforma da administração pública que promova a modernização dos serviços públicos (por exemplo, através da descentralização administrativa), demonstrando uma possível solução para a melhoria da governação na capital Portuguesa (Seixas, 2013).

A terceira dimensão de governação sugerida por este autor vai além das fronteiras institucionais dos órgãos autárquicos, situando-se mais nas dinâmicas de relacionamentos e interdependências. Historicamente, a cidade de Lisboa e o próprio País são marcados por uma deficiente cultura de abertura, diálogo e pluralidade, que revela situações pouco claras para a população, o que conseqüentemente provoca um distanciamento cada vez maior dos cidadãos em relação às políticas e decisões da cidade. É indispensável portanto, para uma boa governação, a promoção de uma cultura política que desenvolva a democracia participativa e que fomente a justiça social, mobilizando e responsabilizando todos os atores da cidade, de forma a criar um novo modelo de governação da cidade.

Sintetizando alguns dos estudos que foram desenvolvidos sobre a evolução da governação na cidade de Lisboa, podemos perceber que a Capital apresentava condições muito próprias e que se mostravam propícias à realização de uma reforma. Os cidadãos com o seu forte sentimento de pertença queria estar mais presentes nas decisões, e como estes, muitos agentes mostravam vontade em serem uma parte ativa nas decisões da cidade.

A prioridade durante muitos anos foi a de criação de infraestruturas, redes-estruturantes e equipamentos, mais tarde a prioridade passou pela equidade social, garantido que os cidadãos e os bairros com mais dificuldades vissem essas dificuldades reduzidas. Mais recentemente a prioridade passou com o crescimento da cidade, e do emprego, fazendo a cidade de Lisboa fizesse crescer as cidades à sua volta. Este crescimento, fez com que Lisboa se tivesse de revelar competitiva num contexto Europeu, e para isso acontecer era necessário políticas transparentes, descentralizadas, de proximidade e com participação cívica.

Em 2009, e no seguimento das eleições autárquicas, que tinham sido realizadas há pouco tempo, e aliado a outras ações estratégicas, o então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, António Costa, solicitou a um grupo de investigadores independentes uma proposta para uma nova estratégia de governação para a cidade. Esta deveria ser o pilar que sustentaria no futuro as diferentes propostas políticas, planos

estratégicos e outros instrumentos, desenvolvendo também uma nova responsabilidade dos órgãos autárquicos de proximidade face a cidade e aos seus moradores. (Seixas, 2011; Seixas, 2013).

Segundo Seixas (2013, p. 268 e 269) foram três as razões que levaram ao início deste processo. Em primeiro lugar, o entendimento geral da população para os novos desafios com que a cidade se confrontava diariamente, exigindo respostas para os problemas sociais que as estruturas de administração local vigentes à época não conseguiam responder. Era necessário repensar as estruturas institucionais e administrativas da gestão autárquica e as suas respetivas políticas, de forma a responder aos desafios já identificados. Outro motivo que levou ao início deste processo de reforma prende-se com o reconhecimento geral e por parte dos diversos atores da sociedade Portuguesa que a incapacidade de desenvolver respostas aos desafios apresentados pela cidade se devia à desorientação, à falta de meios, de poder de decisão e de intervenção dos órgãos e instituições de nível local. Por último, a equipa municipal recém-eleita na altura em que o estudo foi desenvolvido, apresentava-se com elementos independentes ou mesmo apartidários, com propostas distintas e inovadoras para com o estado da arte da governação da cidade. Só uma equipa que reunisse estes pressupostos seria capaz de mudar o paradigma da governação na cidade de Lisboa¹⁰.

Esta investigação solicitada, como foi referido anteriormente, pelo então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa fez com que os investigadores pensassem na Reforma da Cidade. No estudo “Qualidade de Vida e Governo da Cidade: Bases para um novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa”, são dadas algumas diretrizes para o processo de reforma na capital Portuguesa.

Estas orientações indicavam: (i) processos de reforma com abordagens globalizantes, que não seriam apropriados, dado não serem compatíveis com as especificidades das cidades e dos seus atores; (ii) processos que se revelem incrementais, apesar de por vezes serem positivos, mostram-se pouco relevantes e inconsequentes, pois os mandatos podem acabar durante o procedimento de reforma; (iii) as estratégias de seletividade radical, identificando domínios, atividades, e processos, são as estratégias que mais facilmente podem criar alterações de paradigmas (Barbado, et al., 2010).

¹⁰Em 2000, na publicação “A cidade não Governada”, João Seixas sintetizava os principais desafios que se apresentavam aos órgãos de governo do território urbano.

A maior consciência cívica da sociedade e as mudanças que foram acontecendo na governação de algumas cidades europeias, levaram à realização deste estudo, ao qual foi dado o nome de ‘‘Carta Estratégica’’ tendo sido apresentado formalmente à Câmara Municipal de Lisboa no dia 3 de Julho de 2009. Neste documento, constavam sete grandes princípios (Figura 5) para um novo regime de governança da cidade, mais eficiente, participado e sustentável

Estes sete princípios propõem um sistema de governação para a cidade através de uma estratégia que deve ser alvo do debate e da participação de todos os agentes da cidade. Bem planeado, fruto de um conhecimento adquirido através do estudo da cidade, respeitando as diferentes escalas da cidade e as especificidades dos seus atores, uma estratégia que seja mais forte que as ideologias políticas e partidárias, sendo capaz de criar sinergias para o bem maior, a cidade de Lisboa.

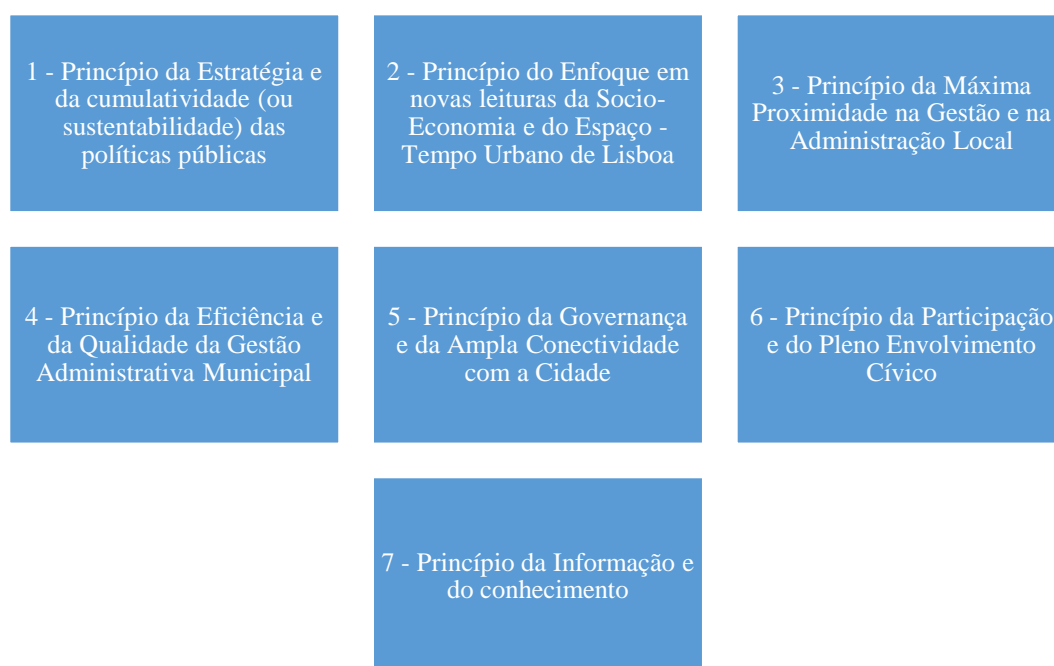


Figura 5 - Os Sete Grandes Princípios para um Sistema de governação de Lisboa (Adaptado da Carta Estratégica de Lisboa)

Estes princípios propunham também a descentralização e desconcentração de competências para as Juntas de Freguesia, garantindo a maior eficiência e qualidade da gestão local e uma maior proximidade, permitindo assim a revitalização do sistema democrático e de governança da cidade bem como, melhores soluções para os problemas socioeconómicos dos seus habitantes.

A Carta Estratégica de Lisboa, suportada por estes princípios, veio a revelar-se como o instrumento que deu início à Reforma Administrativa aplicada em Lisboa uns anos mais tarde.

Resumindo, a governação Lisboeta, que teve mais de vinte anos sem qualquer tipo de processo de reforma administrativa, foi confrontada por diversos desafios que fez com que a sua estrutura e forma de governar tivesse de ser repensada. Aproveitando as potencialidades que a capital têm, e a vontade dos seus cidadãos em terem um papel ativo e de relevo nas decisões da cidade, estavam reunidas as condições para se desenvolver uma reforma na governação da cidade de Lisboa, seguindo o espírito de reformas administrativas que se espalhou um pouco por toda a Europa em anos anteriores (algo que será desenvolvido no ponto 2.2.2). Foram muitos os estudos desenvolvidos que procuraram entender os problemas de governação da cidade, e qual o caminho a seguir, deixando em claro a necessidade de desenvolver políticas que promovam a descentralização e a participação cívica.

Sintetizando este capítulo, podemos observar que muitos países e cidades Europeias ao longo da segunda metade do século XX, desenvolveram diferentes planos de reforma da sua governação. A tabela 1 e 2 procuraram sintetizar todas estas reformas, cada uma com a sua especificidade. Muitas destas reformas reorganizaram o mapa administrativo dos países/cidades intervencionados, e procuraram munir os órgãos locais de proximidade de maior capacidade de intervenção, (com diferentes nomes, tamanhos e competências um pouco por toda a Europa) descentralizando diferentes competências - licenciamentos, gestão de espaço público, gestão de espaços verdes, ação social, serviços educativos, urbanismo e reabilitação urbana, obras públicas, e gestão de equipamentos - garantindo maior capacidade de intervenção aos órgãos locais, na busca de sistema de governação mais eficaz e eficiente.

Em Portugal, durante os últimos dois séculos foram realizadas mais de uma dezena de reformas administrativas que procuraram a melhor solução para a governação do nosso País. Muitas destas reformas centraram-se na forma como os autarcas eram eleitos ou escolhidos (em alguns casos estes eram nomeados, noutros eleitos pelo povo). Em 1836, iniciaram-se as reformas que reformularam o mapa administrativo Português, com extinção de 498 concelhos e a criação de 21, com algo idêntico a acontecer em 1853, com a supressão de mais 83 concelhos. As outras reformas que se foram sucedendo foram definindo os órgãos que governavam os municípios, concelhos e freguesias do nosso país, e o número de eleitos que cada um destes órgãos tinha direito.

Foram reformas que se preocuparam muito com a reorganização do território e da definição de quais os melhores órgãos para gerir estes territórios.

3 - Evolução do Mapa Político Administrativo de Lisboa

A História da cidade de Lisboa, é quase tão longa como a história da nacionalidade, com as suas freguesias a sofrerem profundas alterações ao longo dos séculos. Estas, foram alteradas em número, mas também na sua dimensão geográfica, devido às modificações que aconteceram devido à evolução demográfica, e pelo conseqüente crescimento da capital e modificações na estrutura administrativa. As alterações aos limites das freguesias de alguns dos principais centros urbanos portugueses, ocorridas nos dois últimos séculos, fruto do desenvolvimento demográfico e urbanístico registado, dificultam a tarefa de reconstituição histórica das suas antigas circunscrições.

No entanto e depois de uma pesquisa exaustiva, apresentamos neste relatório um breve resumo do que foi a evolução das freguesias em Lisboa do século XXII ao século XX. As freguesias, foram um órgão que na sua origem estava intimamente ligado à igreja e que foi crescendo e modificando, conforme as paróquias iam crescendo e modificando-se.

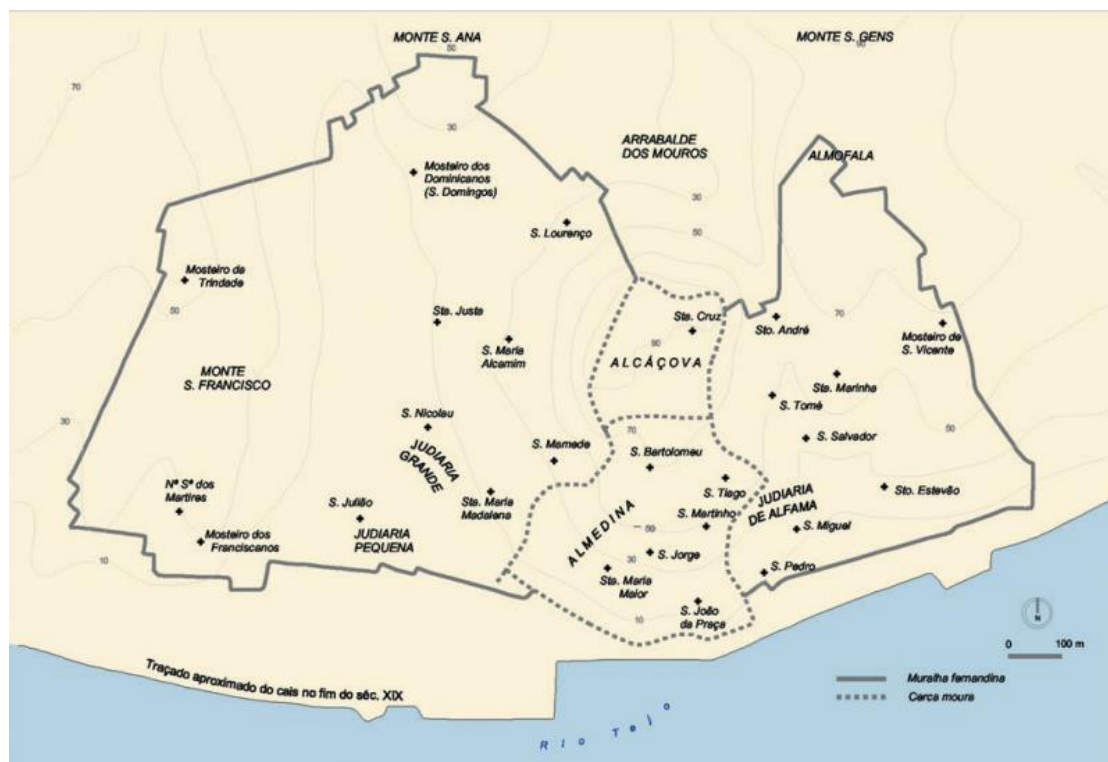


Figura 6 - Muralhas e Freguesias de Lisboa nos Séculos XXII/XIV (Vieira da Silva, 1954)

Os dados não são exatos e existem várias versões para a história da evolução do mapa político/administrativo Lisboaeta. Ainda assim, é possível estimar que em 1164, existissem entre 6 a 7 freguesias. Esse número aumentou no final do século XI em que já existiam 10 freguesias: São Vicente, Nossa Senhora dos Mártires, Santa Justa, Santa Maria da Sé, Santa Maria Madalena, Santa Cruz do Castelo, São Bartolomeu, São Martinho, São Jorge e São Pedro de Alfama (Schmidt, et al., 2014; Santos, 1995; Silva, 1943).

No Arquivo Nacional da Torre do Tombo é possível encontrar um documento que data de 1247, onde se proclamam mais 13 freguesias na cidade de Lisboa. Eram elas: São Julião, Santa Marinha do Outeiro, São Lourenço, São Nicolau, Santo André, Santo Estevão, São Miguel, Santa Maria de Alcamim (futuramente seria São Cristóvão), São Mamede, São João (Baptista ou da Praça), São Tomé (do Penedo), São Jacob (futuramente seria São Tiago) e São Salvado da Mata. Destas 23 Freguesias, três delas – Mártires, Santa Justa e Santo Estevão – apresentavam extensas áreas, e os seus limites eram os da cidade de Lisboa (Schmidt, et al., 2014; Silva, 1943; Alves, 2004).

Durante os três séculos que se seguiram, a estrutura paroquial da cidade de Lisboa manteve-se. Ainda assim, em 1256 Lisboa tornou-se a capital Portuguesa, e esse facto veio mudar significativamente o mapa da cidade. Em 1266 o Lumiar tornar-se-ia freguesia, devido à importância que tinha no meio mais rural da cidade de Lisboa

(Schmidt, et al., 2014). Durante o Século XV, as comunidades judaicas e muçulmanas foram afastadas e integradas em algumas freguesias mais periféricas já existentes (Schmidt, et al., 2014; Silva, 1943).

No Século XVI, a cidade continuou a crescer além da cerca fernandina. Este crescimento foi impulsionado pelo comércio com o Oriente que trouxe riqueza e conhecimento como até antes não havia. As freguesias de grande dimensão, da periferia da cidade – Nossa Senhora dos Mártires, Santa Justa e Santo Estevão, foram alvo de algumas divisões dando origem a catorze novas freguesias (Silva, 1943): Nossa Senhora do Loreto (mais tarde Nossa Senhora da Encarnação), Nossa Senhora da Ajuda, Santa Catarina (do Monte Sinai, a partir das Freguesias do Loreto e dos Mártires), São Paulo, Santos-o-Velho, Nossa Senhora da Conceição (depois Conceição Nova), Santa Engrácia, Trindade (depois Santíssimo Sacramento), e da antiga Freguesia de Santa Justa surgem as Freguesias dos Anjos, Arroios, Sant’Ana (depois Nossa Senhora da Pena), São José, São Sebastião (da Mouraria, depois Nossa Senhora do Socorro), e Socorro (Alves, 2004).

No Século XVII, foram criadas mais três freguesias: São Sebastião da Pedreira, Nossa Senhora das Mercês (por desmembramento das freguesias do Loreto e dos Mártires), e Santa Isabel Rainha de Portugal, que se formou com origem em territórios das freguesias de Santos, São Sebastião da Pedreira, Santa Catarina e São José (Silva, 1943; Schmidt, et al., 2014). Neste período, a cidade de Lisboa continuava a crescer, com uma expansão urbana (também dos edifícios religiosos) como nunca antes se tinha visto, sendo que neste ano, a cidade contava com aproximadamente 170 mil habitantes (Alves, 2004). Este crescimento da população levou ao desenvolvimento de grandes obras como é caso do Aqueduto das Águas Livres, ou ainda do Passeio Público do Campo Grande (Schmidt, et al., 2014).



Figura 7 - Planta da nova Freguesia de Santa Isabel (Carvalho, 1770)

Em 1755, o Terramoto de 1 de Novembro destruiu grande parte da zona ribeirinha da cidade de Lisboa e afetou particularmente as Freguesias de Alfama, Santos-o-Velho, Santiago, Mártires, Castelo, São Miguel, São Paulo, Anjos, e ainda freguesias mais distantes do centro da cidade como Carnide, Penha de França (Schmidt, et al., 2014) (Alves, 2004).

Com o terramoto, e como consequência da reconstrução da baixa Pombalina, houve a necessidade de reformular algumas freguesias. Primeiro, surgiu a Freguesia do Beato, que retirou algum território à Freguesia dos Olivais, e em 1770, criam-se mais três freguesias: Nossa Senhora da Lapa, Santa Joana (que se viria a transformar mais tarde na freguesia do Coração de Jesus) e ainda a freguesia de Senhor Jesus da Boa Morte (Schmidt, et al., 2014; Silva, 1943). Deste processo de reorganização urbana que a cidade de Lisboa sofreu no período posterior ao terramoto de 1755, houve cortes e extinções de algumas freguesias. A Freguesia de São Bartolomeu foi extinta, com os seus territórios a serem integrados nas Freguesias de Santiago e São Martinho, a Freguesia de São Jorge, foi integrada na Freguesia de São Martinho, e os limites da Freguesia de Madalena também se alteraram.

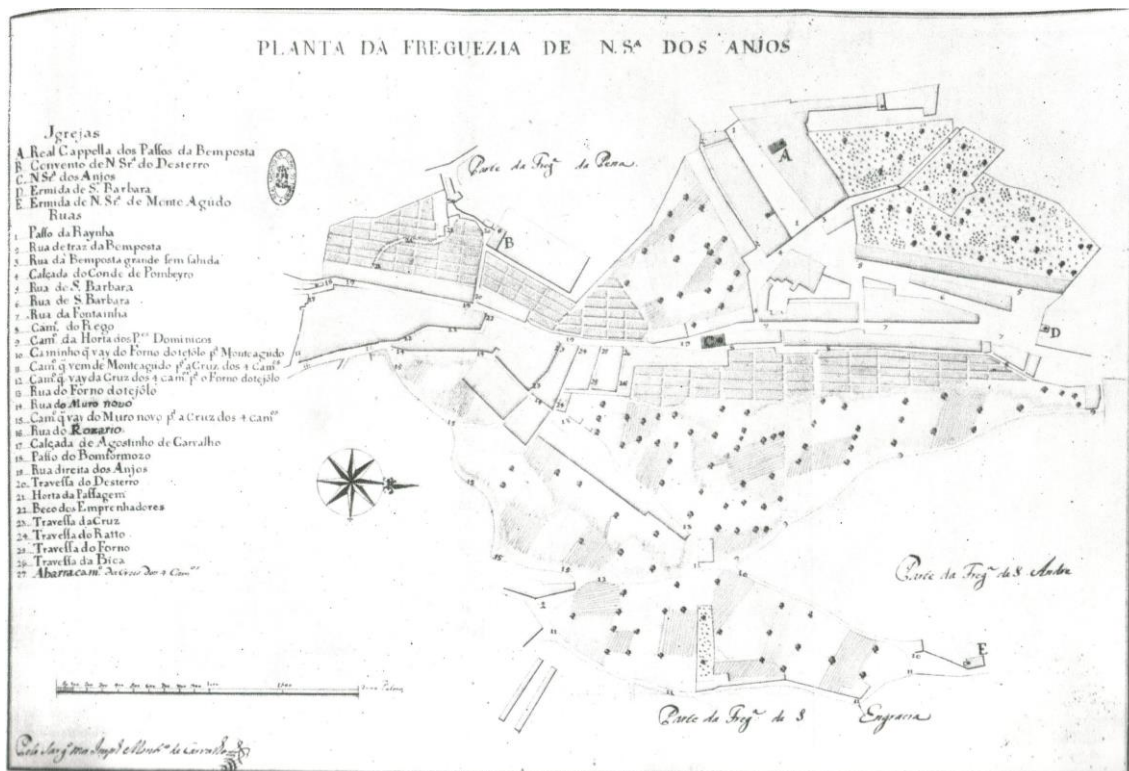


Figura 8 - Planta da nova Freguesia de Nossa Senhora dos Anjos (Carvalho, 1770)

Neste período, aconteceu algo de particular importância para as freguesias. Estas deixaram de ser criadas/extintas apenas pela a igreja, e pela primeira vez, é criada a uma freguesia sem qualquer envolvimento com a Igreja, a freguesia de Belém (Silva, 1943), onde estavam inseridas as freguesias da Nossa Senhora da Ajuda, Santa Maria de Belém, Nossa Senhora do Amparo de Benfica, São Lourenço de Carnide, Menino Jesus de Odivelas (Schmidt, et al., 2014), Belas, Barcarena, e Carnaxide (que era o termo da cidade de Lisboa nesta época) e parte das Freguesias de São Pedro de Alcântara, Santa Isabel e São Sebastião da Pedreira (Silva, 1943). Foi também criado o concelho dos Olivais, que integrava um total de 22 freguesias: Beato, Sacavém, Olivais, Talha, Vialonga, Fanhões, Lousa, Unhos, Frielas, Santo Estevão das Galés, Tojalinho, Tojal, Bucelas, Loures, Ameixoeira, Póvoa, Apelação, Camarate, Charneca, Lumiar, Campo Grande e parte da Freguesia de São Jorge (Schmidt, et al., 2014).

Durante o século XIX foram realizadas bastantes anexações de freguesias: anexação da freguesia de Salvador (Alfama) a São Tomé (1834), de Santa Marinha a Santo André (1835), de São Martinho a Santiago (1836), e mais tarde destas duas freguesias a São Vicente (1856), de São João da Praça a Santa à Sé (1885) e por fim de São Lourenço a São Cristóvão (1886). Em 1852, a Freguesia de Santiago uniu-se com a Freguesia de São Martinho. (Schmidt, et al., 2014).

Na segunda metade do Século XIX, as alterações no mapa de freguesias em Lisboa continuaram, desta feita devido à anexação de freguesias de outros concelhos ao concelho de Lisboa, nomeadamente: São Pedro de Alcântara, Nossa Senhora da Ajuda, Nossa Senhora de Belém, Benfica e Carnide do concelho de Belém, e ainda São Bartolomeu do Beato, Charneca, Ameixoeira, Lumiar, Olivais, Campo Grande, Alvalade, Sacavém e Camarate do concelho dos Olivais (Schmidt, et al., 2014). A última alteração do Século XIX, no mapa de freguesias em Lisboa, deu-se em 1897 com a anexação da freguesia de Santa Cruz à de Santiago, ficando Lisboa com um total de 42 freguesias no final deste Século (Alves, 2004).

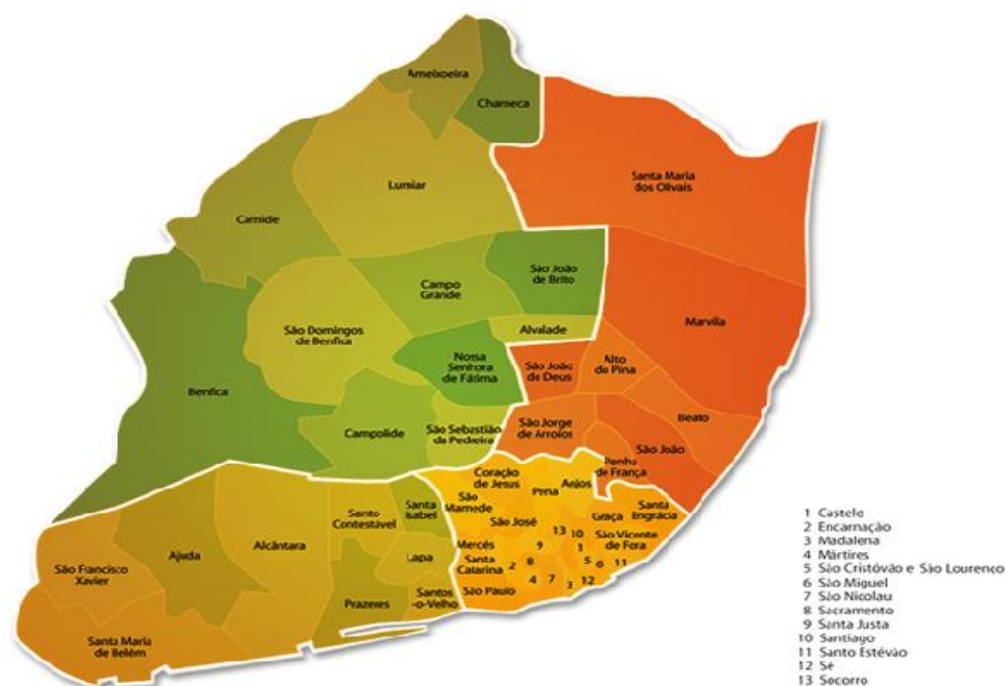


Figura 9 - O mapa administrativo da cidade de Lisboa (em vigor desde 1959 a 2013)

A partir do século XX, devido, mais uma vez, à urbanização e consequente crescimento populacional nas freguesias mais a norte da cidade de Lisboa, onde grandes bairros e avenidas foram criados, foi necessário criar novas freguesias, ou reformular os limites de algumas que já existiam. A República trouxe com ela a separação entre o Estado e a Igreja, garantido uma sociedade laica, onde todas as religiões são tratadas da mesma forma (Schmidt, et al., 2014). Esta situação modificou diversas instituições da sociedade Portuguesa desde o registo civil, à escola.

Em 1959, a cidade de Lisboa sofre uma grande reforma administrativa, e passa a ter 53 freguesias (fig.9), número que ficou inalterado até 2012.

A população que habitava Lisboa aquando da criação deste mapa administrativo é muito diferente da população que habita hoje em dia. Os padrões de distribuição da população pelas diferentes freguesias também mudaram em muito.

As dimensões das freguesias Lisboetas eram muito diferentes, sendo as do centro histórico da cidade muito pequenas e com pouca população, e as do chamado “eixo de expansão”, a Norte, muito grandes (Alves, 2004).

Nos anos 90, o concelho de Lisboa viveu um período de perda de população em praticamente todas as freguesias, sendo que no início do novo milénio essa tendência tem vindo a mudar, e assistimos a um tímido aumento populacional. Aquelas que perderam mais população foram as freguesias do centro histórico, enquanto a Norte, freguesias como Ameixoeira, Carnide e Lumiar fugiram à regra e tiveram um aumento populacional.

Nesta mesma década, desenvolveram-se para a capital Portuguesa importantes estratégias e instrumentos de gestão territorial, nomeadamente o Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDM, 1994), que seguia as orientações do Plano Estratégico de Lisboa (1992), e ainda o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa de 1990 e 1995. (Schmidt, et al., 2014). O PDM tinha como principais objetivos revalorizar e reabilitar a habitação, estabilizar o tecido urbano na zona central da cidade, requalificar a estrutura funcional predominantemente terciária e criar novas centralidades, requalificar a Zona Industria Oriental da cidade, melhorar a qualidade ambiental e melhorar a acessibilidade.

Ainda assim, as freguesias Lisboetas, e as respetivas Juntas de Freguesia, mantiveram-se à margem dos principais processos estratégicos desenhados para a cidade de Lisboa, continuando a demonstrar reduzida capacidade de atuação e a contar com poucos recursos. Com o crescimento da cidade, os desafios levantados tornaram-se maiores e as Juntas mostravam-se incapazes de intervir, sendo claro que passados 50 anos da última reforma administrativa (em 1959), as freguesias necessitavam de uma requalificação das suas capacidades de intervenção, algo que aconteceu alguns anos mais tarde (Schmidt, et al., 2014).

3.1 - Domínios de atuação dos órgãos locais antes da Reforma Administrativa de 2013

A Lei nº169/99 de 18 de Setembro, também conhecida como a ‘Lei das Autarquias Locais’ estabeleceu as competências e regime jurídico dos órgãos autárquicos, que eram: a Assembleia Municipal e Câmara Municipal, para os municípios, e a Assembleia de Freguesia e Junta de Freguesia, para as freguesias.

A Assembleia Municipal é o órgão deliberativo do município, sendo constituído pelos Presidentes das Juntas de Freguesia e por membros eleitos diretamente pelos eleitores do município, em número igual ao número de Presidentes de Junta de Freguesia, mais um. O número de membros eleitos diretamente não pode ser inferior ao triplo do número de membros da respetiva Câmara Municipal¹¹. Na Assembleia Municipal, não são os cidadãos que escolhem quem é o Presidente, e os dois secretários da Assembleia Municipal. Esta decisão é tomada através de voto secreto de todos os membros que constituem a Assembleia Municipal.

A Assembleia Municipal tem diversas competências, entre elas destacam-se¹²:

Tabela 3 - Competências da Assembleia de Municipal, segundo a Lei nº 169/99

• Eleger, por voto secreto o Presidente da mesa e os dois secretários;
• Acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara e dos serviços municipalizados;
• Deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para estudo dos problemas relacionados com as atribuições próprias da autarquia (...);
• Votar moções de censura à Câmara Municipal (...);
• Tomar posição perante os órgãos do poder central sobre assuntos de interesse para a autarquia;
• Aprovar posturas e regulamentos;
• Aprovar ou autorizar a contração de empréstimos nos termos da lei;
• Estabelecer, nos termos da lei, taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos;
• Aprovar nos termos da lei a criação ou reorganização de serviços municipais;

A Assembleia Municipal de Lisboa, é composta por 54 membros eleitos diretamente, e 53 membros que correspondem aos presidentes das diferentes Juntas de Freguesia do Concelho de Lisboa.

¹¹ Artigo número 42 da Lei 169/99 de 18 de Setembro

¹² Artigo número 53 da Lei 169/99 de 18 de Setembro

A Câmara Municipal é o órgão máximo de gestão autárquica. Sendo Lisboa a capital e tendo este concelho, segundo dados do censo de 2011, 547.265 mil habitantes, é necessário contar com órgãos municipais eficientes e capazes de responderem às necessidades dos munícipes. Lisboa tem ainda a particularidade de ser um polo atrativo para todos os municípios circundantes da cidade devido à sua capacidade de fornecer uma gama diversificada, e em grande escala, de empregos bem como numerosas atividades comerciais e de lazer, o que aumenta ainda mais, a importância destes órgãos.

As competências deste órgão executivo são muito diversificadas, sendo que a Lei número 169/99 de 18 de Setembro no seu artigo nº 64 agrupa as competências da Câmara Municipal em seis âmbitos distintos¹³: Organização e funcionamento dos seus serviços; planeamento e do desenvolvimento; consultivo; apoio a atividades de interesse municipal; licenciamento e fiscalização; relações com outros órgãos autárquicos; e, por fim, outras competências.

Os mandatos da Câmara Municipal são distribuídos de acordo com o artigo 57º da lei nº 169/99, que define que para o Concelho de Lisboa deverão ser atribuídos 16 mandatos efetivos, mais um para o Presidente, e ainda 6 mandatos para membros suplentes.

Tabela 4 - Composição da Câmara Municipal, segundo o artigo 5º da Lei nº 169/99

Composição da Câmara Municipal, segundo o artigo 5º da Lei nº 169/99		
Concelho ou Eleitores	Membros Efetivos da Câmara Municipal	Membros Suplentes da Câmara Municipal
Concelho de Lisboa	17	6
Concelho do Porto	13	5
100 000 ou mais	11	4
99 999 a 50 001	9	3
50 000 a 10 001	7	3
Menos de 10 000	5	2

A Assembleia de Freguesia, é o órgão deliberativo das freguesias portuguesas, sendo eleita por sufrágio universal, podendo apenas votar os eleitores que ali recenseados.

¹³ As tabelas com estas competências podem ser consultadas no Anexo II

Tabela 5 - Composição da assembleia de freguesia, segundo o artigo 5º da Lei nº 169/99

Composição da Assembleia de Freguesia (segundo a Lei Nº169/99)		
Número de Eleitores	Membros Efetivos da Assembleia de Freguesia	Membro Suplentes da Assembleia de Freguesia
> 20 000	19	7
20 000 – 5 001	13	5
5 000 – 1 001	9	3
<1 000	7	3

Em freguesias com mais de 20 000 eleitores a Assembleia Municipal é composta por 19 membros; 13 membros para freguesias com menos de 20 000 eleitores e mais de 5 000; 9 membros para freguesias com menos de 5 000 eleitores e mais de 1 000; e, por último, 7 membros para freguesias com menos de 1000 eleitores¹⁴. As competências mais significativas da assembleia eram¹⁵:

Tabela 6 - Competências da Assembleia de Freguesia, segundo a Lei nº 169/99

Competências da Assembleia de Freguesia (até 2013)
Eleger, por voto secreto, os vogais da Junta de Freguesia;
Eleger, por voto secreto, o presidente e os secretários da mesa;
Estabelecer as normas gerais de administração do património da freguesia ou sob sua jurisdição;
Deliberar sobre a administração das águas públicas que por lei estejam sob jurisdição da freguesia;
Aprovar as opções do plano. A proposta de orçamento e as suas revisões;
Apreciar e votar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas;
Autorizar a Junta a contrair empréstimos de curto prazo e a proceder a aberturas de crédito, nos termos da lei;
Autorizar a freguesia a associar-se com outras, nos termos da lei;
Autorizar a freguesia a estabelecer formas de cooperação com entidades públicas ou privadas, no âmbito das suas atribuições;

A tabela seguinte representa o número de membros que compunham as 53 freguesias de Lisboa até 2013:

Tabela 7 - Número de membros que compunham as diferentes Assembleias de Freguesia de Lisboa

Freguesia/Partido	Nº de membros que	Freguesia/Partido	Nº de membros que
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

¹⁴ Artigo nº 5 da Lei 169/99 de 18 de Setembro

¹⁵ Artigo nº17 da lei 169/99 de 18 de Setembro

	compõe a Assembleia de Freguesia		compõe a Assembleia de Freguesia
Santa Maria de Belém	13	Lapa	13
São Francisco Xavier	13	Prazeres	13
Ajuda	13	Santos-o-Velho	9
Alcântara	13	Santo Condestável	13
Benfica	19	Santa Isabel	13
São Domingos de Benfica	19	Encarnação	9
Alvalade	13	Mercês	9
Campo Grande	13	Santa Catarina	9
São João de Brito	13	São Paulo	9
Marvila	19	Anjos	13
São João de Deus	13	Pena	9
Alto do Pina	13	São Jorge de Arroios	13
Coração de Jesus	9	Beato	13
São José	9	Graça	13
São Mamede	13	Santa Engrácia	9
Mártires	7	São Vicente de Fora	9
Sacramento	7	Nossa Senhora de Fátima	13
São Nicolau	9	São Sebastião da Pedreira	13
Madalena	7	Lumiar	19
Santa Justa	7	Carnide	13
Sé	9	Ameixoeira	13
Santiago	7	Charneca	13
Castelo	7	Penha de França	13
São Cristóvão e São Lourenço	9	São João	13
Socorro	9	Campolide	13
São Miguel	9	Santa Maria dos Olivais	21
Santo Estêvão	9	Total	621

A Junta de Freguesia é um órgão executivo colegial. A criação das freguesias (paróquias no início), remonta ao ano de 1832 tendo a atual denominação desde 1916. Todas elas são constituídas por um Presidente e por vários vogais. É considerado Presidente de Junta, o primeiro candidato da lista mais votada na eleição referente à Assembleia de Freguesia. Já em relação aos vogais, estes são escolhidos pela

Assembleia de Freguesia sendo o seu número definido através do número de eleitores¹⁶. Assim para freguesias com 5 000 ou menos eleitores são nomeados 2 vogais; com mais de 5 000 e menos de 20 000 eleitores são nomeados 4 vogais; por último, com mais de 20 000 eleitores são nomeados 6 vogais¹⁷.

As competências da Junta de Freguesia podem ser próprias ou delegadas (normalmente pela Câmara Municipal). As competências próprias são definidas no artigo nº34 da Lei 169/99 de 18 de Setembro, estando organizadas em 5 âmbitos distintos¹⁸: organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente das Juntas de Freguesia; planeamento da respetiva atividade e no da gestão financeira; ordenamento do território e urbanismo; equipamentos integrados no respetivo património; relações com outros órgãos autárquicos; e outras competências das Juntas.

A Lei Nº 159/99, de 14 de Setembro, previa igualmente a delegação de competências da administração central na administração local. Desta forma, as Freguesias adquiriram competências em áreas como: equipamentos rurais e urbanos, abastecimento público, educação, cultura, tempos livres e desporto, cuidados primários de saúde, proteção civil, entre outros (Schmidt, et al., 2014). Estas eram transferidas dos Municípios para as Juntas de Freguesia através de protocolos de delegação de competências.

Em 1992, o Plano Estratégico de Lisboa abordava a importância, e a necessidade de reforma das estruturas administrativas adequando-as às escalas de proximidade. Com este plano, poucas foram as alterações, havendo apenas uma mudança relevante: o início do estabelecimento de protocolos de delegação de competências entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia.

Entre 2009 e 2012, e no âmbito do relatório ‘‘Qualidade de vida e governação das cidades’’, desenvolvido pelo Instituto de Ciências Sociais e pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, foram realizados inquéritos por entrevista aos 53 Presidentes de Junta, contributo essencial para o desenvolvimento do citado trabalho.

A análise destes inquéritos resultou num livro apenas lançado em 2014 intitulado ‘‘Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa’’ escrito por Luísa Schmidt, João Seixas e Alexandra Baixinho. Neste trabalho são sintetizados todos os

¹⁶ - Artigo nº 24 da Lei nº169/99 de 18 de Setembro

¹⁷ - Para Freguesias com mais de 30 000 eleitores, é adicionado um membro. No caso de o número ser par, terá de ser adicionado mais um membro de forma a garantir um número ímpar de representantes neste órgão.

¹⁸ Ver Anexo III

protocolos de delegação de competências que as Juntas tinham neste período (Fig. 10 e 11), sendo que os protocolos mais celebrados se ligavam ao programa Praia-Campo Jovem, Praia-Campo Sénior e ainda à manutenção, reparação e substituição de pilaretes, guardas metálicas, corrimãos, gradeamentos, bancos e conjuntos de mesas e cadeiras (Schmidt, et al., 2014).

Área funcional	Protocolos
Ação social	Apoio a diversas intervenções no domínio da ação social; Prevenção primária da toxicodependência; Comissão de Proteção de Menores; Programas Praia-Campo Infância; Programas Praia-Campo Sénior.
Criança e educação	Apoios a diversas ações no domínio da criança e educação; Componente de apoio à família; Limpeza geral anual e pequenas reparações em escolas do 1.º ciclo do ensino básico e jardins-de-infância.
Juventude	Apoio a ações na área da juventude.
Desporto	Apoio à gestão, manutenção e reparação de instalações desportivas municipais; Apoio ao fomento e desenvolvimento de atividades físicas e desportivas; Apoio financeiro para manutenção, conservação e reparação de instalações desportivas propriedade dos clubes.
Espaço público	Manutenção e reconstrução de calçadas; Manutenção, reparação e substituição de pilaretes, guardas metálicas, corrimãos, gradeamentos, bancos e conjuntos de mesas e cadeiras; Limpeza de parques infantis; Apoio à manutenção, conservação e reparação de sanitários, lavandarias sociais, lavadouros e balneários; Manutenção de espaços verdes; Complemento da manutenção de espaços verdes.
Habitação	Obras diversas de recuperação e manutenção do património habitacional.
Higiene urbana	Distribuição de equipamento de deposição de resíduos (sacos e fitas).

Figura 10 - Competências delegadas da Câmara Municipal de Lisboa para as suas Freguesias (até 2013) Fonte: *Governança de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa (2014)*

Os Presidentes mostraram, neste inquérito, preocupação relativamente à dificuldade de pôr em prática alguns dos protocolos de delegação de competências devido a (Schmidt, et al., 2014):

- Ausência de apoio financeiro para a manutenção, conservação, e reparação de instalações desportivas, propriedade dos clubes (nove Juntas de Freguesia);
- Obras diversas de recuperação e manutenção do património habitacional (sete Juntas de Freguesia);
- Dificuldades em obter apoio ao fomento e desenvolvimento de atividades físicas e desportivas (sete Juntas de Freguesia):

- Dificuldades na limpeza de parques infantis (cinco Juntas de Freguesia).

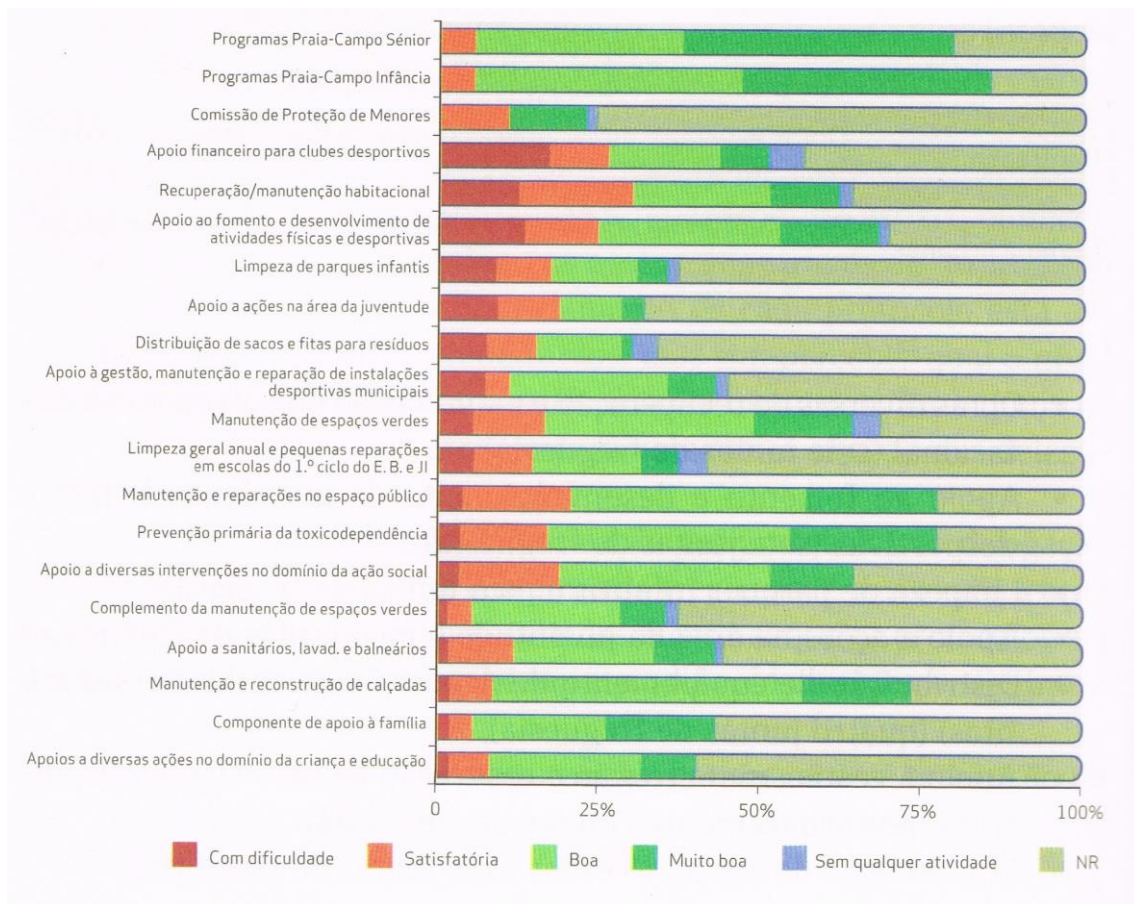


Figura 11 - Autoavaliação dos Presidentes de Junta quanto aos protocolos de delegação de competências em vigor (até 2013). Fonte: Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa (2014)

O discurso dos Presidentes de Junta relativamente à delegação de competências dividia-se nesta altura em três tipos. Vários Presidentes classificavam como muito positivo o processo de delegação de competências, mostrando-se muitos disponíveis a receberem mais protocolos noutras áreas de intervenção, ou a terem mais poder de intervenção em protocolos que já existiam. Outros referiram áreas de intervenção onde se mostravam com capacidade de exercer novos protocolos. Contudo, alguns Presidentes levantaram várias críticas, relacionadas com o financiamento dos protocolos e com a sua frequência ou excessiva variação (Schmidt, et al., 2014).

Espaço público	Iluminação urbana; Reparação de pavimentos e passeios; Pavimentação de estradas; Pintura de passeadeiras; Colocação de pilaretes; Fiscalização de publicidade (associada a mais receitas para as JF); Licenciamento de toldos; Licenciamento de esplanadas; Espaços verdes.
Higiene e limpeza urbana	Varredura das ruas; Lavagem das ruas.
Urbanismo e ordenamento do território	Parque habitacional; Gestão do património; Gestão de espaços municipais; Intimação para obras; Vistorias.
Ação social	Cultura; Educação; Juventude; Desporto.

Figura 12 - Competências que os Presidentes de Junta se mostram capazes de receber por parte da Câmara Municipal de Lisboa. Fonte: Governação de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa (2014)

Os Presidentes revelaram-se unânimes sobre a capacidade das Juntas realizarem de forma mais eficaz, mais célere, o seu trabalho, muito graças à proximidade à população. Por isto, muitos dos 53 Presidentes demonstravam vontade de receber mais protocolos de delegação de competências (Fig. 12), desde que fossem devidamente cabimentadas ao nível financeiro. As competências poderiam ser delegadas através da CML ou descentralizadas através do Estado Central. Os Presidentes assumiram assim capazes de receber mais competências nos domínios da gestão do espaço público e da higiene urbana. Com menos respostas, alguns presidentes também se assumiram capazes de receberem competências nas áreas do urbanismo e ordenamento do território e ainda na ação social.

Algo que ficou assim claro foi que os protocolos de delegação de competências até aí celebrados entre a CML e as Juntas de Freguesia eram insuficientes para o potencial que as Juntas poderiam ter numa nova governação da cidade. Estes, muitas vezes davam pouca margem de manobra para as Juntas, tornando estas tarefas delegadas em algo de menor valia para as Juntas. Esta ausência de autonomia, fazia com que as Juntas sentissem que estavam a fazer trabalhos que a Câmara Municipal não queria fazer.

Ao longo deste capítulo foram resumidas as competências dos órgãos autárquicos, a forma como os seus membros é eleita, sendo que as Juntas são particularmente visadas. Foram sintetizadas as competências deste órgão, e pode-se observar que sem as competências que a Câmara Municipal delegava através dos seus protocolos de delegação de competências, que se iniciaram em 1992, as Juntas tinham reduzido poder de decisão e pouca capacidade de governação. Este não é um paradigma desejado pelos presidentes destes órgãos de proximidade que quando inquiridos demonstraram muita vontade em receberem competências da Câmara Municipal, reforçando a sua importância junto da população, e mostrando o seu potencial enquanto órgão de maior proximidade à população, e possivelmente enquanto órgão com quem a população mantinha a melhor relação.

4 – Modelo de análise e formulação da hipótese

Procura-se neste estudo responder às seguintes questões iniciais: (i) a Reforma Administrativa de Lisboa promove uma nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade? (ii) esta nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade é mais integrada, eficiente e adequada às necessidades das populações locais? A partir destas interrogações, definiram-se os objetivos específicos do estudo, e realizou-se a sua discussão teórica. Definiu-se também a estrutura do relatório, bem como o método de recolha e tratamento de dados.

A metodologia utilizada para desenvolver este relatório de estágio fez recolher e analisar diferentes dados através da leitura do trabalho de diversos autores sobre as temáticas chave deste trabalho: Reformas Administrativas e Equipamentos Coletivos de Proximidade. Depois de várias pesquisas exploratórias e leituras sobre a temática que será discutida neste trabalho, foi possível identificar três conceitos chave a abordar:

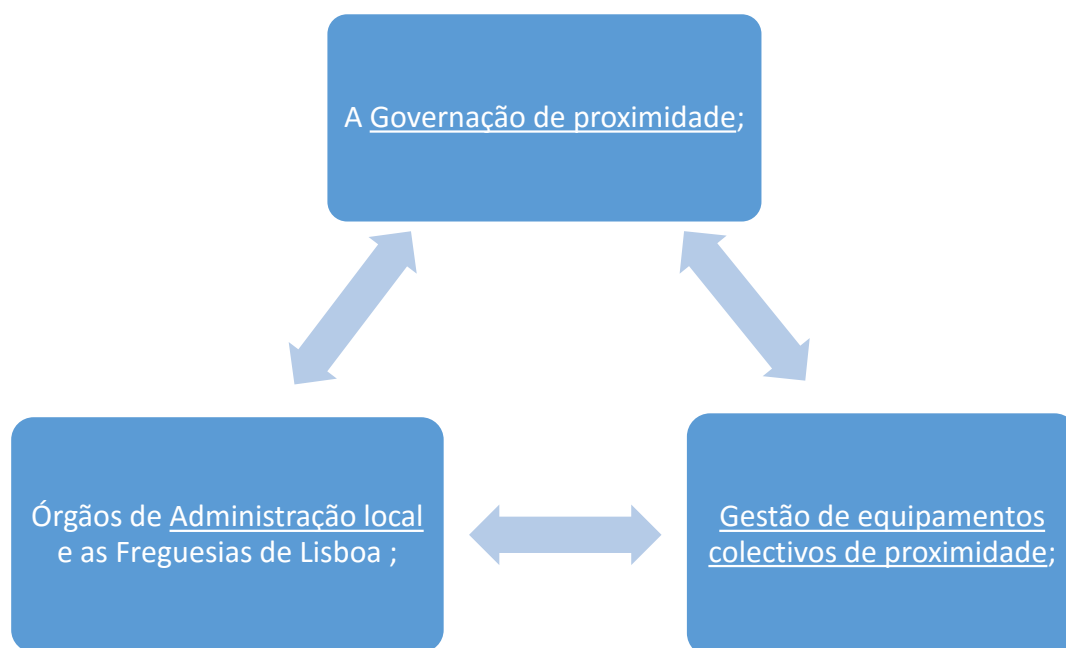


Figura 13 - Tópicos chave desta investigação

Com vista à preparação deste relatório, procedeu-se a uma exaustiva pesquisa bibliográfica sobre o tema de investigação cujos principais resultados foram já apresentados anteriormente: a) governação de proximidade, b) gestão de equipamentos coletivos públicos, c) reformas administrativas, d) órgãos de administração local e as freguesias de Lisboa. A discussão teórica e conceptual serviu de base para compreender

as realidades nacional e internacional sobre políticas de proximidade que tenham mudado o paradigma da governação local.

O facto de ter realizado o estágio de mestrado na Equipa de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, coordenada pelo Professor João Seixas, foi decisivo para este trabalho. Esta equipa está a produzir relatórios trimestrais desde de Maio de 2014¹⁹ que são apresentados à Assembleia Municipal, incidindo não somente na componente de monitorização do processo de descentralização²⁰, segundo os princípios e objetivos operacionais da reforma, mas também na análise da capacitação da governação local de maior proximidade.

A monitorização que a equipa realizou combinou a recolha de elementos de base qualitativa – como as entrevistas exploratórias²¹ aos principais agentes, responsáveis políticos e dirigentes, a realização de visitas e o desenvolvimento de estudos de caso – com elementos de base quantitativa, o que resultou na estruturação de um painel de indicadores. No final do 3º Relatório (dezembro de 2014), todas as Freguesias tinham sido visitadas contemplando diversas componentes de análise e de recolha de informação, designadamente:

- 1) Entrevista presencial ao Presidente da Junta de Freguesia, tendo por base um guião pré-estruturado;
- 2) Visita às instalações administrativas da Junta de Freguesia (incluindo sede e balcões de atendimento, serviços administrativos e *back-office*, etc.);
- 3) Visita a diversos equipamentos transitados da CML e agora sob responsabilidade das juntas (escolas, piscinas, postos de limpeza, bibliotecas, mercados);
- 4) Questionário de avaliação global do processo de reforma, respondido através do preenchimento de uma matriz, envolvendo um conjunto de questões de carácter global relativas à avaliação do processo de reforma administrativa, e um conjunto de questões específicas relativas às diversas áreas de competência transitadas, bem como ao funcionamento institucional e organizacional de cada Junta.

19 Contribuí durante o estágio para a realização do 3º e 4º relatório e, já fora do período de estágio, fui convidado a participar no 5º relatório.

20 Detalhada no anexo 1 do primeiro relatório de monitorização

21 Como referem Quivy e Campenhoudt (2005:69) “As entrevistas exploratórias têm como função principal revelar determinados aspetos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas pelas leituras.”

Inserido nesta equipa, tive a oportunidade de realizar algumas destas entrevistas juntamente com o Professor João Seixas nas freguesias de Ajuda, Alcântara, Arroios, Belém, Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, Lumiar, Penha de França, Santa Clara e Santa Maria Maior.

Para o 3º Relatório, foram iniciados os estudos de caso. Os objetivos principais compreendiam o aprofundamento de um olhar e acompanhamento mais direto, relatando casos específicos de competências e de equipamentos transferidos e assim consolidar ou rever enfoques mais globais, em desenvolvimento paralelo. Foram assinalados equipamentos nas 24 freguesias de Lisboa, onde os estudos de caso permitiriam perceber de que forma a Reforma Administrativa tinha alterado o modelo de funcionamento destes serviços. Nos estudos de caso, eram entrevistados os responsáveis pelo serviço e os trabalhadores, através de uma entrevista estruturada. Foram desenvolvidos, ao longo do 3º e 4º relatórios, um total de 34 estudos de caso, 14 dos quais desenvolvidos por mim. Na equipa de trabalho onde realizei o estágio, procedeu-se à elaboração do modelo de análise e à definição de indicadores que ajudaram a compreender de forma estruturada um dos conceitos-chave deste trabalho. Através da recolha dos boletins periódicos que as Juntas de Freguesia elaboram para os seus fregueses, foram recolhidas todas as notícias que apresentavam ações desenvolvidas no âmbito das novas competências atribuídas a estes órgãos autárquicos decorrentes da reforma administrativa que foi aprovada em 2012 e entrou em vigor em 2013.

Para o 4º Relatório foi realizado também um levantamento sobre todos os funcionários de cada Junta de Freguesia associados a esta área de competência. Estes funcionários foram classificados em: Trabalhadores do Quadro, Prestadores de Serviços e Outros Prestadores de Serviços, o que permite fazer uma análise interessante sobre os Recursos Humanos que as Juntas de Freguesia têm hoje em dia.

Com base nos resultados obtidos nestas análises efetuadas pela equipa, foi possível formular a hipótese específica deste estudo individual (resposta provisória às questões iniciais). Assim, respondendo à primeira das duas questões de partida, “ A Reforma Administrativa de Lisboa promove uma nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade?”, é possível prever uma resposta afirmativa por vários motivos. Os equipamentos passaram para a responsabilidade das Juntas de Freguesia e estas podem geri-los através de diversas estratégias adequadas ao contexto

local. Na análise procura-se entender e sintetizar que estratégias são estas e quais se revelam como mais adequadas e eficazes. Percebendo as estratégias que estão a ser postas em prática, será mais fácil responder à segunda questão de partida deste trabalho: “ Esta nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade é mais integrada, mais eficiente e mais adequada às necessidades das populações locais?”, perspetivando-se uma gestão focada nas necessidades das populações, recetiva a ouvir as opiniões, sugestões e experiências da população, desenvolvendo uma política mais eficaz (resultados vs. objetivos) e mais participada. As duas questões parecem ter uma resposta afirmativa mas a escassez de recursos pode por em causa a eficiência (recursos vs. objetivos) das ações, sobretudo quando se trata de obras dispendiosas, necessárias em muitos dos equipamentos transferidos para a gestão das Juntas de Freguesia.

A confirmação ou negação das hipóteses baseia-se fundamentalmente, como já se referiu, na exploração de estudos de caso, selecionados com o objectivo de compreender e acompanhar diretamente, e *in loco*, relatando casos específicos de competências e de equipamentos transferidos. Procura-se assim compreender se as realidades específicas e particulares seguiam as grandes linhas das análises mais globais.

Este trabalho foi realizado em parceria, e com coordenação do Professor João Seixas, por mim e pelo meu colega de estágio, Joao Fernandes. O anexo III mostra como foi feita a divisão dos estudos de caso a realizar por cada um (os casos de estudo por mim realizados estão em destaque). Para este trabalho, serão utilizados oito estudos de caso, dois por cada domínio de equipamentos. Como pode ser observado através do anexo IV, eu realizei 5 dos 8 estudos de caso apresentados neste trabalho, algo que será devidamente identificado aquando da apresentação destes. Recentemente, e no âmbito da realização do 5º relatório, tive a oportunidade de poder realizar mais dois estudos de caso para este grupo de monitorização, trabalho que voltarei a realizar no próximo relatório.

Os estudos de caso incluídos no presente relatório foram selecionados de forma a representarem a diversidade que existe nas freguesias de Lisboa. Com esta variedade de contextos sociogeográficos pretende-se mostrar que, independentemente do paradigma adotado, cada freguesia adotará as suas medidas de gestão de forma adequada à realidade local. Assim para a área dos Mercados e Feiras foram selecionados os casos do Mercado dos Sapadores, na Freguesia da Penha de França, e o do Mercado da Ajuda na Freguesia da Ajuda. Para os equipamentos escolares, foram focadas a

Escola Luísa Ducla Soares, na Freguesia de Santo António, e a escola dos Loios em Marvila. Nos equipamentos desportivos, só as piscinas foram visitadas, isto aconteceu devido às suas especificidades muito vincadas e ao custo elevado que estas têm nos orçamentos das Juntas. Assim foi estudada a Piscina de Santa Clara, na Freguesia de Santa Clara, e a Piscina do Rego, na Freguesia das Avenidas Novas. Por fim, nos equipamentos culturais, foi selecionado os casos da Biblioteca Museu República e Resistência, na Freguesia de São Domingos de Benfica, e do Auditório Orlando Ribeiro, na Freguesia do Lumiar.

5 - A Reforma Administrativa da cidade de Lisboa

Como vimos nos capítulos iniciais deste relatório, as Reformas Administrativas e o reforço dos poderes locais aconteceram um pouco por toda a Europa durante a segunda metade do século XX. Em Portugal isso não aconteceu, pelo menos não de forma tão marcada. As pequenas reformas que se foram sucedendo em Portugal, não respondia aos grandes desafios apresentados. Particularmente em Lisboa, a cidade havia crescido muito, e os órgãos que geriam a cidade não eram eficientes, ficando em claro a necessidade de uma reforma revolucionária. Estas reformas descentralizadoras devem ser originais, privilegiando a diversidade e especificidade de cada cidade. Devem ser igualmente flexíveis, dando espaço para que os governos centrais, órgãos tão abrangentes, tenham alguma margem de manobra e adaptação. É indispensável para uma boa governação dos órgãos locais, a capacidade destes se reorganizarem e criarem eles próprios a sua organização (Borja, 1987).

A cidade de Lisboa tem desde novembro de 2012 um novo modelo de governação que concretiza os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade através da transferência de tarefas e responsabilidades da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia, com o objectivo de aumentar a racionalidade, a eficácia e a eficiência (resultados vs. recursos mobilizados) da governação, e ainda, o reforço da proximidade aos cidadãos e aos territórios.

Este novo modelo de governação teve a sua origem nos órgãos municipais competentes, e veio a ser consagrado através da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro. Trata-se de uma reforma baseada nos princípios da proximidade, da universalidade da equidade e da subsidiariedade (Schmidt, et al., 2014).

O concelho de Lisboa passou a ter 24 freguesias, reorganizando as antigas 53, a quem foram atribuídas competências descentralizadas dos órgãos da Câmara Municipal. Este, “foi um processo de reforma concebido, planeado e implementado pelo município de Lisboa, em suma, uma reforma das autarquias de Lisboa, levada a cabo pelos seus eleitos, para melhor servir os cidadãos.”²²

Como já foi anteriormente dito, o processo de reforma administrativa da cidade de Lisboa iniciou-se em 2008, tendo por base um estudo realizado pelo ISEG e pelo ICS, coordenado pelos Professores Augusto Mateus, João Seixas e Luísa Schmidt que

²² Parecer da Comissão Permanente de Descentralização e de Obras Municipais da Assembleia Municipal de Lisboa, Janeiro 2014

colocou em foco os modos, as problemáticas e os potenciais de qualidade de vida na cidade, assim como os seus modelos de governação, nas várias escalas exigentes de estratégias políticas e ações públicas. Nesse estudo ficou claro, através dos inquéritos realizados, que mais de 80% dos cidadãos da cidade de Lisboa eram a favor do processo de reforma.

A Reforma Administrativa da cidade de Lisboa consagrou novas competências próprias e os respetivos meios financeiros das freguesias, tendo sido aprovado um novo mapa administrativo da cidade. A proposta surgiu na sequência de um debate político promovido pela Assembleia Municipal da Câmara Municipal de Lisboa, com base nos relatórios desenvolvidos envolvendo a população, que se pronunciou acerca de três temas: as novas competências, o novo mapa da cidade, os nomes das futuras freguesias. A partir deste debate, foram propostas mais competências para as Juntas de Freguesia no âmbito da gestão e manutenção do espaço público, dos equipamentos, da limpeza urbana, da ação social e da habitação. Para assegurar estas novas competências, foram solicitados meios humanos e financeiros que permitissem dotar as Freguesias de maior capacidade de intervenção.

5.1 - As Alterações produzidas pela reforma

5.1.1 - O “Novo” Mapa Administrativo

Desde da Revolução do 25 de Abril, em 1974 que se discutiu a possibilidade de realizar novos mapas para a cidade de Lisboa, reorganizando as suas freguesias, algo que não acontecia desde 1959, aspeto já mencionado no 2º capítulo. Em 2011, o Documento Verde para a Reforma Administrativa definia estratégias para a reestruturação das freguesias que iam muito além de uma alteração dos limites físicos. Os objectivos consistiam em:

- a) Criar novas freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação;
- b) Salvaguardar as especificidades locais;
- c) Propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os Municípios e as Freguesias;
- d) Garantir uma maior participação das populações locais.

O novo mapa político-administrativo da cidade de Lisboa (2012) foi estabilizado no pressuposto que o reforço de competências próprias das Juntas de Freguesia exigia necessariamente atenuar o desequilíbrio relativo das dimensões territorial e populacional das freguesias, no sentido de reforçar a capacidade de exercício administrativo, bem como das futuras competências, próprias e delegadas.

A proposta apresentada pela Câmara Municipal de Lisboa para a reorganização do mapa político-administrativo da cidade resultou de uma larga discussão com a cidade e os seus agentes. O debate centrou-se especialmente na formulação de designações e limitações das freguesias que respeitassem os traços culturais e históricos da cidade. O resultado desta discussão durou largos meses e gerou opiniões diversas, fruto do forte sentimento de pertença que grande parte dos lisboetas têm relativamente às freguesias onde residem. Finalmente foi proposto e aprovado o seguinte mapa:



Figura 14 - O novo Mapa Administrativo da cidade de Lisboa

Durante a discussão sobre a redefinição do novo mapa da cidade de Lisboa, o que mais preocupou a população foi a possibilidade de se criarem novas freguesias esquecendo as especificidades que cada uma delas.

O novo Mapa teve em conta essa preocupação, sendo que o relatório da Câmara Municipal de 2011 “A reforma administrativa da cidade de Lisboa – Relatório da

discussão pública” no âmbito do qual foi inquirida uma amostra da população da cidade de Lisboa concluiu que²³:

1. 74% concordaram com o modelo proposto para o novo mapa de freguesias;
2. 50% concordaram com as competências contempladas na proposta para as Juntas de Freguesia, destacando-se a Manutenção dos Espaços Verdes, a Promoção de Projectos de Intervenção Comunitária e o Apoio a Atividades Culturais e Desportivas.
3. No que respeita aos nomes das novas freguesias (marca simbólica relevante para a identidade territorial), as respostas apontam para que prevaleçam os nomes mais antigos ou aqueles que representam as freguesias com maior cariz histórico ou densidade populacional do conjunto agrupado.

É importante referir que dos 26% dos inquiridos que se mostraram contra o modelo proposto para o novo mapa de freguesias, 10% queriam uma redução maior no número de freguesias, os restantes 16% dividem-se entre os que desejavam a criação de novas freguesias, como por exemplo Telheiras e Chelas. De uma maneira geral, a população lisboeta entende a necessidade da reforma político-administrativa na cidade de Lisboa.

5.1.2 - As competências entregues às Juntas

São muito diversas as competências transferidas para as Juntas de Freguesia, abrangendo a gestão e manutenção dos espaços públicos e dos equipamentos coletivos, os licenciamentos e dinamização social e comunitária. Os quadros seguintes sintetizam as novas competências, agrupadas por grandes domínios. Desta forma é possível entender os poderes de tomada de decisão que foram transferidos da Câmara Municipal de Lisboa para as Juntas de Freguesia, que passaram assim a ter mais independência governativa.

²³ - “A reforma administrativa da cidade de Lisboa – Relatório da discussão pública” (2011) página 4

Tabela 8 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Manutenção e Limpeza de Espaços Públicos (Schmidt, et al., 2014)

Área:	Novas Competências – Lei Nº56/2012	Antes da Lei Nº56/2012
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 exceção do que seja objecto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos;	Competência exclusiva do município;
	Conservar e reparar 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 manutenção, 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;

Tabela 9 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Gestão e Manutenção de Equipamentos Locais (Schmidt, et al., 2014)

Área:	Novas Competências – Lei Nº56/2012	Antes da Lei Nº56/2012
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 1º ciclo e pré-escolar, creches, e centros de apoio à terceira idade;	Antes todas estas competências eram delegáveis nas Juntas de Freguesia, com a 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 e limpeza de mercado retalhistas e de levante;

Tabela 10 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Licenciamentos de proximidade (Schmidt, et al., 2014)

Área:	Novas Competências – Lei Nº56/2012	Antes da Lei Nº56/2012
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. Manteve-se;
	Proceder, nos termos do decreto-lei Nº 264/2002 de 25 de novembro, ao licenciamento das seguintes actividades: a) Venda ambulante de lotarias; b) Arrumador de automóveis; c) Realização de acampamentos ocasionais; d) Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas, e eletrónicas de diversão; e) Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; f) Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; g) Realização de leilões;	Competência exclusiva do município;

Tabela 11 - Comparação entre as novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa de, de acordo com a Lei nº 56/2012 - Dinamização Social e Comunitária (Schmidt, et al., 2014)

Área:	Novas Competências – Lei Nº56/2012	Antes da Lei Nº56/2012
D: Dinamização social e 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;	Competência exclusiva do município;
	Participar em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de ação social no âmbito da freguesia;	Competência exclusiva do município;
	Apoiar atividades culturais e desportivas de interesse para a freguesia que não sejam objeto de apoio por parte da Câmara Municipal de Lisboa;	Competência própria da Junta de Freguesia. Manteve-se;
	Contribuir para as políticas municipais de habitação, através de identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitualidade;	Competência exclusiva do município;
	Definir critérios especiais nos processos de realojamento;	Competência exclusiva do município;

5.1.3 - Recursos Financeiros

Como indicam o ponto 1 e 2 do artigo nº15 da Lei nº56/2012, a atribuição de novas competências para as Juntas de Freguesia é acompanhada de recursos humanos, financeiros e de património adequado ao desempenho das funções transferidas, não podendo, no entanto, determinar um aumento da despesa pública no ano da sua concretização. Assim, no primeiro ano do mandato depois da entrada em vigor da citada lei foram transferidos as seguintes verbas para as freguesias de Lisboa:

- a) **Belém** — € 2 452 142,38;
- b) **Ajuda** — € 1 429 072,65;
- c) **Alcântara** — € 1 819 615,53;
- d) **Benfica** — € 4 022 893,31;
- e) **São Domingos de Benfica** — € 2 758 004,74;
- f) **Alvalade** — € 3 774 938,19;
- g) **Marvila** — € 4 440 216,80;
- h) **Areeiro** — € 3 137 788,48;
- i) **Santo António** — € 2 444 473,03;
- j) **Santa Maria Maior** — € 4 930 905,53;
- k) **Estrela** — € 2 483 905,43;
- l) **Campo de Ourique** — € 2 005 905,13;
- m) **Misericórdia** — € 2 927 741,61;
- n) **Arroios** — € 3 176 859,74;
- o) **Beato** — € 1 220 013,58;
- p) **São Vicente** — € 2 425 131,78;
- q) **Avenidas Novas** — € 3 931 261,62;
- r) **Penha de França** — € 2 016 269,90;
- s) **Lumiar** — € 3 307 607,15;
- t) **Carnide** — € 2 200.779,06;
- u) **Santa Clara** — € 2 301 512,13;
- v) **Olivais** — € 4 657 075,11;
- w) **Campolide** — € 1 584 763,47;
- x) **Parque das Nações** — € 2 582 148,78.

O Artigo 11º da Lei n.º 56/2012 define um princípio de equidade na distribuição dos recursos impondo que todas as Freguesias de Lisboa beneficiem das mesmas

competências e, em termos proporcionais, dos mesmos recursos. Assim, e para uma efetiva concretização dos princípios da Lei n.º 56/2012, quer quanto à necessidade de eficácia do serviço público quer quanto à neutralidade orçamental, a Câmara Municipal de Lisboa e as novas Juntas de Freguesia da cidade acordaram promover uma reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas.

Esta reavaliação teve como objetivo incorporar no processo de transferência de competências, as novas realidades com impacto financeiro significativo entretanto ocorridas e que só depois da gestão ter passado para as Juntas possibilitou o seu real conhecimento.

Estes elementos foram suficientes para impor a necessidade de se desenvolver um programa de acertos financeiros, desenvolvido através de transferências complementares específicas para as freguesias carenciadas. Esta correção configurou uma transferência financeira da CML para nove Juntas de Freguesia, definida como “Complemento Financeiro da Reforma Administrativa” e no valor total de 2,17 milhões de euros (ver quadro seguinte) que ocorreu no período compreendido entre Outubro e Dezembro de 2014.

Tabela 12 - Valor do Complemento Financeiro

Valor do Complemento Financeiro:	
Ajuda	200 000,00 €
Alcântara	200 000,00 €
Beato	350 000,00 €
Belém	350 000,00 €
Carnide	250 000,00 €
Lumiar	50 000,00 €
Parque das Nações	275 000,00 €
Penha de França	175 000,00 €
Santa Clara	320 000,00 €
TOTAL:	2.170 000,00 €

Esta transferência não foi totalmente pacífica, uma vez que muitas destas nove Juntas mencionaram que o valor do acerto era bastante inferior à necessidade sentida. Outras Juntas que não foram contempladas, afirmando que, seguindo o princípio da equidade, também elas deveriam ter recebido o Complemento Financeiro da Reforma Administrativa.

6 - A Gestão e Manutenção de Equipamentos

Neste relatório optou-se por realizar uma análise detalhada de um dos domínios com grande impacto para as Freguesias: a gestão e manutenção de equipamentos. Neste capítulo e no seguinte são apresentados e discutidos os diversos significados e as várias dimensões que conformam estes processos, primeiro de um modo extensivo através da informação documental e estatística disponível e, de seguida no 6º capítulo, em profundidade através de estudos de caso.

A 10 de março de 2014, as Juntas de Freguesia de Lisboa assumiram a gestão e manutenção dos equipamentos considerados de proximidade nos seguintes campos:

- Equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente a gestão de 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 a terceira idade;
- Parques infantis públicos, incluindo a construção;
- Balneários, lavadouros e sanitários públicos, incluindo a construção;
- Chafarizes e fontanários;
- Feiras e Mercados.

Permaneceram na esfera de competências da Câmara Municipal de Lisboa as seguintes tarefas equipamentos, espaços e vias, considerados estruturantes²⁴:

- Gerir, conservar e reparar equipamentos estruturantes;
- Criar e construir novos equipamentos sociais no município, 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;
- Criar e construir novos parques infantis e espaços desportivos nos equipamentos sociais descritos.

²⁴ Segundo o QREN, define-se como Equipamentos estruturantes, os equipamentos especializados de elevada raridade ou dotados de grande área de influência, que contribuam para a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano.

Os equipamentos considerados estruturantes, que permaneceram no grupo de tarefas a desenvolver pela Câmara Municipal de Lisboa, para efeitos de gestão, conservação e reparação, são os seguintes²⁵:

- **Creches** abrangidas pelo Programa de Desenvolvimento de Creches em Lisboa, a que se refere o Despacho n.º 192/P/2010, publicado no Boletim Municipal n.º 867, de 30 de Setembro.
- **Equipamentos sociais:** Quinta Pedagógica; Escolas de condução; Espaço a Brincar; Espaço Juventude; Incubadora Social de Lisboa; Unidade de Atendimento da Pessoa Sem Abrigo; Outros equipamentos sociais de âmbito municipal cuja gestão se encontra cedida por protocolo a entidades terceiras.
- **Equipamentos culturais:**
 - **Arquivo Municipal:** Arquivo Municipal Central; Arquivo Municipal Arco do Cego; Arquivo Municipal Fotográfico; Arquivo Municipal Videoteca; Depósito do Alto da Eira;
 - **Museus e locais de investigação,** bem como os equipamentos associados: Museu da Cidade; Museu Rafael Bordalo Pinheiro; Museu do Teatro Romano; Museu de Santo António; Mude – Museu do Design e da Moda, Coleção Francisco Capelo; Atelier-Museu Júlio Pomar; Museu do Aljube (em constituição) CAL - Centro de Arqueologia de Lisboa; Gabinete de Estudos Olisiponenses; Centro de Acolhimento das Muralhas; Galerias Romanas; Gabinete de Azulejaria – oficinas; Gabinete de apoio ao Museu do Teatro Romano; Gabinete de Arqueologia no Rêgo;
 - **Galerias e ateliês municipais:** Galeria Quadrum – Coruchéus; Galeria Boavista; Ateliês dos Olivais – Contador-Mor; Ateliês dos Coruchéus; Ateliês Av. da Índia; Ateliês do Rêgo;
 - **Residências artísticas da Boavista;**
 - **Bibliotecas municipais e equipamentos associados:** Biblioteca de Belém; Biblioteca Camões; Biblioteca dos Coruchéus; Biblioteca das Galveias; Biblioteca de Marvila (em construção); Biblioteca Orlando Ribeiro (com exceção do Auditório); Biblioteca da Penha de França;

²⁵ Em: <http://www.cm-lisboa.pt/servicos/por-temas/reforma-administrativa-de-lisboa/competencias-da-camara-municipal-de-lisboa/gestao-e-manutencao-de-equipamentos>

Biblioteca Municipal e Hemeroteca (antigo Complexo Desportivo da Lapa); Biblioteca por Timor; Bibliotecas Itinerantes; Biblioteca-Museu República e Resistência – Espaço Cidade Universitária; Livraria Municipal.

- **Equipamentos desportivos:** Complexo Desportivo Municipal do Casal Vistoso; Complexo Desportivo Municipal do Alto do Lumiar; Complexo de Atletismo Municipal Professor Moniz Pereira; Complexo Desportivo Municipal do Areeiro; Complexo Desportivo Municipal do Campo Grande; Complexo Desportivo Municipal dos Olivais; Complexo Desportivo da Lapa.

6.1 - Equipamentos que passaram da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia:

Mais de 85% dos equipamentos foram transferidos para as Juntas de Freguesia, mantendo-se na responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa apenas 15% destes. A listagem que se segue mostra que 668 dos equipamentos foram transferidos, sendo que nesta tabela não estão contabilizados os inúmeros elementos de mobiliário urbano e os postos de limpeza.

Freguesia	Equipamentos			Parques Infantis	Balneários, lavadouros e sanitários	Chafarizes, fontanários e outros elementos de água	Mercados e Feiras
	Escolares	Desportivos	Culturais				
Ajuda	4	4	0	4	2	12	1
Alcântara	2	4	0	4	2	9	2
Alvalade	6	4	0	11		8	2
Areeiro	2	2	0	7		10	1
Arroios	3	3	1	3	7	7	3
Avenidas Novas	3	3	0	6	2	9	3
Beato	3	1	0	6	5	5	1
Belém	4	2	0	11	3	9	0
Benfica	7	6	0	18	3	8	3
Campo de Ourique	4	2	0	2	1	6	0
Campolide	1	1	0	2	1	9	0
Carnide	5	8	1	8	1	4	2

Estrela	2	0	1	2	6	10	0
Lumiar	9	4	2	20	2	15	1
Marvila	8	13	0	13	3	8	1
Misericórdia	2	1	0	3	5	9	4
Olivais	7	10	1	15	0	6	4
Parque das Nações	3	0	1	2	0	0	0
Penha de França	4	0	0	5	2	7	2
Santa Clara	6	9	0	7	1	5	1
Santa Maria Maior	4	1	0	3	14	20	5
Santo António	2	1	0	2	1	7	2
São Domingos de Benfica	3	5	1	13	0	1	2
São Vicente	3	5	0	13	0	1	2
Total	98	86	8	170	68	195	42

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa

A maior parcela corresponde aos equipamentos ligados a espaços públicos (475). No que respeita aos equipamentos escolares, nenhum deles foi considerado como estruturante, tendo assim todas as escolas e estabelecimentos de educação do 1º ciclo, pré-escolar e creches transitando para a gestão das Juntas. No que diz respeito aos mercados e feiras e equipamentos desportivos, antes municipais, as Juntas de Freguesia têm agora a responsabilidade de gestão e manutenção de cerca de 85% dos equipamentos. No campo dos equipamentos culturais (bibliotecas ou auditórios), a descentralização foi mais contida, com muitos a permanecerem sob a gestão da Câmara Municipal de Lisboa. Isto pode dever-se à notabilidade, bem como à marca simbólica dos espaços culturais.

Em termos globais, o processo de transferência dos equipamentos da Câmara Municipal de Lisboa para as Juntas de Freguesia seguiu duas visões distintas:

- a) Com a transferência efetiva de competências, ao longo do primeiro ano da reforma administrativa, as Juntas adaptaram-se de forma positiva às exigências e necessidades da sua gestão, identificando contudo alguns constrangimentos e potencialidades. No entanto, garantiram estabilidade ou até, em alguns casos, um incremento na qualidade do serviço público prestado à cidade e aos fregueses, traduzido na maior satisfação e no maior número de utentes.

b) Por outro lado, emergem vários problemas a resolver, essencialmente nas relações de interajuda e proximidade entre a Câmara e as Juntas. Isso é visível na plena passagem de determinados contratos de concessão, com a responsabilidade e realização de obras e ações de manutenção, sobretudo aqueles de natureza estruturante e finalmente com a necessidade de desenvolvimento de determinados instrumentos reguladores que definem normas, responsabilidades, procedimentos e tarifas, para que todas as Juntas sigam as mesmas regras.

Destes instrumentos reguladores, o mais apontado, diz respeito à necessidade de clarificar conceitos e critérios de obras e ações de manutenção de equipamentos, definindo o que é carácter estruturante e não estruturante.

6.1.1. Mercados e Feiras

A grande maioria dos mercados e feiras da cidade de Lisboa foram transferidos para as Juntas de Freguesia. No total, foram transferidos 42 equipamentos, entre eles alguns de grande dimensão, para 19 das 24 Juntas da cidade de Lisboa. Foram também transferidas da CML 28 funcionários para as Juntas de Freguesia.

Tabela 13 - Mercados e Feiras que foram transferidos para as Juntas de Freguesia de Lisboa

Freguesia	Mercados e Feiras	Freguesia	Mercados e Feiras
Ajuda	Mercado da Ajuda	Misericórdia	Feira de Produtos biológicos do Príncipe Real
Alcântara	Feira do Jardim Vasco da Gama		Feira de antiguidades, velharias e artesanato
	Mercado de Alcântara		Mercado de São Bento
Alvalade	Mercado de Alvalade Norte		Mercado do Bairro Alto
	Mercado de Alvalade Sul	Olivais	Mercado da Encarnação Norte
Areiro	Mercado do Arco do Cego		Mercado da Encarnação Sul
Arroios	Mercado de Arroios		Mercado de Olivais Sul B
	Mercado do Forno do Tijolo		Mercado de Olivais Sul E
	Mercado 31 de Janeiro	Penha de França	Feira Temática
Mercado Biológico	Mercado dos Sapadores		
Avenidas Novas	Feira do Artesanato Português	Santa Maria Maior	Feira do Artesanato do Terreiro do Paço
	Mercado do Bairro de Santos		Feira do Artesanato do Sacramento

Beato	Mercado da Picheleira
Benfica	Feira de Artesanato de Benfica
	Mercado de Benfica
	Mercado do Colégio Militar
Carnide	Feira da Luz
	Mercado do Bairro Padre Cruz
Lumiar	Mercado do Lumiar
Marvila	Mercado da zona J de Chelas

	Feira de Artesanato de Santo Estevão
	Feira de Alfarrabistas do Chiado
	Mercado de Fusão
Santo António	Feira da Alegria
	Feira da Avenida da Liberdade
São Domingos de Benfica	Mercado do Bairro de São João
	Mercado de São Domingos de Benfica
São Vicente	Feira de Artesanato Urbano da Graça
	Mercado de Santa Clara

Com base nos inquéritos realizados pela Equipa de Monitorização da Reforma Administrativa da Câmara de Lisboa, e nos estudos de casos, é possível saber que a transição desta competência decorreu de forma bastante positiva, sendo que os Mercados e as Feiras estão a funcionar na sua plenitude. No entanto, foram levantadas algumas dificuldades, que deveriam ser resolvidas através da articulação entre cada uma das Juntas e a Câmara Municipal, nomeadamente: problemas de manutenção nos mercados que carecem de obras; alguns contratos desconhecidos das Juntas de Freguesia ou de razões injustificadas; adaptação difícil por parte dos sistemas de informação existentes nas Juntas de Freguesia de forma a garantirem as tarefas de gestão destes equipamentos.

A maioria das Juntas de Freguesia assumiu o processo de cobrança e processamento das taxas respetivas no mês de maio de 2014, no entanto, em outubro de 2015, mais de um ano depois, e segundo a Divisão de Mercados e Feiras²⁶, ainda existem algumas Juntas que estão a aplicar taxas erradas. Isto acontece por dois motivos: em primeiro lugar, as Juntas de Freguesia entregaram a gestão dos mercados e feiras a pessoas com pouca experiência na área, que até à data, ainda estão a aprender e que, em alguns casos, não procuram o apoio da CML; o segundo motivo prende-se com a necessidade que passou a existir, depois da entrada em vigor do Decreto-Lei 10/2015, de elaborar novos regulamentos que substituam o Regulamento Geral de Mercados de Lisboa e o Regulamento Geral do Comércio a Retalho e não Sedentário de Lisboa.

²⁶ Aquando de uma entrevista por mim realizada em setembro de 2015, no âmbito do estudo de caso relativo ao Mercado dos Sapadores

Relativamente à nova gestão das Juntas de Freguesia, estas têm desenvolvido as seguintes actividades:

- Pequenas obras e trabalhos de manutenção nos equipamentos;
- Renegociação de alguns contratos que tinham transitados da CML;
- Estratégias de revitalização dos Mercados;
- Atração dos fregueses para adquirirem produtos nos mercados;
- Divulgação e promoção destes equipamentos através dos diferentes meios comunicacionais ao dispor das Juntas;
- Abertura de concursos públicos de forma a ocupar as bancas que se encontravam vagas nos mercados.

Para além da aprovação dos novos regulamentos, e como forma de prestar acompanhamento às Juntas de Freguesia, a Câmara Municipal de Lisboa pretende submeter a aprovação o quanto antes do “Plano Municipal de Mercados” que será um instrumento de orientação do Município de Lisboa, no sentido de criar objectivos estratégicos em conjunto, para os mercados da capital portuguesa. Este plano será composto por um diagnóstico sobre cada um dos mercados e por medidas que, em conjunto com a CML ou com outros parceiros, ajudem as Juntas de Freguesia a melhorar o seu funcionamento.

6.1.2 Equipamentos Escolares

Relativamente à gestão de equipamentos escolares, foram transferidos a totalidade dos jardins-de-infância e escolas básicas (98 equipamentos), até ai geridas pela Câmara Municipal. É importante referir que nas escolas básicas estão inseridos os jardins-de-infância não autónomos, uma vez que existem alguns jardins-de-infância que apenas têm esse estatuto.

A sua distribuição pelos territórios da cidade é diferenciada e decorre em diversos contextos históricos, ainda assim, as 24 freguesias têm dois equipamentos escolares, com exceção de Campolide, que tem apenas um. O Lumiar possui um total de 9 (7 escolas básicas e 2 jardins-de-infância), seguido de Marvila com 8 equipamentos (8 escolas básicas), e dos Olivais e Benfica que possuem 7.

Praticamente um ano e meio depois, as Juntas de Freguesia encontram-se totalmente enquadradas na gestão dos equipamentos escolares. Isto acontece devido à

relação estreita de proximidade que a CML tem tido com as Juntas e agrupamentos de escolas, indispensável no período inicial da transferência desta competência, uma vez que permitiu a aprendizagens de procedimentos e tarefas diárias, assim como a partilha de experiências. Nesse período inicial, a CML reuniu-se com todas as Juntas de forma a desenvolver normas e regras (nomeadamente em questões de avaliações, planeamentos, e intervenções nos edifícios) para que todas as escolas funcionassem da mesma forma. É assim evidente que a grande maioria das Juntas de Freguesia, quando inquiridas pela Equipa de Monitorização para a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, afirmaram ter um relacionamento muito bom com a Câmara Municipal.

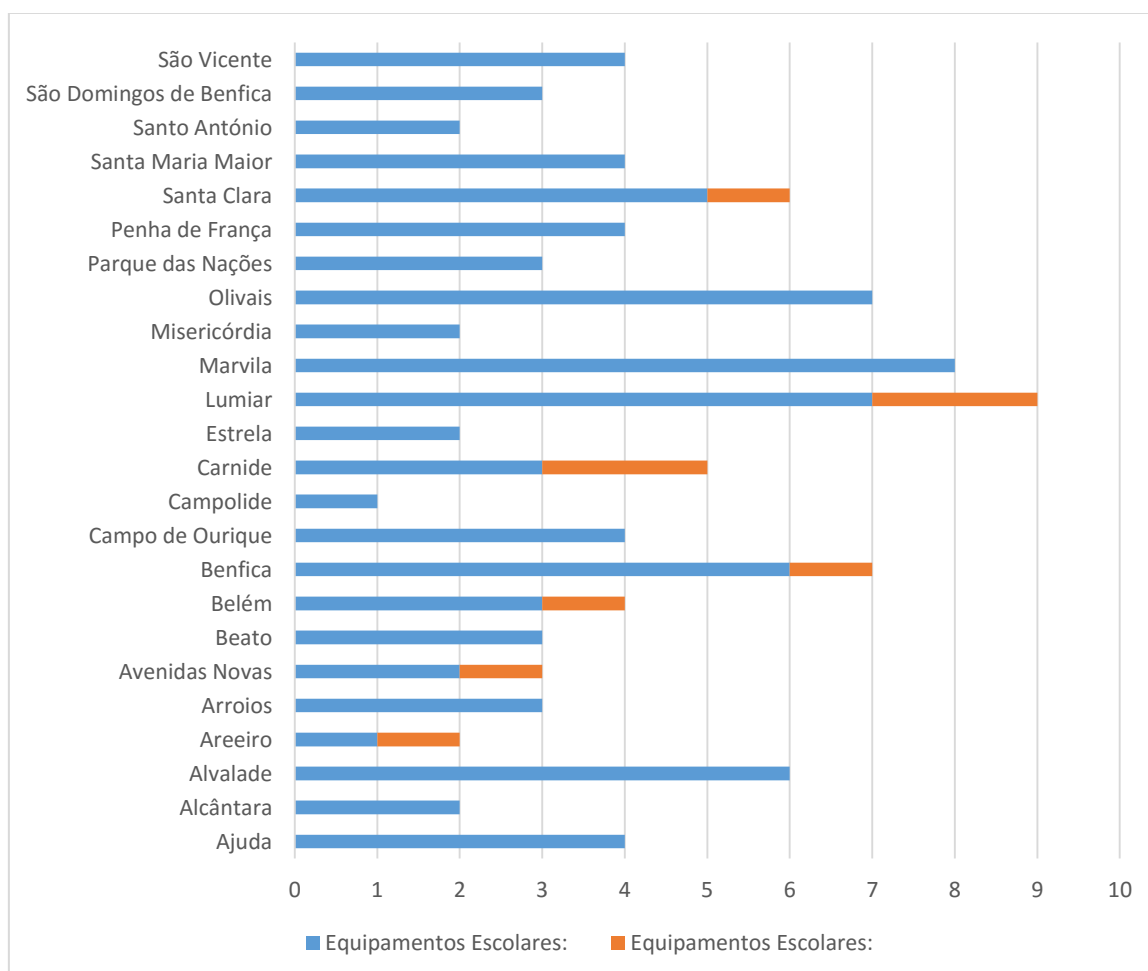


Figura 15 - Equipamentos Escolares transferidos para as Juntas de Freguesia de Lisboa

O mesmo inquérito serviu para os inquiridos demonstrarem a necessidade de se realizarem obras de âmbito estrutural em algumas escolas. De forma a perceber se essas obras devem ser realizadas pelas CML ou pelas Juntas, têm-se realizado reuniões entre estes órgãos de forma a definir, caso a caso, o procedimento a seguir. No entanto, as obras de maior dimensão têm sido realizadas pela CML uma vez que ainda se está a apurar de quem é essa responsabilidade. As Juntas de Freguesia afirmam que por terem

pouca capacidade financeira para realizar essas obras e porque muitos dos problemas que justificam as obras já existiam antes destes equipamentos serem transferidos, deveria ser a CML a intervir. No entanto, as Juntas de Freguesia têm realizado obras de pequena dimensão, igualmente importantes para a garantia de boas condições e higiene destes equipamentos.

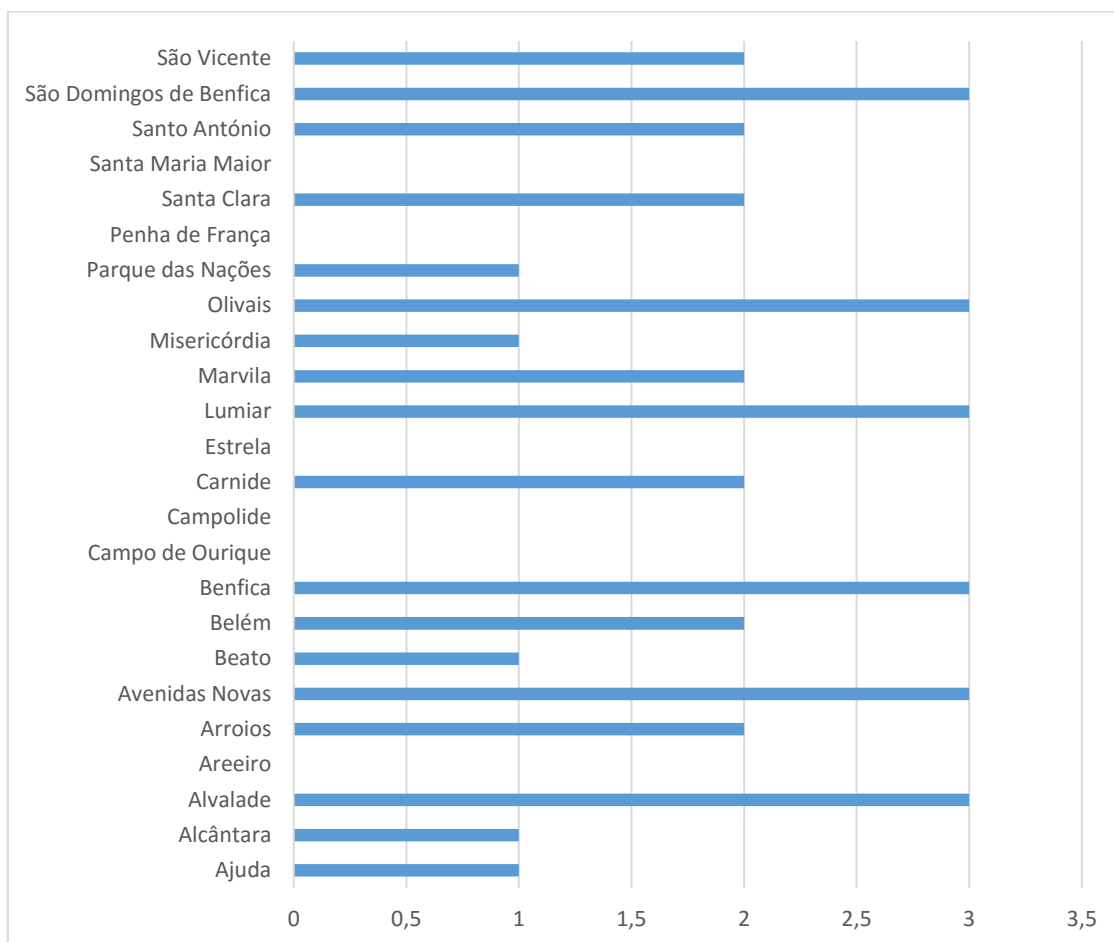


Figura 16 - Obras desenvolvidas pela CML junto dos estabelecimentos escolares entre (março de 2014 e março de 2015)

Entre março de 2014 e março de 2015, a CML realizou um total de 37²⁷ obras de melhoramentos em equipamentos escolares de 17 das 24 Freguesias da cidade. Alvalade, Avenidas Novas, Benfica, Olivais e São Domingos de Benfica foram as freguesias com maior número de intervenções por parte da Câmara.

Uma das competências que passou para a gestão das Juntas de Freguesia consistia na colocação de Auxiliares de Ação Educativa (AAE). Numa lógica de melhorar o serviço público prestado, a CML assegurava um rácio de AAE por sala de aula, já superior ao definido pela portaria nº1049-a/2008 que previa uma AAE por cada

²⁷ Segundo dados recolhidos no 4º Relatório da Equipa de Monitorização da Reforma Administrativa na Cidade de Lisboa.

40 alunos. Com base no número de alunos que havia nas escolas de Lisboa, seriam necessárias 126 AAE, no entanto, a CML dispunha de 178 Auxiliares, que passaram, juntamente com os equipamentos, para a Gestão das Juntas. Depois da transferência de competências, foi possível perceber que estas já dispõem de mais AAE, o que contribui para uma óbvia melhoria do serviço prestado. Foi também assegurado ‘o apoio ao funcionamento da gestão escolar diária’, ou seja foi adquirido material indispensável para o dia-a-dia das escolas. As Juntas têm feito um esforço para que isso aconteça, no entanto ainda estão à procura de alternativas financeiramente mais viáveis.

Ano e meio depois, as escolas e jardins-de-infância mantêm a mesma qualidade. Esta área de competências tem um risco elevado, devido às condições ainda deficitárias de muitos equipamentos, dada a importância extrema que têm para a população e onde nada pode falhar.

6.1.3. Equipamentos Desportivos

No âmbito da Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, foram transferidos para a gestão das Juntas de Freguesia 107 equipamentos desportivos, bem como 125 funcionários. Praticamente um ano e meio depois, e fruto de uma boa relação entre a CML e as Juntas de Freguesia, apenas as Freguesias de Alcântara, Estrela e Penha de França não receberam equipamentos desportivos. Esta rápida e relativa facilidade de consolidação prende-se com a estabilidade no quadro técnico e de recursos humanos, que eram praticamente os mesmos, permitindo continuar o trabalho realizado sem constrangimentos. Algo que contribuiu igualmente para a estabilidade, prende-se com o facto das Juntas de Freguesia terem mantido em funcionamento os programas desenvolvidos pela CML, nomeadamente o programa de ‘‘Natação Curricular das Escolas de 1º Ciclo’’ e o ‘‘Desporto Mexe Contigo’’.

A CML criou um programa que permitiu acompanhar e salvaguardar a passagem destas competências sem constrangimentos, realizando reuniões com todas as Juntas de Freguesia, disponibilizando bases de informação e aplicações informáticas que permitem à Junta garantir uma boa gestão. As Juntas ainda foram acompanhadas nas áreas de contratação pública, quer de recursos humanos quer de serviços, nos regulamentos, normas de funcionamento e ao nível de procedimentos em caso de reclamações, garantindo que, desta forma, as Juntas de Freguesia mantenham um bom relacionamento com a CML.

Emergem, no entanto, alguns aspectos que, na opinião das Juntas de Freguesia e da própria CML, devem ser ainda resolvidos. Entre esses aspectos estão os diversos problemas de manutenção, com a necessidade de realização de obras ou investimentos estruturantes, algo que levanta alguma discórdia entre os dois órgãos.

Tabela 14 - Equipamentos transferidos da CML para as Juntas de Freguesia de Lisboa

	Polidesportivo	Campo de jogos de pequenas dimensões	Complexo desportivo	Piscina	Pavilhão	Outros
Ajuda	1	3	0	0	0	0
Alvalade	1	2	1	0	0	0
Areeiro	0	2	0	0	0	0
Arroios	0	2	0	1	0	0
Avenidas Novas	1	0	0	1	1	0
Beato	1	0	0	0	0	0
Belém	1	0	0	1	0	1
Benfica	2	2	2	1	0	0
Campo de Ourique	0	1	0	1	0	0
Campolide	0	0	0	0	1	0
Carnide	2	5	0	1	0	0
Lumiar	1	3	0	0	0	1
Misericórdia	1	0	0	0	0	0
Marvila	3	8	0	1	1	3
Olivais	1	9	0	0	0	3
Parque das Nações	0	1	0	1	0	1
Santo António	0	1	0	0	0	0
Santa Clara	1	7	0	1	0	0
S. Domingos de Benfica	2	3	0	0	0	3
Santa Maria Maior	0	1	0	0	0	0
São Vicente	0	0	0	1	1	0
Total	18	50	3	10	4	12

Fonte: CML

As piscinas, que são uma importante fonte de custos e proveitos, estão no topo dos equipamentos desportivos que mais carecem de obras, e dadas as suas especificidades, é necessário um entendimento entre estes dois órgãos, até porque, estes equipamentos foram transferidos para as Juntas durante cerca de 10 anos. Por fim, e não menos importante, a CML e as Juntas de Freguesia estão ainda em processo de clarificação de diversos contractos de fornecimentos de serviços.

6.1.4 Equipamentos Culturais

No ramo dos equipamentos culturais, foram transferidos para as Juntas de Freguesia um total de 7 bibliotecas e um auditório que antes da reforma, eram geridos pela Câmara Municipal de Lisboa. Estes equipamentos mantiveram-se a funcionar dentro da normalidade depois da reforma, com a exceção da Biblioteca-Museu República e Resistência na Freguesia de São Domingos de Benfica, que se encontrou durante algum tempo encerrada para efeito de obras. Apesar de apenas 7 freguesias terem recebido este tipo de equipamentos, muitas foram as Juntas que se demonstraram inteiramente disponíveis para receber esta competência.

Tabela 15 - Equipamentos Culturais transferidos para a gestão das Juntas de Freguesia

Freguesia:	Equipamento Cultural:
Arroios	Biblioteca de São Lázaro
Carnide	Biblioteca Natália Correia
Estrela	Biblioteca-Quiosque Jardim da Estrela
Lumiar	Biblioteca Maria Keil
	Auditório da Biblioteca Orlando Ribeiro
Olivais	Biblioteca dos Olivais
Parque das Nações	Biblioteca David Mourão Ferreira
São Domingos de Benfica	Biblioteca- Museu República e Resistência

As estruturas organizacionais das bibliotecas foram preservadas através da manutenção das equipas de trabalhadores, bem como de todos os serviços públicos prestados, nomeadamente a circulação de documentação entre as diferentes bibliotecas da cidade, o registo e atribuição de cartão de utilizador e o uso dos computadores/internet.

A CML têm acompanhado com muita proximidade o processo de transferência destes equipamentos para as Juntas de Freguesia, tendo desenvolvido algumas estratégias de acompanhamento para garantir o seu correto funcionamento. Este processo, que é personalizado, permitiu recolher dados relativos às medidas de avaliação e desempenho das bibliotecas de Lisboa (BLX), possibilitando o desenvolvimento, por parte da Divisão de Rede de Bibliotecas, de um relatório síntese relativo ao desempenho das bibliotecas em 2014. A CML criou igualmente um grupo de acompanhamento da transferência, com 4 grupos diferentes: Serviços, Desempenho,

Colecção e Comunicação e Imagem, contribuindo assim para o reforço da ideia que as bibliotecas funcionam enquanto rede, em que deve existir uma total colaboração e entrelaçada entre equipas.

Este trabalho desenvolvido pela Divisão de Rede de Bibliotecas é um exemplo para todas as competências que foram transferidas da CML para as Juntas de Freguesia, que através de um acompanhamento total e próximo, foram minimizados os impactos da reforma para todos os atores (CML, Juntas de Freguesia, Trabalhadores e Utentes), garantindo uma total ligação entre a CML e as Juntas. As Juntas de Freguesia também se têm tornado mais ativas na gestão destes equipamentos, através da aquisição de obras para fornecer a biblioteca e também da criação de novos espaços e da dinamização dos equipamentos.

Existem, no entanto algumas situações que devem ser resolvidas o quanto antes, nomeadamente, a necessidade de se realizarem obras de carácter estruturante em alguns equipamentos, resolver algumas falhas de comunicação entre bibliotecas, que dificulta uma visão completa das atividades desenvolvidas e por fim, resolver alguns problemas pontuais que existem no funcionamento da Rede de Bibliotecas de Lisboa.

6.2 Recursos Humanos

Relativamente aos recursos humanos, foi realizada uma nova inquirição a todas as Juntas de Freguesia²⁸, de forma a efetuar uma contabilidade de trabalhadores e aferir a real dotação de recursos de cada Junta, face ao novo modelo de governação de proximidade na Cidade e nas Juntas.

²⁸ Tarefa que realizei no âmbito do Estágio.

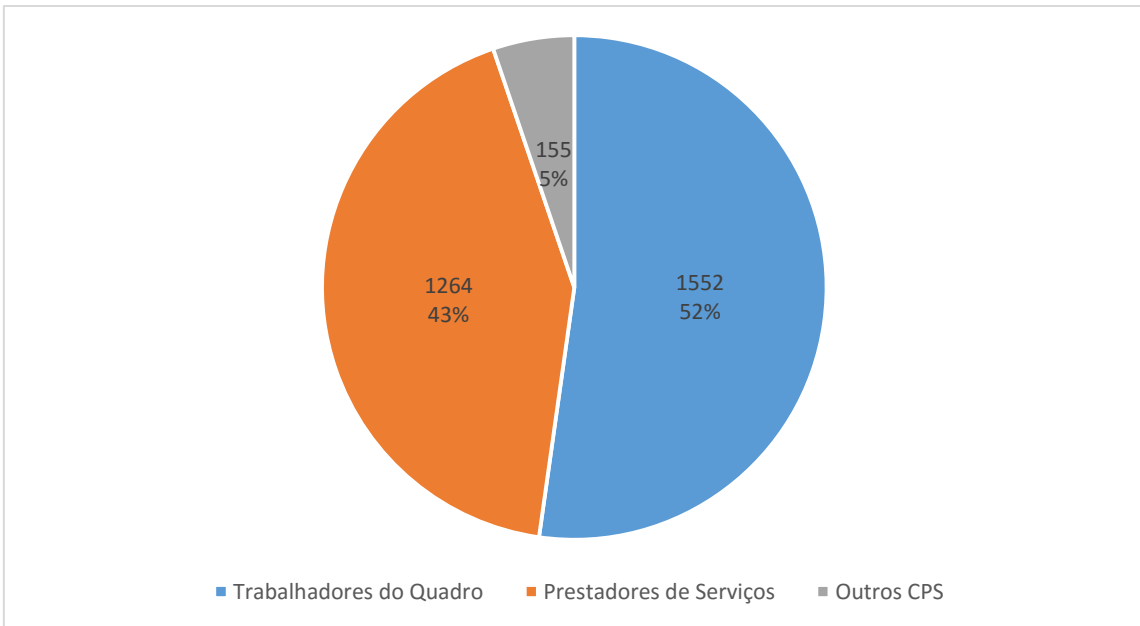


Figura 17 - Total de Trabalhadores nas JF's em Abril de 2015

Na globalidade, em Abril de 2015, foram contabilizado, nas Juntas de Freguesia de Lisboa, 2971 trabalhadores, sendo que destes: 1552 (52%) eram trabalhadores do quadro, 1264 eram contratados por prestação de serviços em regime de tempo inteiro e 155 contratados por prestação de serviços em regime de tempo parcial. Estes números demonstram bem a ampla consolidação do panorama organizacional das Juntas de Freguesia, fruto da governação de proximidade que a Reforma Administrativa na cidade de Lisboa desenvolveu.

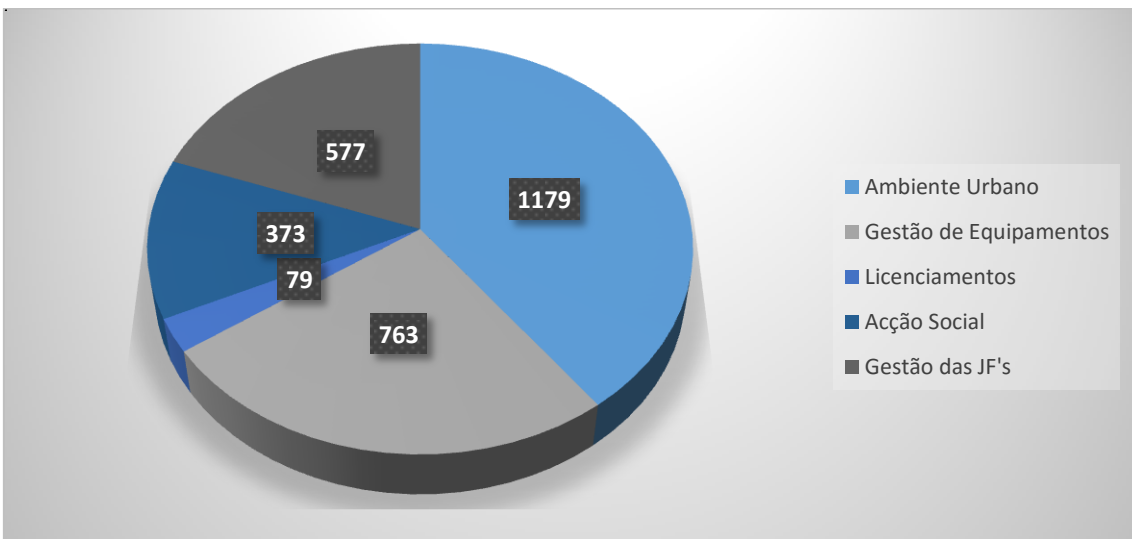


Figura 18 - Total de Recursos Humanos, por área de competência

A distribuição dos trabalhadores pelas diferentes áreas de competências das Juntas de Freguesia, mostra bem o perfil de responsabilidades administrativas assumidas por estes órgãos.

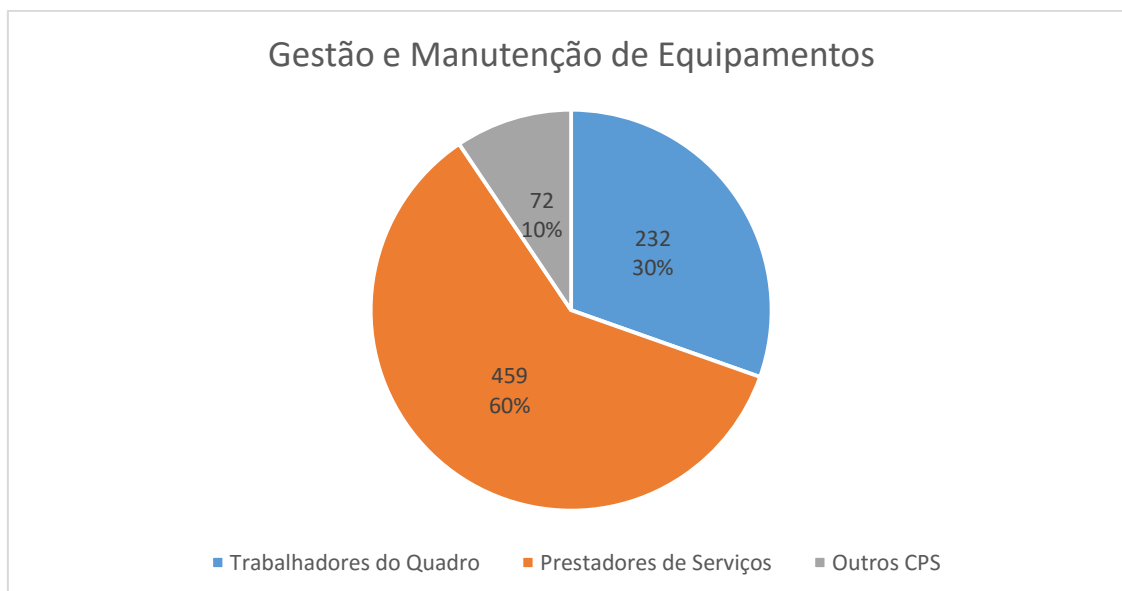


Figura 19 - Recursos Humanos das Juntas de Freguesia de Lisboa na área da Gestão e Manutenção de Equipamentos

Do total de trabalhadores afetos às JF, um ano após a assinatura dos autos de transferência de competências, 1179 (cerca de 40%) encontravam-se afetos às áreas do ambiente e da limpeza urbana, 763 (26%) à gestão dos diversos tipos de equipamentos; 79 (3%) na gestão das competências de licenciamentos; 373 (12%) nas áreas da ação social, comunitária e da habitação e 577 (19%) encontram-se afetos às áreas mais administrativas e transversais da gestão e organização das Juntas de Freguesia.

Relativamente à área da Gestão de Equipamentos, objecto de estudo deste trabalho, dos 763 trabalhadores, 232 (30%) são funcionários do quadro, 459 (60%) são funcionários em contrato de prestação de serviços a tempo inteiro, 72 (10%) em contrato de prestação de serviços em tempo parcial.

7 - Novas estratégias de gestão desenvolvidas pelas Juntas de Freguesia para a Gestão de Equipamentos

7.1 - Problemas e Desafios em 8 Freguesias socioeconomicamente diferenciadas

Para o terceiro relatório de monitorização, foram desenvolvidos pela primeira vez estudos de caso, que seguiram um guião elaborado pelo Grupo de Monitorização para a Reforma Administrativa de Lisboa (Anexo VI). No total, foram realizados dezassete estudos de caso nas dez freguesias visitadas e analisadas entre Outubro e Dezembro de 2014. Para o quarto relatório, foram realizados mais dezassete estudos de caso, que incidiram nas catorze freguesias que não foram objecto de estudo no terceiro relatório. Nesta tarefa, foram seleccionados para objecto de estudo, equipamentos desportivos, culturais, escolares, mercados, postos de limpeza, bem como a área dos licenciamentos e da habitação e intervenção comunitário.

Tabela 16 - Dados estatísticos das oito freguesias em estudo

	Ajuda	Avenidas Novas	Lumiar	Marvila	Penha de França	Santa Clara	São Domingos de Benfica	Santo António
Área (Ha)	287,66	299,45	657,49	712,24	271,07	335,55	429,43	149,43
População residente (N.º)	15584	21625	41163	38102	27967	21798	33745	24396
Edifícios (N.º)	2837	1853	1775	1553	2572	1700	1753	1609
Alojamentos (N.º)	8879	14532	21472	16681	17820	10688	20260	8593
Densidade de alojamentos (N.º/ km²)	3109,08	2634,76	3497,84	2616,98	9243,18	3257,29	4701,98	5645,37
População ativa (N.º)	6529	10327	21672	17808	13427	10652	16158	5960
Proporção da população residente com ensino superior completo (%)	16,63	51,56	54,29	9,69	23,45	21,17	48,16	39,53
Dimensão média das famílias clássicas (N.º)	2,21	2,15	2,36	2,65	2,06	2,58	2,19	1,98
Taxa de desemprego (%)	15,58	8,95	8,09	16,77	12,98	17,41	8,74	10,77
Índice de dependência total (N.º)	70,5	59,8	46,1	48,1	59,35	48,75	58,8	55,86

Fonte: INE e Instituto Geográfico Português

Os grandes objectivos dos estudos de caso, no âmbito dos relatórios de monitorização, passaram e passam ainda (os casos de estudo continuam a ser utilizados

nos relatórios) por compreender e acompanhar diretamente, e *in loco*, relatando casos específicos de competências e de equipamentos transferidos e assim se procurar compreender se as suas realidades seguiam de acordo com as análises mais globais. Já no âmbito deste trabalho, os estudos de caso permitiram fazer comparações sobre as acções a ser desenvolvidas por diferentes Juntas. Desta forma procurarei identificar bons e maus exemplos na gestão dos equipamentos coletivos de proximidade urbana da cidade de Lisboa.

Os oito estudos de caso apresentados neste trabalho, visam oito freguesias muito distintas, quer em dimensão, população ou rendimentos por exemplo. Desta forma, os casos de estudo vão mostrar como é que freguesias tão diferentes estão a reagir e a por em prática as novas competências recebidas com a reforma administrativa.

As Juntas de Freguesia de Ajuda, Avenidas Novas, Lumiar, Marvila, Penha de França, Santa Clara, São Domingos de Benfica e Santo António foram as freguesias que escolhemos para analisar o impacto que a Reforma Administrativa da cidade de Lisboa teve na gestão dos equipamentos coletivos de proximidade. Estas freguesias foram seleccionadas devido a sua diversidade (tabela 17) e que demonstram a variedade de contextos que existem nas diferentes freguesias. Este facto demonstra que cada freguesia terá de ter uma estratégia própria que respeite as especificidades, procura e necessidades dos seus fregueses.

O que se procurou neste capítulo foi encontrar bons exemplos de estratégias e práticas a serem desenvolvidos pelas Juntas de Lisboa nos equipamentos coletivos de proximidade.

7.1.1 - Mercados e Feiras

Os Mercados Municipais têm sido frequentemente o “coração” das freguesias e dos bairros. Segundo o site do Turismo de Lisboa, “ Não há melhor forma de conhecer de perto o estilo de vida de uma cidade do que uma ida ao mercado. Aqui se revelam, da forma mais espontânea, os hábitos, gostos e modas, de hoje e de antigamente, das gentes de Lisboa.²⁹” Com uma dinâmica muito própria, historicamente sempre dinamizaram os locais circundantes. Esta foi uma realidade que na última década se foi perdendo, e excetuando os casos de sucesso do Mercado da Ribeira, ou de Campo de

²⁹ <http://www.visitlisboa.com/getdoc/67b7bf4c-1593-40ec-9559-15b65741b60b/Mercados-e-Feiras.aspx>

Ourique (que funcionam no contexto muito diferente dos mercados tradicionais), os mercados estavam a perder a sua importância na vida dos bairros. A concorrência forte dos hipermercados, muitos deles a menos de 500 metros dos mercados, os seus melhores horários, os preços mais reduzidos e a maior variedade, explicam as razões desta perda de importância.

Estudo de Caso nº 1 - O Mercado dos Sapadores – Dezembro 2014 – Realizado por: João Santos

O Mercado dos Sapadores, na Freguesia da Penha de França é um mercado de pequenas dimensões composto por doze bancas, onde apenas uma está livre. No edifício do próprio mercado existem também algumas lojas e restaurantes, uma situação bem explorada pela gestão do mercado, que através do aluguer deste espaço consegue uma importante fonte de receita. Neste momento, dos oito espaços para aluguer apenas dois estão livres. Existe ainda uma outra importante fonte de rendimento no próprio edifício do mercado: um parque de estacionamento com dimensão para cerca de



Figura 20 - Fachada do Mercado dos Sapadores

cinquenta viaturas que está a ser alugado mensalmente a quem pretender ali deixar o seu automóvel, algo que, numa área da cidade com tantas dificuldades de estacionamento, é muito procurado.

Falando do mercado em si, sendo muito pequeno, é pouco visitado também. Esta falta de clientes deve-se à concorrência próxima que existe, nomeadamente supermercados na área circundante ao mercado (algo que segundo a gestão deste mercado devia estar proibido por lei, devendo haver uma distância limite entre estes dois espaços comerciais), e ainda devido à idade avançada da população que reside junto do mercado. A mentalidade pouco inovadora e flexível dos comerciantes é algo que também não permite o sucesso deste espaço.

Este equipamento foi transferido para a JF da Penha de França em condições estruturais deficitárias, mas ainda assim a passagem deste equipamento para JF é considerada positiva pela gestão. Houve apenas a passagem de um funcionário para este equipamento, e juntamente com a outra funcionária que já aqui trabalhava, também classificaram a sua própria passagem da CML para a JF como “relativamente pacífica”.

As grandes vantagens que a reforma administrativa trouxe ao mercado dos Sapadores foi a maior proximidade com a entidade gestora, que pode exercer um controlo mais próximo do

que a CML exercia, maior autonomia de gestão do equipamento, o que consequentemente também faz com que os processos esta sejam mais céleres. Por outro lado, ainda não houve delegações de competências no que diz respeito a fiscalização, algo comum a todas as Juntas de Freguesia, o que faz com que a gestão dos mercados esteja num limbo, onde os incumprimentos não podem ser punidos. Felizmente para os mercados, esta ausência de competências de fiscalização é desconhecida entre os comerciantes, caso contrário as situações de incumprimento seriam maiores.

Alguns dos projetos futuros que a gestão do mercado dos sapadores quer realizar passa pela maior interligação entre comerciantes, de forma a pintar as paredes exteriores do mercado, e particularmente as paredes do parque de estacionamento, pretende-se criar uma parceria com a CIN, que cede as tintas, com as quais os alunos das escolas básicas da freguesia, e os da escola artística António Arroio pintariam as paredes de uma forma mais criativa e única, procurando assim, mudar a imagem do mercado, tornando-o mais atrativo envolvendo nesse processo a população local.

Recentemente houve também um convite endereçado à Casa do Concelho da Pampilhosa da Serra, para desenvolver no mercado e no espaço circundante uma feira de produtos e tradições desta região, o que poderia dinamizar o mercado.

Resumindo, é indispensável que a CML se responsabilize pelas obras estruturais que este equipamento precisa e que são necessárias devido à deficiente conservação que a CML fez deste equipamento. Caso isso não aconteça, os orçamentos das JF devem receber um reforço que permitam a intervenção nestes casos. É igualmente indispensável a introdução de novas regras, de acordo com a legislação vigente bem como a passagem de competências de fiscalização da CML para os agentes fiscalizadores das Juntas.

Por fim é necessário envolver os comerciantes na gestão do mercado, oscultando a sua opinião e necessidades de forma periódica para melhorar a qualidade do mercado, assim como criar um horário de atendimento mais alargado que permita que mais pessoas frequentem este espaço.

O mercado dos Sapadores, na Freguesia da Penha de França, apresenta-se cheio de potencialidades. Situando num bairro onde existem muitos moradores, com uma fachada que chama a atenção devido ao seu bom estado de conservação este torna-se num espaço acolhedor. Este mercado, têm diversas lojas, todas elas abertas, no próprio edifício do mercado, e ainda um parque de estacionamento para o uso não só dos consumidores do mercado, mas também, de muitos moradores do bairro, que estacionam neste local as suas viaturas.

Como indicam o caso de estudo, o responsável por este equipamento afirma que a reforma deu uma maior proximidade deste mercado à população e principalmente à entidade que o gere, actualmente a Junta de Freguesia. Consequentemente, esta proximidade melhora a qualidade do serviço. Outra grande vantagem, prende-se com a maior autonomia que existe agora para gerir este equipamento, uma vez que já não pertence a uma rede, com normas iguais para todos. Esta maior autonomia traduz-se por exemplo, na melhor manutenção do equipamento, uma vez que agora é mais fácil e mais rápido, o processo de resolução de um problema. A autonomia também é visível na possibilidade de agora se realizarem actividades que dinamizam o mercado, como aconteceu com as aulas de danças tradicionais.

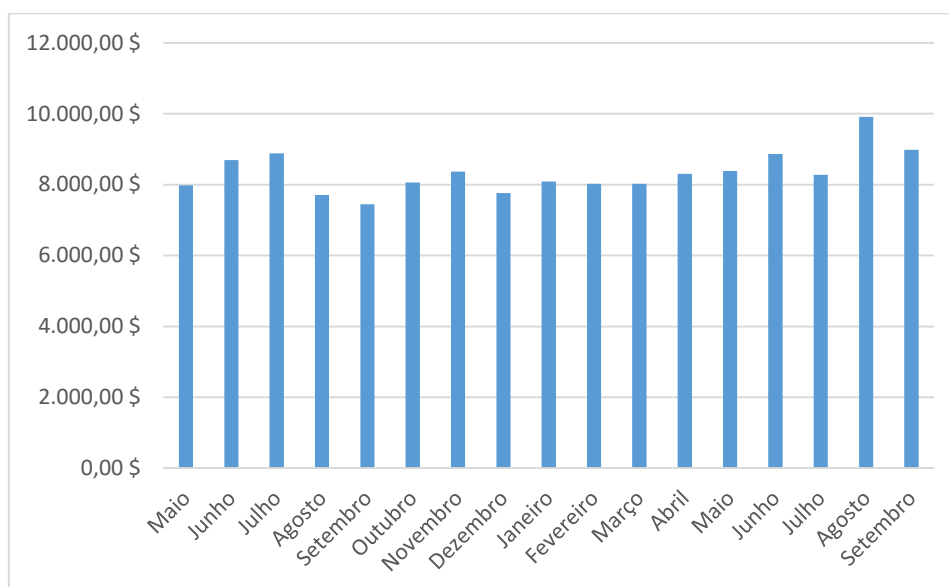


Figura 21 - Receita do Mercado dos Sapadores entre Maio de 2014 e Setembro de 2015 (Fonte: Mercado dos Sapadores)

A verdade é que essas pessoas não frequentam o mercado, que se encontra sempre com poucos consumidores, deixando os comerciantes com muitas dificuldades em saldar as suas contas junto deste equipamento. Existem algumas explicações no meu entender para isso: hipermercados próximos deste mercado; o horário de funcionamento deste equipamento, não permite a uma pessoa que trabalhe realizar as suas compras neste espaço; existe pouco dinamismo e ambição por parte da gestão do mercado e consequentemente da Junta de Freguesia em desenvolver este equipamento. Existem lojas e bancas vazias, e pouco tem sido feito por parte da gestão do mercado, de forma a acelerar o processo de lançamento do concurso para aquisição destes espaços.

No entanto, não é de ignorar que as receitas do mercado subiram desde que este passou para a gestão das Juntas. Isto deve-se ao aumento de lugares disponíveis no parque de estacionamento, e ao pagamento de dívidas antigas de alguns comerciantes. Ainda assim, o sucesso deste equipamento nunca poderá ser avaliado apenas pela sua receita e existe muito espaço para se realizar um melhor trabalho neste equipamento.

**Estudo de Caso nº2 – Mercado da Ajuda – Novembro de 2014 – Realizado por:
João Santos**

O Mercado da Ajuda, é um espaço de enormes dimensões dividido em cerca de 80 postos de venda em duas zonas distintas. De um lado do mercado, encontramos as bancas de venda de peixe, carne, fruta e hortícolas, e ainda algumas lojas de venda de produtos mais específicos, e no outro lado, uma zona de “feira” e venda de roupa. No exterior, existe ainda nas instalações do mercado um restaurante. Este mercado tem também no seu edifício um parque de estacionamento de uso gratuito durante as horas em que o mercado está aberto, encerrando as portas no restante do tempo.



Figura 22 - Mercado da Ajuda

A transição decorreu de forma positiva e foram 5 os funcionários deslocados para este espaço. Um coordenador/fiscal do mercado, que trabalhava até aqui na Junta de

Freguesia, dois assistentes operacionais e dois funcionários de limpeza. O actual coordenador do mercado teve formação durante cerca de quatro meses com o anterior coordenador deste equipamento, o que permitiu ficar a conhecer as especificidades de mercado.

Localizado numa área composta por uma grande quantidade de pessoas de etnia cigana, os comerciantes deste mercado são essencialmente pessoas desta etnia, com graves dificuldades financeiras, o que impossibilita a regularização dos compromissos que estes comerciantes têm com o mercado, com grandes problemas em respeitar as normas que a coordenação do mercado aplica, o que torna a gestão deste equipamento complicada. Prova disso é a necessidade sentida por este mercado em manter dois agentes da polícia municipal constantemente presentes.

O processo de transferência deste equipamento da CML para a JF da Ajuda aconteceu sem problemas, mas que foi notada apenas pelos comerciantes e não pelos utentes deste espaço. Algumas das críticas apresentadas pela gestão deste espaço passam pela passagem das competências, sem ser dado um cabimento orçamental que permita fazer uma boa gestão

deste equipamento, promovendo o investimento de forma a garantir inovação a este espaço; não transferência das competências de fiscalização para os fiscalizadores da Junta; o estado a que o equipamento chegou, que tendo apenas 9 anos parece bastante mais envelhecido, sendo necessárias algumas obras como a pintura das paredes interiores do mercado. Por outro lado, a proximidade de tomada de decisão, o controlo diário feito pelo coordenador do mercado ao espaço e aos seus comerciantes, a maior liberdade de definir taxas aos feirantes, e a possibilidade de se criar um regulamento próprio, adaptado à realidade da freguesia e do próprio equipamento. Este mercado tem vindo a perder clientes, muito devido à população envelhecida que reside nesta freguesia, bem como, devido aos diferentes espaços comerciais que existem nas redondezas do mercado.

O mercado da Ajuda é um equipamento muito diferente do mercado dos Sapadores, não só pelas suas enormes dimensões, mas também pelo perfil dos seus comerciantes e consumidores, pessoas com graves problemas sociais e económicos, com muita dificuldade em saldar as suas contas junto da gestão do mercado, o que complica bastante o dia-a-dia deste equipamento.

Este equipamento foi transferido para a Junta de Freguesia da Ajuda com graves problemas de degradação, algo que foi herdado da Câmara Municipal de Lisboa, que aquando do processo de transferência destes equipamentos, não pensou em disponibilizar verbas que permitissem obras de requalificação.

Este mercado, que atrai muitos consumidores, particularmente ao sábado, apresenta-se como um caso onde são necessárias mais verbas para realizar um bom trabalho, no entanto, também aqui existe pouca inovação e pouca ambição. Vejamos, se existem dificuldades para os comerciantes pagarem as suas taxas de ocupação mensais, poderia ser disponibilizado um plano de pagamento em prestações, que aos poucos, fosse fazendo com que a Junta recebesse algumas verbas e que os comerciantes fossem saldando as suas dívidas.

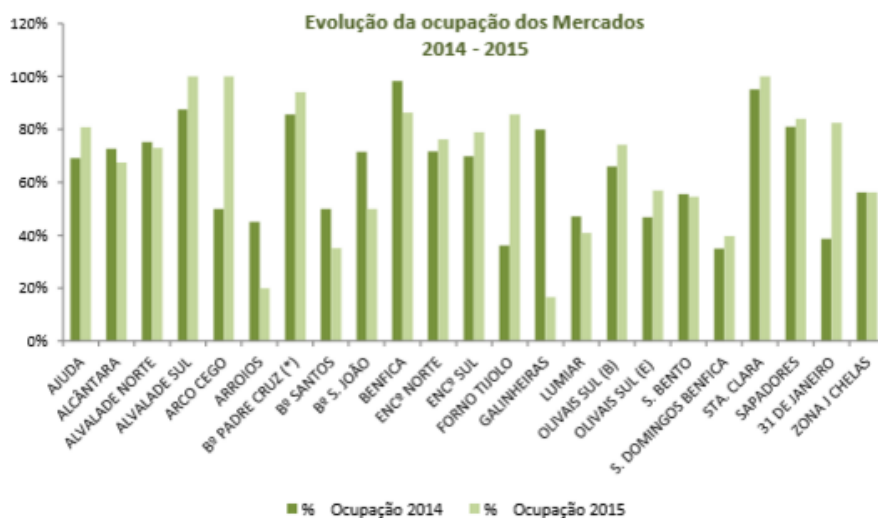


Figura 23 - Evolução da ocupação dos mercados de Lisboa (Fonte: Câmara Municipal de Lisboa)

Resumindo, a transferência dos mercados para a gestão das Juntas de Freguesia teve algumas vantagens e mais-valias:

- Maior proximidade com os comerciantes, utentes, e órgão que gere estes equipamentos;
- Maior celeridade de resolução de problemas, fruto desta proximidade;
- Maior independência financeira;
- Maior autonomia de gestão do equipamento;
- Maior capacidade em atrair comerciantes para ocupar lugares vagos nos diferentes mercados da capital (Fig.23³⁰);
- Capacidade de desenvolver acções que valorizarem o equipamento, tornando o mais atrativo para os utentes.

Ainda assim, os mercados não se tornaram mais atrativos para a população e as mais-valias que podiam ser trazidas para estes equipamentos pela Reforma Administrativa não estão a ser atingidas, devido em particular a:

- Ausência de estratégias para desenvolver os mercados;
- Falta de visão para o potencial que os mercados poderiam ter enquanto equipamentos atrativos para os utilizadores do mercado, e como elemento que melhore a qualidade de vida da população;

³⁰ Fonte: 5º relatório do Grupo de Acompanhamento para a Reforma Administrativa de Lisboa

- Inexperiência, quer dos gestores do mercado, quer dos fiscalizadores, que não conhecem ainda as especificidades de gerir este tipo de equipamento;
- Problemas estruturantes nos edifícios, que foram ocultados em alguns casos, pela Câmara Municipal nos autos de transferência, e que obrigam a Junta a gastar elevadas verbas na requalificação destes espaços;
- Demora por parte da Câmara Municipal em aprovar o novo regulamento de taxas de mercados e feiras;
- Horários que não são adequados para a maioria da população;
- Pouca capacidade inovadora dos gestores do mercado em criar iniciativas que desenvolvam o mercado, e pouca abertura por parte dos comerciantes em aderir a este tipo de iniciativas;
- Pouca comunicação das Juntas com a Divisão de Mercados e Feiras da Câmara Municipal de Lisboa, o que faz com que esta última tenha muitas dificuldades em ajudar as Juntas, uma vez que existe um total desconhecimento por parte da CML, sobre a realidade actual do funcionamento e gestão destes equipamentos.
- Concorrência de Super e Hipermercados;

Algumas Juntas, aqui exemplificadas por estes dois casos de estudo desenvolveram algum esforço para melhorarem estes equipamentos, tornando-os de novo no polo atrativo que eram antigamente, no entanto, existe muito mais que pode ser feito, e muitas são as Juntas que estão a ignorar e a desistir por completo destes equipamentos. O encerramento de mercados em Lisboa é o final de uma parte da história da cidade, e isso é algo que não deve acontecer.

7.1.2 - Equipamentos Escolares

Como já foi abordado no ponto 6.1.3, a Reforma Administrativa transferiu um total de 98 escolas básicas e jardins-de-infância para a gestão das Juntas de Freguesia. A sua distribuição pelos territórios da cidade foi diferenciada e decorre em diversos contextos históricos, ainda assim, as 24 freguesias têm dois equipamentos escolares, com exceção de Campolide, que tem apenas um. O Lumiar possui um total de 9 (7

escolas básicas e 2 jardins-de-infância), seguido de Marvila com 8 equipamentos (8 escolas básicas), e dos Olivais e Benfica que possuem 7.

**Caso de Estudo nº3 – Escola dos Lóios – Novembro de 2014 – Realizado por:
João Fernandes (Membro da Equipa de Monitorização da Reforma
Administrativa de Lisboa)**

No período de transição para a receção por parte das Juntas de Freguesia das suas novas competências e de novos recursos, a Escola dos Lóios é um exemplo paradigmático de algumas questões que a Reforma Administrativa levanta. O equipamento, transferido para a gestão da Junta de Freguesia de Marvila, encontra-se em construção, a cargo da DREL, mas a limpeza e higiene do mesmo já pertencem ao leque de competências da Freguesia.

A transferência para a Junta de Freguesia, enquanto órgão político de menor escala e de maior proximidade, pode constituir uma vantagem porque aproxima o poder de decisão das necessidades e sensibilidades da população. A respeito de pequenas reparações, havia com a Câmara Municipal procedimentos que nem sempre eram céleres, e essa situação pode resolver-se com a reforma. Apesar de nunca ter havido especial



Figura 24 - Escola dos Lóios

dificuldade em estabelecer contacto com os responsáveis da Câmara Municipal, o diálogo direto com a Junta de Freguesia levará à poupança de tempo e de recursos.

No entanto, o agrupamento a que a escola pertence lida com graves preocupações devido nomeadamente à indefinição entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal sobre quem deve ser responsável pelas intervenções, bem como não são claros os critérios que fazem com que uma reparação seja considerada pequena ou grande. Sem essa clarificação e sem a celebração de protocolos claros entre as Juntas e a Câmara sobre essa questão, o serviço público não tem a qualidade que a reforma previa.

Foram mantidos os funcionários que já trabalhavam no equipamento, não recebendo nenhuma formação. Dentro da estrutura da escola, porém, alguns desses funcionários foram alocados. A Junta de Freguesia tem conseguido cumprir a regra imposta pela Câmara de assegurar uma funcionária por sala de aula, e isso aparece como uma prioridade da própria Junta, reconhecendo os problemas da escola. A Escola dos Lóios acolhe 102 dos 1120 alunos de 1º ciclo da Freguesia.

A Câmara Municipal entregava à escola verba para *internet* e comunicações, sem a garantia

de que essa verba fosse gasta na satisfação dessa necessidade, e presentemente a Junta de Freguesia assume para si essa despesa, ao invés de entregar a verba à escola ou ao agrupamento.

O diretor do agrupamento lamenta que a Reforma Administrativa tenha sido pensada sem que a organização dos agrupamentos de escolas tenha sofrido qualquer alteração. Tendo as escolas primárias e os jardins-de-infância sido transferidos para as Juntas de Freguesia, e dada a municipalização das restantes escolas que se prevê para breve, seria de uma grande utilidade fazer corresponder a cada freguesia um só agrupamento de escolas. Neste momento, cada Junta de Freguesia necessita reunir-se com vários agrupamentos e o diretor de um agrupamento necessita contactar com várias presidências de Junta. Se a situação se alterasse, a Junta de Freguesia poderia desenvolver um projecto educativo único para a sua área de intervenção.

O ano de 2014 tem sido um ano atípico, de aprendizagem, de resposta às questões prementes que a reforma levantou. No futuro, com a assunção plena das novas competências e com a resolução de algumas questões que só agora se colocam, a Junta prevê desenvolver projectos e programas nas escolas para ajustar o serviço à população da freguesia.

É importante, para o futuro, manter a boa relação com a Junta de Freguesia, bem como melhorar as condições físicas da escola. Quando as obras ficarem concluídas, será possível responder a necessidades em suspenso. A escola passará a ter um jardim-de-infância integrado. Será também importante responder à questão do aumento do número de alunos com necessidades educativas especiais, e cada vez mais cedo, com o destacamento de mais funcionários.

Esta escola, a quando do processo de transferência, encontrava-se em obras, ainda assim a Junta assumiu imediatamente as suas competências relativas à higiene, e limpeza deste equipamento. A Junta de Freguesia de Marvila, assumiu igualmente e de forma imediata as pequenas reparações que eram necessárias o que se traduziu numa poupança de tempo e de recursos.

Neste caso de estudo, como na generalidade do universo de escolas que transitaram para as Juntas de Freguesia, o balanço da passagem de competências é muito positivo. As Escolas estão agora mais próximas do poder de decisão, que conhece as necessidades e sensibilidades da sua população.

Uma das principais metas desta Junta prende-se com cumprir a regra de um funcionário por cada sala de aula algo que têm sido plenamente atingido.

Estudo de Caso nº 4 – Escola Luísa Ducla Soares – Março de 2015 – Realizado por: João Fernandes (Membro da Equipa de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa)

A escola básica Luísa Ducla Soares é uma das duas escolas básicas da freguesia de Santo António cuja gestão foi transferida para a Junta de Freguesia, e ambas integram o Agrupamento de Escolas Baixa/Chiado.

Trata-se de uma típica escola de prédio. Além do primeiro ciclo, a escola acolhe um jardim-de-infância. Comparativamente à outra escola da freguesia – a Escola de São José – este equipamento foi transferido num avançado estado de degradação ao nível das instalações, simultaneamente no exterior e no interior. No universo das escolas do mesmo agrupamento, a Luísa Ducla Soares é



Figura 25 - Fachada da Escola Luísa Ducla Soares

a escola cuja população escolar apresenta níveis mais preocupantes de carência económica.

As instalações não contam com um espaço preparado para cumprir funções de cantina: as refeições chegam já preparadas e uma sala de aulas foi adaptada para ser o refeitório das cerca de 120 crianças que estudam na escola. O número de alunos tem-se reduzido muito nos últimos anos. No presente ano letivo, a escola conta com quatro turmas, e essas não se dividem por anos de escolaridade: em cada turma há alunos em diferentes níveis de ensino, o que tem custos diretos no rendimento das turmas. A principal causa para o decréscimo do número de alunos são as características demográficas da freguesia, apesar de também haver registo de saída de alunos para outras escolas.

Ainda em Setembro, a Junta procedeu a obras de restauro da fachada e de substituição do

soalho numa sala de aula, sendo que será necessário substituí-lo nas restantes. Entretanto, foram igualmente substituídos alguns sanitários, foram colocados computadores em todas as salas, *internet* em todo o espaço da escola, foi feita a devida manutenção dos alarmes e realizou-se um estudo para substituir o brinquedo do recreio, a cargo de arquitetos. A limpeza geral da escola é um serviço contratado a uma empresa externa. O grande volume de investimentos na valorização da escola têm sido suportados pela Junta de Freguesia sem que a verba transferida, que se destinava à gestão do equipamento, tenha servido para fazer face a todas essas ações, algumas delas bem urgentes.

Ainda assim, a relação com a Câmara Municipal tem funcionado bem e tem sido de extrema importância, pela rapidez em obter respostas aos esclarecimentos pedidos. Algumas rubricas dos autos de transferência de competências eram vagas e imprecisas, o que constituiu uma falha de comunicação que poderia comprometer o sucesso deste primeiro período de assunção das novas competências.

A Junta de Freguesia tem responsabilidade direta sobre a CAF (Componente de apoio à família) e sobre as AAAP (Actividades de animação e apoio à família), que têm funcionado com bons resultados. A nova equipa da CAF melhorou os resultados da anterior, apoiando os alunos nos trabalhos de casa, realizando actividades de dinâmica de grupo e organizando visitas de estudo. Desde Setembro até ao momento presente, a adesão tem subido consideravelmente.

A auxiliar de acção educativa que já trabalhava na Escola Luísa Ducla Soares foi mantida nas suas funções, aquando da sua transferência para a Junta de Freguesia. A equipa que dinamiza a CAF, num total de quatro funcionários, está em regime de prestação de serviços.

Uma vez que a Junta de Freguesia se relaciona de perto com os espaços culturais mais próximos, conseguiu estabelecer protocolos e parcerias para entradas livres para as crianças das escolas. Foram instituídos programas de ocupação dos tempos livres dos quatro aos catorze anos de idade, com bastante afluência (cerca de cinquenta crianças). É também prestado apoio psicológico às crianças em idade escolar, de modo a detetar situações a que a escola possa e deva dar resposta.

A Junta pretende recuperar gradualmente a escola, utilizando o período das férias escolares. No curto prazo, os desafios que se avizinham serão a organização da praia-campo e a celebração do dia mundial da criança.

Esta escola da Freguesia de Santo António é só mais um equipamento que foi transferido para as Juntas em péssimo estado de conservação, sendo que também neste caso não foram pensadas verbas que permitam à Junta efetuar as obras necessárias. No entanto, obras importantes têm sido feitas nesta escola que tem perdido alguns alunos

nos últimos anos. Os CAF, programa de componentes de apoio à família e as AAAF, atividades de animação e apoio à família, passaram a ser responsabilidade das Juntas, e na opinião dos responsáveis desta escola estes dois programas também estão a funcionar muito bem.

Os equipamentos educativos são essencialmente funcionais, ou seja, resultam de uma obrigação legal que não permite grandes alterações, no entanto, é indiscutível que a passagem das escolas e jardins-de-infância para as Juntas de Freguesia foi uma mais-valia para estes equipamentos. Essas mais-valias são traduzidas em:

- Maior proximidade do centro decisor, que se traduz na resolução de problemas de forma mais célere, ou na maior envolvência que as Juntas têm com as escolas, quando comparado com a CML;
- As Juntas de Freguesia têm assumido as reparações em muitas escolas. Anteriormente, no espectro da Câmara Municipal esta era uma ação que demorava muito tempo;
- Os programas CAF e AAAF têm funcionado de forma muito eficiente;
- A grande maioria das Juntas têm sido capaz de assegurar o rácio de um funcionário por sala de aula;
- Têm sido desenvolvidas parcerias com entidades culturais da freguesia, parceiras da Junta, para que os passem a usufruir destes espaços;

Por outro lado, existem alguns reparos que devem ser enunciados:

- Os ciclos temporais das eleições é diferente dos ciclos temporais letivos, algo que pode criar alguns problemas no futuro, uma vez que novos governantes podem ter medidas diferentes das que eram postas em prática até aí;
- Existem algumas competências pouco claras, e de difícil entendimento para todas as partes envolvidas o que dificulta o trabalho das diversas entidades envolvidas na gestão das Escolas;
- A CML deveria assumir mais responsabilidades na realização de obras de reparação das escolas;
- A reforma administrativa, foi realizada, com a transferência de escolas para as Juntas de Freguesia, no entanto a organização dos agrupamentos

não sofreu alterações. Isto faz com que os diretores dos agrupamentos tenham de se articular com diferentes presidentes de Junta, e as Juntas de Freguesia tenham de se reunir com diferentes agrupamentos;

Apesar destas adversidades é indiscutível que a Reforma Administrativa melhorou muito o dia-a-dia das escolas básicas e jardins-de-infância, com estas a beneficiarem muito da proximidade, conhecimento do território e da população, de forma a garantir medidas positivas e adequadas, que melhorem a qualidade da educação.

7.1.3 - Equipamentos Desportivos

A procura do desporto e dos equipamentos desportivos tem vindo a aumentar nos últimos anos, ganhando uma importância significativa na cultura, vida e economia da população Portuguesa, revelando-se, cada vez mais, como um fator determinante para a qualidade de vida das populações e dos próprios bairros. O desporto têm também demonstrado ser uma importante fonte de coesão social, minimizando as diferenças sociais. A existência de equipamentos desportivos num território significa hoje em dia, qualidade de vida, aumentando muito a procura destes serviços. É assim possível entender a importância e o potencial que a passagem de equipamentos desportivos pode ter na vida das Freguesias Lisboetas.

Quando abordamos o tema dos equipamentos desportivos (no ponto 6.1.2. deste trabalho), observamos que foram transferidos da CML para as Juntas um total de 107 equipamentos, dos quais, os mais preocupantes e difíceis de gerir para as Juntas de Freguesias foram as piscinas. Foi bastante claro, durante as entrevistas realizadas com os Presidentes de Junta e os seus respetivos executivos que estes equipamentos eram uma das maiores preocupações. As piscinas podem contribuir muito para aumentar a qualidade de vida da população e apresentam um enorme potencial para desenvolver programas de cariz social junto da população. Estes dois casos de estudo incidiram sobre as freguesias das Avenidas Novas e Santa Clara, e apresentam-se duas piscinas com algumas diferenças interessantes.

**Caso de Estudo nº 5 – Piscina do Rego – Dezembro de 2014 – Realizado por:
João Santos**

Sita na freguesia de Avenidas Novas, este equipamento desportivo tem a sua gestão assegurada pela própria Junta de Freguesia e não por nenhum clube ou associação desportiva. O seu orçamento anual ronda os 400.000 euros.

Ao nível das condições físicas, o equipamento foi transferido em bom estado, de um modo geral. O edifício está bem estruturado e não se encontra em estado de degradação. Ainda assim, várias obras e reparações têm sido feitas e terão de ser feitas. Registam-se vários problemas de infiltrações e a substituição de vários equipamentos é urgente. Apesar de a Câmara Municipal ter dado sempre o apoio que lhe foi pedido, a manutenção do espaço foi negligenciada e as reparações necessárias foram muitas vezes adiadas. Os torniquetes de acesso aos balneários nunca foram activados e o bar nunca foi explorado. O estacionamento disponível parece claramente insuficiente para o volume de utilizadores do equipamento. O quadro elétrico mostra também alguns problemas.



Figura 26 - Piscina do Rego

Desde a mudança de gestão, os azulejos das piscinas foram limpos, a escada de acesso ao tanque foi mudada, uma parede foi pintada de novo, foram adquiridas novas grelhas à volta das piscinas e os secadores foram todos recuperados. A Junta de Freguesia tenciona, daqui em diante, assumir todas as despesas necessárias para a manutenção do espaço. A verba

disponibilizada pela Junta tem sido suficiente para a execução dos trabalhos e os investimentos propostos têm sido todos aprovados. Foram já investidos, neste ano, 30.000€ em equipamento.

Há uma grande diferença entre o número de cacifos nos balneários e o número de duches existentes. A intenção é a de, no futuro, deixar apenas um duche individual e instalar, ao longo de uma parede, mais duches coletivos, numa lógica de melhor aproveitamento do espaço.

Dos oito funcionários transferidos com o equipamento, dois saíram para outras Juntas de Freguesia, não tendo recebido ou contratado mais pessoal. O trabalho tem sido, feito mas mais funcionários ajudariam a responder melhor às exigências do futuro: por exemplo, a partir do momento em que os torniquetes sejam ativados seria conveniente afetar um funcionário ao controlo da utilização desses equipamentos.

A gestão de proximidade alterou já muitas das práticas deste equipamento. Anteriormente havia um coordenador de cais de manhã e outro de tarde, sem coordenação entre ambos; essa situação foi ajustada para a existência de coordenadores por actividade. O diretor do equipamento fala na intenção de abrir concurso para a exploração do bar (ainda sem decisão da Junta de Freguesia), mas para suprir a falta desse serviço foi já instalada uma máquina de *snacks* e de cafés. O espaço morto junto ao bar deverá acolher uma área para actividades de grupo e uma área de ginásio de livre utilização. A visão estratégica é a de tirar o máximo proveito das boas condições estruturais do edifício e torná-lo um espaço desportivo ao serviço das famílias, capaz de atrair mais pessoas.

Entre as actividades e modalidades a funcionar no equipamento contam-se a natação para diferentes idades, a hidroginástica e um projecto de pré-competição para adultos. No futuro prevê-se a prática de pólo aquático e de hidroterapia. As tarifas foram atualizadas, registando-se um aumento dos preços praticados desde a reforma administrativa. No entanto, são praticadas tarifas especiais para crianças, jovens e adultos. Foi também aplicada uma tarifa única para utilizadores de aulas de hidroginástica, dando-lhes livre-trânsito ao longo da semana, mas essa medida encontra-se de momento em reavaliação. Os horários foram flexibilizados para dar a cada utilizador a possibilidade de adequar a frequência da piscina à sua própria disponibilidade.

Acima de tudo, o que pode ser melhorado na gestão da piscina passa pela aquisição de mais equipamento e pela melhor manutenção. Ao todo, o equipamento é frequentado por 1.200 utilizadores inscritos. A piscina não se encontra especialmente vocacionada para a população da freguesia, sendo um equipamento de toda a cidade, devido não apenas à sua localização marginal na freguesia, mas também graças aos bons acessos que possui para quem se desloca de médias distâncias.

A Piscina do Rego, é uma das poucas que foi avaliada como estando em bom estado estrutural, no entanto como todas as outras, é uma piscina muito pouco ecológica, algo que cria gastos tremendos no orçamento da Junta. Foi recorrente ao longo das visitas do Grupo de Monitorização e Acompanhamento da Reforma Administrativa de Lisboa, ouvir queixas relativamente à negligência da Câmara Municipal em resolver estes problemas nas Piscinas.

A Junta das Avenidas Novas, de forma a organizar de forma mais adequada as actividades da piscina e o seu programa técnico, contratou um novo coordenador para articular o trabalho realizado pela equipa de técnicos da manhã e da tarde.

Com maior autonomia de decisão fruto da maior proximidade com o poder decisor, o coordenador pensou aproveitar uma sala há muito encerrada para desenvolver um pequeno ‘estúdio’ onde se possam desenvolver aulas de ginástica ou dança, algo que outras piscinas também fizeram e de onde conseguiram retirar muitos benefícios.

A maior autonomia de decisão também se refletiu na atualização das tarifas e no aumento do horário de funcionamento deste equipamento, algo que beneficiou todos os utilizadores.

Estudo de Caso nº 6 – Piscina de Santa Clara – Dezembro de 2014 – Realizado por: João Santos

Aberta desde de 2006, a piscina de Santa Clara foi contruída ao mesmo tempo que mais outras seis piscinas, e foi batizada na época como piscina da Ameixoeira. Sendo sempre gerida pela Câmara Municipal de Lisboa, até à assunção das novas competências por parte da nova Junta de Freguesia de Santa Clara.

Antes da concretização da Reforma Administrativa de Lisboa, a Câmara Municipal geria toda a manutenção das piscinas da cidade, algo que mudou a partir de Março de 2014 quando a piscina passou oficialmente para a gestão da JF de Santa Clara. Essa manutenção da piscina é agora feita por uma empresa externa que a JF teve necessidade de contratar devido a ausência de técnicos competentes quer nos quadros da JF quer nos quadros de funcionários da Piscina.

Um problema que a manutenção da CML tinha era a ausência de intervenções preventivas, limitando-se, devido a ausência de pessoal e das muitas piscinas que existiam na cidade, a fazer uma manutenção apenas reativa. Esta manutenção reativa fez chegar a Junta uma piscina com problemas estruturais de difícil resolução e custos muito elevados, relacionados com o tratamento da água e



do ar da piscina, algo indispensável para o bom funcionamento. *Figura 27 - Espaço que foi reutilizado para um ginásio*

Outro grande obstáculo que esta piscina tem é o local onde está localizada. A piscina de Santa Clara encontra-se numa zona bastante isolada da freguesia, servida apenas por um autocarro e com o metropolitano a quinze minutos de distância.

As tarifas municipais aplicadas na utilização das piscinas encontravam-se uniformizadas ao nível do concelho de Lisboa. Nesta piscina, os preços foram ligeiramente aumentados, de forma a procurar subir as receitas, e a equilibrar a balança receita/despesas. Entre a população desta freguesia esta mudança foi pacífica, porque ao mesmo tempo que houve este aumento, foi também criada uma medida que garantia 15% de desconto aos residentes. Por outro lado, para os utentes de outras freguesias, nomeadamente da freguesia do Lumiar, este aumento significou a saída de alguns utilizadores.

Todos os funcionários que trabalhavam no equipamento mantêm-se nas suas funções, e são dez no total (6 administrativos, 2 assistentes operacionais e 2 coordenadores) que tiveram uma passagem classificada como adequada da CML para a JF. A estes foi adicionado um funcionário extra contratado como prestador de serviços pela JF que exerce as funções de administrativo. Os funcionários não necessitaram nem receberam qualquer formação especial. A limpeza da Piscina é assegurada também pela JF que contratou funcionários, residentes da

Freguesia de Santa Clara e que estavam desempregados anteriormente.

A gestão da JF é vista como amplamente vantajosa porque é mais ajustada, mais específica e mais independente. Exemplo disso, foram as pequenas obras realizadas já pela JF na piscina, nomeadamente a pintura das paredes exteriores do edifício, e a colocação de torneiras com temporizador de forma a poupar no consumo mensal de água, obras que durante a gestão da CML iriam demorar bastante tempo.

A piscina acolhe aulas de natação para adultos e crianças, hidroginástica, *aquafitness*, aulas de natação para bebés e adaptação ao meio aquático para adultos. O programa de natação curricular, da Câmara Municipal, foi mantido nesta piscina. Além das aulas na piscina, num espaço onde estava previsto a existência de um bar, foi criado pela actual gestão da piscina um ginásio onde são feitas aulas de *step*, *zumba*, e ginástica localizada para seniores.

Apesar da ocupação da piscina ser bastante elevada, existe espaço para mais utentes e está a ser feito um esforço por parte da gestão deste equipamento para captar mais utentes.

Os grandes desafios para o futuro passam pela procura de aumentar o número de utentes que utilizam este equipamento, minimizar os custos mensais em água, luz e gás, tornando a piscina mais eficiente, e desta forma reduzir as despesas que são o grande problema que a JF de Santa Clara encontra neste equipamento.

A primeira grande necessidade que o Coordenador da Piscina de Santa encontrou foi a de encontrar alguém capaz de realizar a manutenção da piscina, algo que antes, com a Câmara Municipal, nunca foi problema, uma vez que esta tinha uma equipa própria que garantia a manutenção de todas as piscinas da cidade. No entanto, sob o ponto de vista das infraestruturas, esta equipa tinha uma intervenção muito tardia, ou seja, quando o problema estava à vista de todos. Esta situação alterou-se com a reforma. A proximidade e importância que a Junta dá a este equipamento, faz com que sejam feitos todos os esforços para reparar o equipamento ao mínimo sinal de problema. Esta intervenção curativa da CML, fez com que este equipamento chegasse num elevado grau de deterioração, muito pouco eficiente ao nível ecológico, que se traduz, em gastos tremendos com este equipamento, e que não foram devidamente contabilizados aquando da definição da verba dada a Junta para gerir esta piscina.

Devido à localização desfavorável da piscina, têm sido desenvolvidos esforços para atrair a população da Freguesia para este equipamento. O custo de utilização deste equipamento foi ligeiramente aumentado para os utilizadores que não são da freguesia, de forma a procurar atingir uma receita capaz de equilibrar a despesa. Para os moradores da freguesia de Santa Clara, os preços foram reduzidos em 15%.

Também neste espaço a proximidade ao poder decisor é referida como uma grande vantagem, aumentando a qualidade e o ajuste das políticas, a celeridade de processos, e a independência de gestão deste espaço.

Esta independência, garantiu que a coordenação da piscina tenha transformado um espaço que tinha sido pensado para utilização de um bar, que nunca foi utilizado, num ginásio onde são realizados diferentes tipos de aulas.

Conclui-se portanto que estes equipamentos cria duas opiniões para as Juntas de Freguesia. Se por um lado, todas reconhecem que as piscinas são uma clara mais-valia para a qualidade de vida da população, por outro lado, os custos destes equipamentos têm um peso elevado no orçamento das Juntas. Ainda assim é possível afirmar que o processo de transferência destes equipamentos melhoraram o seu serviço, agora que são geridas pelas Juntas de Freguesia porque:

- Existe uma maior proximidade entre os equipamentos desportivos e o poder decisor, promovendo uma maior celeridade de processos e uma burocracia muito mais reduzida. Isso é visível ao nível das obras e reparações que são necessárias e que as Juntas têm realizado de forma preventiva e não reativa como acontecia na CML;
- Na CML, o processo de abertura de novas turmas era muito burocrático e lento, algo que actualmente é mais fácil e mais rápido, sendo que a grande maioria das piscinas se apresenta com mais aulas do que antes da reforma;
- A maior proximidade também se traduz nos serviços prestados aos utentes que é agora mais adequado às necessidades e exigências;
- Existe uma maior autonomia de gestão, que se traduz em novos programas sociais nestes equipamentos, e em atualizações nas tarifas cobradas;
- Fruto da proximidade à população, têm sido feito um esforço, bastante bem conseguido, em conseguir mais utentes nestes equipamentos.
- Como foi visto nestes dois estudos de caso, a gestão destes equipamentos, têm reinventado espaços que não eram utilizados aquando da gestão da CML, para criarem salas onde decorrem diversos tipos de aulas;

Por outro lado, as grandes preocupações que estes equipamentos criam ainda hoje nas Juntas de Freguesia prendem-se com o estado estrutural destes equipamentos, que foram transferidos com alguns problemas. É necessário que a CML chegue a um acordo com as Juntas o quanto antes de forma a dividirem as despesas destas obras, que são indispensáveis para melhorar estes equipamentos (a grande maioria das piscinas transferidas já tem mais de 10 anos), tornando-os mais ecológicos, e dessa forma, reduzindo as despesas.

7.1.4. - Equipamentos Culturais

Como abordado no ponto 6.1.4 deste trabalho, foram transferidos para sete Juntas de freguesia sete bibliotecas e um auditório. Os equipamentos culturais, foram seguidos de perto pela divisão de Cultura da Câmara Municipal de Lisboa, que garantiu que programas como a “Gestão da Coleção”, o “Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas” ou o “Serviço de Promoção da Leitura e das Literacias”, e deixou regras e regulamentos para serem seguidos pelos oito equipamentos culturais que são agora geridos pelas Juntas. A CML, desenvolveu ainda quatro grupos de trabalho que através de reuniões frequentes com as Juntas, procuram melhorar a cultura de rede. Esta gestão partilhada entre as Juntas e a CML têm sido altamente vantajosa para os serviços desenvolvidos por estes equipamentos.

<p>Estudo de Caso nº7 – Auditório Orlando Ribeiro – Dezembro 2014 – Realizado por: João Santos</p>

Inaugurada em 2001, a Biblioteca Orlando Ribeiro apresenta-se como um recurso cultural “âncora” no bairro de Telheiras e da Freguesia do Lumiar. As instalações da biblioteca situam-se no antigo Solar da Nora. Este edifício é composto por dois edifícios distintos, um onde se encontra a biblioteca, e outro onde está o auditório e no piso superior uma biblioteca infantil. Apenas o Auditório foi recebido pela JF do Lumiar, e será esse o equipamento deste caso de Estudo.



Figura 28 - Auditório Orlando Ribeiro

Transferido em Março para a JF do Lumiar, este auditório já trazia um rótulo de ser um equipamento com alguns problemas. A visita ‘*in loco*’ permitiu verificar isso mesmo. Existe um sério problema de infiltrações no edifício. Para além do mau aspeto visual, estas infiltrações criam graves problemas de segurança a quem visita, trabalha ou está perto do auditório. A chuva entra em locais como quadros elétricos, luzes, sistema de projetores do palco e já fez com que alguns tetos falsos ficassem danificados, algumas portas já não fecham, e junto à primeira fila de cadeiras do auditório forma-se um autêntico rio em dias de chuva mais forte.

A Câmara Municipal tinha e têm noção dos problemas existentes neste equipamento e por isso, no auto de transferência, prevê obras neste edifício, a questão passa por perceber quando é que estas se vão realizar. A JF do Lumiar já se ofereceu para começar a obra e posteriormente ser compensada pela CML, mas ainda assim o impasse mantém-se. Esta espera está a criar um segundo problema que passa pela gestão da agenda e planeamento do auditório para o próximo ano, uma vez que os espetáculos são marcados com alguma antecedência e é difícil para a gestão garantir que este estará aberto ou em obras daqui a uns meses.

Outra questão prende-se com a dependência que o auditório têm da biblioteca. Todos os controlos de luzes exteriores, alarmes de segurança ou de fogo estão no edifício da biblioteca, o que de noite, quando a biblioteca está fechada, não permite à gestão do auditório ter noção, caso algum alarme dispare, do que se está a passar e onde é que existe o perigo. O facto de também existir um espaço no edifício do auditório a ser utilizado pela gestão da biblioteca, num espaço utilizado para uma biblioteca infantil, o que retira autonomia ao espaço em estudo. Esta área ocupada pela biblioteca infantil era muito importante para uma melhor gestão do auditório, uma vez que ali podia passar a existir uma sala de ensaios e gabinetes

onde fosse possível fazer a gestão do auditório no local e não a partir da Junta.

De qualquer das formas e falando destes problemas que estavam identificados previamente, a passagem do equipamento aconteceu de forma relativamente positiva, com todos os espetáculos que estavam agendados a serem mantidos pela JF.

Em relação aos funcionários, em Abril entrou uma funcionária, como prestadora de serviços da Junta e que ocupou os lugares de assessora do Sr. Presidente na área da Cultura, e faz a gestão do auditório. Com o auditório foram também transferidos dois técnicos de som que pertenciam à CML, e que já trabalhavam neste espaço. Ficou por passar dois funcionários que também ali trabalhavam como técnicos de luzes, indispensáveis para espetáculos, e que a CML não transferiu. Existe a possibilidade de recrutar um destes funcionários na próxima fase de mobilidade, algo que a gestão deste equipamento vê com bons olhos. Estes funcionários que passaram da divisão da Cultura para a JF do Lumiar criticaram o processo de transferência devido a ausência de comunicação por parte da divisão de Cultura da CML.

Falando do que mudou na gestão deste espaço, em primeiro lugar e o mais significativo passa pela alteração das percentagens de ocupação do equipamento. Antes da reforma a CML detinha 80% do tempo de utilização do espaço e a JF apenas 20% o que foi alterado e a Junta beneficia agora dos 80% de tempo de utilização. Em relação à programação do auditório, pretende-se desenvolver uma programação que crie hábitos a população em visitar este espaço. Actualmente o auditório têm uma taxa de utilização muito próxima dos 100% mas este valor não corresponde a espetáculos, porque devido a ausência de um espaço de ensaios, o auditório é utilizado como espaço de workshops e ensaios.

A reforma administrativa trouxe vantagens claras para a gestão diária deste equipamento: a maior proximidade com a população permitirá, através de uma programação específica atrair mais pessoas para este espaço; a proximidade também se vai traduzir na intenção que a gestão do auditório têm em envolver mais as associações locais na utilização deste espaço. Outra vantagem passa pela maior celeridade em resolver problemas que apareçam no equipamento.

Falando sobre o futuro, a gestão do auditório está a criar um regulamento que permita concessionar o equipamento, bem como definir regras claras em relação a bilheteira, taxas, licenciamentos e horários de funcionamento. Outros objectivos para o futuro passam por concessionar o espaço previsto para um bar que existe no edifício do auditório, dar um novo uso ao Pátio exterior que pertence tanto ao auditório como à biblioteca, alargar os espetáculos para o espaço exterior do museu envolvendo mais o bairro nas actividades do auditório, mudar o nome do edifício, homenageando a população de Telheiras, e obviamente criar uma programação mais orientada para a população local, mais regular e com maior qualidade.

Para que estes projectos se realizem, as obras no edifício são indispensáveis assim como uma maior articulação entre biblioteca e auditório que permita que os dois espaços se entreatudem

mais no futuro, e promovam as actividades que ambos desenvolvem.

O Auditório da Biblioteca Orlando Ribeiro no Lumiar apresenta-se com problemas infraestruturais gravíssimos, que prejudicam muito o funcionamento deste equipamento. Estes problemas tornam-se mais graves por serem perigosos para os utilizadores e trabalhadores deste equipamento. Existiram muitas questões sobre quem deveria fazer a obra, num processo que se arrastou durante mais de um ano, uma vez que em Outubro de 2015, a Câmara Municipal de Lisboa assumiu o custo das obras de reparação deste equipamento.

Outro problema que existe neste equipamento é a dependência, explicada no caso de estudo, que existe da biblioteca. Este já foi motivo para o Presidente da Junta de Freguesia do Lumiar ter demonstrado disponibilidade para receber esta biblioteca da Câmara Municipal de Lisboa.

O facto de o auditório ter sido transferido da CML permite agora à Junta controlar a disponibilidade, gerindo como quer a programação e adaptando-a às necessidades e desejos dos seus visitantes.

Estudo de Caso nº8 – Biblioteca Museu República e Resistência – Dezembro de 2014 – Realizado por: João Fernandes (Membro da Equipa de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa)

A Biblioteca Museu República e Resistência, sita na freguesia de São Domingos de Benfica, transitou para a gestão da Junta de Freguesia ao abrigo da reforma administrativa e é um núcleo da Biblioteca Museu República e Resistência que se localiza no bairro do Rego. O equipamento opera no mesmo local desde 1993 como uma biblioteca de carácter especial em toda a cidade, devido ao facto de organizar e acolher diversos eventos subordinados ao tema que lhe dá nome.



Figura 29 - Fachada da Biblioteca

Por este espaço têm passado, ao longo de mais de vinte anos, conferências, exposições e actuações de grupos de teatro e de músicos. Apesar de aberta ao público em geral, sempre foi procurada especialmente por estudiosos da República e da resistência, nomeadamente para efeitos de investigação e

preparação de colóquios e conferências.

A colecção da biblioteca consta de uma doação feita pelo casal Carlos e Dulce Ferrão sob a condição de ser aberta uma biblioteca pública onde os exemplares pudessem estar ao serviço do conhecimento da população.

No entanto, o equipamento necessitava de importantes obras, suportadas pela Câmara Municipal e entretanto já realizadas. O principal motivo que tornava tais obras urgentes era as frequentes inundações na cave, provavelmente devidas a infiltração de águas pluviais. As primeiras inundações ocorreram em 2008 e desde então, embora elas tenham sido persistentes, não foi adquirida nenhuma bomba de água e as obras demoraram a ser feitas, e nesse meio tempo algum do espólio desta biblioteca ter-se-á perdido ou danificado gravemente. Esse facto é por demais preocupante porque revela défice de atenção da Câmara Municipal relativamente ao equipamento; e revela falta de zelo de quem, trabalhando no equipamento, não procurou salvaguardar os livros, mantendo-os ao longo dos anos num lugar de risco. A colecção era particularmente rica em edições raras de grandes obras, e o prejuízo destas ocorrências é inestimável.

A Junta de Freguesia, porém, entende que o equipamento deve servir a população enquanto um pólo cultural da freguesia, em moldes diferentes dos até então seguidos. O espólio da biblioteca foi já transferido na íntegra para outros lugares, sobretudo para a biblioteca mãe, no bairro do Rego. Com a concretização desta ideia do executivo, a colecção encontrar-se-á agrupada no mesmo espaço, e o equipamento de São Domingos de Benfica poderá tornar-se um espaço de exposições e artes performativas, dirigindo-se para o público da própria freguesia. Ainda não há data prevista para a abertura do espaço com esta nova vocação, mas as obras e as mudanças estão a decorrer.

Apesar de pequeno, o equipamento dispõe de dois andares e de uma cave, sendo que o piso térreo tem duas salas que têm sido utilizadas como gabinetes. No mesmo piso há ainda dois computadores que podem ser utilizados pelo público. Nas paredes podem ver-se gravuras e mapas que contam a história do antigo bairro de operários em que a biblioteca se localiza.

Aquando da realização deste estudo de caso, a biblioteca já tinha sido reparada, com obras de grande dimensão levadas a cabo pela Câmara Municipal. Por de trás destas obras estavam graves problemas de inundações que destruíram muitas obras históricas que estavam neste equipamento. Esta foi uma situação que se repetiu demasiadas vezes até a intervenção da CML, o que revela um preocupante desinteresse.

Dadas estas percas, e conhecendo o perfil da Freguesia, a Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica têm a intenção de modificar o uso deste equipamento

transformando-o, num pólo cultural com exposições e espetáculos de artes performativas.

Os equipamentos culturais são mais um caso de sucesso do processo de descentralização de competências. É possível concluir isso porque:

- Existe uma gestão partilhada entre a CML e as Juntas de Freguesia, que tem dado orientações estratégicas a seguir pelas JF;
- Todos os programas e regulamentos que já existiam antes da reforma foram mantidos para que o contexto de rede que existia entre todas as bibliotecas se mantenha, no entanto as juntas têm liberdade de intervenção;
- Com a passagem de competências para as Juntas, pequenas obras têm sido realizadas de forma mais rápida;
- Existe uma maior autonomia de gestão destes equipamentos, sendo que o auditório pode agora desenvolver uma programação focada na população da freguesia, já no caso das bibliotecas, estas têm liberdade para gerir as suas coleções e actividades.
- Têm sido desenvolvidos protocolos com as escolas básicas que também passaram para a gestão das Juntas de Freguesia, de forma a desenvolver projetos em conjunto.

Em relação aos pontos negativos nos equipamentos culturais, destaca-se a necessidade de obras em alguns destes equipamentos, o facto de existirem algumas bibliotecas que não estão a comunicar à CML as actividades desenvolvidas, o que tem dificultado a visão global que a CML quer ter.

No entanto, é de salientar os esforços que estão a ser desenvolvidos, quer por parte da Câmara Municipal quer por parte das Juntas, em transformar estes equipamentos em locais de referência cívica e territorial. À medida que as programações forem mais ajustadas à população-alvo e as obras de requalificação dos edifícios sejam realizadas, estes podem de facto tornar-se mais-valias para as populações, bairros e freguesia em que se situam, e conseqüentemente, para a cidade de Lisboa.

7.2 - Análise das Acções Desenvolvidas pelas Juntas

Numa das primeiras reuniões preliminares no âmbito do 4º relatório do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, sugeri ao Professor João Seixas, coordenador dessa equipa, que fosse apresentado nesse relatório um resumo das acções inovadoras desenvolvidas até a Fevereiro de 2015 (data de

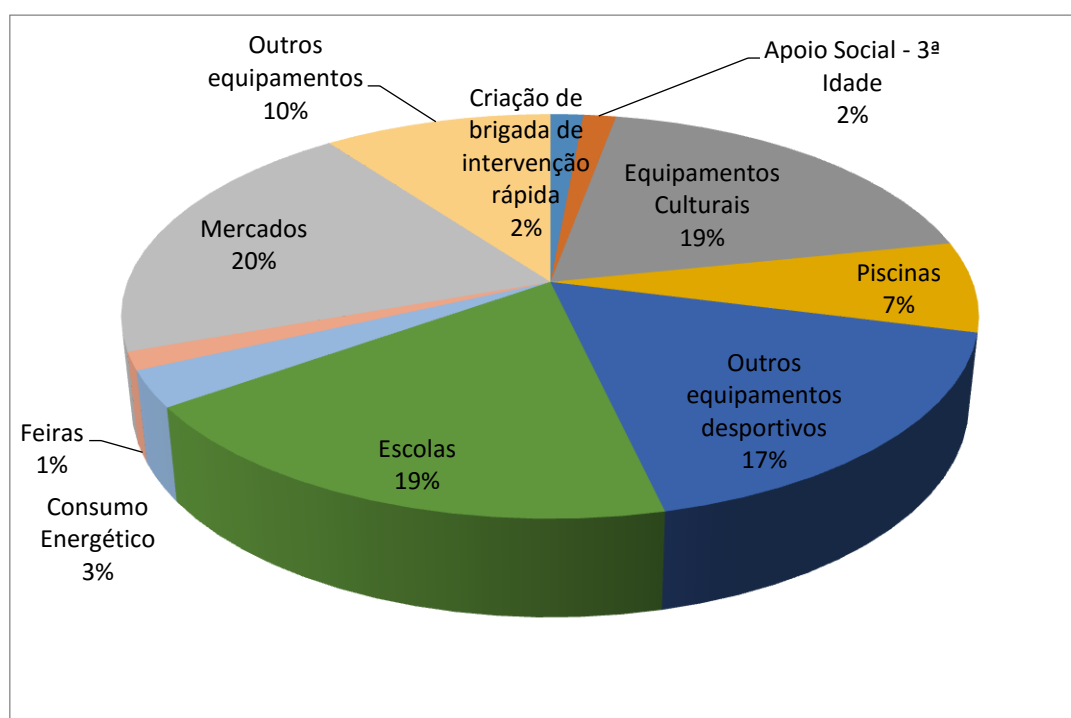


Figura 30 - Percentagem de acções inovadoras na área da gestão e manutenção de equipamentos, por tipologia de equipamento

entrega do 4º relatório de monitorização).

Entendeu-se por ‘acções inovadoras’, todas as acções agora coordenadas pelas Juntas de Freguesia que, apesar de em alguns casos, já serem acções desenvolvidas por estes órgãos através dos protocolos de delegações de competências pela CML; e ainda todas as novas acções que mostram a autonomia de gestão que as novas competências deram às Juntas de Freguesia.

A recolha das acções inovadoras foi realizada através de duas fontes de informação: as respostas ao novo guião de perguntas (o guião encontra-se disponível no Anexo V), recebidas pelos executivos das JF; e os canais de comunicação destas, nomeadamente os respetivos boletins informativos. Foram assim recolhidas para esta análise as 24 respostas dos presidentes de Junta e dos seus respetivos executivos, e ainda varias acções identificadas através dos 103 boletins informativos recolhidos e analisados, correspondentes a 17 das 24 Freguesias da cidade de Lisboa (Anexo VI).

Ficaram por obter boletins sobre seis freguesias, no entanto todas foram contactadas. Areeiro, Beato e São Domingos de Benfica não forneceram os seus boletins, São Vicente, Misericórdia e Lumiar, que até à data final da recolha desta informação, ainda não produziam este tipo de material.

A recolha dos boletins foi feita através de pesquisas nas próprias páginas online

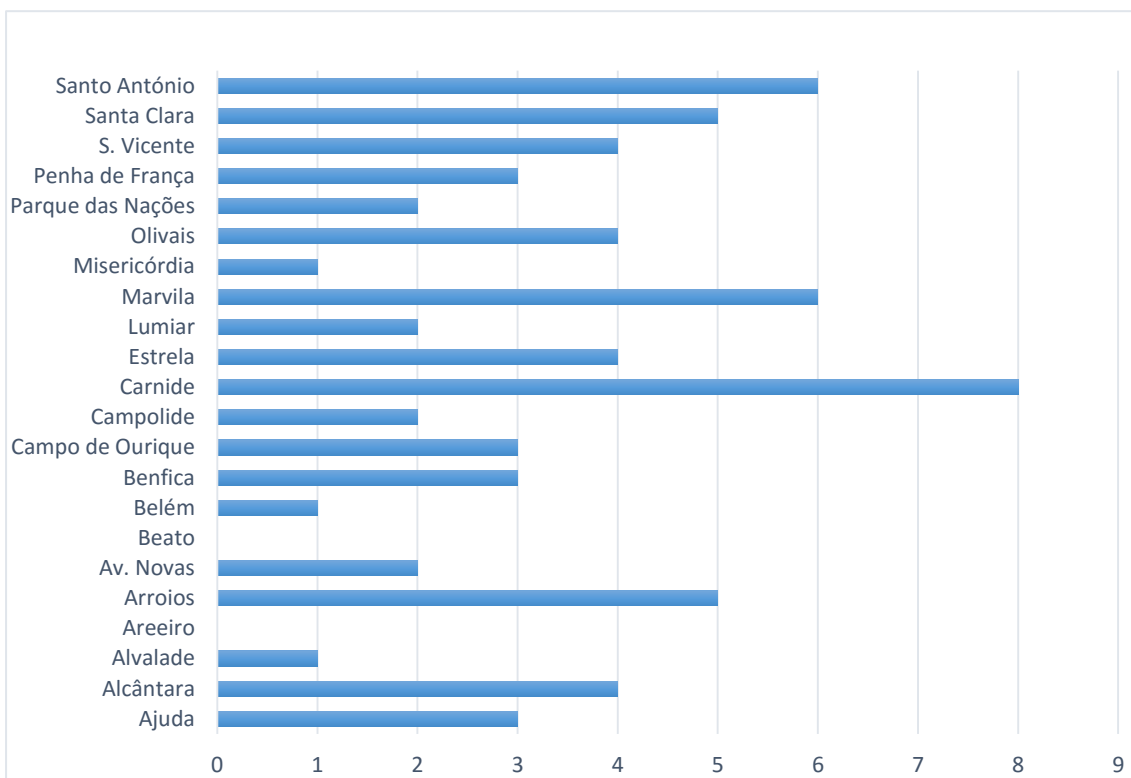


Figura 31 - Número de ações desenvolvidas pelas Juntas de Freguesia

de cada Junta; recolha de boletins em papel nas visitas às Juntas aquando das entrevistas; e contactos diretos com as JF. As ações inovadoras identificadas, situam-se num intervalo temporal entre Março de 2014 e Fevereiro de 2015. O resultado desta análise permitiu a contabilização de um total de 300 ações inovadoras.

Como já abordei nesta dissertação, diversos equipamentos, como escolas, mercados, feiras, piscinas, pavilhões ou bibliotecas foram transferidos para as Juntas de Freguesia no âmbito da reforma administrativa da cidade de Lisboa. Desde a passagem das novas competências de gestão destes equipamentos, muitas têm sido as ações inovadoras que as Juntas de Freguesia têm levado a cabo para dinamizar os espaços, requalificá-los ou alterar os princípios da sua gestão. Focando-nos na área da gestão de equipamentos coletivos, no total, foram contabilizadas 69 ações inovadoras na área da gestão e manutenção de equipamentos (fig.31), sendo que Carnide (8), Santo António e

Marvila (6), Santa Clara e Arroios (5) e São Vicente, Olivais, Estrela e Alcântara (4) foram as freguesias que se revelaram mais ativas na realização destas ações.

Os mercados e feiras, contabilizaram um total de 11 ações inovadoras. Entre elas encontram-se ações de dinamização dos mercados, com diversas actividades que procuram levar o público a conhecer e a comprar no mercado, nomeadamente aulas de culinária ou eventos culturais como tardes de fado ou aulas de dança, diversas reparações nos equipamentos, o caso da Ajuda que reduziu as taxas do seu mercado, tornando-as as mais baixas de Lisboa, num esforço para captar comerciantes e ainda Carnide, que na primeira vez que realizou a Feira da Luz reabilitou por completo este evento.

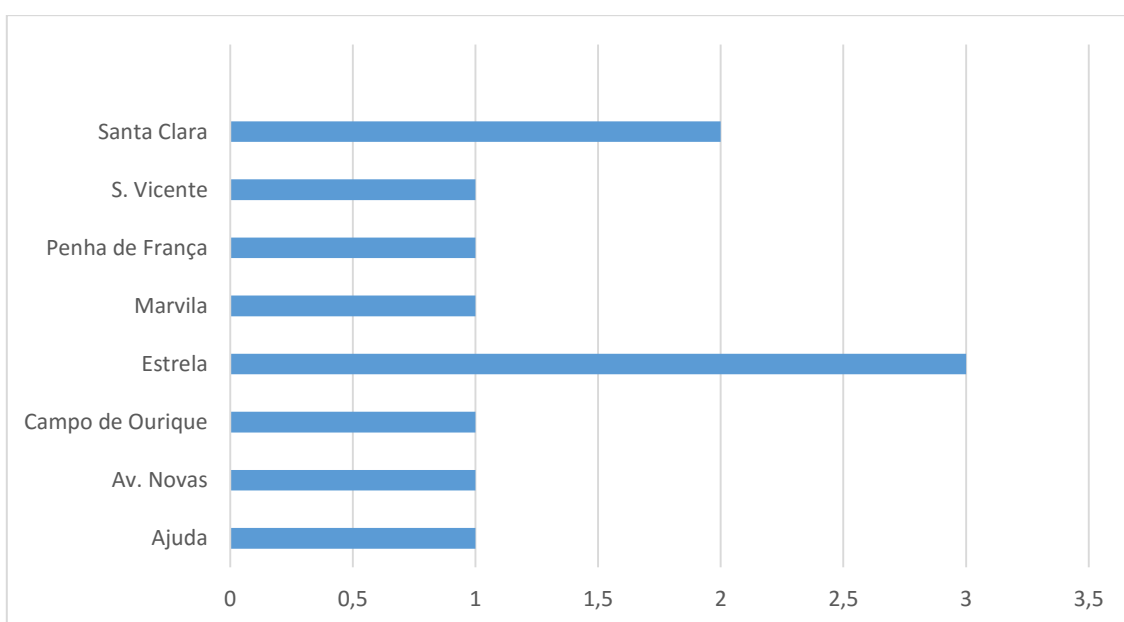


Figura 32 - Ações desenvolvidas para a área dos Equipamentos Escolares - Por Freguesia

Os equipamentos escolares foram objecto de 14 ações inovadoras segundo a recolha de dados, onde se contam a construção de uma creche, 11 ações diversas de reparações, uma ação de dinamização dos espaços com distribuição de novos materiais escolares, uma de formação de professores primários e um programa de apoio ao sucesso escolar. Nos equipamentos culturais foram contabilizadas 9 ações inovadoras. Na gestão desses equipamentos, as Juntas procederam à aquisição de novos materiais, à dinamização dos espaços e à criação de novos espaços, nomeadamente ludotecas equipamentos culturais que trabalham em parceria com as escolas.

Nos equipamentos desportivos, foram contabilizadas 9 ações inovadoras. 5 Juntas de Freguesia realizaram obras de melhoramentos e manutenção em pavilhões, piscinas, gimnodesportivos, ou ainda nos acessos a estes equipamentos. Outros

equipamentos desportivos, como pavilhões, foram dinamizados com novas salas, ou novos eventos, e por fim, estão a ser construídos dois novos equipamentos desportivos, nomeadamente pavilhões, nas freguesias de Campolide e Marvila.

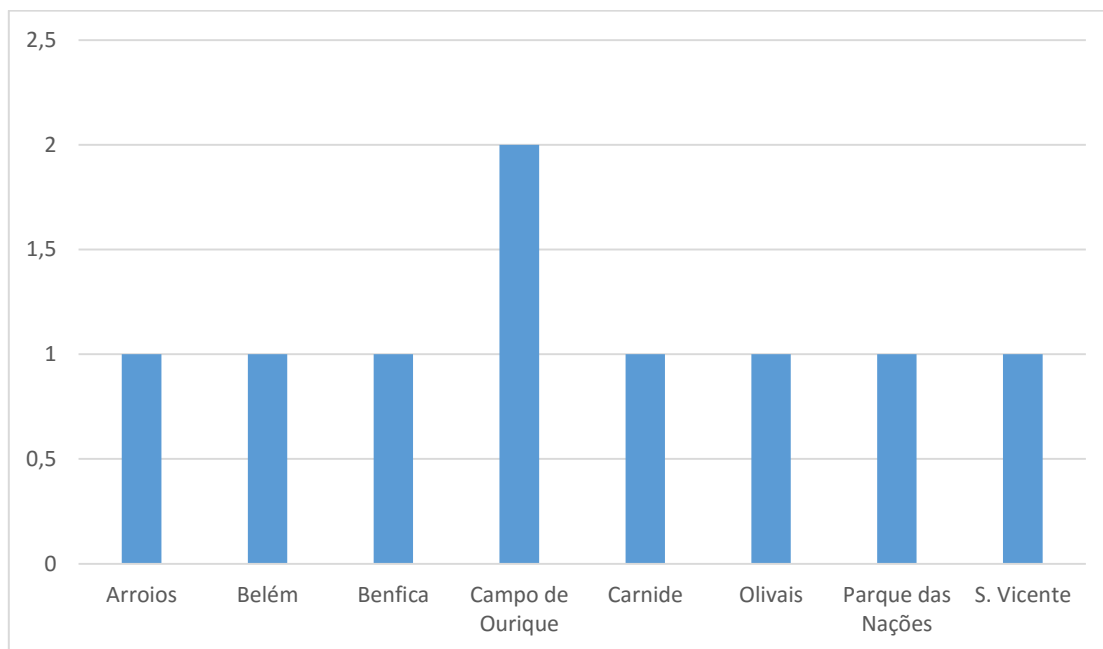


Figura 33 - Ações desenvolvidas para a área dos equipamentos culturais- Por Freguesia

Sintetizando, é possível identificar dois grandes tipos de ações que foram prioridade para as Juntas de Freguesia: As ações de requalificação do edificado, desenvolvidas nos equipamentos escolares e desportivos e as ações que procuraram dinamizar e atrair a população para estes locais, como aconteceu nos equipamentos culturais e nos mercados e feiras.

Na realidade, estas ainda não foram ações realmente inovadoras, uma vez que havia necessidades básicas nestes equipamentos que tinham de ser resolvidas. Agora que estas necessidades foram resolvidas, é possível prever, que no futuro, mais ações serão desenvolvidas.

8 - Conclusões

Há vários países na Europa, nomeadamente aqueles atingidos pela grave crise financeira, pelo crescimento desordenado das cidades e pelos desafios da globalização, que viram a credibilidade das suas políticas e o seu *welfare state* decaírem. Desta forma, estes países, começaram a repensar as suas estratégias de governação. Portugal demorou algum tempo até passar por este processo, mas no início deste novo milénio foram desenvolvidos diversos estudos e instrumentos de política urbana que procuraram responder aos problemas indicados.

A governação de proximidade foi apontada pela grande maioria destes trabalhos como forma de devolver credibilidade às políticas, envolver a população no processo de tomada de decisão, tornando o Estado mais eficiente e capaz, sobretudo nas grandes cidades.

Para isso, era necessário um processo de transferência de competências que desse margem de manobra ao Estado Central e que munisse os poderes locais de competências e recursos para por em prática essas competências, algo há muito desejado por estes órgãos.

Assim, a 8 de Novembro de 2012 foi aprovada a Lei Nº 56 que definia a Reforma Administrativa da cidade de Lisboa. Esta reforma transferiu diversas competências, equipamentos, recursos humanos e financeiros da Câmara Municipal de Lisboa para as Juntas de Freguesia, tendo como grandes objectivos: criar novas freguesias, com ganhos de escala e dimensão, gerando a descentralização de novas competências e o reforço da sua atuação; salvaguardar as especificidades locais; propiciar uma redefinição das atribuições e competências entre os municípios e as freguesias; garantir uma maior participação das populações locais.

Entre as competências transferidas estava a gestão e manutenção dos equipamentos locais, que foi efetivada a 10 de março de 2014. Entre os equipamentos recebidos pelas Juntas de Freguesia estavam: 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 a terceira idade; parques infantis públicos, incluindo a construção; balneários, lavadouros e sanitários públicos, incluindo a construção; chafarizes e fontanários; feiras e mercados.

No total foram transferidos para o espectro de competências das Juntas um total de 688 equipamentos, cerca de 85% dos equipamentos que estavam sobre gestão da CML, isto sem contar com os diversos equipamentos de mobiliário urbano e postos de limpeza.

Começando pelos mercados e feiras, foram transferidos para 19 juntas de freguesia 42 mercados e feiras, num processo que foi avaliado pelos Presidentes de Junta como muito positivo. Relativamente aos equipamentos escolares, todos os equipamentos (98) foram transferidos, num processo que também não criou dificuldades para as 24 Juntas de Freguesia que receberam estes equipamentos. Nos equipamentos desportivos, foram transferidos 95 unidades, sendo que de todos, apenas as piscinas, devido às suas especificidades, levantaram algumas dificuldades de gestão para as Juntas de Freguesia. Por fim, relativamente aos equipamentos culturais, poucos foram transferidos para as Juntas, apesar da ambição destas em receber mais infraestruturas deste cariz, ainda assim, 7 bibliotecas e um auditório foram transferidos.

Interpretados os oito casos de estudo é possível concluir respondendo à primeira questão que guia este trabalho “a Reforma Administrativa de Lisboa promove uma nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade?”, que sim. É claro e comum aos diferentes tipos de equipamentos que a maior proximidade aos utentes e ao poder decisor promoveu uma gestão melhor adaptada as necessidades dos utilizadores, mais célere, mais autónoma quer ao nível da tomada de decisão, quer ao nível financeiro. Existe também uma maior relação entre diferentes atividades, um exemplo a salientar é a ligação que existe agora entre as escolas básicas e os equipamentos culturais, com vantagens claras para ambos e em especial para o jovens que beneficiam desta ligação. Outro motivo que permite concluir que, de facto, existe uma nova cultura de gestão autárquica prende-se com a maior capacidade de aproveitamento dos espaços existentes, exemplo disso é o aproveitamento de salas que durante a gestão da CML não eram utilizadas, e que as Juntas potencializaram, transformando-as em salas de aula onde decorrem as mais diversas actividades.

No entanto, existem alguns pontos que merecem ser reavaliados. É verdade que o processo de Reforma ainda se está a consolidar, no entanto é preciso que a CML e as Juntas cheguem a um consenso sobre a responsabilidade que cada órgão têm na realização de obras infraestruturais. É comum em todos os campos analisadas neste relatório que uma das maiores dificuldades que as Juntas sentem, se prende com a necessidade de obras que estes equipamentos mostram, e que os orçamentos das Juntas

não têm capacidade de responder. Nos equipamentos escolares, existem dois pontos que merecem reflexão. Em primeiro lugar, as mudanças políticas, a decorrem durante o período letivo, poderão corresponder a alterações profundas que se podem refletir e afetar o funcionamento das escolas. Esta situação pode criar no futuro alguma instabilidade nas escolas básicas e jardins-de-infância. Em segundo lugar, a reforma administrativa transferiu escolas para as Juntas de Freguesia, no entanto os agrupamentos escolares mantiveram-se inalterados. Esta situação implica uma teia diversa de interlocutores, no diálogo entre Juntas e Agrupamentos o que nem sempre é fácil. Por fim, os mercados e feiras devem merecer uma maior atenção quer da CML quer das Juntas, que estão a ignorar o potencial destes equipamentos, utilizando ainda uma gestão pouco inovadora, e na maioria dos casos, incapaz de atrair novos utilizadores. A proximidade dos Super e Hipermercados é bastante prejudicial pelo que a inovação dos mercados é crucial, conjugando por exemplo, atividades diversas com a estética e imagem dos espaços ou à criação de um lugar, de encontro de um bairro.

Assim, e respondendo a 2ª questão de partida deste relatório “Esta nova gestão dos equipamentos coletivos urbanos de proximidade é mais integrada, eficiente e adequada às necessidades das populações locais?”, também é possível afirmar que existe uma nova gestão, que ouve as necessidades das populações e que toma decisões mais adequadas a essas necessidades. A proximidade dos equipamentos ao centro decisor (as Juntas de Freguesia), aumentou muito a celeridade de processos, tornando as decisões mais eficazes.

a) Balanço do estágio no Grupo de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa da CML

Esta experiência de estágio curricular, em contexto real de trabalho, foi bastante positiva, e, acima de tudo, permitiu-me aprender muito e evoluir profissionalmente. Tive a sorte de estar rodeado de excelentes profissionais, que se mostraram sempre muito recetivos e me apoiaram sempre que necessário. Dado o meu interesse nesta temática, poder trabalhar com o Professor João Seixas, e fazer parte da sua equipa foi um enorme privilégio. Um estágio como este que fiz, no seio de uma Câmara Municipal, e em contacto constante com os mais diversos serviços da CML, e com todas as Juntas de Freguesia da cidade é muito estimulante e exigente. O tipo de

atividades e experiências que tive oportunidade de viver durante o período de estágio foram muito diversas, mas sempre me deram muito gosto, em trabalhar neste campo.

Deste modo, dado o gosto que tive em pertencer a esta equipa, foi com o maior orgulho e satisfação que recebi o convite para continuar a fazer parte do grupo. Concluindo, devo dizer que este estágio curricular foi indispensável para a minha formação profissional, uma vez que esta foi a primeira oportunidade que tive para colocar em prática os conhecimentos adquiridos ao longo da minha carreira escolar. O enriquecimento académica-profissional e pessoal que decorreu desta experiência, vai seguramente ajudar-me na minha vida profissional futura.

Bibliografia

Álvarez, J. M. R., s.d. *Canarias: Un nuevo pacto local en un mundo global - La nueva ley básica del Gobierno y la Administración local.*, Canarias: Gobierno das Canarias.

Alves, D. R., 2004. *Evolução das Freguesias da Cidade de Lisboa ao longo do Século XIX*. Lisboa: SIGMA - Departamento de História da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa.

Amaral, D. F. d., s.d. *Curso de Direito Administrativo - Volume I*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.

Anon., 1833. *Ordenações Filipinas, Livro I, Título LXV*. Coimbra: Real Imprensa da Universidade.

Antunes, E., 2003. *As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão*. Oeiras: Celta Editora.

Barbado, A. et al., 2010. *Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa*, Lisboa: s.n.

Borja, J., 1987. *Descentralización y Participación Ciudadana*. s.l.:Instituto de Estudios de Administración Local - Madrid.

Brugué, Q. & Gomà, R., 1998. *Gobiernos Locales y Políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A..

Caetano, M., 1980. *Manual do Direito Administrativo*. 9ª Edição ed. Coimbra: Almedina.

Carvalho, J. M., 1770. *Plantas das Freguesias de Lisboa*. Lisboa: Torre do Tombo.

Caupers, J., 2000. *Introdução ao Direito Administrativo*. 5ª ed. Lisboa: Âncora Editora.

Constitución Espanola, 1978. *Título VIII - De la organización territorial del Estado*. s.l.:s.n.

Corte-Real, I., 2003. *Descentralização e reforma administrativa*. Oeiras: Celta Editora.

Costa, A., 2010. *Debate/Conferência: Um novo mapa de Lisboa para o Século XXI? Modelos de governação da cidade – Transcrição integral*. Lisboa: s.n.

Council Of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform, 2011. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Estrasburgo: s.n.

DGOTDU, 2002. *Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos - Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*. Lisboa: DGOTDU.

Dias, J. L., 1941. *Código Administrativo e Estatuo dos Distritos Autónomoos das Ilhas Adjacentes*. Lisboa: Editorial Império.

Fernandes, J. P., 1994. *Dicionário Jurídico da Administração Pública - "Município"*. Volume VI ed. Lisboa: s.n.

Fernández, Á. B., 2006. *Manual de Administración Local*. 5ª ed. Madrid: Wolters Kluwer.

Freitas, J. A., 1859. *Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Português*. Coimbra: s.n.

Godet, M., 1997. La prospective stretégique: différences et complémetaries. *Futuribles*, Abril, pp. 45-57.

Guerra, I., 1999. *A Baixa Pombalina: diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*. Oeiras: Celta Editora.

Herrero, G. R. & Ajanguiz, R., 2007. Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada. *Revista Española de Ciencia Política*, Outubro, Volume 17, pp. 181 - 197.

Jouve, B. & Booth, P., 2004. *Démocraties Métropolitaines*. Montreal, Québec: Presses de l'Université du Québec.

Lightfoot, W., 2006. *Local Government in London*. s.l.:The Royal Borough of Kensington and Chelsea.

Llovet, T. F., 2008. El gobierno local en la reforma del Estado. Volume Serie Claves del Gobierno Local, 7.

Ministerio de Administraciones Públicas - Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, 2005. *Libro Branco para la Reforma del Gobierno Local*. 1ª ed. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.

Ministerio de Administraciones Publicas, 2005. *Notas sobre la nova ley de Reforma del Gobierno y de la Administración Local*. s.l.:s.n.

Ministério do Interior, 1913. *Decreto de Lei Nº 88, Diário do Governo, Nº183 de 7 de agosto de 1913*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Ministério do Interior, 1940. *Decreto de Lei Nº 31095, Diário do Governo, 1ª Serie, nº303 de 31 de Dezembro de 1940*. Lisboa: Administração da Imprensa Nacional.

Português, I. G., 2013. *Áreas das freguesias, municípios e distritos/ilhas da CAOP 2013*, s.l.: Direção-Geral do Território.

Presidência da República, 1976. *Decreto de aprovação da Constituição de 10 de Abril, Diário da República, 1ª Série, nº86, 10 de abril de 1976*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Presidencia da República, 1977. *Decreto de Lei nº 79/77 de 25 de outubro de 1977, Serie nº 1, Nº247*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Presidencia da República, 1984. *Decreto de Lei nº100/84 de 29 de março de 1984, Série Nº 2, Nº 108*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Presidência da República, 1990. *Decreto do Presidente da República nº 58/90 de 23 de outubro, Diária da República, 1ª Série, Nº245, de 23 de outubro de 1990*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4ª ed. Lisboa: Gradiva.

Santos, J., 1995. *As Freguesias: História e Actualidade*. Oeiras : Celta Editora.

Santos, J., 2012. *A influência do novo mapa político/administrativo no resultado das eleições autárquicas*. Lisboa: Instituto de Geografia e Ordenamento do Território - Seminário de Geografia Humana.

Saunders, P., 1979. *Urban Politics: A Sociological Interpretation*. s.l.:Hutchinson.

- Schmidt, L., Seixas, J. & Baixinho, A., 2014. *Governança de Proximidade: As Juntas de Freguesia de Lisboa*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, S.A..
- Seixas, J., 2000. A cidade não Governada - Motivações Públicas e Governação Urbana. *Cidades - Comunidades e Territórios*, Dezembro, pp. 57-72.
- Seixas, J., 2000. A Cidade não Governada - Motivações Públicas e Governação Urbana. *Cidades - Comunidades e Territórios*, Dezembro, pp. 57-72.
- Seixas, J., 2011. Catalysing Governance in a Paradoxical city: The Lisbon Strategic Chapter and the uncertainties of political empowerment in the Portuguese capital City. *Urban Research & Practice*, Outubro, pp. 264-284.
- Seixas, J., 2013. *A Cidade na Encruzilhada - Repensar a Cidade e a sua Política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Seixas, J. & Albet i Mas, A., 2010. Urban Governance in the South Of Europe: Cultural identities and global dilemmas. *Análise Social, Vol. XLV*, pp. 771-787.
- Silva, A. V. d., 1943. *As Freguesias de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Silva, A. V. d., 1954. *Dispersos Volume I*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Silva, H. D. d., 2012. Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX. *Jurismat: Revista Jurídica*, Volume 1, pp. 65-97.
- Sotiropoulos, D. A., 2004. *Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a "model" of South European Bureaucracy?*. The Hellenic Observatory, The European Institute ed. s.l.:The London School Of Economics And Political Science.
- Território, M. d. A. e. O. d., 2001. *Portaria Nº 1136/2001 de 25 de Setembro*. s.l.:s.n.
- Tocqueville, A. d., 2005. *A Democracia na América - Livro 1: Leis e Costumes*. s.l.:Martins Fontes, São Paulo.

Webgrafia

<https://en.wikipedia.org/wiki/Cologne>

https://en.wikipedia.org/wiki/London_boroughs

https://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidades_aut%C3%B3nomas_da_Espanha

http://www.vmapas.com/Europa/Espanha/Mapa-Provincias-Espanha.jpg/maps-pt.html?map_viewMap=1

<http://lisboa.betatechnologies.info/freg/anhos.jpg>

<http://diasquevoam.blogspot.pt/2008/08/lisboa-na-segunda-metade-do-sculo-xviii.html>

<http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/enquadramento-do-pdm>

<http://www.cm-lisboa.pt/servicos/por-temas/reforma-administrativa-de-lisboa/competencias-da-camara-municipal-de-lisboa/gestao-e-manutencao-de-equipamentos>

<http://www.ine.pt>

Anexos

Anexo I

Tabela 17 - Competências da Câmara Municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente (até 2013)

Competências da Câmara Municipal no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente (até 2013)
Elaborar e aprovar o regimento;
Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia municipal;
Proceder à marcação e justificação das faltas dos seus membros;
Deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei;
Alienar os bens móveis que se tornem dispensáveis, nos termos da lei;
Adquirir e alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública;
Alienar em hasta pública, independentemente de autorização do órgão deliberativo, bens imóveis de valor superior ao da alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros em efetividade de funções;
Aceitar doações, legados e heranças a benefício de inventário;
Nomear e exonerar o conselho de administração dos serviços municipalizados e das empresas públicas municipais, assim como os representantes do município nos órgãos de outras empresas, cooperativas, fundações ou entidades em que o mesmo detenha alguma participação no respetivo capital social ou equiparado;
Fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados;
Apoiar ou participar no apoio à ação social escolar e às atividades complementares no âmbito de projetos educativos, nos termos da lei;
Organizar e gerir os transportes escolares;
Resolver, no prazo máximo de 30 dias, sobre os recursos hierárquicos impróprios que lhe sejam apresentados de todas as deliberações do conselho de administração dos serviços municipalizados;
Deliberar sobre a concessão de apoio financeiro, ou outro, a instituições legalmente constituídas pelos funcionários do município, tendo por objecto o desenvolvimento de atividades culturais, recreativas e desportivas;
Deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respetivos familiares;
Aprovar os projetos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços;
Dar cumprimento, no que lhe diz respeito, ao Estatuto do Direito de Oposição;
Deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição;
Promover a publicação de documentos, anais ou boletins que interessem à história do município;
Deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos;

Estabelecer a denominação das ruas e praças das povoações e estabelecer as regras de numeração dos edifícios;
Proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos, nos termos da legislação aplicável;
Deliberar sobre a deambulação e extinção de animais nocivos;
Declarar prescritos a favor do município, nos termos e prazos fixados na lei geral e após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras, assim como sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade municipal, quando não sejam conhecidos os seus proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém desinteresse na sua conservação e manutenção, de forma inequívoca e duradoura;
Remeter ao Tribunal de Contas, nos termos da lei, as contas do município.

Tabela 18 - Competências da Câmara Municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento (até 2013)

Competências da Câmara Municipal no âmbito do planeamento e do desenvolvimento (até 2013)
Elaborar e submeter à aprovação da assembleia municipal os planos necessários à realização das atribuições municipais; Participar, com outras entidades, no planeamento que diretamente se relacione com as atribuições e competências municipais, emitindo parecer para submissão a deliberação da assembleia municipal;
Elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respetivas revisões;
Executar as opções do plano e o orçamento aprovados;
Elaborar e aprovar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas a submeter à apreciação do órgão deliberativo;
Criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal;
Participar em órgãos de gestão de entidades da administração central, nos casos, nos termos e para os efeitos estabelecidos por lei;
Colaborar no apoio a programas e projetos de interesse municipal, em parceria com outras entidades da administração central;
Designar os representantes do município nos conselhos locais, nos termos da lei;
Criar ou participar em associações de desenvolvimento regional e de desenvolvimento do meio rural;
Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de interesse municipal;
Assegurar, em parceria ou não com outras entidades públicas ou privadas, nos termos da lei, o levantamento, classificação, administração, manutenção, recuperação e divulgação do património natural, cultural, paisagístico e urbanístico do município, incluindo a construção de monumentos de interesse municipal.

Tabela 19 - Competências da Câmara Municipal no âmbito consultivo (até 2013)

Competências da Câmara Municipal no âmbito consultivo (até 2013)
Emitir parecer, nos casos e nos termos previstos na lei, sobre projetos de obras não sujeitas a licenciamento municipal;
Participar em órgãos consultivos de entidades da administração central, nos casos estabelecidos por lei.

Tabela 20 - Competências da Câmara Municipal no âmbito do apoio a atividades de interesse municipal (até 2013)

Competências da Câmara Municipal no âmbito do apoio a atividades de interesse municipal (até 2013)
Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;
Apoiar ou compartilhar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra;
Participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal;
Deliberar em matéria de ação social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;
Assegurar o apoio adequado ao exercício de competências por parte do Estado, nos termos definidos por lei;
Deliberar sobre a participação do município em projetos e ações de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Tabela 21 - Competências da Câmara Municipal no âmbito do licenciamento e fiscalização (até 2013)

Competências da Câmara Municipal no âmbito do licenciamento e fiscalização (até 2013)
Conceder licenças nos casos e nos termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos;
Realizar vistorias e executar, de forma exclusiva ou participada, a atividade fiscalizadora atribuída por lei, nos termos por esta definidos;
Ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas;
Emitir licenças, matrículas, livretes e transferências de propriedade e respetivos averbamentos e proceder a exames, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos, nos casos legalmente previstos.

Tabela 22 - Competências da Câmara Municipal no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (até 2013)

Competências da Câmara Municipal no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (até 2013)
Deliberar sobre formas de apoio às freguesias;
Propor à assembleia municipal a concretização de delegação de parte das competências da câmara nas freguesias que nisso tenham interesse

Tabela 23 - Outras competências da Câmara Municipal (até 2013)

Outras competências da Câmara Municipal (até 2013)
Elaborar e aprovar posturas e regulamentos em matérias da sua competência exclusiva;
Administrar o domínio público municipal, nos termos da lei;
Propor, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação;
Exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município.

Anexo II

Tabela 24 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito da organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente das Juntas de Freguesia (até 2013)

Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito da organização e funcionamento dos serviços e gestão corrente das Juntas de Freguesia (até 2013)
Executar e velar pelo cumprimento das deliberações da assembleia de freguesia ou do plenário dos cidadãos eleitores;
Gerir os serviços da freguesia;
Instaurar pleitos e defender-se neles, podendo confessar, desistir ou transigir, se não houver ofensa de direitos de terceiros;
Gerir os recursos humanos ao serviço da freguesia;
Administrar e conservar o património da freguesia;
Elaborar e manter atualizado o cadastro dos bens móveis e imóveis da freguesia;
Adquirir os bens móveis necessários ao funcionamento dos serviços e alienar os que se tornem dispensáveis;
Adquirir e alienar ou onerar bens imóveis de valor até 200 vezes o índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública;
Alienar em hasta pública, independentemente de autorização do órgão deliberativo, bens imóveis de valor superior ao da alínea anterior, desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação seja aprovada por maioria de dois terços dos membros em efetividade de funções;
Designar os representantes da freguesia nos órgãos das empresas em que a mesma participe;
Proceder à marcação das faltas dos seus membros e à respetiva justificação.

Tabela 25 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito do planeamento da respetiva atividade e no da gestão financeira (até 2013)

Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito do planeamento da respetiva atividade e no da gestão financeira (até 2013)
Elaborar e submeter a aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores as opções do plano e a proposta do orçamento;
Elaborar e submeter a aprovação da assembleia de freguesia ou do plenário de cidadãos eleitores as revisões às opções do plano e ao orçamento;
Executar as opções do plano e o orçamento;
Elaborar e aprovar o relatório de atividades e a conta de gerência a submeter à apreciação do órgão deliberativo;
Remeter ao Tribunal de Contas, nos termos da lei, as contas da freguesia.

Tabela 26 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito do ordenamento do território e urbanismo (até 2013)

Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito do ordenamento do
--

território e urbanismo (até 2013)
Participar, nos termos a acordar com a câmara municipal, no processo de elaboração dos planos municipais de ordenamento do território;
Colaborar, nos termos a acordar com a câmara municipal, no inquérito público dos planos municipais do ordenamento do território;
Facultar a consulta pelos interessados dos planos municipais de ordenamento do território; Aprovar operações de loteamento urbano e obras de urbanização respeitantes a terrenos integrados no domínio patrimonial privado da freguesia, de acordo com parecer prévio das entidades competentes, nos termos da lei;
Pronunciar-se sobre projetos de construção e de ocupação da via pública, sempre que tal lhe for requerido pela câmara municipal;
Executar, por empreitada ou administração direta, as obras que constem das opções do plano e tenham dotação orçamental adequada nos instrumentos de gestão previsional, aprovados pelo órgão deliberativo.

Tabela 27 - Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (até 2013)

Competências Próprias da Junta de Freguesia no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (até 2013)
Formular propostas ao órgão deliberativo sobre matérias da competência deste;
Elaborar e submeter à aprovação do órgão deliberativo posturas e regulamentos com eficácia externa, necessários à boa execução das atribuições cometidas à freguesia;
Deliberar e propor à ratificação do órgão deliberativo a aceitação da prática de actos inseridos na competência de órgãos do município, que estes nela pretendam delegar;

Tabela 28 - Outras Competências Próprias das Juntas que não se enquadram em nenhum dos âmbitos anteriores (até 2013)

Outras Competências Próprias das Juntas que não se enquadram em nenhum dos âmbitos anteriores (até 2013)
Colaborar com os sistemas locais de proteção civil e de combate aos incêndios; Proceder à administração ou à utilização de baldios sempre que não existam assembleias de compartes, nos termos da lei dos baldios;
Praticar os atos necessários à participação da freguesia em empresas de capitais públicos de âmbito municipal, na sequência da autorização da assembleia de freguesia;
Declarar por escritos a favor da freguesia, nos termos da lei e após publicação de avisos, os jazigos, mausoléus ou outras obras, bem como sepulturas perpétuas instaladas nos cemitérios propriedade da freguesia, quando não sejam conhecidos os proprietários ou relativamente aos quais se mostre que, após notificação judicial, se mantém desinteresse na sua conservação e manutenção de forma inequívoca e duradoura;
Conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas;
Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar;
Executar, no âmbito da comissão recenseadora, as operações de recenseamento eleitoral, bem como as funções que lhe sejam cometidas pelas leis eleitorais e dos referendos;

Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a atividades de interesse da freguesia, de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra;
Conhecer e tomar posição sobre os relatórios definitivos de ações tutelares ou de auditorias levadas a efeito aos órgãos ou serviços da freguesia;
Dar cumprimento, no que lhe diz respeito, ao Estatuto do Direito de Oposição;
Proceder ao registo e ao licenciamento de canídeos e gatídeos;
Deliberar as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse para a freguesia, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;
Prestar a outras entidades públicas toda a colaboração que lhe for solicitada, designadamente em matéria de estatística, desenvolvimento, educação, saúde, ação social, cultura e, em geral, em tudo quanto respeite ao bem-estar das populações;
Lavrar termos de identidade e justificação administrativa;
Passar atestados nos termos da lei;
Exercer os demais poderes que lhe sejam confiados por lei ou deliberação da assembleia de freguesia;

Anexo III

Tabela 29 - Estudos de Caso realizados pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

24 Juntas de freguesia	Equipamentos desportivos	Equipamentos culturais	Equipamentos escolares	Mercados e feiras	Postos de limpeza	Espaços Verdes	Área de Licenciamentos	Gestão e Manutenção de Espaço Público	Área de habitação e intervenção comunitária	Atendimento ao munícipe	Total
Ajuda				1							1
Alcântara						1					1
Alvalade										1	1
Areeiro										1	1
Arroios								1			1
Avenidas Novas	1			1							2
Beato								1			1
Belém									1		1
Benfica						1				1	2
Campo de Ourique					1						1
Campolide			1						1		2
Carnide									1		1
Estrela							1				1
Lumiar		1			1						2
Marvila			1		1						2
Misericórdia							1				1
Olivais								1			1
Parque das Nações		1									1
Penha de França				1			1				2
Santa Clara	1										1
Santa Maria Maior							1		1		2
Santo António			1				1				2
São Domingos Benfica		1			1						2
São Vicente	1								1		2
Total	3	3	3	3	4	2	5	3	5	3	34

Anexo IV

Reorganização Administrativa de Lisboa – Grupo de Acompanhamento e
Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa
Guião para entrevistas qualitativas a Presidentes de Junta de Freguesia - Primeiro
Trimestre de 2015

Área	A) Ações inovadoras desenvolvidas pela sua JF desde a transferência da competência	B) Número de RH presentemente ao serviço da JF (distinga entre funcionários do quadro e prestadores de serviços)	C) No seu entender, o que de essencial ainda falta fazer, para a melhor qualidade do serviço respectivo.
A. Manutenção e limpeza de espaços públicos			
B. Gestão e manutenção de equipamentos			
C. Licenciamentos			
D. Acção Social e Comunitária			
E. Organização e gestão das juntas de freguesia			

Anexo V

Recolha dos Boletins informativos das JF disponíveis (Em papel, e formato online)		
Freguesia	Boletins Recolhidos	Período Temporal
Ajuda	2	Maio a Dezembro de 2014
Alcântara	2	Junho de 2014 a Fevereiro de 2015
Alvalade	2	Setembro de 2014 a Janeiro de 2015
Areiro	Sem Informação	Sem Informação
Arroios	5	Abril a Dezembro de 2014
Avenidas Novas	4	Abril a Dezembro de 2014
Beato	Sem Informação	Sem Informação
Belém	7	Novembro de 2013 a Dezembro de 2014
Benfica	4	Dezembro de 2013 a Dezembro de 2014
Campo de Ourique	2	Janeiro e Dezembro de 2014
Campolide	12	Janeiro de 2013 a Dezembro de 2014
Carnide	17	Fevereiro de 2013 a Janeiro de 2015
Estrela	2	Novembro e Dezembro de 2014
Lumiar	Sem Informação	Sem Informação
Marvila	24	Janeiro de 2013 a Dezembro de 2014
Misericórdia	Sem Informação	Sem Informação
Olivais	6	Março a Dezembro de 2014
Parque das Nações	3	Março a Dezembro de 2014
Penha de França	3	Abril a Dezembro de 2014
Santa Clara	3	Julho a Dezembro de 2014
Santa Maria Maior	4	Maio a Dezembro de 2014
Santo António	1	Dezembro de 2014
São Domingos de Benfica	Sem Informação	Sem Informação
São Vicente	Sem Informação	Sem Informação

Anexo VI

Junta de Freguesia

Guião para Estudos de caso

1. Quais os maiores desafios ligados à prestação de serviço público, neste equipamento / nesta área de trabalho?
2. Como foi o processo de transferência do equipamento / da competência da CML para a JF?
3. Correu bem a transição dos funcionários? Estão satisfeitos? Quantos Funcionários existem neste equipamento? Quantos no quadro/prestadores de serviço?
4. Estes funcionários tiveram alguma formação; designadamente face a novas realidades e novas funções?
5. O que mudou na organização deste equipamento / desta área de trabalho com a Reforma Administrativa?
6. Quais as virtudes que a Reforma Administrativa teve no dia-a-dia deste equipamento / desta área de competências?
7. Quais as insuficiências que a Reforma Administrativa teve no dia-a-dia deste equipamento / desta área de competências?
8. Este equipamento / Esta área de competências é de uso apenas dos moradores da Freguesia ou outros residentes da cidade podem aceder a estes serviços e apoios?
9. Que medidas / projetos estão a ser desenvolvidos para dinamizar este equipamento / área de trabalho?
10. Existem boas referências e boas práticas em Lisboa, na gestão de equipamentos / competências aqui em questão? Quais? Pretende-se aqui seguir nesses sentidos? De que forma?
11. Face aos novos âmbitos das competências das juntas de freguesia, e tendo em consideração também a própria Câmara Municipal de Lisboa; o que considera essencial para que no futuro próximo este serviço tenha uma boa qualidade?

