

Reformas Administrativas e Governação Urbana de Proximidade.

Uma análise comparativa Lisboa - Loulé

Dissertação de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

(Setembro, 2018)

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre em Urbanismo Sustentável
e Ordenamento do Território realizada sob a orientação científica do Professor
João Seixas.

À família e à Daniela.

AGRADECIMENTOS

A primeira palavra de agradecimento é dirigida ao orientador da presente dissertação, o professor João Seixas por ter aceite acompanhar-me e por todos os contributos incisivos ao longo da elaboração deste trabalho.

Pela disponibilidade para me receber e colaborar com tudo o que foi solicitado, agradeço aos técnicos municipais da Câmara Municipal de Loulé, Dr.º Jorge Aleixo – diretor do Departamento de Planeamento e Administração do Território, Dr.ª Eugénia Gabriel – chefe de divisão de controlo de atividades económicas e tarifas e à Dr.ª Amélia Carmo – responsável pelo Gabinete de Apoio às Freguesias. Ao nível político, agradeço ao presidente da Junta de Freguesia de Loulé (São Clemente), Carlos Filipe e ao presidente da Junta de Freguesia de Quarteira, Telmo Pinto. No concelho de Lisboa agradeço à senhora presidente da Junta de Freguesia de Avenidas Novas, Dr.ª Ana Gaspar. Os agradecimentos surgem não só por o tempo despendido para me receber, mas também por toda a disponibilidade para me voltar a receber para qualquer dúvida ou esclarecimento.

Por último, mas não menos importante, um especial agradecimento para os familiares e amigos que deram os seus contributos e ajudaram a criar as condições para que o trabalho pudesse ser concluído da melhor forma possível.

Obrigado a todos!

A REFORMA ADMINISTRATIVA E A GOVERNAÇÃO DE PROXIMIDADE

APRENDIZAGEM COLABORATIVA LISBOA - LOULÉ

DISSERTAÇÃO

ANDRÉ TEIXEIRA CORREIA

[RESUMO]

As Reformas do Estado com vista a torná-lo mais eficiente, mais próximo das pessoas e menos burocrático, adaptando-se às novas necessidades e melhorando os interesses das populações, não são uma realidade nova. No entanto, nos últimos anos, a recessão económica conjugada com as exigências e evolução da política entre outros fatores, fez com que o desenvolvimento de políticas que pudessem contribuir para uma maior sustentabilidade da gestão pública voltasse a estar na agenda política.

No presente século o Estado está sujeito a uma grande pressão devido a muitos fatores, nomeadamente à globalização. A procura de soluções baseadas em modelos de governação de maior proximidade que contribuam para melhorar a qualidade e eficiência das políticas nos territórios é o desafio a enfrentar. Como é que a reforma administrativa da capital pôde contribuir para melhorar a eficiência da sua administração e reforçar a proximidade aos cidadãos? Em que medida o processo desenvolvido poderá ser exemplificativo para impulsionar outros territórios como Loulé a refletir sobre este assunto?

Portugal, após o pedido de ajuda externa, sujeitou-se ao cumprimento de um conjunto de medidas constantes no Programa de Assistência Económica e Financeira. De entre reformas a promover e medidas a adotar estava incluída a reorganização administrativa do território nacional. Ao nível das freguesias a lei estipula a promoção da coesão territorial e o desenvolvimento local, o alargamento da atribuição de competências das freguesias, o aprofundamento da capacidade interventiva das mesmas, entre outras, segundo a lei n.º 22/2012 que aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica. Avançou-se, mas muitos dos objetivos propostos não foram atingidos com sucesso, exceto em Lisboa que experienciou uma realidade muito distinta do verificado no restante território nacional porque teve capacidade de, mesmo antes das imposições da Troika, estudar e refletir a organização e governação do seu território. Recorrendo a análise bibliográfica que retratasse a realidade a nível nacional e experiências internacionais como Espanha e França, foi possível perceber e analisar melhor o estado da arte. Relacionando esse diagnóstico às orientações de legislação e políticas públicas de promoção de uma maior coesão territorial, de uma administração pública mais eficiente e próxima do cidadão foi

possível fazer avaliações quanto aos procedimentos adotados, aos aspetos pertinentes a considerar noutros territórios (como os estudos realizados antes da reforma), à importância de ouvir e envolver os atores e monitorizar o processo, entre outros. Tudo isto revelou-se crucial para assinalar aspetos a melhorar, reforçar fatores positivos e refletir sobre um modelo de trabalho possível para o território louletano.

Percecionados os fatores positivos a melhorar, e relacionando essa análise ao conhecimento empírico dos atores que vivem a realidade, foi possível definir parâmetros e interpretações que poderão ser importantes para iniciar uma discussão em Loulé sobre uma possível reforma administrativa e alteração do modelo de governação da cidade, com ideias e princípios pelo menos comparáveis aos que permitiram à cidade lisboeta estar agora num caminho de maior eficiência e de proximidade de quem deve estar – dos cidadãos, e dessa forma tentar que seja um exemplo para Loulé.

PALAVRAS –CHAVE: Reformas, Administração, Governação, Eficiência, Proximidade

[ABSTRACT]

The reforms made by the State aiming to make its “factory” more efficient and less expensive while adapting its framework to the modern needs and challenges, as well as to the distinct interests from the territorial stakeholders aren’t a present time novelty. With the last years economic and social crisis that has stroke Portugal, a new trend based on public sustainability policy development aiming to reduce the public deficit has been made to perpetuate the theme into the Portuguese Government main priorities.

In the recent years, the State has become subject of great pressure due to many important factors such as the globalization. That pressure weakens the role of the State as it is conceptualized. The challenge that as to be overcome is the search for solutions based on models of proximity governance which contributes to the overall improvement of territorial management and which allows to more efficient territorial policies. In which way has the administrative reform of the city of Lisbon contributed to the improvement of the efficiency of the city administration and the reinforcement of the population proximity? How can the model implemented in Lisbon city be replicated in other territories with a proportional degree of success? The experience with the administrative reform of Lisbon suggests a good model to define the strategy to apply to other geographies.

After the request for economic assistance sent to Europe, the Portuguese Government has submitted to the strict guidelines and guidance from the Economic and Financial Aid Program delivered by the lending countries/entities. Within the many guidelines included in the Aid Program, the administrative reorganization was one of them. At the local level, the law number 22/2012 which approved the legal regime for the administrative reorganization within the local level stipulates the promotion of territorial cohesion and local development, the enlargement of the local governments legal roles and duties, among other changes. Excluding the Lisbon municipality, many changes were applied however some objectives weren’t successfully achieved. Trough many literature which includes both national and international analyses to similar

reforms carried out in Portugal and other European countries such as Spain and France, was possible to develop the state of the art for this thesis. While relating this research to other literature such as legislation and policies about territorial cohesion, public administration efficiency and population participation and inclusion was possible to improve the overall evaluation as well as identify good practices and aspects to improve in coming experiences.

Comparing the analysis present in the state of the art to the empirical knowledge owned by some specialists and politics personalities, who live these themes on a daily basis, made possible to define parameters that might be capable to start a whole debate about these themes in Loulé municipality. This discussion, if started, might as well mimic the reform made in Lisbon that allowed the municipality to get its “factory” way more efficient and closer to its citizens.

KEY WORDS: Administration, Efficiency, Governation, Reforms, Proximity

Índice

1. Introdução	1
1.1. Enquadramento da problemática em estudo	2
1.2. Perguntas de partida e objetivos	3
1.3. Metodologia	4
2. Enquadramento conceptual.....	6
2.1. A cidade e as Políticas urbanas	8
2.2. O papel do Estado na consolidação das necessidades da comunidade.....	20
2.3. Conceito de Governação	23
2.4. Modelos de Governação Pública.....	27
2.5. Os distintos níveis do poder do Estado em Portugal	33
2.5.1. O poder central	33
2.5.2. O poder local	35
2.5.3. As freguesias.....	37
2.6. Reformas da administração pública em Portugal	38
2.6.1. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado	42
2.6.2. Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado	43
3. Reforma da administração pública em dois países europeus.....	44
3.1. Espanha	45
3.2. França	47
4. As Causas da Reforma Administrativa de Lisboa	49
4.1. O <i>modus operandi</i> da reforma administrativa no concelho de Lisboa	56
4.2. Gestão e Manutenção dos Espaços Públicos	68
5. Breves Monografias das cidades em estudo.....	74
5.1. Monografia da cidade de Lisboa	74
5.2. Monografia da cidade de Loulé.....	76
6. O <i>modus operandi</i> da reforma administrativa no concelho de Loulé.....	79
7. Análise comparativa entre o processo do concelho de Lisboa e Loulé.....	83
7.1. Entrevistas aos atores políticos e técnicos.....	89
7.1.1. Entrevista à senhora presidente de junta de freguesia de Avenidas Novas	90
7.1.2. Entrevista à chefe de Divisão de Controlo de atividades económicas e tarifas da Direção Municipal de Administração e Planeamento da Câmara Municipal de Loulé	94
7.1.3. Entrevista ao senhor presidente da Junta de Freguesia de Loulé (São Clemente) e de Quarteira99	
8. Que relação entre as freguesias de Lisboa e de Loulé	106

9. Que fatores a reter para Loulé	113
10. Conclusão	116
11. Bibliografia	118
11.1. Recursos eletrónicos	122
12. Anexos	129

1. Introdução

A atualidade e a urgência de muitos problemas intrínsecos à urbanidade, associada à necessidade, com muitas dificuldades, de aprofundar a sua compreensão para uma melhor governação torna-se um exercício muito complexo, mas, ao mesmo tempo, muito importante. Neste contexto, de grandes mutações, surge a necessidade de refletir sobre a organização dos territórios e da sua capacidade de adaptação para responder às exigências dos novos desafios. Com o objetivo de propor uma reflexão em torno desta temática, concretamente a reforma administrativa e a governação de proximidade esta dissertação divide-se em duas partes. Uma primeira onde se realiza uma análise teórica, com enquadramento conceptual, e uma segunda análise empírica onde se recorre à auscultação dos atores técnicos e políticos para os confrontar com as suas perceções e visões sobre a problemática do papel das autarquias na consolidação das necessidades da população. A dissertação inicia-se com a abordagem a algumas questões relacionadas com a cidade e os desafios que nos coloca. A partir daí surge a análise à organização e ao papel do Estado enquanto organismo político cuja principal missão reside em responder às necessidades da população. Posteriormente são analisadas reformas desenvolvidas pela administração pública no nosso país e em países europeus que nos transmitem a mensagem da necessidade de reorganização do território para uma melhor governação. Realizada a análise conceptual global, faço uma apreciação mais incisiva às causas da reforma administrativa de Lisboa e ao seu *modus operandi*, bem como aos fatores diferenciadores relativamente ao que se sucedeu no resto do país. A análise empírica é realizada através de entrevistas a responsáveis técnicos e políticos da cidade de Lisboa e de Loulé. Um dos objetivos principais deste trabalho incide sobre a análise de fatores que possam contribuir para uma possível discussão e desenvolvimento de uma reforma administrativa melhor pensada e que responda, efetivamente, aos desafios do presente e do futuro no concelho de Loulé. Qual a relação existente entre estes dois territórios urbanos, Lisboa e Loulé, que fatores se assemelham, que diferenças se deteta, como fomentar a discussão em torno de uma reforma tão importante para a dinâmica territorial e para a vida das populações?

A reforma administrativa que o país promoveu foi uma experiência que nos deve mobilizar com o objetivo de melhorar o que ainda é possível potenciar, é sob esta perspetiva que esta dissertação pretende caminhar.

1.1. Enquadramento da problemática em estudo

A necessidade de se encontrar novas formas de governação às diversas escalas (países, regiões, cidades, entre outros) não é uma novidade recente. Uma publicação de 1998, elaborada pelo Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, sobre descentralização, regionalização e reforma democrática do estado diz-nos o seguinte: “Uma moderna democracia europeia exige a reforma de uma Administração Pública ainda hoje marcada por um centralismo incoerente e burocratizado que afecta a eficiência das políticas públicas, torna a decisão administrativa lenta e penosa e constitui um sinal de menoridade de um sector público que se pretende qualificado, competitivo e participado.” (1998:13)¹. Vários são os exemplos e motivações que contribuiram – e contribuem - para uma transformação na forma de pensar e gerir os territórios com o objetivo primário de melhor servir as populações, o interesse público. Apesar de ser uma necessidade reconhecida tanto pelas populações como pelo poder político (o que já representa uma vitória), a realidade (re)lembra-nos que Portugal é um país burocrático e centralista. Existem novas necessidades a ditar novas formas de interpretar e responder aos desafios da governação de proximidade (democracia representativa “convencional” vs democracia participativa). Como fazer face à mudança? Como desafiar a geografia política municipal, regional, metropolitana para a nova realidade de governar o território? A transferência de competências efetivas é uma realidade já existente que merece a atenção de quem pensa a cidade. A ausência de estímulos noutras cidades do país provocará, a curto e longo prazo, uma diferenciação na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Lisboa, município laboratório, terá maior capacidade de resposta. Terá um desempenho na gestão territorial mais reconhecido e valorizado pelos municípios e dado o seu processo diferenciador motivado por vários fatores dos quais destaco, a auscultação e

¹ Palavras do Engenheiro João Cravinho, então Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do território in: Descentralização, regionalização e reforma democrática do estado.

envolvimento dos atores políticos e o processo de monitorização (procedimentos ignorados noutras geografias), a capital assume-se como um exemplo interessante para orientar a reflexão de outros territórios urbanos como o de Loulé, aqui em análise.

1.2. Perguntas de partida e objetivos

Face ao quadro descrito, as questões de partida são as seguintes:

- 1) De que forma a Reforma Administrativa realizada no município de Lisboa contribuiu para colmatar (ou não) os problemas identificados na cidade e na sua administração?
- 2) Em que medida, tendo em conta o contexto político, económico, social e os devidos ajustamentos bem como a vontade política, este processo poderia ser comparativo para outras geografias, nomeadamente no concelho de Loulé no Algarve?

Tendo em conta o referido, a dissertação tem como objetivos gerais:

- i) Analisar o enquadramento teórico e empírico do processo da Reforma Administrativa;
- ii) Identificar os fatores críticos que têm afetado e condicionado um melhor resultado desta reforma;
- iii) Procurar alternativas que respondam de forma eficiente aos fatores críticos mapeados;
- iv) Procurar explicar possíveis condicionantes ao início e desenvolvimento de um processo de reforma administrativa noutros territórios do nosso país;
- v) Analisar o contexto do concelho de Loulé;
- vi) Desenvolver, de forma global, uma possível estratégia de implementação de uma Reforma Administrativa no território de Loulé.

As questões de partida e os objetivos a que me proponho seguem a filosofia do escritor Francês Marcel Proust, que considera o seguinte: “a verdadeira viagem da descoberta não é encontrar terras novas, mas sim adquirir novos olhos, novas maneiras de olhar”.

A dissertação não pretende apenas encontrar formas de promover a discussão da reforma administrativa e o novo modelo de governação no concelho de Loulé, mas também refletir sobre o trabalho realizado na capital.

1.3. Metodologia

A dissertação está ancorada numa metodologia que poderemos estruturar em três partes fundamentais.

A – Análise da bibliografia académica de âmbito Nacional e Internacional;

B – Análise documental (instituições, legislação e políticas públicas);

C – Análise comparada (Lisboa – Loulé).

Relativamente à parte A, o que se pretende é um enquadramento de âmbito Nacional e Internacional relativamente à temática na perspetiva da academia. No âmbito Nacional é importante perceber: por um lado, as estratégias que estão a ser pensadas/desenvolvidas pelo Governo Central relativamente à temática da descentralização administrativa. Por outro lado, analisar o que já foi realizado e interpretar a sua pertinência e limitações. No âmbito Internacional é realizado um enquadramento global com o objetivo de estabelecer uma relação comparativa entre a realidade portuguesa e as boas práticas desenvolvidas noutras geografias.

O ponto B faz um enfoque naquilo que efetivamente está a ser realizado pelo poder político. Qual o contributo das instituições democráticas como a Assembleia da República para o processo em análise, da ANAFRE, entre outras? Quais as orientações legislativas? Qual o seu contributo efetivo? Que princípios devem estar associados às políticas públicas? E neste ponto a dissertação incide a sua análise nos modelos de governação de proximidade. Refletir sobre: “(...)modelos de governação que garanta uma gestão eficiente dos diversos vetores de política urbana a desenvolver, em conjugação com um aumento da capacitação da ação (em competências e em recursos) dos atores públicos territoriais.” (Seixas e Marques, 2015:208).

Por fim, o ponto C procura através de entrevistas generalistas aos responsáveis políticos, identificar pontos positivos e outros a melhorar relativamente à

implementação da reforma administrativa. Mais uma vez, este ponto tem como foco as questões relacionadas com a governação de proximidade e a sua relevância para enfrentar os novos desafios das autarquias locais, neste caso concreto as juntas de freguesia. Este ponto visa também analisar quatro estudos de caso concretos. Ou seja, estudar competências que passaram a fazer parte da jurisdição das juntas de freguesia e de que forma o processo e as suas consequências diretas na vida dos cidadãos foi desenvolvido. Que vantagens se obteve? Que dificuldade persistiram e surgiram?

Na parte final da dissertação é realizada uma análise crítica. Onde expresso de forma fundamentada uma análise sobre o processo e os seus efeitos. A conclusão resumirá aquele que foi o resultado de toda a análise a que me proponho, a figura 1 ilustra de forma esquemática a metodologia.

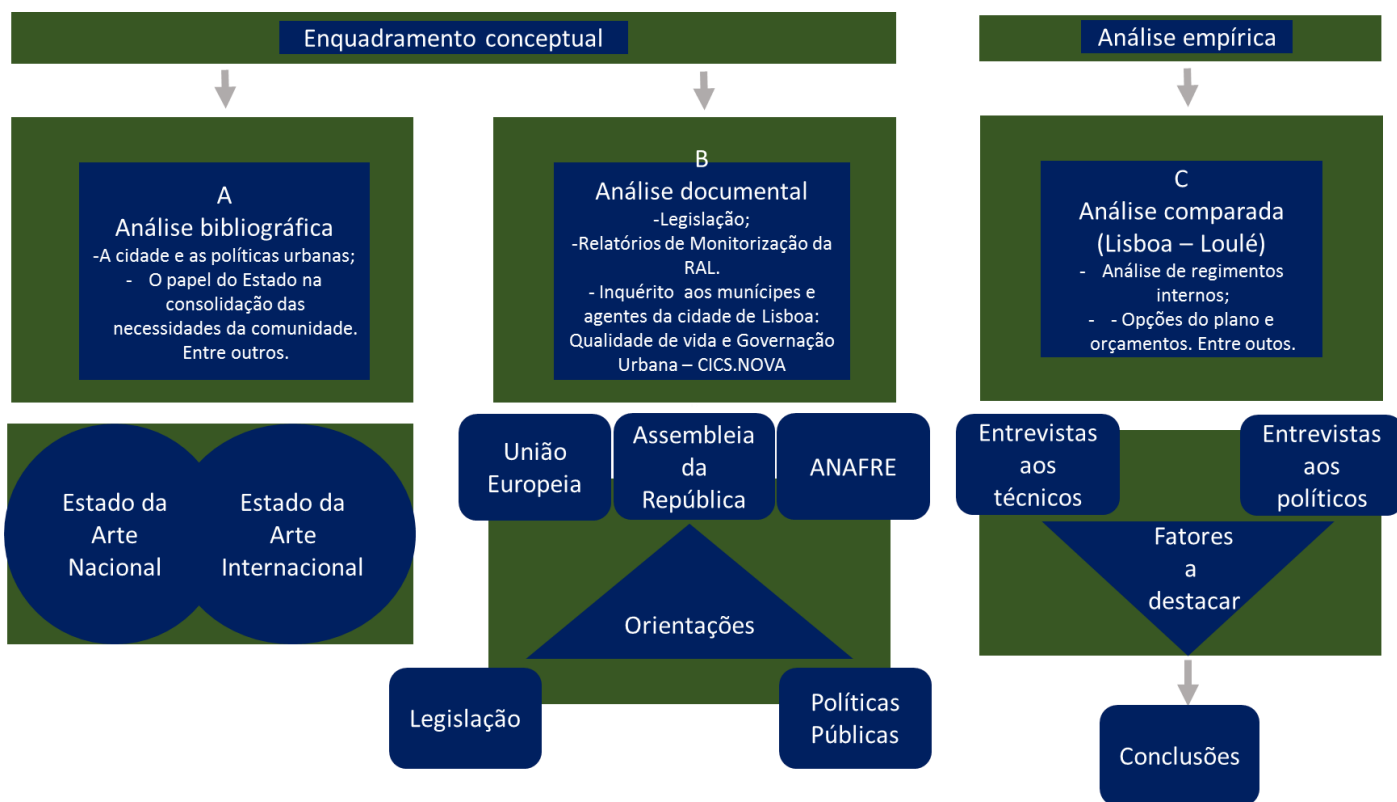


Fig. 1 | Metodologia

Fonte: Elaboração própria

2. Enquadramento conceptual

“As cidades estão, (...) na ordem do dia, ocupando as questões urbanas uma posição cada vez mais central nas agendas políticas tanto internacionais como nacionais” (Ferrão, 2007:219). Esta afirmação do autor, cada vez mais, percebida pelos que estão mais sensibilizados para a temática mas também pela sociedade civil imprime-nos uma ideia cada vez mais presente que está relacionada por um lado, com o papel estratégico das cidades e por outro lado, com a complexidade da(s) realidade(s) urbana(s). E isso reveste-se de um enorme desafio, como refere Ferrão, “(...) parece existir uma correlação irónica e teimosamente negativa entre o reforço da importância que atribuímos às cidades e a nossa capacidade coletiva de as captar, entender, transformar” (2007:219). Perante a aceitação desta realidade, ao mesmo tempo que todos reconhecem a complexidade e as rápidas mutações a que as cidades estão sujeitas, é evidente que terá que haver uma transformação na forma como se intervém e gere a cidade. É verdade que as cidades apresentam muitos problemas, mas é também nesses territórios que se desenvolve e experimenta as soluções que procuramos. Os enormes desafios do presente século, relacionados com: a demografia, a migração de populações, a energia, as alterações climáticas, entre outros, intensificados pelas “(...) alterações económicas, sociodemográficas e políticas das últimas décadas exigem formas de planeamento e de governação territorial capazes de atuar com eficácia em contextos complexos e instáveis.” (Pereira, 2009:816). Por isso, percebe-se que a capacidade de atuar de forma eficiente impõe, necessariamente, a procura de soluções de proximidade. No âmbito da organização do poder político em Portugal, as autarquias locais, nomeadamente, as Juntas de Freguesia, são um poder preparado para cooperar na procura de respostas eficientes, identificar e perceber os problemas que afetam determinados territórios. “O enquadramento institucional que condiciona a governação deve ser analisado sob a perspectiva da organização político-administrativa do Estado, tendo em conta o desenho dos organismos em termos de escala territorial, âmbito de actuação e estrutura de competências, mas também o sistema de regras que regem a actuação de cada organismo e ainda o peso global do Estado, isto é, a sua capacidade de mobilizar recursos e de condicionar a dinâmica social e económica nas várias escalas político-administrativas.” (Branco, 2010:1-2). Como a história nos relembra, no final do

século XX, houve um conjunto de fatores que contribuíram para o crescimento do neoliberalismo, alterando de forma significativa a atuação e até a orgânica do Estado. “Por um lado, as dificuldades financeiras e a crescente complexidade dos problemas da gestão pública favoreceram a ligação com actores exteriores à esfera pública com vista ao estabelecimento de objectivos comuns e a prossecução de acções coordenadas. A resposta a estes desafios compreende tendências de: descentralização territorial, privatização de funções anteriormente públicas, aprofundamento da abordagem multi-escala para resolução de problemas locais e da abordagem de intervenção por projectos (isto é, de forma localizada e multi-sectorial)” (Branco, 2010:3). O êxito da reorganização das estruturas governativas tem uma correlação fortemente positiva com a forma de articulação entre os vários e diferentes níveis da administração, bem como da transparência e aceitação das regras estabelecidas. “Deve existir um equilíbrio na distribuição das competências a desempenhar e nos recursos que lhes estão associados: reformas que privilegiam os interesses do governo central tendem a subfinanciar as entidades locais, (...) (Rodriguez-Pose & Gill, 2005) (Retirado de Branco, 2010:4). É com base nesta perspectiva, amplamente pacífica e aceite por todos, de que há uma fraca autonomia das autarquias locais, face ao poder central que procurei estudar ao longo desta dissertação. Tendo consciência de que como disse recentemente o Presidente da Associação Portuguesa de Geógrafos, José Alberto Reis, “É importante haver poderes a vários níveis e o ideal é estarem mais perto das pessoas. Mas sabemos que para serem eficientes, adequados não podem estar nas freguesias (apenas), têm que estar nos municípios e há outros que não podem estar nos municípios, pois estarão nas Áreas Metropolitanas, nas Comunidades Intermunicipais e alguns no Governo, como a representação, a soberania, entre outros poderes. Haverá que discutir. (...) No contexto da União Europeia é difícil encontrar, de facto, um país tão centralista como o nosso.” (Entrevista ao Jornal 2 da RTP2, 27.02.2018)².

² Entrevista disponível em: <https://www.rtp.pt/play/p4236/e333297/jornal-2>

2.1. A cidade e as Políticas urbanas

“As cidades concentram hoje a maioria da população, das atividades económicas e da riqueza, constituindo os lugares de maior potencial para a dinamização do crescimento económico e do emprego, da competitividade e da inovação.” (DGT, 2015:2). As cidades são responsáveis pela criação de riqueza mas também de muitos problemas. Como é referido por vários autores que se dedicam ao estudo das cidades e ao seu contributo para a criação de riqueza, sente-se:

- O efeito-Cidade na Economia; As cidades têm uma influência direta na concentração de riqueza de um país, vários são os fatores amplamente reconhecidos que explicam esta realidade. Se para além das cidades pensarmos em regiões, percebemos que há regiões do nosso país que contribuem de uma forma mais intensa para o Produto Interno Bruto do que outras. Esta constatação reforça a ideia de que, de facto, as cidades representam o motor do crescimento e desenvolvimento económico dos países, das regiões, do mundo. O relatório sobre o estado das cidades europeias de 2016³, no capítulo 3 referente ao desenvolvimento económico urbano é elucidativo da forma como as cidades com maior PIB têm capacidade para atrair população e assim, incrementar o seu desenvolvimento económico.

- O efeito-Cidade na Ecologia; Uma das grandes preocupações deste século prende-se com as questões ambientais. Um dos problemas preocupante são as mudanças na composição da atmosfera, consequência da emissão de gases com efeito de estufa, nomeadamente dióxido de carbono. O crescimento populacional bem como a dependência de fontes de combustível fóssil são dois fatores fundamentais para influenciar a mudança da composição atmosférica. Sabemos que nas cidades estes fatores exercem uma pressão muito grande, reconhecemos que é nas cidades que se pode atenuar estes efeitos.

- O efeito-Cidade na Política e na Cidadania; Disse Borja, ainda que há muito tempo: “A cidade é a melhor oportunidade de inovação política. Pela complexidade das políticas públicas que nela se devem integrar, e por uma dimensão que permite uma relação mais

³ PDF disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf

directa com a população. (1998, p.55).” (Seixas, 2006:180). Vários são os exemplos de inovação política que se traduzem em participação cívica, promovendo uma cidadania atenta ao desenvolvimento da comunidade onde se insere. O orçamento participativo, em expansão pelo país, é um bom exemplo.

- O efeito-Cidade na Criatividade; “A coabitação entre o contexto espacial e a criatividade dos seus agentes tem sido determinante para o sucesso dos territórios e para o desenvolvimento urbano, tendo os fluxos criativos a cidade como principal espaço de produção e disseminação, surgindo assim uma nova forma de abordar os “lugares” criativos, a cidade criativa.” (Fernandes e Gama, 2012:4).

É às cidades que associamos desafios, oportunidades, qualificações, inovação. O rapper Português, Valete, tem uma música intitulada: “Poder”. A letra inicia-se com a seguinte frase: “O ser humano sempre teve necessidade de criar luz e a luz sempre foi sinónimo de progresso, de inspiração”. Esta frase do rapper, embora se refira a uma história que não se relaciona diretamente com a cidade, é muito facilmente associada ao sentimento e à imagem que a cidade representa para nós. “As cidades são locais de encontro e de desencontro, de partidas e de chegadas mas, também, concentrações de excelência e de florescimento cultural (...)” (Carta Estratégica de Lisboa, 2009:1)⁴. A arte é um exemplo ilustrativo, a cidade é povoada por várias dimensões que têm a capacidade de comunicar entre si. Essas dimensões que se cruzam são a fonte de inspiração dos artistas, permitindo-lhes desenvolver obras de arte e inovar.

No entanto, as cidades como refere outro documento: “(...) são simultaneamente os lugares onde mais se verificam complexos problemas ambientais e fenómenos de exclusão e polarização social, com consequências severas para a qualidade de vida dos seus cidadãos e a coesão do tecido social.” (DGT, 2015:5). Carl Rati, professor em Massachusetts Institute of Technology, diz-nos que: “As cidades cobrem menos de 2% da superfície da terra, alojam 50% da população mundial, consomem 75% da energia mundial e produzem mais de 80% do total de emissões de

⁴ Carta Estratégica de Lisboa 2010/24 - Proposta documento síntese, disponível em: https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/A_Carta_Estrategica_Lisboa_Documento-S%C3%ADntese.pdf

CO₂.”⁵.Perante a apresentação destes dados, poderíamos escolher e apresentar outros, é evidente que temos desafios globais a enfrentar. O ritmo acelerado de crescimento e de dinâmica das cidades, conjugado com os desafios que enfrentam, coloca-nos interrogações sobre o que devemos alterar e fazer para conseguirmos ter cidades mais sustentáveis, inclusivas, inovadoras, resilientes.

Num artigo intitulado: “O território e as cidades em Portugal. Filhos de um deus menor?” João Seixas e Teresa Sá Marques propõem aos leitores uma reflexão sobre as dimensões do território e das cidades pensando: “um país relativamente pequeno mas diversificado, (...) marcado por uma longa tradição de governação centralizada e pela falta de órgãos regionais eleitos” (OCDE, 2008:13)⁶. Continuam o seu raciocínio afirmando que a reflexão propostas sobre as dimensões do território e das cidades exige duas premissas. Uma delas é: “o repensar do posicionamento político-epistemológico do território, como activo relevante e mesmo decisivo, no desenvolvimento das estratégias, das políticas e das estruturas político-administrativas nacionais.” (2015:198).

Também João Ferrão, num livro dedicado ao pensamento do ordenamento do território, partilha uma ideia semelhante à explanada anteriormente, embora perspetivada do ponto de vista do ordenamento do território. O autor explica que nas últimas décadas houve uma alteração dos modelos político-institucionais, não só em Portugal, e avança com três dessas alterações. A primeira relaciona-se com a reforma administrativa do Estado, a segunda com a reformulação do papel do Estado e a terceira com a europeização dos processos de decisão política e técnica. Destaco as duas primeiras. Relativamente à primeira alteração, o autor deixa uma ideia muito clara e importante que tem a ver com o próprio papel do Estado. “As reformas de descentralização administrativa, primeiro, e a redefinição do papel do Estado, imediatamente a seguir (...)” (Ferrão, 2014:56). Esta ideia conflui para o estímulo das novas conceções associadas a modelos mais integrados, participados e a trabalhar em

⁵ Informação retirada de uma apresentação do professor Miguel de Castro Neto, disponível em: http://greenbusinessweek.fil.pt/wp-content/uploads/2017/05/Miguel-Castro-Neto_GBW-15-mar-2017.pdf

⁶ Retirado de “O território e as cidades em Portugal. Filhos de um deus menor?” (Seixas e Marques,2015:198)

rede, entre outros. A segunda alteração reforça um dos aspetos que foi abordado na primeira alteração. Através das reformas de descentralização administrativa surgem processos que reformulam o papel do Estado. É natural que assim seja, havendo uma alteração do modelo de governação é evidente que o papel do Estado se altera, como se verificou em Lisboa – uma menor capacidade de intervenção da autarquia local (câmara municipal), e uma maior capacidade interventiva por parte das autarquias locais de maior proximidade (juntas de freguesia) em algumas áreas. O que deve ser ponderado e refletido é aquilo que, enquanto sociedade, queremos que seja o papel do Estado, essa é a questão essencial. Ferrão considera que se caminha para “ (...) uma nova concepção do papel do Estado, em que as funções directas de execução perdem peso a favor de uma intervenção sobretudo reguladora, estratégica, mediadora entre actores com interesses antagónicos e valores distintos e facilitadora dos processos de desenvolvimento. Este novo modelo, que reflecte a crescente complexificação das sociedades e das economias (...)” (2014:58). Conclui afirmando que estamos perante uma nova cultura de governança que, claramente, contrasta com o que se tem desenvolvido até aqui - um Estado centralista. Ao Estado cabe-lhe agora outra função, daí a necessidade de se alterar o modelo de governação, como tem vindo a acontecer, os modelos político-institucionais que já se percebeu não se coadunam com as novas realidades. Nuno Portas, Álvaro Domingues e João Cabral em Políticas Urbanas tendências, estratégias e oportunidades, também dedicam uma reflexão sobre a adequação das instituições às realidades territoriais. Embora os autores proponham uma análise a uma escala maior, ou seja, ao nível da região e do município, os princípios que suportam a argumentação são próximos dos autores mencionados anteriormente. Considero dois pontos importantes a destacar, o primeiro relaciona-se com a constatação que os autores fazem relativamente à discrepância das atribuições dos municípios relativamente às competências exclusivas em várias áreas, o que dificulta a gestão das autarquias locais. O segundo ponto, ideia partilhada também pelo senhor presidente de Junta de Freguesia de Quarteira analisado mais adiante, refere-se ao princípio de subsidiariedade e à entropia que poderá associar-se ao processo. “Estas funções subsidiárias ou supletivas das estritamente municipais – evitando cuidadosamente duplicações e sobreposições – supõem transferências ou delegações de poderes, de pessoal e também de recursos, não só por parte da administração central

mas também dos próprios municípios (...).” (Portas, Domingues e Cabral, 2007:200). A definição clara e objetiva das competências de cada organismo público é essencial para que haja maior harmonia nos processos de decisão e orientação de políticas. Estas premissas desenvolvidas pelos autores vêm reforçar a necessidade de um novo modelo organizativo que, outrora e atualmente, condicionaram (condicionam) o desenvolvimento do país.

A questão essencial e sobre a qual importa fazer uma reflexão musculada, como se reflete pela argumentação dos autores mencionados acima, prende-se com o papel que nós queremos atribuir ao Estado. Que modelo procuramos desenvolver com o objetivo de servir os nossos interesses enquanto sociedade. É unânime a defesa de um Estado mais eficiente, mais próximo e menos burocrático. Para isso importa pensar sobre “A descentralização e a desconcentração administrativa, enquanto processos estruturantes e princípios fundamentais da organização do Estado, deverão envolver uma reflexão estratégica que permita identificar e priorizar as áreas e domínios em que estas deverão incidir (...)” (DGT, 2018:120). É necessário desenvolver um novo modelo de governação territorial que permita aproximar “ (...) a tomada de decisão do terreno e das populações e que propiciem soluções mais integradas, participadas e multissetoriais para os problemas e as oportunidades específicas de cada território.” (DGT, 2018: 120)⁷. Como começa por afirmar Joan Subirats logo no início do seu livro “El Poder de lo próximo las virtudes del municipalismo”, o mesmo pretende explicar: “(...) los gobiernos locales en este mundo en transformación, y defenderemos además la importancia de reforzar las capacidades y competencias de esos gobiernos como la mejor garantía para democratizar y afianzar la toma de decisiones y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.” (Subirats, 2016:9). Esta afirmação do autor é aceite por muitos outros estudiosos, como já foi descrito anteriormente. No entanto, muitas são as condicionantes que se colocam para se poder concretizar a ideia expressa pelo professor Joan Subirats. A fig. 2, que representa a problematização do espaço público, elucida-nos uma realidade relacionada com a complexidade da cidade e consequentemente, a sua (boa) gestão.

⁷ Versão para discussão pública. Alteração do PNPOT - Agenda para o Território. Disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos>

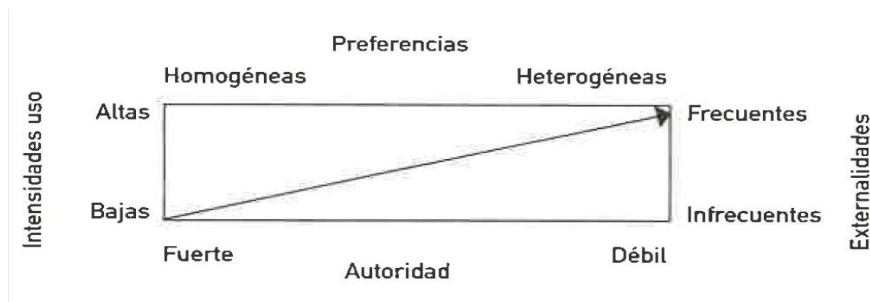


Fig. 2 | Problematização do espaço público

Fonte: Subirats, 2016:76

“A crescente complexidade das cidades modernas exprime-se em cada uma das grandes dimensões do urbano (física, socio-cultural, económica e ambiental), mas sobretudo nas interações entre essas dimensões, conduzindo ao reconhecimento da necessidade de abordagens integradas, capazes de compreender causas e efeitos mútuos entre os vários elementos do sistema.” (PNCT, 2017:1)⁸. A crescente complexidade das cidades encontra-se bem representada pela figura 4. Se perspetivarmos a figura na ótica do modelo de gestão das cidades percebemos as dificuldades que as dinâmicas do nosso século colocam a quem gere a cidade. Analisando a proposta do autor, incidamos a nossa análise aos 4 elementos propostos: preferências, externalidades, autoridade e intensidades de uso. Relativamente ao primeiro elemento, as preferências constatamos que a procura homogénea deu origem a uma procura heterogénea. Ou seja, as cidades de hoje têm um exercício mais difícil e complexo porque a procura sofreu uma transformação. Hoje tudo o que constrói a urbanidade é diferente, a população tem ao seu dispor novas formas de mobilidade, de emprego, de usufruto do tempo de recreio e lazer, entre outras. É necessário encontrar e dar resposta às diversificadas procuras. Mas, como se entende, há uma dificuldade acrescida que resulta de um fator determinante que é o desconhecimento das novas necessidades (procuras) que vão surgindo e que quem gere a cidade tem dificuldade em acompanhar. Outro dos elementos são as externalidades, em resultado das novas e constantes dinâmicas surgem mais externalidades, positivas ou negativas, que a cidade tem que conseguir absorver e gerir sob pena de ter consequências negativas. O terceiro elemento explanado na figura trata-se da autoridade. A capacidade que os governos locais e centrais detinham no século passado é bem diferente daquele que hoje detém.

⁸ Extrato do Plano Nacional de Ciência e Tecnologia, PDF disponível em: https://www.fct.pt/agendastematicas/docs/ciencia_urbana_e_cidades_para_o_futuro.pdf

Como já foi referido anteriormente, a capacidade de influência e decisão, por diversos motivos já esclarecidos, é bastante mais reduzida. Uma autoridade que antes era robusta, havendo capacidade de ajustamento conforme o que se pretendia, hoje é muito mais débil e volátil. Por fim, o último elemento que se relaciona com a intensidade de uso, antes considerada baixa e agora com tendência para ser maior, conforme foi elucidado com as preferências, estes dois elementos estão muito relacionados. A análise destes 4 elementos propostos pelo professor Joan Subirats deixa-nos várias conclusões. Uma delas é a relação existente entre os elementos. É perceptível que os mesmos se influenciam mutuamente. O que significa que se há uma ineficiência num deles, todo o sistema é afetado. Outra conclusão, talvez a mais importante, está indiretamente espelhada na mensagem que a figura transmite, relaciona-se com o inadequado modelo de governação existente nas nossas cidades e noutras cidades europeias. Mais uma vez, se contata que: “As transferências de competências para os municípios têm vindo a aumentar, mas o Estado Central mantém grande parte da gestão e distribuição de recursos, pelo que se mantém também uma atuação negociada entre o poder central e o poder local (...)” (Ferreira, 2015:100).

Os responsáveis pela cidade de Lisboa perceberam a necessidade de mudança. “(...) Todos vemos e sentimos, nos mais diversos quadrantes, como o mundo se encontra em profunda mutação – para cada vez mais pensadores, encontramos-nos no dealbar de um importante novo paradigma de desenvolvimento da humanidade. É face a estes elementos de ordem estrutural que se colocam por quatro ordens de razões, as bases justificadoras da necessidade da mudança nas estruturas e nas dinâmicas de governação da cidade de Lisboa:

- a) Primeira Base: A profunda crise do sistema de governação da cidade de Lisboa, em contínuo desfasamento com as problemáticas e oportunidades da cidade;
- b) Segunda Base: A consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento urbano, de escala global;
- c) Terceira Base: O direito à cidade, como elemento cada vez mais central na emancipação social e humana;

- d) Quarta Base: A paulatina construção de novas estruturas e novas dinâmicas de governação das cidades, por todo o planeta.” (Seixas, 2009:3).

Estes foram os elementos que, na opinião do académico, justificaram a proposta de mudança na organização governativa da cidade de Lisboa. Para impulsionar a mudança, a Carta Estratégica de Lisboa propõe-nos sete grandes princípios para o que considera ser um sistema de governação eficiente, participado e sustentável na capital do nosso país. Diz-nos que quatro são de ordem transversal: “Estratégia e cumulativamente das políticas públicas (princípio 1); Clarificação da acção socio-política para as escalas e as dimensões de uma cidade capital (princípio 2); Máxima proximidade na gestão e na administração local (princípio 3); Informação e conhecimento na e com a cidade (princípio 7). Os restantes três princípios situam-se de forma mais precisa para os 3 vértices de governação urbana (...) Administração eficiente e qualitativa (princípio 4); Governança e conectividade ampla (princípio 5); Participação e pleno envolvimento cívico (princípio 6).” (Seixas, 2009:4). Dos sete princípios defendidos neste relatório de resposta à pergunta número 6 – como criar um modelo de governo eficiente, participado e financeiramente sustentado? – Destacaria, face ao objetivo desta dissertação, o princípio número 3 onde o autor recomenda um aumento efetivo do reforço nos governos de proximidade. Justifica afirmando: “ Para, dessa forma, se poder desenvolver uma melhor base de compreensão e de correspondente acção face aos anseios e expectativas de cada cidadão e de cada um dos espaços da cidade” (Seixas, 2009:5). Como afirma o ex-ministro da Agricultura, Arlindo Cunha num artigo de opinião⁹, de que serve termos muitos meios, pensar e fazer grandes reformas estruturais, se não conseguirmos ter um sistema de governação eficaz para os aplicar. Arlindo Cunha faz uma referência a Louis Napoleon que afirmava: "pode-se governar de longe, mas não se administra bem senão de perto". É esta afirmação que hoje tentamos contrariar de forma a melhorar a governação das cidades portuguesas. Ainda no princípio número 3 o autor continua e propõe que se desenvolva um duplo processo. Por um lado, a desconcentração de que são exemplo as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional que precisam de ver renovadas as suas competências e por

⁹Artigo de opinião no Jornal de Negócios, disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/detalhe/a-regionalizacao-e-um-rebucado-para-os-caciques-locais>

outro lado, a descentralização de competências com o objetivo de fortalecer uma estrutura político-institucional que promova a governação de proximidade.

A descentralização baseia-se no princípio da subsidiariedade. A sua vantagem maior surge da eficiência de ter um modelo de gestão que, dada a sua proximidade aos cidadãos, tem capacidade para identificar de forma imediata as dificuldades. Fazendo um bom diagnóstico dos problemas, torna-se mais fácil desenhar políticas que permitam atenuar e resolver os problemas. “(...)a maioria das decisões políticas com impactos territoriais marcantes, numa administração fortemente centralista, mantêm-se baseadas em suportes “tecnicistas” e em “eficiências uni-sectoriais”; menosprezando de forma contínua o essencial carácter múltiplo e sistémico de cada território. As escalas de governação subnacionais (autarquias) mantêm bases relativamente débeis – e desequilibradas – na conjugação de competências com recursos; bem como permanentes dificuldades de trabalho em rede embora este seja um paradigma em importante mutação.” (Viriato et al. 2015:199). Esta última afirmação sustenta a argumentação existente em relação a um outro problema relacionado com a ineficiência do nível regional de ordenamento do território. A escala regional que se constitui como um importante instrumento entre a escala nacional e municipal, formulando uma determinada visão estratégica – ambicionada pelo poder central – e desenvolvida através de opções estratégicas locais nem sempre articuladas da melhor forma. “De facto, num contexto de escassez de investimento (público e privado), é benéfico explicitar as apostas prioritárias, o que tem de ser feito (verdadeiramente estratégico), sob pena de a visão traçada ficar comprometida (atomização das intervenções, com resultados aquém dos recursos consumidos). Esta linha de rumo tem de ser inequívoca para todos os intervenientes no processo de desenvolvimento. A par, devem ser apontadas as combinações virtuosas (geradoras de sinergias) e as associações malélicas (suscetíveis de provocar efeitos contrários ao desejado).” (Pereira e Carranca, 2011:425). Uma ausência da intervenção regional contribui para retardar o sucesso de políticas que contribuam para fortalecer a ação de proximidade. Nesse sentido, o caminho já identificado deve passar pela “(...) desconcentração e a descentralização administrativas deverão corresponder a processos graduais a efetuar, visando a consolidação de uma estrutura político-administrativa eficiente, flexível, com

capacidade de colaborar institucionalmente e de envolver os cidadãos nos processos de decisão. A sua concretização deverá, ainda, permitir uma atuação pública mais diferenciada entre territórios e um maior recurso à experimentação de novas soluções. Neste contexto de reforço dos níveis de decisão subnacionais, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, que corporizam o associativismo municipal, surgem, cada vez mais, como atores incontornáveis e centros de racionalidade estratégica supramunicipal, determinantes para a obtenção de ganhos de escala.” Programa de ação do (PNPOT, 2018: 120)¹⁰.

No entanto, como já foi referido anteriormente, as decisões de nível subnacional devem melhorar a sua estrutura político-administrativa, com a finalidade de se tornarem mais eficientes, flexíveis, com capacidade de cooperação e colaboração, que sabemos ser muito difícil na administração pública. O aumento da eficiência na estrutura político-administrativa é fundamental para que o Estado consiga cumprir um dos seus deveres essenciais – garantir respostas de proximidade às populações.

Realizada a reflexão sobre a governação de proximidade, esta fase do capítulo pretende através da análise à forma como se processa o licenciamento e gestão do espaço público antes e depois da Reforma Administrativa da cidade de Lisboa, identificar pontos de bom funcionamento, falhas e oportunidades a mimetizar noutras geografias. De forma a sustentar e enriquecer a análise, acrescenta-se as entrevistas realizadas a dois grupos de atores essenciais, os técnicos que detêm a capacidade de leitura especializada e efetiva competência de execução e os políticos com a sua ampla capacidade de leitura das distintas realidades muito próximas e líderes na definição de estratégias a desenvolver, embora possam ter também experiência técnica.

Antes de começarmos a pensar em políticas urbanas é importante refletir sobre o que é a cidade? Álvaro Domingues numa conferência – TEDxFeira - fala sobre Ruralidade Urbana.¹¹ Projeta uma imagem da fortaleza de Almeida (na Guarda) e afirma: “as pessoas pensam que a cidade poderia ser aquilo, têm a ideia de que uma cidade da velha Europa foi durante séculos uma “coisa” fortificada, porque a sociedade assim o

¹⁰ Programa Nacional da Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT), programa de ação – versão para discussão pública (30.05.2018 a 15.06.2018)

¹¹ Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=H3cstdQLoD0>

entendia, e a muralha era um elemento sem o qual não havia cidade”. Continua: “Ficou-nos esta ideia de que “qualquer coisa” dentro de “qualquer coisa” é uma cidade. A ideia de que a cidade é um interior, está dentro de, de uns limites, que em tempos foram muralhas. Pode não ser. No Rio de Janeiro, a favela do Complexo do Alemão, que combina bairro de lata com teleférico é uma modalidade de urbanização, infelizmente a mais corrente no mundo. Quando nos dizem: sabem que metade da população mundial vive em cidades? Mas que cidades? Onde é que se vive na Índia, no Brasil, em toda a África, na América Latina? É, no fim de contas, a urbanização da pobreza, que não tem nada a ver com as cidades portuguesas antigas nem com as fantasias do Dubai. São coisas completamente distintas. A cidade perdeu os limites, perdeu a forma, perdeu o centro”. Percebemos com esta exposição bem-disposta e inteligente de Álvaro Domingues, que a urbanidade, como ele refere várias vezes, é uma mistura de ocupação do solo, alterando completamente os limites, a forma e o centro da cidade. Temos imensas dificuldades em compreender e explicar onde começa e termina uma cidade, que tipo de forma adquiriu a expansão de um determinado território. O plano de extensão (Ensanche) de Barcelona dirigido pelo Engenheiro Urbanista, Ildefonso Cerdá, com uma visão estratégica absolutamente brilhante à época, não se encontra nesta nova urbanidade que cresce sem limites. Já João Ferrão pensou numa forma de entender a cidade com outra perspectiva. E propõe o seguinte esquema baseado em três ingredientes básicos: os sítios, as redes e o espírito cosmopolita.

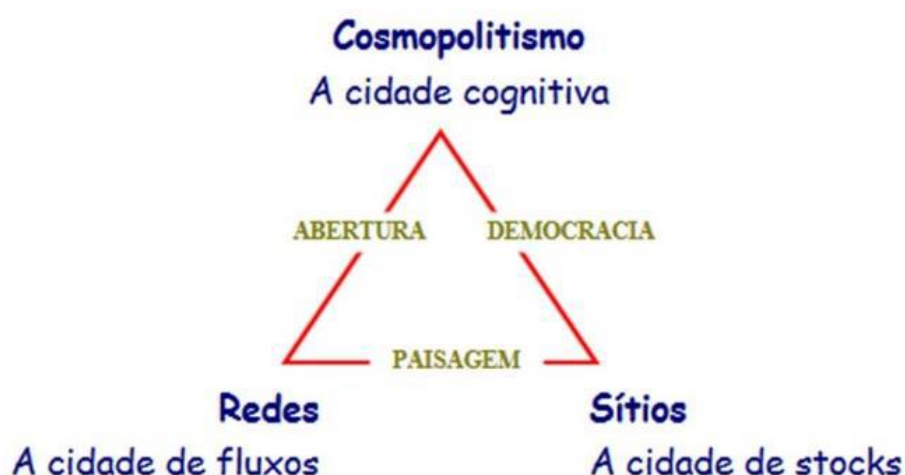


Fig. 3 | Três ingredientes básicos para entender a cidade

Fonte: Portas; Domingues e Cabral, (2003:4)

Diz-nos o seguinte: “Os sítios permitem-nos captar a cidade dos stocks, das existências, constituindo o corpo das aglomerações urbanas. (...) As redes suportam a cidade dos fluxos, dando vida às aglomerações urbanas. (...) Finalmente, o espírito cosmopolita sustenta a cidade cognitiva, a cidade que pensa, intui e sente, proporcionando-lhe a alma que garante sentido interno e, ao mesmo tempo, distinção face às restantes aglomerações urbanas. (...) Por outro lado, paisagem global, democracia e abertura constituem os três grandes valores que, reforçando-se reciprocamente, devem guiar a evolução das cidades.” (Ferrão, 2003:4-5)¹². E é com base nestes ingredientes e nestes valores articulados entre si que as cidades devem moldar a sua gestão, tendo em consideração a complexidade que estas relações estabelecem. As cidades portuguesas, face à complexidade resultante, de entre outras coisas, de um país que nunca teve um estado-providência deverão estabelecer uma visão estratégica que oriente para o futuro. E essa visão reveste-se, cada vez mais, de enorme importância. A dificuldade de compreender e intervir na cidade responsabiliza-nos, ainda mais, quando nos deparamos com a importância destes territórios. “O mapa da economia mundial coincide, cada vez mais, com o arquipélago formado pelas metrópoles e grandes cidades do planeta. (...) as cidades constituem polos privilegiados de acumulação de recursos estratégicos para o desenvolvimento e como nós de máxima conectividade no seio das redes de fluxos de pessoas, bens, capitais e ideias.” (Ferrão, 2007:220). Temos por um lado, a realidade a comprovar-nos o poder e a capacidade atrativa das cidades. E por outro, a noção e a experiência de problemas que persistem na cidade. Como articular a relação entre estas duas realidades? Como refere João Ferrão: “Definir uma estratégia não é só, como tantas vezes se lê, medir potencialidades e apontar desejos; é também identificar os recursos e instrumentos disponíveis para avançar nessa direcção e antecipar o que possam ser barreiras existentes nesse caminho (...)” (2007:271). E aqui mais uma vez percebemos a importância daqueles que estão familiarizados com os problemas. Num mundo, onde as economias se têm tornado cada vez mais competitivas e globais, onde a inovação e o conhecimento fazem com que as economias tradicionais já não ofereçam vantagens competitivas, duradouras e sustentáveis, as cidades têm vindo a adquirir particular e crescente importância,

¹² PDF disponível em: http://home.fa.utl.pt/~miarq4p5/PlanUrbano2011-12/JFerr%C3%A3o-Intervir%20na%20cidade_Pol%C3%ADticasUrbanas.pdf

nomeadamente ao nível das suas políticas de desenvolvimento. Neste sentido, os responsáveis políticos e académicos, têm vindo a aderir às novas oportunidades que advém do paradigma do conhecimento e da inovação. Ao pensarmos em políticas urbanas levadas a cabo pelas cidades, podemos explorar um exemplo concreto, na área dos transportes e mobilidade, que tem um impacto significativo na cidade e na qualidade de vida dos cidadãos. A Carris, empresa de transportes públicos de Lisboa, era até há pouco tempo (2016) gerida pelo poder central, pelo Ministério do Ambiente que tutela os transportes, estando desde 2017 à responsabilidade da autarquia Lisboaeta. A pretensão, dos responsáveis políticos, de potenciar a oferta do transporte público coletivo para poder responder a alguns desafios, nomeadamente a descarbonização da economia, espera-se que até 2030 se reduza as emissões de GEE (Gases com efeito de Estufa) até pelo menos 40% e se atinga a descarbonização profunda até 2050¹³, o fomento da mobilidade elétrica (que não resolve os problemas do excesso de carros na cidade, apenas transitamos de um “congestionamento poluidor” para um “congestionamento verde”). Estes objetivos só poderão, ou serão melhor e mais rapidamente conseguidos, se as empresas tiverem, neste caso públicas, efetiva capacidade de gestão. Só assim se consegue trabalhar para cumprir os objetivos expostos e dar uma resposta mais acertada à procura das populações.

2.2. O papel do Estado na consolidação das necessidades da comunidade

No capítulo anterior foram abordadas questões relacionadas com as cidades e as dificuldades, cada vez maiores, de as gerir. Sendo que a gestão que pretendemos para as nossas cidades está intrinsecamente relacionada com o modelo de governação, neste subcapítulo é relevante enquadrar a importância da governação dos territórios numa escala de proximidade. Desde logo se nos interrogarmos sobre o que se entende por o próprio conceito de território, identificamos a proximidade como uma dimensão integrante do conceito. A relação entre pessoas, a identidade que se partilha como um todo (de forma coletiva), as ordens relacionais, entre outros, são elementos que

¹³ Os valores apresentados foram retirados do Roteiro para a Neutralidade Carbónica, disponível em: <https://www.descarbonizar2050.pt/>

contribuem para a nossa percepção de território. As mudanças, cada vez mais rápidas e difíceis de acompanhar, colocam um desafio ainda maior à capacidade de resposta do Estado, ao modelo de governação de proximidade. A título de exemplo, as tecnologias de informação colocam-nos hoje desafios muito diferentes daqueles que outrora persistiam. Uma inadequação do modelo de governação, sem um bom entendimento quanto ao papel do Estado na defesa e consolidação das necessidades da sociedade, contribui para não cumprir deveres essenciais que o Estado tem connosco cidadãos. Vejamos, “Segundo dados de 2016, 52% dos portugueses (dos 16 anos aos 74 anos) ainda não têm as competências digitais básicas indispensáveis para utilizar a Internet e 26% dos portugueses com idade compreendida entre os 16 e os 74 anos diz mesmo nunca ter usado a Internet”¹⁴. Perante esta informação como é que é possível compatibilizar, por um lado, as inovações tecnológicas a ocorrer e informatizar alguns serviços, como já está a acontecer, e por outro lado, garantir que todos os cidadãos têm as mesmas condições de acesso/utilização aos serviços. Há uma reflexão importante a fazer sobre o papel que as autarquias de maior proximidade (juntas de freguesia) podem ter na consolidação das necessidades da sociedade através de uma proximidade ao quotidiano, ao imediato, ao local.

Com o objetivo de cumprir o papel que lhe cabe - satisfazer as necessidades coletivas – o Estado tem tido, ao longo do tempo, várias funções com diferentes modos de intervenção, e é isso que se discute – o modo de intervenção. Como já tivemos oportunidade de ver, no século XIX, as funções do Estado estavam muito focadas nas suas funções básicas relacionadas com a defesa, as relações internacionais, a segurança, a justiça, entre outros. Em 1974, com o fim da ditadura, Portugal conseguiu adquirir um conjunto alargado de direitos que foram integrados na Constituição da República Portuguesa (CRP), a 2 de Abril de 1976. Nesse sentido, coube ao Estado a responsabilidade de assegurar funções sociais de grande importância, face ao estado de desenvolvimento em que o país se encontrava, nomeadamente o direito à segurança social, ao ensino, à habitação, entre outros. A partir de meados da década de 80, surgem políticas com uma ideologia de génese neoliberal, limitando o poder de influência dos

¹⁴ Informação disponível em Portugal 2020, através de: <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/portugal-incode2030-quer-capacitar-a-populacao-portuguesa-em-competencias-digitais>

Estados. Situação que se tem intensificado ao longo dos anos. “A globalização (financeira, dos mercados e da produção) gerou novas lógicas de poder e afetou o modelo interventivo do Estado moderno. Este contexto impôs outras formas de governabilidade dos territórios: i) reduziu a capacidade de intervenção pública e forçou o Estado a reajustar as suas funções, estrutura e modo de funcionamento; ii) trouxe para os processos de decisão política atores económicos e sociais (da escala local à escala global) com outros interesses e valores, muitas vezes conflitantes e até incompatíveis; iii) exigiu a criação de novas formas de relacionamento, entre diferentes níveis da administração e entre atores públicos e privados.” (Pereira, 2014:5).

No final do século passado o Estado teve um papel importantíssimo e determinante em três áreas que contribuíram para uma melhoria das condições de vida da população: proteção social – com a segurança social, saúde – com a criação do serviço nacional de saúde e por fim, a educação – com uma aposta na escolaridade da população para reverter as taxas de analfabetismo muito altas. Hoje, como já foi referido, o papel do Estado está muito mais condicionado em virtude de diversos fatores. No entanto, o Estado não se pode demitir de responder aos novos desafios. “De um ponto de vista geral, aquilo a que chamamos Estado diz respeito às diversas instituições interligadas entre si e com diversos mecanismos de actuação, que têm o objectivo de cumprir ou fazer cumprir as funções que a Constituição ou a legislação lhes atribuem.” (Lopes et al. 2017:257). “Quando as instituições centrais tentam alargar a sua intervenção (...) a funções acessórias, exerce-as mal, por não estar para tal vocacionado. A consequência é o insatisfatório e caro serviço público e o avolumar dos custos de contexto. Em tempo de globalização, pior se compreende esta concepção do Estado.” (António Pinho Cardão – Jornal de Negócios). Ou transformamos o paradigma relativo às funções que reconhecemos ao Estado ou hipotecamos o nosso desenvolvimento.

Diz-nos a Constituição da República Portuguesa no artigo 1.º - princípios fundamentais - que: “Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.” No artigo 65.º, relativamente à Habitação e Urbanismo, afirma-se no ponto número 1: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade

peçoal e a privacidade familiar.” No ponto número 2: “Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;” E neste artigo constitucional encontramos uma fragilidade que não tem tido o destaque de outras políticas públicas. As respostas do Estado, em matéria de habitação, não têm tido o sucesso que seria de esperar. Verificamos que as autarquias locais, nomeadamente as câmaras municipais, têm tido nesta matéria um papel muito mais ativo e interventivo, respondendo a carências concretas. Muitos são os desafios do nosso século. Se nós não tivermos a capacidade de redefinir as funções do Estado vamos ter dificuldades em satisfazer necessidades essenciais.

2.3. Conceito de Governação

Antes de começar a esmiuçar o significado da palavra governação é importante clarificar a importância do conceito para esta dissertação. Pretendendo este trabalho, entre outras coisas, analisar o enquadramento teórico, mas também empírico, do processo da reforma administrativa desenvolvida em Lisboa, torna-se essencial entender o sistema de governação que suporta a ação da cidade de Lisboa, só assim será possível identificar fatores críticos que possam ter condicionado o processo implementado na capital e procurar alternativas menos burocráticas, mais eficientes, mais próximas do cidadão.

O conceito de Governação coloca-nos perante algumas dificuldades. Desde logo a terminologia, diferente em vários países. Depois, o conteúdo. Em Portugal conceitos como governação, governabilidade, governança são, não poucas vezes, utilizados como sinónimos, o mesmo termo é utilizado para identificar distintas realidades. É certo que o conteúdo intrínseco ao conceito coloca algumas dificuldades, não se encontra, efetivamente, bem definido. Recorrendo a um dicionário também não nos é possível clarificar com rigor o significado do conceito. Analisando alguma literatura de especialidade, *governance*, percebemos que é de origem anglo-saxónica, tendo inicialmente uma designação que com: “ (...) o passar do tempo (...) foi-se adaptando a uma aplicação à noção de “governo” das organizações, principalmente através das organizações internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e a UNESCO.” (Rodrigues, 2011:46). Através da literatura da especialidade conseguimos “(...) encontrar os

contornos de uma distinção entre estes conceitos de “governança” e “governo” e, um outro, também muito próximo que é o de “governabilidade”. (Rodrigues, 2011:46). “Para Stoker (1998), o governo é uma instituição ou um conjunto de instituições, assentes na representação, que têm por finalidade assegurar os fins últimos de uma colectividade e facilitar a acção coletiva. Enquanto a governança, para Plumptre e Graham (2000), diz respeito à forma como os governos e outras organizações interagem, como se relacionam com os cidadãos e como as decisões são tomadas, refere-se sobretudo, ao processo como os elementos da sociedade exercem o poder e a autoridade para influenciarem a execução das políticas públicas. Também, para Gonçalves (2003) a governança é um conceito que se contrapõe ao conceito tradicional de governo. Enquanto o governo diz respeito às instituições formais do poder legislativo, executivo ou judicial, a governança remete para os mecanismos informais de regulação envolvendo instituições públicas, indivíduos, empresas, organizações não-governamentais e outros grupos da sociedade civil, implicando cooperação e coordenação a vários níveis. Um outro autor, Oliveira (2001), defende que o governo pode ser entendido como as actividades dos agentes políticos, administrativos e sociais que traduzem esforços deliberados para guiar, dirigir, gerir ou controlar as inter-relações entre sectores das sociedades a que eles correspondem. Por governança, entende este mesmo autor, a forma como estão organizadas as actividades de governo daqueles agentes políticos, administrativos e sociais.” (Rodrigues, 2011:45-46).

Analisado o conceito de Governança é importante perceber a sua evolução em Portugal e qual a melhor organização para responder aos desafios do presente e do futuro. A evolução da ideologia política trouxe consigo mudanças importantes na governança encarada como mecanismo informal de regulação envolvendo instituições públicas, indivíduos, empresas, organizações da sociedade civil, entre outras, como já foi mencionado anteriormente. “A mudança ideológica para o individualismo e para o mercado colocou novos desafios para o Estado”. Esta mudança, como afirma o autor: “(...)foi perceptível em todo o mundo ocidental, mas foi mais proeminente nos países anglo-saxónicos. As administrações nos EUA e no Reino Unido, nos anos 80, capitalizaram e reforçaram a rejeição do Estado e da política pública como um veículo para a mudança anunciada assente no mercado, e retrataram que o Estado não era a

solução para os problemas da sociedade, mas o problema em si mesmo (Pierre & Peters, 2000).” (Crespo, 2013:67). A mudança ideológica, referida pelo autor, trouxe novas formas de intervenção pública. “O Estado é a personificação do interesse colectivo e é construído sob a imagem normativa da acção colectiva como um modelo superior para definir os objectivos da transformação social. A mudança ideológica durante a década de 1980, essencialmente e, rejeitou esse papel. O Estado de alguma forma teve que redefinir o seu papel na sociedade para se manter eficaz.” (Crespo, 2013:67).

“Tipicamente, a administração pública é exercida em vários níveis territoriais. Em quase todos os países, há um governo com autoridade sobre todo o espaço nacional (governo central) e um determinado número de governos com jurisdição sobre subconjuntos do território nacional — governos subnacionais.” (Baleiras, 2009:2). Como sabemos, há subconjuntos distribuídos apenas por um ou por vários níveis de hierarquia. A geografia da organização administrativa é heterogénea, há países onde o nível regional não é uma realidade, assim como há países com vários níveis locais.

“A natureza dos Estados e o seu modo de organização repousam (...) em factores de diversa ordem, desde dados naturais e geográficos até circunstâncias históricas nacionais e internacionais, passando pelas características dos elementos territoriais e demográficos constitutivos da nação, mas incluindo também contingências tais como a definição de fronteiras, a organização da paz e da guerra, a conquista de impérios e a organização de mercados.” (Barreto, 1984:194). Os factores são vários, o importante é ter presente a diferença que existe. Se pensarmos na perspectiva do espaço europeu, identificamos um nível de governo com influência sobre os países que constituem a União Europeia: nível supranacional. Em Portugal continental regemo-nos por dois níveis de governação: o nível central e o local. Sendo que a nível local temos dois subníveis: os municípios e as freguesias. Atualmente temos um governo central, dois governos regionais – o governo regional da Madeira e o governo regional dos Açores – 308 municípios e 3.092 freguesias. Face a esta organização, global, do território português é importante questionar esta mesma organização e perceber se tem capacidade de resposta, num período de grandes e rápidas mutações, e se adequa ao contexto em que vivemos, sob pena de inoperância por desajustamento face às exigências do presente e do futuro.

É relativamente consensual a opinião sobre a importância do poder local, parece unânime o reconhecimento deste poder na organização do Estado e no (bom) funcionamento da sociedade. A capacidade de resistência, tentando reforçar a sua resiliência, ao nível da organização e administração ao longo de vários séculos evidencia a sua importância. No entanto, apesar de haver uma concordância em relação ao contributo do poder local para o melhoramento do papel que a administração pública deve ter e promover, não significa que o modelo atual de governação da Administração Local, que guia o papel interventivo na sociedade portuguesa, seja aquele que melhor responde às necessidades atuais não podendo ser questionado.

“Contudo, tal evolução, que umas vezes ocorreu com maior pendor descentralizador do que noutras, nem sempre foi acompanhada pelos instrumentos que permitissem a capacidade geradora de meios próprios suficientes para fazer face às competências que tal nível de administração pressupõe, às quais por vezes acrescem outras contratualizadas com outros níveis da administração, designadamente com a Administração Central, comprometendo assim quer a verdadeira autonomia do Poder Local, quer a sua efetiva capacidade de ação e o cumprimento da sua missão.” (Carvalho,2011:310). “Em Portugal, a sociedade e o Estado encontram-se fortemente centralizados em termos tanto económicos e sociais, como políticos, culturais e administrativos. Esta situação tem-se reforçado sobretudo desde as primeiras décadas do século XIX. Todas as forças dirigentes, desde então e mau grado os frequentes programas políticos descentralizadores, contribuíram no mesmo sentido para o fortalecimento do poder central e para a concentração do poder na capital e na Administração. Assim agiram os chamados «liberais», mais tarde os republicanos; do mesmo modo actuou o regime corporativo do Estado Novo; e o regime democrático instaurado em 1974 não alterou o rumo estabelecido em quase nenhum aspecto. O Estado central e o sector público são hoje mais amplos e mais vastos do que há dez anos. Em múltiplos domínios, têm mais poderes e mais competências.” (Barreto, 1984:191).

À escala da União Europeia, ignorando os países que constituíam a antiga Europa de Leste, países como a Grécia e Portugal são considerados centralistas. É necessário seguirmos o exemplo de países como a Bélgica, a Holanda ou a Dinamarca que desenvolvem modelos de governação baseados na descentralização político-

administrativa. Deve ser essa a estratégia a adotar por Portugal, para se evitar como afirmava Benjamim Barber relativamente ao século XX mas que se aplica ao século XXI: “o problema central da democracia relaciona-se com as assimetrias entre os desafios do século XX e as instituições políticas arcaicas e cada vez mais disfuncionais”.

2.4. Modelos de Governação Pública

Realizada a clarificação do conceito de governação é importante explorar de forma mais incisiva alguns modelos de governação pública para que se possa compreender a evolução e o Estado da Arte da organização do Estado Português. “Os últimos anos do século XX, representaram um enorme desafio à gestão do sector público, na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e as reformas administrativas, surgiram em diferentes contextos, para resolver problemas semelhantes, com estratégias complementares.” (Rodrigues, 2007:3). Os problemas já estão identificados e há soluções que se vão desenhando e operacionalizando. “A organização das atividades da administração pública baseou-se, durante largas décadas, nos princípios do modelo de organização weberiano cuja estrutura se baseia na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as ações. As características evidenciadas pelo modelo burocrático enfatizam o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreira, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela administração pública, motivo pelo qual os países ocidentais adotaram este modelo de organização depois da Segunda Guerra Mundial, (Araújo, 2003)¹⁵”.

“(…) a coordenação das atividades é feita através da ordem administrativa, de acordo com uma série de regras através das quais o governo controla a atividade da estrutura administrativa. A natureza centralizada dos departamentos ministeriais e a sua estrutura hierárquica permitem o controlo dos recursos e objetivos e a forma como estes devem ser geridos. A principal vantagem reside na capacidade de gerir fluxos de

¹⁵ Retirado de Dias, Alice (2015) “Governação Autárquica: desafios e oportunidades”, pp.23 e 24 Universidade de Coimbra.

informação num sistema centralizado de comunicação.” (Dias, 2015:24). Apesar das críticas que se possam fazer a este modelo centralizador é certo que de uma forma mais ou menos eficiente, durante um largo período temporal as necessidades do Estado foram colmatadas.

No entanto, um conjunto de problemas relacionados com a falta de capacidade financeira dos governos que se traduz, de forma evidente, numa redução do investimento público,¹⁶ as dificuldades dos serviços relacionados com a proteção social, a ineficiência do sistema, a perceção negativa da resposta dos serviços públicos, entre outros são fatores que contribuíram para a necessidade de mudar e reformar o sistema. A dificuldade de responder aos problemas identificados obrigou à procura de soluções com modelos de governação mais liberais, como já foi explicitado anteriormente. “O controlo e o rigor das despesas públicas surge como uma preocupação generalizada por parte dos governos para recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Assim, a reforma da gestão pública foi uma consequência da crise do Estado de bem-estar mas também uma crise de instituições.” (Dias, 2015:24). Como é referido por vários autores, as limitações financeiras e económicas exigiram mudanças organizativas, redefinindo novas formas de prestar os serviços públicos, que é um dever do Estado em relação à sua população. Como já houve oportunidade de constatar, durante um longo período temporal (várias décadas), a governação autárquica, em conformidade com o modelo adotado pela administração pública, evidenciou uma organização burocrática com uma hierarquia vertical.

“Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, associados às mudanças das conceções de Estado, mais ou menos intervencionista. As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providência Social.” (Rodrigues e Araújo, 2005)¹⁷. Miguel Rodrigues, no seu artigo intitulado “A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização”, apresenta 4 modelos da Nova Gestão Pública (NGP). Antes de esmiuçar o modelo que se pretende apresentar é importante referir que: “O Estado, para fazer

¹⁶ Recentemente foi divulgado um estudo do Fundo Monetário Internacional, com dados de 2016, afirmando que Portugal é dos países com uma economia avançada que menos investimento público realiza.

¹⁷ Retirado de Dias, Alice (2015) “Governação Autárquica: desafios e oportunidades”, pp.23 e 24 Universidade de Coimbra.

face aos desafios que os cidadãos lhe colocam, procura, através de reformas, a implementação de um conjunto de políticas de gestão pública que moldem e estruturam a administração pública, num espaço temporal. Nem sempre os métodos foram os mesmos, daí que se possam identificar diferentes modelos de governação pública: o Modelo Burocrático (weberiano), o Modelo da Nova Gestão Pública ou *New Public Management* e os modelos pós *New Public Management* emergentes, novos paradigmas para a Administração Pública, concretamente o Modelo de Governança Pública e o Modelo de *New Public Service*.” (Pereira,2015:9).

A Nova Gestão Pública explanada pelo Miguel Rodrigues trata-se de um modelo desafiante para a administração pública tradicional, da forma como as conhecemos. “Enfatiza uma via mais activa em torno da eficiência da gestão pública (Jackson, 1994:121). Essencialmente é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar, de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes, de maneira a:

- Melhorar o seu desempenho;
- Aumentar a sua eficiência;
- Evitar a corrupção;
- Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos;
- Abrir a Administração Pública à sociedade;
- Torná-la mais transparente e idónea;
- Definir e identificar competências e responsabilidades;
- Evitar o desperdício;

Estas são, em resumo, as linhas estratégias da Nova Gestão Pública (Warrington, 1997)” (Rodrigues e Araújo, 2005:1-2). Todas as premissas aqui apresentadas são facilmente evidenciadas por qualquer cidadão português. No entanto, face ao objeto de estudo desta dissertação, importa destacar três premissas consideradas essenciais. A primeira é a que refere: “Melhorar o seu desempenho”, que se relaciona com outros. Este princípio, proposto pelo novo modelo de gestão pública, deve ser dos mais

ambicionados e apoiados quer pelos cidadãos, quer pelo poder políticos (neste grupo o que poderá mudar é a forma de atingir este objetivo). Um dos problemas identificados no funcionamento da administração pública é a burocracia e as hierarquias, que podem ser um obstáculo ao eficiente desempenho da prestação dos serviços públicos. Muitas melhorias têm acontecido, no entanto, há ainda muitas barreiras a ultrapassar. Uma dessas barreiras prende-se com a liberdade para poder inovar. Numa conferência sobre “Inovação na gestão da administração pública”, o primeiro-ministro – António Costa – defendeu a ideia de que é necessário haver liberdade no desempenho de funções na administração pública. “Não há nenhuma razão genética para que quem trabalha numa empresa seja mais inovador do que quem trabalha na administração. A grande diferença é que a administração está habitualmente e excessivamente constrangida por um quadro regulamentar legal e por todo um sistema de controlo interno que, em regra, é pouco eficiente e altamente castrador da liberdade, da criatividade e da capacidade de inovação”¹⁸ (António Costa). Embora, reconheça a evolução, que permitiu melhorar o funcionamento interno dos serviços e a capacidade de resposta aos cidadãos, o primeiro-ministro português afirma de forma categórica que se o país exige uma administração pública mais inovadora, é necessário “estimular a inovação”, é preciso que os funcionários possam ter a liberdade de sugerir fazer diferente. A segunda premissa relaciona-se com: “Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos”. Lendo esta afirmação e refletindo um pouco sobre a sua mensagem todos diremos que é óbvio. É função obrigatória e essencial da administração pública satisfazer e zelar pelos interesses dos cidadãos. Acontece que entre o que é óbvio e a constatação dos procedimentos da realidade existe um hiato, que é necessário trabalhar para eliminar. Face às maiores e mais rápidas mutações a que estamos sujeitos na atualidade é fundamental ter uma administração pública eficiente para que seja possível minimizar eventuais dificuldades e ameaças. Numa Era em que há uma enorme diversidade de procuras, por parte dos cidadãos, quem melhor do que as autarquias de maior proximidade, juntas de freguesia para identificar essas procuras e contribuir para respostas rápidas tornando o serviço mais resiliente? A terceira e última premissa, a destacar, está relacionada com a necessidade de: “Abrir a Administração Pública à

¹⁸ Citação transcrita de: <https://observador.pt/2018/06/27/costa-quer-funcionarios-com-liberdade-para-inovarem-na-administracao-publica/>

sociedade”. A geração onde eu me incluo terá o enorme desafio de revolucionar a forma de atuação da administração pública. É necessário ter uma administração mais ágil e atenta aos desafios que a sociedade enfrenta. Um dos temas que esta dissertação foca centra-se no licenciamento de proximidade. Este novo mecanismo de atuação mais próximo representa essa abertura que a administração terá que reforçar nos próximos anos para poder sustentar a sua credibilidade e eficiência. Este é o primeiro passo, as tecnologias de informação e comunicação incorporadas no desenvolvimento deste processo vão trazer novas formas de encarar e resolver as necessidades. Hoje é muito fácil através de uma aplicação móvel qualquer cidadão contribuir e envolver-se no desenvolvimento de uma cidade. Em relação ao espaço público pode-se destacar um exemplo, a junta de freguesia de Quarteira lançou um projeto que será, cada vez mais, o futuro na construção e gestão das cidades. Calçada 24, trata-se de um projeto com uma estratégia de proximidade associada. Qualquer cidadão pode reportar à junta de freguesia uma situação anómala no piso em calçada (ex: uma pedra que está solta, um buraco existente, entre outros) que possa colocar a segurança dos cidadãos em perigo. “O espaço público tem de ser encarado com grande seriedade nos dias de hoje, sobretudo numa cidade virada para o turismo. O estado das nossas ruas é a primeira imagem recolhida por quem chega aqui, mas constitui também a primeira condição para os nossos residentes se sentirem satisfeitos no local que escolheram para morar”¹⁹, afirma o presidente da Junta de Freguesia de Quarteira, o engenheiro Telmo Pinto. A recolha de dados que permitam aferir a satisfação de fruição de um jardim, através de uma aplicação móvel ou de outra forma, poderá fornecer aos decisores políticos informação relevantes para auxiliar a tomada de decisão. O mobiliário urbano, a percentagem de sombra, a mobilidade interna no jardim são exemplos do que se pode aferir através da utilização de tecnologias de informação e comunicação aplicadas à gestão da cidade. O cidadão comum terá um papel fundamental na gestão do espaço urbano, terá que ser a administração pública a fomentar o papel que a população terá nestas temáticas.

¹⁹ Informação retirada de <https://www.jf-quarteira.pt/noticias/calçada-24-embeleza-ruas-e-espacos-urbanos-7>

Explanadas, com mais detalhe, as três premissas muito importantes que constituem o paradigma defendido pela Nova Gestão Pública, analise-se agora os modelos propostos pela visão da Nova Gestão Pública. Miguel Rodrigues, expõe vários modelos integrados no paradigma da Nova Gestão Pública. O autor apresenta um conjunto de modelos experienciados noutras geografias que se podem agrupar a uma visão ideológica sobre qual deverá ser o papel da administração pública. “(...) a Nova Gestão Pública baseia-se, na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública” (Rodrigues e Araújo, 2005:2), percebe-se a visão ideológica associada ao pensamento dos vários modelos. A NGP expõe modelos que se coadunam mais com um Estado pouco interventivo, ou seja, mais liberal e apresenta outros modelos que se revelam mais próximos de um Estado com maior capacidade interventiva e colaborativa. O modelo 1 – de localização na eficiência - “O principal objectivo passa pelo saneamento económico e financeiro da Administração Pública, conseguindo através de alterações introduzidas de maneira a fazer com que o sector público tenha mais semelhanças com o sector privado” (Rodrigues, 2007:11). Este modelo claramente poderá permitir controlar despesa, mas não terá capacidade para responder aos estímulos externos e à necessidade das populações. Este modelo apresenta-se associado a uma sociedade mais de índole liberal. Os restantes modelos apresentados pelo autor correspondem a uma visão do papel do Estado onde este é mais interventivo, mais protecionista, mas também com capacidade de inovação. O modelo 2 – Fase de descentralização – “As organizações burocratizadas, hierarquizadas e impessoais, dão lugar a organizações mais flexíveis, mais maleáveis, mais adaptáveis e mais identificadas com os interesses dos utilizadores que pretendem servir.” (Rodrigues, 2007:11). O modelo 4 – Orientação para o serviço público – apresenta-se como um modelo de gestão que tenta absorver as práticas de gestão privada que se traduzam em vantagens, sem desrespeitar o conceito de Serviço Público. “(...) é compreensível a necessidade de ser eficiente, é valorizada a descentralização organizacional, são aceitáveis as preocupações financeiras mas a Administração pública não se deve desviar do seu objectivo fulcral, o de servir o cidadão. Nesta perspectiva o cidadão é visto e considerado a dois níveis, um como consumidor final e outro como um elemento activo da própria gestão pública.” (Rodrigues, 2007: 12-13). Estes modelos devem ser entendidos numa perspectiva evolutiva. No entanto, há

caraterísticas que o Estado não pode abdicar de defender e proporcionar aos cidadãos, prestando um verdadeiro serviço público e zelando pelo interesse da “coisa pública.” Como já houve oportunidade de compreender anteriormente, e estes novos modelos da Nova Gestão Pública vêm reforçar, podem ser apontados diversos factores que motivaram o surgimento de um novo paradigma no seio da gestão pública. “(...) importa destacar sobretudo, factores económico-financeiros, ideológico/políticos, a falência do próprio modelo, e as pressões internacionais. Em termos económico-financeiros a conjuntura mundial do final do século passado revelou-se bastante nefasta para o modelo de gestão tradicional.” (Rodrigues e Araújo, 2005:2). Nesse sentido, “(...)É inegável que, atualmente, os cidadãos já não aceitam uma administração pública autoritária, arrogante e divorciada da sociedade. Pelo contrário, exigem-na aberta, transparente, dialogante, rápida e eficiente. Por conseguinte, deve ser promotora da excelência e capaz de aumentar a satisfação dos cidadãos, assim como reforçar a sua confiança, por via de processos transparentes de *accountability* e do diálogo democrático.” (Cardoso, 2014:209)²⁰.

2.5. Os distintos níveis do poder do Estado em Portugal

2.5.1. O poder central

Portugal afirma-se como um Estado Unitário, ou seja, há apenas um poder político para todo o território. “Todavia, o poder do Estado pode estar concentrado e centralizado nos órgãos centrais, ou encontrar-se repartido pelos órgãos das coletividades territoriais, a quem são atribuídos poderes e competências relativamente autónomas. No primeiro caso, estamos perante **Estados unitários centralizados**; no segundo, perante **Estados unitários descentralizados**.” (Fernandes, 2015:100). Entende-se por Estado Unitário Centralizado: “quando a autonomia das coletividades territoriais é muito reduzida; quer dizer, a maior parte dos atos que lhes dizem respeito, ou são praticados pelos agentes dos órgãos centrais do Estado, ou não podem ser realizados sem o acordo tácito ou expreso destes. (...) A competência das coletividades locais e regionais reduz-se essencialmente a atribuições de ordem administrativa; a tutela e o controlo são exercidos pelos representantes locais, regionais ou nacionais do

²⁰ Agostinho Cardoso cita Carlos Carapeto e Fátima Fonseca (2005), “Administração Pública: modernização, qualidade e inovação”. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

poder central sobre as autoridades locais e regionais; e as finanças locais são, em maior ou menor grau, atribuídas pelo poder central através do Orçamento do Estado, e destinam-se a pouco mais do que a garantir o funcionamento dos serviços de utilidade pública implantados nas coletividades territoriais.” (Fernandes, 2015:100-101). Não podemos ignorar o facto de nos últimos anos ter havido uma tentativa (ou pelo menos um esforço para transmitir a ideia) de descentralização²¹ dos órgãos de decisão e da burocracia estatal. Portugal, embora tenha promovido diálogos relativos a uma política com tendência para a descentralização, não tem avançado nesse sentido. É um país fortemente centralizado. Recentemente, o Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita responsável máximo pela Direção-Geral das Autarquias locais, afirmou que Portugal é um país “doentamente” centralizado dando como exemplo o vendedor de bolas de Berlim que adquire as licenças necessárias através do Ministério da Defesa Nacional. Outro exemplo concreto prende-se com um parecer da ARS (Associação de Regional de Saúde), relativo a um Plano de Pormenor onde se propunha a construção de uma unidade de saúde mental. A resposta é categórica: o planeamento de implementação de unidades e espaços de saúde mental dependerá de diretrizes da tutela, no que se reporta a prioridades de tipologias e geografias. Compreende-se que haja uma política estratégica, por parte do Ministério, é legítimo e faz todo o sentido. Não se pode compreender que uma Associação com influência regional não tenha uma palavra mais forte e determinante relativamente a necessidades locais. Diz-nos o nosso Primeiro-Ministro, António Costa, “(...) aquilo que nós desejamos é que a descentralização seja feita com bom senso e em consenso, porque é uma reforma que transcende necessariamente o mandato de uma legislatura, tem consequências profundas na organização do Estado e deve requerer o consenso tão amplo quanto possível, não só na esfera partidária como no conjunto da sociedade”²². António Costa

²¹ Importa esclarecer o conceito de desconcentração, implícito no parágrafo anterior, relativamente a descentralização. O primeiro significa “uma transferência de competências e atribuições do centro para a periferia, sem diminuir os poderes da administração nacional (é uma delegação de competências aos representantes locais do poder central conferindo-lhes a possibilidade de tomarem certas decisões que eram prerrogativas dos agentes do poder central) (...); Já o segundo, “(...) implica o aumento dos poderes das autoridades eleitas para os órgãos das coletividades locais e regionais em detrimento das atribuições das autoridades nacionais, e traduz-se numa transferência efetiva de poderes e competências dos órgãos centrais do Estado para os órgãos das coletividades territoriais (regiões, distritos, municípios, freguesias).” (Fernandes, 2005:101).

²² Discurso do Primeiro-ministro na Universidade de Trás-os-Montes, num debate subordinado ao tema: “Descentralização – entre o bom senso e o consenso” Disponível em:

assume a “descentralização como a pedra angular da reforma do Estado”. No entanto, sente-se que continua a ser um assunto desconfortável. Continua a afirmar: “O processo de descentralização fracassará se o Estado transferir atribuições e competências sem conferir aos municípios os meios necessários, humanos, equipamentos, financeiros para que eles possam exercer essas competências mas fracassará também se desse processo de transferência de competências e de atribuições não resultar maior eficiência e eficácia na gestão dos nossos recursos e, pelo contrário, o Estado acabar por ficar com encargos que não tem depois condições de lhes dar continuidade”. A afirmação, numa primeira leitura, parece fazer todo o sentido. Mas se fizermos um raciocínio contrário, percebemos que a afirmação poderá ser uma falácia. Vejamos, afirma-nos que o processo de descentralização poderá fracassar se o Estado transferir obrigações às autarquias locais sem as capacitar com os meios necessários. Mas não é isso que acontece com muitas matérias, principalmente a nível do município? Num segundo momento, de empolgação ao discursar, diz-nos que o processo também poderá fracassar se a atribuição de competências não contribuir para uma maior eficácia e eficiência na gestão dos nossos recursos, sublinho os nossos recursos. A eficácia e a eficiência não terão um sucesso proporcional à proximidade da atuação? Os autarcas locais garantem que sim. No XVI Congresso Nacional da ANAFRE (Associação Nacional de Freguesias), que decorreu nos dias 26,27 e 28 de Janeiro em Viseu, o Presidente da Anafre e também Presidente de Junta de Campo de Ourique – Lisboa, salientou ser preciso: "tornar imperativa a transição das competências próprias e universais novas que se descentralizam nas freguesias"²³. A administração pública central mobiliza-se num tempo que não corresponde aos desafios da vida real, criando um sacrifício desproporcional aos interesses dos cidadãos.

2.5.2. O poder local

“A afirmação do poder local tem conhecido, nos últimos tempos, em Portugal um considerável incremento. O regime liberal havia apoucado a sua importância e limitado ao extremo a sua esfera de ação. Era-lhe inerente uma vontade de crescente

<http://observador.pt/2018/03/10/primeiro-ministro-quer-descentralizacao-com-bom-senso-e-consenso/>

²³ Discurso do Presidente da Anafre no encerramento do XVI Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/anafre-defende-reorganizacao-territorial-para-melhor-servir-as-populacoes-9080597.html>

concentração e de dominação. O Estado autoritário anterior a 1974 reforçara essa mesma tendência. É próprio de toda a relação de poder um crescimento ilimitado que somente a prática democrática consegue contrariar.” (Fernandes, 1993:35)²⁴. Posteriormente à revolução de Abril, foram desenvolvidas as condições para que as autarquias locais tivessem uma importância acrescida e a possibilidade de adquirirem um verdadeiro poder de decisão e participação democrática. Podemos afirmar que as autarquias locais acompanharam, foram parte integrante, do processo de democratização que ocorreu em Portugal. “O aparecimento de modelos de neo-liberalismo, tanto na economia como na política, favoreceu e dificultou, ao mesmo tempo, o curso de todo este processo. A aplicação de tais modelos fez atuar forças de centralização política (...)” (Fernandes, 1993:35).

“A constituição da República Portuguesa, de 1976, consagra legalmente o poder dos municípios, remetendo para legislação ordinária a definição do quadro de exercício das suas atividades.” (Fernandes, 1993:36). O artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa intitulado Estado Unitário refere o seguinte no seu ponto número 1: “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.” (Constituição da República Portuguesa, 1976)²⁵. Esta necessidade de maiores competências e capacidade de atuação está contemplada na constituição. Maior autonomia e descentralização democrática são ambições das autarquias locais que continuam pouco desenvolvidos face às necessidades do nosso século. As autarquias locais, câmaras municipais e juntas de freguesia, precisam de consolidar os poderes que lhes estão conferidos, “Entendendo que estão próximas das populações e que a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento social local dependem da ação camarária, reivindicam do Estado os meios indispensáveis, como exigência da própria vivência democrática e imperativo de desenvolvimento.” (Fernandes, 1993:36-37). A democracia tem vindo a melhorar e a consolidar-se, é um processo de aprendizagem e adaptação contínua, os cidadãos vão

²⁴ Artigo disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1308.pdf>

²⁵ PDF disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

tendo um papel cada vez mais interventivo na sociedade. No entanto, o Estado central não viu a sua intervenção reduzida continua a ser muito centralista.

2.5.3. As freguesias

As competências das freguesias têm sofrido ao longo dos anos alterações, novas áreas e formas de intervir na sociedade, novos poderes, novos intervenientes, entre outros. A perspetiva com que olhamos para este processo de trans(formação) imprime-nos inúmeras interpretações. “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais configuradas como formas de administração autónoma, entidades jurídicas próprias, detentoras de órgãos representativos legitimados pelo voto e assumindo-se como um instrumento ao serviço da satisfação dos interesses próprios das populações, no seu âmbito de intervenção.” (Relatório de ARTF, 2016:7)²⁶. O poder local, amadurecido após a conquista da democracia, está consubstanciado pela existência de freguesias (e municípios), providos de órgãos próprios e independentes, com capacidade e legitimidade para regular e gerir os territórios das suas jurisdições, com o objetivo primário de satisfazer as necessidades das populações que representam. Diz-nos o relatório de Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias, elaborado pelo Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias que: “Se a consagração do princípio da autonomia local foi um passo de gigante, não menos importante foi a definição dos princípios que garantiram a independência funcional das freguesias, face aos municípios.” (Relatório de ARTF, 2016:7). A freguesia, autarquia local, consagrada pela Constituição da República Portuguesa, mas com a sua génese no século XX, no ano de 1916 quando foi publicada a lei que alterou a nomenclatura, passando a designar-se as paróquias civis como freguesias, tem um papel muito importante no quadro da administração pública portuguesa. Essa relevância proporciona-lhe a capacidade de realizar uma democracia de proximidade. É evidente que ao longo dos tempos houve uma evolução positiva do papel da freguesia, o que pode ser alvo de reflexão relaciona-se com o período temporal da evolução e a substância da alteração. E nesse sentido,

²⁶ Artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) – Retirado do relatório de ARTF “Avaliação da reorganização do território das freguesias”

confrontamo-nos com o sentimento coletivo espelhado na seguinte afirmação: “O poder local em Portugal é dependente do poder central e atua como uma agência do Estado central sem autonomia na sua intervenção, constituindo-se como um contexto europeu *sui generis*. A falta de independência do poder local em termos de autonomia; a dependência financeira do Estado central; a uniformização dos serviços públicos definida pelo poder central; e a dependência da sua intervenção da legislação por parte da Assembleia da Republica, são algumas das características do poder local português (...).” (Simões, 2016:27)²⁷. “A organização do habitat de um qualquer ser vivo assenta numa busca de funcionalidade, visando um máximo de benefícios (facilidade de acesso a funções vitais) com um mínimo de recursos (ambientais e energéticos). O princípio da **funcionalidade**, elevado o dogma pelos modernistas, não pode deixar de estar presente em qualquer atitude de planeamento.” (Carvalho, 2009:4). Esta afirmação de Jorge Carvalho reflete muito bem a ideia de que se houver uma preocupação quando se planeia e ordena o território, muitos problemas se resolvem e outros nem chegam a torna-se uma verdadeira prioridade.

É este Estado da Arte que importa identificar com precisão, estudar e propor possíveis soluções para melhorar, face às novas condicionantes de intervenção.

2.6. Reformas da administração pública em Portugal

A Administração Pública tem, cada vez mais importante, a missão de servir os cidadãos, tentando prestar um bom serviço e responder às necessidades coletivas dignificando o Estado Português, como já foi referido anteriormente. A prestação de serviços e a ação do Estado tem evoluído e diversificado a sua intervenção, sofrendo algumas reformas executadas pelos diferentes Governos da República ao longo dos anos.

Pode-se entender como reforma administrativa um “conjunto sistemático de providências tendentes a modificar a Administração Pública de um dado país, por forma a torná-la mais eficiente de forma coerente”, embora assumamos também que não é fácil definir o conceito de reforma administrativa “pois varia em função das épocas, dos

²⁷ Revista Portuguesa de Ciência Política, PDF disponível em: <http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2018/02/RPCP6.pdf>

países e das circunstâncias - e os ângulos de visão. Concluindo que a reforma administrativa, não é só uma técnica mas também, uma política posta ao serviço do homem”. (Amaral, 1991:187-192)²⁸. Já sobre as necessidades da reforma administrativa, João Bilhim refere que: “as reformas da Administração Pública assumiram premência nas últimas três décadas como instrumentos destinados a resolver problemas como: combate à corrupção; superação de formalismo; redução do clientelismo; diminuição de desigualdades; má imagem dos serviços prestados e baixa qualidade; falta de meritocracia; controlo de custos (...)” (Bilhim, 2008:283)²⁹. Na perspetiva do autor estas foram algumas temáticas que tiveram capacidade de entrar no quotidiano das pessoas e por isso, seguidamente na agenda política. Face a isso diferentes governos procuraram intervir no sentido de melhorar a governação do Estado e assim, assegurar um melhor serviço público aos cidadãos. O objetivo primário dos governos ao introduzir mudanças na Administração Pública será sempre numa perspetiva de a tornar mais eficiente, menos dispendiosa, com capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos, entre outras consideradas pertinentes.

O nosso país, com apenas quarenta e três anos de democracia, já pediu assistência financeira três vezes, uma no ano de 1977, outra em 1983 e mais recentemente em 2011. As intervenções externas exigem um compromisso entre o Estado que pede o apoio e as instituições externas que o concedem, a designada Troika constituída pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia. Como é evidente esse compromisso exige a realização de várias medidas, umas estruturais e outras conjunturais. Para o estudo desta dissertação a última intervenção, no dia 7 de Abril de 2011, é a que mais importa explorar. Face à crise económico-financeira que atingiu diversas geografias, nomeadamente a nossa, a solução passou pelo pedido de assistência financeira. Foi desenhado um programa denominado de Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), através do memorando de entendimento assinado entre a Troika, o XVIII Governo Constitucional Português, liderado pelo Engenheiro José Sócrates, e subscrito pelo Partido Social Democrata (PSD) e Centro Democrático Social (CDS). Surgiu a necessidade, imposta

²⁸ Retirado da dissertação: “A orientação para uma administração pública gestonária e o perfil dos dirigentes na administração central do Estado em Portugal”, (Pereira,2015:15) PDF disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11499/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final.pdf>

²⁹ (Pereira,2015:15)

pelos nossos credores, de se avançar com um conjunto de políticas com o objetivo de restaurar a confiança dos mercados e permitir o retorno da economia a um crescimento sustentável. Nesse sentido, a organização do território foi alvo de reflexão. A troika argumentava a necessidade de uma melhor eficiência a nível local, ou seja, a questão financeira, aparentemente, não era a única preocupação, e a solução estava na agregação de autarquias. Debruçando a análise sobre as questões com influência direta no território constata-se que à data do memorando, havia em Portugal 308 municípios e 4259 freguesias, pelo que esse mesmo memorando propunha a redução do número destas autarquias locais. Para ser possível avançar com esta política foi necessário a publicação de vários instrumentos jurídicos. De forma resumida, podemos descrever por fases a sua ordem cronológica.

1ª Fase - Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro e Documento Verde da Reforma da Administração Local;

2ª Fase - Lei n.º 22/2012 de 30 de maio;

3ª Fase - Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro;

O caso particular do Município de Lisboa. (Lei 56/2012, de 8 de Novembro com alterações inseridas pela Lei 85/2015, de 7 de agosto).

A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (RATF) consagrado na Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio e desenvolvido posteriormente na Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro. O capítulo 1, da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, afirma no Artigo 1.º, nº 2 o seguinte: “A presente lei consagra a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias e regula e incentiva a reorganização administrativa do território dos municípios”. O Artigo 3.º define quais os princípios que devem estar intrínsecos à reorganização administrativa, a alínea a) refere a: “Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas, nos termos e para os efeitos previstos na presente lei;” a alínea d) refere a: “Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias;” Estes dois princípios defendidos pela Lei originam imediatamente dois pensamentos diferentes. Por um lado, a falta de correspondência com a realidade. Sabemos, porque o tempo assim o demonstrou, que em muitas situações o princípio exposto pela alínea a) não foi

totalmente respeitado. Por outro lado, existe alguma falta de complementaridade entre os próprios princípios consagrados e os restantes artigos explanados na Lei.

O município de Loulé sofreu as consequências do processo descrito anteriormente. O erro surgiu logo à partida quando não se estudou, refletiu antes de se avançar com a implementação da reforma. Não houve a definição de uma estratégia a desenvolver. Os fatores que ditaram a reforma no concelho de Loulé com a agregação de 3 freguesias, do interior do concelho, resumem-se a uma argumentação baseada na constatação de ser um território com populações envelhecidas, com fraca dinâmica económica e social. Quando a argumentação, efetivamente verdadeira, conflui para estas constatações não se pode acreditar que seja esta a solução para reverter a situação de um território pouco povoado, com uma pirâmide etária invertida, com fraca atividade económica, com ausência de dinamismo associativo e cultural, entre outros e melhorar o modelo de governação que se quer próximo, eficiente e menos burocrático. Para além disso, como já houve oportunidade de verificar, estas medidas são isoladas de um outro conjunto de medidas que faria todo o sentido implementar para complementar o processo e alcançar resultados mais positivos. Significa isto que a agregação das freguesias não conseguiu fomentar uma discussão baseada na partilha de recursos. O concelho de Loulé implementou uma reforma desenhada pelo governo central, esteve ausente do diálogo e cooperação tão necessário para se encontrar a melhor solução para o território e para as populações. A procura de alcançar alguns objetivos relacionados com a eficiência financeira, trouxe outros problemas que ao invés de nos fazer progredir, fez-nos retroceder. Já o processo desenvolvido em Lisboa foi completamente distinto, não se podendo estabelecer uma base comparativa dada a sua heterogeneidade, como se verá mais adiante.

Mas, embora nem sempre as mudanças consigam originar bons resultados e contribuam, efetivamente, para uma melhoria dos serviços e dos interesses coletivos há aspetos importantes a considerar, há sempre aprendizagens a retirar. Com o propósito de conseguir alcançar os objetivos enumerados e outros, foram desenvolvidos, nos últimos anos, um programa e um plano que vamos recordar. O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) de 2006 e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) de 2011.

2.6.1. Programa de Restruturação da Administração Central do Estado

Através da Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto o XVII Governo Constitucional, criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). “O Programa do Governo consagra como um dos seus objectivos tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico. Estabelece igualmente a sua determinação em reorganizar a administração central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas.” A modernização da Administração Pública “(...) deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros do País e a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços. (...)” (Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005)³⁰.

O programa enumera um conjunto de princípios fundamentais que sustentam o sucesso da política. Entre vários princípios, destaca-se a alínea b) que refere: “Desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível daqueles a quem dizem respeito” e a c) que afirma a: “Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo;”. Estes dois princípios revestem-se de grande significância. No entanto, um e outro confluem para um problema comum – gestão do orçamento. Naturalmente que quando não há autonomia financeira, ou é limitada, poderá comprometer-se a capacidade de uma instituição em definir a sua estratégia de intervenção e operacionalizar em ações. O caso da saúde, talvez seja o mais ilustrativo, até porque deve ser dos setores com maior exposição, por motivos vários, como afirma António Barreto: “(...) é o sector menos ideológico, menos submetido à polémica partidária, mais exposto à opinião,

³⁰ PDF disponível em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/RCM124.2005.pdf>

influenciado pela ciência, aberto ao mundo e com superior responsabilidade dos técnicos e cientistas.” (Artigo de opinião no Diário de Notícias, 18.03.2018)³¹.

2.6.2. Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado

Através do Decreto-Lei n.º 4/2012 de 16 de Janeiro, o XIX Governo Constitucional, assumindo um compromisso de eficiência da administração pública, desenhou este Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado, que se pode afirmar ser um conjunto de medidas impostas pela Troika. “Trata-se de algo absolutamente estruturante, por um lado, para o início de uma nova fase da reforma da Administração Pública, no sentido de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos e, por outro, para o cumprimento dos objectivos de redução da despesa pública a que o país está vinculado. Com efeito, mais do que nunca, a concretização simultânea dos objectivos de racionalização das estruturas do Estado e de melhor utilização dos seus recursos humanos é crucial no processo de modernização e de optimização do funcionamento da Administração Pública”. Acresce referir a necessidade de refletir a estrutura do Estado àquela data: “Importava decididamente repensar e reorganizar a estrutura do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento.” (Decreto Regulamentar n.º 2/2012 de 16 de Janeiro)³². Não estamos a tratar de um assunto recente, pelo contrário. Vários são os autores que apresentam fatores explicativos que contribuíram para se chegar a esta necessidade de reformar a estrutura do Estado com o objetivo de o tornar mais racional e próximo do cidadão. A título de exemplo, António Barreto, em 1984, identificava as componentes da génese do centralismo no nosso país, agrupando-os em 5 parâmetros. O primeiro prende-se, afirma o autor, com a ordem natural e geográfica, o segundo com a tradição histórica, o terceiro relaciona-se com a natureza política e social, o quarto com a ordem económica e por fim, o quinto com a natureza cultural e ideológica. Este plano pode ser analisado

³¹ Artigo de opinião no jornal Diário de Notícias disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/antonio-barreto/interior/a-desigualdade-na-saude-9195588.html>

³² PDF disponível em: <http://www.sg.pcm.gov.pt/media/5698/4-2012.pdf>

numa perspetiva de melhorar/atenuar algumas forças de bloqueio enquadradas nos parâmetros descritos pelo António Barreto.

Dizem-nos os responsáveis políticos que o PREMAC não pode nem deve limitar-se a este plano concreto. “A reforma da Administração Pública não se consubstancia numa alteração radical num único momento do tempo, mas num processo contínuo e progressivo, que permita à Administração, no seu conjunto, a adopção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, com o objectivo de cumprir a sua missão: criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível”³³.

3. Reforma da administração pública em dois países europeus

Este capítulo pretende esclarecer o que tem sido realizado por os países europeus em análise – Espanha e França. Nas últimas décadas do século passado vários países europeus tomaram medidas na área da descentralização administrativa com o objetivo de modernizar a democracia, ou seja, disponibilizar às populações formas cada vez mais adequadas de participar e envolver-se na vida dos seus territórios. No fundo, estamos a referir-nos ao melhoramento dos modelos de governação. Os vários países europeus, como é natural, têm organizações político-administrativas e jurisdições diferenciadas. Por isso mesmo, é normal que cada país tenha procurado e adotado soluções também elas diferentes. No entanto, mesmo com a diversidade associada a estes processos, há elementos que são comuns, desde logo o objetivo final – melhorar a eficiência do papel do Estado, torná-lo menos burocrático, e nalguns casos menos interventivo, mais próximo das populações, entre outros.

“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

³³ Apresentação pelo Ministério das Finanças – Secretaria de Estado da Administração Pública, Informação disponível em: <http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cronologia/2012,7,20%20premac.pdf>

lado, da necessidade da administração central de desconcentrar competências e equipamentos base para os órgãos locais.” (Santos, 2015:25). O crescimento das cidades não fez perder a necessária aproximação que deve existir entre o poder local e os cidadãos, o que se esgotou foi o modelo de governação que tem dificuldade em adaptar-se às novas necessidades com as devidas particularidades.

Mas veja-se o contexto europeu, antes de se iniciar uma reflexão sobre algumas reformas adotadas com vista a adaptar e modernizar o Estado e a própria democracia “(...) importa ter em atenção a forma do Estado em questão, nomeadamente se se constituem enquanto Estados unitários ou compostos; ter em atenção quanto à existência de configurações especiais de Estado unitário, nomeadamente o facto de poderem ser Estados total ou parcialmente regionalizados; (...)” (Oliveira, 2015:55)³⁴. Como é natural e rapidamente perceptível há uma grande heterogeneidade de modelos de administração local associados a estes processos. No entanto, há fatores e processos comuns aos vários países europeus, sendo que há uma premissa transversal a todos – o princípio da autonomia local. A partir do século passado, esse princípio foi imperativo para se avançar com reformas. Face aos problemas que requeriam respostas, os diferentes países europeus responderam com algumas soluções semelhantes, mas ainda assim contribuíram para o desenvolvimento de tendências paralelas, “(...) tendo sido o caso dos movimentos de descentralização de atribuições [verificado em Portugal]; dos processos de regionalização política e administrativa [verificado em Portugal e Espanha em meados dos anos 70 e em França nos anos 80]; dos esforços de fusão de municípios; na procura do reforço da estabilidade, autoridade e responsabilidade dos governos locais [verificado em Portugal e Espanha]; assim como de uma crescente perda de uniformidade no regime local [verificado em Espanha no ano de 2003].” (Oliveira, 2015:56).

3.1. Espanha

Como já foi referido anteriormente, a partir dos anos 70 do século passado, “(...) pone al orden del día la regionalización del Estado y las ideas del federalismo

³⁴ Oliveira cita Melo Alexandrino “Direito das Autarquias Locais - Introdução, Princípios e Regime Comum”

cooperativo, se plantean las propuestas de reestructuración territorial de los entes locales (...) y se elaboran nuevos proyectos de legislación municipal. (...) La urbanización acelerada, los costos económicos y tecnológicos, la multiplicación de las funciones sociales de la administración pública, la conveniencia de disponer de estructuras locales capaces de planificar y ordenar el territorio y las crecientes demandas urbanas y participativas son seguramente las principales que explican el cuestionamiento de la organización territorial heredada. Una situación que se caracteriza por: a) la fragmentación (minifundismo) municipal. (...) En España, hay más de 8.000 municipios (...) y Francia bate el récord con más de 36.000. b) El nivel intermedio tradicional (provincia, departamento, condado) (...). c) La revalorización del nivel regional há dado lugar a situaciones muy diversas (...) (por ejemplo las 21 de Francia). Un modelo intermedio, ni federal ni unitario, es el denominado regionalista o Estado de las autonomías (17 comunidades autónomas en España y el actual sistema Francés), cuya principal característica parece la de crear un nuevo nivel intermedio sin eliminar ni la Administración periférica del Estado central, ni ninguno de los niveles locales (...) (Borja, 1998-85:32). A través desta análise de Jordi Borja percebe-se que as estruturas territoriais descritas, revelam-se complexas e rígidas, o apostado do que se pretende face às novas exigências.

No final de 1978, Espanha apresentava a sua reforma administrativa espelhada na constituição do país. A organização administrativa espanhola assenta em 17 comunidades autónomas, 50 províncias e 8114 ayuntamentos. A necessária reforma visou conquistar os seguintes objetivos "(...) facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, económica, cultural e social", e transferiu para as comunidades autónomas importantes competências como por exemplo: (i) planeamento das suas organizações de autogoverno; (ii) ordenamento do território, habitação, urbanismo e obras públicas; (iii) gestão dos espaços verdes; (iv) a nível central ficou responsável por áreas relacionadas com a justiça, forças armadas e relações internacionais bem como, com a capacidade de desenvolver legislação a nível nacional. Em Espanha, como em qualquer outro país, e face às grandes mutações e complexidade, houve a necessidade de proceder a alguns ajustamentos. É de destacar a Lei 57/2003, de 16 de Dezembro, relacionada com um conjunto de medidas para a promoção da modernização dos

governos locais, com realce para as medidas relativas às associações de municípios, ao papel a atribuir às províncias, à participação dos cidadãos, entre outros. Os motivos que são assinalados para a importância de uma nova lei, mais uma vez se verifica, confluem para o que vários autores têm vindo a identificar. “Singularmente, hay dos ámbitos en los que la LRBRL [Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local] se vio rápidamente desbordada por las exigencias de una vida local dinámica y rica, profundamente influida por las importantes transformaciones sociales, económicas y culturales que han venido experimentando los municipios españoles durante las últimas décadas: el modelo orgánico-funcional, lastrado por una percepción corporativista de la política local, y el rígido uniformismo, contemplando a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su demografía y complejidad, como organizaciones merecedoras de un tratamiento jurídico uniforme”³⁵.

Mais uma vez, o ano de 2004 foi crítico para os governos locais do país vizinho. Apesar de terem uma maior autonomia, o facto de não estarem munidos de uma situação financeira favorável (não se pode atribuir competências sem atribuir recursos ou pensar em formas de criar os recursos) levou a que muitos dos seus projetos fossem transferidos para outros níveis de governo menos preparados a nível de conhecimento prático, mas com maior capacidade financeira para executar. “Esta situação criou mau estar e frustração nos municípios espanhóis que, reivindicaram mais competências e apoios financeiros, o que conseqüentemente 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.” (Santos, 2015:28).

3.2. França

Relativamente a França, a democracia local do país de Napoleão estabeleceu-se através dos municípios, dos departamentos e das regiões, estrutura organizativa

³⁵ Lei disponível em: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I57-2003.html

originada após a destruição da ordem vigente no país à época – a revolução francesa no ano de 1789. Existem, neste momento, 36 778 comunas, ou municípios. O país de Voltaire tem, de facto, um número de comunas bastante superior relativamente aos restantes países europeus, uma realidade que foi aprovada no ano de 1789 pela Assembleia Nacional Francesa. “No entanto, embora exista de facto um grande número de municípios em França, a perspetiva dominante sempre foi a da centralização, sendo exemplo disso a abolição da tutela, em 1982, a tardia constitucionalização do poder local, apenas em 2003, assim como a permanente oscilação entre fases de maior e menor centralização, onde se destaca, no plano da tímida descentralização, a criação da região enquanto autarquia local (embora considerada instituto público desde 1972), com a Lei N.º 82-213, de 2 de Março e a intensificação da transferência legal de atribuições a partir de 1983.” (Oliveira,2015:60)³⁶. Como refere o professor António Cândido Oliveira, o território francês “(...) teve um papel determinante na configuração dos departamentos franceses, no total 96, criados também em 1789, tendo a divisão do território em departamentos sido igualmente debatida entre o extremo da simplificação de THOURET e o temperamento histórico defendido por MIRABEAU que acabou por perdurar.” (Oliveira, 2015:60). Já relativamente às 22 regiões francesas (criadas no âmbito do diploma falado anteriormente - Lei n.º82-213, de 2 Março de 1982) são consideradas um fenómeno recente. As várias reformas que vão sendo desenvolvidas confluem sempre para a seguinte ideia “La descentralización municipal se ha puesto en marcha como un aspecto de un proyecto político destinado a reforzar a los poderes locales mediante la aproximación de la Administración a la ciudadanía, el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes, la mejora de la eficacia de la información y de los servicios personales y la instrumentación de la participación ciudadana en la gestión de aquéllos.” (Borja, 1984-85:33).

Espanha e França são apenas dois exemplos, outros países europeus podiam ser considerados. Realizada uma breve análise ao que se sucedeu nestes países importa reter, de forma global, quais os objetivos que estiveram na origem destas reformas. Nesse sentido, apresento 3 fatores que representam esses objetivos a atingir por estes dois países. O primeiro relaciona-se com a procura de soluções com vista a tornar as

³⁶ Oliveira cita Véase Marcou “ La réforme en cours des collectivités territoriales: queles logiques?”

organizações mais simples e flexíveis, contrariando o centralismo e a inoperância para responder aos desafios que se colocam. O segundo refere-se, já muito falado, ao fortalecimento das competências e da capacidade interventiva dos organismos com carácter regional. A necessidade de um trabalho de maior cooperação e colaboração exigem maior capacidade dos organismos de âmbito regional para liderar e orientar a implementação de políticas. Por fim, o último fator relacionado com a procura de soluções que facilitem a incentivem a participação dos cidadãos. A aproximação da administração local aos cidadãos é uma forma de promover maior eficiência, a desejada e necessária participação cidadã. Estes 3 fatores, relacionados, pretendem reforçar a integração, a participação, a capacidade de se desenvolver uma visão estratégica para o futuro.

4. As Causas da Reforma Administrativa de Lisboa

Este capítulo pretende analisar as causas que estiveram na origem do processo da Reforma Administrativa de Lisboa. Quais os fatores que contribuiriam para se sentir a necessidade de realizar uma reforma estrutural? Se começarmos por pensar que uma cidade que há mais de 50 anos tinha a sua divisão administrativa inalterada, que durante esses 50 anos evoluiu, naturalmente, a nível demográfico, social, económico, cultural, entre outros, chegamos à conclusão de que a cidade se confrontava com mudanças e desafios muito distintos daqueles que vivia no passado. O poder político e a sociedade perceberam a necessidade de se refletir e conseqüentemente avançar com um novo modelo de governação da cidade. Conforme refere o estudo sobre a Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação de Lisboa, “Os desfasamentos entre os pulsares existentes nos sistemas da cidade, e nos da sua governação, parecem aumentar na medida em que aumentam os processos de influência externa e glocal; e que não se desenvolvem dinâmicas mais colectivas e consistentes de acção política e cívica sobre a cidade de Lisboa.” (2010:8). Era claro e reconhecido o desfasamento, ou descompasso como os autores também referem, associado há pressão para a mudança e da dificuldade de desenvolver capacidades para impulsionar a (trans)formação do novo sistema de governação que se pretendia para a cidade de Lisboa. Mas o modelo de governação da cidade tinha que ser adaptado com

vista a atingir uma maior capacidade de resposta aos desafios do presente e do futuro. Não deixa de ser paradoxal, e até surpreendente, a situação que Lisboa vivia. Uma cidade com grande capacidade de potenciar os seus recursos em variadas áreas, confrontar-se com a dificuldade de exponenciar esses mesmos recursos e oportunidades devido à dificuldade de consolidar um novo paradigma onde, como já vimos anteriormente, as cidades têm um papel decisivo para a promoção da inovação e desenvolvimento. Como refere o estudo, que realizou o estado da arte e consequentemente elaborou a proposta para o desenvolvimento de um novo modelo de governação, Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação de Lisboa, o modelo de governação do município da capital “(...)tem, como pilar central, o órgão executivo municipal, que compreende 1 presidente e 16 vereadores eleitos – onde, nos mandatos das últimas duas décadas, entre 7 (em maioria relativa) a 11/12 vereadores (em maioria absoluta) têm gerido cerca de 40 pelouros. O órgão executivo municipal comanda uma estrutura operacional de grande porte com cerca de 300 departamentos e divisões, comportando mais 11.500 funcionários, e ainda tutelando uma dezena de empresas municipais. A Assembleia Municipal de Lisboa, composta por 107 membros (54 directamente eleitos e 53 por inerência), desempenha as competências legalmente estabelecidas, designadamente de âmbito legislativo / regulamentar e de fiscalização da actividade do executivo. Nos mandatos das últimas duas décadas, a maioria partidária da Assembleia Municipal raramente coincidiu com a maioria da Câmara Municipal. O modelo de governação de Lisboa integra ainda 53 freguesias, que dispõem igualmente de órgãos executivos (Juntas de Freguesia) e deliberativos (Assembleias de Freguesia).” (2010:16). A nível da administração pública de Lisboa o estudo identifica, com base no que se transcreve, um conjunto de pontos fracos e ameaças que interessa alterar ou atenuar na estrutura da câmara municipal, relacionados com a estrutura organizacional bastante setorializada, verticalizada, rígida – este é um dos pontos fracos comuns a grande parte dos municípios portugueses difícil de contrariar, que contribui para intensificar outros pontos fracos relacionados com a dificuldade de articulação, transversalidade entre as várias estruturas de serviços (unidades, divisões, departamentos, direcções) e de administração da cidade. Desta forma torna-se difícil conseguir prestar um serviço célere, eficiente, transparente. Em relação às juntas de freguesia, são identificados pontos fracos relacionados com a

desigualdade a vários níveis existente entre as várias juntas de freguesia o que até poderá considerar-se normal uma vez que cada junta tem as suas próprias características. O que deve ser realizado é um esforço para que todas tenham as mesmas oportunidades e possam, às suas escalas, proporcionar e garantir de forma eficiente o serviço que devem prestar. Outro ponto fraco assinalado trata-se da pouca autonomia que compromete a capacidade interventiva, a relação conflituosa entre as juntas de freguesia e a câmara municipal, entre outros. De um modo global pode-se constatar que a cidade de Lisboa apresentava diversas dificuldades relacionadas, entre outras, com:

- 1) A constatação de que, as estruturas metropolitanas, não apresentam as características ambicionadas havendo uma ausência de colaboração, flexibilidade, dinâmica. Os municípios integrantes destas estruturas não têm uma estratégia comum que lhes poderia permitir aumentar a qualidade de vida aos cidadãos e turistas, bem como colocar Lisboa no mapa internacional, valorizando a capital e o país;
- 2) A ponderação, excessiva ou demasiadamente refletida, que existe para se avançar com uma verdadeira descentralização de competências para as autarquias (câmaras municipais) e autarquias de maior proximidade (juntas de freguesia) a que, naturalmente, acresce as insuficiências dos recursos financeiros que colocam as autarquias numa situação de inoperância face a algumas áreas de intervenção, por não terem competências diretas ou por lhes faltar verbas para concretizar.

Estas dificuldades assinaladas, juntamente com outras que poderiam ser adicionadas, evidenciam a incapacidade da cidade de Lisboa para impulsionar a sua afirmação e adequação aos novos desafios. Assim, tornava-se necessário reverter a desconexão e distância das organizações institucionais e administrativas (como a que foi referida anteriormente da câmara municipal, assembleia municipal e juntas de freguesia de Lisboa), com as exigências do quotidiano, bem como as necessidades e direitos dos cidadãos. Integrar e envolver a cidade numa estratégia motivadora que possa cativar os atores a trabalhar em projetos coletivos, entre outros.

Estava reconhecido e aceite que a estrutura de governação da cidade se encontrava ineficiente e que teria que se avançar com uma reforma estrutural. Para além disso estavam já reunidas algumas conclusões que podiam orientar um caminho.

O estudo, *Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação de Lisboa*, refere que os “(...)processos estratégicos muito recentes e, enfim, de amplo espectro analítico e propositivo – muito nomeadamente, a proposta de Carta Estratégica de Lisboa (2009), bem como a paulatina estruturação de novas estratégias de governação ligadas aos instrumentos de gestão territorial entretanto em construção, (...) este próprio projecto de estruturação das bases para a reforma dos modelos de governação da cidade – têm finalmente permitido a construção de uma série consistente de conteúdos e de bases mais sólidas, no sentido da reforma das estruturas de administração e de governação da capital portuguesa.” (2010:23).

Dado o seu marcante contributo torna-se pertinente abordar algumas questões, sobretudo para consolidar o que foi anteriormente descrito. A proposta de Carta Estratégica Lisboa para o horizonte temporal 2010/24 responde a um conjunto de perguntas. A resposta à pergunta número 6³⁷ – Como criar um modelo de governação eficiente, participado e financeiramente sustentado – identifica o que considera ser a incapacidade das estruturas de governação e de administração da cidade de Lisboa. Afirmando que o panorama representa: “uma desorientação e uma incapacidade de actuação estrutural, sedimentada ao longo de demasiados anos. Uma desorientação que surge reflectida de muitas formas (...)” (Seixas, 2009:14). Destaco duas delas: “ e) a considerável desconexão e distância – e concomitante dificuldade de aproximação – das estruturas institucionais e administrativas, com os ritmos e com as necessidades mais quotidianas da cidade, bem como os anseios, necessidades e legítimos direitos de expressão e de participação dos cidadãos; (...) g) a desmotivação organizacional instalada em diversos órgãos municipais, acentuada pela dificuldade de maturação de uma cultura e dinâmica de acção e de planeamento mais próxima e mais activa, sustentada na qualidade de serviço público, na eficiência e no mérito (...)” (Seixas, 2009:14). Estas premissas contribuem para reforçar a conveniência de refletir o modelo de governação pelo qual a cidade se orientava. Como o autor espelha na sua reflexão, a necessidade de refletir o modelo baseava-se não só a nível organizacional e de competências da Câmara Municipal de Lisboa e das Juntas de Freguesias, mas também

³⁷ Relatório da pergunta 6 – Como criar um modelo de governação eficiente, participado e financeiramente sustentado – carta estratégica de Lisboa 2010/24, disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/Camara_Municipal/Carta_Estrategica/Relatorio_6_Governacao.pdf

a nível de uma nova organização político-institucional. O autor afirma que os desafios que a cidade de Lisboa enfrenta não são únicos, várias são as cidades Europeias que se deparam com as mesmas dificuldades. A figura 4 relativa às compressões e desfasamento na ação governativa sobre a cidade Europeia contemporânea espelha também a realidade de Lisboa.

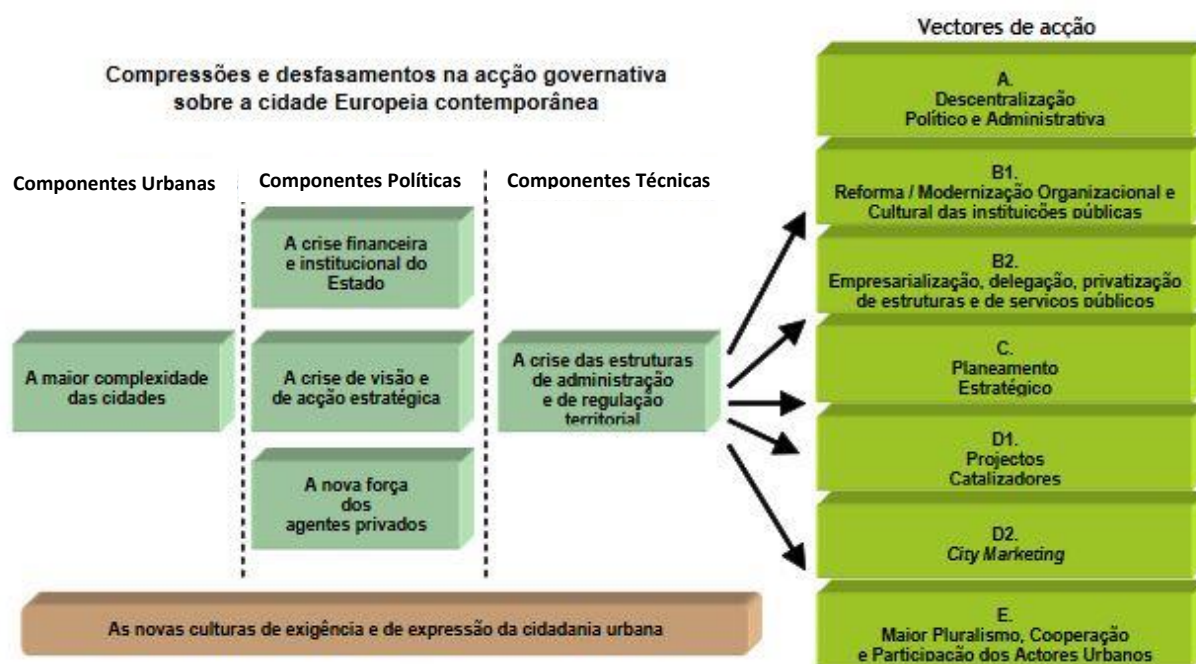


Fig. 4| Compressões, desfasamentos, e principais vectores de reordenamento da ação pública em torno das cidades Europeias, nos últimos vinte anos

Fonte: Seixas, 2009:15

Observando a figura e fazendo uma interpretação percebemos que se divide em 3 vertentes e um vetor de ação. A primeira vertente designa-se Componente Urbana e remete-nos para uma afirmação que indica: a maior complexidade das cidades. Efetivamente esta é uma realidade presente, em rápida e constante mutação a colocar muitos e vários tipos de desafios, como já tivemos oportunidade de verificar. A segunda vertente intitula-se Componente Política que explana três realidades complementares, de acordo com a carta estratégica de Lisboa.

a) A crise financeira e institucional do Estado; como já foi referido anteriormente no capítulo referente ao papel do Estado na consolidação das necessidades da comunidade, em meados da década de 80, com tendência para se intensificar, começam

a desenvolver-se políticas com uma ideologia de génese neoliberal, que contribuíram para limitar o poder dos Estados e consequentemente das cidades.

b) A crise de visão e de ação estratégica; Face às mudanças ocorridas contribuindo para limitar o papel do Estado, programar e ter uma visão de futuro torna-se um exercício com um grau de complexidade cada vez maior. Essa ausência de visão condiciona a ação estratégica do poder político.

c) A nova força dos agentes privados. Face às mudanças ocorridas na década de 80 e com a crescente incapacidade interventiva dos Estados, devido a vários motivos, nomeadamente as consequências da última crise económica e financeira, os agentes privados emergem com maior força. O papel do Estado fica mais fragilizado, o seu papel de regulador da economia adquire outra orientação.

A última vertente é a Componente técnica que se refere à crise das estruturas de administração e de regulação territorial. Face ao exposto, ou seja, a maior complexidade da realidade das cidades, associado às mudanças rápidas e complexas. A crise financeira e institucional do Estado, a fraca visão estratégica e a nova intervenção dos agentes privados colocam uma enorme dificuldade às estruturas obsoletas de administração com interferência na regulação territorial. Os vetores de ação, presentes na figura, apresentam-se como possíveis soluções para atenuar ou contrariar as realidades descritas nas componentes anteriores. Dos 7 vetores propostos pelo autor, destaco o A. Descentralização Política e Administrativa. Este vetor de ação é determinante para melhorar a resposta do Estado às necessidades das populações. Uma maior proximidade permite uma resposta mais rápida e eficiente. O autor reconhece que existe pensamento crítico na cidade de Lisboa. No entanto, o suporte necessário à mudança de paradigma “nos espaços, fluxos e culturas de governação da cidade” ainda não se tinham alcançado devido a duas fundamentais razões: A. “Na reduzida disponibilidade, por parte dos principais actores político- institucionais da cidade, para a dedicação e para o suporte aos necessários projectos de mudança – ocupados que estão no emaranhado das complexidades processuais e na gestão das suas redes de reciprocidade e de interdependência;” B. “Numa considerável distância, por parte da sociedade urbana de Lisboa, a estas problemáticas, não se percepcionando ainda a

cidade, e o seu sistema de governação, como claro objecto de desenvolvimento, e de prioridade política e profissional.” (2009:16).

É perceptível por todos que nos encontramos num momento de mudança. “Para as dimensões das nossas cidades, encontrar-nos-emos, efetivamente, no início de um novo grande paradigma. Depois de um primeiro e longuíssimo período de consolidação das cidades clássicas – desde a invenção da agricultura, que forjou as primeiras urbes, até ao século XVIII e ao fim dos “antigos regimes”; e depois de um segundo período, referente à transformadora era industrial, que formou as estruturas de pensamento socio-político e económico que ainda hoje nos balizam (...)” (2009:17). “Hoje, as novas “máquinas a vapor” são de condição eminente e profundamente urbana e relacional. Alguns dos nossos melhores pensadores chamam a este novo período de turbulência, justamente, de *Revolução Urbana* – não só pelo facto esta mudança de paradigma conter em si a terceira grande revolução nas cidades (...) a cidade, assume, finalmente, um papel absolutamente central no desenvolvimento e na sustentabilidade dos homens e do planeta”. Mais uma vez o professor apresenta-nos de forma clara e objetiva quatro bases justificativas, do seu ponto de vista, da necessidade de mudança nas estruturas organizacionais da capital portuguesa. Quero destacar duas, a primeira relaciona-se com: “A profunda crise do sistema de governação da cidade de Lisboa (em sério desfasamento com as oportunidades da cidade). (...) a manifesta crise da estrutura de governo e de administração da cidade de Lisboa – crise reconhecida por uma amplíssima maioria da sua sociedade – e o similar reconhecimento de que tal crise tem provocado crescentes debilidades nas suas forças socio-demográficas, culturais e económicas, é, em si mesmo, a primeira (e plenamente suficiente) base, para a forte necessidade de mudança.” (2009:18). Daqui depreende-se uma situação muito negativa, impeditiva da evolução da cidade, o sistema de governação de Lisboa não se coaduna com o potencial de desenvolvimento que a cidade podia alcançar. A segunda, que na exposição do autor corresponde à quarta, associa-se: “(A paulatina construção de) Novas estruturas e novas dinâmicas na governação das cidades. Claramente, as políticas e as estruturas de governo e de administração urbana mais tradicionais – das quais, Lisboa mostra ser claro exemplo – revelam-se cada vez mais impotentes para resolver minimamente as necessidades e os anseios actuais das cidades e suas populações. (...) o presente

panorama de governo de muitas cidades, pode tornar-se hoje numa perigosa conjugação de uma crescente heterogeneidade de situações e de preferências, de interferências ou externalidades cada vez mais frequentes, de padrões de conhecimento cada vez mais confusos, e de uma autoridade cada vez mais débil.” (2009:20). Esta segunda base explanada pelo autor complementa-se com a primeira. Um sistema de governação tradicional que se encontrava obsoleto e com pouca capacidade de responder às exigências de uma cidade com realidades muito diversas.

Na análise SWOT resultante de um conjunto de comunicações do seminário sobre a temática da governação da cidade de Lisboa³⁸, uma das ameaças cartografada relativamente à administração de Lisboa diz-nos que: “A hierarquização rígida das relações de escala pode conduzir a ineficiência do sistema pelo que se exige o funcionamento em rede”. Na atualidade, várias são as organizações a concordar com a questão do trabalho em rede. À escala do nosso país e também à escala europeia a exigência e promoção do trabalho em rede são uma realidade com cada vez mais adesão à realidade. Face ao que foi analisado anteriormente é fácil compreender e concordar com esta visão mais alargada e complementar.

4.1. O *modus operandi* da reforma administrativa no concelho de Lisboa

Inicia-se agora uma análise sobre a reforma administrativa de Lisboa, com algum detalhe ao nível do que foi efetivamente pensado e como foi executado. Embora, não seja objetivo desta dissertação detalhar, com todo o pormenor, o que foi pensado e como foi executada a reforma administrativa de Lisboa. Será realizado um enquadramento dos princípios e dimensões mais relevantes, que estiveram no pensamento de quem refletiu sobre a cidade e os modelos de governação a reformular, e incide-se sobre as áreas de competências das Juntas de Freguesia.

Face à leitura e compreensão do estado da arte relativamente ao papel, cada vez mais importante, da cidade e do seu modelo de governação, é o momento para se analisar que caminhos foram apontados para concretizar a necessária reforma administrativa da capital. A proposta da Carta Estratégica, de 2009, transmite a ideia de

³⁸ Que o autor anexa no relatório em resposta à pergunta número 6.

que a mudança de paradigma na governação da cidade deverá ter a sua essência associada à cidadania. A ideia defendida é a de que quanto melhor e mais forte for a cidadania na cidade melhor serão as estruturas de governação de uma cidade. Uma comunidade ativa, participativa, reivindicativa, exigente contribuirá com maior intensidade para que as respostas ao nível das estruturas governativas sejam mais cuidadas e eficientes, consegue-se um resultado benéfico para ambos, ou seja, para as estruturas de governação (mais preparadas, atentas e eficientes) e para os cidadãos (dinâmicos, satisfeitos, a produzir capital social e cultural). É, assim, proposto como fator diferenciador para a génese da reforma o desenvolvimento “(...)das dinâmicas individuais e colectivas de cidadania: Construir Comunidade – A Política da Cidade como Novo Espaço Público.” (Pinho:2009:30)³⁹. Diz-nos a proposta da Carta Estratégica que a expansão do sistema democrático e de governação da cidade de Lisboa, fortalecido através de uma cidadania ativa e atenta, deve passar por: 1) criar as condições necessárias para que seja a própria cidade o elemento central a fomentar práticas ativas de cidadania. 2) “(...) um manifesto reforço das capacidades de gestão e de administração pública da cidade, face às novas necessidades, escalas e desafios das urbes do século XXI, e face à manifesta crise (tanto de visão como de operacionalidade) em que as actuais estruturas administrativas de Lisboa se encontram. Haverá, assim, que ser bem mais estratégica, abrangente e integrador; haverá que melhor perceber os espaços e os tempos verdadeiramente essenciais para o desenvolvimento e a coesão da cidade, dotando de responsabilidades e recursos as escalas e os órgãos mais adequados de acção pública em cada dimensão; haverá que ser bem mais exigente, bem mais eficiente, bem mais auto-crítico e avaliativo; haverá que motivar recursos e clarificar competências; (...)” (Mateus e Seixas, 2010:32). Um terceiro aspeto defendido pelos autores refere-se à capacidade de afirmação à escala metropolitana e nacional que a capital terá que procurar defender, de forma a afirmar-se. Defendem (reforçam) os autores do estudo citado anteriormente que as dimensões basilares para o processo da reforma na governação da capital, fase ao diagnóstico já realizado e tendo presente as orientações estratégicas propostas, devem assentar com clareza em 3 dimensões cruciais. A primeira trata-se da (trans)formação das estruturas institucionais e

³⁹ Retirado de Carta Estratégica de Lisboa – Sumário executivo, disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/Camara_Municipal/Carta_Estrategica/Sumarios_Executivos.pdf

organizacionais. O modelo deverá caminhar para responder às novas exigências e dessa forma, pretende-se estruturas e organizações mais abertas, comunicativas, flexíveis, a convergir para implementar estratégias comuns. A redução de unidades orgânicas é uma das formas de contribuir para cumprir as necessidades formuladas. “Este processo de transformação da organização funcional do município visará especialmente criar condições para melhorar a qualidade do processo de decisão municipal e a sua eficácia, superando a actual verticalização do funcionamento dos serviços municipais, clarificando as relações de comando ou tutela hierárquica e funcional e consagrando as necessárias distinções entre serviços de natureza transversal (...)” (2010:33). A segunda incide sobre a necessidade de (trans)formação da organização territorial de governação que, à semelhança das estruturas institucionais e organizacionais necessita de ser menos distante e fechada, pelo contrário mais próxima e aberta, não menos verticalizada mas mais horizontalizada, contribuído para a efetiva aplicação do conceito de subsidiariedade à escala metropolitana e dos serviços municipais. Este processo de (trans)formação visa melhorar a eficiência no quotidiano funcionamento dos serviços autárquicos, aproximar a “(...)administração da cidade actual e dos administrados, aumentando a racionalidade dos territórios de referência, e gerindo por leituras, acções e programas muito mais integrados e coerentes. Seja, nesses sentidos, através do alargamento espacialmente coerente dos serviços que actuam numa escala sub-municipal; seja através da convergência tendencial entre as unidades desconcentradas de administração municipal – as Unidades de Gestão – e a reestruturação territorial das Freguesias, assegurada, por sua vez, pela alteração dos seus limites (...)” (2010:33-34). Por fim, a terceira dimensão refere-se à (trans)formação da cultura organizacional. Uma cultura que está reativa, com uma dificuldade de flexibilização e dinâmica, pouco inovadora. O impulso para a mudança deverá passar pela crescente valorização do maior capital de qualquer organização – as pessoas. Este processo de (trans)formação visará fortalecer “(...)O princípio da proximidade – aos territórios, aos cidadãos, às questões urbanas – conduzirá a uma maior frontalidade na acção pública. Não obstante, haverá ainda que criar condições para a consolidação e vinculação de estratégias, objectivos e recursos que impliquem bem mais do que uma mera reactividade da administração municipal; (...) abrindo finalmente formas de cooperação com diferentes actores e stakeholders da cidade, na perspectiva de desenvolvimento de uma cultura de parceria

e de governança.” (2010:34). Estas 3 dimensões são, de facto, importantes para “sintonizar” a estrutura e dessa forma, diferenciar a estratégia interventiva respondendo aos desafios propostos. Uma mudança baseada em princípios que defendam os objetivos destas 3 dimensões explanadas anteriormente aliadas a um movimento cidadão interventivo e atento, como também se pretende, tornarão Lisboa uma cidade diferenciadora com capacidade de afirmação a várias escalas.

Realizado o enquadramento de alguns princípios subjacentes à reforma, torna-se relevante focar o papel pensado para as juntas de freguesia e de que forma se concretiza esse pensamento. O estudo sobre a Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação da Cidade de Lisboa, refere um problema relacionado com a divergência entre aquilo que são os sistemas urbanos da cidade e a sua estrutura territorial de governação. Como articular a dimensão territorial e política a diferentes escalas, de forma a poder enfrentar os desafios que a cidade nos impõe? A reforma do modelo de governação da cidade não pode ignorar a realidade externa, ou seja, a escala metropolitana e de “Lisboa cidade região” e a realidade interna à cidade, a escala de maior proximidade. Como compatibilizar estas duas escalas? “Os espaços político-institucionais de Lisboa devem, por conseguinte, ser reformulados e reforçados no sentido dessa conjugação, através das propostas inerentes à dimensão funcional (anteriormente expressas) e que incluem uma clarificação das instituições e dos órgãos municipais em exercício, bem como um modelo de articulação matricial que envolva as diferentes categorias de competências.” (2010:41). Nesse sentido, indicam os autores que a reformulação dos espaços político-institucionais da capital devem, entre outras perspetivas, incluir: “A governação das escalas de proximidade de Lisboa” atendendo “(...) a uma decisiva reformulação dos seus espaços institucionais e administrativos. (...)” (2010:44). Já houve oportunidade de explicar a ineficiência existente para se conseguir responder às necessidades. Desse modo é identificada a conveniência de se avançar “(...) por um lado, [com] processos de desconcentração de competências operacionais e de front-office para Unidades de Gestão (organismos municipais territorializados, agrupando territórios completos de freguesias); e por outro lado, [com] a delegação e a descentralização de competências, também operacionais de gestão local e de front-office, para as Juntas de Freguesia.” (2010:45). As unidades de gestão referidas

anteriormente foram pensadas para ocupar uma escala de carácter intra-municipal de administração. As unidades tinham como objetivo “(...) garantir um equilíbrio nos movimentos de centralização da decisão estratégica, para dar coerência e força à governação, e de desconcentração e descentralização da acção operacional, para favorecer o carácter participativo e democrático da governação e para promover a diversidade, especialização e complementaridade dos grandes territórios internos à própria cidade central.” (2010:45). Os territórios das Unidade de Gestão foram pensados de forma a estarem sobrepostos/coincidentes com as áreas territoriais das juntas de freguesia. Os autores propuseram três opções sobre o desenho, a forma de avançar com estas escalas intra-municipais, ao mesmo tempo que, desenvolveram uma análise sobre a alteração do número, bem como dos limites das freguesias. Concluíram que 9 Unidades de Gestão seria o número adequado para assumir a concretização dos objetivos propostos. Relativamente às juntas de freguesia, em concreto, o estudo prevê a possibilidade de a reforma avançar com delegação e desconcentração de competências operacionais, com vista a aproximar estas autarquias dos cidadãos. Para além das competências, elemento visível, o reforço das responsabilidades visa também fomentar trabalho colaborativo com a sociedade civil para que se possa desenvolver uma ação comum e conjunta. Como já foi mencionado anteriormente, a configuração territorial das freguesias gera um desequilíbrio que não conflui para aproximar e melhorar a relação entre o espaço público e o espaço político, que procura cada vez mais adapta-se às exigências da sociedade. Face estas premissas, o estudo propõe a alteração do número e dos limites das freguesias. Numa primeira fase o número de freguesias seria de 27, valor que mais tarde se reduziu para 24. Os autores propuseram 3 configurações, ao nível do desenho, para as freguesias da cidade de Lisboa. Recorrendo, posteriormente à auscultação dos vários atores envolvidos, como cidadãos residentes, autarcas e as juntas de freguesia, houve uma aceitação de um modelo mais reformista, diferente do anterior, que achavam contribuir para o fortalecimento das relações entre a política e a cidade.

As juntas de freguesia assumiram 4 novas áreas de competências, a saber: Gestão e Manutenção dos Espaços Públicos, Gestão e Manutenção de Equipamentos, Licenciamento de Proximidade e Habitação e Intervenção Comunitária. Relativamente à

gestão e manutenção de equipamentos, referira-se as estruturas públicas que respondem a necessidades coletivas que o Estado e as autarquias têm o dever de promover. Esta área interventiva atua sobre equipamentos de carácter educativo, como jardins de infância e escolas do 1º ciclo, de lazer, como parques infantis, culturais, como bibliotecas e museus, entre outros. As competências relacionam-se com a gestão, criação, construção e reparação dos equipamentos cuja área de localização se insere no espaço público. No que concerne à habitação e intervenção comunitária, sabe-se que não é uma área fácil para se intervir. As carências são múltiplas e as respostas exigem intervenções e estratégias musculadas. Daí que esta área de intervenção seja um pouco diferente das restantes. Primeiramente importa fazer referência ao que se entende por habitação municipal. À semelhança de muitos outros municípios portugueses, este tipo de resposta social, ao abrigo de diversos programas e processos relacionados com expropriações, permutas e operações urbanísticas, tem como finalidade apoiar agregados familiares que, devido à sua situação financeira, não conseguem aceder a habitação aos preços do mercado. A câmara municipal e a empresa Gebalis trabalham em complementaridade e as juntas de freguesia intervêm numa área, também muito relevante e complementar, que é a intervenção comunitária que tem como finalidade realizar projetos e atividades em territórios identificados, cujas populações apresentem algum tipo de carência, nomeadamente social, cultural, educacional, entre outras. O Programa “Praia Campo Sénior” que pretendem promover o envelhecimento ativo é apenas um exemplo de trabalho desenvolvido com uma população que carece de atenção, ocupação e animação. De seguida será realizada uma análise um pouco mais pormenorizada sobre as outras duas áreas de competências – Licenciamento de Proximidade e Gestão e Manutenção do Espaço Público. Apresenta-se o quadro 1 onde é apresentado de forma simples e direta as novas competências que a Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro prevê para as juntas de freguesia, expostas acima.

Novas áreas de competências	Competências
Gestão e Manutenção dos Espaços Públicos	- Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;

	<ul style="list-style-type: none"> -Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas; -Manter e conservar pavimentos pedonais; -Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; -Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos; -Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical.
<p>Gestão e Manutenção de Equipamentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Gerir, conservar e reparar equipamentos sociais na área da freguesia, como: equipamentos culturais; -Criar, construir, gerir e manter parques infantis públicos; -Criar, construir, gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; -Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários, de acordo com o parecer prévio das entidades competentes nos termos legais; -Assegurar a gestão e manutenção corrente de feiras e mercados.

<p>Licenciamento de Proximidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuir licenças de utilização/ocupação da via pública, licenças de afixação de publicidade de natureza comercial, (...) licenças de atividade de exploração de máquinas de diversão, licenças para recintos improvisados e licenças de atividades ruidosas de caráter temporário (...); -Registo e licenciamento de canídeos e gatídeos; <p>Licenciamento das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Venda ambulante de lotarias; - Arrumador de automóveis; -Realização de acampamentos ocasionais; - Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão; - Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre; -Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda; -Realização de leilões.
-------------------------------------	---

<p>Habituação e Intervenção Comunitária</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover e executar projetos de intervenção comunitária, como por exemplo nas áreas da ação social (...) - Participar, em cooperação com instituições de solidariedade social, em programas e projetos de ação social no âmbito da freguesia; - Apoiar atividades culturais e desportivas de interesse para a freguesia que não sejam objeto de apoio por parte da Câmara Municipal de Lisboa; - Contribuir para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e, ainda, da realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade; - Definir critérios especiais nos processos de realojamento.
---	---

Quadro 1 | Novas áreas de competências das juntas de freguesia de Lisboa

Fonte: Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro

Inicia-se a análise a duas das quatro áreas de competências explanadas anteriormente, recorrendo aos relatórios de monitorização de forma a compreender o que correu bem e que necessita de ser alterado e melhorado. O motivo que justifica a escolha de apenas duas áreas de competências está relacionado com a necessidade de tentar, de alguma forma, uniformizar a análise entre as juntas de freguesia escolhidas da cidade de Lisboa e de Loulé. Houve necessidade de selecionar duas áreas que pudessem, de alguma forma, ser comparáveis ou ter realidades mais próximas. Dessa

forma, o licenciamento de proximidade e a gestão e manutenção dos espaços públicos são as áreas analisadas com maior detalhe.

Entende-se por licenciamento os diversos instrumentos que o Estado desenvolve e tem ao seu dispor para poder efetivar a sua capacidade reguladora e de controlo da atividade económica. “Trata-se de um procedimento administrativo que fixa e verifica o cumprimento dos requisitos legais considerados exigíveis para que uma atividade económica possa ser iniciada/ desenvolvida”⁴⁰. Há vários regimes jurídicos que se podem aplicar ao licenciamento de atividades económicas, entre eles: o licenciamento urbanístico, industrial, comercial, entre outros.

Na cidade de Lisboa após a reforma administrativa, e consequentes melhoramentos identificados pelos relatórios de monitorização, a competência na área do licenciamento de proximidade passou a ser repartida entre os diferentes órgãos de soberania locais, a câmara municipal e as juntas de freguesia. Anteriormente, tal como se verifica no restante território português, essa competência pertencia na sua totalidade aos municípios e ao Estado central nalguns casos concretos.

Neste capítulo, pretende-se perceber de que forma se desenvolveu e continua a ocorrer este processo na área do licenciamento de proximidade, com o objetivo de perceber de que forma o modelo poderá ajustar-se noutros territórios, nomeadamente em algumas freguesias do concelho de Loulé.

Refere-nos o Guia da Reforma Administrativa de Lisboa em relação ao licenciamento de proximidade a seguinte definição: “É a autorização para o exercício de atividades económicas ou para a ocupação temporária do espaço público ou privado para a realização de evento cultural, recreativo ou desportivo ou angariação de apoio social”⁴¹. Esclarecido o conceito, veja-se o que os relatórios de acompanhamento e monitorização do processo de reforma administrativa de Lisboa transmitem. Após análise, constata-se as seguintes conclusões:

⁴⁰ Informação disponível em: <http://www.adral.pt/pt/alentejo-biz/ferramentas/Paginas/Licenciamento-das-Atividades-Economicas.aspx>

⁴¹ PDF disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/SERVICOS/Guias_RAL/Guias_pdf/Guia_licenciamento_proximidade.pdf

O primeiro relatório de acompanhamento e monitorização sobre o processo da Reforma Administrativa de Lisboa, Maio de 2014, referia que os presidentes e as equipas, ou seja, os executivos das Juntas de freguesia visitadas “(...) foram entrevistados quanto à sua expectativa relativa ao exercício destas competências, tendo manifestado uma consciência de que se afigura como urgente o adequado reforço dos quadros de pessoal e da correspondente capacitação técnica, formativa e tecnológica para a adequada prossecução das competências de licenciamento.” (RAMPRAL,2014:45).

Em Setembro do mesmo ano, a expectativa dos responsáveis políticos mantinha-se elevada. Havia uma noção muito clara sobre a necessidade do “(...) reforço dos quadros de pessoal e da correspondente capacitação técnica, formativa e tecnológica para a adequada prossecução das competências de licenciamento. (RAMPRAL,2014:71-72).

Em Outubro de 2015, o quinto relatório de acompanhamento e monitorização do processo de Reforma Administrativa de Lisboa referia que, tendo a maioria das juntas de freguesia assumido as responsabilidades neste domínio“(...) de forma relativamente autónoma e bem sustentada, ainda que com uma garantia de permanente apoio por parte da CML e nomeadamente por parte das respectivas UITs (Unidades de Intervenção territorial)⁴², (...) esta área continua a identificar-se como uma área crítica.” (RAMPRAL,2015:168). Não obstante sinais positivos identificados pelo relatório como por exemplo, a maior proximidade que surge como um fator essencial, uma vez que há um maior conhecimento do território e da população que permite ampliar a eficiência na prestação de esclarecimentos ou aconselhamentos, bem como uma melhor ação fiscalizadora. Não obstante, os sinais positivos que as freguesias sentiram, há aspetos que continuam a precisar de ser melhorados. Entre outros, o quinto relatório de monitorização, identifica: o desfasamento das realidades e das necessidades das juntas que no âmbito das ações de formação promovidas pela câmara não têm o proveito que

⁴² O desenvolvimento das Unidades de Intervenção Territorial consubstancia dois princípios presentes na alteração à orgânica dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa. Um é a rutura com o modelo tradicional da segmentação vertical dos serviços, tentando estimular a integração horizontal. O outro, relaciona-se com a desconcentração de serviços e a criação de condições para se avançar com um modelo eficiente de descentralização.

seria desejável e dificuldades na utilização das aplicações informáticas e carências de recursos humanos, técnicos e fiscais.

O oitavo relatório de acompanhamento e monitorização refere-nos o seguinte: “A transferência completa das competências previstas para as juntas de freguesia na área dos licenciamentos foi implementada a partir do primeiro trimestre do ano de 2015. Até final de 2014, os processos de licenciamento objecto de descentralização haviam sido assegurados, em termos da sua gestão processual e tecnológica, pela CML; embora já sujeitos a pareceres vinculativos por parte das JF.” (RAMPRAL,2017:154). Explicita o relatório que no final de Março de 2017, relativamente à área que estamos a analisar – licenciamentos de proximidade – identificavam-se dois panoramas heterógenos. Vejamos:

“Por um lado, a comprovação na generalidade de um crescendo de autonomia por parte das JF, com por exemplo apenas oito JF a apresentar uma percentagem de decisão abaixo dos 50% no que concerne aos processos de licenciamento carentes de decisão. As mais recentes análises dos dados de monitorização das várias áreas integrantes aos licenciamentos e à gestão e manutenção do espaço público, mostra que a maioria das JF se encontra já a funcionar em plena velocidade de cruzeiro, consolidando-se as características já identificadas em anteriores relatórios de monitorização.

Porém, por outro lado, os dados existentes mantêm claros indícios de desequilíbrios no processamento dos licenciamentos, quer face às diferentes JF quer às distintas tipologias de processos. Apresentam-se taxas de entrada, de processamento e ainda de decisão consideravelmente diferenciadas. Algumas JF continuam a ter poucos processos ou ocorrências relativamente ao que é expectável para o território que gerem, enquanto outras concentram um grande número de processos de licenciamento de proximidade ou ocorrências. Esta é uma situação que levanta sérias questões em dois níveis: i) sobre a capacidade e autonomia de análise e de decisão dos processos por parte das JF; ii) sobre a efectiva utilização e registo destes na aplicação Geslis.” (RAMPRAL,2017:159).

Na perspetiva de perceber o que não está a correr da melhor forma para se poder ajustar linhas de ação orientadas às necessidades, torna-se importante identificar e

reforçar os aspetos que carecem de melhorias na área em apreciação. O oitavo relatório de monitorização identifica: a necessidade de um maior acompanhamento entre a câmara municipal e as juntas de freguesia, nomeadamente no que se refere às ações de formação. Há a necessidade de realizar mais ações e que as mesmas sejam mais práticas. Outro ponto identificado está relacionado com os sistemas de informação. Algumas juntas de freguesia têm avançado com soluções informáticas próprias. Essa situação poderá colocar em causa uma fraca, ou mesmo inexistente, caso a situação se generalize a outras juntas de freguesia, capacidade geral de manutenção, de gestão e monitorização integrada da informação.

4.2. Gestão e Manutenção dos Espaços Públicos

Para compreender o que se entende por gestão e manutenção dos espaços públicos é necessário enquadrar o entendimento da câmara e da junta quanto ao que é considerado espaço público. Trata-se de toda a área urbana, esteja edificada ou não, cujo acesso seja público, dividindo-se em equipamento e mobiliário urbano. Esta área de competência, repartida com a câmara, visa garantir um espaço público de qualidade, permitindo às juntas atuar numa área tão importante quer para cidadãos moradores, utilizadores e visitantes da área urbana. O livro “A vida entre edifícios” do arquiteto e urbanista Jan Gehl, vem renovar uma reflexão, que o autor já partilhou diversas vezes, sobre a necessidade de humanizar o espaço público. Numa notícia publicada pelo jornal Diário de Notícias, o coordenador da conferência de lançamento do livro em Portugal “A vida entre edifícios”, no ISCTE a 14 de Novembro deste ano, Paulo Tormenta Pinto afirmava: "é a partir da crítica de Jan Gehl à concentração das pessoas dentro dos edifícios, e ao domínio do quotidiano pelo automóvel, com a consequente desumanização das cidades, que se inicia, no final do século XX, a reconversão das cidades através da valorização do espaço público, das infraestruturas de uso comum, da pedonalização dos trajetos e do incentivo ao uso das bicicletas e dos transportes públicos"⁴³.

⁴³ Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/livro-a-vida-entre-edificios-do-arquiteto-jan-gehl-vai-ser-lancado-em-portugal-8916849.html>

À semelhança do licenciamento de proximidade, após a reforma administrativa, e consequentes melhoramentos identificados pelos relatórios de monitorização, a competência na área da gestão e manutenção do espaço público passou a ser repartida entre as juntas de freguesia e a câmara municipal. Anteriormente, tal como se verifica no restante território português, essa competência pertencia na sua totalidade aos municípios.

Antes de se perceber que competências e quem as detém é importante clarificar o que se compreende por espaço público e por gestão e manutenção do espaço público.

O guia da reforma administrativa de Lisboa referente à manutenção e limpeza do espaço público, disponível no sítio da câmara municipal de Lisboa,⁴⁴ define-nos espaço público como: “ (...) toda a área urbana, edificada ou não edificada, de acesso público. Este inclui: Equipamento urbano – conjuntos de elementos instalados no espaço público com funções específicas de assegurar a gestão das estruturas e sistemas urbanos (ex. sinais luminosos...) Mobiliário urbano – todas as peças instaladas ou apoiadas no espaço público que permitem um uso, prestam um serviço ou apoiam uma atividade (ex. quiosque, banca, esplanada, alpendre, bancos, pilaretes, papeleiras, ecopontos, candeeiros de iluminação pública...) - Pavimentos pedonais (passeios, calçadas, passagens em viaduto), - pavimentos rodoviários (ciclovias, vias, túneis), - espaços verdes, - terrenos municipais”. Relativamente ao “que é manutenção e limpeza de espaço público” o guia explícita o seguinte: “A manutenção do espaço público e a sua limpeza (parte integrante da higiene urbana) são atividades planeadas ou pontuais, que visam garantir um espaço público de qualidade. A higiene urbana abrange várias atividades e tem o objetivo de manter a cidade limpa, intervindo nas seguintes áreas: limpeza urbana; remoção de resíduos urbanos; gestão e manutenção de equipamentos de deposição de resíduos urbanos e desinfestação e controlo de pragas.” (Guia da reforma administrativa de Lisboa – Manutenção e Limpeza do Espaço Urbano, 2016:3).

O primeiro relatório, no que concerne ao ambiente urbano, começa por fazer referência ao que é estabelecido pela Lei n.º 56/2012, mais concretamente o artigo 12.º que integra o capítulo III - competências das juntas de freguesia do concelho de Lisboa.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa/guia-de-manutencao-e-limpeza-do-espaco-publico>

Na área da manutenção e limpeza dos espaços públicos, enuncia-se as seguintes tarefas da responsabilidade da autarquia de maior proximidade dos cidadãos: “manter e conservar pavimentos pedonais; Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção do que seja objeto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos; Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical; Gerir e assegurar a manutenção dos espaços verdes; Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas.” O relatório refere logo de seguida o seguinte: “Em termos globais, a efetivação de transferência de competências e de transição de recursos na área da higiene urbana para as juntas de freguesia processou-se bem, (...) Esse facto é demonstrado pelas entrevistas realizadas aos presidentes de Junta de Freguesia alvo deste primeiro relatório.” (RAMPRAL,2014:30). Um dos constrangimentos referidos prendia-se com a falta de recursos humanos.

O quinto relatório de acompanhamento e monitorização do processo de Reforma Administrativa de Lisboa, Outubro de 2015, organiza a análise do capítulo referente ao ambiente urbano, dividindo-o pelas diferentes áreas de intervenção. A análise aqui explanada incide sobre a gestão e manutenção do espaço público. Tendo como referência o quadro apresentado relativo às ocorrências no espaço público – os processos que deram entrada, que estão em execução e os resolvidos na junta de freguesia - registadas entre Março de 2014 e final de Setembro de 2015, na aplicação municipal GOPI,⁴⁵ refere que em termos médios, resolveram-se 72% das ocorrências registadas em GOPI. Para além dos registos assinalados, o relatório de monitorização afirma que houve algumas situações em que as ocorrências e trabalhos no espaço público não foram registados de forma completa e por isso mesmo correta na aplicação GOPI, “o que evidentemente coloca fragilidades na visão integrada do estado-da-arte nestes campos.” (RAMPRAL,2014:95).

Este quinto relatório elenca as seguintes considerações: “Em termos gerais, considera-se que as intervenções no espaço público por parte das JF estão a decorrer de forma satisfatória, estando estas a demonstrar uma evidente preocupação e zelo pelos

⁴⁵ Aplicação municipal que permite “(...) aferir do panorama e das exigências correspondentes à gestão e manutenção do espaço público urbano para as diversas freguesias de Lisboa, encontra-se na análise dos registos feitos na aplicação municipal GOPI.” (RAMPRAL,2015:95).

seus territórios (...). Mais uma vez, à semelhança do que se verificou com o licenciamento de proximidade, afigurando-se um problema transversal a todas as áreas sujeitas à reforma administrativa, há uma necessidade de melhorar a relação entre os serviços das autarquias, relativamente a vários fatores considerados essenciais que se torna importante clarificar e solucionar.

O oitavo relatório de acompanhamento e monitorização do processo de reforma administrativa de Lisboa, no que concerne à área em análise começa por declarar: “A reforma administrativa originou profundas mudanças numa das dimensões mais basilares na gestão de uma cidade – a gestão e a manutenção do espaço público urbano. Parte significativamente relevante das competências autárquicas nesta dimensão foi transferida para a responsabilidade das JF de Lisboa.” (RAMPRAL,2017:115). Passados cerca de 3 anos, refere o relatório de 2017, a reforma nesta área apresenta-se com uma nota positiva, houve a capacidade de estabilizar as competências transferidas bem como os recursos, e aumentou-se a eficiência na concretização do objetivo – melhorar a gestão dos espaços públicos da cidade de Lisboa. No entanto, refere o relatório da equipa de acompanhamento e monitorização, o assinalável sucesso alcançado não se traduz numa concretização completa do objetivo inicial da reforma. “Existem, ainda, não somente uma série de elementos de natureza administrativa por resolver – em áreas como os sistemas de informação ou na relação operacional entre CML e as JF –; bem como outros elementos a construir e a fazer accionar – designadamente, regulamentos comuns e outros instrumentos de adequada integração, de fomento de trabalho mais conjunto e de uma mais profunda cultura de subsidiariedade.” (RAMPRAL,2017:115). É apresentado neste relatório, à semelhança de anteriores, a tabela 1 (em anexo) com uma análise relativa aos dados que foram recolhidos e armazenados durante 3 anos, “correspondentes aos pedidos de intervenção em espaço público e registados no GOPI desde a transição efectiva das competências correspondentes (Março de 2014) até ao final de Março de 2017.” (RAMPRAL,2017:115).

Realizada uma análise aos dados apresentados, o grupo de acompanhamento e monitorização conclui: “Para este período de 3 anos, em termos médios haviam-se resolvido 81% das ocorrências registadas em GOPI. Destacavam-se (com mais de 90% de ocorrências resolvidas) as JF de Santa Maria Maior (99%), da Misericórdia (98%), da Penha de França (97%), de Alcântara (96%), do Parque das Nações (94%), de São

Domingos de Benfica (92%) e de Belém (90%).” É de salientar outra conclusão que o relatório permite elucidar: “A baixa utilização e acesso ao GOPI por parte de determinadas JF levanta não só a questão sobre qual a aplicação utilizada para a gestão das intervenções no espaço público, mas também quanto à obrigação de colocar a informação em comum aos vários actores que intervêm, atitude essencial para uma gestão e manutenção de espaço público verdadeiramente eficaz e partilhada.” (RAMPRAL,2017:118). As duas juntas de freguesia em análise não se enquadram na situação descrita acima. No entanto, é importante fazer referência a esta realidade para se poder ter consciência que há situações muito díspares e que por vários motivos a capacidade de absorção das competências, bem como a capacidade de resposta é variável.

Nas considerações sobre o estado da arte nas áreas da gestão e manutenção do espaço público, o relatório identifica pontos fortes e por isso consolidados, pontos fracos que importa melhorar e consolidar e oportunidades importantes para o melhoramento da governação da cidade de Lisboa que contribuirá para aumentar a qualidade de vida dos fregueses/municípios. Refere o ponto número 1 que: “Em termos globais, considera-se que a acção de gestão e manutenção no espaço público por parte das JF tem decorrido de forma bastante satisfatória, estando inclusive a ser levadas a cabo uma ampla série de acções inovadoras nesta área de competências central à reforma administrativa.” (RAMPRAL,2017:119). Refere também, como já foi mencionado, que não se pode generalizar esta apreciação, há diferenças significativas entre diferentes juntas de freguesia. Apesar de existir uma boa relação institucional entre as autarquias – câmara municipal e juntas de freguesia – há elementos que necessitam de ser melhorados e clarificados. “(...) as relações não se afiguram tão salutaras quando concernentes à gestão mais quotidiana de determinados elementos cuja responsabilidade mostra ainda não estar devidamente clarificada. Existe uma óbvia necessidade de melhorar a articulação entre os serviços das JF e os serviços da CML, em diversos pontos essenciais;” (RAMPRAL,2017:120). Esta situação teve a concordância da presidente da junta de freguesia de Avenidas Novas, no âmbito da entrevista realizada. O relatório prossegue mencionando os pontos que necessitam de ser resolvidos e devidamente acautelados, entre eles destaca-se: a necessidade de esclarecer e definir o que se entende por áreas estruturantes e áreas não estruturantes, no que se relaciona

com a intervenção no espaço público. Ainda há dúvidas nesta matéria que necessitam de ser eliminadas. Outra das situações registadas prende-se com a carência de formação em determinadas competências, como as ocupações temporária e os eventos realizados em espaço público. No entanto, afirmam os autores do relatório de acompanhamento e monitorização que por um lado, há informação sobre estas matérias no sítio da Reforma Administrativa e por outro, estavam previstas a realização de novas ações de formação a funcionários das juntas de freguesia.

Até aqui a perspectiva de análise incidia com maior pormenor no papel das juntas de freguesia. É importante alterar a perspectiva de análise para as alterações/competências da câmara nesta matéria. O oitavo relatório afirma: “As importantes mudanças operadas nos âmbitos da gestão do espaço público da cidade decorrentes da reforma administrativa foram das principais razões conducentes à reorganização das estruturas orgânicas da CML desenvolvida a partir do Verão de 2015. Notavelmente nas alterações feitas ao nível da UCT – colocando-lhe um foco mais operacional – e em medidas como a criação das “Brigadas LX”. (RAMPRAL,2017:123-124). Há vários exemplos explanados no relatório sob os quais se poderia refletir. No entanto, o essencial é perceber-se que a estrutura orgânica da câmara municipal se tentou adaptar às novas competências da câmara, ou seja, houve um esforço de complementaridade entre as autarquias para que se concretizasse o mais importante – maior qualidade de vida.

Apesar dos pontos positivos e negativos que os relatórios tiveram capacidade de identificar, relativamente às áreas em análise – licenciamento de proximidade e gestão e manutenção do espaço público – há uma convergência na conclusão que refere o seguinte: “As linhas de apoio disponibilizadas pela CML às JF são, na opinião da maioria dos auscultados pelo GAMRAL, insuficientes ou desajustadas. O que provoca uma fraca articulação entre os serviços das JF e os serviços camarários, no que diz respeito às mais diversas matérias em questão e nomeadamente nas matérias de licenciamentos e de gestão e manutenção de espaços públicos. (RAMPRAL,2015:99)”.

Com todas as vantagens, resultantes da reforma, traduzidas em melhorias de prestação de serviços à população, existem alguns aspetos que ainda necessitam de ser aperfeiçoados. Se não fosse desta forma seria estranho. As cidades encontram-se em

diferentes e rápidas mutações, os sistemas governativos das cidades terão que ser mais flexíveis e hábeis para poder acompanhar essas (trans)formações.

5. Breves Monografias das cidades em estudo

Em capítulos anteriores já houve oportunidade de refletir sobre o papel estratégico das cidades e das áreas urbanas para a projeção de um futuro dinâmico e desenvolvido. É nas cidades e nos territórios urbanos que se pode garantir as condições para desenvolver um ciclo de crescimento, desenvolvimento, inovação capaz de enfrentar cenários de crise.

Uma das ambições que sustentou a vontade de abordar a temática em estudo nesta dissertação foi, como refere o objetivo iv), procurar explicar possíveis condicionantes ao início e desenvolvimento de um processo de reforma administrativa noutros territórios do nosso país. Nomeadamente no concelho de Loulé, como está explícito no objetivo vi), desenvolver, de forma global, uma possível estratégia de implementação de uma Reforma Administrativa no território de Loulé. Nesse sentido, torna-se imperativo enquadrar e analisar estes dois territórios urbanos, Lisboa e Loulé.

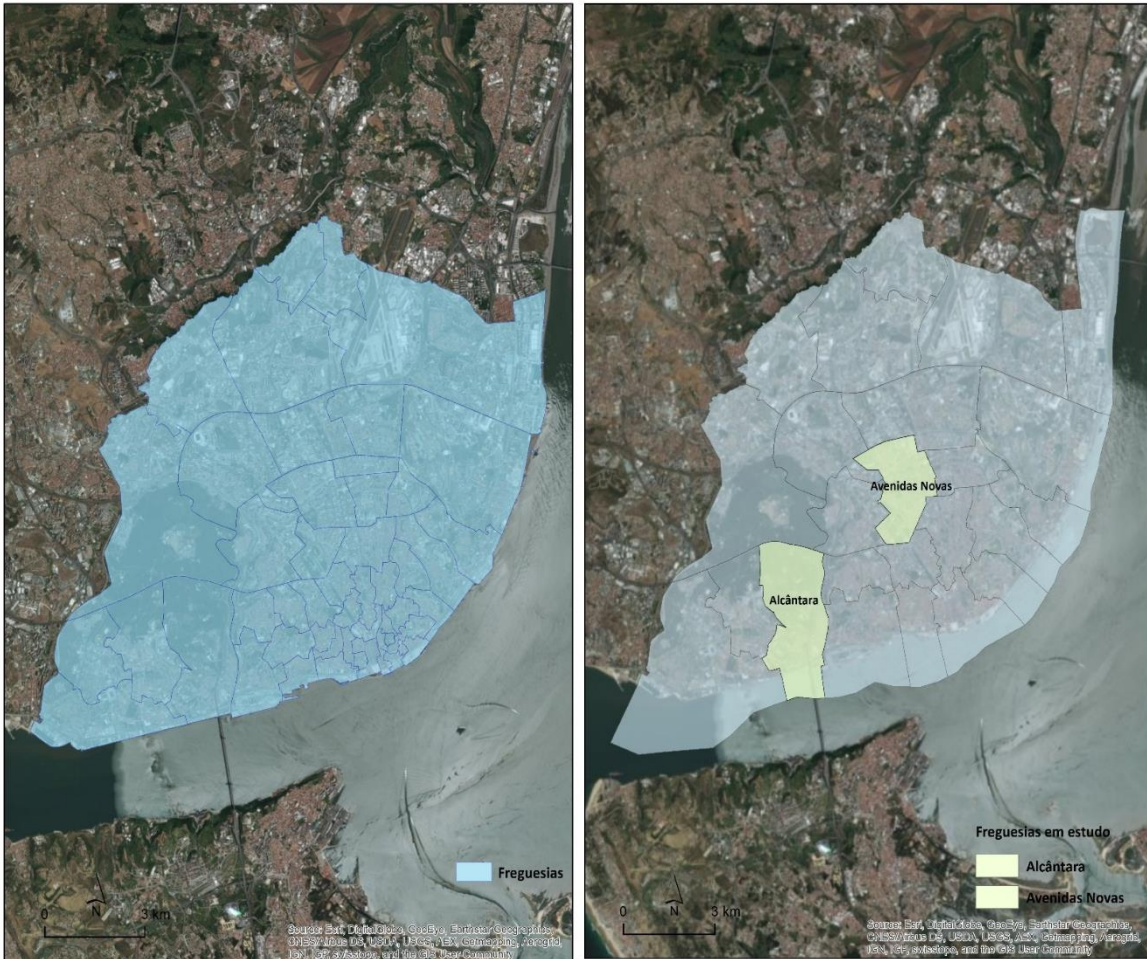
5.1. Monografia da cidade de Lisboa

A cidade de Lisboa é um território exclusivamente urbano, localizada no litoral oeste atlântico, junta à foz do rio Tejo. A cidade desenvolve-se ao longo de uma faixa urbana, que desde muito cedo fixou população. “Esta Faixa Litoral, na qual se incluem também as outras maiores cidades, deve o seu protagonismo demográfico a razões supostamente clássicas, mas que ainda hoje participam da explicação geral: existência de terras férteis, o estímulo da vida marítima que favoreceu a atlantização do povoamento e uma base topográfica relativamente plana, geradora de redes de circulação terrestre mais cómoda. Estes factores induziram também, mais tarde, o próprio investimento industrial a que se seguiu o reforço da urbanização e da própria terciarização da economia e da sociedade.” (Soares, 2005: 104). A cidade de Lisboa e a respetiva área metropolitana detém um conjunto de características, em relação a várias temáticas, que permite assumir que, de facto, a capital portuguesa apresenta um

comportamento diferenciado das restantes cidades do nosso território. A população é apenas um indicador que suporta a afirmação anterior.

A cidade de Lisboa, com 84 km² dividida em 24 freguesias, é um dos municípios pertencente à Área Metropolitana de Lisboa que engloba 18 municípios agrupados em duas sub-regiões distintas: a Grande Lisboa (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira) e da Península de Setúbal (Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal), como se pode ver no mapa 1. Segundo as estimativas anuais da população disponibilizadas pelo INE, caracteriza-se por ser a área metropolitana com maior número populacional de Portugal, com 2 824 906 habitantes em 2011, com um ligeiro aumento em 2017 onde o número populacional se situava nos 2 827 514 habitantes. Em termos percentuais, no ano 2011 a área metropolitana de Lisboa representava 26,8% e a cidade de Lisboa 5,1% (542 917 habitantes) em relação ao país. Já no ano de 2017, a área metropolitana de Lisboa atingiu os 27,4% e a cidade de Lisboa 4,9% (505 526 habitantes) em relação ao país. A leitura destes números indica que de 2011 para 2017 houve um aumento de habitantes na área metropolitana de Lisboa, enquanto na cidade de Lisboa a tendência é inversa, havendo uma diminuição. O mesmo podemos concluir do peso populacional da capital em relação à área metropolitana de Lisboa, enquanto no ano de 2011 representava 19,2%, em 2017 o valor percentual situava-se nos 17,9%, uma perda de 1,3%.

Cidade de Lisboa

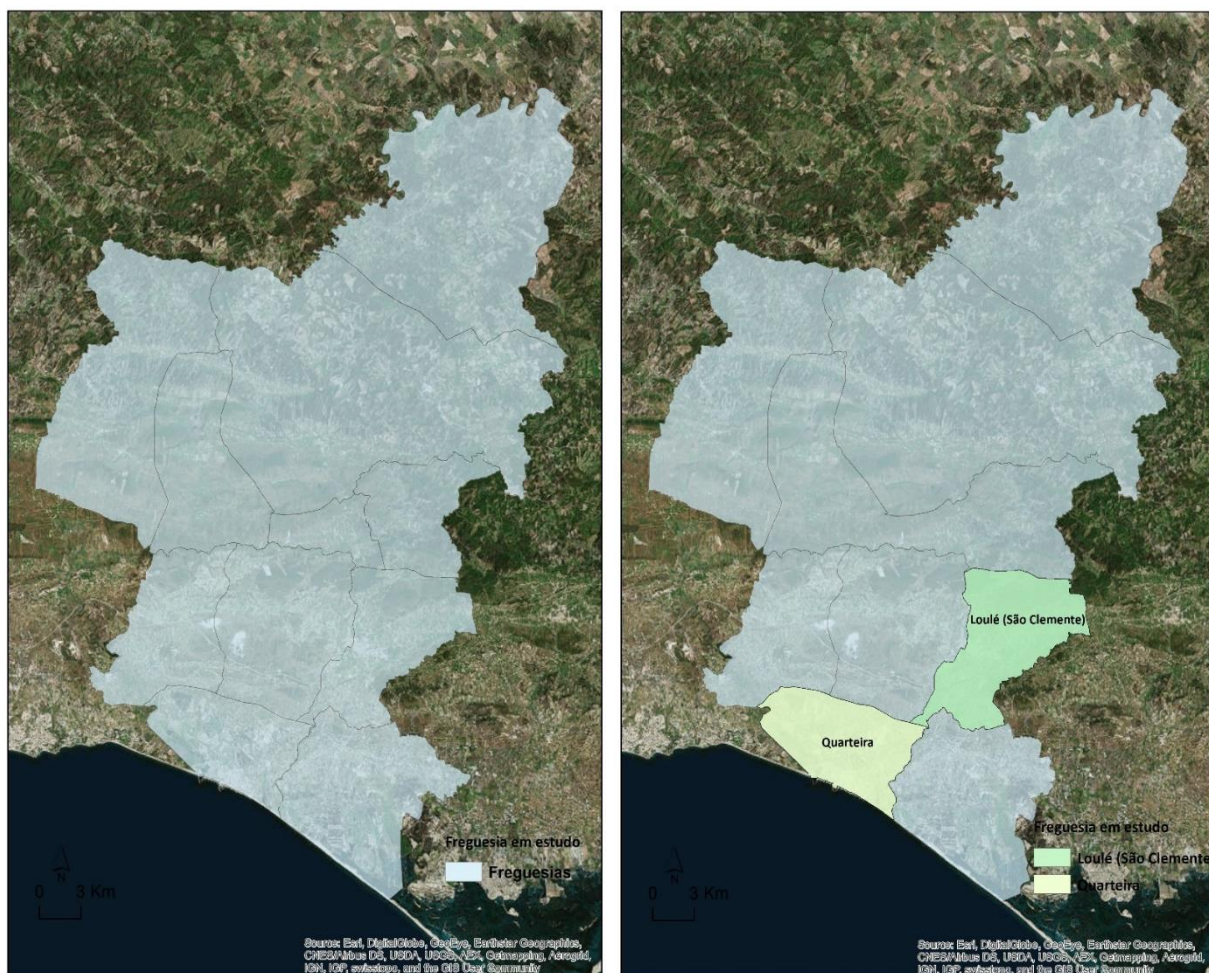


Mapa 1 | Cidade de Lisboa com as anteriores e atuais freguesias. Fonte estatística: CAOP 2011 e 2017.

Elaboração própria

5.2. Monografia da cidade de Loulé

Relativamente ao concelho de Loulé, localiza-se a sul do continente português e está na parte central do distrito de Faro. É delimitado a norte pelo concelho de Almodôvar, a Sul pelo oceano Atlântico, a Este pelos concelhos de Alcoutim, Tavira, São Brás de Alportel e Faro, a Oeste pelos concelhos de Silves e Albufeira. O município abrange uma área geográfica de cerca de 76.366, 92 ha, o que corresponde a 763, 67 km² dividido por 9 freguesias (como se pode ver no mapa 2).



Mapa 2 | Cidade de Loulé com as anteriores e atuais freguesias. Fonte estatística: CAOP 2011 e 2017.

Elaboração própria

O quadro 2 identifica uma característica importante que difere do concelho de Lisboa. Essa característica relaciona-se com a tipologia urbana e rural das freguesias que integram o concelho. Podemos retirar duas conclusões óbvias resultantes da leitura do mesmo. A primeira é que as unidades administrativas com maior área, expressa em hectare, situam-se a norte do concelho: Ameixial, Salir e União de freguesias de Querença, Tôr e Benafim. A segunda, é que se juntarmos às referidas a freguesia de Alte, percebemos que o interior significa 50.810,86 ha de 76.366,92 ha e 66.53%, ou seja, mais de metade do concelho. A freguesia de Quarteira e São Clemente apenas representam 8.435,2 ha e 11.05% do concelho. No entanto, sendo áreas predominantemente urbanas colocam ao concelho um conjunto de desafios muito importante, nomeadamente no licenciamento de proximidade (são áreas muito mais apetecíveis para o desenvolvimento das mais diversas atividades) e na gestão e manutenção do espaço público (são áreas que devido à pressão urbana e turística requerem maior atenção).

Designação da freguesia	Área (ha)	Percentagem relativamente à área do concelho
Almancil	6.229,95	8,16
Alte	9.433,34	12,35
Ameixial	12.384,95	16,22
Boliqueime	4.621,28	6,05
Quarteira	3.815,69	5,00
Salir	18.775,06	24,59
São Clemente	4.619,51	6,05
São Sebastião	6.269,63	8,21
União de freguesias de Querença, Tôr e Benafim	10.217,51	13,37
Total	76.366,92	100,00

Quadro 2 | Área e percentagem das freguesias relativamente ao concelho

Fonte: DGT, 2013 retirado de Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios do Município de Loulé

A cidade de Loulé pertence a um dos municípios da Comunidade Intermunicipal do Algarve – AMAL que engloba 16 municípios agrupados em duas sub-regiões: Barlavento (Vila do Bispo, Aljezur, Monchique, Lagos, Portimão, Lagoa, Silves e Albufeira) e Sotavento (Loulé, Faro, São Brás de Alportel, Olhão, Tavira, Alcoutim, Castro Marim e Vila Real de Santo António). Segundo as estimativas anuais da população disponibilizadas pelo INE, no ano de 2011 a região algarvia tinha 448 722 habitantes já no ano de 2017 o número de habitantes diminuiu e estava nos 440 543 habitantes. Em termos percentuais, no ano de 2011 a região algarvia representava 4,3% e a cidade de Loulé 0,7% em relação ao país. Já no ano de 2017, a região do algarve atingiu os 4,3% e a cidade de Loulé os 0,7%. Embora os valores percentuais se mantenham iguais, há uma ligeira diminuição do número de habitantes de 2011 para 2017 quer na região do Algarve, quer na cidade de Loulé. Analisando o peso populacional da cidade de Loulé relativamente à região do sul do país, o valor percentual fixa-se nos 15,7% nos anos de

2011 e 2017, embora o valor absoluto tenha sofrido um decréscimo de 0,3% o correspondente a 1 130 habitantes.

6. O *modus operandi* da reforma administrativa no concelho de Loulé

Antes de analisar as respostas transmitidas pelos diferentes atores técnicos e políticos envolvidos neste trabalho, é importante explicar os motivos que justificam a escolha destas juntas de freguesia e fazer uma breve análise às mesmas. Houve a necessidade de tentar cumprir, pelo menos, duas premissas consideradas fundamentais.

- I) Estudar freguesias com características urbanas;
- II) Tentar harmonizar as características das freguesias do concelho de Lisboa com as do concelho de Loulé. Houve dois fatores essenciais que sustentaram a escolha das mesmas: o número de habitantes e a característica da freguesia (turística, ribeirinha, histórica).

O concelho de Loulé era composto por 11 freguesias, após a Reforma Administrativa do Território das Freguesias - através da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro - ficou reduzido a 9, houve a agregação de 3 Freguesias rurais (Querença, Tôr e Benafim). Tentando respeitar as premissas definidas para a seleção das freguesias a analisar, rapidamente assinalei a freguesia de Loulé (São Clemente) e Quarteira, que devido às suas características se assumem como urbanas, apresenta-se o quadro 3 com as novas competências atribuídas às juntas de freguesia. Trata-se de um reforço de competências globais sem uma verdadeira integração entre o que deve ser a ação interventiva e os mecanismos associados que lhes permita concretizar de forma adequada, célere e próxima como deve ser a atuação de uma junta de freguesia.

Legislação	Novas Competências
<p>Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio</p>	<p>-Manutenção de instalações e equipamentos educativos;</p> <p>-Construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos coletivos;</p> <p>-Licenciamento de atividades económicas;</p> <p>-Apoio social;</p> <p>-Promoção do desenvolvimento local;</p> <p>O reforço das competências próprias das freguesias é acompanhado do reforço das correspondentes transferências financeiras do Estado.</p>
<p>Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro</p>	<p>-As transferências financeiras do Estado para as freguesias criadas por agregação são de montante igual à soma dos montantes a que cada uma das freguesias agregadas tinha direito no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF);</p> <p>-É aumentada em 15 %, até ao final do mandato iniciado com a realização das eleições gerais para os órgãos das autarquias locais, em 2013, a participação no FFF da freguesia criada por agregação através de pronúncia da assembleia municipal, nos termos do disposto na Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.</p>
<p>Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro</p>	<p>As freguesias dispõem de atribuições designadamente nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Equipamento rural e urbano; - Abastecimento público; - Educação;

	<ul style="list-style-type: none"> - Cultura, tempos livres e desporto; - Cuidados primários de saúde; - Ação social; - Proteção civil; - Ambiente e salubridade; - Desenvolvimento; - Ordenamento urbano e rural; - Proteção da comunidade; <p>As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.</p>
--	---

Quadro 3 | Novas competências das juntas de freguesia de Loulé

Fonte: Lei n.º 22/2012, de 30 de maio; Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro; Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro

Relativamente à freguesia de Loulé (São Clemente), esta encontra-se no território da cidade de Loulé com uma área aproximada de 46 km², 17 358 habitantes (população residente) e uma densidade populacional de 375,7 habitantes por km², segundo os censos de 2011. Observando os últimos três censos realizados em Portugal, verificamos que a freguesia apresenta uma evolução crescente do número de população residente, no ano de 1991 tinha 10 978 habitantes, em 2001 esse valor aumentou para os 14 406 habitantes e em 2011 situa-se no valor referido anteriormente. De 1991 para 2011 houve uma variação de 31,2% (3 428 habitantes), de 2001 para 2011 a variação foi de 20,5% (2 952 habitantes). Na freguesia de Loulé (São Clemente) encontra-se uma parte significativa de equipamentos e serviços de apoio à população, a título de exemplo, o edifício da câmara municipal de Loulé, o emblemático equipamento da praça municipal, a nível cultural o cineteatro louletano, a biblioteca municipal, o castelo da cidade de Loulé, os banhos islâmicos um importante complexo que funciona como âncora para a atração de residentes e visitantes à zona histórica da cidade, o parque municipal que é considerado um espaço importante para a prática de desporto informal

e também utilizado para momentos de lazer como piqueniques. Mapa 3 com a representação cartográfica da freguesia.

No que respeita à freguesia de Quarteira, esta tem uma área territorial com 37,78km², 21 798 habitantes (população residente) e uma densidade populacional de 577 habitantes por km², segundo os censos de 2011. “A Paróquia Civil de Quarteira, actualmente freguesia, foi criada em 1916, por intermédio do deputado algarvio Dr. José Maria de Pádua, que apresentou o projecto em 1914 na Assembleia da República. Anos mais tarde, foi elevada a vila a 28 de Junho de 1984 e a cidade em 13 de Maio de 1999, através da Lei nº 52/99, de 24 de Junho”⁴⁶. Observando os últimos três censos realizados em Portugal, verificamos que a freguesia apresenta uma evolução crescente do número de população residente, no ano de 1991 tinha 10 275 habitantes, em 2001 esse valor aumentou para os 16 129 habitantes e em 2011 situa-se no valor referido anteriormente. Esta foi a freguesia do concelho com maior crescimento: “O maior acréscimo populacional em 2001-2011 pertence à freguesia mais populosa – Quarteira, com 21 798 habitantes – situando-se na ordem dos 35,1%, ainda assim, bastante inferior ao apresentado em 1991-2001 (57,0%).” (CMLoulé - REOT, 2018:56). Na freguesia de Quarteira encontra-se uma parte significativa de equipamentos e serviços de apoio à população, a título de exemplo, com exceção da freguesia de Almancil, esta é a única que dispõe de um polo dos serviços camarários (centro autárquico). Existe um complexo de piscinas municipais, um mercado de venda de fruta e outro de venda de peixe, entre outros. Durante o período de verão é quando existe uma maior promoção/apoio a iniciativas por parte da junta de freguesia, exigindo por isso uma maior capacidade de resposta por parte dos serviços o que por vezes não é possível, como refere mais adiante a chefe de divisão de controlo de atividades económicas e tarifas – Dr.ª Eugénia Gabriel e o próprio presidente da junta de freguesia – Telmo Pinto. Mapa 3 com a representação cartográfica da freguesia.

As freguesias em análise situam-se no barrocal – Loulé (São Clemente) e no litoral Quarteira - do concelho, a nível de densidade populacional, não espelham a realidade vivida no concelho. “O concelho de Loulé apresenta, em 2011, 70 622 habitantes, correspondendo a um forte acréscimo desde 2001, na ordem dos 19,4%, superior ao

⁴⁶ Informação disponível em: <https://www.jf-quarteira.pt/freguesia/introducao>

Tentando respeitar as premissas que suportam a seleção das freguesias a estudar, assinalai a freguesia de Avenidas Novas e Alcântara, com características urbanas como é evidente na cidade de Lisboa.

Relativamente à freguesia de Avenidas Novas, esta encontra-se no território da cidade de Lisboa com uma área de aproximadamente 2,92 km², 21 625 habitantes⁴⁷ (população residente) e uma densidade populacional de 7 232, 4 habitantes por km², segundo os censos de 2011. O sítio oficial desta junta de freguesia refere que o número de habitantes corresponde a 23 000, não fazendo referência a nenhum ano específico. Observando os últimos censos realizados em Portugal, verificamos que a freguesia de Avenidas Novas apresenta uma evolução decrescente do número de população residente, no ano de 1991 tinha 26453 habitantes, em 2001 esse valor diminuiu para os 21162 habitantes e em 2011 situa-se no valor referido anteriormente. De 1991 para 2011 houve uma variação de - 5 291 habitantes, de 2001 para 2011 a variação foi de - 463 habitantes. É um espaço da cidade de Lisboa que concentra muitos serviços e comércio, pelo que apesar de ser uma área muito dinâmica, o facto de as populações não residirem é explicativo destes valores. Na freguesia de Avenidas Novas encontra-se uma parte, que se poderá considerar significativa, de equipamentos, comércio e serviços. Há várias atividades que funcionam como equipamentos âncora, tendo a capacidade de atração de pessoas aos seus espaços. A Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, importante equipamento de ensino e investigação em Portugal é apenas um exemplo. Mapa 4 com a representação cartográfica da freguesia.

A freguesia de Alcântara, tem uma área territorial com 4,39 km², 13 911 habitantes (população residente) e uma densidade populacional de 2 750,1 habitantes por km², segundo os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística. Recorrendo novamente aos últimos três censos realizados em Portugal, verificamos que a freguesia de Alcântara apresenta, à semelhança das Avenidas Novas, uma evolução decrescente do número de população residente. No ano de 1991 tinha 18510 habitantes, em 2001 esse valor diminuiu para os 14443 habitantes e em 2011 situa-se no valor referido anteriormente. De 1991 para 2011 houve uma variação de -4 067

⁴⁷ Este valor corresponde ao somatório da população das antigas freguesias de Nossa Senhora de Fátima e São Sebastião da Pedreira. Não foi somado o valor da freguesia de Campolide (uma parte da área ficou afeta a criada freguesia de Avenidas Novas) por ser muito elevado 15 460, valor que representa toda a freguesia.

habitantes, de 2001 para 2011 a variação foi de -532 habitantes. Um dos fatores que contribuiu para a diminuição da população está relacionado com as atividades que se desenvolviam na freguesia e que se alteraram “Os edifícios fabris de finais do século XIX e que tanto marcaram a vida dos alcantarenses nas primeiras décadas do século XX, foram, entretanto, abandonados. O processo de industrialização vivido por Alcântara na 2ª metade do século XIX, deu lugar, cem anos depois, ao processo inverso e uma profunda transformação social, sendo grande parte deles hoje edifícios de habitação e empresariais.” (Sítio da freguesia, 2018)⁴⁸ Mapa 4 com a representação cartográfica da freguesia

Cidade de Lisboa



Mapa 4 | Freguesias em estudo

Fonte: Elaboração própria

Lisboa e Loulé são os territórios urbanos em estudo. Mesmo não sendo possível fazer uma relação direta entre as duas áreas urbanas, uma vez que têm características e dinâmicas muito distintas, houve a preocupação de tentar encontrar fatores que

⁴⁸ Informação disponível em: www.jf-alcantara.pt > freguesia > história da freguesia.

pudessem retratar os territórios das freguesias. Foi descrito anteriormente os critérios pensados para a escolha das freguesias. Avenidas Novas e Loulé (São Clemente) dois territórios centrais e com algumas semelhanças e Alcântara e Quarteira, territórios ribeirinhos. Estabelecer uma análise comparativa entre estes territórios revela-se uma tarefa difícil, mas para se poder basear em políticas bem desenhadas e implementadas é necessário estudar e aprender com esses territórios. É nessa perspetiva que se desenvolve este trabalho.

Para se poder perceber melhor as diferentes capacidades das juntas de freguesia em análise, torna-se importante abordar as fontes de financiamento e o próprio orçamento das juntas, bem como os seus recursos humanos – fator essencial na criação de dinâmica e funcionamento de qualquer organização.

As juntas de freguesia, de facto, carecem de fontes de financiamento para poderem ter capacidade interventiva junto da população, esta é uma realidade muito difundida pelos responsáveis políticos. Se pensarmos nas fontes e financiamento das autarquias locais, no caso em concreto das freguesias, constatamos que as freguesias se financiam através das seguintes receitas:

- a) Receitas de transferência;
- b) Receitas tributárias (cobrança do IMI sobre os prédios classificados como rústicos, 1% da cobrança do IMI sobre os prédios classificados como urbanos e as taxas resultantes da prestação de serviços como a concessão de licenças a pratica de atos administrativos, entre outros);
- c) Receitas patrimoniais (“(...) advém da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços, como sejam o rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração e o produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis.” (CCDR Centro, 2014: 33));
- d) Receitas creditícias (trata-se de empréstimos e locação financeira);
- e) Outras receitas.

Importa destacar a alínea a), as receitas de transferência, por ser uma receita com uma variação de acordo com os critérios definidos, mas que todas as freguesias recebem. Estas receitas de transferência correspondem ao Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) e às transferências municipais por delegação de competências. “O Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) é o exemplo da repartição de recursos

públicos, correspondendo a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2 % da média aritmética simples da receita obtida do Imposto de Rendimento sobre pessoas singulares (IRS), do Imposto de Rendimento sobre pessoas Colectivas (IRC) e do Imposto de Valor Acrescentado (IVA). (CCDR Centro, 2014:30). As freguesias não recebem todas a mesma atribuição financeira: “A distribuição pelas freguesias do Fundo de Financiamento das Freguesias é determinada de acordo com um conjunto de critérios que integram a tipologia de área urbana, a densidade populacional, o número de habitantes e a área da freguesia, nos termos do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro).” (CCDR Centro,2014:31). Para além desta verba disponibilizada através do FFF, constante no Orçamento de Estado, existem as transferências municipais. “O financiamento municipal para apoio das respectivas freguesias, resulta da celebração de acordos de execução e de contratos de delegação de competências entre a câmara municipal e as juntas de freguesia, previamente autorizados pela assembleia municipal (tal como os subsídios).” (CCDR Centro, 2014:31). Através da figura 5 percebemos as receitas de financiamento das Juntas de Freguesia do concelho de Loulé em análise – Quarteira e Loulé (São Clemente), para o ano de 2018.

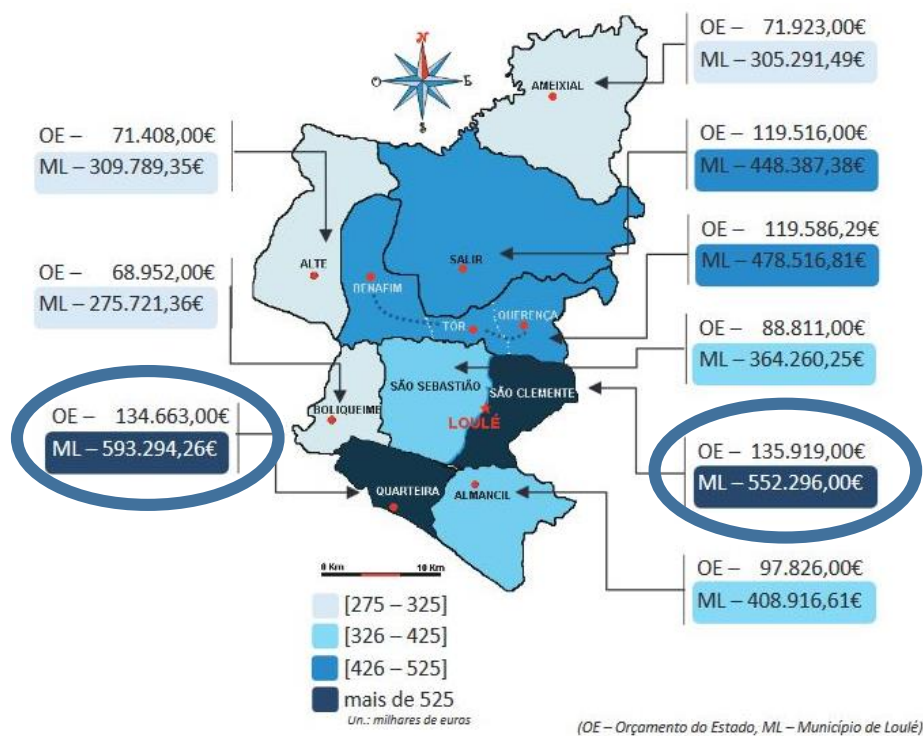


Figura 5| Transferência de verbas para as freguesias no concelho de Loulé

Fonte: Relatório do Orçamento e grandes opções do plano para 2018

A junta de freguesia de Avenidas Novas faz uma previsão de orçamento que se situa, no ano de 2018, em 4 798 307, 00 €. Poderia fazer-se uma análise comparativa ao longo dos últimos anos na tentativa de compreender a evolução dos orçamentos das autarquias de maior proximidade, mas tendo Lisboa e Loulé uma realidade e um processo tão díspares serve esta referência apenas para assinalar a acentuada discrepância entre os recursos financeiros existentes entre as freguesias em análise. Relativamente aos recursos humanos as diferenças mantêm-se acentuadas. A freguesia de Loulé (São Clemente) tem apenas 6 funcionários, 3 assistentes técnicas e 3 assistentes operacionais. Dos 5 membros do executivo, o senhor presidente está a exercer funções a tempo inteiro e dois vogais repartem um tempo inteiro, ou seja, meio tempo cada um. Relativamente a Quarteira a situação já é bastante diferente. A freguesia tem 30 funcionários: 14 assistentes técnicas, 6 desempenham funções de assistentes operacionais, 5 são técnicos superiores e dos 5 membros do executivo, dois deles encontram-se a tempo inteiro. No que respeita à junta de freguesia de Avenidas Novas a realidade não é comparável. Segundo a entrevista com a senhora presidente, a junta tem mais de 30 funcionários, das várias categorias (técnicos superiores, assistentes

técnicos e operacionais). O executivo é composto por 7 membros, valor que está relacionado com o cumprimento de determinados critérios que definem o número de membros dos executivos de freguesia, como por exemplo o número populacional.

O valor dos orçamentos (recursos financeiros) e o número de funcionários (recursos humanos) que as juntas de freguesia dispõem convergem para comprovar duas realidades. A primeira relaciona-se com os resultados díspares que este processo causou, embora se esteja apenas a analisar o concelho de Lisboa e Loulé e tendo presente todo o processo que a cidade de Lisboa promoveu. A segunda relaciona-se com a necessidade existente de promover uma reforma melhorada nos territórios que não tiveram a oportunidade que Lisboa soube promover. O território de Loulé tem condições para promover uma reflexão sobre esta temática.

7.1. Entrevistas aos atores políticos e técnicos

Face à necessidade de aprofundar as ilações extraídas da análise a vários relatórios de acompanhamento e monitorização realizados em diferentes períodos temporais, torna-se imprescindível questionar os técnicos e responsáveis políticos sobre estas áreas da reforma administrativa de Lisboa, com vista a ter uma perspetiva direta daqueles que estão próximos das dificuldades e sucessos resultantes do processo de implementação e desenvolvimento do processo.

Nesse sentido, no concelho de Lisboa estava previsto haverá dois grupos distintos a participar na análise empírica. Um técnico da câmara e os responsáveis políticos, o senhor presidente da Junta de freguesia de Alcântara e a senhora presidente da Junta de Freguesia de Avenidas Novas. O primeiro seria entrevistado com vista a obter-se uma análise com incidência ao nível técnico. Aos segundos pretende-se retirar conclusões também ao nível do desenvolvimento do processo, mas sobretudo aos resultados sentidos da implementação da reforma. Face à grande dificuldade em contactar a câmara municipal de Lisboa e a junta de freguesia de Alcântara a dissertação ficará sem esse testemunho direto nesta análise. No entanto, face ao rico conteúdo recolhido nos relatórios de monitorização, onde constam para além de factos assinalados como positivos e outros a melhorar, a opinião dos autarcas de freguesia, permite realizar uma análise fundamentada. A dificuldade de auscultar na primeira

pessoa um técnico municipal e o autarca de freguesia da junta de Alcântara não se reflete de forma negativa nem diminui o rigor da apreciação, pelo contrário.

Tendo esta dissertação como um dos objetivos estudar qual o contributo que a reforma administrativa de Lisboa poderá dar às freguesias e município do concelho de Loulé, é essencial retratar a opinião dos atores que no território exercem funções com implicações diretas na vida das populações. Nesse sentido, e de forma a harmonizar a metodologia adotada nesta auscultação aos atores técnicos e políticos, recolheu-se a opinião da chefe municipal com responsabilidades na divisão de controlo das atividades económicas e tarifas, pertencente à Direção Municipal de Administração e Planeamento e dos senhores presidentes de Junta de Freguesia de Quarteira e Loulé (São Clemente).

7.1.1. Entrevista à senhora presidente de junta de freguesia de Avenidas Novas

A senhora presidente de junta de freguesia, entrevista n.º 1 transcrita na íntegra em anexo, respondeu a todas as questões colocadas, tendo tido sempre uma abordagem positiva em relação aos assuntos comentados. Torna-se relevante nesta fase destacar algumas matérias referidas pela responsável política. Relativamente à primeira pergunta relacionada com a capacidade técnica, a nível de recursos humanos e outros para fazer face aos diferentes pedidos de licenciamento, a presidente foi perentória a afirmar que quando foi realizada a passagem dos licenciamentos as juntas tinham capacidades, que foram sendo reforçadas, e não houve nem há problemas a assinalar. Comentou que havia situações irregulares, muito desagradáveis de resolver, mas que ainda assim o processo tem corrido bem. Em relação à segunda questão que focava nas ações de formação promovidas pela câmara, a presidente afirma que apesar de estar no cargo há pouco tempo (8 meses, primeiro mandato), percebe que uma relação entre a câmara e as juntas muito favorável a desenvolver este tipo de iniciativas. Expressou uma ideia, que considero ser reveladora da postura e determinação a que se dispõe para desempenhar o cargo público que ocupa, diz: “Eu acho que as juntas de freguesia também têm que ser propositivas face à câmara. Há um departamento de formação da câmara que está ao nosso dispor e nós portanto, recorreremos e temos. Não me pareceu muito difícil. Tem que haver aqui um diálogo muito profícuo.” (resposta à pergunta número 2). Esta ideia de que, de facto, as juntas de freguesia podem e devem promover

as suas iniciativas, têm autonomia é muito interessante. Embora em Lisboa esta possa ser uma realidade mais normal, em Loulé a junta de freguesia de São Clemente é muito crítica da ação (ou falta dela) da câmara. São Clemente não tem as condições que foram criadas em Lisboa, mas também lhe falta uma atitude mais propositiva. No que concerne à pergunta número 3, a presidente observa que há sempre melhorias a fazer. Dá um exemplo recente relacionado com uma comissão da Assembleia Municipal de Lisboa, em que os presidentes de junta se juntaram, e reivindicaram à câmara e ao governo um conjunto de ajustes e melhorias para a gestão diária da junta. Observou também que a câmara vai disponibilizar uma verba maior para zonas como a da jurisdição da freguesia muito pressionada pelo turismo, esta melhoria só se proporcionou pela reivindicação/pedido da junta de freguesia. “Eu penso que tem que haver sempre este diálogo, (...) percebemos o que é que nos limita e o que podemos fazer melhor porque somos mais próximos dos fregueses, temos essa capacidade imediata e por isso precisamos de mais meios.” (Resposta à pergunta número 3). No que se relaciona com o grupo B – Gestão e Manutenção do Espaço Público, à pergunta número 4 a senhora presidente, mais uma vez, responde de forma bastante positiva e confiante. Considera que o espaço público, não tem sido uma prioridade, devido a outras carências, mas que essa área vai merecer mais dedicação. Ilustrou o exemplo da calçada portuguesa que estava em muito mau estado na freguesia de Avenidas Novas e que a junta conseguiu assegurar melhorias devido aos 4 calceteiros, que estão ao serviço, e que fizeram o curso de calceteiros promovido pela câmara municipal. Mais uma vez reforça, com um exemplo muito prático, o bom trabalho da câmara nas questões relacionadas com o fomento das formações e dotação de capacidades para as juntas. Relativamente à pergunta número 5 a responsável política afirma não haver grandes problemas. Considera apenas que há duas situações onde é menos clara a competência de cada autarquia (câmara e freguesia): “O arvoredo nem sempre está tão bem definido para nós. Mas de um modo geral eu acho que não há grandes problemas, a não ser a questão dos eixos estruturantes”. No que se relaciona com o que necessita de ser alterado/melhorado – pergunta número 6 – a senhora presidente atenta que para todas as situações corram da melhor forma é necessário estabelecer um diálogo profícuo entre a câmara e as juntas. Fala da organização estabelecida que facilita todo o trabalho. “As delegações de competências estão a ser um *modus faciendi*, feita de modo mais

eficiente. Constituiu-se um gabinete (na câmara). Em vez de andarem os presidentes de junta a dirigirem-se a cada vereador há um gabinete em que está a presença de cada vereação e é aí que nós nos dirigimos.” (resposta à pergunta número 6). A metodologia adotada é considerada muito positiva para que o trabalho seja menos moroso e mais profícuo. Por fim, em relação à última questão sobre como vê e classifica a implementação da Reforma, a presidente começa por dizer que é das pessoas que acha que a reforma funcionou bem. “A questão da delegação de competências foi fundamental para Lisboa. Lisboa tem um território muito grande, eu tenho uma freguesia onde há 22 000 eleitores é da dimensão de alguns concelhos e é a maneira de nos aproximarmos. As autarquias e o poder digamos, e é bom que os políticos e os fregueses se aproximem e sintam as necessidades uns dos outros. E isto faz-se bem, mais facilmente, através de uma grande cidade como Lisboa através da delegação de competências”. No entanto, apesar de fazer uma apreciação positiva, considera como é natural que “(...) há que aprofundar, há que mudar leis, a nível da Assembleia da República. (...) A lei relativamente às carreiras, digamos assim, são ainda parcas e não é muito atrativo para um jovem que tem uma licenciatura vir para aqui e diminuir o seu vencimento”. Considera ainda que: “De um modo geral é positivo e tende penso eu, a alastrar-se por todo o país salvaguardando, claro, as especificidades do território porque o nosso país é muito rico e variado.” (resposta à pergunta número 7). De uma maneira global, e embora esteja no cargo público há pouco tempo, a presidente analisa de forma muito positiva o processo da reforma e entende que para tudo funcionar da melhor forma possível terá que haver algumas alterações, como é normal, e as juntas de freguesia devem adotar uma atitude propositiva face à câmara municipal.

		Comentários
Objetivos	Concretização dos objetivos -Cumprido -Em parte -Não cumprido	Junta de Freguesia de Avenidas Novas
a) Compreender o cenário atual em relação às duas áreas de competências	Cumprido	A responsável política explicou, de forma sintética e muito positiva, o seu agrado no funcionamento destas matérias. Afirmou apenas que há necessidade de clarificar as competências em relação ao arvoredo e eixos estruturantes (espaço público).
b) Identificar as principais dificuldades no processo de implementação da reforma	Cumprido	Referiu a necessidade de aprofundar e alterar legislação ao nível do poder central, na necessidade de poder contratar e atrair mais recursos humanos e no necessário reforço do orçamento.
c) Perceber se houve (há) uma real compreensão das dificuldades que as juntas de freguesia enfrentam	Cumprido	A senhora presidente deu exemplos práticos da relação profícua que tem com a câmara municipal. Considera que o gabinete da câmara que apoia as freguesias está muito entusiasmado e com vontade de colaborar com as juntas de freguesia.
d) Analisar o que poderia ter sido realizado de outra forma, podendo responder às efetivas necessidades das juntas de freguesia	Em parte	A senhora presidente de Junta ocupa o cargo público há pouco tempo (8 meses quando se realizou a entrevista) não tem experiência dos primeiros momentos de implementação, mas afirma que está a correr tudo bem, até ao momento.

<p>e) Estudar de que forma a reforma administrativa, focando as duas áreas específicas em análise, poderia ser mimetizada noutros territórios, nomeadamente em freguesias do concelho de Loulé</p>	<p>Em parte</p>	<p>Embora a senhora presidente tivesse referido que a experiência de Lisboa foi muito positiva e deveria ser alastrada para outros territórios, não esmiuçou muito fatores considerados importantes para se iniciar esse processo noutras geografias.</p>
---	------------------------	---

Quadro 4 | Análise ao cumprimento dos objetivos

Fonte: Elaboração própria

7.1.2. Entrevista à chefe de Divisão de Controlo de atividades económicas e tarifas da Direção Municipal de Administração e Planeamento da Câmara Municipal de Loulé

A chefe de divisão de controlo de atividades económicas e tarifas, entrevista n.º 2 transcrita na íntegra em anexo, respondeu a praticamente todas as questões colocadas. Importa nesta fase destacar algumas matérias referidas pela técnica municipal.

Referiu em relação ao licenciamento não haver grandes problemas a assinalar. “As pessoas preenchem os formulários, de acordo com o pretendido, dá entrada no expediente, e depois automaticamente o expediente encaminha para nós. Nós aqui fazemos uma triagem dos assuntos e estes pedidos vão sempre à fiscalização para eles fazerem a informação técnica de acordo e enquadrando no nosso regulamento. Depois dessa informação e desse enquadramento, retorna aos nossos serviços e nós, com base no que eles vão verificar porque normalmente vão ao local verificar, analisamos se o enquadramento está ou não correto no regulamento e vai a decisão superior. Quando volta aos nossos serviços, já traz a decisão superior e é comunicada aos requerentes, quer seja ocupação do espaço público de mesas e cadeiras, no fundo esplanadas, os vendedores ambulantes também é connosco, as campanhas promocionais solicitadas

também são tratadas connosco, entre outras.” (resposta à pergunta número 1). A chefe de divisão confessa que considera o processo simples, não havendo necessidade de procurar alternativas muito distantes dos procedimentos normais. Relativamente aos diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território, pergunta número dois, a opinião converge com a ideia do senhor presidente da junta de freguesia de Quarteira, através da situação vivida no calçadão de Quarteira⁴⁹. Em relação à pergunta número 3, referente àquilo que seria necessário para melhorar a resposta dos serviços camarários na área do licenciamento, a chefe de divisão reafirma o que havia respondido na pergunta número 1: não há grandes problemas a assinalar. No entanto, considera duas coisas essenciais para se poder ter um serviço mais eficiente. Por um lado, os requerentes apresentarem os pedidos atempadamente “(...) é preciso que as pessoas venham com alguma antecedência e não pedirem em “cima da data” porque acontece muito, principalmente nesta época do ano (verão).” (resposta à pergunta número 3). Por outro lado, os requerentes saberem direcionar, com todos os elementos, as suas pretensões. Normalmente reflete-se sobre esta questão direcionando o olhar para os serviços camarários, questiona-se a falta de celeridade dos técnicos municipais. No entanto, não se pode ignorar que há uma dificuldade generalizada, por parte da população, em perceber e conseguir dar início aos processos de forma correta. “ (...) muitas vezes temos que estar a solicitar documentação que não veio anexa ao pedido inicial o que acaba por atrasar uma análise porque nós, por vezes, precisamos de muitos elementos que não vêm com o pedido inicial.” (resposta à pergunta número 3). No que concerne à pergunta número 4, se seria positivo as juntas desempenharem estas funções, a resposta é categórica: “Muito sinceramente, acho que seria um pouco complicado”. Refere o facto de especialmente nesta época do ano, verão, haver “(...) uma muito maior diversidade de pessoas, a passar férias, e ficam um pouco incomodadas com tudo, daí surgem as queixas, as reclamações. E então, eu não sei se as juntas de freguesia conseguiriam analisar os processos da forma que são analisados aqui”. Sendo o Algarve, e o concelho de Loulé, territórios fortemente influenciados pelo setor do turismo, surgem dificuldades acrescidas em relação a outras realidades do nosso país, nomeadamente, a questão assinalada pela chefe de divisão que é o aumento

⁴⁹ Situação descrita mais adiante pela entrevista ao senhor presidente da junta de freguesia de Quarteira.

do volume de trabalho nesta época do ano. Esta é uma das razões apontadas pela responsável municipal para justificar as suas dúvidas em relação à capacidade das juntas de freguesia para responder nesta matéria, e para além deste problema acresce a capacidade técnica dos recursos humanos e os próprios recursos humanos. “Neste momento acho que estão mais aptos [os fiscais dos serviços municipais] a responder do que alguém das Juntas. E penso que também deva ser a opinião dos presidentes de junta.” (resposta à pergunta número 4). Sobre os desafios que se colocam aos serviços municipais e à própria autarquia louletana, pergunta número 6, a técnica afirma: “Há sempre coisas a alterar como é óbvio. Há uma coisa que é flagrante, eu acho e penso que não é só nos meus serviços, a falta de recursos que nós temos. Diariamente deparo-me com essa dificuldade, quem eu tenho cá não é suficiente para o volume de trabalho que nós temos, não é. Para além deste serviço, temos a delegação de Almancil e Quarteira. Em Almancil a situação é pacífica e tudo muito controlado, em Quarteira já é diferente já não é assim tanto. Mas aqui em Loulé o volume de trabalho é imenso, concentra-se aqui.” (resposta à pergunta número 6). A responsável municipal considera que apesar de haver delegações em Almancil e em Quarteira, continua a existir uma sobrecarga de trabalho em Loulé, uma vez que os processos precisam de ir aos serviços da fiscalização e posteriormente, ser autorizados por si e pelo seu superior hierárquico (chefe de departamento). Relativamente a esta constatação é necessário refletir se, efetivamente, as juntas de freguesia – pelo menos Almancil e Quarteira - não podem ser munidas de meios técnicos e humanos para haver uma autonomia nesta matéria, permitindo que os serviços camarários com responsabilidades sobre todas as freguesias pudessem concentrar esforços noutras áreas geográficas do concelho, noutras freguesias.

Sem ser a falta de recursos a responsável municipal, não encontra neste momento, outra forma de contrariar o atual volume de trabalho no serviço que dirige.

		Comentários
Objetivos	Concretização dos objetivos -Cumprido -Em parte -Não cumprido	Divisão de Controlo de atividades económicas e tarifas da Direção Municipal de Administração e Planeamento da Câmara Municipal de Loulé
a) Compreender o cenário atual em relação às duas áreas de competência;	Em parte	A chefe de divisão explanou, de forma sintética, o <i>modus operandi</i> dos serviços centrais (localizados em Loulé) e nas duas delegações existentes (Quarteira e Almancil).
b) Identificar as principais dificuldades nas áreas em análise;	Cumprido	A chefe de divisão identificou, e forma muito clara, os problemas com que se depara. Destacou dois: a falta de recursos humanos e o volume de trabalho acrescido na época de verão.
c) Perceber se há uma real compreensão das dificuldades que a câmara enfrenta nestas áreas de intervenção, quer por parte das juntas de freguesia quer pelas populações;	Cumprido	Apesar de persistir desagrado devido à demora nas respostas, a responsável municipal considera que existe uma compreensão por parte das juntas de freguesia e da população. Embora, a população tenha mais dificuldade em entender o tempo que decorre entre a entrada dos pedidos e a resposta final.
d) Entender o que poderá ser desenvolvido para capacitar as juntas de freguesia nestas áreas, de forma a colaborar e	Em parte	No decorrer da entrevista, esta questão não foi muito aprofundada. No entanto, a responsável municipal entende que as juntas de freguesia ainda não têm as capacidades necessárias para poder prestar este serviço.

<p>complementar o trabalho da câmara;</p>		
<p>e) Estudar eventuais medidas que estejam a ser desenvolvidas para descentralizar competências da câmara para as juntas de freguesia;</p>	<p>Em parte</p>	<p>No decorrer da entrevista, esta questão não foi muito aprofundada. No entanto, o recém-criado Gabinete de Apoio às Freguesias está a desenvolver trabalho nessa matéria. De acordo com o artigo 5.º do n.º 1, alínea e) do Regulamento da Organização e Estrutura dos Serviços Municipais, tem, entre outras funções: “Elaborar e Disponibilizar Mapas de Controlo Interno, de acordo com a evolução da descentralização estabelecida entre o Município e as freguesias.”</p>
<p>f) Identificar aspetos relevantes para o melhor funcionamento dos serviços camarários nas áreas em estudo;</p>	<p>Cumprido</p>	<p>Embora reconheça que há, em alguns processos, procedimentos que podiam ser eliminar, outros são essenciais manter-se. O que seria absolutamente necessário para melhorar o desempenho dos serviços é o aumento do número de recursos humanos, refere a chefe de divisão.</p>
<p>g) Estudar de que forma a Reforma Administrativa de Lisboa, focando as duas áreas específicas em análise, poderia ser mimetizada no concelho de Loulé.</p>	<p>Em parte</p>	<p>No decorrer da entrevista, esta análise não foi muito aprofundada. A responsável municipal reconhece que o processo desenvolvido em Lisboa é aquele que se deve adaptar e seguir noutros concelhos do país. No entanto, refere que ainda há um longo percurso a fazer, uma vez que as juntas de freguesia do concelho de Loulé não têm as características das de Lisboa, isso verifica-se através de muitos parâmetros, afirma.</p>

Quadro 5 | Análise ao cumprimento dos objetivos

Fonte: Elaboração própria

7.1.3. Entrevista ao senhor presidente da Junta de Freguesia de Loulé (São Clemente) e de Quarteira

O senhor presidente da Junta de Freguesia de São Clemente, entrevista n.º 3 transcrita na íntegra em anexo, respondeu a todas as questões colocadas. Importa nesta fase realçar alguns pontos referidos pelo responsável político.

Referiu em relação ao licenciamento de proximidade que embora a Junta de Freguesia não tenha competência na área, há uma relação institucional de entreajuda entre a JF e a câmara, que permite dialogar e colaborar no encaminhamento dos casos para que as pessoas que solicitam esse serviço/apoio à JF, por desconhecimento, não sintam uma ausência de resposta. Por isso mesmo, faz um trabalho de esclarecimento. Referiu, no entanto, que seria uma mais-valia a JF poder, com todas as condições, prestar este serviço. Quando se questiona se seria uma mais-valia a JF ter capacidade para poder prestar o serviço, o senhor presidente é perentório: “Claro que se tivéssemos os meios, todos os meios, toda a capacidade técnica, os recursos humanos necessários, obviamente que eu penso e, arrisco-me a dizer que tenho a certeza, que as coisas seriam mais rápidas. Não só pelo volume de trabalho que seria menor, até por uma aproximação que a junta tem, eu penso que a resposta seria mais rápida (...)”.

Para além de mencionar o que todos, de forma unanime reconhecem, a falta de recursos humanos (a JF tem 3 assistentes técnicas e 3 trabalhadores operacionais) para responder às necessidades das atuais competências e ainda, recursos humanos qualificados para conseguir dar resposta às novas competências que vão surgindo, nomeadamente na gestão do espaço público, mesmo sem uma competência delegada e os recursos necessários para a efetiva manutenção e gestão do espaço público, a autarquia de maior proximidade acaba por desempenhar um papel importante porque consegue recolher, através do diálogo de proximidade, as necessidades que a população sente e transmitir à câmara municipal as reais carências sentidas nesta área. “Seria uma mais-valia, se tivéssemos essa responsabilidade e meios para fazer, derivado à aproximação que existe à população porque uma coisa é nós termos pessoas a tratar do nosso espaço, em termos de freguesia, outra coisa é a câmara a tratar de várias freguesias. (...) Eu penso que nesse sentido, se isso vier a acontecer e criarem condições para isso é que não é só dizer que se dá é dizer que se dá com condições para funcionar.

Se for para ficar pior não vale a pena. Se tivermos essas condições, estou convencido, que ganhamos todos, inclusive a população que é para quem nós trabalhamos. Os municípios ficariam, de certeza, melhor servidos.” (resposta à pergunta número 5). O senhor presidente reforçou a ideia de que seria muito importante e bem acolhido pelas populações a delegação de competências nesta área específica. No decorrer da entrevista questionei-o em relação à pergunta 5 se não era habitual os cidadãos recorrerem à junta para falar do jardim que tem pouca iluminação, do banco que faz falta para as pessoas poderem usufruir do espaço de forma mais confortável, da sombra que faz falta naquela área para sombrear o espaço onde as pessoas estão, ao que o senhor presidente de junta me respondeu: “E por acaso nós, na junta de freguesia, nessa área é precisamente o que ouvimos. Muitas vezes as pessoas até nos dizem logo: isso não é com vocês, mas como você é da junta, se falar talvez seja mais fácil. Muitas vezes isto acontece”.

O senhor presidente da Junta de Freguesia de Quarteira, entrevista n.º 4 na íntegra em anexo, respondeu a todas as questões colocadas. Importando nesta fase realçar alguns pontos referidos por um dos responsáveis políticos pela cidade de Quarteira. No que concerne ao grupo A – Licenciamento de Proximidade, entendido como: Ocupação do espaço público carácter diverso ou ocasional, exercício de atividade – vendedor ambulante ou guarda noturno, entre outros, o engenheiro Telmo Pinto foi muito objetivo: “As juntas não têm capacidade técnica mas esta concretamente já tem, que eu fui buscar um engenheiro, um arquiteto paisagista, uma pessoa licenciada em comunicação, uma pessoa licenciada em ambiente, uma pessoa na ação sociocultural, fui buscar aquilo de que tenho necessidade, tenho 5 licenciados. Portanto, eu senti a necessidade de ter pessoas (mais qualificadas) (...). O que significa que se sentíssemos que teríamos que fazer os licenciamentos, começar com os licenciamentos, hoje em dia os presidentes das juntas, os executivos das juntas já têm capacidade para perceber que precisavam de envolver ou de contratar técnicos com conhecimento para que pudessem trabalhar essas áreas”. No entanto, alerta que no caso concreto do município de Loulé: “(...) eu acho que são áreas, estamos a falar das áreas mais complicadas das câmaras, ainda por cima de uma câmara como Loulé, (...)” (resposta à pergunta número 1). Embora o senhor presidente confesse que esta talvez não fosse a área prioritária a nível de descentralização de competências, comenta de forma interessante que já existe nas

juntas de freguesia capacidade para se perceber que se precisa ou não se precisa de técnicos para o desenvolvimento de determinadas tarefas. Queria com isto dizer que, ao contrário do que muitos – nomeadamente responsáveis políticos – afirmam que as juntas de freguesia têm um papel pouco determinante na consolidação da resolução de problemas, as juntas já têm executivos preparados para uma melhor reflexão e interrogação relativamente a muitas decisões e orientações camarárias e de nível central. Em relação à pergunta número dois onde questiono o que será necessário garantir/agilizar para as juntas de freguesia poderem ter as competências (ou mais competências) na área, o presidente afirma: “Começa a tornar-se apetecível, para nós juntas de freguesia, “agarrar” algumas coisas, sabendo que podemos fazer esse trabalho de proximidade e de resposta muito melhor do que algumas câmaras. Aqui a JF de Quarteira sente a necessidade de ter muitas competências. Porquê? A câmara é grande demais, pode ter alguns recursos humanos a mais nalgumas áreas, mas em geral tem muita necessidade de recursos, os constrangimentos legais levam a que não possa contratar muitas vezes e nós sabemos que os serviços não são feitos como deveriam ser feitos”. Consciente da realidade camarária o autarca de freguesia não hesita em afirmar a eficiência na capacidade de resposta da sua freguesia e avança com duas áreas muito importantes para a gestão da cidade de Quarteira que considera importantes passarem para a responsabilidade da freguesia. “Se calhar, o nosso serviço de proximidade poderia levar a que as coisas fossem muito mais bem-feitas, por exemplo nas áreas do espaço público e salubridade. Para nós é uma tristeza porque as coisas acabam por não funcionar.” (resposta à pergunta número 2). Um dos pontos muito importantes a considerar nesta análise ao que foi dito pelo senhor presidente de junta prende-se com a questão da jurisdição – pergunta número 3). Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território da sua freguesia são um problema? Como contrariá-lo? – uma vez que surge como um problema que se relaciona intimamente com a falta de critérios claros e específicos que determinem as competências das diversas instituições e organismos públicos sobre certos territórios. O autarca começa por confirmar a interrogação colocada: “Isto é um grande problema, principalmente quando falamos do litoral, não é só no Algarve é no país. Eu tenho estado nalgumas reuniões, fora daqui, e um dos problemas que a maior parte dos autarcas, que têm este contacto com o litoral, tem. É que nós temos a CCDR, a Capitania do porto de Faro, a

APA (Agência Portuguesa do Ambiente), temos uma quantidade de instituições a “mandar” num território que nós é que temos conhecimento”. Para além do conhecimento, acrescentaria legitimidade atribuída pelo voto dos cidadãos nas eleições autárquicas. Mas colocando à parte as questões do conhecimento e da legitimidade, que são fundamentais para conseguir implementar medidas concretas no território e aceites pela população para que possam ter sucesso, pensemos na sobreposição de competências e na falta (propositada ou não) de comunicação entre as diversas instituições com jurisdição em determinadas áreas. O autarca afirma: “(...) eles [organismos públicos] olham para o território de uma maneira global, ou melhor, igual e não é igual. São todos muito diferentes. O Algarve então é mesmo muito diferente do resto do território e se não for a sensibilidade dos autarcas pelo conhecimento social que têm dos seus espaços e territórios é muito difícil virem de outro lado e licenciarem seja o que for. Um exemplo, neste momento, investimos no calçada em lajetas, cerca de 30 mil euros e eu fique a saber que existe uma aprovação para um autocarro de uma associação que vai, durante 15 dias, estar em cima das lajetas que nós estivemos a fazer”. Conclui: “Este é um pequeno exemplo daquilo que é o dia-a-dia deste acumular de funções e de jurisdição nas mesmas áreas. É um grande problema que nós temos a resolver com a descentralização de competências.” (resposta à pergunta número 3). Auscultando o responsável político sobre se seria proveitoso para o cidadão e turista, tendo em conta que estamos a referir-nos a um território de excelência turística no país e não só, a junta ter capacidade para responder nesta área a resposta surge de forma natural. Diz: “Se formos ver, a capitania e todas essas instituições licenciam. Recebem o dinheiro, mas quem faz a manutenção e a gestão de tudo o resto é a câmara. Portanto, limpa as praias, as avenidas, faz manutenção, paga a iluminação, paga a limpeza urbana porque esta jurisdição não fica na praia, vem até meio do quarteirão. Portanto, a câmara já faz tudo só que não tem competência na decisão. Isso é frustrante porque para planear e organizar, que é do que estamos a falar precisa de decidir. (...)” (resposta à pergunta número 4). Feita uma pequena análise ao que considera o senhor presidente de junta entende-se que, de facto, a câmara é inoperante face a uma área do território muito importante que é a frente de mar. Como planear? Como gerir? Como intervir? São questões que se colocam e que só não são mais difíceis de solucionar porque, como referiu o senhor presidente da junta de freguesia, existe uma boa relação entre as

organizações e um diálogo permanente que permite encontrar as melhores soluções para o território em causa. Analisa-se agora o grupo B referente à Gestão e Manutenção do Espaço Público. A pergunta número 5 incide sobre a importância e conforto do espaço público face ao seu planeamento/desenho urbano, tentando entender de que forma uma maior proximidade ao cidadão poderia ser útil (ou mais útil) para auscultar necessidades/gostos e poder ter melhores e mais proveitosos espaços públicos. O senhor presidente começou por referir que, embora a junta de freguesia não tenha essa competência, acabou por fazer um esforço e desenvolvê-la e mencionou um exemplo de um projeto desenvolvido pela da junta, chama-se “calçada 24”.

“Nós avançamos com um projeto, antes de qualquer outra freguesia. Nós temos um calceteiro todos os dias na JF, através de uma empresa que nos presta serviços, e tem o compromisso connosco de todos os buracos de calçada que aparecem têm que ser tapados. Não é fácil, porque contratarmos uma empresa para fazer mil metros de calçada de seguida é uma coisa, agora uma empresa comprometer-se a responder, em 24 horas, a um pequeno serviço não é fácil. (...) Nós não queremos chegar à agravante de, como acontece muitas vezes, pensar que só saltou uma pedra ou duas, no outro dia saltou 10 e no outro 100. Os dias que passam sem a calçada arranjada as pessoas não agradecem, por ser um serviço que não está a ser prestado”. Este projeto desenvolvido pela junta de freguesia de Quarteira, podendo parecer uma intervenção isolada e pouco substantiva, revela-se essencial no dia-a-dia dos residentes e turistas que visitam Quarteira. Como disse o presidente da junta, por diversas vezes, estes são os problemas que intervêm diretamente na vida das populações, que exigem respostas céleres e não compreendem, nem aceitam justificações para a ausência de resposta/solução. Em relação aos espaços verdes, a junta queixa-se de ter responsabilidade por uma área com muitos espaços verdes e não ter capacidade de resposta, a não ser em situações de emergência. “Quarteira tem tanto, tanto, tanto espaço verde que era preciso sermos nós a planear uma manutenção e gestão desse espaço, mas com todas as condições, recursos humanos, recursos financeiros, o que nós tentamos é minimizar aquilo que são normalmente as tristezas das pessoas. Aquilo com que as pessoas se confrontam no dia-a-dia que é o espaço verde e a salubridade e que nós sentimos o desagrado com que as pessoas olham para essas situações. Sabemos que é um serviço que tem que ser prestado com qualidade e houve aqui alguns problemas.” (resposta à pergunta número

5). Relativamente à última questão sobre o que faria sentido melhorar-se na perspetiva do autarca e da sua equipa de executivo, responde o seguinte: “O que nós gostaríamos era ter condições financeiras para planear por completo e gerir de forma a conseguimos prestar um melhor serviço de proximidade. Quer queiramos quer não, é diferente ser uma sede de concelho e ser uma freguesia como Quarteira, com esta dimensão, e depender de uma sede de concelho que fica a 12 km de distância. (...). Nós fazemos muito trabalho (...), apesar de tudo.” (resposta à pergunta número 6).

Realizadas as considerações mais importantes a reter sobre a opinião do autarca, torna-se relevante perceber se os objetivos propostos para a entrevista foram alcançados. Nesse sentido, refira-se que:

		Comentários	
Objetivos	Concretização dos objetivos -Cumprido -Em parte -Não cumprido	Junta de Freguesia de Loulé (São Clemente)	Junta de Freguesia de Quarteira
a) Compreender o cenário atual em relação às duas áreas de competência	Loulé (São Clemente) Cumprido Quarteira Cumprido	O autarca explicou de forma simples as competências que a freguesia (não) tem.	Foram explicados e apresentados casos exemplificativos de projetos que não são da competência da junta mas que esta realiza.
b) Perceber se houve (há) uma real compreensão das dificuldades que as juntas de freguesia enfrentam (por parte da câmara municipal)	Loulé (São Clemente) Cumprido Quarteira Cumprido	A boa relação existente entre as duas autarquias também se justifica devido à noção que a câmara têm relativamente à capacidade interventiva da junta de freguesia.	

<p>c) Identificar as principais dificuldades da gestão diária nas áreas em análise</p>	<p>Loulé (São Clemente) Cumprido</p> <p>Quarteira Cumprido</p>	<p>Referiu a falta de recursos humanos que compromete a resposta.</p>	<p>Exemplo referente aos espaços públicos.</p>
<p>d) Analisar a perceção das juntas de freguesia em relação ao desempenho da autarquia de Loulé</p>	<p>Loulé (São Clemente) Cumprido</p> <p>Quarteira Cumprido</p>	<p>Embora reconheça o trabalho da câmara considera que a junta poderia dar uma resposta mais célere.</p>	<p>O senhor presidente refere que, apesar de tudo, a autarquia tem falta e dificuldade em contratar recursos e por isso, a sua intervenção é um pouco morosa.</p>
<p>e) Estudar qual o contributo que a reforma administrativa de Lisboa, poderá dar às freguesias e município do concelho de Loulé</p>	<p>Loulé (São Clemente) Em parte</p> <p>Quarteira Em parte</p>	<p>Os senhores presidentes de junta foram dando indicações do que seria necessário para melhorar o desempenho das autarquia locais (juntas de freguesia).</p>	

Quadro 6| Análise ao cumprimento dos objetivos

Fonte: Elaboração própria

8. Que relação entre as freguesias de Lisboa e de Loulé

Nesta fase da dissertação a atenção foca-se num dos pontos mais importantes deste estudo. De forma a tentar responder ao objetivo vi) “Desenvolver, de forma global, uma possível estratégia de implementação de uma Reforma Administrativa no território de Loulé”, é imperativo esmiuçar pontos de convergência para os reforçar e pontos de divergência para os alterar e melhorar. Através de um bom diagnóstico é possível desenhar uma intervenção musculada capaz de trazer bons resultados e inovação na gestão do poder local em Portugal. Como já foi possível de verificar o concelho de Lisboa vive uma realidade completamente diferente da maioria do país. Vários são os fatores que contribuem para identificar, de forma bem vincada, a presença de Lisboa no mapa. O professor e investigador João Ferrão escreveu há anos atrás um artigo intitulado: “Pôr Portugal no mapa.” O artigo impõe que se faça uma verdadeira reflexão sobre a necessidade de afirmação do país com base em cinco elementos que considera essenciais. Propõe uma análise em dois sentidos, um prospetivo onde sugere o interesse de colocar o país no mapa desejado. E isso exige visão estratégica e capacidade de realização/intervenção/ação. É preciso definir com rigor os objetivos a atingir. Num segundo sentido, refere-se ao processo analítico, defendendo a ideia de que é necessário entender o país real a partir da sua localização no mapa. Defende que, para isso, terá que existir capacidade de leitura e entendimento da atual situação. Embora o artigo não se refira diretamente à temática em estudo, o duplo sentido com que perspetiva a sua análise revelam-se fundamentais e convergem com a perspetiva que interessa incutir na análise à relação entre o concelho de Lisboa e Loulé. Em primeiro lugar a análise à reforma administrativa e a governação de proximidade converge com o primeiro pressuposto do professor João Ferrão, uma vez que a reforma administrativa realizada em Lisboa foi bem pensada, ao contrário do que aconteceu com o resto do território português, planeada, articulada entre o poder político e os técnicos e executada. Houve uma definição de objetivos a atingir e isso faz toda a diferença. É claro que após a sua implementação e no decorrer do processo de monitorização foram sendo assinalados aspetos que merecem outro olhar, outra forma de executar. Essa é a normalidade associada a estes processos e é por isso que o processo de monitorização se revela tão importante. Em segundo lugar, esta dissertação também converge com o

segundo pressuposto – processo analítico - desenvolvido pelo autor no seu artigo, uma vez que só é possível definir uma estratégia e propor linhas de intervenção muito concretas e objetivas se tivermos a capacidade de saber onde estamos e quais as nossas forças e fraquezas, no fundo é necessário ter um bom diagnóstico do território em análise. Caso contrário, a estratégia adotada não acrescenta valor ao território que se pretende melhorar e potenciar. E essa situação é visível no concelho de Loulé. O poder central decidiu seguir uma orientação que não teve o envolvimento necessário do poder local e isso evidencia-se pela capacidade de ação das juntas de freguesia de Lisboa e a aceitação das populações, situação diferente em relação às freguesias do concelho de Loulé.

Fazendo uma análise crítica sobre as relações de semelhança, divergência e fatores importantes a reter relativamente às freguesias estudadas dos dois territórios urbanos, na perspetiva da reforma administrativa e governação de proximidade, evidencia-se o seguinte:

	Concelho de Lisboa	Concelho de Loulé
	Freguesias de Alcântara e de Avenidas Novas	Freguesias de Quarteira e de Loulé (São Clemente)
Semelhanças	-Documento verde da Reforma da Administração Local; -Regime jurídico: Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio; Lei n.º 11-A/2013 de 28 de Janeiro; -Lei n.º 56/2012 de 8 de Novembro.	-Documento Verde da Reforma da Administração Local; -Regime jurídico: Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio; Lei n.º 11-A/2013 de 28 de Janeiro.
Divergências	- O concelho ambicionava a mudança; -Estudo prévio à reforma;	- O concelho não refletiu, antes da reforma, uma mudança;

	-Trabalho colaborativo entre as juntas de freguesia e câmara.	- Ausência de qualquer estudo prévio e auscultação da população.
Fatores importantes	-Conhecimento da realidade e linhas orientadoras a desenvolver (estudos); -Criação de uma equipa multidisciplinar responsável pela monitorização da reforma (GAMRAL); -Executivos de JF qualificados: - Auscultação de atores.	

Quadro 7 | Semelhanças, Divergências e Fatores importantes entre as duas cidades estudadas

Fonte: Elaboração própria

Esmiuçando os fatores apresentados no quadro 7 relativamente às semelhanças, vejamos: o governo português, através do gabinete do Ministro Adjunto que tem “(...) por missão acompanhar as medidas de carácter interministerial de execução do Programa do Governo”, segundo a lei orgânica do governo,⁵⁰ desenvolveu o “Documento Verde da Reforma da Administração Local (DVRA) – Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política”. Este documento surgiu com o propósito de lançar o debate à sociedade portuguesa, aos partidos políticos, associações e sindicatos sobre a reforma administrativa do poder local em Portugal, tentando celebrar um compromisso. O documento imbuído por uma visão ideológica refere: “Estamos convictos da necessidade desta reforma, na firme certeza de que deveremos preparar as próximas décadas com um modelo de administração local adequado a um mundo novo, nas dificuldades e nas oportunidades.” (DVRA,2011:7).

⁵⁰ Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/lei-organica-do-governo>.

Desenvolve quatro eixos prioritários de atuação, o eixo número 2 – Organização do Território - refere como objetivo analisar o mapa administrativo do país e promover uma diminuição do número de freguesias. A metodologia a adotar traduzia-se em definir “(...) uma Matriz de Critérios que servirá de base ao debate local numa perspectiva orientadora, visando o reforço do poder de proximidade das novas Freguesias. Pretende-se que o debate local seja ambicioso, assumindo o Governo o seu papel de promotor e agente estimulador deste diálogo.” (DVRA,2011:11). Embora o documento tenha sido desenvolvido com uma visão à escala nacional, analisada a metodologia subjacente ao eixo número 2 é evidente que não corresponde exatamente a uma verdade próxima da realidade. O reforço do poder de proximidade das novas freguesias, na generalidade do país, não saiu reforçado. As freguesias de Lisboa em análise, de facto, comprovam a veracidade transposta anteriormente, mas no caso de Loulé isso não se verificou. Lisboa teve uma preparação e visão essenciais para o sucesso da reforma. Relativamente ao debate ambicioso que o documento pretendia estimular, mais uma vez corresponde a uma falácia. O debate profícuo verificado em Lisboa não se pode generalizar ao resto do país. Ainda em relação ao eixo número dois, é referido que a redução do número de freguesias é uma prioridade, “devendo ser encarada como um verdadeiro instrumento de política autárquica, capaz de melhorar o funcionamento interno da Administração Local, dando escala e valor adicional às novas Freguesias (resultado da aglomeração de outras freguesias) e reforçando a sua actuação e as suas competências”. (DVRA,2011:19).

A procura do reforço de uma melhor prestação do serviço público e aumento da eficiência, mais uma vez não se generalizou a todo o país. As entrevistas realizadas aos responsáveis políticos e técnicos para esta dissertação demonstram, claramente, que a melhoria dos serviços e o aumento da eficiência não atingiram os resultados que se pretendia. Dos objetivos específicos desenhados para este eixo destaque-se a alínea a) que refere a necessidade de reorganizar o mapa administrativo, reduzindo o número de freguesias e a alínea e) que menciona a necessidade de se redefinir as atribuições e competências entre as autarquias municípios e freguesias. A necessidade foi colmata, efetivamente houve uma reorganização do mapa administrativo. A atribuição de competências entre os municípios e as freguesias vai sendo realizada de acordo com as capacidades financeiras e outras dos municípios. Ainda dentro dos fatores que

contribuem para a semelhança entre o que foi realizado em Lisboa e em Loulé, está o regime jurídico. A Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, refere-se à reorganização administrativa territorial autárquica aplicada a todo o país. Como é mencionado logo no número 1 do artigo 1.º - Objeto – “A presente lei estabelece os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica e define e enquadra os termos da participação das autarquias locais na concretização desse processo”. A Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, refere-se à reorganização administrativa do território das freguesias que consubstancia a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio. A diferenciação surge com a legislação criada especificamente para a cidade de Lisboa. A Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, refere-se à reorganização administrativa de Lisboa. Estabelece o número 1 do artigo n.º 1 – Objeto – o seguinte: “A presente lei procede à reorganização administrativa de Lisboa, através da definição de um novo mapa da cidade, de um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos, bem como dos critérios de repartição de recursos entre o município e as freguesias do concelho”. E o n.º 2 do mesmo artigo: “A reorganização administrativa de Lisboa, a implementar através das medidas definidas na presente lei, obedece a uma estratégia de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade, representa uma concretização do princípio da descentralização administrativa e respeita os princípios da universalidade e da equidade no quadro do relacionamento entre o município e as freguesias do concelho”. Através da leitura e enquadramento da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro percebe-se a sua aceitação e os resultados que tem produzido. Deve ser este o trabalho a desenvolver, uma reforma que seja estrutural exige trabalho na sua elaboração e aplicação. A crítica realizada pelos presidentes de junta de freguesia de Quarteira e São Clemente surge, precisamente, pela falta de rigor que existiu quando se pensou e se estabeleceu que as autarquias deviam seguir um determinado caminho. A insensibilidade para identificar as diferentes realidades aliada a uma lei global conduz a resultados que não cumprem os objetivos pré-estabelecidos e não são aceites pela população. A reflexão em torno de uma lei específica para uma realidade concreta é um bom exemplo para se poder analisar as divergências ocorridas no processo de implementação da reforma administrativa em Lisboa e em Loulé, com consequências diretas na governação de proximidade nas duas cidades e entender qual a melhor metodologia a adotar para que se possa alcançar resultados aglutinadores. A

grande diferença entre a realidade vivida hoje na governação da cidade de Lisboa e a governação da cidade de Loulé é explicada por vários fatores, mas há um que é essencial e que se relaciona com a ambição de mudança e o trabalho realizado para procurar caminhos possíveis para que a cidade pudesse atingir a mudança desejada. Não recorrendo a uma longa análise histórica da evolução organizativa da cidade de Lisboa, foquemos a análise a partir do ano de 2007. A lista candidata à câmara municipal de Lisboa pelo Partido Socialista – liderada pelo atual primeiro-ministro – (2007) apresentou um programa eleitoral: “Unir Lisboa”, que espelhava sensibilidades e vontade de alterar a governação da cidade de Lisboa, propondo o agrupamento (voluntário) de freguesias como condição necessária para cumprir protocolos de delegação de competências. António Costa e a sua equipa tinham uma visão de futuro para a cidade de Lisboa e perceberam a importância de promover uma maior articulação, integração, compromisso. Nos últimos anos, a crise contribuiu para fomentar essa filosofia, a governação Europeia estimulou modelos de multi-governança. A procura de maior envolvimento entre os diferentes atores no desenho de propostas/programas/projetos, na implementação e sua monitorização, um verdadeiro impulso para o “trabalho em rede”, dando ênfase aos resultados no longo prazo. Esta filosofia que pretende demonstrar que o êxito do desenvolvimento está nas abordagens integradas não é fácil porque é diferente do que se realizava até então, mas é imperativo. António Costa teve capacidade para ver “Lisboa no futuro” e percebeu que o modelo de governação, para ser mais eficiente, precisava de ser reformulado. A cidade exigia um novo modelo de governação e o poder político apercebeu-se dessa necessidade. Nesse sentido, a câmara municipal de Lisboa, pretendendo alterar o modelo de governação da cidade promoveu o estudo designado a “Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação de Lisboa” com o objetivo de perceber o estado da arte da capital portuguesa e das suas estruturas de governação, tendo em consideração a perceção de quem vive a cidade – os seus cidadãos – sobre a qualidade de vida e a qualidade de governo. “Pelas mais diversas razões e formas, sedimentou-se em Lisboa – tanto a nível político como a nível social – uma evidente necessidade de se repensar e de reformar os modelos de governação da cidade. Não somente nos âmbitos organizacionais e de competências das estruturas orgânicas de instituições como a CML e as Juntas de Freguesia, mas inclusive a níveis de

possíveis reordenamentos, de ordem político-institucional e cívica, mais abrangentes.” (Mateus e Seixas, 2010:7). Realizado o estado da arte, o estudo procedeu ao trabalho prospetivo produzindo novas orientações para considerar nas revisões administrativas, institucionais e políticas a desenvolver. Nesse sentido, o projeto apresenta “(...) de forma consistente as bases justificativas da necessidade de mudança nos paradigmas e nas estruturas de governação e de administração da capital portuguesa; e seguidamente estruturando os modelos de referência, propostas e cenários-base, a prosseguir no sentido de uma mais afirmativa, mais moderna e mais democrática governação de Lisboa.” (Mateus e Seixas, 2010:8). Após este trabalho de conhecimento do estado da arte e de preparação de um novo modelo de governação para a cidade de Lisboa iniciou-se um processo colaborativo entre a câmara municipal de Lisboa e as freguesias do concelho. O caso de Lisboa teve uma abordagem completamente distante da realidade que se viveu em Loulé. É difícil fazer uma comparação porque, de facto, Lisboa teve dois fatores essenciais que proporcionaram o sucesso da reforma administrativa. O primeiro foi o poder político ter tido capacidade de visão para a cidade de Lisboa, perceber a necessidade de mudança no modelo de governação e impulsionar uma transformação com a colaboração de vários atores, nomeadamente a academia. O segundo foi a criação de legislação específica para definir e articular competências, formas de atuação, entre outras. No caso do concelho de Loulé estes dois fatores não existiram. Por um lado, o poder político não sentiu a necessidade de tentar alterar o modelo de governação e aproveitar as juntas de freguesia para o desenvolvimento de um trabalho mais colaborativo, próximo e profícuo, não tendo promovido nenhum estudo para perceber o estado da arte e muito menos uma linha de orientação estratégica. Por outro, não foi criada nenhuma legislação específica para, à semelhança de Lisboa, definir e articular competências, formas de atuação. Relativamente aos fatores importantes a destacar, para além dos dois anteriores é importante reforçar a ideia do conhecimento da realidade e das propostas concretas a desenvolver que só foi possível de consubstanciar devido a promoção do estudo coordenado pelos professores Augusto Mateus e João Seixas e pela colaboração entre a câmara municipal e as freguesias, sem esquecer o trabalho de auscultação realizado à população. Outro fator determinante foi a criação de uma equipa multidisciplinar que ficou responsável pela monitorização da reforma. Nos dias atuais a monitorização é de facto essencial para se poder alterar, reverter,

adequar o que, por força das rápidas transformações dos nossos tempos, for necessário. O acompanhamento da aplicação das medidas, bem como a recetividade do poder político, funcionários e populações foi fundamental. Estes são fatores objetivos que não podem ser refutados recorrendo a uma argumentação falaciosa. Outro fator igualmente importante, mas que poderá ser mais fácil de discutir, embora a argumentação seja consolidada, é a qualificação e formação dos eleitos locais. Devido à maior complexidade e exigência de gerir uma junta de freguesia na cidade de Lisboa, este cargo torna-se mais desafiante. E o que se verifica na maioria das juntas de freguesia da cidade de Lisboa, incluindo as que estão em análise, é que os executivos devido à maior complexidade e exigência (mas também prestígio e reconhecimento) são cidadãos com mais formação, à partida com maior capacidade interventiva e mais competentes. Embora na cidade de Loulé a situação não se generalize a todas as freguesias do concelho, aquelas que estão em análise, enquadram-se nesta apreciação.

9. Que fatores a reter para Loulé

A partir da análise que tem sido feita ao longo da dissertação, primeiro com o diagnóstico da necessidade de avançar com uma reforma administrativa e com um novo modelo de governação da cidade de Lisboa, depois com a análise bibliográfica e com o enquadramento da implementação do processo da reforma, recorrendo aos relatórios de monitorização e posteriormente à realização de uma entrevista com a senhora presidente de junta de freguesia de Avenidas Novas foi possível perceber a metodologia e o esforço técnico e político com que Lisboa abraçou este processo. A reforma de Lisboa foi única no país e devido ao seu sucesso torna-se apetecível estudar e perceber que o trabalho foi realizado para se tentar replicar noutros territórios do nosso país. Loulé é um território constituído por 9 freguesias, anteriormente eram 11. A indignação que surgiu após a agregação de freguesias é hoje silenciada pela interiorização de que é esta a realidade e não há muitas hipóteses de reconverter a situação. Embora haja quem continue a defender a ideia de que é necessário devolver às populações as suas freguesias. Efetivamente considero que o caminho a percorrer não será mais atrativo e benéfico para as populações recorrendo a essa reconversão. O cerne da questão está relacionado com a capacidade interventiva e de resposta destas autarquias de maior

proximidade ao cidadão. E é isso que importa manter e reforçar. Numa primeira fase, a Assembleia Municipal de Loulé poderia ter um papel importante na promoção e debate desta temática. Através de um grupo de trabalho⁵¹ com o objetivo de trazer o assunto à discussão pública e estudar eventuais medidas a realizar. É certo que há muitos assuntos cuja competência ultrapassa o município, mas há outros que podem ser ponderados e intensificados como os contratos interadministrativos de delegação de competências celebrados entre a câmara e as juntas de freguesia com o apoio do Gabinete de Apoio às Freguesias para prestar todo o apoio técnico necessário. Estes processos saem ainda mais fortalecidos quando há capacidade de visão por parte dos presidentes de câmara, e respetivos executivos, que consideram fundamental a intervenção das juntas de freguesia, fazem um esforço para que as mesmas tenham as melhores condições para desempenhar um bom serviço de maior proximidade e reconhecem as suas capacidades de trabalho. Este ano, aquando da celebração oficial dos contratos interadministrativos de delegação de competências, o senhor presidente da câmara municipal de Loulé, Vítor Aleixo, referia que estes processos são essenciais para a “eficácia de uma administração local moderna, cada vez mais próxima do cidadão, que assenta a sua ação na efetiva articulação entre todos os órgãos autárquicos locais, em respeito pela autonomia de cada um, mas colaborando ativamente entre si no sentido da melhoria dos serviços prestados às populações”⁵².

Para além do trabalho importante que poderá ser promovido e consequente pela Assembleia Municipal, há um outro fator relevante a destacar, igualmente essencial para impulsionar melhores resultados em Loulé e no país. Diz-nos o professor António Covas, o seguinte: “ De um ponto de vista estrutural e organizacional, o país parece “um animal invertebrado” a quem falta uma coluna vertebral. Por um lado, o centralismo, por outro, o localismo. Um país bipolar, portanto. Na linguagem da nomenclatura das unidades territoriais estatísticas o país está assente nos níveis NUTS I (central) e NUTS IV (local) Ora, ao contrário, o país devia estar assente nos pilares intermédios, os níveis

⁵¹ A assembleia municipal de Loulé através do seu regimento, artigo 9.º - Comissões Eventuais e Grupos de Trabalho – prevê a possibilidade de se criar grupos de trabalho compostos por deputados municipais e com convidados exteriores à Assembleia Municipal, ou seja, cidadãos não pertencentes aos grupos municipais eleitos, cuja colaboração seja pertinente para o cumprimento dos objetivos propostos.

⁵² Câmara Municipal de Loulé, informação disponível em: <http://www.cm-loule.pt/pt/noticias/14505/autarquia-de-loule-atribui-perto-de-4-milhoes-de-euros-as-juntas-de-freguesia-para-delegar-competencias.aspx>

NUTS II (regiões funcionais coincidentes com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e NUTS III (agrupamentos e/ou comunidades de municípios), de modo a criar densidade, massa muscular, sistema nervoso e coluna vertebral.” (Covas, 2016:12).

A referência que António Covas transmite relativamente ao nível intermédio, CCDR e comunidades de municípios (no caso do Algarve a designada AMAL – Associação de Municípios do Algarve) é uma mensagem importante a frisar. Apesar de esta dissertação ter o foco de análise na autarquia de maior proximidade – as juntas de freguesia – não significa que se ignore o nível intermédio como complementar ao nível local. Pelo contrário, o nível intermédio representa um papel muito importante que só contribui de forma positiva para o reforço do poder local. Mas, à semelhança do poder de nível local necessita de um outro olhar e aproveitamento para se atingir uma nova e proclamada cultura de gestão municipal, mais aberta, reticulada e colaborativa, como também defende o professor Covas.

Nesta fase, não adivinhando o futuro e quais serão os próximos desenvolvimentos, pode e deve-se refletir sobre o que será o país daqui a uns anos. “(...) a grande incógnita dos próximos anos é saber se assistiremos ao enquistamento deste poder autárquico ou, antes, à sua “libertação” por via de uma maior diversidade social e pela criação de novos formatos socio-organizacionais nos quais o poder autárquico é um *par inter pares* em estreita articulação com outros poderes, empresarial, universitário, cultural, mediático, associativo, etc. Está em causa a construção de comunidades em rede, de uma economia local colaborativa e de novas plataformas tecnológicas que sustentem essas comunidades socialmente construídas.” (Covas, 2006:14).

O estado da arte é conhecido, as alternativas são conhecidas e defendidas por diferentes autores e atores, o poder político em Portugal parece querer refletir melhor e avançar com medidas que consigam responder às novas exigências e desafios das autarquias locais. O futuro tem que ser construído hoje e as dimensões do presente relacionadas com o simultâneo e instantâneo não permitem que não se avance, sob pena de continuarmos estagnados.

10. Conclusão

O presente trabalho pretendeu fazer uma análise à última reforma administrativa e à governação de proximidade realizada em Portugal, para o caso do concelho de Loulé; e perceber de que forma o processo diferenciado desenvolvido em Lisboa poderia ser um (bom) exemplo para interpretação e eventual inspiração para outros territórios urbanos do país – e, em concreto justamente, para o concelho de Loulé. Para isso houve a necessidade de enquadrar as reflexões em âmbitos e conceitos mais abrangentes, desde analisar o papel do Estado na valorização das necessidades da população, à revisão das reformas promovidas em Portugal e em geografias europeias (Espanha e França) na procura de traços comuns intrínsecos a estes processos; e por sua vez ir aos territórios, analisá-los e interpretá-los; e enfim recolher contributos de atores técnicos e políticos que são os agentes com maior perceção daquilo que está a resultar melhor e do que necessita de sofrer ajustes.

Nesse sentido, recordemos, de forma breve, algumas das premissas orientadoras do trabalho desenvolvido e explanado nos capítulos anteriores.

Em primeiro lugar, a ideia que está presente, de forma mais ou menos evidente, em todos os capítulos da dissertação e que se relaciona com papel da cidade na atualidade. Face aos desafios com que nos deparamos, uma reforma que tenha influências na (re)organização do território e consequentemente no seu modelo de governação contribui para a valorização da cidade e da sua afirmação.

Em segundo lugar, a análise do papel do Estado na sociedade com influência direta nos modelos governativos. A partir dos anos 80, a ideologia que suporta o desenvolvimento de políticas públicas, devido a variados fatores, limita o poder de intervenção e concretização dos Estados. Essa situação tem sido intensificada ao longo dos anos o que obriga a uma maior atenção e capacidade de adaptação dos modelos governativos, de forma a torná-los mais eficientes, menos burocráticos e, ao mesmo tempo, próximos da população.

Em terceiro lugar, o processo da reforma administrativa de Lisboa como um exemplo comparativamente ao que foi desenvolvido no resto do país. Lisboa teve a capacidade, ainda antes das exigências que conduziram o país ao atual mapa

administrativo, de refletir sobre que modelo de governação de cidade gostaria de ter no seu futuro próximo. Essa capacidade prospetiva permitiu-lhe desenhar um processo melhor pensado, com maior envolvimento dos diferentes atores e consequentemente, com resultados mais proveitosos para os cidadãos. Conseguiu alterar o seu modelo governativo tornando-o mais flexível, menos moroso na intervenção, mais atento e próximo. O concelho de Loulé, guiado apenas por orientações nacionais e afastadas das reais necessidades dos seus territórios, não teve capacidade para conseguir resultados semelhantes aos alcançados em Lisboa, o seu processo foi bastante diferente. Mas tem a possibilidade de aprender com os (bons) exemplos e iniciar uma discussão de forma a aprofundar e melhorar a capacidade interventiva das juntas de freguesia. Uma reflexão alargada à sociedade civil sobre um novo modelo de governação impulsionado pelos órgãos públicos locais (como a assembleia municipal) é fundamental, onde a discussão se deve centrar na questão relacionada com a procura de uma maior eficiência do modelo de governação e não, a questão menor, de refletir sobre o número de freguesias e os seus limites.

Face a este conjunto de premissas devemos continuar a questionarmo-nos sobre os desafios futuros da governação de proximidade no país. A (trans)formação dos modelos de governação não podem ser rígidos, as mudanças rápidas e constantes, exigem eficiência e proximidade, mas também resiliência. O incentivo a um modelo de governação que envolva a administração pública, os agentes económicos e sociais e os cidadãos na procura de uma ação que vise a transparência, a participação, a equidade e a inclusão são fundamentais para se poder assumir compromissos de futuro.

11. Bibliografia

- BALEIRAS, Rui Nuno (2009) “Governação subnacional: legitimidade económica e descentralização de despesa pública”, PDF disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/12161/1/Govern%C3%A7%C3%A3o%20Subnacional_Legitimidade%20Econ%C3%B3mica%20e%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Despesa%20P%C3%ABlica.pdf
- BARRETO, António (1984) “Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84” *Análise Social*, volume XX (81-82), 1984-2.º - 3.º, pp.191-218, PDF disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/RBR_MA_11754.pdf
- BORJA, Jordi (Out- Dez. 1984-85) “Descentralización. Una cuestión de método”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, n.º. 4 pp. 5-33, Universidad Nacional Autónoma de México
- BRANCO, Rosa (2010) “Governação metropolitana de base intermunicipal em Lisboa e capitalidade: diagnóstico e lições dos casos Espanhol e Francês – Governança, Policentrismo e Regeneração Urbana”, XII Colóquio Ibérico de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto. PDF disponível em: <http://web.letras.up.pt/xiicig/comunicacoes/113.pdf>
- CARDOSO, Agostinho (2014) “Da subsidiariedade da governação à importância do municipalismo em Portugal”, *População e Sociedade*, CEPESE, volume 22, Porto, pp.209-217, PDF disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/populacao-e-sociedade-n-o-22/da-subsidiariedade-da-governacao-a-importancia-do-municipalismo-em-portugal>
- CARVALHO, Ferreira de Manuel (2001) “Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal”, Oitavo Congresso Nacional da Administração Pública, Instituto Nacional de Administração, pp.309-333, PDF disponível em: http://files.joaquim-croca-caeiro.webnode.pt/200000739-d4fe0d5f47/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf
- CARVALHO, Jorge (2009) “Matriz para a Estruturação do Território”, Primeiro congresso de desenvolvimento regional de cabo verde – Cabo verde redes e desenvolvimento regional, PDF disponível em: <http://www.apdr.pt/congresso/2009/pdf/Sess%C3%A3o%2032/272A.pdf>
- CASTRO, Miguel de Neto (2017) “Smart Cities transformação digital dos territórios”, XXXVII Colóquio Nacional da Associação dos Trabalhadores da Administração Local, PDF do Power Point disponível em: http://greenbusinessweek.fil.pt/wp-content/uploads/2017/05/Miguel-Castro-Neto_GBW-15-mar-2017.pdf

- COVAS, António (2016) O futuro da Gestão do Poder Local, caderno Conferências Horizontes do Futuro, Câmara Municipal de Loulé
- CRESPO, Luís Mourato José (2013) “Governança e Território. Instrumentos, métodos e técnicas de gestão na Área Metropolitana de Lisboa”, Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, PDF disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11754/3/TESE%20JLCRESPO_2013.pdf
- DIAS, Alice (2015) “Governança autárquica: desafios e oportunidades”, dissertação para obtenção de grau de Mestre de Estudos em Administração Pública, Universidade de Coimbra, PDF disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/37163/1/Governa%C3%A7%C3%A3o%20Local.pdf>
- FERNANDES, José António (2015) Introdução à Ciência Política teorias, métodos e temáticas, Porto Editora, Porto (3.ª edição)
- FERNANDES, Ricardo e GAMA, Rui (2012) “A criatividade territorial em Portugal: dos indicadores aos territórios criativos”, Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, CEGOT – Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território, Coimbra, PDF disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/20845/1/Artigo_Fernandes%26Gama_PLURIS2012_Criatividade_VERS%C3%83OFINAL.pdf
- FERNANDES, Teixeira António (1993) “Poder Autárquico e Poder Regional”, Comunicação apresentada às 3.M Jornadas de Estudos Norte de Portugal – Aquitânia sobre “O Poder Regional – Mitos e Realidades”, Universidade do Porto, 22 a 26 de Março de 1993
- FERRÃO, João (2007) “Intervir na cidade: complexidade, visão e rumo”, in Portas, N., Domingues, A., e Cabral, J. Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, (4.ª edição)
- FERRÃO, João (2014) O ordenamento do território como política pública, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa (2ªedição)
- FERRÃO, João (2017) “Pôr Portugal no mapa”, JANUS.NET e-journal of International Relations, N.º 1, Outono. PDF disponível em: http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol1/portuguese/pt_vol1_n1_art8.pdf
- FERREIRA, Isabel (2015) “Governança, participação e desenvolvimento local”, in Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXX, pág. 97 – 117. PDF disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/13750.pdf>
- GEHL, Jan (2017) A vida entre edifícios, Tigre de Papel, Lisboa (1ª edição)

- MATEUS, Augusto e SEIXAS, João (2010) *Qualidade de Vida e Governo da Cidade - Bases para um Novo Modelo de Governação de Lisboa*, Instituto Superior de Economia e Gestão, disponível em: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/11937>
- Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (1998) *Descentralização, regionalização e reforma democrática do estado*, Lisboa (2ª edição)
- OLIVEIRA, de B. P. Alfredo José (2015) “O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica”, dissertação de mestrado, Escola de Direito da Universidade do Minho, PDF disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/40900/1/Jos%c3%a9>
- PEREIRA, A. C. Paulo (2015) “A orientação para uma Administração Pública gestionária e o perfil dos dirigentes na Administração Central do Estado”, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, PDF disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/11499/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final.pdf>
- PEREIRA, Margarida (2009) “Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial”, Primeiro congresso de desenvolvimento regional de cabo verde – Cabo verde redes e desenvolvimento regional, pp. 816-838
- PEREIRA, Margarida (2014) “Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s)”, Revista eletrónica do programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Contestado, Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/679/436>
- PEREIRA, Margarida, CARRANCA, Maria Adelaide (2011) “Coesão territorial e governança: abordagem multi-escalar”, - pp. 421- 428, coordenação de Gil, Anabela e Cachinho, Herculano em “O processo de bolonha e as reformas curriculares da geografia em Portugal”, Imprensa da Universidade de Coimbra
- PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João (2003), *Políticas Urbanas – Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- RODRIGUES, Carlos (2011) “Governação de organizações públicas em Portugal: A emergência de modelos diferenciados”, Edições Pedagogo, Lda, PDF disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/governacao-de-organizacoes-publicas-em-portugal-a-emergencia-de-modelos-diferenciados>
- RODRIGUES, Miguel (2007) “A gestão pública nos governos locais: Uma era de mudança e modernização”, XII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública.”, PDF disponível em: https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD_A%20Gest

%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20nos%20Governos%20Locais_uma%20era
%20de%20mudan%C3%A7a%20e%20moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf

- RODRIGUES, Miguel e ARAÚJO, Joaquim (2005) “ A nova gestão pública na governação local”, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, PDF disponível em:
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4545/1/INA2005.pdf>
- SANTOS, L. L. João (2015) “A Reforma Administrativa de Lisboa. A nova gestão de equipamentos coletivos urbanos de proximidade”, Relatório de estágio para a obtenção de grau de mestre em Gestão do Território e Urbanismo, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, PDF disponível em:
http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/25694/1/igotul007412_TM.pdf
- SEIXAS, João (2006) “A reinvenção da política na cidade - perspectivas para a governação urbana”, Cidades – Comunidades e Territórios, n.º 12/13, pp. 177-196, PDF disponível em: <http://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9239/6686>
- SEIXAS, João (2009) “Carta Estratégica de Lisboa 2010/24 – Como criar um modelo de governação eficiente, participado e financeiramente sustentado”, Câmara Municipal de Lisboa, PDF disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/MUNICIPIO/Camara_Municipal/Carta_Estrategica/Relatorio_6_Governacao.pdf
- SEIXAS, João (coordenação), Egípto, R. José (sub-coordenação) (2014,2015,2017) “ Relatório de Monitorização do processo de Reforma Administrativa de Lisboa”, Câmara Municipal de Lisboa, Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa
- SOARES, Pires Nuno (2005) “Atlas de Portugal”, capítulo: “Uma População que se Urbaniza”, Instituto Geográfico Português, Lisboa
- SOEIRO, Brito de Raquel (coordenação científica) (2005) Atlas de Portugal, Instituto Geográfico Português, Lisboa
- SOROMENHO, Marques Viriato e PEREIRA, Trigo Paulo – coordenação (2015), Afirmar o Futuro II: políticas públicas para Portugal: desenvolvimento sustentável, economia, território e ambiente, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- SUBIRATS, Joan (2016) El poder de lo próximo las virtudes del municipalismo, Catarata.

11.1. Recursos eletrónicos

Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo “Licenciamento das Atividades Económicas”, disponível em: <http://www.adral.pt/pt/alentejo-biz/ferramentas/Paginas/Licenciamento-das-Atividades-Economicas.aspx>, acedido a 27 de Maio de 2018

Brasil Económico “SP é única cidade brasileira em ranking de maior crescimento econômico até 2030”, disponível em: <http://economia.ig.com.br/2016-02-05/sp-e-unica-brasileira-em-ranking-de-50-cidades-com-maior-crescimento-economico-ate-2030.html>, acedido a 14 de Maio de 2018

Câmara Municipal de Lisboa “Carta Estratégica de Lisboa 2010/24 – Um Compromisso para o Futuro da Cidade” PDF documento síntese disponível em: https://observatoriolisboa.eapn.pt/ficheiro/A_Carta_Estrategica_Lisboa_Documento-S%C3%ADntese.pdf, acedido a 30 de Julho

Câmara Municipal de Lisboa “Guia da Reforma Administrativa de Lisboa – Manutenção e Limpeza do Espaço Público”, PDF disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/SERVICOS/Guias_RAL/Guias_pdf/Guia_manutencao_limpeza_espacos_publico.pdf, acedido a 29 de Julho de 2018

Câmara Municipal de Lisboa “Guia da Reforma Administrativa de Lisboa – Licenciamento de Proximidade”, disponível em: http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/SERVICOS/Guias_RAL/Guias_pdf/Guia_licenciamento_proximidade.pdf, acedido a 29 de Julho de 2018

Câmara Municipal de Lisboa “Nasce uma nova Carris nas mãos da Câmara de Lisboa”, disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/nasce-uma-nova-carris-nas-maos-da-camara-de-lisboa>, acedido a 14 de Março de 2017

Câmara Municipal de Loulé – Serviços Online, disponível em: <http://portalmunicipal.cm-loule.pt/default.aspx>, acedido a 09 de Julho de 2018

Câmara Municipal de Loulé “Autarquia de Loulé atribui perto de 4 milhões de euros às Juntas de Freguesia para delegar competências”, disponível em: <http://www.cm-loule.pt/pt/noticias/14505/autarquia-de-loule-atribui-perto-de-4-milhoes-de-euros-as-juntas-de-freguesia-para-delegar-competencias.aspx>, acedido a 24 de Agosto de 2018

Câmara Municipal de Loulé “Regimento da Assembleia Municipal”, disponível em: http://cms.cmloule.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/Assembleia%20Municipal%20-%20Convoc%20Regimento%20AML%202014.pdf, acedido a 02 de Junho de 2018

Câmara Municipal de Loulé “Regulamento da Organização e Estrutura dos Serviços Municipais” PDF disponível em: <http://cms.cm-loule.pt/pt/legislacao/Regulamento%20da%20Organizacao%20e%20Estrutura%20dos%20Servicos%20Municipais.pdf>

loulle.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/Regulamentos/2018/Despacho%20n.11330_26122017.pdf, acessado a 12 de Julho

Câmara Municipal de Loulé “Relatório do Orçamento e Grandes Opções do Plano 2018” PDF disponível em: http://cms.cm-loulle.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/Doc._Financ/Orcamentos/2018/Relat%C3%B3rio%20Or%C3%A7amento%202018.pdf , acessado a 02 de Julho

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2014) “Guia de apoio aos autarcas na gestão económico-financeira das freguesias da região centro”, PDF disponível em: http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_docman&view=download&id=3405&Itemid=739, acessado a 03 de Agosto

Comissão Europeia, United Nations Human Settlements Programme - Un-Habitat “ The state of European Cities – Cities leading the way to a better future”, Bélgica, PDF disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf, acessado a 13 de Agosto

Comissão Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios de Loulé “Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios. Caderno I – Informação base”, Divisão de Proteção Civil e de Vigilância, Gabinete técnico Florestal de Loulé, Câmara Municipal de Loulé, PDF disponível em: http://cms.cm-loulle.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/Proteccao_Civil/Caderno%20I_Diagnostico_PMDFCI%20LOULE.pdf, acessado a 01 de Agosto

Conferência TED “Why mayors should rule the world: Benjamin Barber”, disponível em: https://www.ted.com/talks/benjamin_barber_why_mayors_should_rule_the_world?language=pt#t-686272 , acessado a 26 de Julho de 2018

Constituição da República Portuguesa, disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>, acessado a 3 de Março de 2018

Decreto-Lei n.º 251 –A/2015, de 17 de dezembro “Aprova a Lei Orgânica do XXI Governo Constitucional”, disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/72909765/details/maximized?p_auth=kZfFcLn5

Descarbonizar 2050, disponível em: <https://www.descarbonizar2050.pt/>, acessado a 14 de Março de 2017

Diário da República – Presidência do Conselho de Ministros “Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005”, PDF disponível em: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/RCM124.2005.pdf>, acessado a 23 de Julho de 2018

Diário da República Eletrónico “Decreto-Lei n.º 4/2012”, disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/544577/details/maximized>, acedido a 10 de Agosto de 2018

Direção - Geral do Território “A ocupação e uso do solo em 2015 e dinâmicas territoriais 1995-2007-2010-2015 em Portugal Continental”, disponível em: http://www.dgterritorio.pt/download/mcaetano_dgt.pdf, acedido a 02 de Agosto de 2018

Direção - Geral do Território “Carta Administrativa Oficial de Portugal - Versão 2017 (em vigor)”, disponível em: http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_caop/_caop__download_/carta_administrativa_oficial_de_portugal__versao_2017__em_vigor_/, acedido a 21 de Agosto de 2018

Direção – Geral do Território “Carta Administrativa Oficial de Portugal – Versão de 2011, disponível em: http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_caop/_caop__download_/carta_administrativa_oficial_de_portugal__versao_2011_2/

Estratégia Nacional de Educação Ambiental, disponível em: https://www.apambiente.pt/_zdata/DESTAQUES/2017/ENEA/AF_Relatorio_ENEA2020.pdf, acedido a 14 de Março de 2017

Eurostat “GDP at regional level”, disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Gross_domestic_product, acedido a 4 de Março de 2018

Fundação para a Ciência e Tecnologia “Ciência Urbana e Cidades para o Futuro”, Agendas temáticas de investigação e inovação, Lisboa, PDF disponível em: https://www.fct.pt/agendastematicas/docs/ciencia_urbana_e_cidades_para_o_futuro.pdf, acedido a 17 de Junho

Governo de Portugal, Ministério do Ambiente (2018), “Programa Nacional da Políticas de Ordenamento, Agenda para o território (programa de ação)”, DGT - Direção Geral do Território, PDF disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos>, acedido a 01 de Agosto

Governo de Portugal, Ministério do Ambiente “ PNPOT – Alteração. Agenda para o Território – Programa de Ação.” Versão para discussão pública 30 de Abril de 2018, Direção Geral do Território, PDF disponível em: <http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos>, acedido a 01 de Agosto

Governo de Portugal, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia “Cidades Sustentáveis 2020”, DGT -Direção Geral do Território, PDF disponível em:

http://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/2015_cidades_sustentaveis_2020.pdf, acessado a 05 de Julho

Governo de Portugal, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia “Cidades Sustentáveis 2020”, DGT -Direção Geral do Território, PDF disponível em:[http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-04/2015-04-07185648_f7664ca7-3a1a-4b25-9f46-2056eef44c33\\$35C2E555-C85C-4720-84D1-E2D2F910E83C\\$180F6119-BB80-4903-9A77-D1AD1AFA9B51\\$storage_image\\$pt\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-04/2015-04-07185648_f7664ca7-3a1a-4b25-9f46-2056eef44c33$35C2E555-C85C-4720-84D1-E2D2F910E83C$180F6119-BB80-4903-9A77-D1AD1AFA9B51$storage_image$pt$1.pdf), acessado a 30 de Junho

Governo de Portugal, Ministério dos Assuntos Parlamentares “ Documento verde da reforma da administração local – uma reforma de gestão , uma reforma de território e uma reforma política”, PDF disponível em: https://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf , acessado a 03 de Maio de 2018

Jorna de Negócios “O papel do Estado na economia globalizada”, disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/opinio/detalhe/o_papel_do_estado_na_economia_globalizada acessado a 1 de Março de 2018

Jornal de Negócios “A regionalização é um reбуçado para os caciques locais?”, disponível em:<https://www.jornaldenegocios.pt/opinio/colunistas/detalhe/a-regionalizacao-e-um-rebucado-para-os-caciques-locais>,acessado a 05 de Maio de 2018

Jornal Diário de Notícias “Anafre defende reorganização territorial para melhor servir as populações”, disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/anafre-defende-reorganizacao-territorial-para-melhor-servir-as-populacoes-9080597.html>, acessado a 13 de Março de 2018

Jornal Diário de Notícias “Livro "A Vida Entre Edifícios" do arquiteto Jan Gehl vai ser lançado em Portugal”, disponível em:<https://www.dn.pt/lusa/interior/livro-a-vida-entre-edificios-do-arquiteto-jan-gehl-vai-ser-lancado-em-portugal-8916849.html>, acessado a 27 de Maio de 2018

Jornal Diário de Notícias “Reforma do Estado aquém dos objetivos”, disponível em: <https://www.dn.pt/politica/interior/reforma-do-estado-aquem-dos-objetivos-3585926.html>, acessado a 20 de Julho de 2018

Jornal Económico “Costa e Al Gore discutiram roteiro português para a descarbonização da economia”, disponível em: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/costa-e-al-gore-discutiram-roteiro-portugues-para-a-descarbonizacao-da-economia-231000>,acessado a 14 de Março de 2017

Jornal Online Economia “FMI: Investimento público de Portugal é o mais baixo entre economias avançadas”, disponível em: <https://eco.pt/2018/04/18/fmi->

investimento-publico-de-portugal-e-o-mais-baixo-entre-economias-avancadas/,acedido a 19 de Junho de 2018

Jornal Online Observador “A valorização do interior: “Os territórios não são pobres, estão pobres”, disponível em: <http://observador.pt/opiniao/a-valorizacao-do-interior-os-territorios-nao-sao-pobres-estao-pobres/>, acedido a 12 de Março de 2018

Jornal Online Observador “Costa quer funcionários com “liberdade” para inovarem na administração pública”, disponível em: <https://observador.pt/2018/06/27/costa-quer-funcionarios-com-liberdade-para-inovarem-na-administracao-publica/>, acedido a 28 de Junho de 2018

Jornal Online Observador “Primeiro-ministro quer descentralização com bom senso e consenso”, disponível em: <http://observador.pt/2018/03/10/primeiro-ministro-quer-descentralizacao-com-bom-senso-e-consenso/>, acedido a 12 de Março de 2018

Junta de Freguesia de Alcântara “História da Freguesia”, disponível em: <http://www.jf-alcantara.pt/historia-da-freguesia/>, acedido a 22 de Agosto de 2018

Junta de Freguesia de Avenidas Novas “Grandes Opções do Plano e Orçamento 2018”, disponível em: http://www.jf-avenidasnovas.pt/images/informacoes/documentos_gestao/documentos_previsionais/2018/GrandesOpcoesPlano2018_Partel.pdf

Junta de Freguesia de Quarteira “Calçada 24 embeleza ruas e espaços urbanos”, disponível em: <https://www.jf-quarteira.pt/noticias/calcada-24-embeleza-ruas-e-espacos-urbanos-7>, acedido a 03 de Julho de 2018

Junta de Freguesia de Quarteira “Introdução”, disponível em: <https://www.jf-quarteira.pt/freguesia/introducao>, acedido a 17 de Julho de 2018

Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro “Reorganização administrativa do território das freguesias”, disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/373798/details/maximized>

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio “Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica”, disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/177812/details/maximized>

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro “Reorganização administrativa de Lisboa”, disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/191865/details/maximized>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro “Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do

associativismo autárquico”, disponível em:
<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/500023/details/maximized>

Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto “Primeira alteração à Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro, que estabelece a reorganização administrativa de Lisboa”, disponível em:
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2395&tabela=leis&so_miolo=

Notícias Jurídicas “Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local”, disponível em:
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I57-2003.html, acessado a 25 de Agosto de 2018

Plano Cerdá “Espaço Público: Desenho, organização e poder”, PDF disponível em:
http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/1736/10/21867_ulfl056980_tm_cap_3_p_1.pdf, acessado a 20 de Maio de 2018

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa “ Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro Reorganização Administrativa do Território das Freguesias”, disponível em:
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2114&tabela=leis, acessado a 18 de Fevereiro de 2018

Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa “Carta Europeia de Autonomia Local”, disponível em:
http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=2279&nversao=&tabela=leis&so_miolo, acessado a 17 de Julho de 2018

Quercus “Metas de energia e clima para 2030: líderes europeus estabelecem objetivos pouco ambiciosos”, disponível em:
<http://www.quercus.pt/comunicados/2014/outubro/3957-metas-de-energia-e-clima-para-2030-lideres-europeus-estabelecem-objetivos-pouco-ambiciosos>, acessado a 14 de Março de 2017

Relatório de “Avaliação da reorganização do território das freguesias” PDF disponível em:
<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a457851304650564552515445677651584a7864576c3262304e7662576c7a633246764c314a6c6247463077374e796157397a4c314a6c6247463077374e796157386c4d6a41744a54497752334a316347386c4d6a423077366c6a626d6c6a627955794d484268636d456c4d6a42684a5449775a47566d61573570773666446f32386c4d6a426b5a5355794d474e796158544471584a7062334d6c4d6a427759584a684a544977595355794d4746325957787059634f6e77364e764a5449775a47456c4d6a42795a5739795a32467561587068773666446f32386c4d6a426b627955794d48526c636e4a70644d4f7a636d6c764a5449775a47467a4a5449775a6e4a6c5a33566c63326c68637935775a47593d&fich=Relat%C3%B3rio+-+Grupo+t%C3%A9cnico+para+a+defini%C3%A7%C3%A3o+de+crit%C3%A9r>

ios+para+a+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+reorganiza%C3%A7%C3%A3o+do+territ%C3%B3rio+das+freguesias.pdf&Inline=true, acessado a 15 de Julho de 2018

República Portuguesa – Histórico “11. Reforma da Administração Pública”, disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/20150504-reformas-estruturais/adm-publica/adm-publicas-1.aspx>, acessado a 21 de Julho de 2018

República Portuguesa – Histórico “Reformas Estruturais”, disponível em: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/reformas.aspx>, acessado a 21 de Julho de 2018

República Portuguesa – XXI Governo Constitucional “Carris «é um dos melhores exemplos de descentralização»”, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=carris-e-um-dos-melhores-exemplos-de-descentralizacao>, acessado a 14 de Março de 2017

República Portuguesa – XXI Governo Constitucional “Dia histórico para a descentralização e a reforma do Estado”, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=dia-historico-para-a-descentralizacao-e-a-reforma-do-estado>, acessado a 21 de Março de 2018

República Portuguesa – XXI Governo Constitucional “Lei orgânica do Governo”, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/lei-organica-do-governo> acessado a 6 de Março de 2018

República Portuguesa – XXI Governo Constitucional, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/tema?i=96>, acessado a 14 de Março de 2018

RR PLANNING, CÂMARA Municipal de Loulé (2017) “Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território”, PDF disponível em: http://cms.cm-loule.pt/upload_files/client_id_1/website_id_1/files/Consultas%20Publicas/Planeamento%20e%20Urbanismo/2018/Aprova%C3%A7%C3%A3o%20do%20REOT%2026-07-2018/3.REOT_Loule_final.pdf

RTP Notícias “Cabrita: Portugal é um país "doentamente" centralizado”, disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/pais/cabrita-portugal-e-um-pais-doentamente-centralizado_v1054808, acessado a 6 de Março de 2018

Sapo 24 “As freguesias nasceram há 100 anos. Ao mesmo tempo que se distinguiu o civil do religioso”, disponível em: <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/as>

freguesias-nasceram-ha-100-anos-ao-mesmo-tempo-que-se-distinguiu-o-civil-do-religioso, acedido a 13 de Março de 2018

Sítio da Internet - Abril Abril “Rui Rio quer cortes nos serviços públicos em 2018”, disponível em: <https://www.abrilabril.pt/nacional/rui-rio-quer-cortes-nos-servicos-publicos-em-2018> , acedido 12 de Maio de 20158

12. Anexos

Freguesias	Entradas	Em execução	Resolvido	% Ocorrências resolvidas
JF Ajuda	670	247	423	63%
JF Alcântara	2378	103	2275	96%
JF Alvalade	2627	441	2186	83%
JF Areeiro	980	170	810	83%
JF Arroios	2031	362	1669	82%
JF Av. Novas	1729	446	1283	74%
JF Beato	634	89	545	86%
JF Belém	1290	128	1162	90%
JF Benfica	1136	490	646	57%
JF Campo de Ourique	638	27	611	96%
JF Campolide	373	48	325	87%
JF Carnide	903	125	778	86%
JF Estrela	1065	893	172	16%
JF Lumiar	2041	736	1305	64%
JF Marvila	2917	198	2719	93%
JF Misericórdia	2602	54	2548	98%
JF Olivais	2226	421	1805	81%
JF Parque das Nações	453	28	425	94%
JF Penha de França	889	24	865	97%
JF Santa Clara	949	336	613	65%
JF Santa Maria Maior	3125	39	3086	99%
JF Santo António	1713	385	1328	78%
JF São Domingos Benfica	1601	124	1477	92%
JF São Vicente	969	81	888	92%
TOTAL	35.939	5.995	29.944	Média 81%

Tabela 1 | Pedidos de intervenção em espaço público e registados no GOPI

Fonte: UCT - GOPI_CML (retido do 8º relatório de Acompanhamento e Monitorização do processo da RAL)

Entrevista à senhora Presidente da Junta de Freguesia de Avenidas Novas.

Sou licenciado em Geografia e Planeamento Regional pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL, 2013-2016). Atualmente estou no segundo ano do Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território pela mesma Faculdade em colaboração com a Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL.

No âmbito da minha dissertação de mestrado subordinada ao tema: “A Reforma Administrativa e a Governação de Proximidade” da cidade de Lisboa orientada pelo professor, coordenador do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, João Seixas, pretendo aferir a opinião dos responsáveis políticos no processo de implementação da reforma relativamente a duas áreas específicas. O licenciamento de proximidade e a gestão e manutenção do espaço público.

De forma muito sucinta pretendendo com as questões colocadas cumprir os seguintes objetivos:

- a) Compreender o cenário atual em relação às duas áreas de competência;
- b) Identificar as principais dificuldades no processo de implementação da reforma;
- c) Perceber se houve (há) uma real compreensão das dificuldades que as juntas de freguesia enfrentam;
- d) Analisar o que poderia ter sido realizado de outra forma, podendo responder às efetivas necessidades das juntas de freguesia;
- e) Estudar de que forma a reforma administrativa, focando as duas áreas específicas em análise, poderia ser mimetizada noutros territórios. Nomeadamente em freguesias do concelho de Loulé.

Explicados os principais objetivos a atingir importa absorver o conhecimento e experiência de quem, efetivamente, no seu dia-a-dia se depara com os resultados positivos e negativos das ações concretas resultantes das medidas e linhas de orientação estratégica propostas pela reforma.

Nesse sentido, questiona-se o seguinte:

A- Licenciamento de Proximidade

- 1) Considera que a junta de freguesia tem capacidade técnica, a nível de recursos humanos e outros, suficiente para responder aos diferentes pedidos do licenciamento de proximidade?
- 2) De que forma as ações de formação promovidas pela câmara poderiam ser mais incisivas, contribuindo para uma eficiente capacitação dos técnicos?
- 3) O que acha que ainda não está a decorrer da melhor forma e necessitava de ser alterado/melhorado?

B- Gestão e Manutenção do Espaço Público

- 4) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a junta de freguesia tem capacidade para responder às exigências dos cidadãos?
- 5) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território da sua freguesia são um problema? Como contraria-lo?
- 6) O que acha que ainda não está a decorrer da melhor forma e necessitava de ser alterado/melhorado?
- 7) Como classifica, de modo global, a implementação da Reforma Administrativa de Lisboa. Nomeadamente na ação diária de maior proximidade à população?

Muito Obrigado pela colaboração!

André Correia

Entrevista n.º 1 realizada a 20 de Julho de 2018 à senhora presidente da Junta de Freguesia de Avenidas Novas.

A- Licenciamento de Proximidade

1) Considera que a junta de freguesia tem capacidade técnica, a nível de recursos humanos e outros, suficiente para responder aos diferentes pedidos do licenciamento de proximidade?

“Sim, as juntas foram-se dotando de elementos que tinham a ver com o licenciamento, ou seja, quando foi feita a passagem dos licenciamentos, que são licenciamentos de proximidade de facto, mas muito simples de resolver não tem oferecido, pelo menos a esta junta de freguesia, problemas. Temos uma pequena equipa, está a ser coordenada de uma outra maneira. Portanto, havia muitos licenciamentos por fazer e está a ser feito. Não temos tido muitos problemas.

[EU: o que é que considera uma pequena equipa?]

São duas pessoas que andam de loja em loja a verificar os licenciamentos, depois há uma pessoa que os coordena. Aqui há uma base de dados que nós temos – rua a rua – e portanto, é percorrer rua a rua. Ou seja, isto faz-se com sistematicidade. É percorrer rua a rua, vendo os equipamentos e alertá-los, verificar se estão licenciados ou não e dar-lhes um prazo razoável e a seguir atuar é muito desagradável porque alguns não pagavam há 3 anos, mas tem-se resolvido.”

2) De que forma as ações de formação promovidas pela câmara poderiam ser mais incisivas, contribuindo para uma eficiente capacitação dos técnicos?

“É possível que sim, eu sou estou neste poder autárquico há 8 meses. De qualquer maneira já foi feita aqui, está a ser feita, uma ação de formação exatamente sobre este tema que nós procuramos, a câmara ficou muito agradada, e nesta ação de formação vieram várias juntas de freguesia. Eu acho que as juntas de freguesia também têm que ser propositivas face à câmara. Há um departamento de formação da câmara que está ao nosso dispor e nós portanto, recorremos e temos. Não me pareceu muito difícil. Tem que haver aqui um diálogo muito profícuo. É possível que no passado tivesse havido outras questões, eu não sei mas foi fácil de equacionar eles [câmara] estão muito

entusiasmados. Para a semana vou receber a diretora do departamento de formação, não só por nós termos aqui um espaço muito agradável, solicitámos à ajuda deles, como houve várias juntas de freguesia a juntar-se para vir fazer essa formação, sem nenhuma questão.”

3) O que acha que ainda não está a decorrer da melhor forma e necessitava de ser alterado/melhorado?

“Nós fizemos agora recentemente, numa comissão da Assembleia Municipal um conjunto reivindicativo por um lado, à câmara e por outro, ao próprio governo porque há leis que precisam de ser mudadas. Há por exemplo, eixos estruturantes, que têm que ser alargados – isso já combinámos – estamos também a ver se os quiosques passem para nós. A câmara vai disponibilizar, foi de facto uma reivindicação/pedido nosso, uma verba mais considerável para zonas como esta, como tem uma grande pressão devido ao turismo. Eu penso que tem que haver sempre este diálogo, os presidentes de junta mais experimentados do que eu, com esta prática da delegação de competências tem uma visão (mas eu ao fim de 8 meses também já percebi e com a equipa, percebemos o que é que nos limita e o que podemos fazer melhor porque somos mais próximos dos fregueses, temos essa capacidade imediata e por isso precisamos de mais meios).”

B- Gestão e Manutenção do Espaço Público

4) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a junta de freguesia tem capacidade para responder às exigências dos cidadãos?

“O espaço público é tudo, vai desde os sinais de trânsito que nós colocamos, até pintar as passadeiras, até depois também os jardins. Nós temos aqui uma equipa, digamos especializada, uma arquiteta paisagista, um arquiteto, os meios? Nós por enquanto temos os meios, é difícil mudar para já, não temos jardineiros, por exemplo, temos é um contrato com uma equipa que faz várias intervenções pela cidade e essa equipa tem funcionado. Temos ainda necessidade de um funcionário para estar com a equipa porque temos que ter um funcionário nosso a fazê-lo, mas tem funcionado. Claro que

são manutenções muito onerosas e essas manutenções têm que ser dotadas, de facto, de um orçamento mais sólido. Nós temos feito um equilíbrio muito grande, começamos por priorizar a higiene urbana porque as Avenidas Novas estavam muito sujas, passamos a seguir para a intervenção social onde temos alguns fregueses que necessitam desse apoio. A seguir e paralelamente, terá que ser esta questão do espaço público que está a carecer de um cuidado especial. Temos aqui outro problema, a magnífica calçada portuguesa que nos oferece problemas. Quando nós entrámos, havia em todas as ruas buracinhos, buracões, portanto, a prioridade também foi essa porque eu temia que houvesse grandes quedas especialmente das pessoas mais idosas quando se aproximasse o inverno, tentámos colmatar isso. Neste momento já temos ao nosso serviço quatro calceteiros, que já fizeram o curso de calceteiros da câmara municipal, e portanto, estamos a tentar cobrir todas essas valências.”

5) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território da sua freguesia são um problema? Como contrariá-lo?

“As zonas de mar são capazes de ser mais confusas porque é um poder tripartido. As zonas aqui há às vezes terrenos de confluência entre a câmara e a junta, nomeadamente aqui à questão do eixo central (como já tinha referido), os eixos estruturantes aliás que nós estamos a pretender alargar, às vezes também há a questão das árvores. O arvoredo nem sempre está tão definido para nós. Mas de um modo geral eu acho que não há grandes problemas, a não ser a questão dos eixos estruturantes.”

6) O que acha que ainda não está a decorrer da melhor forma e necessitava de ser alterado/melhorado?

Isto tem sempre a ver com um diálogo profundo entre a câmara e as juntas. As delegações de competências estão a ser um *modus faciendi*, feita de modo mais eficiente. Constituiu-se um gabinete. Em vez de andarem os presidentes de junta a dirigirem-se a cada vereador há um gabinete em que está a presença de cada vereação e é aí que nós nos dirigimos. Já fizemos um elenco das várias delegações de competência que queremos para o mandato. E agora os diversos departamentos estão a analisar e nós seremos chamados a esse gabinete, eu penso que isso facilita. Torna o trabalho menos moroso e mais profícuo.

7) Como classifica, de modo global, a implementação da Reforma Administrativa de Lisboa. Nomeadamente na ação diária de maior proximidade à população?

“Eu sou das pessoas que acha que isto funcionou bem.

[EU: As pessoas sentem isso, que o poder de decisão e a capacidade de intervenção está mais próxima?]

Os fregueses sentem pouco isto, os fregueses o que querem é que o seu problema seja resolvido. A pedra que está à frente da sua casa, ou o lixo que não foi feita a recolha e não percebem porquê, ou as ervagens. Não distinguem muito o que é que é da câmara e o que é que é da junta, aliás nós temos que desenvolver isso a nível da comunicação, mas é preciso explicar pedagogicamente quer no Facebook, quer no Instagram. Porque nós podemos fazer pressão para que a câmara faça, mas há coisas que não nos cabem. A questão da delegação de competências foi fundamental para Lisboa. Lisboa tem um território muito grande, eu tenho uma freguesia onde há 22 000 eleitores é da dimensão de alguns concelhos e é a maneira de nos aproximarmos. As autarquias e o poder digamos, e é bom que os políticos e os fregueses se aproximem e sintam as necessidades uns dos outros. E isto faz-se bem mais facilmente através de uma grande cidade como Lisboa através da delegação de competências. Eu acho que é positivo, mas há que aprofundar, há que mudar leis, a nível da Assembleia da República. Estou-me a lembrar de uma que nós estamos a pedir muito que é nós temos que ter mais meios humanos para estar a tempo inteiro. A lei relativamente às carreiras, digamos assim, são ainda parcas e não é muito atrativo para um jovem que tem uma licenciatura vir para (aqui) e diminuir o seu vencimento. Portanto, tudo isto tem que ser com calma analisado. Mas de um modo geral sim. As pessoas batem-nos à porta, abordam-me na rua é diferente de um presidente de uma grande câmara que não tem essa disponibilidade porque não pode ter porque tem outros afazeres e portanto nós somos aquilo que o António Costa chamava um pouco os “criadores locais”, estamos mais presentes. Nós vivemos num bairro, o presidente de câmara não pode viver em todos os bairros. De um modo geral entendemos melhor as necessidades e são muitas vezes os fregueses que através do facebook ou diretamente nos telefonam, nos escrevem e nós vamos respondendo, eles próprios também são “olheiros” e isso é importante. E é importante que nós consigamos dar uma resposta mais imediata que uma grande câmara não consegue. De um modo geral é positivo e tende penso eu, a alastrar-se por todo o país salvaguardando, claro, as

especificidades do território porque o nosso país é muito rico e variado. Mas eu penso que é uma boa forma de fazer cidadania.

É engraçado as pessoas abordam-me e dizerem, falta aqui uma coisa, e eu não me sinto incomodada. As pessoas já vêm com um objetivo. Contribuem para percebermos melhor as verdadeiras necessidades. No outro dia, estava com mais tempo, e andei de loja em loja – então diga-me lá como é que acha, isto está melhor – e mesmo aí encontramos maneiras de melhorar isso é interessante. É uma prática que nós temos que implementar. (...) O povo latino é muito colaborativo, nós somos muito desorganizados é verdade, mas também temos o bom de dizermos as coisas, e de sermos muito francos uns com os outros. E portanto, isso para nós políticos é um ensinamento formidável que é passar pelas ruas e as pessoas dizem imediatamente o que está bom, o que está mal e algumas até com soluções, e algumas até com soluções mais interessantes e viáveis do que aquelas que nós tínhamos pensado porque vivem a situação e nós imaginamos a situação e tecemos sobre ela considerações, nem sempre tão perto do que está. Esta experiência de Lisboa é muito interessante.”

Exemplar de entrevista à chefe de Divisão de Controlo de atividades económicas e tarifas da Direção Municipal de Administração e Planeamento da Câmara Municipal de Loulé.

Entrevista à chefe de Divisão de Controlo de atividades económicas e tarifas da Direção Municipal de Administração e Planeamento da Câmara Municipal de Loulé.

Sou licenciado em Geografia e Planeamento Regional pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL, 2013-2016). Atualmente estou no segundo ano do Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

pela mesma Faculdade em colaboração com a Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL.

No âmbito da minha dissertação de mestrado subordinada ao tema: “A Reforma Administrativa e a Governação de Proximidade” da cidade de Lisboa orientada pelo professor, coordenador do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, João Seixas, pretendo aferir a opinião dos responsáveis técnicos e políticos relativamente às virtudes e dificuldades nas áreas do licenciamento de proximidade e na gestão e manutenção do espaço público.

De forma muito sucinta pretendendo com as questões colocadas cumprir os seguintes objetivos:

- f) Compreender o cenário atual em relação às duas áreas de competência;
- g) Identificar as principais dificuldades nas áreas em análise;
- h) Perceber se há uma real compreensão das dificuldades que a câmara enfrenta nestas áreas de intervenção, quer por parte das juntas de freguesia quer pelas populações;
- i) Entender o que poderá ser desenvolvido para capacitar as juntas de freguesia nestas áreas, de forma a colaborar e complementar o trabalho da câmara;
- j) Estudar eventuais medidas que estejam a ser desenvolvidas para descentralizar competências da câmara para as juntas de freguesia;
- k) Identificar aspetos relevantes para o melhor funcionamento dos serviços camarários nas áreas em estudo;
- l) Estudar de que forma a Reforma Administrativa de Lisboa, focando as duas áreas específicas em análise, poderia ser mimetizada no concelho de Loulé.

Explicados os principais objetivos a atingir importa absorver o conhecimento e experiência de quem, efetivamente, no seu dia-a-dia se depara com os resultados positivos e negativos das ações concretas desenvolvidas no território.

Nesse sentido, questiona-se o seguinte:

A- Licenciamento de Proximidade, entendido como: Ocupação do espaço público-caráter diverso ou ocasional, exercício de atividade – vendedor ambulante ou guarda noturno, entre outros.

- 1) Quais os principais problemas sentidos pela autarquia na área do licenciamento de proximidade?
- 2) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território do concelho são um problema? Como contrariá-lo?
- 3) O que acha que seria necessário garantir/agilizar para se melhorar a resposta/serviço na área do licenciamento de proximidade?
- 4) Seria uma mais-valia as juntas de freguesia terem capacidade para poder prestar este serviço aos cidadãos ou a câmara tem o desempenho necessário?

B- Gestão e Manutenção do Espaço Público

- 5) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a câmara não sente que as juntas de freguesia podiam dar um contributo mais incisivo aos desejos da população?
- 6) Que desafios se colocam aos serviços e à autarquia?

Muito Obrigado pela colaboração!

André Correia

Entrevista n.º 2 realizada a 23 de Julho de 2018 – Chefe de Divisão de Controlo de atividades económicas e tarifas da Direção Municipal de Administração e Planeamento da Câmara Municipal de Loulé.

B- Gestão e Manutenção do Espaço Público

5) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a câmara não sente que as juntas de freguesia podiam dar um contributo mais incisivo aos desejos da população?

“Relativamente à ocupação do espaço público todo o processo é iniciado aqui. As pessoas preenchem os formulários, de acordo com o pretendido, dá entrada no expediente, e depois automaticamente o expediente encaminha para nós. Nós aqui fazemos uma triagem dos assuntos e estes pedidos vão sempre à fiscalização para eles fazerem a informação de acordo e enquadrando no nosso regulamento. Depois dessa informação e desse enquadramento, retorna aos nossos serviços e nós, com base no que eles vão verificar porque eles normalmente vão ao local verificar, nós analisamos se o enquadramento está ou não correto no regulamento e vai a decisão superior. Quando volta aos nossos serviços, já traz a decisão superior e é comunicada aos requerentes, quer seja ocupação do espaço público de mesas e cadeiras, no fundo esplanadas, os vendedores ambulantes também é connosco, as campanhas promocionais solicitadas também são tratadas connosco. Têm sempre o mesmo encaminhamento: expediente, fiscalização e depois vem a nós [Divisão de Controlo de Atividades Económicas e Tarifas].

[EU: E quando a fiscalização deteta alguma coisa que não está de acordo. Quais são os problemas mais identificados/recorrentes?]

A- Licenciamento de Proximidade

3) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território do concelho são um problema? Como contrariá-lo?

“Há em Quarteira que é flagrante, o calçadão em Quarteira tem uma parte que pertence à capitania. O que está definido/estipulado (aquilo tem duas grelhas no chão) e tudo o que fica entre aquelas duas grelhas é da jurisdição da capitania do porto de Faro. Tudo o que fica para o interior da cidade é que é da câmara. Normalmente, há muitos pedidos, nesta altura para essa zona ainda mais, e neste momento não está a ser autorizado nada nesta zona, este ano, foi um entendimento entre a capitania, a Junta de Freguesia de Quarteira e a Câmara Municipal de Loulé. Chegou-se a um consenso que as pessoas que estavam no calçadão a vender, deveriam ser deslocalizadas para a área perto da paragem dos autocarros, foi um acordo entre as três entidades. E, neste momento, no

calçada não há qualquer tipo de ocupação, à exceção das esplanadas dos estabelecimentos que já lá existiam. Há uma situação na Praça do Mar em Quarteira, e outros pontos em Quarteira, mas principalmente na Praça do Mar sempre que há um pedido para ocupação dessa zona, apesar de nós tratarmos fazemos sempre um pedido de parecer à junta de freguesia de Quarteira para eles se pronunciarem se é viável ou não decorrer lá essa ocupação.”

[EU: Que não tinham que o fazer ou é obrigatório?]

“Nós fazemo-lo sempre porque ... a Junta de Freguesia também tem muitos eventos e normalmente, utiliza a Praça do Mar e então nós temos fazemos este pedido para também poder verificar se não coincide com nenhum evento que já tenham programado. Isto é norma, nos fazemos um pedido de parecer e depois, perante o parecer que vem da junta, nós tomamos a decisão. Isto em Quarteira, em Vilamoura é a Inframoura. Nós não tratamos de pedidos em Vilamoura, encaminhamos para a Inframoura. Eles têm a jurisdição em Vilamoura e nós não intervimos nessa parte. O licenciamento há muitas pessoas que não têm esse conhecimento, entra por aqui [serviços da câmara] mas nós encaminhamos para o local próprio. Todas as “infras” têm poder sobre a sua área, têm jurisdição dessa área, a câmara encaminha os pedidos para eles.”

4) O que acha que seria necessário garantir/agilizar para se melhorar a resposta/serviço na área do licenciamento de proximidade?

“Para agilizar o processo, às vezes, também é preciso que as pessoas venham com alguma antecedência e não pedirem em “cima da data” porque acontece muito, principalmente nesta época do ano. As empresas que já estão habituadas fazem-no com alguma antecedência, mas há muitas pessoas que não. Pedem de uma semana para a outra e torna-se complicado porque são muitos processos a entrar nesta altura do ano, muitos pedidos, esta zona é muito apetecível para fazer tudo e mais alguma coisa nesta época do ano e depois, torna-se complicado. Também, nesta altura do ano, muitos funcionários vão de férias. Diminui-se os recursos internos e aumenta os pedidos externos, é difícil dar respostas céleres.

[EU: Muitas vezes questionamos a falta de celeridade dos serviços e esquecemos que, por vezes, as pessoas não direcionam as coisas de forma correta]

Também, muitos vezes temos que estar a solicitar documentação que não veio anexa ao pedido inicial o que acaba por atrasar uma análise porque nós, por vezes, precisamos de muitos elementos que não vêm com o pedido inicial.”

4) Seria uma mais-valia as juntas de freguesia terem capacidade para poder prestar este serviço aos cidadãos ou a câmara tem o desempenho necessário?

“Muito sinceramente, acho que seria um pouco complicado. Estes licenciamentos e estas autorizações que são concedidas tem sempre uma componente que nós temos que ter em atenção. Nesta altura do ano há uma muito maior diversidade de pessoas, a passar férias, e ficam um pouco incomodadas com tudo, daí surgem as queixas, as reclamações. E então, eu não sei se as juntas de freguesia conseguiriam analisar os processos da forma que são analisados aqui. Temos os fiscais, que vão ao local. E as Juntas de Freguesia já não têm essa componente para lá ir ver tudo, nem têm capacidade técnica e meios. A longo prazo, não sei, mas atualmente acho que seria muito complicado eles conseguirem dar respostas mais céleres do que nós aqui. Depois outra questão, temos um regulamento de ocupação do espaço público, publicidade e propaganda que, às vezes, é um pouco difícil de enquadrar e interpretar o que lá está. É preciso ter algum conhecimento, que é o caso dos fiscais municipais que trabalham com este regulamento diariamente e têm formação. Já tem bastante conhecimento sobre o que é que é possível, o que não é possível. Têm um conhecimento geral, depois quando é alguma situação em concreto consultam o regulamento, mas sabem onde é que têm que pesquisar, o que necessitam de localizar para cada um dos pedidos que dá entrada. Neste momento acho que estão mais aptos a responder do que alguém das Juntas. E penso que também deva ser a opinião dos presidentes de junta.”

B- Gestão e manutenção do Espaço Público

6) Que desafios se colocam aos serviços e à autarquia?

“Há sempre coisas a alterar como é óbvio, desafios a enfrentar. Há uma coisa que é flagrante, eu acho que e penso que não é só nos meus serviços, a falta de recursos que nós temos. Diariamente deparo-me com essa dificuldade, quem eu tenho cá não é

suficiente para o volume de trabalho que nós temos, não é. Para além deste serviço, temos a delegação de Almancil e Quarteira. Em Almancil a situação é pacífica e tudo muito controlado, em Quarteira já é diferente já não é assim tanto. Mas aqui em Loulé o volume de trabalho é imenso, concentra-se aqui. Apesar de eles fazerem, todos os pedidos que dão entrada em Quarteira vêm ter aqui. Têm que ir à fiscalização impreterivelmente para ser informados e depois, têm que passar por mim e por os meus superiores hierárquicos e depois é que voltam ao ponto inicial – Quarteira. Todos os pedidos acabam por concentrar-se aqui e, nesta altura, é abismal.”

[EU: Acha que haveria alguma forma de a nível do procedimento, tornar o processo mais célere?]

“Neste momento é impreterível, os processos têm mesmo que ia à fiscalização. Esse passo nunca poderíamos excluir. Penso que em alguns processos poderíamos agilizar alguns passos intermédios e deixar de os fazer, mas em termos de ocupação do espaço público não é um processo que seja muito denso. Entra no expediente, vai à fiscalização, vem a mim eu encaminho para o diretor (só vai diretamente para a vereadora quando o diretor não está) e chega ao fim. Neste momento, penso que não seja por aqui que o processo vá demorar mais ou menos tempo. Mas há processos que talvez sim, faça sentido.”

Exemplar de entrevista aos presidentes de Junta de Freguesia de Loulé (São Clemente)

e Quarteira.

Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Entrevistas aos senhores Presidentes das Juntas de Freguesias de Loulé (São Clemente) e Quarteira.

Sou licenciado em Geografia e Planeamento Regional pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL, 2013-2016). Atualmente estou no segundo ano do Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

pela mesma Faculdade em colaboração com a Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL.

No âmbito da minha dissertação de mestrado subordinada ao tema: “A Reforma Administrativa e a Governação de Proximidade” da cidade de Lisboa orientada pelo professor, coordenador do Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, João Seixas, pretendo aferir a opinião dos responsáveis políticos relativamente a duas áreas específicas. O licenciamento de proximidade e a gestão e manutenção do espaço público.

De forma muito sucinta pretendendo com as questões colocadas cumprir os seguintes objetivos:

- a) Compreender o cenário atual em relação às duas áreas de competência;
- b) Perceber se houve (há) uma real compreensão das dificuldades que as juntas de freguesia enfrentam (por parte da câmara municipal);
- c) Identificar as principais dificuldades da gestão diária nas áreas em análise;
- d) Analisar a perceção das juntas de freguesia em relação ao desempenho da autarquia de Loulé;
- e) Estudar qual o contributo que a reforma administrativa de Lisboa, poderá dar às freguesias e município do concelho de Loulé.

Explicados os principais objetivos a atingir importa absorver o conhecimento e experiência de quem, efetivamente, no seu dia-a-dia se depara com os resultados positivos e negativos das ações concretas resultantes das medidas e linhas de orientação estratégica propostas pela reforma e identificar ameaças e oportunidades.

Nesse sentido, questiona-se o seguinte:

A- Licenciamento de Proximidade

- 1) A junta tem capacidade técnica, a nível de recursos humanos e outros, suficiente para poder receber competências na área do licenciamento de proximidade?
- 2) O que acha que seria necessário garantir para que pudesse ter competências nesta área?

- 3) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território da sua freguesia são um problema? Como contrariá-lo?
- 4) Seria uma mais valia ter capacidade para poder prestar este serviço aos cidadãos ou a câmara tem o desempenho necessário?

B- Gestão e Manutenção do Espaço Público

- 5) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a junta de freguesia sente necessidade de poder dar um contributo mais incisivo aos desejos da população?

Muito Obrigado pela colaboração!

André Correia

Entrevista n.º 3 realizada a 04 de Julho de 2018 ao senhor presidente da Junta de Freguesia de Loulé (São Clemente).

B- Licenciamento de Proximidade

- 1) A junta tem capacidade técnica, a nível de recursos humanos e outros, suficiente para poder receber competências na área do licenciamento de proximidade?**

“Digo-lhe abertamente que não tem. E não tem porque a junta de freguesia, neste caso a junta de freguesia de São Clemente, não tem meio técnicos. A junta de freguesia é composta pelo executivo, o presidente a tempo inteiro, três assistentes técnicos (administrativas) e três homens a desempenhar funções no exterior/no terreno, fazem de tudo um pouco. Logo aí se percebe que não temos meios suficientes para ter essa responsabilidade.”

- 2) O que acha que seria necessário garantir para que pudesse ter competências nesta área?**

“Teríamos que ter aquilo que se falou na pergunta anterior, tínhamos que ter recursos humanos, técnicos, pessoas da área para podermos ter essa responsabilidade e ter capacidade de resposta para esses problemas, de outra forma não é possível.”

3) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território da sua freguesia são um problema? Como contrariá-lo?

Não se coloca, como não temos essa responsabilidade. É uma área de competência que está entregue à câmara e nesse sentido, não podemos fazer nada, não sentimos dificuldades. É um assunto que não nos diz respeito, embora tudo nos preocupe. O que tentamos fazer, para não deixar ninguém sem resposta, é estabelecer diálogo com a câmara e tentar encontrar soluções. Mas a junta de freguesia, reforço, não tem essa capacidade.”

4) Seria uma mais-valia ter capacidade para poder prestar este serviço aos cidadãos ou a câmara tem o desempenho necessário?

“Claro que se tivéssemos os meios, todos os meios, toda a capacidade técnica, os recursos humanos necessários, obviamente que eu penso e, arrisco-me a dizer que tenho a certeza, que as coisas seriam mais rápidas. Não só pelo volume de trabalho que seria menor, até por uma aproximação que a junta tem, eu penso que a resposta seria mais rápida. Claro que a câmara responde, mas demora o seu tempo, é diferente. É diferente fazer a gestão de uma freguesia do que a câmara fazer a gestão de nove freguesias, a câmara efetivamente desempenha este papel nas nove freguesias.

B) Gestão e Manutenção do Espaço Público

5) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a junta de freguesia sente necessidade de poder dar um contributo mais incisivo aos desejos da população?

“A nossa área de ação é mais na área rural. A junta de freguesia de São Clemente tem uma parte urbana e uma rural. A nossa ação insere-se na parte rural, a parte urbana é

com a câmara municipal. Enquanto não forem dadas competências às juntas, sendo que será necessário os tais recursos humanos que nós não temos, nós não conseguimos fazer essa gestão.

Seria uma mais-valia, se tivéssemos essa responsabilidade e meios para a fazer, derivado à aproximação que existe à população porque uma coisa é nós termos pessoas a tratar do nosso espaço, em termos de freguesia, outra coisa é a câmara a tratar de várias freguesias. Nós aqui até a própria fiscalização, atenção que nós tínhamos com essa área era maior, estamos mais perto. Eu penso que nesse sentido, se isso vier a acontecer e criarem condições para isso é que não é só dizer que se dá é dizer que se dá com condições para funcionar. Se for para ficar pior não vale a pena. Se tivermos essas condições, estou convencido, que ganhamos todos, inclusive a população que é para quem nós trabalhamos. Os munícipes ficariam, de certeza, melhor servidos.

[EU: A junta de freguesia mais facilmente ausculta aquilo que são os problemas e desejos da população. É o jardim que tem pouca iluminação, é o banco que faz falta para as pessoas poderem usufruir do espaço de forma mais confortável, é a sombra que faz falta naquela área para sombrear o espaço onde as pessoas estão, os presidentes de junta têm uma maior sensibilidade a estas situações]

E por acaso nós, na junta de freguesia, nessa área é precisamente o que ouvimos. Muitas vezes as pessoas até nos dizem logo: isso não é com vocês, mas como você é da junta, se falar talvez seja mais fácil. Muitas vezes isto acontece. Por outro lado, quando as pessoas nos abordam sobre outras coisas, nós analisamos e verificamos que, efetivamente, as coisas são assim e as pessoas têm razão, nós vamos aos serviços e as coisas, por norma, até não levam muito tempo, mas não é a junta a fazer. Digamos que, nestes casos, a junta serve de intermediário. Nós não temos essa competência, na zona urbana não temos interferência. Nem na sinalização, nem nos jardins, nada.”

Entrevista n.º4 realizada a 12 de Julho de 2018 ao senhor presidente da Junta de Freguesia de Quarteira.

A) Licenciamento de Proximidade

1) A junta tem capacidade técnica, a nível de recursos humanos e outros, suficiente para poder receber competências na área do licenciamento de proximidade?

“Relativamente à primeira pergunta do licenciamento, não é uma competência nossa é da Câmara. As juntas não têm capacidade técnica, mas esta concretamente já tem, que eu fui buscar um engenheiro, um arquiteto paisagista, uma pessoa licenciada em comunicação, uma pessoa licenciada em ambiente, uma pessoa na ação sociocultural, fui buscar aquilo de que tenho necessidade, tenho 5 licenciados. Portanto, eu senti a necessidade de ter pessoas (mais qualificadas), nomeadamente nas obras. O nosso contrato-programa já tem uma verba mais ou menos, pequena para este concelho, mas que já obriga a que tenhamos que ter a mesma exigência que a câmara. E então, senti necessidade de ir buscar estas pessoas com conhecimentos na área, para a elaboração dos cadernos de encargos, fiscalização, tudo isso. O que significa que se sentíssemos que teríamos que fazer os licenciamentos, começar com os licenciamentos, hoje em dia os presidentes das juntas, os executivos das juntas já têm capacidade para perceber que precisavam de envolver ou de contratar técnicos com conhecimento para que pudessem trabalhar essas áreas. Se bem que eu acho que são áreas, estamos a falar das áreas mais complicadas das câmaras, “ainda por cima” de uma câmara como Loulé, onde nós pegamos num “palmo de terra” e não vale nada, mas se der para construir qualquer coisa passa a valer milhões. Portanto, estamos a falar de áreas que tem que se ter algum cuidado com o que se faz. Esta talvez não fosse havendo uma câmara, a área que se descentralizava, neste momento. Pelo menos aquilo que é as autorizações de construção e de execução de obra. Teria algum cuidado. Mas sim, já existe capacidades nas juntas para se perceber que se precisa de técnicos. Não os têm porque não têm essa necessidade.

2) O que acha que seria necessário garantir para que pudesse ter competências nesta área?

Se contratarmos os técnicos necessários e, eu acho, começa a haver nas juntas, não em todas, a capacidade para perceber que necessitam. Percebem que se precisarem de fazer qualquer coisa envolvem-se com as pessoas certas para o fazer. Eu dou o exemplo de Lisboa, as juntas da câmara municipal de Lisboa, neste momento, o que é que aconteceu? Deixaram de vulgarizar aquela que é a atividade de presidente de junta. Tanto é que apareceram novos candidatos às juntas, já são nomes de políticos que fazem parte do sistema político existente há muitos anos, ou seja, neste momento, há juntas que passaram a ter orçamentos superiores a 5 milhões de euros, tornaram-se muito apetecíveis. Significa que as juntas começam a ganhar capacidade para “fazer tudo e mais alguma coisa”. Até se formos aos executivos das JF, há pessoas com capacidade tanto profissional como técnica, de conhecimento universitário. Eu digo mesmo que há executivos camarários com menos capacidade que certas juntas. Começou-se a tornar um problema para o governo em geral as exigências que as juntas começam a reivindicar. Quando um executivo da uma junta de freguesia tem que discutir com um vereador de uma câmara municipal e percebe que sabe mais do que ele, torna-se uma situação complicada. Começa a tornar-se apetecível, para nós juntas de freguesia, “agarrar” algumas coisas, sabendo que podemos fazer esse trabalho de proximidade e de resposta muito melhor do que algumas câmaras. Aqui a JF de Quarteira sente a necessidade de ter muitas competências. Porquê? A câmara é grande demais, pode ter alguns recursos humanos a mais nalgumas áreas, mas em geral tem muita necessidade de recursos, os constrangimentos legais levam a que não possa contratar muitas vezes e nós sabemos que os serviços não são feitos como deveriam. Se calhar, o nosso serviço de proximidade poderia levar a que as coisas fossem muito mais bem-feitas, por exemplo nas áreas do espaço público e salubridade. Para nós é uma tristeza porque as coisas acabam por não funcionar.

3) Os diferentes responsáveis pela jurisdição de uma determinada área do território da sua freguesia são um problema? Como contrariá-lo?

Isso é um grande problema, principalmente quando falamos do litoral, não é só no Algarve é no país. Eu tenho estado nalgumas reuniões, fora daqui, e um dos problemas que a maior parte dos autarcas, que têm este contacto com o litoral, sentem é esse. É

que nós temos a CCDR, a capitania, a APA, temos uma quantidade de instituições a mandar num território que nós é que temos conhecimento. Nós, por acaso aqui, temos uma boa relação com todos, mas mesmo assim eles olham para o território de uma maneira global, ou melhor, igual e não é igual. São todos muito diferentes. O Algarve então é mesmo muito diferente do resto do território e se não for a sensibilidade dos autarcas pelo conhecimento social que têm dos seus espaços e territórios é muito difícil virem de outro lado e licenciarem seja o que for. Um exemplo, neste momento, investimos na área do calçadão em lajetas, cerca de 30 mil euros e eu fique a saber que existe uma aprovação para um autocarro de uma associação que vai, durante 15 dias, estar em cima das lajetas que nós estivemos a fazer. Este é um pormenor. Mas, por acaso, eu tenho uma boa relação com eles, vamos falar e tentar arranjar outra solução. A mudança que realizamos junta ao mercado, é outro exemplo, os carros andavam sempre em cima da calçada e da avenida, nos é que arranjávamos, mas era a capitania que licenciava. Este é um pequeno exemplo daquilo que é o dia-a-dia deste acumular de funções e de jurisdição nas mesmas áreas. É um grande problema que nós temos a resolver com a descentralização de competências.

4) Seria uma mais-valia ter capacidade para poder prestar este serviço aos cidadãos ou a câmara tem o desempenho necessário?

Se formos ver, a capitania e todas essas instituições licenciam. Recebem o dinheiro mas quem faz a manutenção e a gestão de tudo o resto é a câmara. Portanto, limpa as praias, as avenidas, faz manutenção, paga a iluminação, paga a limpeza urbana porque esta jurisdição não fica na praia, vem até meio do quarteirão. Portanto, a câmara já faz tudo só que não tem competência na decisão. Isso é frustrante porque para planear e organizar, que é do que estamos a falar precisamos de decidir. Mas temos uma boa relação. Esta organização da venda ambulante partiu desta boa relação que temos mas é muito difícil porque a APA, por exemplo, pode licenciar qualquer coisa como já fez noutras alturas...

C- Gestão do Espaço Público

5) Num período em que se dá especial importância ao conforto (e não só) do espaço público, a junta de freguesia sente que poderia dar um contributo mais incisivo aos desejos da população?

Nós não temos essa competência, mas a JF “agarrou” mas “agarrou” para casos de emergência, ou seja, não temos a competência – foi por isso que eu senti a necessidade de ter aqui várias pessoas licenciadas como um arquiteto paisagista – mas nós no espaço público, tirando outras, vou falar de 3 muito importantes. Nós avançámos com um projeto, antes de qualquer outra freguesia. Nós temos um calceteiro todos os dias na JF, através de uma empresa que nos presta serviços, e tem o compromisso connosco de todos os buracos de calçada que aparecem têm que ser tapados. Não é fácil, porque contratarmos uma empresa para fazer mil metros de calçada de seguida é uma coisa, agora uma empresa comprometer-se a responder, em 24 horas, a um pequeno serviço não é fácil. Têm que se deslocar, às vezes, por um, dois buracos. Por acaso Quarteira tem uma dimensão tal que não pára de tapar buracos, todos os dias. Nós não queremos chegar à agravante de, como acontece muitas vezes, pensar que só saltou uma pedra ou duas, no outro dia saltou 10 e no outro 100. Os dias que passam sem a calçada arranjada as pessoas não agradecem, por ser um serviço que não está a ser prestado. Nos espaços verdes, e muito consigo devido ao contrato programa com a câmara mas falta muita capacidade de recursos humanos. O que é que acontece, os espaços verdes, arbustos, limpeza de alguns canteiros, árvores nós estamos constantemente a responder aquilo que são as necessidades das pessoas. Aquelas respostas que são de emergência porque de resto, Quarteira tem tanto, tanto, tanto espaço verde que era preciso sermos nos a planear uma manutenção e gestão desse espaço mas com todas as condições, recursos humanos, recursos financeiros, o que nós tentamos é minimizar aquilo que são normalmente as tristezas das pessoas. Aquilo com que as pessoas se confrontam no dia-a-dia que é o espaço verde e a salubridade e que nós sentimos o desagrado com que as pessoas olham para essas situações. Sabemos que é um serviço que tem que ser prestado com qualidade e houve aqui alguns problemas. O que nós gostaríamos era ter condições financeiras para planear por completo e gerir de forma a conseguimos prestar um melhor serviço de proximidade. Quer queiramos quer não, é diferente ser uma sede de concelho e ser uma freguesia como Quarteira com esta

dimensão e depender de uma sede de concelho que fica a 12 km de distância. Neste momento, não há um jardineiro a trabalhar, a tempo inteiro em Quarteira, quando nós temos “jardins por todo o lado”. As equipas de limpeza estão todas concentradas em Loulé. Nós precisávamos de ter essa força aqui, era importante que acontecesse. O que quer dizer que esta junta já é diferente das outras pela dimensão e pelo trabalho efetuado. Nós fazemos muito trabalho nesta área, apesar de tudo.