
IV CONFERÊNCIA P3DT
Descentralização & Desenvolvimento
Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

A reforma político-administrativa de Lisboa: substância, evolução e reflexão sobre processos de descentralização em Portugal

João Seixas ^(a)

(a) CICS.NOVA, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa,
jseixas@fcs.h.unl.pt

1. Substância: a política de proximidade na cidade contemporânea

Os territórios urbanos encontram-se numa histórica situação de encruzilhada. As mudanças e reestruturações em curso têm múltiplas origens bem como amplas consequências, configurando um panorama radicalmente novo de desafios territoriais. Desafios que vão das novas funcionalidades na vida urbana, no trabalho, nas mobilidades e nos consumos; às pressões em sectores vitais como a habitação; aos difíceis esforços de mitigação das alterações climáticas. E que passam, por sua vez, pelas dificuldades de acção por parte do Estado providência e da própria capacidade de exercício político e de aplicação de políticas públicas.

Estas mutações são sentidas de forma crescentemente intensa nas diferentes escalas dos sistemas urbanos, tendo tornado premente a necessidade de reinterpretação e revisão das estruturas e escalas de governação urbana (Bagnasco e Le Galés 2000, Jouve e Booth 2004, Seixas e Albet 2012, Subirats 2016). Sendo hoje tal reinterpretação reconhecida como essencial pelas próprias agendas da União Europeia (CEC 2011, CEU 2016).

Nestes debates, a proximidade política – aos territórios mais pertinentes – bem como a subsidiariedade institucional e social têm-se posicionado como conceitos chave para o futuro da governação das cidades.

Lisboa não é excepção a este momento de encruzilhada geopolítica. Como tal, a revisão da capacidade política das suas estruturas tornou-se um exercício essencial, da escala da metrópole à escala das freguesias e passando evidentemente pela escala municipal. Aqui reflecte-se no processo desenvolvido a partir de 2009 e que deu origem à reforma das estruturas políticas de maior proximidade no município de Lisboa – normalmente referido como Reforma Administrativa de Lisboa (RAL).

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

As Juntas de Freguesia e o seu papel na administração urbana encontravam-se no epicentro destes questionamentos. Estas constituem, em Portugal, o nível de administração pública mais próximo dos cidadãos, estando como tal numa posição privilegiada para identificar problemas e criar dinâmicas de desenvolvimento dos respectivos territórios, com os actores locais.

Tomando como base estudos solicitados pela CML (Mateus e Seixas, 2010), bem como por um processo de debate público e finalmente um acordo entre as duas maiores forças políticas da cidade, desencadeou-se o processo de descentralização municipal. Após aprovação por larga maioria na Assembleia Municipal, a cidade submeteu à Assembleia da República uma proposta de reforma administrativa visando 3 áreas operacionais: na ampliação das competências e responsabilidades das Juntas de Freguesia; na correspondente provisão dos seus recursos financeiros, humanos e instrumentais (sobretudo por via de transferências municipais); na reconfiguração do desenho administrativo das Freguesias, aproximando-se agora quer das configurações identitárias contemporâneas da cidade, considerando quer o seu número de habitantes, quer uma massa crítica mais equitativa e consentânea com as necessidades de capacitação de governos urbanos de proximidade eficientes e eficazes. Como consequência, as freguesias passaram de um número de 53 para 24.

No dia 8 de Novembro de 2012 seria publicada a Lei n.º 56/2012 referente à Reorganização Administrativa de Lisboa, baseada nos princípios da proximidade, da universalidade, da equidade e da subsidiariedade, nos termos da qual seriam consagradas as novas competências próprias, os respectivos meios financeiros e outros, e o novo mapa administrativo da cidade. Seguir-se-iam algumas alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto, concernentes a ajustamentos

financeiros bem como à transição de mais algumas competências; necessários reequilíbrios e afinações decorrentes da maturação da RAL, recomendadas pela equipa de monitorização.

A Reforma Administrativa de Lisboa é, no seu conjunto, um projecto de transformação política e urbana de grande envergadura. Originou um amplo movimento de transferência de competências, de meios e de recursos para as redefinidas 24 novas Juntas de Freguesia da cidade. Foram transferidas da CML para as JF a maioria das competências autárquicas de gestão operacional de base local: na limpeza e manutenção dos espaços públicos e espaços verdes, na gestão e manutenção dos mais diversos equipamentos de proximidade, nos licenciamentos de espaço público, na gestão mais local dos programas sociais e comunitários. Decorreria assim a transferência da gestão e manutenção em mais de 700 equipamentos públicos das mais variadas índoles; de cerca de dois terços dos espaços públicos de toda a cidade, de mais de 350 hectares de espaços verdes; enfim de várias centenas de programas, protocolos, acordos, instalações. Com a transferência destas competências, transitaram da CML para as JF cerca de 1500 funcionários municipais e 68 milhões de euros de orçamento anual.

A RAL deu origem a um novo mapa dos espaços políticos da cidade de Lisboa. Em termos da sua governação urbana, a maioria das competências de gestão pública de proximidade foram posicionadas em instituições renovadas ou mesmo completamente novas. Iniciando-se por sua vez processos sucedâneos de reestruturação municipal, incluindo uma ampla reorganização que originou um processo de desconcentração de praticamente todas as competências de base operacional que se mantiveram na alçada da Câmara Municipal. De referir, ainda, que a evolução da RAL tem-se sucedido perante um contínuo aumento das complexidades e exigências da cidade; e por sua vez a par de uma administração pública com ainda reduzida cultura de trabalhar em modos mais permanentes de subsidiariedade e de governança.

2. Evolução: uma capacitação incremental

Ao longo dos primeiros três anos, a RAL manteve uma equipa dedicada ao seu devido acompanhamento e monitorização. Foi responsabilidade desta equipa a entrega de relatórios periódicos à Assembleia Municipal, contendo as diversas componentes analíticas necessárias, no âmbito de metodologia previamente proposta e aprovada. Foram assim desenvolvidos e apreciados oito relatórios de monitorização da RAL, quatro de base trimestral e no decisivo primeiro ano, e outros quatro de base semestral nos 2 anos subsequentes. As análises de monitorização desenvolvidas nos relatórios finais apresentados revelavam um panorama de praticamente completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade, pela descentralização e transferência de competências e de recursos.

Havia sido desenvolvida uma auscultação aos trabalhadores das JF no segundo ano operacional da reforma, que confirmara um reconhecimento dos primeiros momentos de transição como instáveis, seguido de uma gradual estabilidade e mesmo de satisfação geral. A partir do segundo ano (2015) foi-se efectivamente confirmando a estabilização das capacidades das JF no exercício das suas funções. Tal sucedia quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas JF. Este efeito seria confirmado pela observação, que confirmaria por sua vez um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa – o da abertura de novas direcções e possibilidades para a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais. De processos mais eficazes e ecológicos de limpeza urbana a cartões de apoio ao comércio de bairro; de uma maior autonomia e responsabilidade na gestão de diversos equipamentos à crescente interacção com as associações locais na programação e ocupação destes; das lojas e serviços sociais aos apoios semi-directos ao empreendedorismo; dos orçamentos participativos de freguesia aos atendimentos *on line* permanente ao cidadão. O panorama global era assim o de uma multiplicação de ideias, de propostas e de soluções na governação urbana de proximidade em Lisboa.

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

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

As perspectivas de melhoria no serviço público de proximidade foram comprovadas pelos resultados do inquérito aos munícipes realizado no início de 2017 (Baptista et. al., 2017). Efectivamente, se por um lado a maior parte dos inquiridos declarou ter conhecimento da implementação da Reforma

Administrativa no município (57,7%); não existia ainda uma tendência claramente definidora sobre os resultados da mesma. Embora quando se comparando os dois lados do espectro de respostas, tenham-se situado para a generalidade das competências um mais elevado número de respostas na categoria de “melhorou” do que na categoria do “piorou”. Por seu lado, é importante salientar que muitos dos indicadores de qualidade de vida avaliados mais positivamente pelos inquiridos encontraram-se justamente associados às novas competências das JF, havendo uma clara correspondência entre as competências das novas JF e as mudanças mais positivas na cidade, nos últimos anos, referidas pelos inquiridos. É possível assim assumir-se que as mudanças administrativas da cidade deram às JF uma maior responsabilidade sobre as áreas que os lisboetas mais valorizam, e que, com a descentralização, essa valorização tendeu a consolidar-se. Justamente, a conjugação da ainda relativa percepção factual da reforma, com a crescente valorização social das competências de serviço público de proximidade, exigem um claro reforço das estruturas e dos vínculos de informação, de comunicação e de acções em maior cooperação, com os municípios/fregueses.

3. A reflexão: o futuro da RAL e outros processos de descentralização em Portugal

No final do primeiro período de quatro anos e com a RAL em plena estabilização, as análises de acompanhamento e de monitorização de todo o processo permitem a as seguintes conclusões:

1. Foi concluído com considerável sucesso o ciclo de transição de competências e de recursos da CML para as JF, não obstante as diversas dificuldades e a complexidade do processo;
2. Subsequentemente, tem-se assistido a uma paulatina maturação do exercício das competências de gestão pública de proximidade pelas JF. Na assunção destas, de forma crescente, as autarquias urbanas e outros parceiros são crescentemente ativos na governação da cidade. Neste sentido, é notória a crescente definição de prioridades mais próprias e ajustadas às realidades específicas de cada freguesia;
3. O processo de reforma administrativa tem originado importantes alterações de base organizacional na CML. Sobretudo, com a criação de uma nova unidade orgânica de planeamento e ação de proximidade, a UCT. Mas também induzindo outras alterações em diversos serviços municipais;
4. A nova configuração autárquica de Lisboa tem originado a conjugação de melhorias na eficiência do serviço público com a introdução de inovações de base programática, mas também a criação de novos tipos de entropia na governação; inevitáveis ao posicionamento do novo paradigma de governação e perante os quais as estruturas autárquicas se devem preparar, quer a nível estratégico quer operacional. Ou seja, o novo ciclo em que se entrou conjuga novas dinâmicas, mas também novas exigências;

5. Não obstante a capacitação incremental das novas JF bem como a (mais lenta) adaptação da CML, o processo exige ainda um conjunto de elementos a necessitar de ação integrada, destacando-se os seguintes:
- a) Na gestão e administração de diversas JF denota-se ainda a necessidade de provimento de chefias e de técnicos superiores adequado, bem como nas áreas de “back-office” e de suporte administrativo;
 - b) Uma das áreas de maior desfazamento face às novas responsabilidades das JF colocava-se na capacitação dos executivos. Esta situação foi entretanto melhorada de forma considerável por via do Orçamento de Estado de 2016, pela atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das JF; na capacidade de delegação de competências; na possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos; nos próprios vencimentos dos cargos dos eleitos. Não obstante, e face ao conjunto das competências bem como dos desafios que se colocam às JF de Lisboa, a plena estabilização da profissionalização dos executivos das JF da cidade está ainda por completar;
 - c) A RAL herdou um relevante número de trabalhadores em regime de prestação de serviços (cerca de 42% do total), havendo a necessidade de se assumir uma adequada estabilidade nos quadros de pessoal. As recentes medidas de mitigação da precariedade na administração pública, assumidas pelo governo nacional, vão no sentido de apoiar a resolução desta fragilidade.
 - d) Mantêm-se importantes insuficiências e riscos de dispersão na área dos sistemas de informação (SI). Somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global), bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF;
 - e) Finalmente, afigura-se essencial o posicionamento de um conjunto de instrumentos de base regulamentar, centrais a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade. Regulamentos em áreas transversais tais como a gestão e manutenção do espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos de proximidade; bem como de outros elementos de base demonstrativa (como por exemplo manuais de boas práticas).

Globalmente, é ainda bem notório que a maioria das estruturas e serviços da CML necessitam de se adaptar mais adequadamente às novas realidades de gestão autárquica da cidade. Esta é uma mudança cultural que só pode ser sustentada através de uma condução política dedicada aos processos de governança, pelo posicionamento de instrumentos comuns de governação e pela existência de estruturas permanentes de comunicação e de cooperação. Uma das formas mais estimulantes de obnubilarem estes desfasamentos relacionais administrativos seria a promoção de uma estrutura comum de formação e conhecimento autárquico. Esta era uma das propostas inseridas na Carta Estratégica de Lisboa em 2010; como charneira para o aprofundamento do conhecimento mútuo, bem como para o fomento de trabalho mais partilhado.

A já ampla reflexão prosseguida em torno do processo da RAL – sustentada sobretudo pelos trabalhos de acompanhamento e de monitorização desta, cujos relatórios foram sempre devidamente apreciados pela Assembleia Municipal –, bem como a capacitação incremental do novo tecido político autárquico de Lisboa permite-nos hoje elencar as seguintes conclusões:

1. Em primeiro lugar, o considerável sucesso deste amplo processo de descentralização (feito, recorde-se, num território urbano com elevadas complexidades e perante estruturas autárquicas, administrativas e mesmo políticas muito avessa a alterações de fundo) sustentou-se na combinação de uma forte liderança política do processo, com o posicionamento de estudos independentes por parte da academia (que incluíram análises urbanas, comparações internacionais, e o alinhamento de propostas de qualificação do governo urbano) e um amplo debate público.
2. Em segundo lugar, afigurou-se igualmente essencial para o incremento qualificado da reforma, a existência de um trabalho de acompanhamento e de monitorização, cujos relatórios foram emitindo detalhadas radiografias do processo em cada uma das suas fases, bem como propostas de melhoramento, nas mais diversas áreas.
3. Em terceiro lugar, este processo mostra bem como a dimensão da governança – ou da existência de uma permanente interligação institucional, bem como de uma adequada integração dos diferentes sistemas de poder, de normas e de informação na cidade – se afigura como decisiva, exigindo dedicação permanente e de natureza eminentemente estratégica.

As mais recentes análises de monitorização da RAL reforçam estas perspectivas. Será através de uma condução política e governativa activa, em permanente diálogo e sustentada numa correspondente estrutura de monitorização que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza estruturante – como são o posicionamento de regulamentos ou a

integração de sistemas de informação –, bem como reforçar o elevado potencial existente e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

Pela sua própria natureza e amplitude, a Reforma Administrativa de Lisboa exige uma visão e um acompanhamento de longo prazo. Embora todos os momentos anteriores ao início da sua operacionalização tenham sido fulcrais, em termos concretos a reforma dos modelos de governação urbana em Lisboa começou há apenas quatro anos. Tendo o amplo movimento de descentralização de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão, o que agora se exige em termos da atenção política situa-se sobretudo nas estruturas mais transversais de qualificação da administração pública. Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia, gestão pública mais integrada, e subsidiariedade.

Referências Bibliográficas

- Bagnasco, A. and Le Galés, P. (ed.) (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Baptista, L.V.; Pereira, P.; Urbano, C.; Jorge, M.R.; Fernandes, J.; Neves, B. (2017) *Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa: Qualidade de Vida e Governação Urbana* Relatório Final, CICS.NOVA / Câmara Municipal de Lisboa.
- Council of European Union (2016) *Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam*, CEC, Bruxelas
- European Commission (2011) *Cities of Tomorrow*, CEC, Bruxelas
- Jouve, B. e Booth, P. (2004) *Démocraties métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy, Presses de L'Université du Québec.
- Mateus, Augusto e Seixas, João (Coord.) (2010) *Qualidade de Vida e Governo da Cidade. Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade. Relatório Final*, Câmara Municipal de Lisboa
- Seixas, J.; Albet, A., (eds.) (2012) *Urban Governance in Southern Europe*. Ashgate, Farnham.
- Subirats, Joan (2016) *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo* Los libros de la catarata, Madrid.