

# **Acompanhamento e Monitorização do Processo de Reforma Administrativa de Lisboa**

## **Oitavo Relatório**

*Junho de 2017*

*Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa*



### ***Ficha técnica***

*Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa*

|                        |                            |
|------------------------|----------------------------|
| <i>Coordenação</i>     | <i>João Seixas</i>         |
| <i>Sub-coordenação</i> | <i>José Rosa do Egípto</i> |

### ***Interlocutores Gabinetes CML***

*Maria Begonha / GVDC*  
*Mário Patrício / GVJM*  
*Bruno Vasconcelos Maia / GPCML*  
*Maria João Vicente / GVJPS*  
*Margarida Mota / GVCA*  
*Cristina Almeida / GVCVP*  
*Jorge Lavaredas / GVMS*  
*João Almeida / GVJA*  
*Rui Franco / GVPM*

## **ÍNDICE DO RELATÓRIO**

### **1. Três anos de reforma administrativa de Lisboa**

- 1.1 O oitavo relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa
- 1.2 As recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa

### **2. A monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa**

### **3. O processo de descentralização municipal de Lisboa**

### **4. Estado-da-arte da capacitação autárquica de proximidade em Lisboa**

- 4.1. Os recursos financeiros nas JF
- 4.2. Os recursos humanos nas JF
- 4.3. Organização, instalações e sistemas de informação nas JF
- 4.4. Enquadramento estratégico da UCT
- 4.5. Atendimento e relacionamento com o munícipe
- 4.6. Ambiente urbano
- 4.7. Gestão de equipamentos de proximidade
- 4.8. Habitação, acção social e comunitária
- 4.9. Licenciamentos de proximidade

### **5. Apreciação da Reforma Administrativa pelos munícipes**

### **6. Apreciação global e propostas para o futuro**

### **Anexo A - Relatório da Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa**

## **1. Três anos de reforma administrativa de Lisboa**

### **1.1 O oitavo relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa**

O oitavo relatório de acompanhamento e de monitorização da reforma administrativa de Lisboa, desenvolvido pelo Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa (GAMRAL); como último relatório referente ao período fundador da nova configuração autárquica e governativa da cidade, apresenta uma estrutura mais analítica e estratégica face a todo o processo.

Recordam-se os aspectos-chave bem como os princípios de governação urbana que originaram este amplo processo de reforma dos espaços políticos de Lisboa. Esta visão de base transversal é complementada com outros elementos, tais como uma revisão dos aspectos considerados chave em processos internacionais semelhantes bem como em estudos científicos correspondentes. Mas também pela análise da percepção dos cidadãos de Lisboa em torno da evolução da sua qualidade de vida nos anos mais recentes, bem como da própria reforma administrativa; análises estas apresentadas através dos resultados do inquérito à cidade desenvolvido neste semestre.

O relatório elenca ainda, no seu capítulo final, uma apreciação global de todo o processo; bem como uma sistematização dos elementos que este grupo de trabalho considera essenciais para uma evolução consolidada da governação de proximidade em Lisboa.

#### *Estado-da-arte do processo de reforma administrativa*

Não obstante, este relatório não deixa de efectuar uma monitorização factual do estado-da-arte do processo da reforma bem como da respectiva capacitação do novo paradigma de governação de proximidade na cidade, até à data de 31 de Março de 2017 (três anos após a assinatura dos autos de efectivação de transferência de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e as 24 novas Juntas de Freguesia (JF) da cidade).

As análises de monitorização desenvolvidas nos relatórios anteriores, sobretudo os do ano mais recente de 2016, haviam revelado um panorama de praticamente completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade, pela descentralização e transferência de competências e de recursos. Por outro lado, confirmava-se igualmente, a par desta estabilização, a definitiva entrada numa nova fase do processo, consolidando-se de forma crescente uma estrutura mais segura de autonomia e de responsabilidade na acção pública de proximidade.

Recorde-se, desde logo, que a auscultação feita aos trabalhadores das JF no ano 2015, confirmava como estes reconheciam que embora os primeiros momentos de transição tivessem

sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual estabilidade e mesmo satisfação geral.

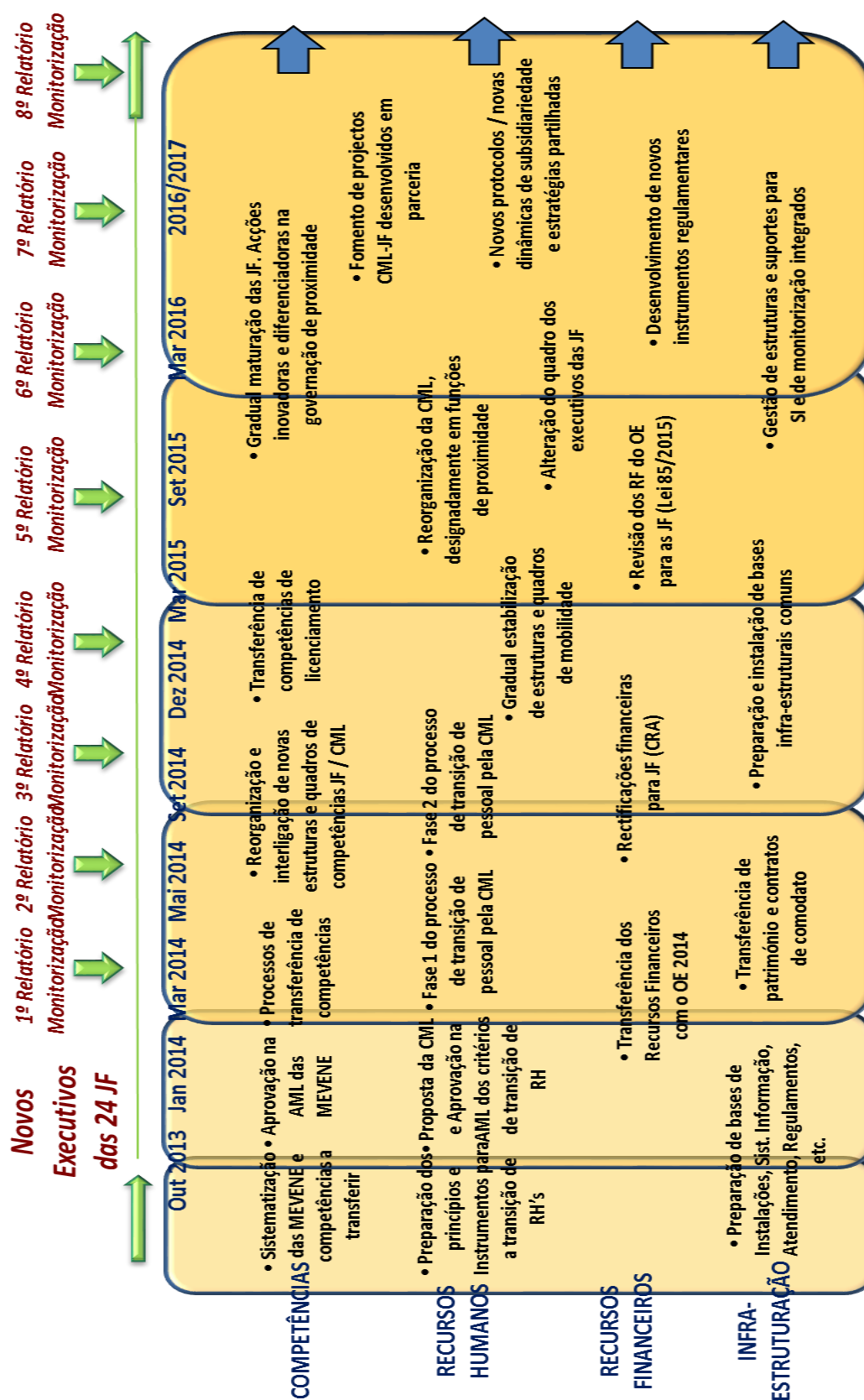
Ao longo dos anos de 2015 e de 2016, foi-se efectivamente confirmando a estabilização das capacidades das JF no exercício das suas funções. Tal sucedia quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas JF. Este efeito seria confirmado pela observação das acções inovadoras empreendidas nas JF pelo GAMRAL, nos anos de 2015 e de 2016. O que confirmaria por sua vez um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa: o da abertura de novas direcções e possibilidades para a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais.

Esta seria, aliás, uma das mais claras constatações dos segundo e terceiro anos da reforma administrativa: o de que as JF da cidade continuavam a criar e a desenvolver posturas e soluções de carácter diferenciador - face ao paradigma anterior - quer no que concerne às áreas de competências herdadas, quer ainda em novas dimensões de acção pública de proximidade, entretanto abertas. De processos mais eficazes e ecológicos de limpeza urbana a cartões de apoio ao comércio de bairro; de uma maior autonomia e responsabilidade na gestão de diversos equipamentos à crescente interacção com as associações locais na programação e ocupação destes; das lojas e serviços sociais aos apoios semi-directos ao empreendedorismo; dos orçamentos participativos de freguesia aos atendimentos *on line* permanente ao cidadão. O panorama global é o de uma multiplicação de ideias, de propostas e de soluções na governação urbana de proximidade em Lisboa. Um panorama que se encontra reconhecido de forma cada vez mais evidente pela população da cidade e de cada uma das suas novas freguesias.

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

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

Figura 1 - O Processo de Reforma Administrativa da cidade de Lisboa



Fonte: GAMRAL / CML

Em termos globais, e ao final de 3 anos de reforma administrativa, as análises de acompanhamento e de monitorização de todo o processo - cujas metodologias são apresentadas no segundo capítulo deste relatório - permitem a sistematização das seguintes conclusões:

1. Encontra-se concluído o ciclo de transição de competências e de recursos da CML para as JF, não obstante as diversas dificuldades e complexidades que este conteve;
2. Assiste-se a uma consolidada maturação do exercício das competências de gestão pública de proximidade pelas JF. Na assumpção destas, de forma crescente, a um papel de verdadeiras autarquias urbanas e de parceiros crescentemente activos na co-governança da cidade. Neste sentido, é notória a crescente definição de prioridades mais próprias e ajustadas às realidades específicas de cada freguesia;
3. Por sua vez, o processo de reforma administrativa tem originado importantes alterações de base organizacional na CML. Sobretudo, com a criação de uma nova unidade orgânica de planeamento e acção de proximidade, a UCT. Mas também induzindo outras alterações em diversos serviços municipais. Não obstante, encontra-se na dimensão da cultura organizacional e administrativa dos serviços municipais - por definição, uma dimensão não necessariamente avessa mas seguramente de carácter moroso e prolongado face às mudanças em curso - uma das dimensões charneira de maior qualificação do serviço público e de melhor governança institucional na cidade;
4. A nova configuração autárquica de Lisboa tem originado a conjugação de evidentes melhorias na eficiência do serviço público com a introdução de inúmeras inovações de base programática e governativa, mas também a constatação de novos tipos de entropia na governação de proximidade na cidade; inevitáveis no dealbar do novo paradigma de governação, e perante os quais as estruturas autárquicas se devem preparar, quer a nível estratégico quer operacional. De forma resumida, o novo ciclo em que se entrou conjuga novas dinâmicas, mas também novas exigências.
5. Não obstante todos os notáveis desenvolvimentos do processo de capacitação das JF e de adaptação da CML, e sobretudo pela entrada numa nova realidade governativa na cidade, a situação actual contempla um conjunto relevante de elementos a necessitar de devida acção de base política. Destacando-se os seguintes:
  - a) Na gestão e administração de diversas JF denota-se ainda a necessidade de reforço e estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no adequado provimento de chefias e de técnicos superiores, bem como nas áreas de back-office e de suporte administrativo.
  - b) Mantêm-se importantes insuficiências e riscos de dispersão na área dos sistemas de informação. Somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será possível desenvolver

um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

- c) Há que desenvolver e aprovar um conjunto de instrumentos de base regulamentar, absolutamente necessários a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade. Neste relatório reforça-se, mais uma vez, a relevância do posicionamento - e da apreciação e comprometimento entre a CML e todas as JF - destes instrumentos regulamentares (regulamentos em áreas essenciais como o espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos, etc.) bem como de outros elementos de base demonstrativa (como por exemplo os manuais de boas práticas).
- d) Embora se considere que a actuação das JF tem decorrido de forma crescentemente estável e mesmo inovadora no exercício das suas competências; tem-se igualmente a noção de que esta apreciação não pode ser feita de forma generalista, registando-se igualmente diferenciais significativos entre diferentes JF. Sendo natural que alguns destes diferenciais se sucedam quando decorrentes de diferentes opções políticas e de gestão; existem, porém, diversas situações de natureza administrativa que não estão a ser executados de forma universal - e que são referidas nas diversas secções deste relatório.
- e) Por seu lado, é notória a perspectiva de que a maioria das estruturas e serviços da CML necessita de se adaptar mais adequadamente às novas realidades de gestão autárquica da cidade. Esta é uma mudança cultural que só pode ser sustentada através de uma clara condução política por parte da Vereação, pelo posicionamento de instrumentos comuns de governação; e finalmente pela existência de estruturas mais permanentes de comunicação e de cooperação entre a CML e as JF.

\*\*\*

As análises desenvolvidas no semestre anterior mostravam que a dimensão da governança - ou da construção de uma boa interligação institucional, bem como de uma adequada integração dos diferentes sistemas de poder, de normas, e de informação na cidade - exigia uma dedicação cada vez mais evidente, e de natureza eminentemente estratégica.

As novas análises de monitorização reforçam essa relevância. Será através de uma condução política e governativa mais activa e em permanente diálogo - e, preferentemente, de forma



mais sistematizada - que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza eminentemente estruturante (como são o posicionamento de regulamentos ou a efectiva integração dos sistemas de informação); bem como reforçar o elevado potencial existente, e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

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

Tendo o amplo movimento de transição de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão - tal como demonstrado pelos relatórios monitorização apresentados no primeiro ano operacional da reforma -; o que agora se impõe de construção e de posicionamento encontra-se nas grandes estruturas transversais de qualificação da acção e na administração pública urbana, face ao desejado novo paradigma.

Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia com integração e com o fomento de um futuro de governação moderna.

## **1.2 As recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa**

Os trabalhos de monitorização mantiveram sempre em atenta consideração o desenvolvimento das áreas objecto de recomendações expressas emitidas pela Assembleia Municipal de Lisboa (AML), na apreciação dos anteriores relatórios de monitorização.

No seguimento da “Recomendação nº 5/132”, de 9 de Fevereiro de 2017 - Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 777/CM/2016, sobre o 7º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa - a AML deliberou uma série de conclusões sobre este processo, bem como de recomendações à CML, as quais em seguida se analisam face ao seu prosseguimento no semestre mais recente sob análise.

### **Principais conclusões do parecer conjunto - aprovado por maioria pelas 1ª e 5ª Comissões Permanentes - sobre o 7º Relatório de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa (31 de Janeiro de 2017)**

1. Verifica-se que o processo de Reforma Administrativa de Lisboa tem decorrido de forma satisfatória para os interesses da cidade e dos seus cidadãos. A gestão de proximidade

trouxe melhor serviço às populações e resposta mais rápida e eficaz aos problemas do dia-a-dia.

2. Verifica-se também a existência de Recomendações da Assembleia ainda não perfeitamente concretizadas, mas dada a dimensão da reforma, a transferência de competências, recursos e meios, Lisboa estará hoje, melhor governada e melhor gerida.
3. Concluída, praticamente que se encontra, a transferência do núcleo duro de competências, quer a Câmara Municipal, quer as Freguesias entraram já numa nova fase de governação, aspirando à prestação de um melhor e mais eficiente serviço público, apostando em mais intensas parcerias urbanas, sob a forma de novos Contratos Interadministrativos.

Nos pontos seguintes colocam-se as recomendações expressas pela AML na sua apreciação sobre o sétimo relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa, bem como as análises correspondentes apresentados pelo GAMRAL e perante os trabalhos de acompanhamento e monitorização entretanto desenvolvidos neste novo semestre.

- 1. A intensificação da distribuição à população da mais completa informação, sob critério idêntico ao adoptado aquando da apresentação das circunstâncias na Reforma Administrativa, o Guia do Município em suporte papel, em termos que assumam o ponto de vista do utilizador a as significativas dificuldades de obtenção da informação exactamente pretendida pelo cidadão interessado.**

O GAMRAL defende desde o início dos trabalhos de monitorização, que uma ampla e clara informação aos munícipes/fregueses sobre a Reforma Administrativa e suas consequências, deveria ser uma das prioridades de acção municipal, nestes campos. Nesse sentido foi sempre insistindo com os respetivos serviços da CML para que se produzissem os elementos necessários e se realizassem as acções de informação e esclarecimento públicos.

Foram produzidos pela CML no ano de 2016, quatro volumes dos Guias da Reforma Administrativa de Lisboa, referentes às quatro grandes áreas objecto de descentralização de competências: Licenciamento de proximidade; Gestão e manutenção de equipamentos de proximidade; Manutenção e limpeza do espaço público; Habitação e intervenção comunitária. A coleção destes quatro Guias da Reforma Administrativa ficou disponível no Portal da Câmara Municipal de Lisboa, (<http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa>) para consulta, sendo possível efetuar o *download* de cada guia, “folhear virtualmente” ou navegar *online* nas diversas temáticas da reforma administrativa da cidade.

Foram, entretanto, também produzidas no Verão de 2016 as versões em papel dos quatro guias da RAL. No final de Setembro estas versões em papel já haviam sido distribuídas a cada uma das 24 JF da cidade, e encontravam-se igualmente disponíveis em todas as Lojas Lisboa de atendimento municipal.

De referir ainda que estas acções decorrem em paralelo com diversas acções adicionais de sensibilização sobre a Reforma Administrativa nas áreas de atendimento da CML.

Por seu lado, e igualmente sentido esta necessidade, diversas Juntas de Freguesia desenvolveram, entretanto, acções de informação e de esclarecimento - nos seus locais de atendimento e nos seus websites - sobre a reforma e a nova estrutura de atribuições, competências e funcionalidades administrativas.

Mantém-se prevista - mas ainda não realizada - a colocação de um encarte num número da revista da CML “LISBOA” (de distribuição gratuita por toda a cidade), que apresente numa linguagem descodificada os objectivos principais da RAL, as respectivas atribuições de competências entre a CML e as JF, e ainda procedimentos a tomar pelos munícipes nas diversas situações.

O GAMRAL mantém a perspectiva que estas acções de informação devem ser reforçadas. Entendendo, por um lado, que a devida informação sobre a RAL não estará ainda completamente apropriada pela população de Lisboa - como demonstrado pelos resultados do inquérito ao munícipe, neste relatório apresentados e analisados - e por outro lado, que o munícipe deve ser sempre o principal beneficiário dos serviços públicos na cidade e, por consequência, de uma reforma administrativa que os pretende qualificar.

## **2. A definição, em conjunto com as Freguesias de Lisboa, da fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante, de forma fina e pragmática.**

Esta questão é igualmente reconhecida pelo GAMRAL como uma das questões de base reguladora mais essenciais para o normal funcionamento das instituições públicas da cidade; insistindo este junto da CML para o seu desenvolvimento.

Os trabalhos de monitorização desenvolvidos ao longo de três anos procuraram elencar detalhadamente todas as áreas de responsabilidade ainda difusas, bem como emitir uma série de recomendações expressas à CML no sentido da sua completa clarificação.

Veja-se a secção respectiva deste relatório, onde se dá conta do estado-da-arte do respectivo instrumento; cuja situação mostra ser a de ainda não estar totalmente clarificado e apreciado.

### **3. A especial atenção quanto à necessidade de consciencialização dos diversos Serviços municipais das novas competências das Freguesias, permitindo a assimilação da sua legitimidade executiva e administrativa.**

Os maiores impactos da reforma administrativa de Lisboa serão, por definição, de médio e longo prazo. Sobretudo, no que concerne às dimensões mais culturais e sociais da cidade, e bem como às dimensões da cultura organizacional e administrativa, nos mais diversos campos concernentes à administração autárquica da cidade e ao trabalho e atitudes dos mais diversos órgãos e equipas, tanto na CML como nas JF e nas restantes entidades municipais.

Como tal, o GAMRAL entende que a CML e seus serviços necessitam ainda de uma evidente adaptação perante as novas realidades de governação de proximidade na cidade, e notavelmente nos âmbitos de uma mais adequada comunicação e subsidiariedade com as JF e suas dinâmicas. Quer no reforço das linhas de apoio e de formação (consideradas pela maioria das JF relativamente insuficientes ou desajustadas), quer no fomento de acções mais articuladas e partilhadas nas intervenções de maior proximidade (nomeadamente nas matérias de licenciamentos, de gestão e manutenção de espaços públicos, e ainda nas áreas da acção social).

É neste sentido - em conjugação com a necessidade de reforço de actuação noutras componentes de base estruturante, como o posicionamento de regulamentos e instrumentos de base integradora e de acção ais conjugada - que o GAMRAL recomenda à CML o estabelecimento de uma plataforma ou estrutura de governança mais racionalizada e permanente. Veja-se capítulo das conclusões para maior detalhe.

Sendo o processo de capacitação do novo paradigma de governação de proximidade na cidade de Lisboa um projecto de base estruturante e inevitavelmente de longo prazo; este exige uma gestão de base permanente, necessariamente política e centralizada ao nível da vereação da CML, em acção directa junto dos serviços da CML e em concertação de base subsidiária com todos as JF.

### **4. O apoio às Freguesias na substituição progressiva dos materiais e equipamentos transferidos e que se revelaram defeituosos ou obsoletos.**

O GAMRAL referiu desde as suas primeiras análises e respectivos relatórios que diversos materiais e equipamentos transferidos da CML para as JF se encontravam defeituosos ou mesmo obsoletos.

A maioria destes materiais e equipamentos foram entretanto renovados ou substituídos pelas próprias juntas de freguesia; havendo situações, de menor número, em que a CML se responsabilizou pela devida renovação ou substituição.

Não obstante, com o objectivo de desenvolvimento de um sistema de apoio e de acompanhamento permanente à transferência dos recursos e equipamentos bem como de apoio à gestão operacional e organizacional das JF foi constituída uma equipa transversal e integrada por diversos serviços da CML e coordenada essencialmente pela UCT (dado o seu posicionamento de interligação directa com as realidades no terreno). Esta equipa incluiu competências em várias áreas de intervenção: licenciamento de proximidade, manutenção do espaço público, sistemas de informação, relação com o cidadão, formação de recursos humanos. Abrange as áreas de competência da UCT e a sua articulação com as competências de licenciamento de proximidade, de manutenção do espaço público, da gestão de mercados e feiras, dos sistemas de informação, da relação com o município e da formação dos trabalhadores das JF. Esta equipa proporcionou um apoio muito relevante às mais diversas matérias decorrentes dos primeiros anos de adaptação, sobretudo ao nível dos procedimentos e conhecimentos.

- 5. O reajuste dos recursos financeiros disponíveis nas Freguesias e que prejudicam o seu equilíbrio orçamental.**
- 6. A generalização de um modelo-base, normalizado e equilibrado para os Contratos Interadministrativos com as Freguesias, para delegação de competências em áreas estruturantes, incrementando essa prática de forma tipificada e equitativa, baseada em índices consensualizados, característicos de cada Freguesia.**

Para uma concretização dos princípios da Lei 56/2012, quer quanto à necessidade de eficácia do serviço público, quer quanto à neutralidade orçamental, entenderam a CML e as novas JF da cidade (desde o momento da assinatura dos autos de transferência) promover a uma reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas. Esta correcção configurou uma transferência financeira da CML para nove JF, definida como “Complemento Financeiro da Reforma Administrativa”, no valor total de 2,17 milhões de euros e que ocorreu no período compreendido entre Outubro e Dezembro de 2014. Por sua vez, a Lei n.º 85/2015 veio redefinir os valores para o ano de 2015 e seguintes.

Têm-se ainda incrementado uma importante série de novos protocolos de delegação de competências face às necessidades de natureza eminentemente estrutural, nas diversas naturezas, entretanto elencadas pela CML bem como pelas próprias JF.

Todos estes movimentos se afiguram como parte de um natural processo de reajustamento dos recursos financeiros disponíveis para as JF perante as suas novas responsabilidades. O GAMRAL entende que poderá haver, no futuro, acertos adicionais necessários decorrentes de situações mais específicas. Mas também a possibilidade de um novo entendimento, de base mais estratégica, quer perante uma nova perspectiva de estabelecimento de protocolos de delegação de competências de base mais estabilizada e permanente; quer em torno de uma possível nova vaga de descentralização de competências e, como tal, de recursos.

**7. Resolva até ao fim do presente Mandato Autárquico, as situações de instalações insuficientes, v, g. Fr. de Benfica e Fr. de Belém, ou de qualidade perfectível noutras Freguesias da cidade.**

Ao longo destes 3 anos de operacionalização da reforma administrativa, foram assinados entre a CML e as Juntas de Freguesia diversos contratos de comodato referentes à transferência de imóveis. Estes têm diversas origens: desde imóveis que já se encontravam cedidos às juntas de freguesia, a imóveis municipais entretanto sinalizados e que têm permitido o reforço da capacidade de instalação dos novos serviços das JF.

Na análise feita pelo GAMRAL traduzindo o ponto de situação em final de Março de 2017 no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que se mantinham duas situações de JF em que a respectiva resolução não se encontrava ainda totalmente resolvida, mas onde igualmente se perspetiva uma resolução a médio prazo: as sedes das JF de Belém e de Benfica. Estas duas situações configuram a necessidade de disponibilização de espaços contíguos presentemente ocupados com outras instituições - o caso da JF Belém - ou a realização de obras ou empreitadas de natureza estrutural, igualmente em espaços contíguos - o caso da JF de Benfica.

Pela sua relevância para o adequado funcionamento das autarquias de proximidade em Lisboa, e não obstante estarem já estabilizadas a quase totalidade das situações, esta afigura-se como uma dimensão a resolver de forma completa, o mais atempadamente possível.

**8. Conclua o processo de melhoria das aplicações digitais móveis, comuns à Câmara e às Freguesias.**

O GAMRAL mantém desde o início da reforma - e nos seus próprios pressupostos de base - que a existência de uma estrutura integrada de sistemas de informação se afigura como um dos pilares centrais para o sucesso de um novo paradigma de governação.

Na verdade, somente perante uma estrutura de SI - incluindo nas suas funcionalidades móveis - plenamente integrada entre as 25 autarquias da cidade - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

Até recentemente, existiam ainda uma série de relevantes insuficiências e/ou de desfasamentos nestes campos. Mantinham-se insuficiências inerentes ao funcionamento do GESLIS (que embora não estivessem directamente relacionadas com o processo de

descentralização e de capacitação das JF podiam no entanto afectar estas; bem como todo o panorama global de registo e de gestão dos processos de licenciamento urbanístico na cidade). Por seu lado, as importantes assimetrias de registos em GESLIS e GOPI verificadas entre as diferentes JF revelavam que nem todas se encontravam a usar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Sendo certo de que se trata de 24 universos distintos e em estados de desenvolvimento e de organização diferentes; esta situação sucedia por três ordens de razões: pelas próprias disparidades também reveladas ao nível do número disponível de recursos humanos e tecnológicos, bem como da sua qualificação em cada JF; em determinadas situações, pela não utilização de aplicativos informáticos em processamentos administrativos; e ainda pelo desenvolvimento paralelo de aplicações autónomas em determinadas JF. Justamente, algumas JF desenvolveram aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. Existindo, por conseguinte, um considerável risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - e com as restantes JF.

Afigurava-se assim essencial conjugar a informação produzida pelas JF e pela CML de forma a conseguir assegurar-se uma integridade na gestão de informação da cidade, de forma actualizada, rigorosa e abrangente.

Entretanto, ao longo do ano mais recente foi desenvolvida uma nova visão estratégica e correspondente operacionalização na estruturação dos sistemas de informação no universo da CML - num movimento estratégico que deve evidentemente abranger também o universo das JF, face à necessidade de acção interligada e à fundamental conjugação das aplicações utilizadas.

Foi nesse sentido apresentada em Maio de 2017, a nova plataforma digital móvel de gestão de ocorrências no Espaço Público da cidade, o que permitirá uma interacção muito mais eficaz entre as necessidades da cidade e as responsabilidades e competências das autarquias. Esta plataforma inclui uma interligação e capacidade de uso com as Juntas de Freguesia. Para uma adequada apropriação e capacitação destas novas e fundamentais ferramentas tecnológicas por parte das JF, e em ambiente de plena gestão integrada com os serviços da CML e mesmo com outros agentes da cidade, o GAMRAL reforça a necessidade de reforçar a comunicação com as JF e ter sobretudo em atenção às áreas de formação.

Veja-se ponto respectivo deste relatório para maiores detalhes.

Como tem sido referido, a conjugação de uma elevada relevância destes campos, com as insuficiências e riscos de dispersão, e ainda com a reestruturação estratégica em curso; exige, no entender do GAMRAL, a existência de uma plataforma activa e permanente de diálogo e de cooperação entre a CML e todas as JF.

**9. Acentue a cooperação institucional com as Freguesias em termos até aqui menos desenvolvidos, especificamente na área social e cultural, espaços verdes, educação e Ocupação da Via Pública.**

Estando bem assumida a capacitação das 24 JF de Lisboa em relação às competências delineadas na reforma administrativa - não obstante os elementos ainda a carecer de apoio e reforço, como claramente identificado nos relatórios de monitorização - entende-se que, efectivamente, a cidade e a sua estrutura autárquica exigem um novo tipo de cooperação institucional que permita não somente uma melhor gestão das constantes interligações entre as suas instituições de governo; como também permite criar as condições para reforçar as competências - e respectivos recursos - das JF em novas áreas coligadas com as suas novas capacidades de gestão de proximidade.

**10. Complete a transferência para as Freguesias dos processos de Licenciamento.**

Quando da compleição do sétimo relatório de monitorização (Outubro de 2016) verificara-se existirem ainda determinados aspectos, de ordem muito pontual mas não obstante relevantes, a esclarecer definitivamente na dimensão dos processos de licenciamento.

- Licenciamento especial de ruído. A passagem de competências das licenças especiais de ruído para as JF continua a não se ter realizado de forma plena. Os serviços da CML com competências sobre a matéria detêm o respectivo dossier preparado para a passagem de competência respectiva desde o início do ano de 2015, no que incluem propostas de fluxos processuais e administrativos bem como um 'Manual de Procedimentos'. Por seu lado, existem já algumas JF a exercer o licenciamento, embora ainda de forma ténue.
- Licenciamento de venda ambulante. Uma outra área específica que tem levantado relevantes questões coloca-se no licenciamento de venda ambulante. Os diversos intervenientes convergem na perspectiva de que é necessária uma clarificação de responsabilidades processuais, nomeadamente através de regulamento municipal (ainda em elaboração por parte da CML).

De acordo com os serviços da CML novamente auscultados, estes aspectos encontravam-se em via de resolução plena, à data do fecho deste oitavo relatório.

**11. Melhore o funcionamento da concretização de ocupações do espaço Público.**

A melhoria do funcionamento na gestão das ocupações do espaço público, encontra-se directamente relacionada com três dimensões: uma adequada capacitação de recursos - designadamente, recursos humanos - nas JF, para estas funções; uma plena e integrada capacitação na área dos sistemas de informação relacionados; e uma adequada e correcta



relação institucional e funcional entre os correspondentes serviços da CML e os serviços das respectivas JF.

Todas estas dimensões são objecto de atenta análise neste relatório; nos pontos respectivos; e inclusive nesta componente do relatório, de atenção mais específica para as recomendações feitas pela AML.

**12. Assegure que o Inquérito à População, a efectuar no âmbito de processo de Reorganização Administrativa, tenha em todas as suas fases e acções, representatividade estatística bastante.**

Foi já apresentado na conferência de 18 de Abril de 2017, o relatório final do estudo de “Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”.

O estudo foi desenvolvido pelo centro de investigação CICS.NOVA, da Universidade Nova de Lisboa, com a coordenação do professor Luís Baptista. Foi realizado entre Setembro de 2016 e Março de 2017; tendo sido apresentado o respectivo relatório final em Abril de 2017.

Este estudo teve como principal objetivo analisar as mudanças dos modelos de governação urbana e da qualidade de vida em Lisboa, focando sobretudo as práticas, as percepções e as opiniões dos munícipes e dos principais agentes da cidade. Pretendeu-se definir, analisar e interpretar os elementos que contribuem para a percepção da qualidade de vida na cidade de Lisboa; compreender como se estruturam as percepções relativamente à qualidade da governação da cidade, nos seus diferentes níveis e territórios; e analisar práticas de participação e de cidadania urbana.

Foi desenvolvido um processo de inquirição a 2.500 munícipes; com representatividade suficiente para a escala das cinco UIT do município de Lisboa.

Esta inquirição teve em elevada consideração as questões da ponderação, da representatividade, e da fiabilidade dos inquéritos, e mesmo em cada uma das áreas e questões efectuadas.

Em termos globais, a representatividade estatística dos inquéritos efectuados, face ao universo sociodemográfico da cidade de Lisboa, atingiram um nível de confiança de 95%.

Uma vez assegurada a representatividade da amostra pela ponderação por sexo e grupos etários, de acordo com a distribuição da população residente no município pelas categorias destas duas variáveis, procurou-se ainda manter uma elevada validação dos dados e representatividade da amostra populacional inquirida, em função de outras características da população, como a situação face ao trabalho e a escolaridade.

Estes elementos, em maior detalhe, podem ser analisados nos pontos respectivos do relatório final, apresentado em anexo a este relatório.

Os conteúdos do questionário foram estruturados de acordo com os seguintes temas: Conforto e bem-estar no espaço doméstico; Mobilidade residencial; Qualidade de vida urbana; Mobilidade, transportes e práticas quotidianas; Participação cívica e mobilização política; Mudança urbana e governo da cidade; Reforma administrativa da cidade; e finalmente os respectivos Dados sociodemográficos.

Para cada um destes temas foram definidos indicadores aplicados aos três níveis de análise: o individual, o do bairro ou freguesia e o da cidade. Os indicadores abrangeram as componentes subjetivas (das perceções); objetivas (das condições e necessidades), as capacidades (de poder, de liberdade e de oportunidades) e as expetativas e os desejos relativamente às mudanças no futuro.

**13. Proceda à remessa à Assembleia Municipal de Relatório-Síntese, contendo as conclusões obtidas pelos Grupos de Reflexão organizados.**

Neste oitavo relatório de monitorização, em capítulo específico, inclui-se uma análise do estudo que coordenou os inquéritos desenvolvidos aos municípios bem como os focus-group feitos aos agentes da cidade. Junta-se ainda em anexo o relatório final detalhado deste estudo.

**14. Produza e apresente um 8º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa, com base nos elementos obteníveis até ao final do 1º trimestre de 2017.**

Este documento contempla o oitavo relatório de acompanhamento e de monitorização da reforma administrativa de Lisboa.

## **2. A monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa**

A Deliberação n.º 6/AML/2014 estabeleceu no n.º 13 da secção E) do anexo2) que “o município deve garantir a monitorização e o acompanhamento técnico da implementação da presente deliberação, apresentando relatórios periódicos sobre este processo”.

Foi nesse sentido criada, na Câmara Municipal, uma estrutura de monitorização e de análise do processo de descentralização administrativa: o Grupo de Acompanhamento e de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa (GAMRAL) por via da publicação do Despacho n.º 67/P/2014.

O principal objectivo deste grupo de trabalho tem sido o de desenvolver um acompanhamento e monitorização por meio de uma conjugação de metodologias de base qualitativa e quantitativa, apresentando relatórios periódicos que traduzam uma análise integrada do processo de transferência de competências e de recursos para as novas Juntas de Freguesia de Lisboa; bem como aferir da respectiva capacitação administrativa, de qualificação do serviço público, e do fomento da qualidade de vida urbana, face à nova estrutura de competências e de responsabilidades autárquicas.

As estratégias de monitorização foram atentamente preparadas e mantiveram-se estáveis desde o seu início. Encontram-se sustentadas nos seguintes eixos:

- a) Observação dos objectivos e princípios fundamentais constantes dos principais instrumentos políticos, estratégicos e jurídicos da reforma.
- b) Fundamentação em análises e estudos nacionais e internacionais de avaliação de processos de reforma administrativa e de modernização de serviços públicos em meios e territórios urbanos.
- c) Desenvolvimento de uma estrutura integrada, de base qualitativa e quantitativa, de monitorização dos movimentos de reforma bem como nos processos de capacitação do novo paradigma de administração urbana de proximidade na cidade.

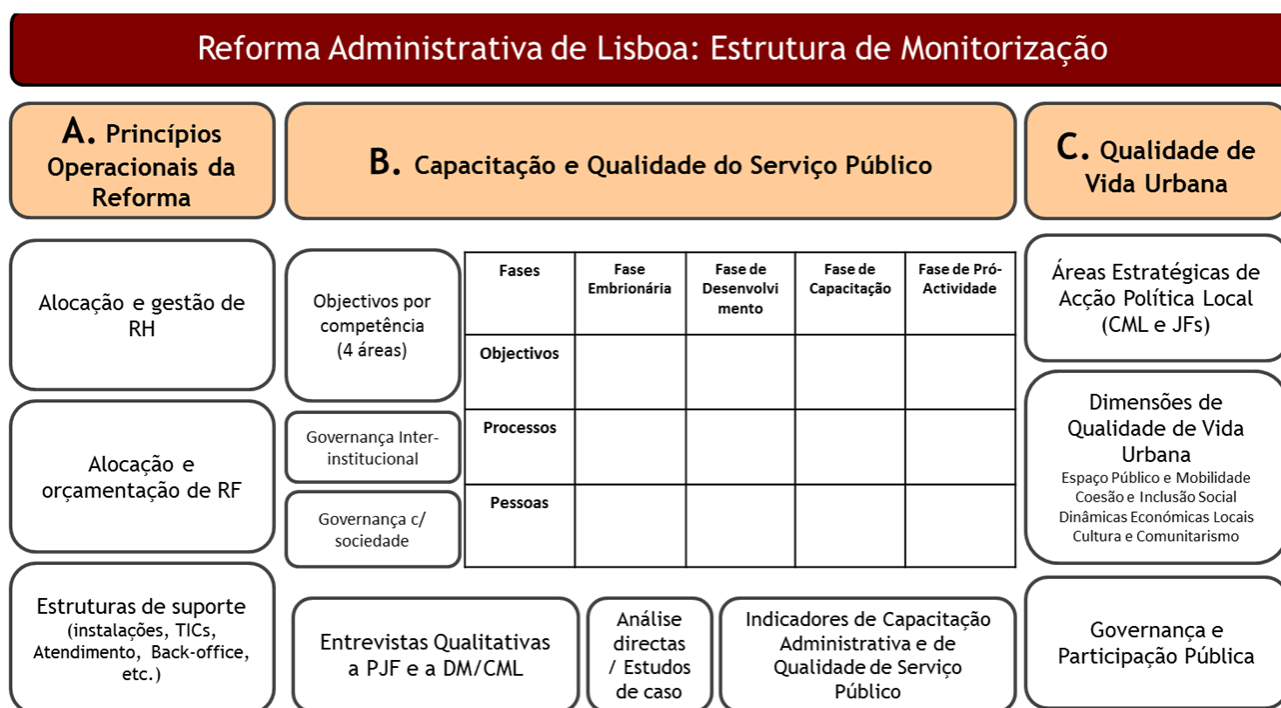
Face à complexidade envolvente aos movimentos da reforma administrativa da cidade, este trabalho incluiu um conjunto integrado de metodologias de observação e de análise.

Este conjunto de metodologias, desenvolvido ao longo dos três primeiros anos da reforma administrativa, tem permitido uma visão integrada e evolutiva das dinâmicas, necessidades e movimentos desta, bem como da recepção das competências e da paulatina instauração do novo paradigma de governação e de serviço público na cidade.

Implicando, nesse sentido, um trabalho de base prospectiva; o de teste, desenvolvimento e implementação de uma estrutura mais permanente de monitorização e de análise (com elementos de base qualitativa bem como de base quantitativa) que corresponda às exigências

de uma governação urbana multinível, multi-institucional e mais participativa. Estruturando-se assim as bases de uma análise integrada, que combine a monitorização do processo de efectivação de transferência entre a Câmara Municipal de Lisboa e as Juntas de Freguesia; com a capacitação própria de prestação de serviço público por parte destas; bem como com outros enfoques relevantes para a sua afirmação, tais como as suas capacidades de interacção urbana, cívica e socioinstitucional.

**Figura 2 - Metodologias de Monitorização para o processo de Reforma Administrativa da cidade de Lisboa**



Fonte: GAMRAL, CML

O GAMRAL recorda a permanente disponibilidade por parte dos Presidentes de Junta de freguesia e dos seus executivos, nas reuniões, visitas aos equipamentos, respostas às entrevistas e aos guiões, pedidos diversos de informação. Da mesma forma, foi igualmente manifesta a disponibilidade por parte das chefias e colaboradores da CML, nos mais diversos serviços e responsabilidades, e a sua colaboração para os trabalhos de monitorização e de análise de um processo que se encontra presentemente bastante assumido.

As principais metodologias prosseguidas ao longo dos 3 anos (de Abril de 2014 a Março de 2017) encontram-se detalhadas nos pontos seguintes.

**A. Análises e inquirições junto das Freguesias e Juntas de Freguesia.** Desenvolveu-se uma estrutura qualitativa de entrevistas nas 24 Juntas de Freguesia, conjugada com análises

directas que compreenderam múltiplas ‘idas ao terreno’ para cada área de competências, em conjugação com os momentos de entrevista aos Presidentes de Junta de Freguesia e seus executivos. Estas entrevistas e idas ao terreno tiveram um planeamento faseado ao longo dos 3 anos de monitorização e incluíram duas rondas de entrevistas e inquirições aos Presidentes de Juntas de Freguesia, bem como a visita e inquirição directa a mais de 100 equipamentos e áreas de competências (em postos de limpeza, equipamentos escolares, equipamentos desportivos, equipamentos culturais, mercados, departamentos de acção social, departamentos de licenciamento, áreas administrativas e de back-office, etc.).

Foram realizadas diversas visitas a todas as 24 freguesias e juntas de freguesia da cidade (por várias fases); contemplando distintas componentes de análise e de recolha de informação:

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

Foi desenvolvido um guião de inquirição que incluiu a análise, para cada área: a) das questões ainda por desenvolver ou completar, para uma adequada capacitação administrativa de proximidade; b) dos recursos - humanos, financeiros, materiais, equipamentos, etc. - existentes e necessários; c) das acções inovadoras entretanto desenvolvidas pelas JF. Para este inquérito, o GAMRAL assegurou uma cobertura integral da paisagem política de proximidade na cidade.

**B. Análise da adaptação dos serviços e execução de competências por parte dos serviços da CML.** Foram efectuadas múltiplas observações directas e análises junto dos gabinetes de vereação bem como dos serviços da CML, no que incluíram mais de uma centena de entrevistas ao longo de 3 anos; com consequente recolha de informação de base sectorial. Os gabinetes e serviços auscultados foram sobretudo os mais interligados com as áreas afectas aos âmbitos da reforma administrativa: as áreas de âmbito mais sectorial - limpeza urbana, espaços públicos e espaços verdes, mercados e feiras, educação, desporto, cultura, habitação e desenvolvimento social, licenciamento -; bem como as áreas de âmbito mais transversal - recursos financeiros, recursos humanos, sistemas de informação, atendimento.

Na caixa seguinte apresenta-se um exemplo de guião seguido nas entrevistas feitas aos diversos gabinetes e chefias de serviços da CML.

## **Guião de inquirição directa ao gabinetes e chefias de serviços da CML**

### **A. PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS E DE RECURSOS**

1. Qual a sua apreciação de como decorreu o processo de transferência de competências e de recursos da CML para as JF, nas suas áreas de competências?
2. O que se alterou na gestão e organização dos seus serviços, com a Reforma Administrativa?
3. Existem ainda questões por resolver e clarificar, exclusivamente no que concerne à transferência de competências e de recursos para as JF?

### **B. CAPACITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CML e JF E QUALIDADE GLOBAL DE SERVIÇO PÚBLICO PARA A CIDADE**

4. Como classifica a relação entre a JF e a CML, quer em termos globais quer mais especificamente nas suas áreas de competências? Classifique e comente.
5. Que estratégias / medidas / projectos principais; estão a ser desenvolvidos pelos seus serviços, directamente concernentes com a reforma administrativa e com as novas relações entre CML e as JF? (incluir dados sempre que possível; investimentos e/ou orçamentações)
6. Como considera o actual estado-da-arte nas áreas dos instrumentos integradores e de acção conjunta – nomeadamente, regulamentos e manuais comuns, mas também outras possíveis dimensões tais como organizações de benefício comum? Que deve ser concretizado e estabilizado, de forma global e nas suas áreas em concreto?
7. Que prioridades considera mais centrais para uma gestão pública de qualidade e bem partilhada entre a CML e as JF (nas suas áreas de competências, vistas de forma integrada)?

**C. Inquirição aos Trabalhadores.** A realização dos focus groups aos trabalhadores teve o objetivo geral de avaliar de forma participada o processo de implementação da reforma administrativa no que concerne especificamente aos impactos do processo de transição dos recursos humanos; tendo ainda como objetivos específicos a recolha das perspetivas dos trabalhadores sobre os impactos do processo de transição na área dos recursos humanos; bem como a obtenção de dados que permitam comparar as perceções, expectativas e opiniões dos trabalhadores com diferentes níveis de envolvimento no processo.

Para a realização dos focus groups, optou-se pela constituição de grupos homogéneos do ponto de vista das variáveis colectivas mais relevantes ao próprio processo. Relativamente aos trabalhadores que permanecem na CML, a variável a considerar é o serviço ao qual estão alocados ter ou não sido afectado pelo processo de transição de competências para as freguesias. Por seu lado, e relativamente aos trabalhadores da CML que transitaram para as juntas de freguesia, a variável a considerar foi a de terem transitado na primeira fase ou na segunda fase de transição de trabalhadores.

Constituíram-se cinco tipologias de trabalhadores, e desenvolveram-se oito focus groups, cada um com um mínimo de 8 e um máximo de 12 trabalhadores:



- Grupos 1 e 2 - Trabalhadores da CML que transitaram para as juntas de freguesia na 1ª fase do processo.
- Grupo 3 e 8 - Trabalhadores da CML que transitaram voluntariamente para as juntas de freguesia.
- Grupo 4 - Trabalhadores da CML afetos a serviços municipais cujas competências transitaram, no todo ou em parte, para as juntas de freguesia.
- Grupo 5 - Trabalhadores da CML afetos a serviços municipais cujas competências não transitaram para as juntas de freguesia.
- Grupo 6 e 7 - Trabalhadores que já trabalhavam nas JF antes do processo de transição.

Os resultados das auscultações aos trabalhadores em sede dos focus groups foram apresentados nos quarto e quinto relatórios de monitorização.

**C. Realização de estudos de caso, junto da execução política e operacional das competências nas JF.** Ao longo dos 3 anos de trabalhos de acompanhamento e monitorização, foram realizados 61 estudos de caso e 128 visitas directas às mais variadas estruturas, áreas e funções junto de todas as 24 Juntas de Freguesia.



**Imagem 1 - 61 estudos de caso e 128 visitas directas em 3 anos de acompanhamento e monitorização junto das 24 Juntas de Freguesia de Lisboa**

Os objectivos principais dos estudos de caso compreenderam a materialização de um olhar e acompanhamento mais directo, relatando casos específicos de competências e de equipamentos transferidos; e assim consolidar ou rever as análises e enfoques mais globais em desenvolvimento paralelo. Foram assim seleccionados diferentes tipos de áreas de equipamentos cuja gestão foi transferida para a responsabilidade das Juntas de Freguesia (equipamentos desportivos, culturais, escolares, mercados, postos de limpeza), bem como a gestão e o desenvolvimento de áreas de competências mais transversais ou de base mais administrativa, como é o caso da acção social e da intervenção comunitária, do atendimento ao munícipe, do licenciamento. Procurou-se assim deter um amplo panorama de exemplaridade bem como um razoável equilíbrio face aos universos dos equipamentos e das competências; bem como face ao número e características das freguesias. Sendo o principal objectivo o de analisar de forma realista, detalhada e incisiva, um detalhado panorama sobre as realidades no terreno.

#### *Conteúdos globais incluídos em cada estudo de caso*

- Entrevistas com guião próprio (e comum) dirigidas aos seguintes intervenientes directamente ligados com cada estudo de caso: aos executivos das JF, às chefias operacionais nas JF, a funcionários operacionais no terreno; e ainda aos serviços sectoriais e chefias correspondentes na CML.
- Análises quantitativas (RH, orçamentos, utentes, actividades);
- Análises comparativas (pré e pós reforma, e situação presente);
- Análise crítica e conclusões: análise do caso concreto, e análise de tendência generalista (face à cidade e à reforma, para a área de competências concreta).

#### **Guião de inquirição directa para os Estudos de caso**

1. Quais os maiores desafios ligados à prestação de serviço público, neste equipamento / nesta área de trabalho?
2. Como decorreu o processo de transferência do equipamento / da competência da CML para a JF?
3. Correu bem a transição dos funcionários? Estão satisfeitos? Quantos Funcionários existem neste equipamento? Quantos no quadro/prestadores de serviço?
4. Estes funcionários tiveram alguma formação; designadamente face a novas realidades e novas funções?
5. O que mudou na gestão e organização deste equipamento / desta área de trabalho com a Reforma Administrativa? (solicitar dados concretos sempre que possível, incluindo em termos evolutivos. Exs: número de utentes e/ou de processos; actividades e programas oferecidos; reclamações e/ou taxas de satisfação de munícipes; número de funcionários adstritos ao equipamento/área; taxas de absentismo de funcionários; satisfação de funcionários).
6. Este equipamento / Esta área de competências é de uso apenas dos moradores da Freguesia ou outros residentes da cidade podem aceder a estes serviços e apoios?



7. Que estratégias / medidas / projectos estão a ser desenvolvidos para dinamizar este equipamento / área de trabalho? (incluir dados sempre que possível. Ex: investimentos e/ou orçamentações)
8. São tidas em consideração 'boas referências' e 'boas práticas' (em Lisboa) na gestão do equipamento / competências aqui em questão? Bem como regulamentos e/ou normas e recomendações de gestão e instrumentais (comuns à cidade ou não). Quais? Pretende-se aqui seguir nesses sentidos? De que forma?
9. Como classifica a relação entre a JF e a CML, nestes âmbitos? Como considera que esta deve ser; e como pode e deve melhorar?
10. Quais as virtudes que a Reforma Administrativa teve no dia-a-dia deste equipamento / desta área de competências?
11. Quais as insuficiências que a Reforma Administrativa teve no dia-a-dia deste equipamento / desta área de competências?
12. Face aos novos âmbitos das competências das juntas de freguesia, e tendo em consideração também a própria Câmara Municipal de Lisboa; o que considera mais fundamental para que no futuro próximo este serviço tenha uma boa qualidade?

**D. Análise às acções diferenciadoras desenvolvidas pelas JF.** Foram desenvolvidas duas análises em torno das acções inovadoras desenvolvidas pelas JF, no quadro das suas novas competências. Este tipo de análise observou as múltiplas formas como as novas Juntas de Freguesia de Lisboa têm procurado utilizar as suas competências de intervenção no território e na qualidade de vida dos cidadãos para recriar a relação entre estes e as instituições do poder local. Permitindo, de igual forma, verificar tendências ou mudanças em curso na forma de definir políticas públicas de proximidade na cidade, nomeadamente a procura emergente por envolver cidadãos e outros agentes presentes no território, individuais ou coletivos, no desenho das medidas, na prossecução de políticas e na resolução dos problemas que fazem parte da gestão quotidiana dos espaços urbanos.

A recolha das acções inovadoras desenvolvidas pelas vinte e quatro Juntas de Freguesia de Lisboa foi feita através de dois tipos de *inputs*:

- a) A análise integral das informações contidas nas publicações periódicas editadas e distribuídas pelas Juntas de Freguesia;
- b) A análise integral das informações disponibilizadas nos *websites* e nas páginas de *Facebook* das Juntas de Freguesia.

**E. Apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares e integradores de governação da cidade.** Esta é uma área que o GAMRAL considerou sempre essencial para o sucesso da reforma administrativa de Lisboa, e para uma capacidade de trabalho autónoma mas em simultâneo mais integrada e com devida qualidade na prestação de serviço público na

cidade, nas mais variadas áreas de acção. Ao longo de todos os relatórios de monitorização, foram desenvolvidos diversos trabalhos de sistematização de instrumentos regulamentares e de base integradora, nas mais variadas áreas de competências e de administração urbana.

Estes são instrumentos essenciais para que o novo paradigma de governação subentendido aos objectivos da reforma administrativa ganhe estabilidade.

**F. Apoio ao desenvolvimento de Painéis de Indicadores Quantitativos de Governação Urbana.** Para as componentes quantitativas de monitorização, afigurou-se desde cedo a necessidade de se desenvolver um painel de indicadores de governação urbana, quer para a escala do município, quer para cada uma das freguesias. Esta perspectiva surge pela constatação de se dar, na CML, a combinação de uma relativa escassez de dados quantificáveis em torno da provisão de serviços públicos autárquicos, em diversas áreas de competências; com, por sua vez, uma considerável dispersão de enfoques e de técnicas de recolha e de análise, nos serviços municipais onde alguma análise e avaliação é desenvolvida. Um dos objectivos da monitorização da RAL foi assim, igualmente, o de apoiar ao desenvolvimento de painéis de indicadores quantitativos, em plataformas comuns de suporte por parte da CML e das juntas de freguesia; sobretudo para as vertentes de análise da eficiência administrativa, da qualidade do serviço público e da administração autárquica. Painéis de indicadores a implementar nos campos onde se demonstre fiável a recolha e respectiva capacidade analítica conjunta; baseados em processos de monitorização e metodologias já reconhecidas (OCDE, UN, World Bank, UE/URBACT), e ainda nas estratégias desenvolvidas pelas próprias instituições de governação da cidade (por exemplo, a Lisboa 2020, o PDM, as estratégias sectoriais mais diversas).

**G. Inquérito de satisfação às JF desenvolvido pela UCT.** No âmbito das competências de proximidade com as juntas de freguesia, a UCT desenvolveu um inquérito de satisfação às juntas de freguesia de Lisboa relativamente ao apoio prestado por esta direcção municipal de maior proximidade, e com enfoque concreto em cada uma das áreas de competências transferidas. Pretendeu-se também envolver neste projecto outras unidades orgânicas de modo a ter uma perspectiva mais global e integrada da perceção das juntas de freguesia nas várias áreas.

**H. Inquérito aos munícipes e aos principais agentes da cidade.** Foi recentemente realizado o estudo de “Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”. Veja-se o Anexo A deste relatório, que inclui o respectivo relatório final.

Este estudo teve como principal objetivo analisar as mudanças dos modelos de governação urbana e da qualidade de vida em Lisboa, focando sobretudo as práticas, as perceções e as opiniões dos munícipes e dos principais agentes da cidade. Pretendeu-se definir, analisar e interpretar os elementos que contribuem, atualmente, para a perceção da qualidade de vida na cidade de Lisboa; compreender como se estruturam as perceções relativamente à qualidade da governação da cidade, nos seus diferentes níveis e territórios; e analisar práticas de participação e de cidadania urbana. Deste modo, o estudo tem os seguintes objetivos específicos:

- Conhecer e interpretar as perceções e as opiniões dos munícipes sobre a qualidade de vida e de administração da cidade, nas suas diferentes realidades e funcionalidades urbanas e nas competências de acção pública e administrativa.
- Conhecer as práticas dos munícipes face às mudanças dos modelos de governação urbana e as mudanças da qualidade de vida em Lisboa.
- Identificar expectativas e propostas de acção que fomentem as práticas de participação e de cidadania urbana.
- Contribuir para a construção de ferramentas para incrementar de forma eficaz a qualidade de vida, assim como a qualidade da administração e de governação da cidade.

Por um lado, foi desenvolvido um processo de inquirição a 2.500 munícipes; com representatividade suficiente para a escala das cinco UIT do município de Lisboa. Os conteúdos do questionário foram estruturados de acordo com os seguintes temas: Conforto e bem-estar no espaço doméstico; Mobilidade residencial; Qualidade de vida urbana; Mobilidade, transportes e práticas quotidianas; Participação cívica e mobilização política; Mudança urbana e governo da cidade; Reforma administrativa da cidade; e finalmente os respectivos Dados sociodemográficos.

Por outro lado, foram também realizados oito focus groups aos principais agentes da cidade. As reuniões dos focus groups tiveram como principais objetivos: discutir as novas orientações de acção, de relacionamento e de governação das estruturas autárquicas na cidade; identificar e analisar as novas realidades, as forças e as potencialidades, assim como as falhas e as debilidades; identificar indicadores para a compreensão das dinâmicas sociais e urbanas atuais; compreender as perceções e opiniões dos stakeholders da cidade perante as dinâmicas sociais e urbanas; analisar propostas de inovação e sugestões para promover novas formas de relacionamento e de acção urbana.

Este estudo foi desenvolvido pelo centro de investigação CICS.NOVA, da Universidade Nova de Lisboa, com a coordenação do professor Luís Baptista. Teve início em Setembro de 2016 e foi concluído em Março de 2017.

### 3. O processo de descentralização municipal de Lisboa

#### *Os objectivos da Reforma Administrativa de Lisboa*

A reforma administrativa de Lisboa envolve um vasto processo de base estratégica que se iniciou nos anos de 2009 e 2010, com a solicitação, por parte da Câmara Municipal de Lisboa, para a realização de estudos de diagnóstico, análise e estruturação de propostas de reforma, para os sistemas de governação urbana vigentes na cidade de Lisboa.

Estes estudos foram realizados pela Universidade, através de um consórcio formado pelo ISEG Instituto Superior de Economia e Gestão, e pelo ICS Instituto de ciências Sociais.

Nos anos de 2008 e 2009 a CML havia já iniciado um processo de revisão das suas principais estratégias, ao desenvolver novos instrumentos fundamentais tais como a Carta Estratégica de Lisboa e as bases para o futuro Plano Director Municipal, entretanto aprovado em Agosto de 2012.

Figura 3 - As Questões da Carta Estratégica de Lisboa 2010-2024



Fonte: CML

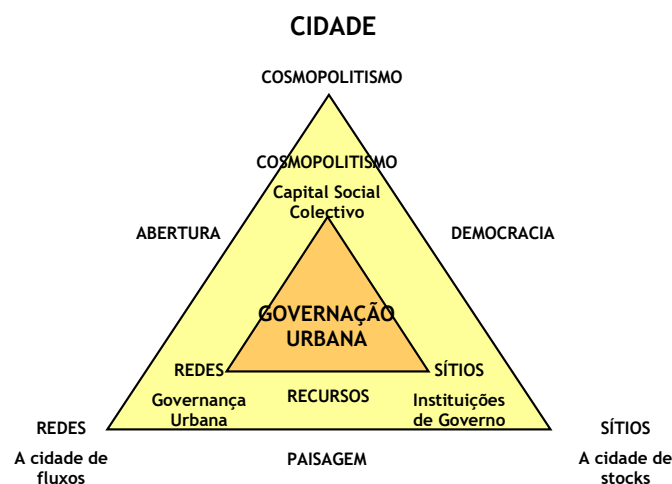
A visão de partida para o desenvolvimento das propostas que deram origem à reforma administrativa da cidade de Lisboa, situou-se no que então se denominou de *interligação vital entre o sistema-cidade e o sistema de governação da cidade*. Como tal, o estudo “Qualidade de Vida e Governação Urbana”, desenvolvido entre Março de 2009 e Julho de 2010, contemplou um diagnóstico relacional entre dois sistemas complementares:

1. O Sistema-Cidade: Dinâmicas e Fluxos Urbanos; Economia, Inclusão, Sustentabilidade; Percepções, Práticas e Expectativas de Qualidade de Vida e de Cidadania
2. O Sistema Político da Cidade: Instituições de administração nas diferentes escalas da cidade; Competências e Recursos; Actores, comunidades, redes de governança; Capital sociocultural e cidadania.

Esta interligação vital entre estes dois sistemas, justificou as principais metodologias dos estudos então feitos, bem como das consequentes propostas. Ou seja, devem ser as leituras, as estratégias e as expectativas inerentes aos diversos sistemas dinâmicos da cidade - incluindo os seus sistemas político-sociais e culturais - que podem, e devem, formatar as suas principais bases e estruturas de governação.

Esta interligação entre os Sistemas Urbanos e os Sistemas de Governação Urbana de uma Cidade, suporta-se conceptualmente no âmbito das perspectivas de Ferrão (2003) e de Seixas (2008) - veja-se a figura seguinte. A *reafirmação da política na polis* pressupõe uma interligação permanente, ou uma retro-alimentação e reciprocidade de caracteres e de fluxos, entre ambos os sistemas. Prosseguindo as perspectivas da proposta de entendimento da cidade como organismo - e que tem um corpo físico, morfológico; uma vida de fluxos, redes e de intercâmbios; e uma alma, com seus valores e sua cultura - *a cidade como organismo político colectivo* pode convocar-nos igualmente para três elementos de ordem similar: *a cidade das instituições (os corpos da governação)*, *a cidade da governança (a vida da governação<sup>1</sup>)*, e *a cidade do capital sócio-cultural e do cosmopolitismo (a alma da governação)*.

Figura 4 - Os Contextos da Cidade e da sua Governação



Fontes: Ferrão 2003, Seixas 2008

<sup>1</sup> Realce-se, neste âmbito, a diferença entre **Governança** (a 'arte' de coordenar diferentes actores e diferentes objectivos e estratégias, desejavelmente para acções e para objectivos mais colectivos) e **Governação** (conceito bem mais amplo, que engloba a governança, evidentemente, mas que inclui ainda a administração e eficiência das instituições de governo, e o capital social e cultural - ou cosmopolitismo, ou mesmo cidadania, se preferirmos - de uma sociedade).

Foi com base nesta estrutura conceptual de sítios, de redes e de cosmopolitismo, que se sistematizaram os diagnósticos das estruturas e das dinâmicas de governação de Lisboa. E foi também nestes sentidos que se desenvolveram as diferentes análises e as consequentes propostas de reforma. Procurando reforçar uma maior fluidez e interligação metabólica entre a condição urbana e suas problemáticas, e a sua governação; conceito de fluidez que, por conseguinte, sustentou a interpretação crítica e a construção de propostas para os âmbitos mais específicos (mas em si, estruturantes) da sua administração, política e cidadania - também estas, bases sustentadoras da paisagem, da abertura e da democracia na cidade de Lisboa.

### ***Reformas Administrativas***

#### ***Caminhos de resposta a que questões?***

##### **❖ A terceira modernidade globalizada**

- A crescente complexidade, diversidade, imprevisibilidade

##### **❖ As crises nos períodos de importante transição**

- Crise 1: Diferenciais económico-financeiros, bio-técnicos e socio-políticos
- Crise 2: as 'duplas perdas'. Um passado que já não volta; um futuro que não se prevê.

##### **❖ Grandes confluências**

- As questões emergentes das sociedades contemporâneas
- A revolução tecnológica e digital
- A reformulação do papel do Estado e a redefinição das políticas públicas
- As percepções dos cidadãos e a nova cultura política
- O enriquecimento da democracia

##### **❖ O lugar da Cidade e da Vida Urbana**

- O valor acrescentado do local e a governação dos territórios
- Os territórios pertinentes, a redefinição das políticas e dos espaços políticos
- Portugal, o Estado-Nação e o 'pecado original' (J. Mattoso)

### ***As Polis para o Século XXI***

A leitura de alguns dos mais recentes e reconhecidos estudos de análise evolutiva das cidades europeias revela, sem surpresas, uma forte correlação entre qualificação urbana e inovação

política e administrativa<sup>2</sup>: as cidades com melhores performances e com melhores níveis de qualidade de vida (a vários níveis: social, económico e ambiental), têm sido também aquelas que, em diferentes situações, cenários e escalas, têm fomentado a inovação e a transformação nos panoramas das suas políticas urbanas e dos seus quadros político-institucionais. Diversos documentos institucionais de referência internacional (das Nações Unidas, da União Europeia, e de países como o Reino Unido, a França e mesmo Portugal) realçam o carácter estrutural das transformações urbanas em curso e, sublinhando o crucial papel das cidades e do seu apoio às comunidades, propõem de forma cada vez mais consistente, uma série de novas e mais activas formas de governação urbana<sup>3</sup>.

Foi face às dificuldades inerentes a estes processos de reforma, que o conhecido pensador Henri Lefébvre propôs (já em 1970) três leis negativas e três leis positivas para melhor guiar a construção de novas formas de actuação sociopolítica sobre e com a cidade:

#### **As Leis Negativas de Lefébvre**

1. Quebrar as barreiras que dividem e separam o conhecimento e a acção sobre a cidade;
2. Acabar com as lógicas de separação e de segregação de pessoas, de funções, de códigos – em suma, acabar com as formas de separação que bloqueiam o desenvolvimento qualitativo;
3. Ultrapassar os elementos que provocam a opacidade nos relacionamentos.

#### **As Leis Positivas de Lefébvre**

1. Substituir, no entendimento e na acção sobre a cidade, a primazia da perspectiva de bem, pela primazia da perspectiva de contrato;
2. Assegurar a reapropriação da cidade pelas pessoas;
3. Promover a produção e a gestão urbana por novas fórmulas sociais e novas unidades espacio-temporais.

Fonte: La Révolution Urbaine (1970)

---

<sup>2</sup> Vejam-se nomeadamente os estudos do Urban Research Group da London School of Economics and Political Science, em <http://www.lse.ac.uk/collections/urbanAtLSE> e ainda, como referências mais analíticas, Borja e Castells (1997), Parkinson (2001), Jouve e Booth (2004).

<sup>3</sup> Veja-se, muito nomeadamente, a Carta de Leipzig (2007) e o mais recente Pacto de Amsterdão (2016); os documentos da Organização das Nações Unidas para o UN Habitat (2009, 2011, 2015); os Relatórios da Comissão Europeia sobre o Estado das cidades (DG Regio, 2007, 2011); e políticas de reforma urbana de diversos países europeus, como a Neighbourhood Renewal Strategy (Reino Unido); as Politiques de la Ville (França); ou mesmo a Política de Cidades Polis XXI (Portugal).

Subentendem-se, nestas leis negativas e positivas, diversos elementos-chave. Primeiro, as fortes críticas aos modelos de gestão urbana e de urbanismo, redutoramente funcionais, exigindo que a promoção do urbano deixasse de ser puramente quantitativa e assistencialista, para se tornar eminentemente qualitativa. Em simultâneo, as propostas de Lefébvre apelam a novos entendimentos da condição e da sociedade urbana, mais como dinâmica ou ‘vida urbana’, privilegiando a atenção aos processos, aos intercâmbios, às trocas e às reciprocidades. Abrindo assim, definitivamente, o caminho para que a participação cívica, o debate e a contratualização, e a formação de redes de governança, se possam tornar elementos decisivos para uma governação mais moderna e em simultâneo mais democrática.

É por estas perspectivas que se têm consolidado, em grande medida, as novas dinâmicas de governo e de cidadania, em múltiplas cidades da Europa. A conjugação das novas realidades, pressões e oportunidades urbanas, reforçando as responsabilidades locais, tem obrigado à ampliação dos direitos dos cidadãos - dos quais, a paulatina compreensão e inclusão do ‘Direito à Cidade’ nas programáticas urbanas é notável exemplo - mas também a novos entendimentos sobre o próprio urbanismo - materializando-se em diferentes princípios e processos de regulação, como os de um *New Urbanism* - e ainda, evidentemente, a novos princípios para a própria Administração pública e local. As próprias reformas de âmbito mais global do Estado, em muitos países, têm vindo a incidir de forma gradualmente relevante, em processos de descentralização/desconcentração, bem como no reforço das responsabilidades e nas capacidades de maior flexibilidade, subsidiariedade e governança que a escala local, quando direccionada por projectos e por redes cooperativas correspondentes, permite.

## **Nove Vectores para uma Governação Urbana Contemporânea**

### **Saber Interpretar a Nova Cidade**

1. Valorizar e defender o espaço e os fluxos públicos, como dimensões de base da cidade.
2. Defender uma sociedade diferenciada, promovendo activamente a coesão e a diversidade social e económica.
3. Adaptar as ofertas da cidade às novas exigências, ritmos e complexidades: dos equipamentos colectivos aos serviços individualizados; adaptar os lugares em função dos novos usos: de espaços simples a espaços múltiplos.
4. Promover uma nova qualidade de vida urbana, através de um urbanismo mais multisensorial.
5. Consolidar e difundir o Direito à Cidade, como princípio fundamental e conceito integrador dos direitos e da exigência democrática para todos os cidadãos.

### **Saber Governar a Nova Cidade**



6. Promover movimentos de reforma institucional, reorganizando as administrações territoriais por áreas e programas integrais, rompendo a compartimentação sectorial vinculada a corporações e a estruturas burocráticas.
7. Reorganizar processos e responsabilidades, dando prioridade aos objectivos, frente aos meios: das regras de exigência às regras de resultados; abrindo novas dimensões de trabalho e de objectivos / resultados; Readaptando os poderes públicos, na passagem de uma administração passiva para uma regulação activa.
8. Construir as bases de uma gestão urbana para contextos incertos: da planificação urbana para a gestão estratégica urbana.
9. Adaptar e aprofundar a democracia na cidade: do governo da cidade à governação urbana, pela mais plena participação e co-responsabilização dos diversos stakeholders de cada cidade.

Fonte: Adaptado das ideias centrais de F. Ascher “Os Novos Princípios do Urbanismo” (2001 e 2010) e de J. Borja “Entre as Luces y las Sombras: Siete Líneas para la Reflexión y la Acción en la Ciudad” (2009)

Têm-se assim sucedido as mais variadas reformas nas cidades europeias, por múltiplos vectores. Desde os processos de regionalização e de descentralização administrativa, à valorização da construção de estratégias e de contratos políticos alargados sobre bairros e cidades. Com o objectivo do aumento da eficiência na provisão dos serviços públicos, por uma série de reformas administrativas e processuais, procurando responsabilizar diferentes níveis da administração pública, alargando as práticas contratuais externas e internas público-público; desenvolvendo estruturas e competências para uma governação de maior proximidade nas mais variadas cidades. As reformas têm passado ainda pelo fomento de parcerias e de uma maior abertura à sociedade civil na partilha e na co-responsabilização de soluções. E finalmente, no que pode revelar graus mais elevados de cidadania, na instituição de instrumentos e de dinâmicas de envolvimento cívico - cada vez menos se aceitando uma mera ‘viabilidade técnica’ e uma ‘participação pública ex-post’, sendo cada vez mais necessário para todo e qualquer projecto/processo, uma ‘viabilidade social’ - dos conselhos cívicos participativos e mesmo deliberativos, à ampla auscultação dos cidadãos, sobretudo por via do que asTIC podem já permitir.

### **Figura 5 - A transição da Administração Burocrática para a Governação Municipal**

(adaptado de Borja e Castells, 1997, Hall e Pfeiffer 2000, Portella 2006, Subirats 2011)

| <b>Administração Burocrática</b> | <b>Governança Municipal</b>                 |
|----------------------------------|---|
| Estruturas Hierárquicas          | Estruturas Flexíveis                        |
| Base em Regras e Normas          | Base em Objectivos, Estratégias e Projectos |
| Avaliação pelas Regras           | Avaliação pelos Resultados                  |
| Tarefas                          | Indicadores                                 |
| Acção Reactiva                   | Acção Reactiva, Activa e Pró-Activa         |
| Fechado                          | Aberto: Governança e Cooperação             |
| Tendencialmente centralizador    | Tendencialmente centrífugador               |

Embora muitas destas experiências estejam actualmente em fase de experimentação, várias outras detêm já uma boa maturidade. O mais significativo será o facto de que está definitivamente instalado um panorama de compreensão da cidade como palco privilegiado de inovação para a própria democracia. Mesmo - ou especialmente - em momentos de crise, urbana e global.

Relembrando o que escreveu Jordi Borja há já quase vinte anos, a cidade mostra continuar a ser ‘a maior oportunidade de inovação política’ (1998).

### ***Propostas para a governação das escalas de proximidade de Lisboa***

As bases para a expansão consolidada da democracia em Lisboa, e das consequentes propostas de reforma política e administrativa da cidade, poderão encontrar-se em importante medida nos textos da proposta de Carta Estratégica (2009): “A mudança de paradigma na Governança de Lisboa - ou da sua revitalização política - deve basear-se no que será o elemento mais central da cidade social e política: **a cidadania**. É no fortalecimento da cidadania que melhor se sustenta toda e qualquer qualificação das estruturas de governação de uma cidade (na sua administração, nas suas redes de governança e de participação, no seu capital social e cultural). É no fortalecimento da cidadania que melhor se constrói comunidade. E Lisboa, tendo excelentes potencialidades para tal, necessita de construir comunidade, da escala da cidade (ou mesmo da sua metrópole) à escala de cada um dos seus bairros. Aproximando assim, afinal, todo o cidadão - ao invés de o afastar (...) da sua própria cidade/comunidade, da sua administração, e do seu destino. Propõe-se assim para Lisboa, como conceito-chave de reforma para os seus sistemas de governação, a perspectiva de desenvolvimento das dinâmicas individuais e colectivas de cidadania: **Construir Comunidade - A Política da Cidade como Novo Espaço Público.**”

De acordo com as propostas do relatório final dos estudos de 2010, a expansão do sistema democrático e de governação de Lisboa deveria passar pelo fomento de três vectores de acção política:

- a) Pela criação de estruturas e de processos que permitam **uma maior proximidade entre a política e a cidade e entre a administração e o cidadão**, no sentido de uma maior partilha dos destinos colectivos da cidade, da metrópole ou grande região da qual esta faz parte, e de cada um dos seus bairros. No fundo, a própria cidade deve ser elemento-chave de aprofundamento da cidadania, no âmbito de uma nova cultura política que se pode (e tem) desenvolver através da sociedade informacional em que cada vez mais vivemos.
- b) Por **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; haverá que dotar de informação e de conhecimento os mais variados espaços de debate e de decisão política.
- c) Por **uma definitiva assumpção da especificidade de Lisboa no panorama metropolitano e nacional**. O duplo estatuto de centro geo-metropolitano da mais relevante região nacional em quase todos os âmbitos, e de capital política de um país Europeu com fundas bases históricas e com forte peso do Estado-Central, coloca a cidade num lugar único. Estas especificidades, em conjunto com as suas especificidades culturais muito evidentes e activas, devem ser atendidas nas suas bases estratégicas, bem como nas suas exigências de quadros de competências e de recursos, e nas suas pautas de acção.

### **Propostas do estudo ‘Qualidade de Vida e Governação da Cidade de Lisboa’ (Relatório Final, Julho 2010)**

“A governação das escalas de proximidade de Lisboa deve atender a uma decisiva reformulação dos seus espaços institucionais e administrativos. Como já muito diagnosticado, as escalas de maior proximidade detêm em Lisboa um elevado desfasamento sociopolítico, na conjugação entre necessidade e capacidade de acção pública (com eficácia e eficiência).

(...) Os processos de reforma deverão contemplar, por seu lado, um claro reforço das competências e dos recursos das Juntas de Freguesia, via processos de delegação e de desconcentração de competências operacionais, direccionando responsabilidades para quem detém um maior conhecimento local, incluindo das próprias redes de acção e de apoio, e para o desenvolvimento de políticas de maior proximidade, com o que estas implicam de uma maior atenção, responsabilização e avaliação mais permanente.

O reforço das responsabilidades das Juntas deverá, em simultâneo, potenciar uma maior colaboração com a Sociedade Civil, e diminuir a forte percepção de afastamento sentida pela cidadania, captando e potenciando sinergias de acção colectiva, permitindo mesmo a consolidação de instrumentos inovadores tais como os Orçamentos Participativos, a Agenda XXI Local, os Conselhos de Bairro ou de Freguesia.

De realçar que uma maior responsabilização de competências para as Juntas poderá ainda qualificar os fluxos de governança e as interligações institucionais, atenuando crispções sem conteúdos programáticos.

(...) A actual configuração territorial das Freguesias de Lisboa é, reconhecidamente, uma das principais responsáveis do desfasamento entre os espaços públicos e os espaços políticos da cidade. Este desfasamento, conjugado com as elevadas potencialidades inerentes à sua própria escala de governação em maior proximidade, e ainda com as capacidades sinérgicas que uma reforma de âmbito territorial pode alavancar, leva a concluir que se proponha a alteração do número e dos limites das Freguesias, como um dos elementos centrais a todo o processo de reforma das estruturas de governação de Lisboa.”

### ***O lugar das 53 Juntas de Freguesia na Governação de Lisboa (estudos 2010)***

- Freguesias e JF de Lisboa extremamente desiguais.
- Papel sobretudo assistencial das JF de Lisboa.
- Relação limitada entre as Juntas de Freguesia.
- Conflituosa relação com a CML.
- Níveis muito baixos de capacidade e de autonomia.
- Perfil dos executivos das JF em alteração.

#### **Ambíguo papel das JF, por 3 factores conjugados**

- a) Relação paradoxal com a comunidade face à legitimidade política. Clara noção de incapacidade de acção (‘delivery gap’).
- b) Percepção social elevada de que é no nível mais local que mais se sente e classifica a qualidade de vida.
- c) Elevado desfasamento entre as capacidades e oportunidades de administração, e as suas efectivas competências.

### *As Dimensões Fundamentais para os Processos de Reforma na Governação de Lisboa*

Resultou com clareza dos diagnósticos então efectuados, e das orientações estratégicas propostas - para um metabolismo activo das funções e dinâmicas de acção inerentes aos objectivos das Repúblicas 1.0, 2.0 e 3.0 - que a prossecução de um processo de reforma do modelo organizativo e de governação autárquica de Lisboa, exigia uma coerência estratégica, operacional e temporal, através de três dimensões fundamentais:

- a) **A transformação das estruturas institucionais e organizacionais**, muito ‘clássicas’ e de cariz *taylorista*, em formas organizativas que propiciem relações de interactividade e de sinergia positiva entre um número mais reduzido de unidades orgânicas, que assegure a consistência das formas directas, indirectas e empresariais de administração, e que promova uma estruturação matricial dos serviços municipais.

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 (estes respeitantes, em particular, ao apoio ao exercício de funções políticas - nas interacções com órgãos autárquicos ou nacionais ou de representação institucional - e aos serviços que desempenham funções de gestão, tais como a auditoria, o património, as finanças, os recursos humanos ou o planeamento) e serviços de natureza sectorial ou operacional (os que asseguram o exercício de competências relativas à prestação de serviços e às interacções com os cidadãos e com os agentes económicos e sociais).

- b) **A transformação da organização territorial de governação**, igualmente ‘clássica’, de cariz institucional e verticalizada, excessivamente distante e fechada da cidade, mas igualmente da grande região da qual é central, em formas organizativas que propiciem uma efectiva aplicação do princípio da subsidiariedade; seja no que respeita ao reforço das vinculações políticas e programáticas de escala metropolitana; seja no que respeita à desconcentração de serviços municipais operacionais para um número reduzido de unidades territoriais comuns - ou ‘Unidades de Gestão’, como de seguida se detalhará; seja no que se refere à desconcentração e à delegação de competências e de recursos do município, nas Juntas de Freguesia; seja no que se refere a formas várias de parceria e de colaboração com a sociedade civil.

Este processo de transformação da organização territorial do município visará, particularmente, propiciar condições para melhorar a eficiência e a eficácia no desempenho das competências autárquicas, aproximando 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 ou através de estímulos criados pelo executivo municipal para a respectiva associação.

- c) **A transformação da cultura organizacional**, na sua maioria reactiva, sem elementos claros de vinculação e objectivação estratégica e programática, e com práticas de difícil flexibilidade e inovação, para uma postura - crescentemente transversal ao universo municipal - que possa agir e motivar-se por objectivos/projectos conjugados de forma matricial, por diferentes escalas, órgãos e programas, e vertidos por vinculações estratégicas, programáticas e orçamentais; e que reconheça uma estratégia de qualificação de equipas e dos recursos humanos municipais, com a valoração dos seus capitais de conhecimento (por um lado) e de reconhecimento (por outro lado).

Este processo de transformação do ethos - ou da atitude e motivação - municipal, será também conduzido, decerto em importante medida, pelos próprios processos de transformação a decorrer nas estruturas institucionais/organizacionais e territoriais. 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; para o reconhecimento do mérito, da inovação e do conhecimento como elementos centrais de evolução profissional; para estratégias de formação e qualificação dos conhecimentos acumulados no seio das estruturas municipais; e abrindo finalmente formas de cooperação com diferentes actores e stakeholders da cidade, na perspectiva de desenvolvimento de uma cultura de parceria e de governança.

***As reformas administrativas e a descentralização municipal, de acordo com estudos desenvolvidos por diversos centros de investigação e think-tanks***

*(OCDE, URBACT, INTERACT, DG Regio and Urban, Univ. Manchester, Institut Français d'Urbanisme, UN-HABITAT, Smithsonian Institute, IGOP/UAB)*

- ❑ **Objectivos principais em processos de reforma administrativa nas cidades:**
- Aumento das competências dos níveis de administração pública mais locais;

- Diminuição da segmentação sectorial nas escalas mais locais;
  - Aumento das acções integradas e dos serviços partilhados;
  - Maior envolvimento dos agentes urbanos e dos cidadãos;
  - Aumento do reconhecimento sociocultural da política urbana.
- ❑ **A passagem a médio prazo de um paradigma de distância e de fragmentação para um paradigma de governação de proximidade e multi-escalar exige:**
- Uma gestão dedicada do processo
  - Garantias na integridade de normas, plataformas e informação
  - O posicionamento de um conjunto de princípios, regulamentos e instrumentos administrativos de carácter transversal.

Por conseguinte, e sem prejuízo da necessidade de incorporar os resultados de uma análise ‘fina’ das componentes e dos processos inerentes à dimensão funcional da organização do município de Lisboa - um trabalho a desenvolver, baseado nos princípios e propostas aqui expressas - categorizaram-se as funções autárquicas exercidas em Lisboa (no quadro legislativo vigente, relativo às competências dos executivos municipais) por quatro grandes grupos:

- a) Competências Políticas, de Relacionamento Orgânico (com outros órgãos autárquicos, metropolitanos, regionais, nacionais e internacionais) e de Representação Institucional;
- b) Competências Transversais / de Suporte ao Processo de Decisão Municipal e de Gestão (‘back-office’) - envolvendo em particular as funções de Auditoria, de Finanças, do Património Imobiliário, do Planeamento Estratégico, do Planeamento Urbano, dos Recursos Humanos e dos Serviços Centrais;
- c) Competências Operacionais de Gestão Integrada - incluindo as áreas cuja coordenação à escala da cidade é evidente, tais como a Polícia Municipal, a Protecção Civil e os Sapadores Bombeiros; mas também a coordenação estratégica e a gestão directa de estruturas-rede bem como dos recursos e dos equipamentos de escala mais ampla, nas áreas do Ambiente Urbano e das Redes Ecológicas, da Acção Social, da Educação e do Desporto, das Actividades Económicas, da Cultura, da Gestão Urbanística, da Habitação, dos Projectos e Obras;
- d) Competências Operacionais de Gestão Local e de ‘front-office’ - incluindo a coordenação de base local, nas áreas do Ambiente Urbano, da Acção Social, da Educação e do Desporto, das Actividades Económicas, do Comércio e dos Mercados, da Conservação e Reabilitação Urbana, da Cultura, da Gestão Urbanística, da Habitação, dos Projectos e Obras.

Esta categorização pôde tornar-se coerente com as três escalas de referência adoptadas no estudo (Capitalidade, Centralidade e Proximidade), escalas de base para o alinhamento de competências em função das diferentes realidades e temáticas urbanas para a governação de Lisboa. Configurando-se, assim, uma matriz básica para o respectivo desempenho qualitativo das competências e das funções autárquicas, como se pode verificar na figura seguinte.

**Figura 6 - Matriz Básica para o Desempenho das Competências e Funções Autárquicas**

| Escalas de Referência das Competências / Funções Autárquicas | Categorias de Competências / Funções Autárquicas                                    | Modelo de Desempenho das Competências / Funções Autárquicas   |
|--|---|---|
| Capitalidade   | Competências Políticas, de Relacionamento Orgânico e de Representação Institucional | Centralizado (CML)  |
| Centralidade   | Competências Transversais e de Suporte (Back-Office)                                | Centralizado (CML)  |
|  | Competências Operacionais de Gestão Integrada / Em Rede                             | Abertura para Redes de Parceria/Governança<br>Possibilidade de Externalizações /  |
| Proximidade  | Competências Operacionais de Gestão Local e de Front-Office                         | Territorializado (Unidades de Gestão CML, Juntas de Freguesia)<br>Abertura para Redes de Parceria/Governança<br>Possibilidade de Externalizações/ |

Fonte: Relatório Final do estudo “Qualidade de Vida e Governação da cidade de Lisboa” (2010)

Este modelo territorializado:

- Comporta modalidades diferenciadas de concretização. Designadamente, a desconcentração, a delegação e a descentralização de competências - sendo significativo clarificar que as duas primeiras modalidades mantêm o comando político no executivo municipal, enquanto que a terceira corresponde à respectiva transferência para outros órgãos, designadamente para os executivos das Juntas de Freguesia;



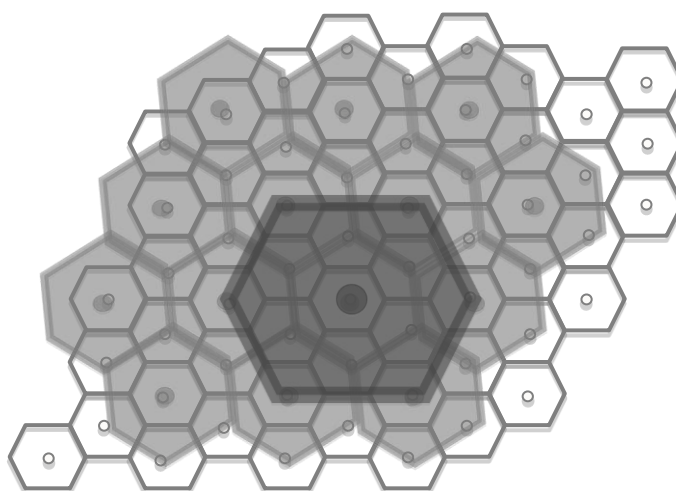
- Deve ser desenvolvido em conjugação com uma correspondente atribuição/reforço de recursos (políticos, humanos, financeiros, técnicos) verdadeiramente adequados ao melhor desempenho de competências para cada escala e em cada órgão;
- Corresponde a níveis territoriais diferenciados, cujos princípios identificam:
  - Por um lado, a desconcentração de competências operacionais e de front-office para *Unidades de Gestão* ou organismos municipais territorializados. O território de cada uma destas Unidades de Gestão deverá corresponder, por sua vez, com grupos de territórios completos de freguesias, para um melhor entrosamento de políticas e de acções conjuntas nas escalas de maior proximidade;
  - Por outro lado, a uma decisiva e clara delegação e desconcentração de competências, também de cariz operacional, de gestão local e de front-office, para as Juntas de Freguesia;
- Exigindo, enfim, como requisito de eficiência e de eficácia, a continuidade do exercício centralizado das componentes e processos das respectivas competências e funções de base integradora, especialmente os relativos à regulação normativa, ao estabelecimento de objectivos e metas e à respectiva monitorização.

**Figura 7 - Competências por grandes escalas de Espaço-Tempo de Lisboa**

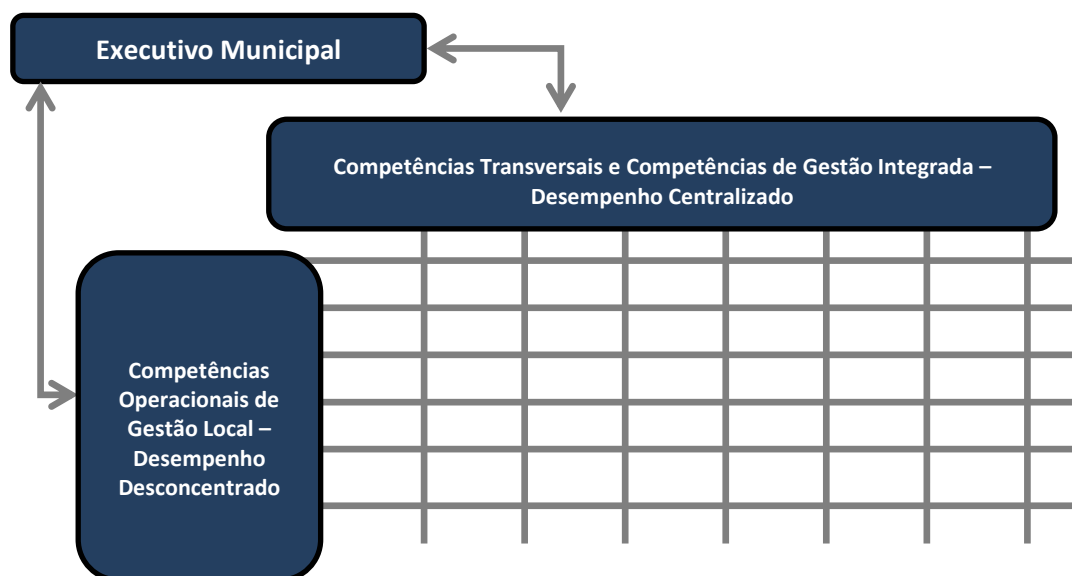


Fonte: Relatório Final do estudo “Qualidade de Vida e Governação da cidade de Lisboa” (2010)

**Figura 8 - Modelo de Desempenho das Competências e Funções Municipais - Dimensão Territorial**



**Figura 9 - Modelo de Desempenho das Competências e Funções da CML - Articulação Matricial das Dimensões Funcional / Territorial**



Fonte: Relatório Final do estudo “Qualidade de Vida e Governação da cidade de Lisboa” (2010)

Finalmente, o estudo concluía para estas componentes que “as escalas de proximidade devem ser atendidas para uma decisiva reformulação dos seus espaços institucionais e administrativos. Como já muito diagnosticado, estas escalas detinham em Lisboa um elevado desfasamento sociopolítico, na conjugação entre necessidade e capacidade de acção pública (com eficácia e eficiência). Uma reforma a conjugar com as propostas colocadas na dimensão funcional, num modelo de articulação matricial que envolverá as diferentes categorias de competências (competências transversais e de gestão integrada, e competências operacionais de gestão local), correspondendo como vimos a níveis e instituições territoriais diferenciadas. Identificando-se assim, por um lado, 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, a delegação e a descentralização de competências, também operacionais de gestão local e de front-office, para as Juntas de Freguesia”.

Justamente, “os processos de reforma deverão contemplar um claro reforço das competências e dos recursos das Juntas de Freguesia, via processos de delegação e de desconcentração de competências operacionais, direccionando responsabilidades para quem detém um maior conhecimento local, incluindo das próprias redes de acção e de apoio, e para o desenvolvimento

de políticas de maior proximidade, com o que estas implicam de uma maior atenção, responsabilização e avaliação mais permanente.

Este reforço das responsabilidades das Juntas deverá, em simultâneo, potenciar uma maior colaboração com a Sociedade Civil, e diminuir a forte percepção de afastamento sentida pela cidadania, captando e potenciando sinergias de acção colectiva, permitindo mesmo a consolidação de instrumentos inovadores tais como os Orçamentos Participativos, a Agenda XXI Local, os Conselhos de Bairro ou de Freguesia.

De realçar que uma maior responsabilização de competências para as Juntas poderá ainda qualificar os fluxos de governança e as interligações institucionais, atenuando crispações sem conteúdos programáticos”.

Os estudos então desenvolvidos, propunham igualmente uma atenção para o reforço dos elementos definidores da cultura organizacional nas instituições autárquicas da cidade; como se pode ler nos textos da caixa seguinte.

**Propostas do estudo ‘Qualidade de Vida e Governação da Cidade de Lisboa’**  
***Para as dimensões da Cultura Organizacional, na Reforma da Governação de Lisboa***  
*(Relatório Final, Julho 2010)*

Os processos de reforma ligados à cultura organizacional do universo municipal devem procurar desenvolver uma sustentada transição entre um panorama de administração burocrático, reactivo e consideravelmente desmotivado, para um panorama de administração mais eficiente (desde logo), mais próximo da própria evolução da cidade, dos seus ritmos e dos seus resultados (responsabilizando-se e avaliando-se assim a administração pública de forma mais directa e no âmbito de objectivos), e ainda mais flexível e mais motivado.

Propõem-se, por conseguinte, as seguintes direcções de transformação da cultura organizacional das estruturas municipais de Lisboa:

- e) As estruturas de administração municipal de Lisboa, e suas lógicas de racionalização, de distribuição de recursos e de avaliação, devem estar activamente vinculadas com os objectivos estratégicos da cidade e de cada uma das suas dimensões, a construir e a tornarem-se claros. As estratégias explanarão princípios, valores, direitos e deveres - mas também opções, objectivos, linhas concretas de acção, recursos e responsáveis. Assim, estas deverão tornar-se em instrumentos centrais de vinculação e de racionalização da administração municipal e local;

- f) Dever-se-á desenvolver a perspectiva da gestão por objectivos (aim and manage), e da avaliação pelos resultados. A eficácia da máquina administrativa pode ser aumentada, nomeadamente através do aprofundamento dos objectivos e trâmites inerentes ao Simplis. Em simultâneo com a assumpção da gestão por objectivos, deve-se ir permitindo uma cada vez maior flexibilidade, no sentido de uma gestão mais programática e aberta à concertação de soluções e à construção de parcerias com os mais variados actores da cidade. Assim poderá aumentar a capacidade criativa interna, na ampliação da diversidade de soluções e de métodos;
- g) Os diagnósticos à administração da cidade, bem como a assumpção de uma gestão por objectivos, mais flexível e criativa, bem como mais próxima da cidade, mostram a importância de um processo de reconversão das competências formativas e técnicas dos recursos humanos municipais, bem como a abertura a novas profissões e a capacidades mais multi e trans-disciplinares. Ao mesmo tempo, há que investir no reforço da motivação dos recursos humanos, bem como da sua auto capacidade de inovação e de transformação endógena. Deve-se assim desenvolver uma estratégia de qualificação dos recursos humanos municipais;
- h) A qualificação da administração da cidade depende igualmente de uma estrutura de chefias, mais baseada em valores de meritocracia e da valorização da responsabilidade de entrega efectiva de soluções de serviço público. Esta perspectiva pode sugerir, inclusive, a abertura de concursos para os mais variados lugares de chefia.
- i) A obrigação pública de responder pelos actos e resultados (accountability) bem como a assumpção de uma gestão municipal por objectivos, pressupõe a instituição de pautas de transparência, de monitorização e de avaliação do desempenho - no fundo, pautas de responsabilização efectiva da acção pública. Por conseguinte, propõe-se:
- Desde logo, a monitorização dos objectivos assumidos nas estratégias;
  - A assumpção de princípios de transparência, na divulgação dos processos administrativos, dos resultados das estratégias e políticas, e da informação e conhecimento;
  - A estruturação de painéis de monitorização urbana e de avaliação das estratégias e políticas municipais, para as diversas dimensões de administração da cidade. Estes painéis, e suas variáveis-chave de avaliação, deverão ser construídos no âmbito do desenvolvimento das próprias estratégias de cidade, baseando-se assim em factores críticos de decisão;
  - Deve incentivar-se a adopção de novas metodologias de interpretação da cidade, de formas de análise custo-benefício, e de novos tipos de indicadores mais qualitativos;

- Deve procurar-se, ainda, a própria avaliação da capacidade de despacho administrativo, de acção processual, e de desempenho profissional;
- j) Dever-se-á pugnar pela participação e pelo pleno envolvimento cívico. Desde logo, nos processos de auscultação e de debate das estratégias para a cidade. Os processos desenvolvidos no âmbito da Agenda Local XXI têm particular reconhecimento - para além de, em si, conterem importantes princípios de sustentabilidade social e ambiental. O desenvolvimento da participação deverá ser também potenciado através dos debates das estratégias locais de cada Unidade de Gestão e de cada Freguesia, bem como no desenvolvimento de um Urbanismo Participativo, que envolve debate prévio à construção de políticas locais à aprovação de projectos. Mas devem ser também aprofundados e consolidados de forma estrutural os processos do Orçamento Participativo, muito particularmente para as escalas das Freguesias, onde a participação pode ser bem mais efectiva e empenhada.
- k) Potenciação das ferramentas de participação através da internet e de correspondentes processos e instrumentos de e-citizenship - desenvolvendo plataformas de comunicação verdadeiramente abertas, amigáveis e apelativas. Estabelecendo-se ainda uma rede de balcões municipais de permanente front-office - pelo menos um balcão geral e eventuais balcões sectoriais para a escala da Câmara Municipal, e pelo menos um balcão de atendimento permanente em cada Unidade de Gestão. Em paralelo, estruturação de uma ampla rede de atendimento móvel ao munícipe, das linhas telefónicas aos canais de internet.
- l) Deve desenvolver-se uma estrutura de formação - da formação básica à formação avançada - em torno da temática da cidade, de Lisboa em particular, e das suas múltiplas dimensões. Deve dar-se particular realce às interpretações, exigências e potencialidades da cidade (e da Lisboa) contemporânea. Deverão ser criados cursos em diferentes níveis escolares, trabalhando-se em conjunto com as escolas e as universidades, bem como com outras instituições municipais (nacionais e internacionais), inserindo-se em redes internacionais de cooperação e de conhecimento sobre as cidades.

### ***O processo de reforma administrativa de Lisboa***

Os relatórios elaborados pela equipa científica foram apresentados e discutidos publicamente em novembro de 2010, numa sessão organizada e promovida pela Assembleia Municipal. Foi a partir destes relatórios apresentados, e da discussão pública consequente, que as forças políticas trabalharam em Lisboa para chegarem a uma proposta que conseguisse reunir o maior consenso possível. Após a aprovação da Proposta em reunião de Câmara, foi aberto um período de discussão pública sobre a reforma da cidade, que suscitou grande interesse entre os

cidadãos, que foram convidados a pronunciar-se sobre os três temas centrais: as novas competências, o novo mapa da cidade, os nomes das futuras freguesias.

Foram propostas mais competências nas áreas da gestão e manutenção do espaço público, na gestão de equipamentos, da limpeza urbana, na ação social, na habitação. Paralelamente, mais meios humanos e financeiros para dotar as Freguesias de maior capacidade de intervenção urbana, garantindo, porém, que não haja um acréscimo dos meios e da despesa global. Por outro lado, mais competências e mais meios exigiam freguesias de maior dimensão e escala, para maior capacidade de prosseguirem mais competências próprias.

O novo mapa político-administrativo da cidade de Lisboa foi estabilizado no pressuposto que o reforço de competências próprias das Juntas de Freguesia exigia necessariamente um menor desequilíbrio relativo na dimensão territorial e populacional das freguesias, bem como freguesias com maior dimensão, para uma mais adequada capacidade de exercício administrativo das futuras competências, próprias e delegadas.

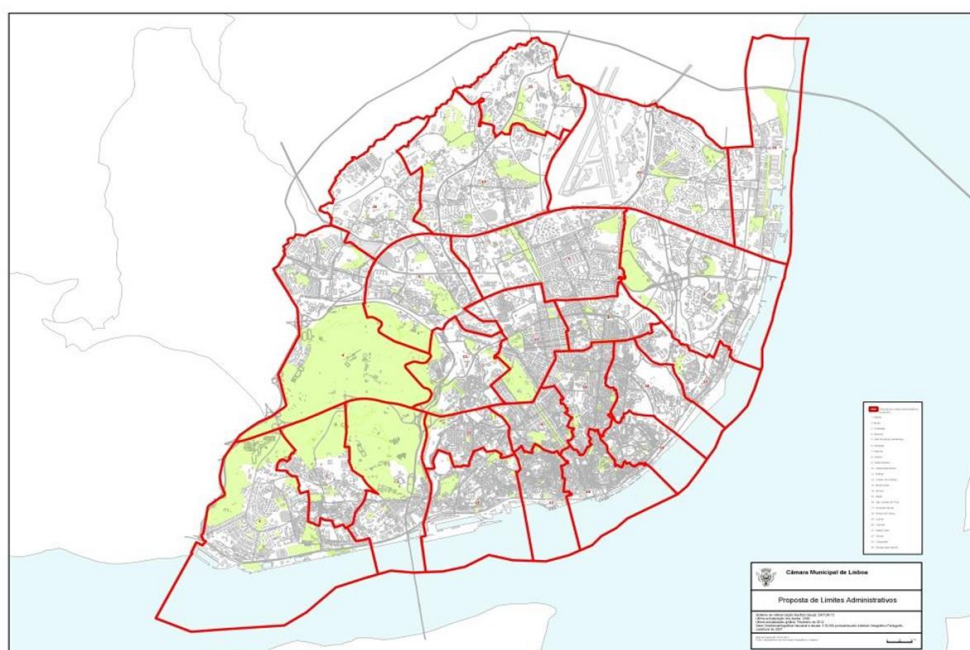
Após aprovação por maioria na Assembleia Municipal, a cidade submeteu à Assembleia da República a proposta de reforma administrativa, visando a ampliação das competências e responsabilidades das Juntas de Freguesia; o aumento dos seus recursos financeiros, humanos e instrumentais (sobretudo por via de transferências municipais); a reconfiguração do desenho administrativo das Freguesias, aproximando-se quer das configurações identitárias contemporâneas da cidade, quer do seu número de habitantes, quer de uma escala de massa crítica mais equitativa e consentânea com as necessidades de capacitação de governos urbanos de proximidade, eficientes e eficazes - passando estas, por conseguinte, de um número de 53 para 24.

No seguimento destes processos, em Novembro de 2012 a Assembleia da República aprovaria a Lei n.º 56/2012, que consagrou o novo mapa administrativo de Lisboa, o novo quadro de competências próprias das novas Juntas de Freguesia de Lisboa, e os respectivos meios financeiros.

Estes movimentos foram baseados nos princípios da proximidade, da universalidade, da equidade e da subsidiariedade.

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

**Figura 10 - O novo mapa das Freguesias de Lisboa**



**Figura 11 - As 25 autarquias de Lisboa desde o ano de 2013**



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



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

**Figura 12 - Áreas de transferência de competências**



Também nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 56/2012, no dia 5 de março de 2014, em reunião extraordinária a Câmara Municipal aprovou a lista nominativa de transição de pessoal, após consulta às juntas de freguesia (Proposta n.º 80/2014).

No dia 10 de março de 2014, após uma intensa ronda de negociações com as novas juntas de freguesia da cidade, foram assinados os primeiros 24 autos de efetivação de transferência de competências (um por Junta de Freguesia), nos termos e para os efeitos previstos no artigo 85.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

Por conseguinte, desde o final do ano de 2013, mas sobretudo com a assinatura dos autos de transferência de competências realizados a 10 de Março de 2014, estabeleceu-se não somente um novo mapa político da cidade, mas ainda um amplo leque de novas competências e um concomitante reforço dos recursos financeiros, recursos humanos, e recursos patrimoniais e instrumentais, para as futuras juntas de freguesia de Lisboa.

Seguiram-se as alterações introduzidas pela Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto (ajustamentos financeiros e competências de fiscalização)

\*\*\*

A cidade de Lisboa tem hoje um novo modelo de governação. Este concretiza os princípios da descentralização administrativa e da subsidiariedade, através de um modelo específico de distribuição de tarefas e responsabilidades entre os órgãos municipais e os órgãos das freguesias, visando o reforço da racionalidade e da eficácia da governação, bem como o paralelo reforço da proximidade aos cidadãos e aos territórios.

Este novo modelo de governação teve a sua origem nos órgãos municipais competentes, e veio a ser consagrado através da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro. O concelho de Lisboa passou a ter 24 freguesias dotadas de um quadro específico de competências próprias e de meios adequados ao seu exercício.

Como bem se referiu no parecer produzido em Janeiro de 2014 pela Comissão Permanente de Descentralização e de Obras Municipais da Assembleia Municipal de Lisboa, "a reforma administrativa da cidade de Lisboa constitui um marco indelével na já longa tradição municipalista de Portugal". Referindo ainda este parecer, que "acresce que este foi também um processo de reforma concebido, planeado e implementado pelo município de Lisboa, em suma, uma reforma das autarquias de Lisboa, levada a cabo pelos seus eleitos, para melhor servir os cidadãos".

Referindo ainda, finalmente *"trilha-se, com a reorganização, um caminho novo, necessário, mas delicado, que deve merecer, por isso, a total colaboração e empenho recíprocos da Câmara Municipal, da Assembleia Municipal, das Juntas de Freguesia e das estruturas representativas dos trabalhadores. Para que esta reforma seja bem-sucedida, é imprescindível que os princípios da confiança, transparência e da flexibilidade sejam a pedra de toque da sua implementação"*.

## 4. Estado-da-arte da capacitação autárquica de proximidade em Lisboa

### 4.1 Os Recursos financeiros

Nos termos do disposto na Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, a atribuição das novas competências às juntas de freguesia foi acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho das funções transferidas; determinando ainda a impossibilidade de aumento da despesa pública no ano da sua concretização.

Para uma concretização dos princípios da Lei quer quanto à necessidade de eficácia do serviço público quer quanto à neutralidade orçamental, entenderam a CML e as novas JF da cidade (desde o momento da assinatura dos autos de transferência) promover a uma reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas. Esta reavaliação foi efectuada no ano de 2014 e visou incorporar no processo de transferência as novas realidades com impacto financeiro significativo entretanto ocorridas, de que se destacam a aprovação do regime de licenciamento zero, as alterações de condições e regimes na administração pública e a adequação do quadro de pessoal de suporte à realidade concreta de cada JF. Materializou-se assim uma correcção configurada em transferência financeira da CML para nove JF e definida como “Complemento Financeiro da Reforma Administrativa”, no valor total de 2,17 milhões de euros.

Em termos efectivos, os valores globais recepcionados por cada JF e referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017 (orçamentado), são os definidos na tabela seguinte.

**Quadro 1 - Valores transferidos para as JF de Lisboa nos anos de 2015 e de 2016, bem como valores orçamentados para o ano de 2017**

| Valores em €       |                    |                    |                      |
|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Junta de Freguesia | Ano 2015 realizado | Ano 2016 realizado | Ano 2017 orçamentado |
| Ajuda              | 1.729.072,65       | 1.745.723,62       | 1.762.535,00         |
| Alcântara          | 2.119.615,53       | 2.140.027,43       | 2.160.635,97         |
| Alvalade           | 3.424.938,19       | 3.457.920,34       | 3.491.220,24         |
| Areeiro            | 2.437.788,48       | 2.461.264,38       | 2.484.966,44         |
| Arroios            | 2.976.859,74       | 3.005.526,90       | 3.034.470,23         |
| Avenidas Novas     | 3.456.261,62       | 3.489.545,42       | 3.523.149,87         |
| Beato              | 1.720.013,58       | 1.736.577,31       | 1.753.300,61         |
| Belém              | 2.952.142,38       | 2.980.571,51       | 3.009.274,52         |
| Benfica            | 3.882.893,31       | 3.920.285,57       | 3.958.038,06         |
| Campo de Ourique   | 2.105.905,13       | 2.126.185,00       | 2.146.660,24         |
| Campolide          | 1.684.763,47       | 1.700.987,74       | 1.717.368,31         |
| Carnide            | 2.550.779,06       | 2.575.343,06       | 2.600.143,71         |

|                         |                      |                      |                      |
|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Estrela                 | 2.733.905,43         | 2.760.232,94         | 2.786.814,08         |
| Lumiar                  | 3.457.607,15         | 3.490.903,91         | 3.524.521,44         |
| Marvila                 | 3.990.216,80         | 4.028.642,59         | 4.067.438,56         |
| Misericórdia            | 3.052.741,61         | 3.082.139,51         | 3.111.820,62         |
| Olivais                 | 4.382.075,11         | 4.424.274,49         | 4.466.880,41         |
| Parque das Nações       | 3.357.148,78         | 3.389.478,12         | 3.422.118,91         |
| Penha de França         | 2.291.269,90         | 2.313.334,83         | 2.335.612,33         |
| Santa Clara             | 2.721.512,13         | 2.747.720,29         | 2.774.180,93         |
| Santa Maria Maior       | 4.580.905,53         | 4.625.019,65         | 4.669.558,75         |
| Santo António           | 2.269.473,03         | 2.291.328,06         | 2.313.393,63         |
| São Domingos de Benfica | 2.858.004,74         | 2.885.527,33         | 2.913.315,06         |
| São Vicente             | 2.250.131,78         | 2.271.800,55         | 2.293.678,07         |
| <b>TOTAL</b>            | <b>68.986.025,13</b> | <b>69.650.360,55</b> | <b>70.321.096,00</b> |

### *Os protocolos celebrados entre a CML e as JF*

Desde a assinatura dos autos de transferência de competências em Março de 2014 e a crescente assunção da gestão das novas competências por parte das 24 JF, foram sendo colocadas novas perspectivas de conjugação administrativa, sobretudo as de natureza mais estruturante.

A dinâmica de crescente capacitação e actuação diferenciada das novas JF, bem como o desenvolvimento de uma nova relação interinstitucional e de subsidiariedade entre estas e a CML - no fundo, no seguimento dos objectivos mais centrais da reforma administrativa, configurando um novo paradigma de governação na cidade - originou uma natural reestruturação das alocações e necessidades de recursos.

Nos primeiros anos da materialização da reforma, esta cooperação institucional de nova ordem foi desenvolvida por múltiplas formas; destacando-se uma série de novos protocolos de delegação de competências entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia.

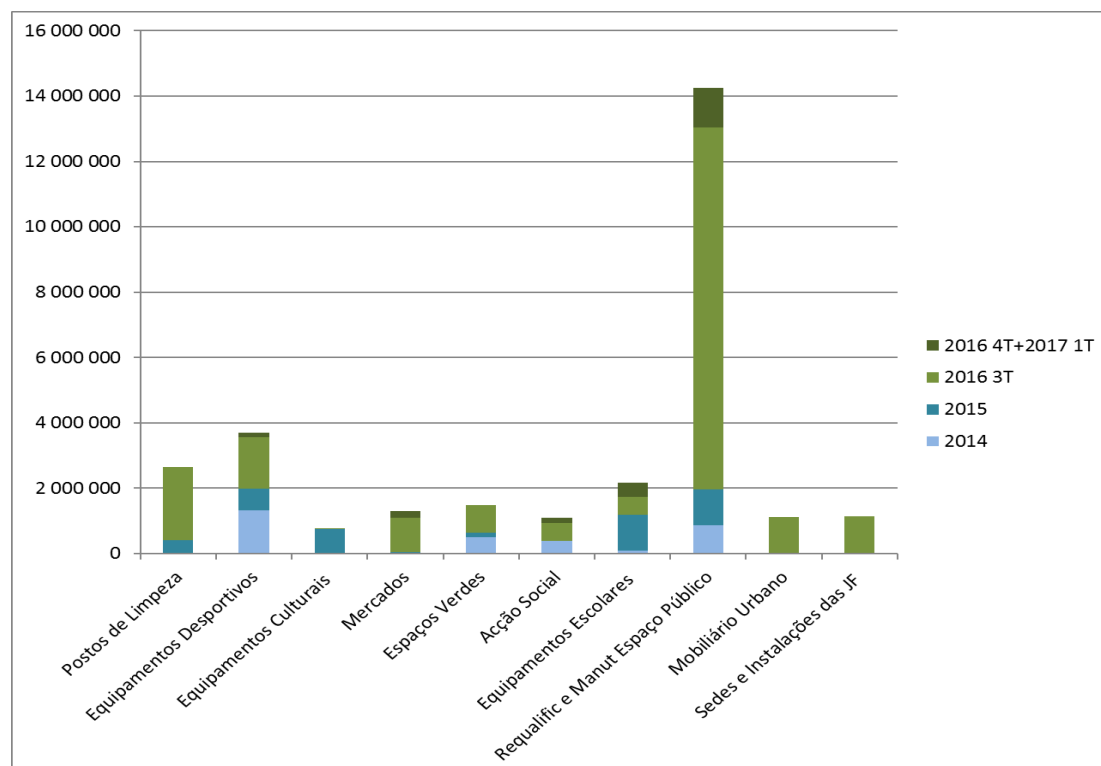
No global, ao longo dos primeiros três anos de desenvolvimento operacional da reforma administrativa, foram aprovados já mais de uma centena de novos protocolos de delegação de competências; referentes às mais diversas áreas de investimento e de acção administrativa. De referir que para uma análise completa, a estes protocolos referentes a elementos e competências concretas, se devem adicionar os protocolos aprovados no âmbito do complemento de apoio financeiro à reforma administrativa de Outubro de 2014.

Para além do valor consideravelmente mais elevado dedicado ao espaço público, os protocolos assinados ao longo destes 3 anos de reforma são ainda referentes a investimentos em equipamentos de proximidade - de desporto, de educação, de higiene urbana, de cultura - bem como em mobiliário urbano, espaços verdes, acção social, instalações. Os respectivos investimentos e acções protocolados com aprovação pela Assembleia Municipal de Lisboa no

período de Março de 2014 a Março de 2017 totalizam um valor global de cerca de 29,6 milhões de euros.

A distribuição dos valores protocolados nos primeiros dois anos mostra ser consideravelmente equitativa - 3,12 milhões de euros no ano de 2014 e 3,14 milhões de euros no ano de 2015 - sendo que no ano de 2016 se dá um aumento expressivo de valores protocolados - de mais de 20 milhões de euros.

**Gráfico 1 - Total de investimentos em PDC por área de intervenção, em dois anos de reforma administrativa (de Março 2014 a Março 2017) (valores em Euros)**



É ainda de referir que diversos destes protocolos envolvem acções, obras e trabalhos com vigências distintas ou mais amplas das dos anos orçamentais. Por seu lado, mantêm-se em aberto perspectivas de desenvolvimento de novos protocolos de delegação de competências entre a CML e as JF para os próximos anos - justamente, agora perante uma nova fase no processo de capacitação governativa das JF.

Da mesma forma, dado o desenvolvimento de uma crescente dinâmica de cooperação entre as diferentes JF, e entre estas e a própria cidade e seus agentes; incrementam as oportunidades e possibilidades de desenvolvimento de protocolos entre as mais diversas instituições urbanas na cidade.

## 4.2 Os Recursos humanos

### *A dotação de recursos humanos nas JF*

Na sequência da Lei n.º 56/2012 que aprovou a reorganização administrativa da cidade de Lisboa, a Deliberação nº 6/AML/2014 definiria os critérios para a transição dos trabalhadores da CML para as freguesias.

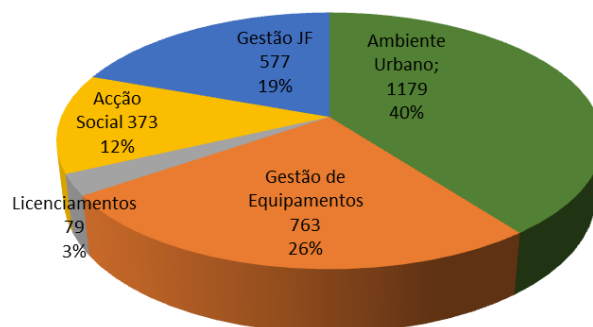
O correspondente processo de transição foi desenvolvido por duas fases ao longo do primeiro ano operacional da reforma. A gestão da correspondente transição de recursos humanos, pela sua amplitude, complexidade e delicadeza, exigiu uma gestão bem preparada, dedicada e negociada.

Até 15 de Setembro de 2014 (período que englobou estas duas fases) um número global de 1270 trabalhadores havia transitado da Câmara Municipal para as juntas de freguesia. Na primeira fase transitaram 1177 colaboradores: 1028 trabalhadores do mapa de pessoal e sobretudo associados a equipamentos de proximidade, designadamente escolas, bibliotecas, mercados, equipamentos desportivos e postos de limpeza; e 149 prestadores de serviços das áreas da educação e desporto. Por seu lado, na segunda fase de transição que decorreu em regime de voluntariado, 93 trabalhadores foram aceites nas juntas que escolheram. Cerca de 40% destes funcionários transitados na segunda fase eram técnicos superiores e 42% assistentes técnicos; valores que revelam bem das vertentes mais dirigente e administrativa desta fase.

Como se verificou pelo levantamento desenvolvido pelo GAMRAL em Março de 2015, o panorama global era já o de uma consolidação do novo paradigma na governação de proximidade em Lisboa. Nessa altura, registavam-se nas 24 JF de Lisboa um total de 2971 trabalhadores, aproximadamente um terço do total dos colaboradores autárquicos na cidade. Destes trabalhadores das JF, 1552 eram trabalhadores do quadro (52%), 1264 contratados por prestação de serviços e em regime de tempo inteiro, e 155 contratados por prestação de serviços em trabalho parcial.

Por sua vez, a distribuição dos trabalhadores das JF pelas diferentes áreas de competências das JF mostrava bem do perfil de responsabilidades administrativas entretanto assumidas por estas. Do total de trabalhadores afectos às JF, cerca de 40% encontravam-se afectos às áreas do ambiente e da limpeza urbana; 26% à gestão dos diversos tipos de equipamentos; 3% na gestão das competências de licenciamentos; 12% nas áreas da acção social, comunitária e da habitação; e 19% encontravam-se afectos às áreas mais administrativas e transversais da gestão e organização das juntas de freguesia.

**Gráfico 2 - Trabalhadores ao serviço das Juntas de Freguesia de Lisboa, por áreas de competências (primeiro semestre de 2015)**



Com o culminar da segunda fase de transição, a dotação de RH pelas JF passou a reger-se pelas regras e regimes previstos em sede de processos de mobilidade na administração pública. Assim, e com vista à satisfação das necessidades de recursos humanos por parte das juntas de freguesia; quer através da continuação de pedidos feitos à CML, quer através de iniciativas próprias - individuais e institucionais - com outras autarquias e demais órgãos da administração pública, têm-se sucedido diversos processos de transferência através do regime de mobilidade.

O GAMRAL mantém conhecimento de transições de funcionários públicos da CML para as JF, bem como de outros colaboradores provindos de outras autarquias que não a CML, e mesmo de outras instituições públicas, que transitaram para as novas JF de Lisboa em regime de mobilidade. Tem ainda conhecimento, por seu lado, de alguns funcionários que exerceram o movimento inverso (das JF para a CML) ou que utilizaram o regime de mobilidade para se colocarem noutras autarquias.

Ao final de três anos de actividade de governação, denota-se que as JF têm procurado estabilizar os seus quadros de recursos humanos. O panorama actual mostra, não obstante, valores globais pouco acima dos valores registados em 2015. Tem-se assistido a um paulatino reforço em áreas mais necessitadas, mas tal não significa que a provisão adequada destes recursos esteja completa - notavelmente em relação às necessidades de reforço de técnicos superiores e de técnicos operacionais para as áreas mais administrativas e de *back-office* bem como para determinadas áreas de gestão e de chefia.

São ainda de destacar dois elementos de mais recentes e de relevante impacto na gestão dos recursos humanos das Juntas de Freguesia:

- a) *Gestão de trabalhadores nas autarquias locais e demais entidades da administração local.* No âmbito do OE 2016, são eliminadas quaisquer normas especiais e restritivas à contratação de trabalhadores nas Autarquias Locais, bem como à imposição de reduções,

remetendo-se para o quadro da legislação geral, em vigor, a possibilidade de recrutamento.

- b) *Estratégia de combate à precaridade.* A publicação no DR de 3 de Maio de 2017 e a Portaria 150/2017 estabeleceram os procedimentos da avaliação de situações a submeter ao programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública e no sector empresarial do Estado. No entanto, no artigo 17.º da referida Portaria é dito expressamente que a mesma não é aplicável à Administração Local. Prevê-se que este regime seja objecto de diploma próprio na sequência da Resolução do Conselho de Ministros, n.º 12/2017, de 28 de fevereiro. Para estes efeitos, a Direcção Geral das Autarquias Locais ( DGAL ) irá proceder ao levantamento das situações existentes nas Autarquias (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia). Posteriormente iniciar-se-á um período de discussão entre o Governo, a ANMP e a ANAFRE, com o objectivo de se formularem as bases de entendimento para a aprovação de uma Portaria correspondente a ser publicada, previsivelmente, em Outubro de 2017.

#### *Garantias e serviços sociais dos RH*

Desde o início de 2015 que todas as JF da cidade se subordinam ao protocolo comum referente ao acesso dos seus funcionários do quadro aos serviços sociais da Câmara Municipal. Este protocolo rege-se pelos princípios da equidade para todos os funcionários autárquicos da cidade, estabelecendo-se os mesmos direitos e obrigações independentemente de cada trabalhador se encontrar veiculado à Câmara Municipal ou a uma determinada Junta de Freguesia.

Para além dos protocolos em assinatura referentes aos serviços sociais, foi ainda estabelecido entre a CML e todas as JF um protocolo que estabelece as condições e regras gerais de acesso aos refeitórios e bares da CML, às unidades de educação da CML, aos serviços de medicina do trabalho e aos serviços de higiene e segurança no trabalho da CML, o acesso ao serviço de formação, nomeadamente aos cursos do plano de formação profissional, ao plano de estágios, à oferta educativa e formativa da Escola de Jardinagem e Escola de Calceteiros e o acesso à Qualificação através do Centro Para a Qualificação e o Ensino Profissional, às medidas de apoio à infância e à adolescência e aos filhos dos trabalhadores em idade escolar desenvolvidas na CML, bem como às acções de formação específicas à medida das necessidades das Juntas e demais serviços que o município preste ou colaborações que esteja disponível para desenvolver.

Estão igualmente assinados protocolos de adesão ao sistema de medicina no trabalho da CML, mantendo-se assim um acompanhamento de todos os trabalhadores para estes âmbitos, nomeadamente em termos de consultas de medicina do trabalho e de psicologia bem como para



acompanhamento pelos serviços sociais e diversos outros tipos de prestação de apoio nos âmbitos da segurança do trabalho.

### *Acompanhamento da capacitação organizacional e a valorização dos RH*

O acompanhamento mais operacional por parte dos serviços da CML, dos movimentos inerentes à reforma administrativa e à capacitação organizacional das JF, foi desenvolvido através de duas estruturas internas à CML e especificamente criadas para os efeitos da reforma, na Direcção Municipal de Recursos Humanos (DMRH) e na Unidade de Coordenação Territorial (UCT).

Face às complexidades inerentes ao processo de transição e aos reenquadramentos em novas instituições, organizações e equipas e consequente internalização de novas responsabilidades; foi desenhado pela DMRH um plano operacional de apoio e de acompanhamento. Este plano atentou numa primeira fase sobretudo ao movimento dos trabalhadores que transitaram da CML para as JF - por forma a resolver dúvidas e apoiar a resolução de problemas - mas de uma forma gradual foi-se focando na capacitação dos recursos humanos das JF, que viram as suas exigências e os seus mapas de pessoal extraordinariamente alargados.

Procurou-se ao longo de todo o processo de reforma administrativa e da correspondente transferência de trabalhadores da CML para as JF, manter estruturas e canais de comunicação adoptados para os vários indivíduos e grupos implicados no processo: os trabalhadores, os munícipes, os dirigentes, os sindicatos, as Juntas de Freguesia. Os principais objectivos dirigiram-se a favorecer a compreensão dos objectivos da reforma, a suscitar a adesão às várias etapas definidas, em particular ao processo de voluntariado, a tranquilizar os trabalhadores relativamente ao nível de protecção dos seus direitos, a criar confiança no processo, e enfim a facilitar a cooperação entre as partes e minimizar potenciais climas de conflito.

Foi ainda garantida a comunicação ao longo de todo o processo através de um site próprio para a reforma administrativa (onde se incluiu toda a informação referente a esta bem como os mais diversos materiais de divulgação); bem como uma equipa de atendimento permanente e multicanal constituída na DMRH. Esta equipa de atendimento garantiu os esclarecimentos recebidos via contactos por telefone, via email e ainda via atendimento presencial. Os canais de correio electrónico foram ainda utilizados na prestação de informações de carácter específico (às juntas de freguesia, aos dirigentes, aos interlocutores da Função RH, aos trabalhadores da DMRH, aos sindicatos), contendo os mais diversos esclarecimentos sobre os timings, a metodologia e a operacionalização prática do processo de transição de trabalhadores para as juntas e os suportes de informação disponíveis.

De salientar, ainda, os relevantes momentos de auscultação dos interessados, promovidos quer através de múltiplas reuniões com as JF, quer nos *focus groups* organizados com os trabalhadores; e já detalhadamente referidos em anteriores relatórios de monitorização.

Concluídas as fases de transição de recursos humanos directamente geridas pela CML, a DMRH reviu o seu plano de acompanhamento às JF nas diversas vertentes ligadas à gestão de recursos humanos. Este plano foi reformulado nas três áreas centrais de apoio operacional: gestão de recursos humanos; desenvolvimento e formação; saúde, higiene e segurança. A DMRH mantém um registo das interações realizadas bem como um exercício de avaliação aos resultados dos apoios prestados, apoiando a monitorização da capacitação (em sede de RH) do novo modelo de governação de proximidade de Lisboa, através de relatórios com periodicidade trimestral.

**Quadro 2 - Objectivos e indicadores no apoio da CML às JF na gestão de RH**

| Área                             | Objectivos  | Indicadores   |
|----------------------------------|---|---|
| Gestão de RH<br>(Remunerações)   | Responder aos pedidos de esclarecimento (dos representantes das juntas de freguesia ou dos próprios trabalhadores; sobre remunerações, via e-mail e via telefone, no prazo de 3 dias uteis) | Nº total pedidos de esclarecimento sobre remunerações   |
|                                  |   | Taxa de resposta aos pedidos de esclarecimento sobre remunerações, no prazo estabelecido                                |
|                                  | Atender às solicitações com deslocação às juntas de freguesia para colaborar no processamento salarial (no prazo de 3 dias uteis)   | Nº total pedidos de deslocação à junta de freguesia para colaborar no processo salarial                                 |
|                                  |   | Taxa de deslocações concretizadas às JF para colaborar no processamento salarial, no prazo estabelecido                 |
| Gestão de RH<br>(Apoio Jurídico) | Atender a pedidos de esclarecimento jurídico e a pedidos de documentação de apoio (no prazo de 3 dias uteis)  | Nº total pedidos de esclarecimento jurídico   |
|                                  |   | Taxa de resposta aos pedidos de esclarecimento jurídico, no prazo estabelecido  |
|                                  |   | Nº total pedidos de documentação de apoio   |
|                                  |   | Taxa de resposta aos pedidos de documentação de apoio, no prazo estabelecido  |
| Gestão de RH<br>(Reuniões)       | Realizar reuniões com as juntas de freguesia, sempre que solicitadas  | Nº total pedidos para realização de reuniões  |
|                                  |   | Taxa de reuniões realizadas   |
| Gestão de RH<br>(Afectação RH)   | Apoiar a afectação de recursos humanos às juntas de freguesia, em regime de mobilidade  | Nº total pedidos de afectação às juntas   |
|                                  |   | Taxa média de satisfação dos pedidos de afectação às juntas, em regime de mobilidade                                    |
| Desenvolvimento e formação       | Disponibilizar formação para os trabalhadores das juntas de freguesia   | Nº de acções do Plano Global de Formação da CML frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia                  |
|                                  |   | Nº de participantes em acções de Formação do Plano Global de formação da CML  |
|                                  |   | Nº de acções do Plano para Municípios e públicos externos da CML frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia |
|                                  |   | Nº de participantes em acções de formação Plano para Municípios e públicos externos da CML                              |
|                                  |   | Nº de acções do CQEP frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia *   |
|                                  |   | Nº de participantes em acções do CQEP da CML  |
| Saúde, higiene e segurança       | Capacitar as juntas de freguesia para gerir os temas da área da saúde, higiene e segurança  | Taxa de dúvidas respondidas (todas as áreas) pelo DSHS  |
|                                  |   | N.º de dúvidas colocadas sobre todas as áreas do DSHS   |

| Área | Objectivos   | Indicadores  |
|------|--|--|
|      |  | Taxa de trabalhadores atendidos na Medicina do Trabalho  |
|      |  | N.º de trabalhadores convocados para a Medicina do Trabalho  |
|      |  | Taxa de solicitações de higiene e segurança respondidas  |
|      |  | N.º de solicitações de higiene e segurança   |
|      |  | Taxa de trabalhadores atendidos na psicologia  |
|      |  | N.º de trabalhadores convocados para psicologia  |
|      |  | Taxa de trabalhadores atendidos pelo serviço social  |
|      | Prestar apoio nos vários temas da Saúde, higiene e segurança | Tema: Higiene e Segurança - 1. N.º máx. de dias para a verificação no âmbito da segurança no trabalho (inclui visita ao local por parte do técnico de higiene e segurança)   |
|      |  | Tema: Higiene e Segurança - 2. N.º máx de dias úteis para a avaliação de riscos (inclui acompanhamento da actividade e execução de matriz de avaliação)  |
|      |  | Tema: Higiene e Segurança - 3. N.º máx de dias úteis para a monitorização dos parâmetros do ambiente físico, agentes químicos e biológico (inclui apenas agendamento das medições)   |
|      |  | Tema: Higiene e Segurança - 4. N.º máx. de dias úteis para o apoio na elaboração e análise de caderno de encargos relativos a aquisição de substâncias químicas, equipamentos de protecção individual e vestuário de protecção |
|      |  | Tema: Medicina do Trabalho, Acidentes de Trabalho, Psicologia, Serviço Social - N.º máx. de dias úteis para a prestação de informação diversa  |

### *Desenvolvimento e formação*

O Plano de Formação de apoio à Reforma Administrativa de Lisboa tem sido um dos principais pilares do acompanhamento e gestão desta, bem como de suporte a uma boa adaptação e qualificação dos RH face ao novo panorama e exigências de administração da cidade.

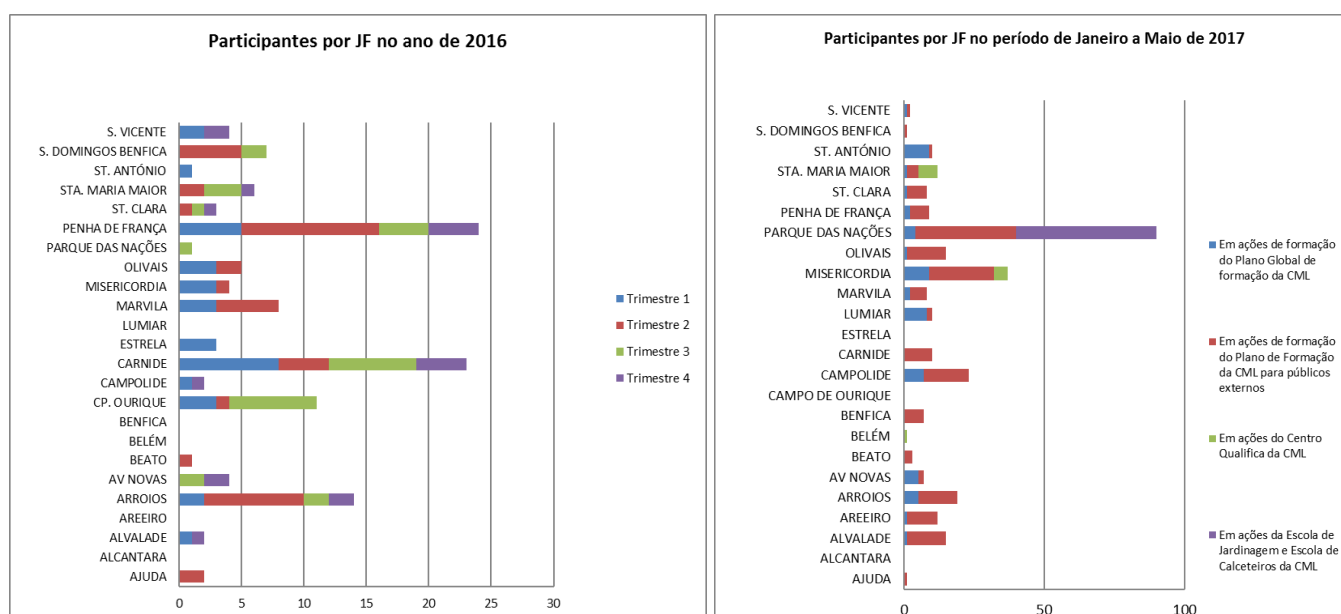
O primeiro ano de formação compreendeu cerca de 60 acções de formação para quase nove centenas de colaboradores, como se pode verificar nos anteriores relatórios de monitorização. Entre as áreas de formação mais realizadas, destacaram-se os diversos aspectos e âmbitos do ambiente urbano e da gestão do espaço público, dos licenciamentos e ainda do atendimento ao munícipe. Em Maio de 2015 foi estruturado um novo plano de formação para os anos subsequentes da reforma administrativa. Este plano destinou-se directamente aos trabalhadores das JF, estando a formação enquadrada em perfis de competência e em função das competências transitadas. Foram, nesse sentido, realizadas várias dezenas de acções distribuídas pelos seguintes perfis de competência:

- Perfil Operacional/Gestão e manutenção de equipamentos;

- Perfil Técnico de atendimento;
- Perfil Técnico de licenciamento;
- Perfil Técnico de gestão de ocorrências e de intervenções em espaço público;
- Perfil Técnico de intervenção local;
- Perfil Gestor de equipamentos;
- Perfil em Outras áreas técnicas e de suporte.

Em termos globais, durante o ano de 2016 verificaram-se 480 participações de trabalhadores das JF de Lisboa nas acções de formação previstas e solicitadas, e nos primeiros 5 meses do ano de 2017 (Janeiro a Maio) registou-se uma participação de 300 trabalhadoras das JF.

**Gráfico 3 - Participação de colaboradores das JF em acções de formação no ano de 2016 e nos primeiros cinco meses de 2017**



Uma breve análise dos dados permite concluir que existe uma adesão consideravelmente diferenciada das várias JF aos planos de formação disponibilizados. Destacam-se pela grande adesão à formação as JF do Parque das Nações (de forma exemplar), Misericórdia, Campolide, Arroios, Carnide e Campo de Ourique. Por outro lado, há uma série de Juntas de Freguesia que quase ignoram as propostas de formação da CML.

A “Taxa de execução dos pedidos de formação para capacitação das juntas” (indicador constante do QUARU 2017 do DMRH/DDF), apresentou nos cinco meses de 2017 aqui referidos, uma performance global de 69%. Esta taxa tem como base o número de participantes e o número de inscrições, sendo calculada cumulativamente, considerando todas as participações e inscrições dos trabalhadores das juntas desde o início do ano até ao mês de cálculo.

É ainda de referir que, não obstante estes relevantes números de adesão às acções de formação, esta área tem sido uma das dimensões mais referidas pelos executivos e dirigentes das JF como de necessidade de reforço bem como de melhoria da sua qualidade.

#### **4.3 Organização, instalações e sistemas de informação das JF**

##### *As estruturas organizacionais das JF*

O aumento substancial das competências e dos recursos das novas JF de Lisboa implicou, para além de instituições completamente novas, mudanças profundas nas estruturas institucionais, organizacionais e culturais que até então eram habituais para as juntas de freguesia.

Como tal, nos primeiros meses da reforma afigurou-se central a atenção primordial às dimensões da organização e funcionamento das JF, e em particular a estruturação de um adequado executivo e quadro de pessoal. Procurando-se que quer a “gestão de topo” quer as ‘direcções operacionais’ destas, tivessem adequadas condições para se ocuparem da gestão e organização de estruturas tendencialmente mais complexas e em activo trabalho de proximidade.

Assim, no âmbito das estratégias de gestão dos processos da reforma administrativa, bem como da normal cooperação institucional entre a CML e as JF, tem também para estes campos sido mantido um trabalho conjunto e de acompanhamento. Foram elaboradas propostas de modelos organizativos constituídos por regulamentos, organogramas e notas justificativas para as JF. A pedido de diversas JF foi disponibilizada documentação de apoio à definição de novas estruturas orgânicas; em modelos de regulamento de funcionamento de serviços, em memorandos jurídicos e ainda em cenários de modelos orgânicos.

Ao final de 3 anos da reforma, a quase totalidade das JF detém uma estrutura organizacional consideravelmente bem estruturada para as suas responsabilidades. A generalidade das estruturas das JF adoptou uma organização de tipo “convencional”, com um número relativamente reduzido de unidades funcionais (entre duas e seis), tomando estas a designação de departamentos, divisões ou direcções de serviços. De referir ainda que o passo gradual na reforma das estruturas orgânicas das juntas de freguesia, decorreu pela conjugação de três factores: 1) pelo importante grau das novas competências adquiridas, o que implicou mutações profundas e como tal de natureza incremental; 2) pelos casos mais complexos de agregação de juntas que detinham estruturas organizativas diferenciadas e que foi necessário harmonizar; 3) pelo facto de a plena dotação de recursos em determinadas áreas - designadamente de recursos humanos - ter-se completado de forma progressiva.

## As responsabilidades dos executivos das JF de Lisboa e as alterações permitidas pelo Orçamento de Estado de 2016

Uma das dimensões basilares para a dotação de condições adequadas à acção das JF de Lisboa perante os novos quadros de competências e de responsabilidades; coloca-se na revisão dos meios, estruturas e recursos dos seus próprios executivos.

Nestes âmbitos, mantinham-se até recentemente sérios desfasamentos nas capacidades dos executivos das JF de Lisboa face ao novo paradigma de governação de proximidade na cidade. Era essencial a revisão de determinadas normas do Orçamento de Estado (bem como do próprio Estatuto dos Eleitos Locais) de modo a possibilitar que se estabelecesse um quadro de governação local que permitisse corresponder de forma mais adequada às novas exigências das JF de Lisboa.

O Orçamento de Estado para o ano de 2016 estabeleceu alterações nos seguintes âmbitos:

1. **Atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das JF.**
2. **Capacidade de delegação de competências;**
3. **Possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos;**

No OE de 2016, os artigos 176º e 177º - *Alteração à Lei 169/99 de 18 de Setembro e alteração à Lei 75/2013 de 12 de Setembro* - possibilitam o aumento do número de eleitos em regime de permanência (tempo inteiro e/ou meio tempo) nas juntas de freguesia em função da sua dimensão e volume orçamental. Há igualmente a possibilidade de subdelegação de competências do presidente da junta em qualquer dos vogais ou em titulares de cargos de direcção intermédia.

*Por sua vez, o Artigo 193.º - alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências assim como o regime de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias - estabelece que esta, no seu artigo 27º, passa a ter a seguinte redacção:*

*Artigo 27.º [...]*

*1 – Nas freguesias com o mínimo de 5000 e o máximo de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 3500 eleitores e de 50 km2 de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo.*

*2 – Nas freguesias com mais de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 7000 eleitores e de 100 km2 de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de tempo inteiro.*

*3 – Desde que suportado pelo orçamento da freguesia, e sem que o encargo anual com a respectiva remuneração ultrapasse 12 % do valor total geral da receita constante na conta de gerência do ano anterior, nem do valor inscrito no orçamento em vigor:*

*a) Pode exercer o mandato em regime de meio tempo o presidente de junta nas freguesias com até 1500 eleitores;*

*b) Pode exercer o mandato em regime de tempo inteiro o presidente de junta nas freguesias com mais de 1500 eleitores e o máximo de 10 000.*

*c) Pode ainda exercer o mandato em regime de tempo inteiro mais um vogal do órgão executivo das freguesias com mais de 10 000 eleitores e o máximo de 20 000 ou das freguesias com mais de 7000 eleitores e de 100 km2 de área;*

*d) Podem ainda exercer o mandato em regime de tempo inteiro mais dois vogais do órgão executivo das freguesias com mais de 20 000 eleitores.*

*4 – Os tempos inteiros referidos nos números anteriores podem ser divididos em meios tempos, nos termos gerais.*

*5 – A possibilidade de exercício de funções a tempo inteiro habilita igualmente o exercício de funções apenas a meio tempo, nomeadamente nos casos em que tal seja necessário para assegurar o cumprimento dos limites com encargos anuais previstos no n.º 3.*

*6 – (Anterior n.º 4.)»*

Finalmente, o Artigo 194.º - alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, do regime jurídico das autarquias locais - estabelece que esta, no seu artigo 17º, passa a ter a seguinte redacção:

«Artigo 17.º [...]

1 – A junta de freguesia pode delegar as suas competências no respectivo presidente, com excepção das previstas nas alíneas a), c), e), h), j), l), n), o), p), q), r), v), oo), ss), tt) e xx) do n.º 1 do artigo anterior, com possibilidade de subdelegação em qualquer dos vogais ou em titulares de cargos de direcção intermédia.

2 – À revogação dos actos e ao recurso das decisões do presidente da junta de freguesia ou dos vogais no exercício de competências delegadas ou subdelegadas é aplicável, com as devidas adaptações, o previsto nos n.os 2 e 3 do artigo 34.º»

É aqui de referir o parecer da ANAFRE para estes âmbitos: “As freguesias foram sujeitas à reorganização administrativa que ditou, para grande número delas (o que foi bem evidente nas freguesias de Lisboa), não só o aumento da sua dimensão como o aumento das suas competências próprias e delegadas e dos recursos a serem geridos, observando os princípios gerais do equilíbrio orçamental e demais obrigações de sustentabilidade das suas respectivas finanças.

Em situações diversas, esta descentralização de competências foi acompanhada de transferência de trabalhadores dos municípios para as freguesias. Entende a ANAFRE que, considerando tais circunstâncias, deve o legislador, do mesmo modo que o fez para os municípios contemplá-lo para as freguesias, permitindo o aumento justificado do número de eleitos necessários em regime de permanência (a tempo inteiro ou a meio tempo), gerir esse regime em função da sua dimensão e do seu próprio orçamento, vem dar possibilidade de cumprimento ao princípio da proximidade e execução das suas competências próprias e legalmente ou administrativamente delegadas.

Importa notar que as alterações propostas não têm impacto no défice do Estado português, uma vez que está estabelecido que os encargos anuais delas decorrentes serão suportados pelos orçamentos da freguesia, não podendo a respectiva remuneração ultrapassar 12% do valor total geral da receita constante na conta de gerência do ano anterior nem do valor inscrito no orçamento em vigor.”

#### 4. Nos vencimentos dos cargos eleitos, mais consentâneos com as responsabilidades inerentes.

No OE de 2016, o artigo 17º - *Prorrogação de efeitos (Carreira e estatuto remuneratório)* - mantêm os efeitos dos artigos 38º a 45º da Lei 82-B/2014, de proibição de quaisquer valorizações remuneratórias e/ou progressões na carreira, referindo que estas últimas deverão ser reintroduzidas até 2018. Determina também o valor do trabalho extraordinário (com diferenciação entre os trabalhadores cujos horários de trabalho são até 35h/semanais).

O acima referido parecer da ANAFRE refere para estes âmbitos que “Não decorrendo para o Estado qualquer ónus, é opinião da ANAFRE que deveria ser repristinada, no âmbito da presente Proposta de Lei, a norma do nº 4 do Art. 52º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Setembro, no quadro do princípio da autonomia do poder local.”

Em termos globais, a ANAFRE “registra, positivamente, as alterações significativas no que diz respeito à autonomia da administração local, em particular, na ausência de restrições especiais de contratação de pessoal e da gestão dos recursos financeiros”. Assinala ainda como apreciação global positiva “o acolhimento na presente proposta de lei da reivindicação da ANAFRE, possibilitando o aumento do número de eleitos em regime de permanência nas juntas de freguesia, em função da sua dimensão e capacidade orçamental. Bem como, em consequência, a possibilidade, com esta alteração, de subdelegação de competências do presidente da junta em qualquer dos vogais ou em titulares de cargos de direcção intermédia (caso existam).”

Não obstante todo este movimento de estruturação e reforço organizacional e executivo, considera-se que este é um campo ainda com necessidades de reforço. Comprova-se que em determinadas situações ainda não se encontram completos os quadros de competências e de recursos; nomeadamente em relação à dotação de chefias intermédias e de quadros técnicos, reportando ainda muitos dos funcionários das JF directamente aos membros dos executivos.

Verifica-se ainda, nestes âmbitos, um panorama consideravelmente desigual em que algumas juntas mostram estar bem dotadas de recursos de back-office, enquanto outras (poucas, não obstante) quase não tendo alterado os seus quadros e estruturas de suporte administrativo. Sendo que, para múltiplas situações, se tem recorrido a contratações de serviços externos para as mais diversas necessidades, nomeadamente nas componentes de controlo de gestão, do apoio jurídico, do suporte administrativo geral, da gestão dos recursos humanos, e mesmo do atendimento ao munícipe.

Nestes sentidos, entende-se como um dos aspectos mais importantes a resolver, a necessidade de colmatar insuficiências nas áreas do suporte administrativo bem como em determinadas áreas de competência técnica superior e ainda dirigente.

### *As instalações das Juntas de Freguesia*

O significativo aumento das competências e recursos das Juntas de Freguesia de Lisboa, originou a necessidade de estas se dotarem de adequadas instalações de representação bem como de bom condicionamento para as novas necessidades organizacionais, de gestão e de suporte administrativo dos diversos âmbitos sectoriais bem como de balcões de atendimento aos fregueses/munícipes. Instalações estas - e desde logo, as respectivas sedes - sempre que possível em locais digna e simbolicamente relevantes.

A Câmara Municipal de Lisboa colocou à disposição das Juntas de Freguesias, um vasto conjunto de instalações através do regime de comodato, por via da Deliberação n.º 115/CM/2014 publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1048, de 27 de Março de 2014. Foram assim sendo assinados entre a CML e as JF, diversos contratos de comodato referentes à transferência de imóveis. Estes têm diversas origens: desde imóveis que já se encontravam cedidos às JF, a imóveis municipais entretanto sinalizados e que têm permitido o reforço da capacidade de instalação dos novos serviços das JF.

Por seu lado, foram também desenvolvidas obras de raiz para novas sedes de Juntas de Freguesia.

Pela análise do quadro seguinte, que traduz o ponto de situação em Abril de 2017, no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que se mantinha a situação de duas JF em que a respectiva resolução ainda não se encontrava totalmente resolvida: Belém e Benfica. Estas duas situações ainda em expectativa de resolução, configuram a necessidade de alocação de novos espaços - o caso da



JF Belém - ou a realização de obras ou empreitadas de natureza estrutural - o caso da JF de Benfica. Pela sua relevância para o adequado funcionamento das autarquias de proximidade em Lisboa, e não obstante estarem já estabilizadas a quase totalidade das situações, esta afigura-se como uma dimensão a resolver de forma completa, o mais atempadamente possível.

**Quadro 3 - Identificação de necessidades e transferência de imóveis municipais para novas instalações das Juntas de Freguesia (ponto de situação em Setembro de 2016)**

| <b>Junta de Freguesia</b> | <b>Ponto de Situação (em Março de 2016)</b>  | <b>Status</b>  |
|---------------------------|--|--|
| <b>Ajuda</b>              | Contrato de comodato assinado em 5 de Maio de 2014. Um imóvel cedido.  | Resolvido  |
| <b>Alcântara</b>          | Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia   | Resolvido  |
| <b>Alvalade</b>           | Contrato de comodato assinado em 09 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.   | Resolvido  |
| <b>Areeiro</b>            | Contrato de comodato assinado em 5 de Junho de 2014. Três imóveis cedidos.   | Resolvido  |
| <b>Arroios</b>            | Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Três imóveis cedidos.   | Resolvido  |
| <b>Avenidas Novas</b>     | Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.  | Resolvido  |
| <b>Beato</b>              | Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia   | Resolvido  |
| <b>Belém</b>              | Contrato de comodato das actuais instalações assinado em 23 de Abril de 2014, e com aditamento em 1 de Maio de 2015. Quatro imóveis cedidos. Instalações da sede consideradas pela JF com capacidade insuficiente para as necessidades. A CML encontra-se em processo de negociações com a embaixada de Timor (que ocupa o segundo andar do edifício da sede) para esta se mudar para um palacete na Rua das Janelas Verdes. Quando se efectivar esta mudança as instalações actuais da embaixada poderão passar para o uso da JF de Belém.                | Em expectativa de resolução (a médio prazo)              |
| <b>Benfica</b>            | Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Seis imóveis cedidos. É ainda necessária a realização de obras num dos espaços cedidos. Foram executadas algumas obras de ampliação do edifício-sede, pela própria JF e através do encerramento do espaço cultural contíguo. Prevê-se ainda a transferência do Centro de Dia, que funciona nesse local, para instalações condignas e de proximidade. Posteriormente poderão ser feitas as obras de ampliação integral para a plena dotação de instalações condignas para a sede da JF de Benfica. | Em expectativa de resolução (a médio prazo)              |
| <b>Campo de Ourique</b>   | Contrato de comodato assinado em 30 de Abril de 2014. Dois imóveis cedidos.  | Resolvido  |
| <b>Campolide</b>          | Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.  | Resolvido  |
| <b>Carnide</b>            | Contrato de comodato assinado em 15 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Novo contrato de comodato assinado em 1 de Julho de 2015.   | Resolvido  |
| <b>Estrela</b>            | Contrato de comodato assinado em 08 de Maio de 2014. Cinco imóveis cedidos. Não existiam na Freguesia instalações municipais adicionais para adequada dotação de espaços. A JF já utiliza o edifício do Complexo Desportivo da Lapa desde Março de 2015, embora a entrega por comodato ainda não esteja formalizada.   | Resolvido operacionalmente (em resolução administrativa) |
| <b>Lumiar</b>             | Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Quatro imóveis cedidos e um em equação (Quinta de São Vicente em  | Resolvido  |

|                                |  |           |
|--------------------------------|--|-----------|
|                                | Telheiras). A sede da JF utiliza as suas novas instalações desde final do ano de 2015.   |           |
| <b>Marvila</b>                 | Contrato de comodato assinado em 14 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Instalações anteriores da sede com capacidade insuficiente para as necessidades. Nova sede inaugurada em Outubro de 2016.   | Resolvido |
| <b>Misericórdia</b>            | Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014, com aditamento de 1 de Janeiro de 2015. Cinco imóveis cedidos.   | Resolvido |
| <b>Olivais</b>                 | Contrato de comodato assinado em 28 de Março de 2014. Oito imóveis cedidos. Vai ainda ser elaborada proposta para entrega em comodato de novo espaço municipal.  | Resolvido |
| <b>Parque das Nações</b>       | Contrato de comodato assinado em 11 de Junho de 2014. Dois imóveis cedidos.  | Resolvido |
| <b>Penha de França</b>         | Contrato de comodato assinado em 30 de Abril de 2014. Dois imóveis cedidos. A realocização da biblioteca permitiu o alargamento das instalações da sede da JF.   | Resolvido |
| <b>Santa Clara</b>             | Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014, com aditamento de 18 de Dezembro de 2014. Dois imóveis cedidos.  | Resolvido |
| <b>Santa Maria Maior</b>       | Contrato de comodato assinado em 15 de Maio de 2014. Dezoito imóveis cedidos.  | Resolvido |
| <b>Santo António</b>           | Contrato de comodato assinado a 23 de Abril de 2014. Dois imóveis cedidos. Sede e serviços administrativos da JF na Rua Alexandre Herculano. A JF solicitou novo edifício municipal na Rua Alexandre Herculano N°64.                               | Resolvido |
| <b>São Domingos de Benfica</b> | Contrato de comodato assinado em 23 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Foi aprovada a cedência do Palácio da Quinta da Alfarrobeira, em conjunto com o Ministério da Defesa; para sede e serviços da JF. Nova sede inaugurada em Setembro de 2016. | Resolvido |
| <b>São Vicente</b>             | Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Três imóveis cedidos.   | Resolvido |



**Nova Sede da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica inaugurada em Setembro de 2016**

Recorde-se que nos casos de junção de freguesias, e para estas primeiras fases de reestruturação das competências locais, decidiu-se quase sempre pela utilização plena das antigas instalações, sobretudo para novos balcões de atendimento aos munícipes ou para a ampliação das instalações administrativas e de gestão, muito designadamente nas áreas da acção social. Nos inquéritos efectuados em 2015, a larga maioria das juntas inquiridas

considerara as suas instalações como adequadas ou pelo menos suficientes, sendo que as restantes correspondiam às situações verificadas como ainda não resolvidas nos anteriores relatórios de monitorização. De referir ainda que pelo menos metade das juntas inquiridas indicara como seu objectivo relevante, a racionalização e melhor aproveitamento das instalações disponíveis - quer em âmbitos das sedes, quer em balcões de atendimento, centros cívicos, espaços de desenvolvimento e de acção social, etc. Face às necessidades de espaço de trabalho em virtude da ampliação das competências e de recursos, em diversas sedes de JF se comprovou uma necessidade de se proceder a obras de requalificação e/ou mesmo de ampliação.

### *Apoios à gestão, organização e sistemas de informação nas JF*

Com os objectivos de desenvolvimento de um sistema de apoio e de acompanhamento permanente à gestão operacional e organizacional das JF foi constituída em 2014 uma equipa transversal e integrada por diversos serviços da CML e coordenada essencialmente pela UCT, dado o seu posicionamento de interligação directa com as realidades no terreno. Esta equipa incluiu competências em várias áreas de intervenção: licenciamento de proximidade, manutenção do espaço público, sistemas de informação, relação com o cidadão, formação de recursos humanos. Abrange as áreas de competência da UCT e a sua articulação com as competências de licenciamento de proximidade, de manutenção do espaço público, da gestão de mercados e feiras, dos sistemas de informação, da relação com o munícipe e da formação dos trabalhadores das JF.

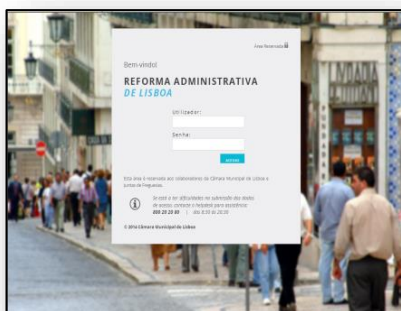
O acompanhamento que esta equipa tem desenvolvido assenta num modelo de trabalho integrado que se procurou implementar entre várias orgânicas da CML no sentido de promover um acompanhamento permanente de apoio às JF bem como o provisionamento de uma cultura de resposta mais estruturada por parte da CML.

### *Ferramentas de Comunicação e de Apoio às Juntas de Freguesia*

Têm sido diversas as linhas de trabalho desenvolvidas no apoio às JF:

- A implementação de **mecanismos de comunicação permanente com as Juntas de Freguesia** para quaisquer âmbitos com impacto no atendimento.
- **O desenvolvimento e a actualização dos sistemas de comunicação e informação online** (em conjunto pelos Departamento de Relação com o Munícipe e Departamento de Marca e Comunicação), com o objectivo de disponibilizar *online* informação relacionada com a RAL, tendo sido efectuadas as tarefas de definição de layout e criação do site; de criação de área RAL no site e intranet da CML; de produção e actualização de conteúdos.

## Imagens do Site da Reforma Administrativa no portal da CML e a Intranet CML



- Criação de **modelos de formulários comuns** às juntas de freguesia e à CML e actualização da informação referente às competências transferidas nos catálogos de serviços da CML.
- Compilação de documentação a integrar nos **Dossiers Técnicos sobre Atendimento**, respectivamente o Manual de Atendimento, o Guia para a elaboração de resposta ao Município e o Guia para a normalização de documentos.

## Dossiers Técnicos de relação com o cidadão

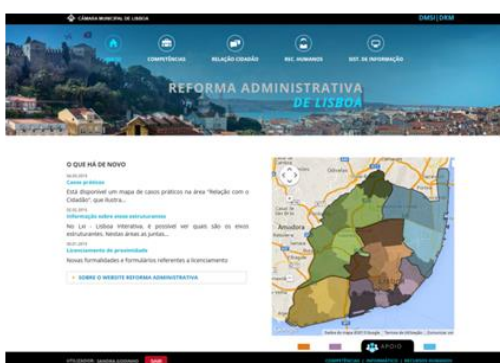
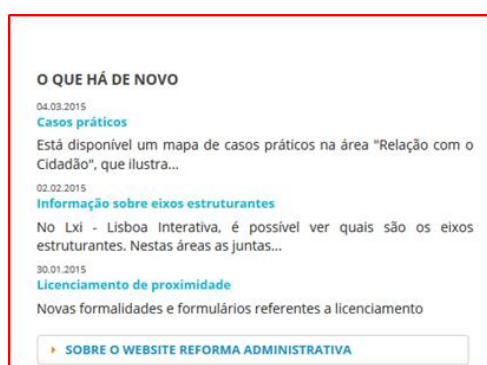


- Desenvolvimento de **Modelos de instrução de trabalho** aplicados às formalidades/assuntos que transitaram para as JF, no intuito de orientar o atendimento das juntas de freguesia na recepção, registo, encaminhamento e informação ao cidadão e normalizar procedimentos de atendimento.
- **Elaboração de um mapa de casos práticos** (disponível na intranet e site de reforma administrativa) para adequada informação sobre procedimentos e responsabilidades de acção autárquica. Sempre que se justificou a DRM actualizou com novos exemplos o mapa de casos práticos, considerado pelas juntas de freguesia um instrumento de informação

e apoio muito útil pelo carácter prático e objectivo, representando, através dos seus exemplos, as necessidades e expectativas do cidadão face aos serviços prestados pela CML e juntas de freguesia.

- **Análise, levantamento e transcrição de perguntas frequentes (FAQs).** De referir, nestes âmbitos, que no seguimento das dúvidas apresentadas pelas JF sobre as competências mais concretas ligadas ao Licenciamento de Proximidade, foi decidido que as mesmas deveriam ser transformadas em Perguntas Frequentes e divulgadas no site da Reforma Administrativa.

**Imagens do site da Reforma Administrativa, com casos práticos, informação área a área, sinalização de actualizações, “perguntas frequentes”.**



- **Desenvolvimento de formas normalizadas de comunicação externa** através de respostas-tipo a divulgar junto do atendimento municipal no sentido de prestar uma informação normalizada ao cidadão sobre a responsabilidade de governança de Lisboa no que concerne ao licenciamento, intervenção e manutenção das vias, espaços públicos e equipamentos.

Em termos globais, o site da RAL e o apoio global de *help-desk* é accionado através de formulário ou por telefone. Este apoio encontra-se por sua vez organizado por áreas, por um lado o apoio às dúvidas técnicas relacionadas com as competências transitadas (cujo esclarecimento

competem às UIT), e por outro o helpdesk informático, de resolução de problemas decorrentes do acesso ou utilização das aplicações informáticas disponibilizadas às JF.

A análise das frequências aos acessos pelas JF ao site de apoio da RAL mostra que, em termos globais, e após um período inicial de alguma variação na frequência dos apoios, sucedeu-se uma estabilização da frequência no ano de 2015, seguido de um progressivo abandono ao longo do ano de 2016 e do corrente ano 2017.

Uma análise detalhada permite verificar que se regista uma grande heterogeneidade nos acessos ao site RAL pelas diferentes JF. Se por um lado há diversas JF que registam um acesso constante e frequente; há outras que apresentam um número de acessos muito reduzido; havendo mesmo algumas JF que não acedem ao site RAL há diversos meses.

**Quadro 3 - Acessos ao site de apoio da RAL pelas JF, de Maio 2014 a Março de 2017**

| Junta de Freguesia      | Acessos ao site RAL |         |         |         |         |       |         |         |         |         |      |         |       |
|-------------------------|---------------------|---------|---------|---------|---------|-------|---------|---------|---------|---------|------|---------|-------|
|                         | 2014                | 2015    |         |         |         | 2015  | 2016    |         |         |         | 2016 | 2017    | Total |
|                         |                     | 1º Trim | 2º Trim | 3º Trim | 4º Trim |       | 1º Trim | 2º Trim | 3º Trim | 4º Trim |      | 1º Trim |       |
| JF Ajuda                | 13                  | 64      | 0       | 0       | 12      | 76    | 65      | 0       | 0       | 0       | 130  | 0       | 219   |
| JF Alcantara            | 65                  | 51      | 31      | 42      | 17      | 141   | 51      | 6       | 0       | 11      | 125  | 4       | 335   |
| JF Alvalade             | 947                 | 502     | 435     | 661     | 763     | 2361  | 652     | 131     | 193     | 127     | 1759 | 103     | 5170  |
| JF Areeiro              | 380                 | 183     | 104     | 178     | 190     | 655   | 192     | 68      | 5       | 0       | 530  | 7       | 1572  |
| JF Arroios              | 60                  | 81      | 25      | 24      | 9       | 139   | 84      | 3       | 10      | 3       | 184  | 0       | 383   |
| JF Av. Novas            | 12                  | 11      | 10      | 3       | 6       | 30    | 13      | 1       | 1       | 2       | 29   | 3       | 74    |
| JF Beato                | 3                   | 39      | 14      | 3       | 3       | 59    | 39      | 0       | 0       | 0       | 78   | 0       | 140   |
| JF Belém                | 36                  | 17      | 0       | 2       | 27      | 46    | 17      | 0       | 0       | 0       | 34   | 0       | 116   |
| JF Benfica              | 215                 | 99      | 101     | 159     | 131     | 490   | 100     | 0       | 6       | 0       | 206  | 3       | 914   |
| JF Campo de Ourique     | 1                   | 13      | 2       | 0       | 0       | 15    | 13      | 0       | 0       | 0       | 26   | 0       | 42    |
| JF Campolide            | 69                  | 274     | 271     | 220     | 279     | 1044  | 304     | 12      | 46      | 70      | 678  | 0       | 1791  |
| JF Carnide              | 6                   | 53      | 22      | 0       | 6       | 81    | 53      | 1       | 0       | 0       | 108  | 1       | 196   |
| JF Estrela              | 7                   | 7       | 0       | 0       | 7       | 14    | 7       | 0       | 0       | 0       | 14   | 0       | 35    |
| JF Lumiar               | 346                 | 305     | 132     | 145     | 307     | 889   | 464     | 138     | 141     | 104     | 1345 | 0       | 2580  |
| JF Marvila              | 1                   | 17      | 4       | 5       | 13      | 39    | 50      | 46      | 27      | 24      | 219  | 0       | 259   |
| JF Misericórdia         | 6                   | 3       | 2       | 1       | 5       | 11    | 3       | 0       | 0       | 0       | 6    | 0       | 23    |
| JF Olivais              | 384                 | 148     | 105     | 175     | 196     | 624   | 197     | 32      | 17      | 28      | 475  | 10      | 1493  |
| JF Parque das Nações    | 14                  | 302     | 160     | 126     | 130     | 718   | 550     | 58      | 0       | 6       | 1216 | 0       | 1948  |
| JF Penha de França      | 217                 | 86      | 120     | 87      | 73      | 366   | 98      | 0       | 3       | 0       | 199  | 0       | 782   |
| JF Santa Clara          | 4                   | 51      | 14      | 2       | 8       | 75    | 52      | 0       | 5       | 0       | 109  | 26      | 214   |
| JF Santa Maria Maior    | 1202                | 328     | 383     | 595     | 1733    | 3039  | 716     | 6       | 116     | 352     | 1560 | 128     | 5929  |
| JF Santo António        | 16                  | 13      | 6       | 6       | 13      | 38    | 16      | 2       | 0       | 0       | 36   | 0       | 90    |
| JF São Domingos Benfica | 111                 | 23      | 37      | 29      | 28      | 117   | 27      | 1       | 1       | 3       | 57   | 0       | 285   |
| JF São Vicente          | 51                  | 63      | 32      | 69      | 33      | 197   | 121     | 60      | 72      | 2       | 434  | 3       | 685   |
| TOTAL                   | 4166                | 2733    | 2010    | 2532    | 3989    | 11264 | 3884    | 565     | 643     | 732     | 9557 | 288     | 25275 |

Fonte: UCT/DSI

Na tabela seguinte apresentam-se os números relativos à monitorização do apoio helpdesk dado mais especificamente pelos serviços da UCT e no âmbito das suas competências. Tal como para os dados globais de apoio RAL, também aqui se verifica que após um período inicial de alguma

variação na frequência dos apoios, verificou-se uma estabilização da frequência destes ao longo de 2015, confirmando-se de seguida uma quebra considerável nos apoios solicitados.

**Quadro 4 - Evolução dos dados Helpdesk para a prestação de competências da RAL pelas JF (anos de 2015, 2016 e 1º Trim 2017)**

| Junta de Freguesia      | 2015        | 2016       |            |            |            |             | 2017       | Total       |
|-------------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                         |             | 1º Trim    | 2º Trim    | 3º Trim    | 4º Trim    | 2016        | 1º Trim    |             |
| JF Ajuda                | 61          | 10         | 13         | 0          | 6          | 29          | 2          | 92          |
| JF Alcantara            | 79          | 26         | 14         | 1          | 4          | 45          | 4          | 128         |
| JF Alvalade             | 36          | 39         | 38         | 23         | 12         | 112         | 6          | 154         |
| JF Areeiro              | 42          | 25         | 18         | 5          | 4          | 52          | 0          | 94          |
| JF Arroios              | 63          | 30         | 30         | 19         | 7          | 86          | 7          | 156         |
| JF Av. Novas            | 43          | 35         | 31         | 27         | 7          | 100         | 3          | 146         |
| JF Beato                | 16          | 1          | 25         | 3          | 2          | 31          | 0          | 47          |
| JF Belém                | 149         | 29         | 32         | 12         | 6          | 79          | 7          | 235         |
| JF Benfica              | 71          | 14         | 4          | 7          | 7          | 32          | 2          | 105         |
| JF Campo de Ourique     | 151         | 11         | 5          | 7          | 6          | 29          | 6          | 186         |
| JF Campolide            | 19          | 15         | 12         | 12         | 12         | 51          | 4          | 74          |
| JF Carnide              | 25          | 12         | 8          | 9          | 1          | 30          | 1          | 56          |
| JF Estrela              | 47          | 21         | 26         | 13         | 14         | 74          | 5          | 126         |
| JF Lumiar               | 25          | 18         | 12         | 10         | 5          | 45          | 5          | 75          |
| JF Marvila              | 19          | 2          | 15         | 3          | 1          | 21          | 3          | 43          |
| JF Misericórdia         | 53          | 32         | 39         | 4          | 22         | 97          | 7          | 157         |
| JF Olivais              | 109         | 27         | 23         | 4          | 9          | 63          | 6          | 178         |
| JF Parque das Nações    | 50          | 25         | 37         | 20         | 24         | 106         | 24         | 180         |
| JF Penha de França      | 35          | 8          | 10         | 1          | 4          | 23          | 2          | 60          |
| JF Santa Clara          | 4           | 6          | 2          | 0          | 0          | 8           | 0          | 12          |
| JF Santa Maria Maior    | 89          | 36         | 115        | 22         | 19         | 192         | 7          | 288         |
| JF Santo António        | 171         | 82         | 44         | 27         | 38         | 191         | 15         | 377         |
| JF São Domingos Benfica | 21          | 6          | 5          | 5          | 3          | 19          | 1          | 41          |
| JF São Vicente          | 15          | 10         | 6          | 13         | 1          | 30          | 2          | 47          |
| <b>TOTAL</b>            | <b>1393</b> | <b>520</b> | <b>564</b> | <b>247</b> | <b>214</b> | <b>1545</b> | <b>119</b> | <b>3057</b> |

Fonte: UCT/DSI

### *Os sistemas de informação das Juntas de Freguesia*

Uma das dimensões-chave para o sucesso do processo de reforma administrativa e do estabelecimento de uma nova realidade na governação da cidade encontra-se numa estrutura de sistemas de informação que vigore de forma eficaz e integrada.

O GAMRAL insiste na perspectiva de que somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, com aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será verdadeiramente possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão

estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

Com o desenvolvimento da reforma, a capacitação informática das juntas de freguesia e a reestruturação das plataformas de sistemas de informação da cidade exigiu o desenvolvimento de uma estratégia e equipa próprias, por parte da CML, para se garantir a todo o universo da administração da cidade uma adequada eficiência dos sistemas de informação tanto ao nível da infraestrutura de ligação, como ao nível da sua usabilidade; com acessos claros e transparentes, e, acima de tudo, funcionais.

Esta estratégia envolveu três áreas de acção: a) a dotação/transferência de meios de hardware; b) a dotação/transferência de estruturas e plataformas de software; c) a dotação de estruturas de comunicação.

A análise aqui desenvolvida em sede de SI subdivide-se em quatro áreas de enfoque:

- c) A dotação e adesão aos sistemas de informação e às aplicações correspondentes para a boa gestão das competências transitadas;
- d) Os processos de acompanhamento, de apoio, de formação e de monitorização desenvolvidos pela CML, mas também pelas próprias JF;
- e) A utilização dos respectivos sistemas, a partir de Janeiro de 2015 e até Março do corrente ano de 2016;
- f) Uma análise global em sede de monitorização integrada.

#### *A. Dotação e adesão aos sistemas de informação e às aplicações correspondentes*

Para o cumprimento dos objectivos nestes campos de SI foi desenvolvido um conjunto de acções que visavam assegurar que os acessos às aplicações e à infra-estrutura tecnológica disponível (da responsabilidade da CML) funcionassem de acordo com o previsto.

##### *Dotação de hardware*

O processo de transferência do hardware sucedeu-se de acordo com um plano preparado pela CML/DMSI, e no âmbito dos autos de cedência de equipamentos informáticos, foram transferidos 2325 equipamentos de hardware (desktops, monitores, centrais telefónicas, quadros interactivos, telefones portáteis, routers, etc.). Foram ainda cedidos os equipamentos informáticos directamente associados aos postos de trabalho dos funcionários da CML que transitaram.

As JF herdaram os equipamentos informáticos no estado em que os mesmos se encontravam, sendo que o estado e o grau de actualização tecnológica de muitos dos equipamentos cedidos levantaram diversas dificuldades, tendo havido a necessidade de actualização de muitos equipamentos pelas Juntas de Freguesia.



### *Dotação de software*

Foram facultados às JF os sistemas GOPI, Geslis, Lxi e RAL. No final de 2014 e ao longo do ano de 2015 foram introduzidas alterações aos sistemas Geslis e GOPI, para melhor adequação destes sistemas às JF. Estas alterações aconteceram ainda em 2016, mantendo-se a dinâmica de análise para novas necessidades e actualização nos casos justificados e que sejam de uso por várias JF.

Em relação ao software, diferentes realidades se sobrepuseram: a) Os sistemas operativos e suites de produtividade associados a todo o hardware cedido foram mantidos, sendo agora responsabilidade das juntas o assegurar do seu licenciamento e manutenção; b) O software aplicacional associado às novas competências tem tido diferentes desenvolvimentos, nomeadamente no referente às aplicações associadas à gestão dos equipamentos e às aplicações relacionadas com o licenciamento urbano e as ocorrências em espaço público.

O exercício da maioria das novas competências pelas JF implicou a utilização particularizada e integrada das aplicações GOPI e GESLIS. As principais alterações aos sistemas resultaram de análises concretas de necessidades próprias decorrentes dos processos de reorganização, sobretudo ao nível das JF.

### **Ajustamentos globais feitos aos principais sistemas de software partilhados com as JF, ao longo dos anos de 2015, 2016 e 2017**

#### ***Geslis***

Para adaptação do sistema Geslis às necessidades das JF e para garantir o relacionamento pelo sistema com a CML, foram realizadas alterações pelo fornecedor externo, que ficaram disponíveis em Janeiro de 2015. No 1º semestre desse ano foi ainda implementada alteração ao Geslis para o “Agendamento e reserva de eventos” com intuito de melhor gerir a reserva de espaço público.

A mais relevante adaptação funcional efectuada permite às JF (desde Abril de 2016) a consulta do histórico dos processos que eram competência exclusiva da Câmara Municipal de Lisboa, que por força do disposto no artigo 12º da Lei nº 56/2012, de 8 de Novembro, passou para as Juntas de Freguesia, limitada geograficamente à área de atuação do utilizador.

Tipologia de processos disponíveis:

- POEP-Pedidos de licenciamento de publicidade e ocupação do espaço público
- LZ-Licenciamento zero-simplificação de abertura e modificação de atividades comerciais.
- CSE-Pedidos relacionados com a atividade de comércio e serviços

- AMB-Pedidos da área de ambiente
- OTR-POEP-Processos que tem implicações diretas na apreciação do processo associado “POEP”
- DOC-POEP -Pedidos que não tem implicações diretas na apreciação do processo associado “POEP”

## GOPI

O sistema GOPI, de desenvolvimento interno, foi alvo de ajustes de adequação às competências atribuídas às JF tendo ficado preparado para o efeito em Janeiro de 2015. Durante o 1º semestre de 2015 foi realizado pela UCT uma análise detalhada para alterações ao GOPI de modo a permitir uma maior interactividade com soluções de mobilidade e de modo a oferecer mais funcionalidades aos utilizadores internos e também externos.



Esta evolução culminou em 2016 com o desenvolvimento da **Aplicação Na minha Rua LX**, para utilização conjunta entre a CMLisboa e as juntas de freguesia, na gestão das intervenções de espaço público, no âmbito das competências respetivas.

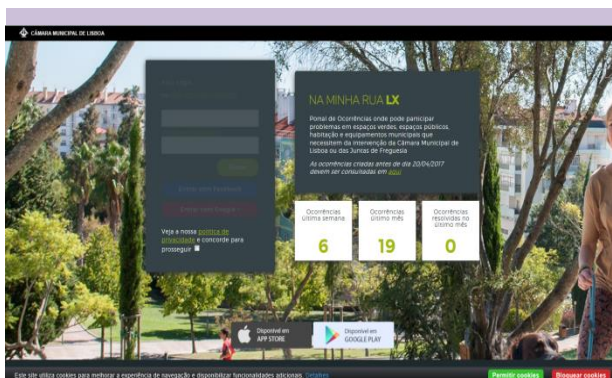
A **Aplicação Na Minha Rua LX**, disponível nas versões Desktop, App (software para mobile, que permite o relacionamento através de *smartphones* dos cidadãos

com o GOPI), assim como para Tablet, comporta uma série de vantagens em relação à atual versão, nomeadamente:

- Maior autonomia na área de Administração, realizada pela UCT;
- *Google Maps* como “base geográfica” de apoio transversal;
- Geo-referenciação mais célere na criação e na pesquisa de ocorrências;
- Área de gestão operacional faseada (ao nível do Coordenador e Brigadas)
- Autonomia operacional em intervenções prioritárias;
- Encaminhamento para outros serviços que não operam em GOPI;
- Extração facilitada de indicadores.

Com vista a dar a conhecer esta aplicação foram realizadas várias sessões dirigidas às juntas de freguesia e aos utilizadores internos da CML.





Relativamente às juntas de freguesia, numa primeira fase, em janeiro/2017, foi efetuada a apresentação da aplicação aos Presidentes de Junta, pelo Vereador Jorge Máximo.

Posteriormente, foram efetuadas 2 sessões mais generalistas de apresentação da **Aplicação Na Minha**

**Rua LX** (versões App e Desktop), aos representantes das juntas de freguesia, em conjunto com as UITs do seu território.

Em março de 2017, realizaram-se 5 Sessões técnicas de esclarecimento às juntas de freguesia, organizadas por território. Estas iniciativas contaram com 170 participantes, que tiveram uma participação interventiva e proactiva.

Prevê-se para breve a entrada em produção da **Aplicação “Na minha Rua LX”**.

### *B. Acompanhamento e monitorização em sede dos SI*

Foi assumida desde o início reforma a necessidade de uma estrutura permanente de apoio e de acompanhamento em sede dos sistemas de informação. Esta estrutura teve uma actuação mais planeadora e de implementação nas fases iniciais de recepção das competências - sobretudo (mas não exclusivamente) nas áreas de licenciamento de proximidade, de manutenção do espaço público, de relação e atendimento ao cidadão.

Em simultâneo, foi definido um modelo de suporte e de apoio nas diversas áreas de competências relacionadas com os sistemas de informação e com a relação com o cidadão. Esta estrutura de apoio tem sido devidamente articulada em conjunto com diversas áreas da CML, com vista a respostas estruturadas e integradas.

Ao longo dos anos de 2014 e de 2015 a CML assumiu a plena responsabilidade na gestão da dotação e da capacitação de utilização destas aplicações pelas JF, tendo disponibilizado as ferramentas base para o exercício das novas competências; bem como as visões de gestão integrada necessárias para uma adequada monitorização. Na preparação dos sistemas ao nível local, foram nomeadas equipas representativas das várias áreas, com a missão de efectuar o planeamento, organização e acompanhamento tecnológico às Juntas de freguesia, efectuando visitas técnicas a cada Junta de Freguesia, que pretendiam atingir vários objectivos:

- Assegurar o funcionamento das ligações, através de testes às ligações existentes, ou através da instalação, pela própria equipa, da VPN. Realização de testes de funcionamento;
- Testar o funcionamento das aplicações Geslis e GOPI, nas Juntas de Freguesia, com os seus users;

- Conhecer o modelo de atendimento praticado pelas Juntas de Freguesia e partilhar o conhecimento da CML na área da relação com o município, nomeadamente ao nível da utilização dos formulários;
- Apresentar o *site* da Reforma Administrativa, explicar o seu funcionamento e verificar se existem constrangimentos ou limitações de acesso ao site;
- Iniciar a definição de um modelo de suporte e apoio na área dos sistemas de informação que a CML disponibiliza, numa primeira fase com a presença de uma equipa multidisciplinar, que através da deslocação a cada Junta de freguesia, vai conhecendo as várias realidades e necessidades existentes, para numa fase posterior se estabelecer um Modelo de Suporte de sistemas de Informação CML/JF.

Para além da monitorização integrada das várias áreas, pretendeu-se ainda identificar pontos críticos de intervenção prioritária, assim como áreas globais de sucesso a replicar (se possível) a outras realidades.

É de referir que as UIT (Unidades de Intervenção Territorial) têm desempenhado um importante papel como motores mobilizadores na ligação e apoio à transição das competências, nomeadamente nas áreas onde a boa utilização dos SI mais se coloca. Este apoio tem-se revestido sob a forma de ligação contante entre as UIT e as JF de cada área geográfica daquelas, também através da realização de visitas de acompanhamento e de reuniões. Também o DSI tem desempenhado um papel relevante no apoio às JF, quer ao nível do apoio às aplicações Geslis e GOPI, quer ao nível do atendimento.

Para além dos apoios acima já referidos em sede específica de SI, recorde-se a relevância do site da RAL e do apoio global de *help-desk* através de formulário ou telefone (veja-se detalhe no ponto respectivo). Este apoio encontra-se organizado por áreas, por um lado o apoio às dúvidas técnicas relacionadas com as competências transitadas, cujo esclarecimento compete às UIT, por outro o helpdesk informático, de resolução de problemas decorrentes do acesso ou utilização das aplicações informáticas disponibilizadas às JF. Este suporte encontra-se desde Janeiro de 2015 disponível através de telefone, email e site RAL, sendo actualmente estes pedidos resolvidos pela equipa de suporte aplicacional da DCISI do DSI, que interage com a DPPE do DSI para o relacionado com manutenção correctiva do sistema GOPI e com a DASI também do DSI para o relacionado com comunicações ou servidores aplicacionais e de bases de dados.

Com o número de utilizadores por cada JF crescentemente estabilizado, o suporte técnico de utilização dos sistemas tende a ver reduzidos os números de pedidos de suporte. Tal consequência é sentida principalmente nos telefonemas onde gradualmente os utilizadores das JF se revelam mais autónomos, sendo este considerado um indicador positivo. Intensificou-se na generalidade a procura de suporte sobre o sistema GESLIS no que respeita ao tratamento dos assuntos relacionados, em detrimento da necessidade de apoio para utilização das aplicações.

Por sua vez, e para estas áreas, a formação representa igualmente uma importante ferramenta de apoio no processo de transição das competências (veja-se detalhe no ponto respectivo deste relatório).

### *C. Utilização dos sistemas nas JF: Conjugando autonomia com integração*

Um dos principais objectivos da monitorização integrada em sede de SI é a plena capacitação pelas várias áreas intervenientes do grau de autonomia de cada JF relativamente à concretização prática das competências transitadas. Este objectivo tem-se vindo a cumprir de forma crescente, mantendo-se no entanto todos os canais de suporte activos (email, telefone, RAL).

Um indicador relevante de utilização dos sistemas por parte das JF encontra-se no número de utilizadores. Foram sendo disponibilizados acessos a todas as JF de modo a garantir acesso aos sistemas disponibilizados pela CML. Estes acessos foram naturalmente dados em maior número no primeiro semestre de 2015, e têm vindo a ser facultados a pedido até à presente data. Na tabela seguinte podem verificar-se os números globais de acesso disponibilizados à data de 30 de Março de 2017, para o total das JF.

**Quadro 5 e gráfico 4 - Número de utilizadores das JF com acessos às aplicações de SI, à data de 31 de Março de 2017**

| Designação                           | Nº de utilizadores |
|--------------------------------------|--------------------|
| Junta Freguesia Ajuda                | 10                 |
| Junta Freguesia Alcântara            | 11                 |
| Junta Freguesia Alvalade             | 19                 |
| Junta Freguesia Areeiro              | 18                 |
| Junta Freguesia Arroios              | 23                 |
| Junta Freguesia Avenidas Novas       | 17                 |
| Junta Freguesia Beato                | 15                 |
| Junta Freguesia Belém                | 16                 |
| Junta Freguesia Benfica              | 14                 |
| Junta Freguesia Campo Ourique        | 9                  |
| Junta Freguesia Campolide            | 16                 |
| Junta Freguesia Carnide              | 12                 |
| Junta Freguesia da Estrela           | 10                 |
| Junta Freguesia Lumiar               | 15                 |
| Junta Freguesia Marvila              | 15                 |
| Junta Freguesia Misericórdia         | 17                 |
| Junta Freguesia Olivais              | 17                 |
| Junta Freguesia Parque das Nações    | 16                 |
| Junta Freguesia Penha de França      | 19                 |
| Junta Freguesia Santa Clara          | 18                 |
| Junta Freguesia Santa Maria Maior    | 17                 |
| Junta Freguesia Santo Antonio        | 17                 |
| Junta Freguesia São Domingos Benfica | 18                 |
| Junta Freguesia São Vicente          | 13                 |
| <b>Total Geral</b>                   | <b>372</b>         |



Fonte: UCT/DSI

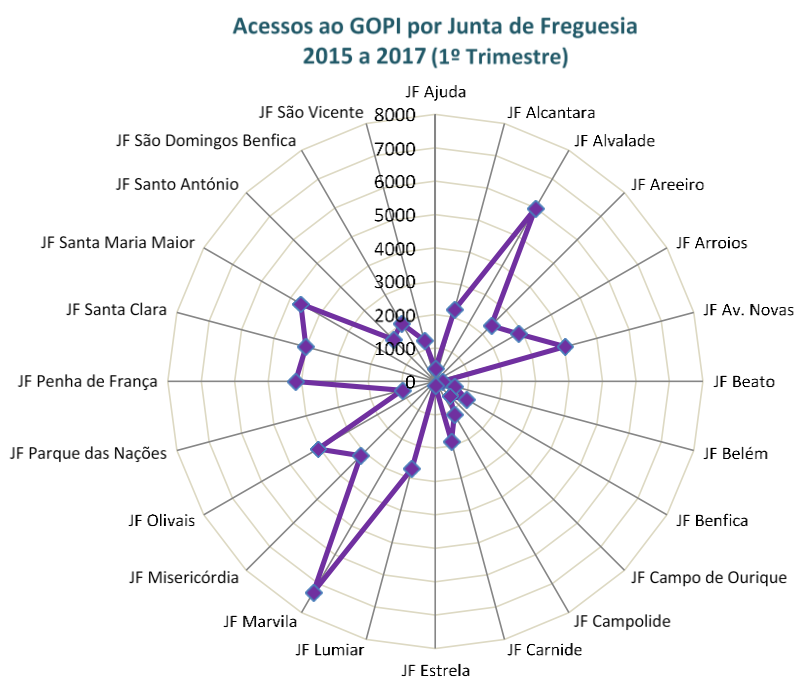
Em termos globais, verificou-se nas JF uma evolução relativamente lenta e em seguida mais gradual na prática da utilização dos sistemas disponibilizados pela CML. A evolução de outros dados comprova tais incrementos de utilização - como por exemplo a evolução das ocorrências em GOPI sob responsabilidade das JF.

Porém, não obstante a crescente estabilização e autonomia no uso das aplicações de SI; igualmente se assiste a uma comprovada assimetria nos dados de utilização dos sistemas entre as diferentes JF. Em algumas JF verificou-se um número muito reduzido de acessos ao GOPI, entre 22 de janeiro de 2015 e 31 de março de 2017, relativamente à prática das restantes. Realça-se a JF Estrela, com 128 acessos, apenas seguida pela JF Beato, com 218 acessos ao GOPI, embora esta última JF tenha uma percentagem de resolução de ocorrências de 86%. O número muito reduzido de acessos 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 na gestão partilhada da cidade, essencial para uma gestão e manutenção de espaço público eficaz.

Por outro lado, realça-se a utilização acentuada do GOPI por parte das juntas de freguesia de Marvila (7.291 acessos), Alvalade (5.988 acessos), Santa Maria Maior (4.647 acessos) e Penha de França (4.185 acessos).

Este panorama consideravelmente desigual indicia que nem todas as JF se encontram a utilizar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Esta é uma situação que o GAMRAL considera como muito preocupante, colocando em risco a universalidade de procedimentos e de protocolos, bem como a real capacidade de visão integrada para a gestão e monitorização da cidade.

**Gráfico 5 - Acessos totais ao GOPI por JF, no período de 2015 a 2017 (1º Trim.)**



Fonte: UCT/DSI

#### *D. Principais conclusões em sede de sistemas de informação*

As análises efectuadas até Março de 2017 - junto dos serviços da CML que têm estado a coordenar o processo de instalação e integração dos sistemas de informação; bem como junto das JF - permitem sistematizar uma série de conclusões bem como determinadas propostas de melhoria no uso e na maior integração dos sistemas.

O GAMRAL realça a grande relevância da área dos sistemas de informação para o fortalecimento do novo paradigma de governação de Lisboa; que exige uma gestão bastante dedicada e direccionada para uma completa dotação, interacção e integridade destes sistemas para o conjunto autárquico da cidade.

1. Os processos de dotação de estruturas e de sistemas de informação nas JF desenvolveram-se através de uma estratégia específica e dedicada. No que incluíram uma estrutura de acompanhamento e de monitorização própria. Procurou-se manter uma visão de gestão integrada necessária para uma adequada dotação e respectiva monitorização. Para além da monitorização integrada das várias áreas, pretendeu-se ainda estar permanentemente atento a identificar pontos críticos de intervenção prioritária, assim como áreas globais de sucesso a replicar (se possível) a outras realidades.

Os processos iniciais de dotação de SI nas JF tiveram não obstante constrangimentos relevantes, nomeadamente o estado e o grau de actualização tecnológica de muitos dos equipamentos cedidos levantaram uma série de dificuldades, tendo havido a necessidade de actualização de muitos equipamentos pelas Juntas de Freguesia.

Não obstante estes constrangimentos, comprovou-se uma crescente independência por parte das JF na utilização dos sistemas de informação. Com o número de utilizadores por cada JF crescentemente estabilizado, o suporte técnico de utilização dos sistemas tendeu a ver reduzidos os números de pedidos de suporte. Tal consequência tem sido sentida principalmente nos telefonemas onde gradualmente os utilizadores das JF se revelam mais autónomos, sendo este um indicador positivo. Por outro lado, o número de pedidos de suporte em Geslis cresceu em número e em complexidade, sendo normalmente solicitado apoio técnico e administrativo sobre os processos.

É de realçar a abertura para as JF da vista previamente restrita (apenas para os serviços da CML) aos processos disponíveis no GESLIS. Agora as JF têm finalmente acesso a uma visão integrada de cada processo.

2. **Existem ainda relevantes insuficiências e desfasamentos a colmatar.** Dada a sua elevada relevância para uma gestão integrada e subsidiária da cidade, nos mais diversos campos de acção pública; o GAMRAL entende que as insuficiências e desfasamentos existentes, comportam importantes doses de risco para um funcionamento mais qualificado da gestão pública; face ao novo quadro multi-institucional da cidade de Lisboa.

Estas insuficiências e desfasamentos devem ser rapidamente atendidos por forma a se garantir princípios fundamentais de gestão de informação em sistemas complexos e multifacetados: os princípios da viabilidade, da fiabilidade, da integridade, da subsidiariedade, e bem assim da manutenção e da monitorização. Em simultâneo, sem colocar em causa a autonomia e a capacidade de gestão própria por parte de cada JF.

São as seguintes as principais áreas de insuficiência e/ou de desfasamento, no que concerne aos sistemas de informação:

- a) Mantém-se um conjunto de insuficiências próprias inerentes ao funcionamento do GESLIS, que embora não estejam directamente relacionadas com o processo de descentralização e de capacitação das JF podem, no entanto, afectar estas; bem como todo o panorama global de registo e de gestão dos processos de licenciamento urbanístico na cidade. Mantém-se igualmente o risco de uma falta de manutenção continuada e evolutiva desta aplicação; pelo facto de as necessidades de manutenção dependerem sobretudo de entidades externas ao universo da CML e das JF.

A CML encontra-se, nestes âmbitos, a implementar a sua nova estratégia integrada para os sistemas de informação, uma estrutura aplicativa e informacional distinta ligada com



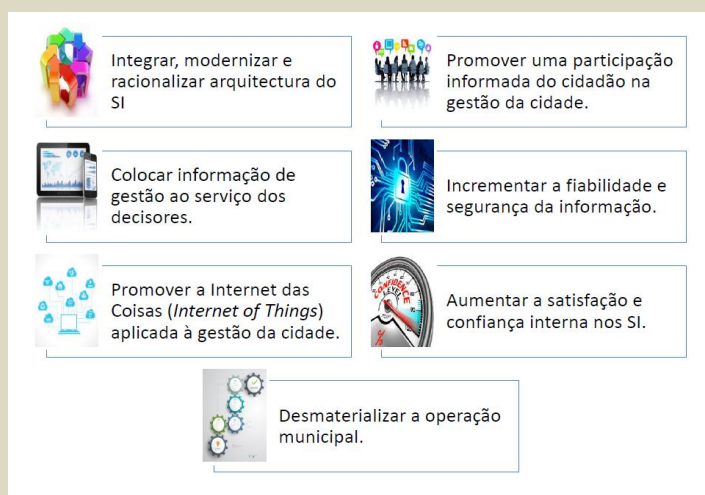
os processos de licenciamento; a que tem denominado de ‘Urbanismo Digital’ (veja-se quadro na página seguinte).

- b) A utilização da aplicação de gestão de contraordenações utilizada pela CML não está a ser utilizada pelas JF; embora não exista obrigatoriedade legal de utilização de qualquer aplicação de gestão de contraordenações.
- c) No domínio do Licenciamento Zero, existe ainda uma necessidade de garantia de interoperabilidade entre os sistemas Geslis e o Balcão do Empreendedor.
- d) As importantes assimetrias de resultados verificadas entre as diferentes JF revelam que nem todas se encontram a usar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Sendo certo de que se trata de 24 universos distintos e em estados de desenvolvimento e de organização diferentes; esta situação sucede por três ordens de razões: pelas próprias disparidades também reveladas ao nível do número disponível de recursos humanos e tecnológicos, bem como da sua qualificação em cada JF; em determinadas situações, pela não utilização de aplicativos informáticos em processamentos administrativos; e ainda pelo desenvolvimento paralelo de aplicações autónomas em determinadas JF.

### **Visão e programas estratégicos para os Sistemas de informação na gestão autárquica de Lisboa**

Está presentemente em processo de instalação a nova filosofia de sistemas de informação no universo da CML. Pretendendo-se que este movimento estratégico abranja também o universo das JF, numa perspectiva de acção interligada e de plena conjugação das aplicações utilizadas.

Os grandes objectivos estratégicos desta filosofia estão colocados nos pontos da imagem seguinte:



Fonte: GVJM/CML

Para tal, estão em desenvolvimento oito programas estratégicos em sede de Sistemas de Informação:

- I. **Centro de Operações Integrado (COI)** em articulação com uma unidade de missão concreta.



- II. **Lisboa Aberta** - Modernizar e alargar política de dados abertos do município em linha com melhores praticas internacionais; promover criação de *fab-lab* TICs e centros de cidadania digital.
- III. **Shift to Mobile**- transformar aplicações municipais para cultura mobile, desenvolver realidade aumentada e fiscalização *on-sight*
- IV. **Câmara digital** - desmaterializar processos, desenvolver urbanismo digital e outros workflows, modernizar arquivo municipal e gestão documental interna.

- V. **Monitor Lx** - desenvolver cockpit e dash-boards com KPI de gestão e monitorização da cidade, informação interativa de apoio à decisão e previsão (*datawarehouse e Business Intelligence*)
- VI. **Sensor Lx** - implementar faseadamente a política de sensorização da cidade (IoT) em articulação com a implementação dos diferentes planos municipais sectoriais
- VII. **SIG4All** - assegurar o aumento de cobertura da informação georeferenciada e desenvolver conceitos, vectores de integração e política de gestão de informação numa perspectiva orientada à criação de valor.
- VIII. **MISS-SI** - (M)odernizar, (I)ntegrar, (S)egurar e (S)implificar o SI municipal, tornando a sua arquitectura mais eficiente, adequada e alinhada com as melhores práticas e recomendações para a adm. publica

Pela sua relevância, é igualmente de referir que está ainda em desenvolvimento uma nova política para os dados abertos (open data) em Lisboa. Com os objectivos de aumentar a participação e envolvimento dos cidadãos; promover a capacitação e a inclusão digital; e estimular a partilha de dados e a inovação aberta.

Esta política de *Open Data* subentende princípios e modelos de governança claros e aprovados pela CML; nos quais os seguintes:

- Que seja subscrita não apenas pelo município, mas também por todos os agentes e entidades com atividade relevante na cidade - entre as quais, e desde logo, as Juntas de Freguesia da cidade;
- Que estimule de forma contínua e empenhada a libertação de dados sobre a cidade;
- Que seja impulsionada pelos cidadãos e empresas que querem e usam os dados.
- Que adopte as recomendações e padrões do W3C e demais standards internacionais;
- Que tenha por base uma plataforma tecnológica que centralize a informação da cidade e possa dar resposta às várias dimensões de dados abertos;
- Que assegure qualidade e atualidade na informação disponibilizada;
- Que permita livre acesso sem necessidade de registo pelos utilizadores.

3. Face às reconhecidas insuficiências e riscos, têm-se desenvolvido novas perspectivas de reflexão e acção entre os diferentes intervenientes desta área; **planearam-se uma série de acções no sentido de uma maior integração e qualidade dos sistemas e das competências.** Estas acções passam pelas seguintes medidas:

- a) A manutenção da equipa interna da CML de acompanhamento, apoio e monitorização, para a qualidade e integração dos sistemas de informação nas diferentes áreas de

competências, e para as 25 autarquias da cidade. Esta equipa continuará a elaborar relatórios periódicos, incluindo dados de utilização das aplicações bem como dados estatísticos sobre os processos tramitados pelas JF via as aplicações, durações média dos processos por tipo, dados de processos encaminhados das JF para a CML e vice-versa, etc.

- b) O estabelecimento de standards e de protocolos de comunicação bem claros entre os diferentes intervenientes; que incluam:
- A sistematização e classificação de todos os dados cuja partilha e comunicação entre CML e JF é necessária, criando-se um catálogo de dados que servirá de base à definição dos web-services e API a desenvolver.
  - Numa primeira fase, a criação e publicação pela CML de um conjunto de standards e protocolos de comunicação, baseados na internet, que permita constituir o referencial de comunicação e intercâmbio de informação entre sistemas/aplicações das JF e CML, nomeadamente a definição e construção de Web-Services que permitam a integração e partilha de informação entre qualquer aplicação das JF com as relevantes aplicações da CML.
  - Numa segunda fase, poderá ser desenvolvida pela CML, com base nos Web-Services acima referidos, uma API (Application Programming Interface) que facilite o desenvolvimento de aplicações pelas JF e que lhes permita o acesso a um conjunto de funções e serviços/componentes disponíveis dos sistemas de informação da CML a serem reutilizados nas suas aplicações - por exemplo serviços de autenticação de utilizadores.
  - A publicação dos Web-Services e restantes protocolos e standards de comunicação definidos, e da API para as JF, acompanhados de documentação extensiva sobre a sua utilização pelas JF.
- c) Potenciando-se uma maior aproximação das JF como *stakeholders* importantes nas próprias evoluções das aplicações. Desde logo, no fomento da modernização conjunta destas. Por exemplo, para o caso do GOPI, tem decorrido um procedimento de aquisição de pacote de software para mobiles, o que permitirá o relacionamento através de smartphones dos cidadãos com o GOPI. Embora visem responder a necessidades da CML, estes projectos beneficiarão igualmente as JF e a integridade dos SI na cidade.
- d) A continuidade das acções de formação; incluindo a actualização da formação já transmitida. Será neste sentido importante a actualização permanente de manuais adequados de utilização das aplicações em que sejam demonstrados casos reais de uso das aplicações (as situações mais frequentes/típicas) de uso.

#### 4.4 Enquadramento Estratégico da UCT

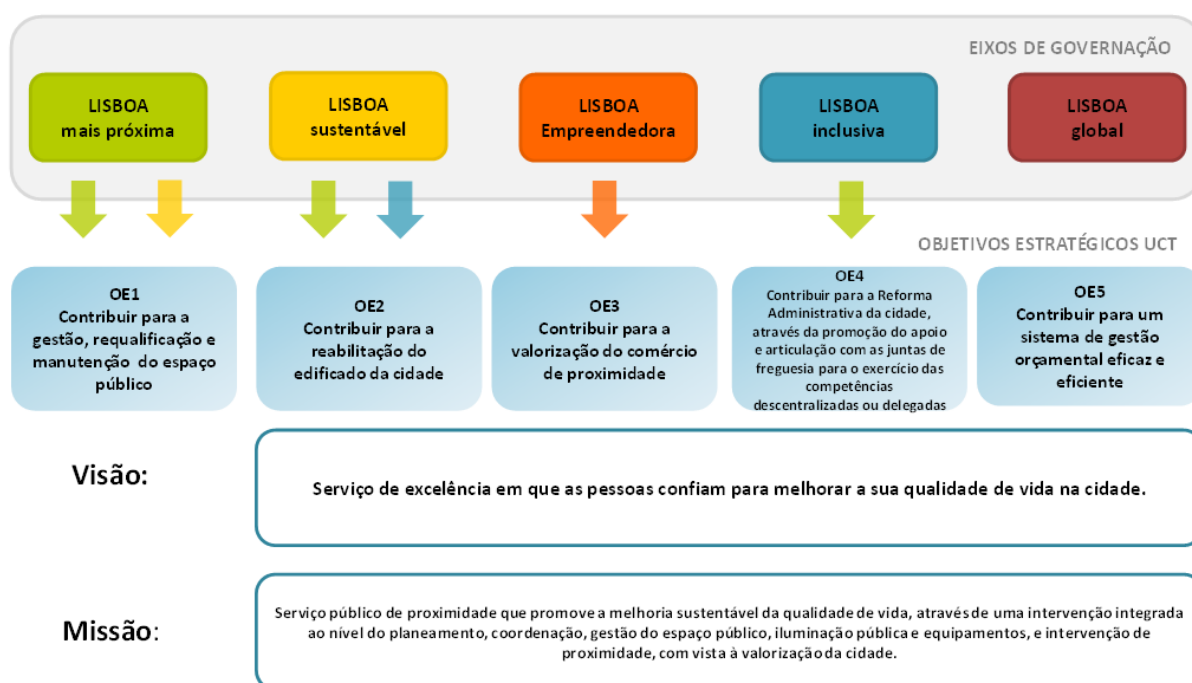
As estratégias implementadas desde o início da década no sentido da qualificação da governação de Lisboa, e as alterações de largo alcance e novas exigências provocadas pelo processo da reforma administrativa, originou a necessidade de importantes alterações também no seio da estrutura e da organização da própria Câmara Municipal de Lisboa.

Uma das transformações organizacionais mais relevantes sucedeu-se com a criação de uma nova unidade orgânica, de pendor desconcentrado e de gestão territorial mais directa: a UCT Unidade de Coordenação Territorial.

A Unidade de Coordenação Territorial tem a natureza jurídica de direção municipal e tem como competência a consolidação de uma gestão homogénea dos diversos serviços e a concertação de resposta aos munícipes através de uma maior capacidade de intervenção e resolução dos problemas locais.

A UCT tem as suas atribuições definidas no Despacho n.º 5347/2015 publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 98 de 21 de maio de 2015, artigo 13º, que aprovou a estrutura nuclear dos serviços do Município de Lisboa.

Figura 13 - Linhas estratégicas da UCT 2015-2017



As novas competências referidas, assim como as responsabilidades repartidas entre CML e JF decorrentes da Reforma Administrativa de Lisboa, vieram contribuir para que a UCT se centrasse na gestão da cidade mais próxima dos cidadãos, mais próxima dos problemas reais, e

com maior capacidade de intervenção e resolução de problemas locais, de acordo com o Programa de Governo da Cidade de Lisboa, no seu Eixo Lisboa Mais Próxima.

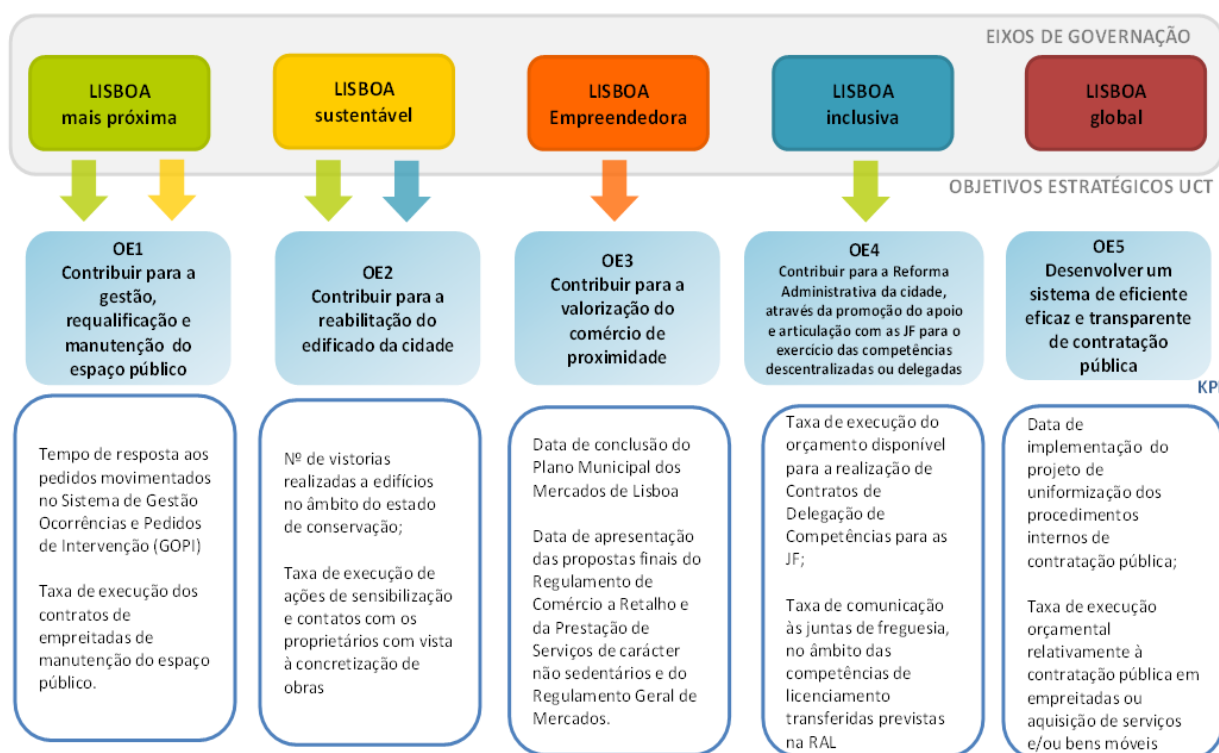
### Objectivos estratégicos da UCT

A estratégia da UCT para 2015-2017 encontra-se alinhada com as Grandes Opções do Plano para a Cidade de Lisboa 2015-2018 (GOP) e com a Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024 - Um compromisso para o Futuro da Cidade. Assim, é com base nos 5 grandes eixos para o governo da cidade - uma Lisboa mais próxima, empreendedora, inclusiva, sustentável e global, que a Unidade de Coordenação Territorial assenta a definição da sua estratégia, para uma Cidade melhor, com mais oportunidades para viver e mais atractiva para as empresas.

Para monitorizar e acompanhar a concretização dos objetivos estratégicos, encontra-se definido um conjunto de indicadores chave (*KPI - Key performance indicators*), cujo desempenho reflecte os resultados dos objetivos estratégicos.

A avaliação da concretização dos objetivos estratégicos, para além do desempenho dos objetivos operacionais dos Quadros de Avaliação e Responsabilização de 2016 e 2017, será analisada ao nível dos resultados chave pelos indicadores KPI seleccionados para cada objetivo estratégico. Foram propostos e superiormente validados os seguintes indicadores chave:

**Figura 14 - Indicadores de estratégia da UCT 2015-2017**





Para cada objetivo estratégico (OE) foi considerado um conjunto de objetivos operacionais (OO), medidos através de indicadores, permitindo desta forma uma monitorização do cumprimento das atividades e, eventualmente, a necessária implementação de medidas de melhoria face aos desvios identificados, decorrentes de fatores internos e/ou externos à UCT.

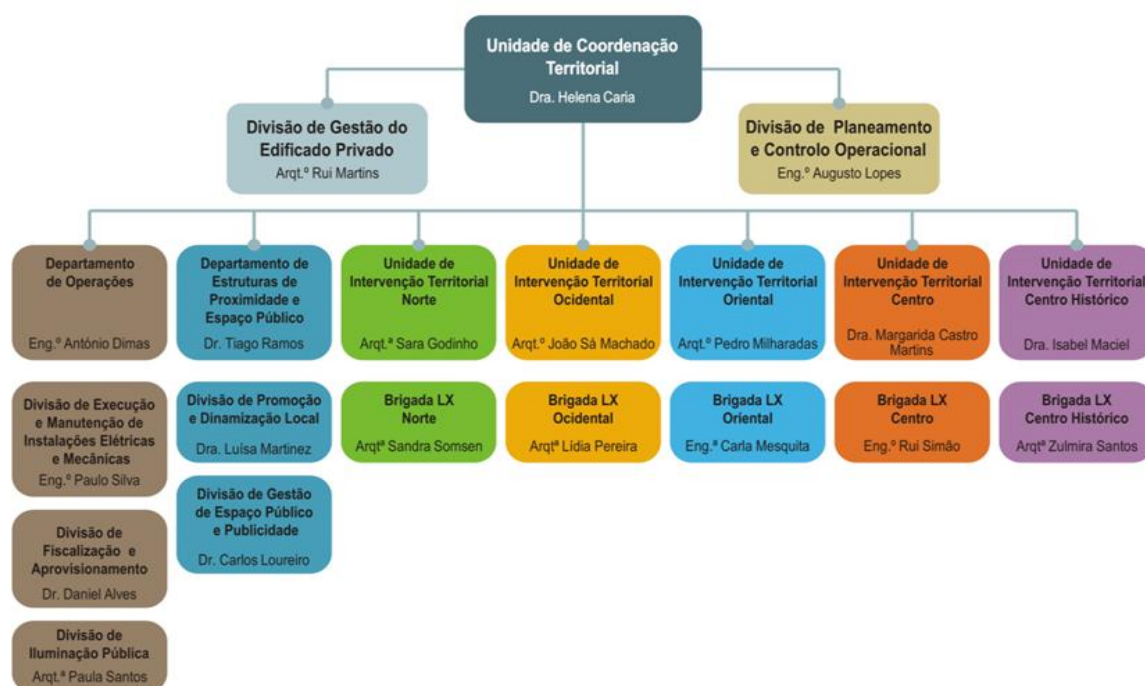
A Unidade de Coordenação Territorial assegura a governabilidade das ações e projetos no terreno e em termos operacionais, bem como uma boa agilidade na resposta ao município. Para concretizar esta abordagem de intervenção da UCT na cidade de Lisboa, foram integrados nesta direção municipal diversos serviços operacionais, nomeadamente as BLx Brigadas de Intervenção Mista, que têm como grande objetivo a resposta pronta às necessidades e eficiente articulação face às competências descentralizadas para as freguesias.

Destacam-se ainda as unidades com competência na área de intervenção em espaço público, da iluminação pública, execução e manutenção de instalações elétricas e mecânicas e manutenção de edifícios municipais.

Foram ainda atribuídas a esta direção municipal competências na área da gestão e manutenção de mercados e feiras e publicidade, que acrescem à gestão de espaço público, que já era sua competência.

A estrutura interna da UCT organiza-se em duas divisões autónomas e sete departamentos, dos quais cinco são Unidades de Intervenção Territorial.

**Figura 15 - Estrutura organizacional da UCT**



Para o cumprimento das estratégias acima referidas, a UCT conta com uma força de trabalho de 620 trabalhadores (dados de 31 de Dezembro de 2016), distribuídos pelas suas várias unidades orgânicas. Nos quadros seguintes apresenta-se a distribuição dos trabalhadores por carreira bem como a sua distribuição pelas unidades orgânicas integrantes na UCT.

**Quadros 6 e 7 - Recursos Humanos na UCT**

| Recursos Humanos            | Efetivos   | %           |
|-----------------------------|------------|-------------|
| Dirigentes                  | 20         | 3,2%        |
| Técnico Superior            | 228        | 36,8%       |
| Educador de Infância        | 1          | 0,2%        |
| Especialista de Informática | 2          | 0,3%        |
| Coordenador Técnico         | 3          | 0,5%        |
| Fiscal Municipal            | 33         | 5,3%        |
| Assistente Técnico          | 130        | 21,0%       |
| Assistente Operacional      | 203        | 32,7%       |
| <b>Total</b>                | <b>620</b> | <b>100%</b> |

| UCT   | Efetivos   |
|---|------------|
| UCT (inclui DM, Núcleo Indemnizações e BLx) | 81         |
| DGEP  | 18         |
| DPCO  | 22         |
| DO  | 186        |
| DEPEP                                       | 78         |
| UIT Norte                                   | 42         |
| UIT Ocidental                               | 44         |
| UIT Centro                                  | 43         |
| UIT Oriental                                | 41         |
| UIT Centro Histórico                        | 65         |
| <b>Total</b>                                | <b>620</b> |

*Fonte: UCT/DPCO/Núcleo de Recursos Humanos*

A UCT tornou-se assim a estrutura municipal central vocacionada para a pequena intervenção local e no espaço público. A operacionalidade desta Direção Municipal surge exemplar quer por via dos trabalhos em curso (empreitadas ou aquisições de serviços), quer através das inúmeras intervenções diárias das Brigadas LX.

A estratégia e cultura de actuação em proximidade desta estrutura tem permitido uma crescente operacionalidade e confiança na resposta às diferentes solicitações das juntas de Freguesia, dinâmica por sua vez assegurada por um planeamento atempado e concertado face às múltiplas intervenções no espaço público da cidade.

Em termos globais, o ano 2016 foi o ano de consolidação deste modelo de gestão, implementado sobretudo ao longo do ano de 2015 e decorrente das alterações de competências que reforçaram a UCT como estrutura de maior proximidade ao território, às Juntas de Freguesia, e enfim aos municípios. O esforço coletivo de adaptação, instalação e organização do serviço no seio da macro-estrutura municipal foi notório, e encontra-se bem refletido nos resultados atingidos, de elevado sucesso.



De sublinhar, não obstante, que o grau de superação global das metas estabelecidas revela igualmente uma necessidade de maior rigor no planeamento e na monitorização das atividades, desde logo com as próprias Juntas de Freguesia mas também com outros serviços municipais, por forma a que os instrumentos de planeamento, de gestão e de cooperação e trabalho conjunto, se afigurem adequados aos novos desafios da cidade e da sua configuração administrativa.

#### **4.5 Atendimento e Relacionamento com o munícipe**

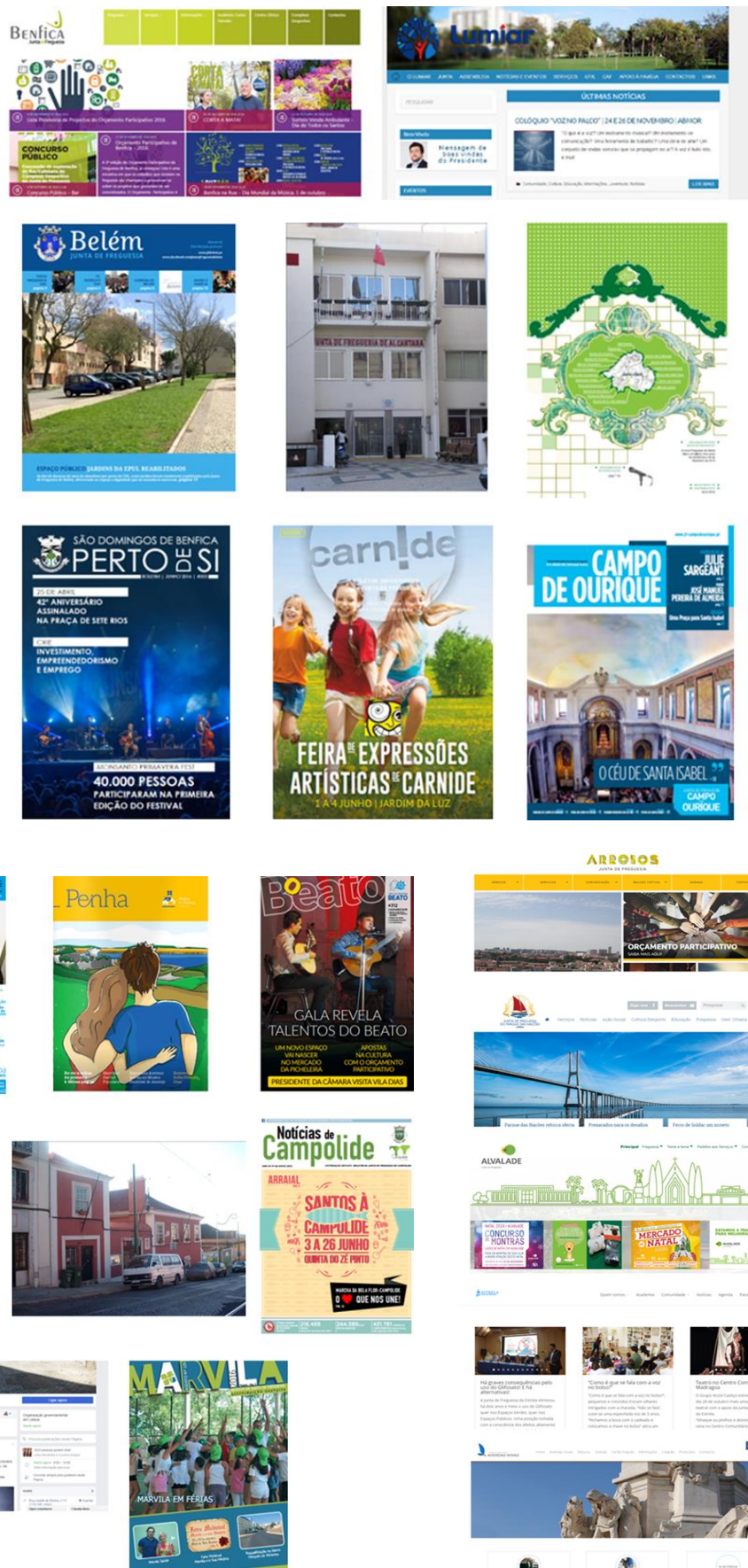
O fomento de uma interligação mais directa, transparente e catalisadora entre a administração da cidade e os munícipes, é um dos principais objectivos da reforma administrativa de Lisboa.

Ao mesmo tempo que com a reforma se descentalizou parte relevante do atendimento - tornando-o mais próximo da área de residência de cada cidadão - intensificou-se por sua vez a intervenção e acção institucional - quer do Município quer de cada JF - na satisfação das expectativas do cidadão.

Têm assim sido fomentados um conjunto de novas tarefas relacionadas com a qualificação e melhor direccionamento no Atendimento ao Munícipe face à nova estrutura multi-institucional de governação na cidade. Foi desenvolvida uma estrutura própria de suporte nestes âmbitos, que se traduziu numa série de acções; desde a elaboração de conteúdos para divulgação de informação, ao apoio e esclarecimento de dúvidas de forma prática e objectiva, e ao desenvolvimento das plataformas mais eficazes de comunicação e interacção entre os diversos serviços da CML e as JF.

Entretanto, a crescente responsabilização e capacitação das Juntas de Freguesia, fê-las igualmente valorizar a comunicação com os seus fregueses. Nos anteriores relatórios de monitorização foram analisadas estas diversas formas de comunicação, bem como as inovações também induzidas nesta importante área; que revelam uma grande dinâmica.

#### **Imagem 2 - Exemplos diversos de meios de comunicação das JF com os seus fregueses**



### *Os Guias da Reforma Administrativa de Lisboa*

O GAMRAL defende desde o início dos trabalhos de monitorização, que uma ampla e clara informação aos munícipes/fregueses sobre a Reforma Administrativa e suas consequências, deveria ser uma das prioridades de acção municipal, nestes campos. Nesse sentido foi sempre insistindo com os respetivos serviços da CML para que se produzissem os elementos necessários e se realizassem as acções de informação e esclarecimento públicos.

Foram desenvolvidos no final do ano de 2015 os trabalhos de preparação de conteúdos e de suportes tecnológicos e comunicacionais para a disponibilização à cidade do então chamado “Guia do Múncipe”.

Reconhecendo-se que as áreas de competências abrangidas pelas novas juntas de freguesias não contemplam todas as dimensões de relacionamento e atendimento ao município, este guia - essencialmente relacionado com as competências especificamente transitadas - foi entretanto redenominado para as diferentes áreas sob informação, de **“Guias da Reforma Administrativa de Lisboa”**.

Os objectivos centrais destes guias são os de permitir informar e esclarecer devidamente o município sobre as competências transferidas para as juntas de freguesia; as missões, espaços, vias e equipamentos que permanecem sob a responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa; os direitos dos munícipes relacionados com estas competências; e a devida orientação sobre os locais e formas de submeter quaisquer tipos de pedidos ou de informações.

Os guias contemplam um conjunto de informação produzida pela Divisão de Relação com o Município (DRM) e que se encontra residente - e em alimentação/actualização - no Portal da CML desde Março de 2014 na área ‘Serviços’ e num conjunto de instrumentos produzidos com vista à clarificação da informação transmitida aos Colaboradores da CML e das JF. Estes instrumentos estão disponíveis na intranet municipal e no site da Reforma Administrativa de Lisboa.

A informação disponibilizada ao Cidadão encontra-se distribuída pelas quatro áreas sectoriais definidas no âmbito dos pressupostos principais da reforma administrativa, ou seja:

- Gestão e Manutenção de Equipamentos
- Manutenção e Limpeza de Espaços Públicos
- Licenciamento de Proximidade
- Habitação e Intervenção Comunitária

A informação disponibilizada inclui os seguintes elementos:

- Coleção de quatro guias temáticos, em suporte digital e em papel, com identificação das competências transferidas para as JF e as que permanecem na CML;
- Exemplos práticos de pedidos e questões realizadas pelo cidadão;
- Perguntas frequentes (FAQs) sobre cada temática.

**Imagem 3 - Layout do site e dos Guias da RAL no portal da CML**



Foram, entretanto, também produzidas no Verão de 2016 as versões em papel dos quatro guias da RAL. No final de Setembro estas versões em papel já haviam sido distribuídas a cada uma das 24 JF da cidade, e encontravam-se igualmente disponíveis em todas as Lojas Lisboa de atendimento municipal.

De referir ainda que estas acções decorrem em paralelo com diversas acções adicionais de sensibilização sobre a Reforma Administrativa nas áreas de atendimento da CML.

Por seu lado, e igualmente sentido esta necessidade, diversas Juntas de Freguesia desenvolveram, entretanto, acções de informação e de esclarecimento - nos seus locais de atendimento e nos seus websites - sobre a reforma e a nova estrutura de atribuições, competências e funcionalidades administrativas.



Mantém-se prevista - mas ainda não realizada - a colocação de um encarte num número da revista da CML “LISBOA” (de distribuição gratuita por toda a cidade), que apresente numa linguagem descodificada os objectivos principais da RAL, as respectivas atribuições de competências entre a CML e as JF, e ainda procedimentos a tomar pelos munícipes nas diversas situações.

O GAMRAL mantém a perspectiva que estas acções de informação devem ser reforçadas. Entendendo, por um lado, que a devida informação sobre a RAL não estará ainda completamente apropriada pela população de Lisboa - como demonstrado pelos resultados do inquérito ao munícipe, neste relatório apresentados e analisados - e por outro lado, que o munícipe deve ser sempre o principal beneficiário dos serviços públicos na cidade e, por consequência, de uma reforma administrativa que os pretende qualificar.



**Imagem 4 - Exemplo de informação ao munícipe/freguês por parte de uma Junta de Freguesia. Competências de Higiene Urbana (Junta de Freguesia de Alvalade)**

#### *Formação em sede de relacionamento/atendimento ao munícipe*

- **Formação dos técnicos de atendimento da DRM e da UCT** - foram desenvolvidas múltiplas sessões de formação e de sensibilização aos técnicos da Divisão de Relação com o Munícipe e da Unidade de Coordenação Territorial.
- **Formação dos técnicos do atendimento das juntas de freguesia.** Esta formação, no seu ‘perfil de atendimento ao munícipe’, teve já cinco momentos ao longo de 3 anos da reforma.

Os impactos desta estratégia integrada, por parte da CML, a um adequado atendimento ao munícipe e a uma correspondente capacitação destas funções junto das JF; bem como as

preocupações nestas matérias tidas por parte das juntas de freguesia; tem resultado numa crescente estabilização e profissionalização das funções de atendimento nas JF.

Não obstante, em praticamente todos os inquéritos respondidos no final das sessões de formação, os formandos das JF foram quase unânimes em referir uma necessidade de continuidade do apoio da CML. Prevê-se o prosseguimento das seguintes acções:

- Atualização e disponibilização das Perguntas Frequentes no portal da CML sobre a Reforma Administrativa de Lisboa;
- Continuação da realização de sessões de sensibilização ao atendimento municipal;
- Continuação da prestação de apoio às juntas de freguesia;
- Colaboração no inquérito periódico que a UCT efectua às JF nas áreas da competência do licenciamento, atendimento e sistemas de informação.

## **Relação e Atendimento ao Múncipe: Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumentos e regulamentações de base integradora e de trabalho comum**

#### **Área da relação e do atendimento ao múnícipe**

##### **Instrumento 1: Dossier técnico da Relação com o Múnícipe**

###### **Justificação e explicação resumida:**

Documento que engloba:

- Manual de atendimento da Câmara Municipal de Lisboa;
- Guião de uniformização e normalização de documentos;
- Guião de resposta a comunicações do cidadão.

Este documento pretende ser uma referência para as juntas de freguesia e servir como instrumento facilitador no atendimento ao cidadão bem como nas respostas que este recebe. Pretende-se que o atendimento seja feito de forma uniforme, transparente e de qualidade.

Por outro lado deseja-se que exista também uma uniformização no que respeita aos formulários e impressos que o cidadão tem de preencher aquando a formalização dos seus pedidos.

###### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

O dossier técnico da Relação com o Múnícipe deve ser revisto anualmente. Para isso os documentos integradores devem ser também revistos tendo em conta a seguinte calendarização:

| <b>Documento</b>                                    | <b>Responsável</b> | <b>Periodicidade da revisão</b> |
|---|--------------------|---------------------------------|
| Manual de atendimento da Câmara Municipal de Lisboa | DRM/DMSI           | Março                           |

|   |          |       |
|---|----------|-------|
| Guião de uniformização e normalização de documentos | DRM/DMSI | Março |
| Guião de resposta a comunicações do cidadão         | DRM/DMSI | Março |

## **Instrumentos e regulamentações de base integradora e de trabalho comum**

### **Área da relação e do atendimento ao munícipe**

#### **Instrumento 2: Instruções de trabalho na relação com o munícipe**

##### **Justificação e explicação resumida:**

As instruções de trabalho são guiões de procedimentos de forma esquematizada que orientam o técnico de atendimento na recepção, registo e encaminhamento dos pedidos dos cidadãos.

##### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

As instruções de trabalho devem ser revistas anualmente embora devam ser actualizadas sempre que se verifique alteração ao procedimento.

| <b>Documento</b>       | <b>Responsável</b> | <b>Periodicidade da revisão</b> |
|------------------------|--------------------|---------------------------------|
| Instruções de trabalho | DRM/DMSI           | Dezembro                        |

## **4.6 Ambiente Urbano**

Nos termos do artigo 12.º da Lei n.º 56/2012 as competências próprias das Juntas de Freguesia na área da gestão, manutenção e limpeza dos espaços públicos, são as seguintes:

- 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 excepção do que seja objecto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos;
- Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical;
- Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
- Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas.

Nos pontos seguintes colocam-se as análises de monitorização para estas áreas, para além de um ponto global de perspectivas de acção futura. Esta secção subdivide-se em termos de: i)

limpeza urbana; ii) gestão e manutenção de espaços verdes e jardins; iii) gestão e manutenção de espaços públicos; iv) linhas de acção futuras.

## **Limpeza Urbana**

### *A estabilização das competências e de recursos na área da limpeza urbana*

No que concerne às áreas do ambiente urbano, e como confirmado nas análises espelhadas nos relatórios de monitorização anteriores, não só se reconhece que o amplo movimento de transferência de competências e de recursos foi concluído; como se confirma estar-se já, de forma consideravelmente consolidada, numa nova fase de estratégia e de acção pública.

Recorde-se que para atender ao amplo movimento de transição desenvolvido nestas áreas; houve uma natural necessidade de adopção de uma série de medidas para assegurar a garantia dos níveis de prestação de serviços; bem como a adopção de estratégias de adequado acompanhamento na capacitação das JF. Entre outras acções, definiram-se metodologias de trabalho dedicadas em áreas cujas responsabilidades eram não somente mais sensíveis como também ainda pouco claras na plena assunção de responsabilidades - como por exemplo na limpeza de áreas pedonais e de sistemas de drenagem das artérias definidas como vias estruturantes (onde a CML só actua no âmbito da varredura e lavagem através de equipamento pesado); na limpeza e manutenção de terrenos e áreas expectantes com dimensão inferior a 5.000m<sup>2</sup> e inclinação menor que 25%; ou ainda no apoio a eventos.

No período mais recente aqui em análise - até Março de 2017 - confirmou-se a consolidação dos procedimentos de articulação entre a CML e as JF aos níveis mais operacionais, nas áreas da comunicação e da responsabilidade ambiental, a par de um incremento dos processos de auscultação associados à alteração do sistema de remoção de resíduos na cidade. São bons exemplos a preparação ou alteração da recolha de resíduos em áreas da Penha de França e Bairro Alto.

Também a instalação de equipamentos subterrâneos desde dezembro de 2016 integra, sempre que pertinente, os contributos das Juntas de freguesia, a sua perspetiva do território e hábitos e dinâmicas da população servida pela nova rede de suporte instalada na cidade de Lisboa. A instalação destes equipamentos irá obrigar à reestruturação de alguns circuitos, bem como ao reforço de meios humanos e mecânicos.

A revisão da antiguidade das viaturas na frota de remoção e a necessidade de cumprimento de *timings* processuais nos procedimentos de renovação desta foram fatores relevantes que interagiram e condicionaram o desempenho no semestre mais recente.

Como se pode verificar no gráfico seguinte, a relativa turbulência verificada no ano de 2014 - quando se sucedeu uma diminuição de cerca de 8% na taxa de execução dos circuitos de



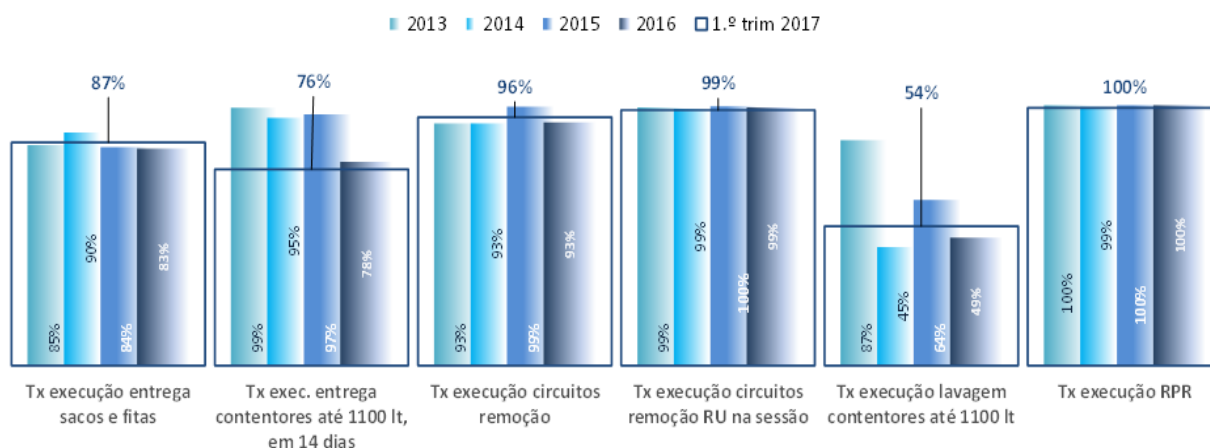
remoção de Resíduos Urbanos - foi rapidamente sanada com a entrada de novos recursos humanos para a CML durante o Verão desse ano bem como com a adopção de medidas mitigadoras e de organização de serviço. O ano de 2014 completar-se-ia com taxas de desempenho próximas ou mesmo superiores às dos anos anteriores, melhorando-se os níveis de prestação ao longo de 2015 e 2016, registando-se agora taxas de execução de remoção de 100% face ao planeado.

No cômputo global, a realização dos serviços encontra-se presentemente muito perto ou em pleno atingimento dos níveis planeados; com a excepção da entrega de contentores até 1100 litros, bem como com a sua respectiva lavagem; áreas ainda com um desempenho inferior ao da situação anterior à reforma administrativa. Estas situações predem-se, de acordo com os serviços da CML auscultados, com determinadas carências de recursos humanos por forma a permitir uma adequada realização dos circuitos de lavagem planeados.

**Gráfico 5 - Comparação anual do nível de prestação de serviços na área da remoção entre 2012 e Março de 2017**

*Fonte: DHU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do município*

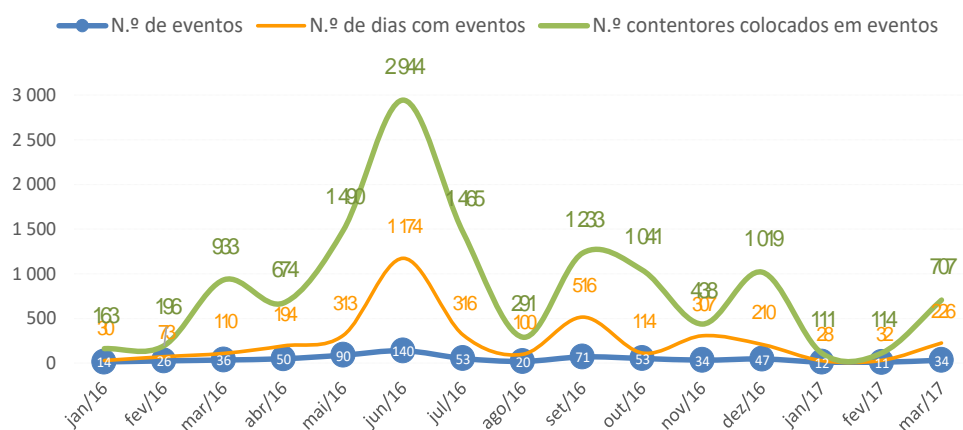
*Nota: as percentagens referem-se aos diferenciais entre os níveis executados e os níveis planeados*



Pelo elevado número de acontecimentos na cidade, o apoio a eventos é uma das atividades onde se evidencia a complementaridade entre a ação das equipas do Município e das Juntas de Freguesia nas áreas da remoção e limpeza pública. Veja-se no gráfico seguinte, a propósito das maiores pressões colocadas na colocação e na lavagem de contentores, a evolução do número de eventos na cidade com prestação específica em sede de higiene urbana; bem como as correspondentes afectações de contentores.

**Gráfico 6 - Realização de eventos e apoio prestado entre Janeiro 2016 e Março de 2017**

*Fonte: DHU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do município*

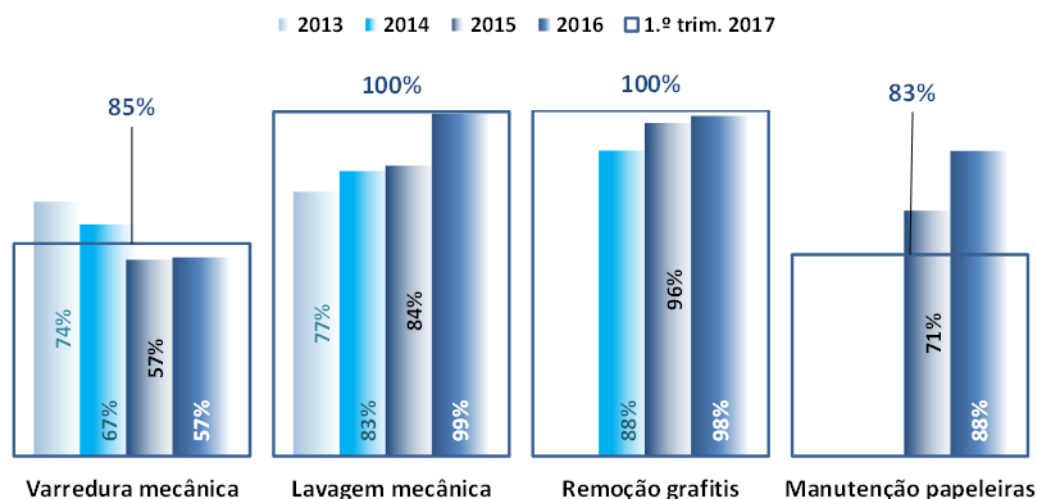


Em relação aos serviços de limpeza urbana, e como se pode verificar pelo gráfico seguinte, confirma-se também aqui uma tendência para a estabilização dos níveis de serviços prestados.

**Gráfico 7 - Comparação anual do nível de prestação de serviços na área da limpeza urbana entre 2013 e Março de 2017**

Fonte: DHU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do município

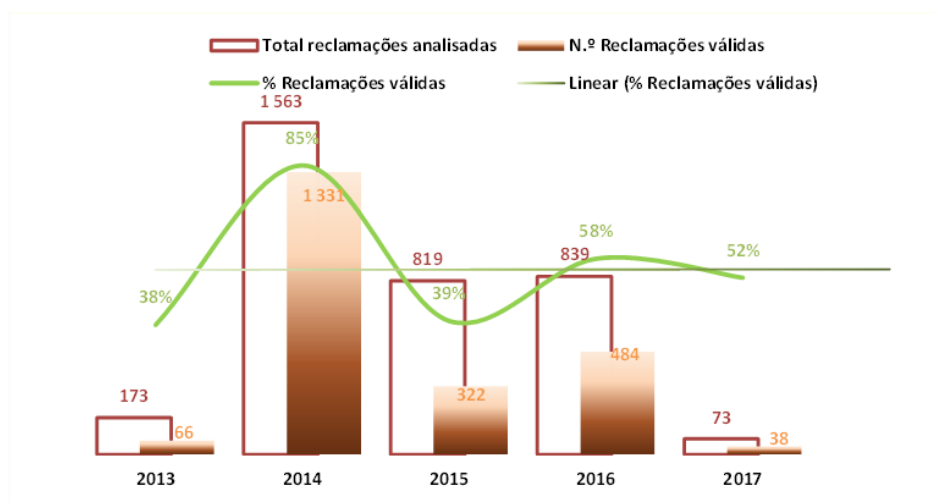
Nota: as percentagens referem-se aos diferenciais entre os níveis executados e os níveis planeados



A tendência global de estabilização surge comprovada através da análise das reclamações chegadas aos serviços municipais. Após as manifestações decorrentes do período de maior turbulência em 2014, sucedeu-se uma tendência de redução de reclamações. Entretanto, se no ano de 2016 as reclamações válidas mostravam estar a aumentar de novo - efeito relacionado com as pressões decorrentes dos aumentos dos eventos bem como com as necessidades de renovação de frotas e de determinados equipamentos - neste novo ano de 2017 estas parecem estar a estabilizar ou mesmo a diminuir.

**Gráfico 8 - Percepção da satisfação dos clientes com os serviços prestados - através da análise das reclamações na CML - entre 2013 e Março de 2017**

*Fonte: DHU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do município*



De referir ainda que o aumento tendencial das ‘reclamações válidas’ - face ao total das reclamações recebidas e analisadas - mostra também do aumento da exigência, quer por parte dos cidadãos, quer por parte das mais diversas entidades da cidade, nas quais se incluem as próprias juntas de Freguesia.

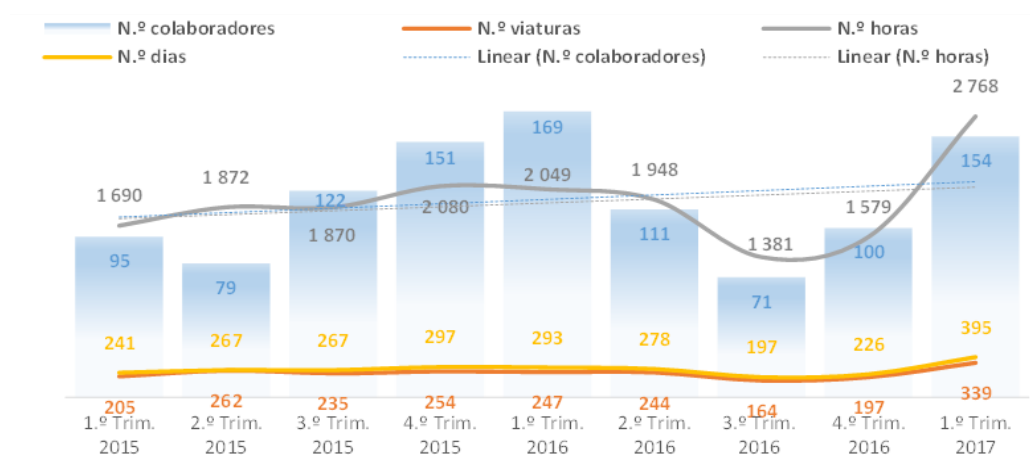
Não obstante as melhorias reconhecidas, e atendendo às tendências de conteúdo das reclamações, o DHU recomenda a adopção de um esforço no sentido da criação de condições de estabilização nos serviços de remoção de RU (hermética e de ecopontos) bem como em relação à remoção pontual de resíduos (monstros, papel/cartão, resíduos de jardim, REEE e RCD).

*Apoio da CML à acção das JF e capacitação destas na área da higiene urbana*

Os serviços da CML/DHU têm procurado apoiar a acção das JF sobretudo através da disponibilização de meios humanos e mecânicos adicionais, em casos mais especiais de actividades e eventos, bem como no apoio a lavagens e varredura em arruamentos mais significativos. O gráfico seguinte apresenta a evolução do apoio prestado pelo DHU às JF da cidade.

**Gráfico 9 - Apoio da DHU às JF em actividades de limpeza urbana (Janeiro de 2015 a Março de 2017)**

*Fonte: DHU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do município*



Se após os primeiros momentos da reforma, se haviam mantido os níveis de serviço similares aos que eram prestados pela CML, foi-se confirmando um generalizado aumento da qualidade do serviço. Por um lado, pela vantagem da proximidade - tanto de responsáveis como de operacionais - se traduzir agora em reconhecimentos, dinâmicas e respostas mais céleres. Por outro lado, pelos ganhos de autonomia e de capacitação na gestão, resultando em novas formas organizacionais, em novos serviços de intervenção no território bem como em novos investimentos em equipamentos e demais material.

Por seu lado, e como ficou visível nas auscultações feitas aos trabalhadores, foi-se igualmente confirmando uma generalizada satisfação dos funcionários adstritos a estas funções.

A abertura conjugada - que a reforma administrativa desencadeou - de uma maior visibilidade com uma maior exigência; tem provocado a assunção de novas práticas e responsabilidades de administração pública, mas também de novas necessidades de investimentos para o aumento da qualidade de vida na cidade. Entrou-se assim, sobretudo a partir de inícios/meio do ano de 2015, num novo período de diferenciação e de capacitação próprias no referente ao serviço municipal de limpeza urbana; quer por parte de cada autarquia (as JF, mas também a própria CML); quer no sentido de uma estruturação mais integrada face às novas realidades de administração na cidade.

Os diversos estudos de caso desenvolvidos nestas áreas de competências e para os relatórios de monitorização anteriores, confirmaram as análises acima descritas, quer no concernente à transição consideravelmente pacífica das competências e dos recursos e ao reconhecimento das virtudes da descentralização e da maior proximidade; quer ainda na melhor exposição das deficiências - em alguns casos, de natureza considerável - existentes em diversos postos de limpeza bem como em determinados procedimentos.

As JF têm procurado resolver os problemas de falta de pessoal, provenientes sobretudo de anteriores sub-dimensionamentos. Tem assim sido desenvolvido o reforço de diversas equipas das JF, bem como a contratação de serviços em situações mais específicas como no caso dos

espaços verdes, de modo a dar adequada resposta às necessidades quotidianas de limpeza e de manutenção urbana.

Mantinhm-se ainda algumas dificuldades nas áreas mais concretas da limpeza de sarjetas e de sumidouros - uma questão interligada a insuficiências de adequado suporte tecnológico e material mecânico, constrangimento aliás já sentido anteriormente pela própria CML.

Correspondendo às necessidades acima referidas têm estado em desenvolvimento uma série de instrumentos de carácter integrador - de base regulamentar e normativo e ainda protocolar; com vista a uma acção mais integrada no novo panorama multi-institucional e ao melhoramento global da qualidade de serviço público de higiene urbana.

É o seguinte o ponto de situação das linhas de apoio para as Juntas de Freguesia na área da limpeza urbana e das fichas de instrumentos:

| <i>Linhas de apoio da CML para as Juntas de Freguesia na área da limpeza urbana</i>                         |  |
|---|--|
| <b>Construção de novos postos de limpeza e remodelação/requalificação e/ou ampliação de infraestruturas</b> |  |
| <b>Arroios</b>  | <u>Abril 2017</u> : Realizado estudo prévio para a Criação do Núcleo de Balneários Femininos no Posto de Limpeza Largo do Mastro |
| <b>Belém</b>  | <u>Abril 2017</u> : Iniciada a elaboração do projeto de arquitetura para construção do Posto de Limpeza Restelo II               |
| <b>Carnide</b>  | <u>Abril 2017</u> : Reabilitação do Posto de Limpeza do Bairro Padre Cruz  |
| <b>Lumiar</b>   | <u>Abril 2017</u> : Em elaboração projeto de arquitetura para construção do Posto de Limpeza Telheiras II                        |
| <b>Olivais</b>  | <u>Abril 2017</u> : Apoio à reformulação do Centro de Apoio Operacional dos Olivais  |

Por sua vez, na tabela seguinte apresentam-se os principais instrumentos em questão e seus actuais estados-da-arte (vindo em seguida a cada área respectiva, um maior detalhe da justificação e ponto de situação de cada um destes instrumentos).

| <i>Estado-da-arte dos Instrumentos para as áreas da higiene urbana</i> |  |
|--|--|
| <b>Instrumento</b>   | <b>Ponto de situação em Março de 2017</b>  |
| <b>1. Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa (RRSCL)</b>  | - <u>Setembro 2015</u> : O projeto de RRSCL foi remetido ao Departamento Jurídico para análise pelo DHU, no início do ano de 2013. O documento encontra-se pendente para avaliação da legitimidade de aplicação de contraordenações pela CML. (DDHU) |

## Estado-da-arte dos Instrumentos para as áreas da higiene urbana

| Instrumento   | Ponto de situação em Março de 2017   |
|---|--|
|   | <p>- <u>Março e Setembro 2016</u>: Mantém-se o ponto de situação de 17 de Setembro de 2015 (DDMHU)</p> <p>- <u>Abril 2017</u>: Em fase de nomeação de grupo de trabalho para elaboração da proposta de novo Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa a submeter à aprovação superior até ao final do ano 2017 (DDMHU)</p>   |
| <b>2. Divulgação de Regulamento Tarifário de RU</b>   | Concluído  |
| <b>3. Plano Municipal de Gestão de Resíduos do Município de Lisboa</b>                                      | <p>- <u>Setembro 2015</u>: Apresentado pelo Vereador e Vice-Presidente da CML, Dr. Duarte Cordeiro, em Reunião de Câmara a 23 de Julho de 2015. Atualmente: em fase de envio para aprovação em reunião de Câmara. (DDHU)</p> <p>- <u>Março 2016</u>: O “Plano Municipal de Gestão de Resíduos” foi aprovado em sessão de Câmara, no dia 14 de Fevereiro de 2016.</p> <p>- <u>Setembro 2016</u>: Em fase de conceção do arranjo gráfico de uma publicação (colaboradores do DMC). (Informação prestada por Manuela Caramona e Vanessa Fonseca)</p> <p>- <u>Abril 2017</u>: Em fase de conclusão de arranjo gráfico do Plano Municipal de Resíduos (DDMHU)</p> |
| <b>4. Protocolos com Juntas de Freguesia sobre partilha de responsabilidade e modo de proceder</b>          |  |
| <i>Eventos</i>  | <p>- <u>Setembro 2015</u>: Elaborado pelo Gabinete do Sr. Vice-Presidente, o articulado do protocolo relativo a eventos a celebrar entre a CML e Juntas de freguesia. (DDHU)</p> <p>- <u>Março 2016</u>: Foi remetido às Juntas de Freguesia o articulado do protocolo, tendo já sido assinado a Junta de Freguesia de Alcântara. (DDHU)</p> <p>- <u>Setembro 2016</u> – Verifica-se que a maioria das Juntas de Freguesia embora não tenha ainda assinado o protocolo encontra-se a trabalhar de acordo com o mesmo. Irá ser efectuado um reforço junto dos executivos para solicitar a formalização do mesmo.</p>  |
| <i>Áreas expectantes<br/>Vias estruturantes<br/>Apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais</i> | <p>- <u>Setembro 2015</u>: Elaborado pelo Gabinete do Sr. Vice-Presidente, o articulado do protocolo relativo a eventos a celebrar entre a CML e Juntas de freguesia. (DDHU)</p> <p>- <u>Março 2016</u>: Foi remetido às Juntas de Freguesia o articulado do protocolo, tendo já sido assinado a Junta de Freguesia de Alcântara. (DDHU)</p> <p>- <u>Setembro 2016</u> – Verifica-se que a maioria das Juntas de Freguesia embora não tenha ainda assinado o protocolo encontra-se a trabalhar de acordo com o mesmo. Irá ser efectuado um reforço junto dos executivos para solicitar a formalização do mesmo.</p>  |

## Estado-da-arte dos Instrumentos para as áreas da higiene urbana

| Instrumento  | Ponto de situação em Março de 2017   |
|--|--|
| <p><b>5. Monitorização da qualidade de serviço de remoção e de limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das juntas de freguesia</b></p>   | <p>- <u>Agosto 2015</u>: Melhorada a matriz de indicadores para avaliação da qualidade de serviços da CML e Juntas de Freguesia e validada junto dos serviços operacionais da DLU.</p> <p>- <u>Março 2016</u>: A matriz de indicadores de qualidade de serviço na área da remoção, limpeza pública e sensibilização foi integrada nos relatórios mensais de atividade do DHU, os quais foram incluídos no 6.º relatório de monitorização da reforma administrativa. Através de aquisição externa de serviços será criada metodologia de monitorização da qualidade de serviços na área da limpeza pública das Juntas de freguesia. (DDHU)</p> <p>- <u>Setembro 2016</u>: Em Maio foi feita prospeção de mercado e apresentada proposta de abordagem. Em fase de apresentação ao Senhor Vice Presidente para validação do potencial interesse em seguir a metodologia proposta. (DDMHU)</p> <p>- <u>Abril 2017</u>: Em fase de nomeação de grupo de trabalho para desenho de nova proposta.</p>   |
| <p><b>6. Articulação de estratégias de comunicação na área dos resíduos e limpeza pública CML/Juntas de Freguesia</b><br/>(recolha selectiva multimaterial e cultura cívica de reciclagem)</p> | <p>- <u>Setembro 2015</u>: Pendente da consolidação da equipa de sensibilização e comunicação afeta à nova orgânica do DHU. (cfr. DDHU)</p> <p>- <u>Março 2016</u>: Por solicitação das Juntas de Freguesia, articulação pontual de ações de comunicação na área dos resíduos (pedidos de apoio das Juntas de Freguesia de Arroios, Alcântara e Campolide).<br/>Em março de 16, realizada reunião com o Departamento de Marca e Comunicação (DMC) para realização de um Plano de Comunicação para a cidade, a alargar às Juntas de Freguesia. (cfr. DDHU)</p> <p>- <u>Setembro 2016</u>: Não houve desenvolvimentos quanto ao Plano de Comunicação CML/Juntas de Freguesia (<i>informação prestada por Manuela Caramona e Vanessa Fonseca</i>)</p> <p>- <u>Abril 2017</u>: No âmbito da comunicação tem havido estreita articulação com as Juntas de Freguesia a nível da disponibilização de materiais de sensibilização e de informação para veicular aos munícipes nas plataformas de comunicação online das Juntas de Freguesia. No âmbito do projeto “Barómetro de Resíduos” encontra-se em fase de desenho plano de comunicação e responsabilidade ambiental a validar em encontro com as Juntas de freguesia (DDMHU)</p>            |
| <p><b>7. Reforço dos meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos de deposição de RU na via pública</b></p>  | <p>- <u>Outubro 2015</u>: Atividade em desenvolvimento pelo DRMM/DGF. Decorrem as ações necessárias entre o DRMM/DGF ⇔ DHU para a realização do plano de aquisição de frota relativo à resposta às necessidades de viaturas de apoio à limpeza urbana e de remoção.</p> <p>- <u>Março 2016</u>: A renovação de frota (viaturas de remoção) foi incluída no Estudo para a Criação dos Serviços Municipalizados de Lisboa estando prevista a renovação anual de 13 viaturas de recolha de resíduos (janeiro 2016) (<i>informação disponibilizada por CD</i>)</p> <p>- <u>Setembro 2016</u>: Decorrem os procedimentos de aquisição de viaturas de higiene urbana para 41 novas viaturas, com previsões de conclusão e entrega do equipamento até ao final do ano de 2017. Foram, entretanto, rececionadas em 3 viaturas RSU 8m³, 2 viaturas de vidro e 4 ampliroll com grua, que se encontram nas empresas em fase de colocação da imagem. (<i>Informação prestada por DDRMM</i>)</p> <p>- <u>Abril 2017</u>: Rececionadas 2 varredouras de 2 m³, 2 quadriciclos GOUPIIL, 1 lavadoura de 2 m³, 3 viaturas de RSU micro 4,5 m³, 2 viaturas ampliroll de 3 eixos e 20 viaturas de caixa aberta fixa de 4 m³ com taipal suplementar (DDRMM)</p> |

Deste estado-da-arte dos diversos instrumentos acima detalhados, poder-se-ão destacar os seguintes pontos:

1. A nomeação de um grupo de trabalho para revisão da proposta de novo Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa;
2. A divulgação do Plano Municipal de Resíduos;
3. A continuidade das acções necessárias ao estabelecimento de Protocolos com as Juntas de Freguesia que incidam sobre as responsabilidades e modos de procedimentos nas actividades cuja obrigação pela execução é ainda ambígua: eventos na cidade, colocação de equipamentos para a recolha de qualquer tipo de resíduos, áreas expectantes, vias estruturantes e apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais;
4. O fomento de acções para o estabelecimento de uma matriz de monitorização da qualidade de serviço da remoção e da limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das Juntas de Freguesias;
5. O esforço numa crescente articulação das estratégias de comunicação na área dos resíduos e da limpeza pública entre a CML e as Junta de Freguesia;
6. A continuidade das acções para melhoria da frota de recolha de resíduos.



## Áreas de Limpeza e Higiene Urbana – Instrumentos e Regulamentações de base integradora

### Instrumento 1: Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa

#### Justificação e explicação resumida:

1. O Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa em vigor, aprovado pela Deliberação 523-CM-2004, está desatualizado devido à publicação de nova legislação.
2. Desde 2007, foram elaboradas pelos serviços várias propostas de atualização que nunca chegaram a ser submetidas a ratificação da Assembleia Municipal devido a: a) Publicação de nova legislação nacional, que implicava a introdução de alterações no Regulamento em elaboração; b) Conjuntura municipal.
3. Em 2014 foi elaborada nova proposta de Regulamento, a qual já teve em conta a reorganização administrativa da cidade e a transferência de competências para as Juntas de Freguesia, nas áreas de limpeza urbana.
4. Por seu lado, a Lei 73/2013, de 13 de Novembro alterou as competências e definiu o âmbito da aplicação de contraordenações pelos Municípios. Assim, a nova proposta de Regulamento foi remetida para parecer do Departamento Jurídico em Agosto de 2014, para apreciação nos termos da legislação em vigor naquela área de competências.

#### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Actividade  | Responsabilidade                                    |
|---|---|
| 1. Nova revisão da proposta de Regulamento, face às alterações em sede de aplicação de contraordenações | Departamento Jurídico                               |
| 2. Elaboração da proposta final   | Grupo de trabalho nomeado pela DHU/<br>Director DHU |
| 3. Preparação proposta para reunião CM  | Gabinete Vereador – pelouro “Resíduos”              |
| 4. Envio para ratificação pela Assembleia Municipal   | Departamento de Apoio aos Órgãos Municipais         |
| 5. Aprovação AM   | Assembleia Municipal                                |
| 6. Publicação regulamento no Diário da República  | Departamento de Apoio aos Órgãos Municipais         |

#### Ponto de situação à data de Março de 2017

Em fase de nomeação de grupo de trabalho para elaboração da proposta de novo Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa a submeter à aprovação superior até ao final do ano 2017 (DDMHU).

## Instrumento 2: Divulgação de Regulamento Tarifário de RU

### Justificação e explicação resumida:

O Regulamento CML nº 569-A/2014, de 19 de Dezembro define (secção IV, capítulo III) as regras de aplicação do tarifário pela prestação do serviço de remoção de resíduos urbanos na cidade de Lisboa. Tal corresponde a uma alteração do enquadramento na aplicação de taxa municipal aos municípios e entidades do concelho.

### Vantagens da Divulgação

- Grandes produtores – o novo regulamento tarifário obriga ao recenseamento na CML no prazo de 60 dias após a aprovação do Regulamento, independentemente da prestação do serviço de remoção de resíduos ser realizada por entidade privada ou pelo Município. A comunicação do novo modo de proceder facilita o cumprimento deste objectivo pela CML, assim como permite uma organização do serviço junto destas entidades coordenando com a manifestação do seu interesse.
- Municípios – Conhecimento dos fundamentos da aplicação do novo tarifário e comunicação dos canais disponíveis para informação /reclamação/sugestão.  
Evidência do exercício do direito de informação e transparência na actividade por parte do Município.

### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Atividade  | Responsabilidade                          |           |
|--|---|-----------|
| 1. Divulgação de regulamento tarifário aos grandes produtores  | DHU                                       | Concluído |
| 2. Definir e implementar estratégia de divulgação ao município | DM. Finanças; D. Marca e Comunicação, DHU | Concluído |

### Ponto de situação à data de Março de 2017

No primeiro semestre de 2015 foram contactadas formalmente pela CML, 490 entidades com uma estimativa de produção diária de resíduos urbanos, igual ou superior a 1100 litros, de acordo com a capacidade instalada e a frequência de recolha. A comunicação informava sobre as obrigações destas entidades enquanto grandes produtores de resíduos ao abrigo do novo Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa, em vigor desde o início do ano 2015.

Decorreram ainda os procedimentos necessários junto dos grandes produtores de resíduos para determinar sobre a celebração de contratos com a CML. Foram já celebrados diversos contratos e um outro conjunto encontra-se em fase de preparação. Foi comunicada a aprovação do regulamento tarifário aos Grandes Produtores que se encontravam inscritos em BD da CML.

Providenciou-se entretanto a divulgação estabelecida na lei:

a) Disponibilização do Regulamento na internet <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/regulamentos>

b) Folheto informativo que é enviado em apenso na resposta às reclamações recebidas

c) Questões frequentes sobre tarifário, disponibilizadas no portal CML: <http://www.cm-lisboa.pt/viver/higiene-urbana/perguntas-frequentes>

d) Realizada comunicação à EPAL

## Instrumento 3: Plano Municipal de Gestão de Resíduos do Município de Lisboa

### Justificação e explicação resumida:

1. Integração dos objectivos estabelecidos no PERSU 2020 no Plano Municipal de Resíduos da CML
2. A candidatura a fundos comunitários implica que a entidade proponente evidencie à CCDR a existência de um Plano de Acção do Sistema de Gestão de Resíduos Urbanos e Municípios que efectuem recolha selectiva de RU, aprovado

### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Actividade  | Responsabilidade                             |           |
|---|--|-----------|
| 1. Elaboração do Plano de Acção pela CML            | DHU e Gabinete Vereador – pelouro “Resíduos” | Concluído |
| 2. Preparação proposta para reunião de CM           | Gabinete Vereador – pelouro “Resíduos”       | Concluído |
| 3. Envio para ratificação pela Assembleia Municipal | Departamento de Apoio aos Órgãos Municipais  | Concluído |
| 4. Aprovação AM e publicação Diário da República    | Assembleia Municipal e DAOM                  | Concluído |
| 5. Remissão à CCDR-LVT                              | Gabinete do Vereador                         |           |

### Ponto de situação à data de Março de 2017

Aprovado em sessão de Câmara, no dia 14 de Fevereiro de 2016, depois do período de consulta pública.

Em fase de conclusão de arranjo gráfico do Plano Municipal de Resíduos (*DDMHU*)

## Instrumento 4: Protocolo com as Juntas de Freguesia sobre partilha de responsabilidades e modo de proceder relacionados com eventos, equipamentos, áreas expectantes, vias estruturantes e apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais

### Justificação e explicação resumida:

1. A Deliberação n.º 6/AML/2014 é pouco clara quanto à responsabilidade pela realização de atividades na área da limpeza pública em eventos, equipamentos, áreas expectantes, vias estruturantes e apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais

### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Actividade  | Responsabilidade   |                    |
|---|--|--------------------|
| Eventos   |  |                    |
| 1. Elaboração pelos serviços de proposta de responsabilidades e modo de proceder CML↔ Junta de Freguesia quanto a eventos, equipamentos, áreas expectantes, vias estruturantes e apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais, bem como identificação de implicações no incumprimento. Identificação de sistema de monitorização | Grupo de trabalho nomeado no DHU                           | Concluído          |
| 2. Validação dos termos da proposta com as Juntas de Freguesia  | Gabinete Vereador pelouro “Resíduos” e Juntas de Freguesia | Em curso (eventos) |
| 3. Elaboração de proposta de protocolo para assinatura pelas JF   | Gabinete Vereador pelouro “Resíduos”                       |                    |
| 4. Envio para ratificação AM  | DAOM   |                    |
| 5. Publicação Boletim Municipal   |  |                    |
| 6. Definição de responsabilidade interna quanto ao acompanhamento do cumprimento do protocolo   | DHU  |                    |

### Ponto de situação à data de Março de 2017

O protocolo relativo a eventos (a celebrar entre a CML e as JF) encontra-se ainda em fase de assinaturas pelas diversas JF.  
Há que desenvolver nova abordagem com as Juntas de Freguesia para discussão definitiva e assinatura do documento.  
Foi já assinado o protocolo com a JF de Alcântara.  
No que concerne às restantes áreas, a implementar com a criação de um grupo de trabalho operacionalize a atribuição de competências e apoios numa óptica de articulação CML-JF.

## Instrumento 5: Monitorização da qualidade de serviço de remoção e de limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das Juntas de Freguesia

### Justificação e explicação resumida:

A organização e realização do serviço de limpeza pública e da remoção pode beneficiar com uma monitorização partilhada de indicadores de realização nas áreas da limpeza pública. A análise de desvios / estrangimentos “territorializada” com envolvimento das Juntas de Freguesia e da CML pode trazer mais-valias para a qualidade de qualquer um dos serviços públicos prestados.

### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Actividade  | Responsabilidade  |
|---|---|
| 1. Validação da matriz de indicadores de limpeza pública proposto para as Juntas de Freguesia no 4.º relatório de monitorização | Gabinete Vereador com o Pelouro “Resíduos”, DHU e Juntas de Freguesia |
| 2. Definição de modo de proceder e responsabilidades para a monitorização dos indicadores e para o seu acompanhamento           | Gabinete Vereador com o Pelouro “Resíduos”, DHU e Juntas de Freguesia |

### Ponto de situação à data de Março de 2017

A matriz de indicadores de qualidade de serviço na área da remoção, limpeza pública e sensibilização foi integrada nos relatórios mensais de actividade do DHU, os quais foram incluídos neste novo relatório de monitorização da reforma administrativa.

Em Maio foi feita uma prospeção de mercado e apresentada respectiva proposta de abordagem. Em fase de apresentação ao gabinete do Sr. Vice-Presidente para validação do potencial interesse em seguir a metodologia proposta. Em fase de nomeação de grupo de trabalho para desenho de nova proposta.

## Instrumento 6: Articulação de estratégias de comunicação na área dos resíduos e da limpeza pública CML ↔ Juntas de Freguesia

### Justificação e explicação resumida:

1. Planeamento de acções conjuntas de sensibilização articulando objectivos de sensibilização para a separação de resíduos com a adopção de práticas de limpeza pública;
2. Experiência da CML na sensibilização associada aos resíduos e limpeza pública;
3. Optimização de recursos financeiros e humanos.

### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Actividade   | Responsabilidade   |
|--|--|
| 1. Estabelecimento de objectivos e plano de acção anual conjunto a propor aos órgãos deliberativos (acções, planeamento financeiro, envolvimento RH) | Vereador pelouro “resíduos” e “ambiente urbanos”<br>Representantes de Serviços da CML (DSESA, DHU) |
| 2. Definição de plano de acompanhamento  | DMHU (DSESA e DHU) e interlocutores designados Junta freguesia                                     |

**Ponto de situação à data de Março de 2017**

---

Pendente da consolidação da equipa de sensibilização e comunicação afecta à nova orgânica do DHU. Em Março de 2016 foi realizada reunião com o Departamento de Marca e Comunicação (DMC) para realização de um Plano de Comunicação para a cidade.

No âmbito da comunicação tem havido estreita articulação com as Juntas de Freguesia a nível da disponibilização de materiais de sensibilização e de informação para veicular aos munícipes nas plataformas de comunicação online das Juntas de Freguesia. No âmbito do projeto “Barómetro de Resíduos” encontra-se em fase de desenho plano de comunicação e responsabilidade ambiental a validar em encontro com as Juntas de freguesia (DDMHU)

## Instrumento 7: Reforço de meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos de deposição de RU na via pública

### Justificação e explicação resumida:

Para evitar situações que possam potenciar a insalubridade devido ao abandono de resíduos aos ecopontos ou, na via pública, por munícipes e entidades, torna-se necessário melhorar a monitorização sistemática dos equipamentos existentes no espaço público.

O desgaste da frota de remoção e de apoio e a sua elevada taxa de inoperacionalidade são um constrangimento com reflexo, também, na prestação do serviço de limpeza pública prestado pelas Juntas de Freguesia. A renovação da frota de viaturas ligeiras e de remoção trará benefícios à realização do serviço.

### Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:

| Actividade   | Responsabilidade |
|--|------------------|
| 1. Inclusão da renovação de viaturas ligeiras e de remoção na proposta de criação de Serviços Municipalizados de Resíduos, conforme plano de investimento 2015-2019 associado ao Estudo de viabilidade económico-financeira dos Serviços Municipalizados | DMHU             |

### Ponto de situação à data de Março de 2017

Actividade em desenvolvimento pelo DRMM/DGF. Decorrem as acções necessárias entre o DRMM/DGF ⇔ DHU para a realização do plano de aquisição de frota relativo à resposta às necessidades de viaturas de apoio à limpeza urbana e de remoção.

Decorrem os procedimentos de aquisição de viaturas de higiene urbana para 41 novas viaturas, com previsões de conclusão e entrega do equipamento até ao final do ano de 2017. Foram, entretanto, rececionadas em 3 viaturas RSU 8m<sup>3</sup>, 2 viaturas de vidro e 4 ampliroll com grua, que se encontram nas empresas em fase de colocação da imagem. *(Informação prestada por DDRMM).*

Foram entretanto rececionadas 2 varredouras de 2 m<sup>3</sup>, 2 quadriciclos GOUPIL, 1 lavadora de 2 m<sup>3</sup>, 3 viaturas de RSU micro 4,5 m<sup>3</sup>, 2 viaturas ampliroll de 3 eixos e 20 viaturas de caixa aberta fixa de 4 m<sup>3</sup> com taipal suplementar *(DDRMM)*.

## **Gestão e manutenção de espaços verdes e jardins**

Com a reforma administrativa transitaram para a gestão permanente das JF cerca de 367 hectares de área verde e correspondentes a 1317 espaços. Com este movimento, foi desencadeado também para estas áreas, um plano de acompanhamento por parte da CML e com as novas JF, por forma a uma boa operacionalização da passagem bem como da transferência de procedimentos e de conhecimentos em matérias de gestão e manutenção.

Como se sabe, o período inicial de transição decorreu com alguns aspectos de instabilidade, provocados sobretudo por diferentes percepções sobre determinados contratos de prestação de serviços (por objecções jurídicas, por custos considerados demasiado elevados, e mesmo por dúvidas referentes à caducidade dos próprios contratos), pelo mau estado de algumas estruturas de manutenção e rega (nos sistemas de rega, nos repuxos, etc.), e ainda no entendimento definitivo da divisão de competências e de funções.

Estas relevantes questões foram sendo resolvidas e ao final de três anos do processo de reforma, pode-se aferir que o funcionamento regular da prestação de serviços no que concerne aos espaços verdes considera-se em grande medida estabilizado. Recorde-se que as respostas dadas pelas JF nas inquirições de monitorização anteriores, mostravam que nesta área as competências foram sendo crescentemente desempenhadas de modo regular, até porque parte relevante provinha já da anterior situação de delegação por protocolos de delegação de competências.

Por sua vez, mantém-se e tem-se procurado reforçar, para estas áreas de competências, o apoio técnico da CML sempre que solicitado pelas juntas de freguesia.

As análises de monitorização desenvolvidas junto das JF e dos serviços da CML e até Abril de 2017, traduzem-se nos seguintes pontos mais relevantes:

- a) O funcionamento regular da prestação de serviços no que concerne aos espaços verdes considera-se em grande medida estabilizado.
- b) Mantêm-se pendentes algumas - muito pontuais - entregas para as JF de determinados elementos de água com sistemas electromecânicos de gestão e manutenção mais complexos. A sua transição para a responsabilidade das JF encontra-se dependente do

lançamento de procedimentos (assentes em disponibilidade orçamental) para a sua reparação antes da respectiva entrega formal.

- c) Por outro lado, existem alguns espaços que necessitam de clarificação de responsabilidades. Por exemplo, face a uma gestão integrada do Parque de Monsanto, será essencial clarificar as responsabilidades de elementos como o Miradouro do Alvito sobre o Tejo (Alcântara) ou Parque Recreativo / Fito-monumento do Calhau (São Domingos de Benfica).
- d) São ainda visíveis alguns constrangimentos na manutenção de proximidade dos espaços verdes por parte de determinadas JF; devido sobretudo à falta de alguns meios humanos e ainda materiais (mecânicos e instalações), bem como financeiros. Foram identificadas determinadas exigências de natureza técnica, na necessidade de inventários bem como na necessidade de um apoio mais adequado por parte da CML em tarefas tecnicamente mais exigentes. As JF têm indicado como elementos fundamentais para a sua melhor acção, o reforço dos seus quadros de pessoal em equilíbrio com eventual contratação de serviços; a criação de equipas próprias de intervenção; e uma maior eficácia nas acções de fiscalização.
- e) A situação mais particular da gestão do arvoredo de alinhamento mantinha-se até recentemente com dificuldades ou mesmo desentendimentos relevantes entre as autarquias da cidade. Esta é uma área que necessita de uma adequada sensibilização dos executivos e corpos técnicos das JF perante a complexidade e sensibilidade da matéria; bem como, a nível operacional, de um apoio mais concreto por parte da CML bem como de formação adicional e dotação de meios mais adequados para as JF.

Nestes âmbitos, afigura-se como essencial a apreciação, aprovação e enfim aplicação do Plano de Arvoredo de Lisboa - veja-se quadro com detalhes do regulamento bem como estado-da-arte do seu road-map de apreciação. A actual proposta deste instrumento encontra-se na AML, esperando-se para muito breve, finalmente, a sua apreciação e aprovação definitiva.

#### *Perspectivas de futuro para a gestão ecológica da cidade*

Não obstante as dificuldades - e notavelmente na questão central do arvoredo, referido no ponto anterior - a expectativa de se poderem assumir mais competências nestas áreas tem sido referida em geral como muito positiva pelas JF. A aquisição de equipamento e a internalização de algumas funções actualmente desenvolvidas por prestadores de serviços fazem ainda parte dos projectos futuros da maioria das JF. Ainda ao nível dos projectos para o futuro, foi muito referida pelas JF a necessidade de optimização de custos, designadamente através da requalificação dos sistemas de rega, na criação de sistemas de aproveitamento de águas pluviais, e na instalação de sensores de precipitação.



Por seu lado, a CML realça a necessidade de otimizar/reduzir os espaços verdes regados, sobretudo relvados; bem como a necessidade de adaptar os espaços verdes às exigências crescentes colocadas pelas alterações climáticas e pela sustentabilidade dos espaços verdes/públicos da cidade.

Face às novas realidades decorrentes da reforma administrativa, os serviços da CML têm o entendimento de que deveria ser equacionada a criação de um “Regulamento dos Espaços Verdes de Lisboa”. Este seria um instrumento que deveria compilar as diversas directivas no que respeita aos utilizadores mas também no que respeita a matérias como cedências, ocupações por eventos, etc. O que permitiria uma gestão mais cuidada de potenciais alterações do uso do solo; os riscos de impermeabilização e de construção de equipamentos; ou ainda os riscos de ultrapassagem da capacidade de carga dos solos permeáveis com eventos pontuais que levam à sua compactação e alteração de função ecológica.

É nesse sentido que uma consequente proposta de Regulamento deverá em breve ser elaborada pela CML/DEV.

Considera-se ainda essencial a actualização dos regulamentos do espaço público em que a governação é partilhada, nomeadamente a actualização do “Regulamento de Mobiliário Urbano e Ocupação da Via Pública” (encontra-se em vigor o Edital 101/91), que se encontra muito desactualizado face às dinâmicas mais atuais de vivência e de ocupação da cidade e dos seus espaços públicos.

Torna-se enfim fundamental um progressivo alinhamento de estratégias em matérias crescentemente centrais na gestão ecológica da cidade, tais como a eficiência hídrica e energética ou a biodiversidade. Se por um lado os espaços verdes de menor dimensão e mais afectos ao uso local são os espaços objecto de uma gestão mais descentralizada para as JF, por outro lado entende-se que estes no seu conjunto são justamente os mais requisitados no que se refere a carga humana e por essa razão detendo maiores necessidades de tratamentos e regas. O atingir dos objectivos de escala macro (ou municipal) depende assim, em relevante medida, dos desempenhos na gestão mais local por parte das JF.

Foi, entretanto, aprovado na CML bem como na AML o Plano de acção local da biodiversidade (PALBL) que tem nas Juntas de Freguesia importantes parceiros.

No que respeita à eficiência hídrica e energética, a CML apresentou a matriz da água 2004-2014 e em simultâneo um amplo conjunto de iniciativas que estão no terreno para a poupança de água em espaços verdes. No que respeita à eficiência energética, a CML assinou recentemente o Novo Pacto dos Autarcas para o Clima e para a Energia em que se propõe com novas metas neste âmbito.

De referir, não obstante, que estes novos planos e vinculações assumidas por parte da CML, não o são necessariamente vinculativos para as JF. Esta situação, a par com uma evidente necessidade de gestão integrada da ecologia da cidade - faz com que estes devam ser elementos

excelentes temáticas para o incremento da comunicação e das parcerias entre a CML e as novas JF de Lisboa, para estas áreas.

Afigura-se assim essencial uma estratégia - e uma cultura - de boa interligação de responsabilidades e competências entre a CML e as JF, favorecendo a resolução de questões, o atendimento aos munícipes, o desenvolvimento de uma base de dados, bem como a identificação de novos desafios, responsabilidades e oportunidades.

## **Área de Gestão e Manutenção de Espaços Verdes e Arvoredo – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento 1: Plano do Arvoredo de Lisboa**

#### ***Justificação e explicação resumida:***

O Plano do Arvoredo de Lisboa é um documento fundamental que visa a elaboração e aprovação de várias componentes desta temática de forma a garantir o desenvolvimento equilibrado da árvore na cidade.

São partes integrantes do Plano do Arvoredo de Lisboa (i) a Carta da Árvore; (ii) o Sistema de Gestão e Informação do Arvoredo; (iii) o Regulamento Municipal do Arvoredo de Lisboa (RMAL) e (iv) as Normas Técnicas.

O Plano possui como um dos principais objectivos envolver e responsabilizar todos os intervenientes, sejam decisores, técnicos da gestão, ou projectistas, comprometendo-os com o conceito definido no Plano, que visa obter a “árvore certa no local certo”.

#### ***Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:***

##### **Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Plano em apreciação final pela Assembleia Municipal de Lisboa.

### **Instrumento 2: Regulamento Municipal do Arvoredo de Lisboa**

#### ***Justificação e explicação resumida:***

O Regulamento Municipal do Arvoredo de Lisboa (RMAL) visa a protecção da árvore, nomeadamente os espécimes de interesse público, que são o elemento principal da paisagem das zonas urbanas e espaços verdes municipais, compreendendo um corpo de normas e regras que responsabilizam não só os munícipes, como todas as entidades com competência para fiscalizar, investigar e participar as infrações a este Regulamento.

O referido documento torna-se mais necessário e premente com a nova existência de várias entidades gestoras do arvoredo, nomeadamente as Juntas de Freguesia, com as novas competências, para que haja uniformização de procedimentos.

***Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento.***

**Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Plano em apreciação final pela Assembleia Municipal de Lisboa.

## **Gestão e Manutenção do Espaço Público**

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. Nomeadamente em termos das seguintes responsabilidades: manter e conservar pavimentos pedonais; manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público (com excepção do que seja objecto de concessão); conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical; assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas.

O panorama global, ao final de cerca de 3 anos de reforma mostra, também aqui, ser o de uma conjugação da estabilização das competências e dos recursos, com uma crescente capacitação e aumento da eficiência na gestão dos espaços públicos.

Tal panorama de considerável sucesso não significa, porém, que a situação actual seja suficientemente abrangente para se assumir esta área como já completada, em termos dos objectivos iniciais 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.

### ***Ocorrências no Espaço Público***

Uma das principais formas de aferir o panorama e as exigências correspondentes à gestão e manutenção do espaço público urbano para as diversas JF de Lisboa encontra-se na análise dos registos feitos na aplicação municipal GOPI - não obstante determinadas questões decorrentes da sua aplicação universal, como se verificou em ponto prévio a este relatório (nas análises aos sistemas de gestão e de informação).

Analisa-se aqui os dados acumulados 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.

Os trabalhos de monitorização detectaram determinadas situações em que as ocorrências e trabalhos nos espaços públicos da cidade não se encontravam na sua totalidade registados na aplicação GOPI; o que coloca importantes fragilidades na visão integrada do estado-da-arte para estes campos.

O GAMRAL tem insistido, desde o início dos trabalhos de monitorização, que um dos pilares fundamentais para a qualidade do processo de descentralização encontra-se na existência e utilização universal de sistemas de informação fiáveis, viáveis e completamente integrados para todas as diferentes instituições de governo urbano da cidade.

As ocorrências registadas no GOPI para este período de 3 anos mostram um espectro de situações relativamente amplo pelas diferentes freguesias da cidade. As cerca de 36 mil entradas traduzem um panorama de ocorrências no espaço público muito diversificado - menos concentrado que por exemplo os processos de licenciamento - sendo que as freguesias com mais ocorrências são as de Santa Maria Maior, Marvila, Alvalade, Alcântara, Misericórdia, Olivais, Lumiar e Arroios.

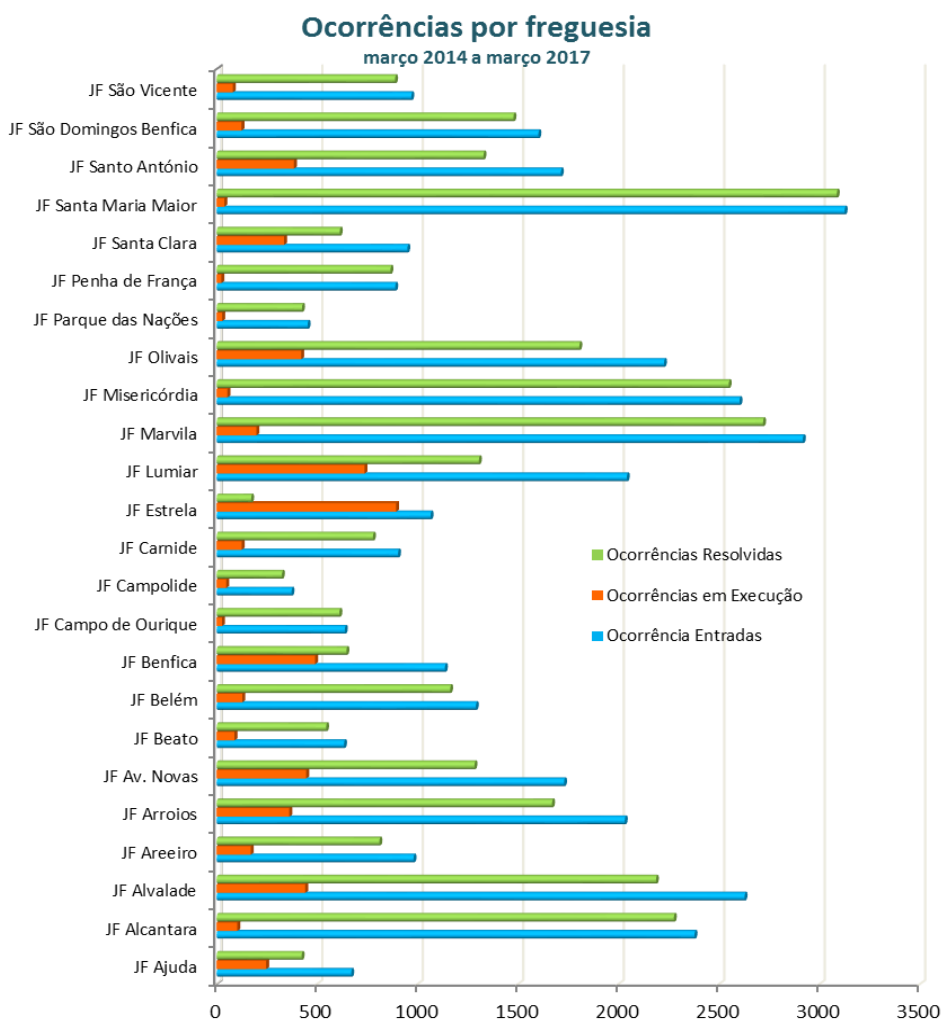
**Quadro 8 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI**  
(de Março de 2014 a Março de 2017)

| 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%              |
| <b>TOTAL</b>            | <b>35.939</b> | <b>5.995</b> | <b>29.944</b> | <b>Média 81%</b> |

Fonte: UCT - GOPI\_CML

**Gráfico 10 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI**  
(de Março de 2014 a Março de 2017)



Estando as JF a procurar responder às necessidades de manutenção no âmbito das competências transitadas por via dos seus novos recursos (recursos humanos técnicos e pessoal operário bem como recursos informáticos e administrativos) verifica-se que os resultados - traduzidos a partir das respostas que as JF dão na plataforma GOPI - se bem que em paulatina melhoria, podem ser vistos como ainda relativamente insuficientes.

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%).

Apenas a JF da Estrela apresentava uma taxa de execução muito baixa no GOPI (16%); havendo ainda quatro JF que apresentavam uma taxa de execução menor que 70%: Benfica (57%), Ajuda (63%), Lumiar (64%) e Santa Clara (65%). As razões para as mais baixas taxas de execução nestes casos são de diversa índole, sendo que razão central para um destes casos se deve à instalação de sistemas próprios de gestão de ocorrências e de pedidos de intervenção nas JF, estas os utilizando em detrimento do GOPI (como é o caso da JF da Estrela). Registe-se ainda que haverá algumas situações que parecem simplesmente não estar a ser registadas no GOPI; situação que deve ser urgentemente atendida e sanada.

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.

Por sua vez, a análise tipológica destas ocorrências registadas no GOPI em espaço público mostra que a larga maioria correspondeu a situações concernentes (por esta ordem) a “Passeios e acessibilidades” (mais de um terço das ocorrências), “Higiene urbana e animais” (pouco menos de outro terço das ocorrências), e a “Árvores e espaços verdes” (um quarto das ocorrências).

**Quadro 9 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI, por tipologia**  
(de Março de 2014 a Março de 2017)

| Tipologia                              | Entradas |      | Em execução |      | Resolvidos |      |
|--|----------|------|-------------|------|------------|------|
| Árvores e Espaços Verdes               | 8.213    | 23%  | 2.341       | 39%  | 5.872      | 20%  |
| Equipamentos Municipais - Acção Social | 76       | 0,2% | 13          | 0,2% | 63         | 0,2% |
| Equipamentos Municipais - Cultura      | 60       | 0,2% | 27          | 0,5% | 33         | 0,1% |

|                                      |               |       |              |       |               |       |
|--------------------------------------|---------------|-------|--------------|-------|---------------|-------|
| Equipamentos Municipais - Desporto   | 464           | 1%    | 103          | 2%    | 361           | 1%    |
| Equipamentos Municipais - Educação   | 19            | 0,1%  | 6            | 0,1%  | 13            | 0,0%  |
| Equipamentos Municipais - Mercados   | 15            | 0,0%  | 7            | 0,1%  | 8             | 0,03% |
| Equipamentos Municipais - Sanitários | 22            | 0,1%  | 2            | 0,0%  | 20            | 0,1%  |
| Equipamentos Municipais - UCT        | 8             | 0,02% | 0            | 0,00% | 8             | 0,03% |
| Estradas e Sinalização               | 2.732         | 8%    | 491          | 8%    | 2.241         | 7%    |
| Higiene Urbana e Animais             | 10.416        | 29%   | 935          | 16%   | 9.481         | 32%   |
| Passeios e Acessibilidades           | 12.850        | 36%   | 1.904        | 32%   | 10.946        | 37%   |
| Saneamento                           | 1.064         | 3%    | 166          | 3%    | 898           | 3%    |
| <b>Total</b>                         | <b>35.939</b> |       | <b>5.995</b> |       | <b>29.944</b> |       |

#### *Estado-da-arte nas áreas da gestão e manutenção do espaço público*

Os diversos trabalhos de monitorização desenvolvidos junto das JF e dos serviços da CML com responsabilidades nestas áreas de competências - nomeadamente a UCT e os seus diversos serviços e áreas de acção de âmbito territorial - bem como as análises próprias de dados existentes permitem sistematizar as seguintes considerações, no referente à gestão e manutenção do espaço público:

1. 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.
2. No entanto, esta apreciação não pode ser apenas feita de forma generalista, registando-se igualmente diferenciais significativos entre diferentes juntas de freguesia.
3. Como acima constatado, as taxas de resolução das ocorrências registadas (que em termos médios se encontravam em 81%) podem ser vistas por um lado como bastante razoáveis. Sobretudo considerando que em diversas freguesias as taxas de resolução de ocorrências apresentam níveis superiores a 90% - um registo muito positivo, e onde se encontram inclusivamente algumas das freguesias com maiores pressões sobre o espaço público, como no Centro Histórico, ou em zonas densamente povoadas, ou ainda em zonas onde as carências são consideráveis.
4. Porém, estes indicadores podem por outro lado ser vistos como ainda relativamente insuficientes; sobretudo face justamente aos diferenciais existentes entre diferentes

territórios e diferentes tipos e realidades de espaços públicos. Como acima referido, as situações de baixa utilização e acesso ao GOPI por parte de determinadas JF levanta por um lado a questão sobre as aplicações utilizadas para a gestão das intervenções no espaço público - e se não tanto em termos da eficiência própria de cada subsistema, mas sobretudo em termos de uma capacidade de gestão e de visão integrada da cidade -; mas também, por outro lado, 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.

5. Tem-se mantido uma boa relação das JF com a CML no que concerne aos mais diversos aspectos de âmbito mais projectista, nomeadamente nos pedidos de elaboração de projectos técnicos para a intervenção no espaço público.
6. Porém, as relações não se afiguram tão salutares 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;
  - Desde logo, na clarificação definitiva do que é estruturante e não estruturante; registando-se ainda dúvidas relevantes nestes campos. Mantém-se um entendimento generalizado de que se deverá proceder a uma mais fina definição do que se entende como áreas estruturantes e áreas não estruturantes, em termos de intervenção no espaço público.
  - Existem situações que carecem de um reforço da formação, nomeadamente a aplicação prática das seguintes competências: determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço público, a diferenciação de alguns elementos exclusivos de publicidade.

Não obstante o re-enfoque próprio desta questão, será importante relembrar que muitas informações sobre estas questões se encontram devidamente colocadas no site da Reforma administrativa; recomendando-se que todos os intervenientes acedam e se informem melhor e mais devidamente através desta fonte.

Por seu lado, à data do fecho deste relatório, estavam já a ser realizadas novas acções de formação a funcionários das JF, para instrutores bem como para agentes fiscalizadores.

- Justamente para melhor articulação e gestão das diferentes equipas, bem como dos potenciais diferenciais de entendimento e de gestão, as linhas de apoio e de comunicação disponibilizadas entre a CML as JF devem ser reforçadas. Muito nomeadamente, para as matérias de licenciamentos e de gestão e manutenção de espaços públicos.



- Da mesma forma, e se bem que cada território tenha as suas especificidades próprias, insiste-se na necessidade de posicionamento de regulamentos globais e critérios de uniformização na acção, gestão e ocupação no espaço público; em campos como na localização e tipologias de equipamento, de forma a garantir um certo equilíbrio paisagístico e de fruição do espaço público em toda a cidade. A estruturação destes regulamentos e critérios deveria tornar-se uma área central de boa colaboração entre a CML e as JF, na regulação e planeamento do espaço público da cidade.
- A aplicação GOPI mostra necessitar de determinadas alterações na sua utilização, sobretudo aos seguintes níveis:
  - As JF poderão melhorar as suas competências de análise prévia, de fundamentação e de colocação de critérios (nas propostas enviadas através da aplicação "GOPI") para as componentes de “execução de projectos”, para que seja possível garantir uma melhor viabilidade e execução de tais projectos.
  - Justamente, para uma mais plena utilização do GOPI, considera-se ainda essencial que a utilização desta plataforma por parte das JF lhes conceda o acesso a toda a informação; universalização que neste momento se mantém de difícil realização, em importante medida desmotivando a utilização plena desta aplicação e a consequente capacidade de visão mais global da cidade, nestes campos. Nomeadamente deveria ser acessível a informação referente aos relatórios de monitorização das ocorrências em questão, ao tipo de ocorrências, à quantidade das mesmas e ao número de ocorrências que são encaminhadas por parte da JF para a CML.
- Existem ainda outras estruturas de informação de base e essenciais à adequada gestão que não se encontram totalmente disponibilizadas para todos os intervenientes e nomeadamente para as JF; como é o caso do cadastro dos elementos de sinalização horizontal e vertical. Por outro lado, pode ainda suceder que os cadastros referentes ao mobiliário urbano não estejam totalmente actualizados por omissão de actualizações em intervenções por parte das JF.

## **Área de Gestão e Manutenção de Espaços Públicos – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

## **Instrumento 1: Revisão do Regulamento de Mobiliário Urbano e Ocupação da Via Pública**

### **Justificação e explicação resumida:**

O Regulamento de Mobiliário Urbano e Ocupação da Via Pública (Edital 101/91) dispõe sobre as condições de ocupação e utilização privativa de espaços públicos ou afectados ao domínio público municipal, designadamente pelos diversos elementos designados por mobiliário urbano. Este regulamento é o instrumento que fornece as orientações globais no sentido da uniformização de critérios para intervir no espaço público, encontrando-se muito desactualizado (é de 1991) face às formas mais actuais de viver a cidade, nomeadamente face ao novo modelo de reorganização administrativa, pelo que é urgente a sua revisão.

Existe ainda a perspectiva de que este instrumento possa não tomar a forma de ‘regulamento’ mas sim de um ‘instrumento orientador’ para a visualização e análise bem como para a gestão de todo o tipo de intervenções a efectuar no espaço público da cidade, quer sejam de iniciativa pública quer de outra ordem de responsabilidade.

### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

Existe uma pré-proposta, ainda em fase de ‘protótipo’, elaborada pela UCT, DMHU, DMEVAE com supervisão dos Gabinetes dos Vereadores Manuel Salgado e Duarte Cordeiro (e, anteriormente, também do Gabinete da Vereadora Graça Fonseca). Este regulamento deverá ainda ser apreciado na sua forma pré-final pelos serviços, bem como pelas JF da cidade.

De referir que foi elaborado na UCT um guia de apoio às Juntas de Freguesia- Dossier-técnico, entregue nos autos de transferência e disponível no *site* da RAL.

### **Ponto de situação à data de Março de 2017**

Veja-se ponto acima sobre a pré-proposta. Aguarda-se momento de apreciação.

## **Instrumento 2: Sistema integrado de gestão do espaço público**

### **Justificação e explicação resumida:**

Por forma a uma gestão equilibrada e racional do espaço público da cidade, e em paralelo com os Regulamentos de Espaço Público e de Mobiliário Urbano, afigura-se essencial a criação de uma aplicação informática que permita a visualização integrada e simultânea por todos os serviços da CML bem como pelas JF, nas áreas de responsabilidade na gestão do espaço público – tanto de licenciamento, como de obras e manutenção, licenciamentos e demais autorizações.

### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

(i) Levantamento junto de todas as UO da CML para aferir do envolvimento na gestão do espaço público; (ii) envolvimento das Juntas de Freguesia; (iii) análise em conjunto com os serviços de informática.

### **Ponto de situação à data de Março de 2017**

Estado desconhecido.

## **Linhas de Acção futura**

### *Linhas de acção presente e futura por parte das JF*

O panorama global ao final de 3 anos de reforma administrativa mostra que, não obstante determinados aspectos ainda carentes de estabilização; está já em curso uma nova fase na prestação de serviço público nas áreas do ambiente urbano e da gestão e manutenção de espaços públicos e espaços verdes.

Esta nova fase sucede quer nos âmbitos das novas JF, quer também nos próprios serviços da CML. Envolve não somente a dinamização de novas práticas de limpeza, gestão e manutenção do ambiente urbano e espaços públicos - tanto nas escalas de proximidade como em termos de estratégias globais para a cidade - como também novos tipos de relacionamento entre as JF e a CML, e entre estas e os municípios.

Nas análises efectuadas, confirmou-se que practicamente todas as JF tomaram medidas no sentido de reforçar as suas equipas, de aquisição de novos meios mecânicos e veículos afectos à limpeza e manutenção dos espaços públicos, quase todas as JF chegando a redefinir equipas próprias por diferentes bairros e sub-territórios. Decorreram igualmente diversas intervenções ao nível das instalações (por realocização e/ou modernização de postos de limpeza e outros espaços de apoio) e uma JF obteve mesmo a implementação de um sistema de controlo e de certificação da qualidade dos seus serviços para estas áreas.

Foi-se denotando a relevância de apoio extra bem como de formação adicional dos funcionários das JF em campos mais específicos nomeadamente nos casos do arvoredo bem como da manutenção dos parques infantis e ainda dos chafarizes e fontanários.

Nestes âmbitos, reforça-se a necessidade de uma articulação mais permanente entre a CML e as JF, sendo para tal essencial a definição e o posicionamento de instrumentos e de metodologias concretas para a gestão do espaço público urbano. Bem com na acção eficiente em determinadas áreas de actividade cujas responsabilidades se encontravam ainda relativamente difusas, nomeadamente em termos de: i) limpeza das áreas pedonais e sistemas de drenagem das artérias definidas como vias estruturantes, onde a CML só atua no âmbito da varredura e lavagem através de equipamento pesado; ii) limpeza e manutenção de terrenos e áreas expectantes com dimensão inferior a 5000m<sup>2</sup> e inclinação menor que 25%; iii) apoio a eventos, independentemente de qualquer tipo de eventual apoio atribuído pela edilidade.

### *Linhas de acção presente e futura por parte da CML*

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”. Entre os aspectos mais importantes destas mudanças e para estas áreas, destacam-se os seguintes:

- O reforço da capacidade operacional da Unidade de Coordenação Territorial, substituindo a lógica de unidades orgânicas flexíveis (divisões) territoriais por brigadas operacionais, concentrando as competências de manutenção que persistem no Município e devolvendo a componente do licenciamento urbanístico à área sectorial do Urbanismo;
- Na extinção da Divisão de Manutenção de Infra-Estruturas e Via Pública da DMPO e na repartição das suas competências pelas Brigadas LX;
- Na centralização do licenciamento e fiscalização urbanística - movimentação da Divisão de Licenciamento Urbanístico e das competências de fiscalização urbanística que estavam na UCT para DM Urbanismo;
- Na criação na UCT do Departamento de Estruturas de Proximidade e Espaço Público que recebeu a Divisão de Promoção e Dinamização Local (DPDL) que se encontrava na UCT, criando-se ainda uma outra divisão (Divisão de Gestão do Espaço Público e Publicidade). Este Departamento receberia ainda as competências da antiga Divisão de Mercados e Feiras que estava na antiga DMAU, além de competências de espaço público que se situavam na mesma antiga DMAU;
- Também se criou na UCT um Departamento de Aprovisionamento, que concentra as divisões operacionais da CML, mas mais transversais: Divisão de Iluminação Pública e Divisão de Execução e Manutenção de Instalações Eléctricas e Mecânicas;
- Este departamento também concentra as competências relacionadas com aprovisionamento e gestão de armazéns/stock e a fiscalização que ficou na UCT.

É ainda relevante referir o reforço gradual da capacidade operacional da CML em matéria de Higiene Urbana, através de reorganização interna com a criação de serviços municipalizados. Subdividindo-se a ex-DMAU na Direção Municipal de Estrutura Verde, Ambiente e Energia e na Direção Municipal de Higiene Urbana.

A CML encontra-se presentemente a implementar uma estratégia de investimentos necessários em infra-estruturas de limpeza urbana; nomeadamente em termos de postos de limpeza. Estavam já previstos mesmo antes do processo de reforma administrativa, investimentos para a construção de novos postos de limpeza bem como remodelações, requalificações e/ou ampliações de infra-estruturas.

Por sua vez, continua em aprofundamento a prática de celebração de protocolos entre a CML e as JF no sentido da partilha de responsabilidades no apoio a eventos da cidade de Lisboa; bem como nas áreas da fiscalização da higiene urbana e na articulação de estratégias conjuntas de sensibilização e fiscalização na área dos resíduos e limpeza pública.

A CML encontra-se em processo de instalação do Centro Operacional da Higiene Urbana no Complexo de Olivais, onde se centralizará todo o serviço da Direção Municipal de Higiene Urbana, o que permitirá a libertação de diversos postos de limpeza de natureza estruturante, passando-se estes assim para a responsabilidade das juntas de freguesia e outros para as brigadas LX. A motivação para a criação de um centro operacional advém dos benefícios de organização da actividade e gestão logística dos meios materiais e humanos, contrariando a dispersão existente, que tem gerado algumas ineficiências. A par disso, justifica-se ainda pela eficiência que gera em matéria de encargos financeiros correntes na manutenção e operacionalização dos equipamentos, bem como em matéria de condições de trabalho, adequando as instalações necessárias ao bom desempenho das tarefas e missão atribuídas ao Departamento de Higiene Urbana.

Foi por sua vez criado um grupo de missão na CML, com o intuito de adequar a reestruturação dos serviços municipais às instalações, nomeadamente face à mudança de instalações dos serviços existentes no Complexo de Alcântara; à futura criação do Centro Operacional de Higiene Urbana nos Olivais; e à realização de obras e investimentos em variadas instalações, decorrentes dos autos de transferência para as JF e do acordo celebrado em Junho de 2014 entre a CML e as estruturas sindicais.

#### *Visão Integrada e Instrumentos reguladores para as áreas do ambiente urbano*

Num cômputo global e para estas áreas, os desafios essenciais para o futuro mostram colocar-se nas seguintes vertentes:

- a) Na estabilização das práticas de gestão da limpeza e ambiente urbano no que concerne às responsabilidades das JF - e no que tal ainda pode significar de adequada dotação de meios humanos e técnicos para a plena realização das suas actividades; bem como na adequada colaboração e integração com as acções da CML;
- b) Na necessidade de reforço do número de viaturas de apoio (Cx. aberta e cabine dupla), bem como outros equipamentos necessários (varredoras, lavadoras, sopradores, bobcat's, etc.);
- c) Na completa clarificação das competências na área do arvoredo de alinhamento ou em caldeira;
- d) Na evolução dos meios de gestão e de monitorização conjunta das operações, bem como na regulação de fluxos de informação integrada;
- e) Na existência de aplicações informáticas que devem ser partilhadas de forma a permitir maior eficácia na gestão integrada do espaço público;
- f) Na avaliação do estabelecimento de protocolos com as JF interessadas para apoio técnico, por parte da CML, nas áreas do CCP, manutenção de espaços verdes, avaliação de arvoredo, fitossanidade.

- g) No estabelecimento de regulamentações conjuntas a adoptar entre o Município e as JF e para toda a cidade, por forma a se potenciar uma melhor actuação conjunta - em áreas como no arvoredo, na utilização da água, nas situações de risco e emergência, etc.).
- h) No desenvolvimento de trabalho conjunto em áreas inovadoras e de grande relevância futura, como por exemplo na recolha selectiva multimaterial, no desenvolvimento de uma cultura cívica de reciclagem, na eficiência hídrica e energética.

Finalmente, o GAMRAL insiste na sistematização e aprovação de instrumentos fundamentais de base integradora, para que o novo paradigma de governação subentendido aos objectivos da reforma administrativa ganhe estabilidade.

Nos pontos e caixas acima colocados apresentou-se, de forma resumida, alguns destes instrumentos mais essenciais para as áreas da higiene urbana, da gestão e manutenção do espaço público, e ainda da gestão e manutenção dos espaços verdes.

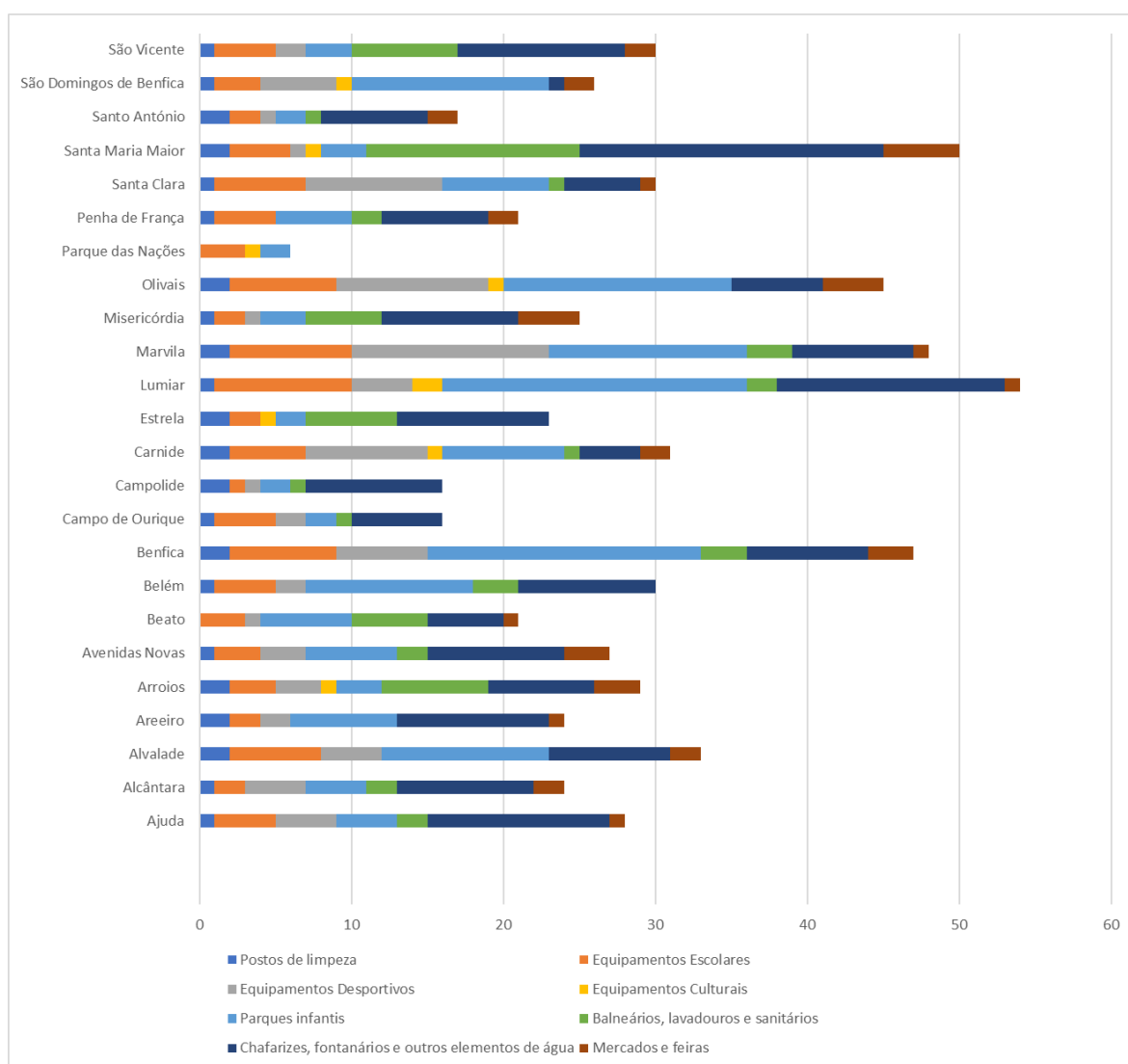
1. Actualização dos regulamentos do espaço público em que a governação é partilhada, nomeadamente a actualização do Regulamento do mobiliário urbano e de ocupação da Via Pública (em vigor o Edital 101/91), que se encontra muito desactualizado face às formas mais actuais de vivenciar a cidade;
2. Aprovação do novo Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa;
3. Aprovação e implementação do Plano Municipal de Gestão de Resíduos de acordo com o PERSU 2020;
4. Apreciação definitiva do Plano do Arvoredo de Lisboa e da Proposta de Regulamento Municipal do Arvoredo de Lisboa;
5. Protocolo com as Juntas de Freguesia que estabeleça o intercâmbio entre as várias autarquias, no âmbito dos eventos a desenvolver em espaço público, de forma a assegurar o apoio logístico e os meios e recursos nas áreas de limpeza urbana, estruturas e instalações eléctricas.
6. Implementação da monitorização da qualidade de serviço da remoção e limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das Juntas de Freguesias;
7. Articulação das estratégias de comunicação na área dos resíduos e da limpeza pública entre a CML ↔ Junta de Freguesia;
8. Reforço dos meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos de deposição de RU na via pública (por exemplo, viaturas de apoio para recolha de lixo à volta dos ecopontos). Estando já em curso vários concursos públicos de aquisição das mesmas, prevendo-se continuar com a política de renovação de frota de forma planeada.

## 4.7 Gestão de Equipamentos de Proximidade

Em Março de 2014 as 24 JF de Lisboa assumiram a gestão e manutenção dos equipamentos considerados de proximidade e nos seguintes campos:

- Equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente equipamentos culturais e desportivos de âmbito local, escolas e estabelecimentos de educação do 1.o ciclo e pré-escolar, creches, jardins-de-infância e centros de apoio à terceira idade;
- Parques infantis públicos, incluindo a construção;
- Balneários, lavadouros e sanitários públicos, incluindo a construção;
- Chafarizes e fontanários;
- Feiras e Mercados.

**Gráfico 11 - Equipamentos transferidos para as JF em Março de 2014, por tipologia**



Fonte: CML

O conjunto de equipamentos então transferidos traduz um panorama de mais de 700 equipamentos. Do total dos equipamentos municipais, mais de 85% dos equipamentos foram transferidos para as JF, mantendo-se na responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa apenas 15% destes. O maior peso corresponde aos equipamentos referentes a espaços públicos (parques infantis, balneários, lavadouros, sanitários, chafarizes e fontanários) que correspondem a 433 equipamentos (62%).

Todos os equipamentos escolares foram considerados de proximidade, tendo assim todos estes transitado para a gestão das JF. Para as áreas dos postos de limpeza, dos mercados e feiras, e dos equipamentos desportivos, as JF ficaram com a responsabilidade de gestão e manutenção em cerca de 85% destes. Em relação aos equipamentos culturais (designadamente as bibliotecas), a descentralização foi mais contida.

Em termos globais e para esta área de gestão de equipamentos de proximidade; quer face à caracterização da situação actual como na definição de linhas de acção futura; as análises de monitorização da reforma permitem aferir duas grandes áreas de reflexão:

- a) Com a assunção destas competências e respectivos equipamentos, e numa análise global, comprovou-se que ao longo dos primeiros anos da reforma administrativa as JF se adaptaram de forma positiva às exigências e necessidades da sua gestão, identificando constrangimentos e potencialidades, e garantindo uma estabilidade ou mesmo incremento na qualidade do serviço público prestado à cidade e aos munícipes. Confirmou-se uma aprendizagem e profissionalização por parte das JF na gestão dos diferentes tipos de equipamentos; o que originou um gradual provisionamento de dotação de recursos para as necessidades quotidianas de gestão, bem como uma série de ajustamentos nos serviços prestados decorrentes de uma maior proximidade e diferente percepção, análise e revisão de contratos.
- b) Por outro lado, comprovou-se igualmente que se mantiveram nestes primeiros anos determinados problemas com necessidade de uma gestão mais permanente e dedicada; em âmbitos cuja acção se baseava sobretudo em campos de diálogo e de compromisso a estruturar entre a CML e cada JF, ou ainda entre aquela e todas as JF de forma global. Estes problemas têm vindo a ser paulatinamente ultrapassados e encontram-se sobretudo nos seguintes campos: na plena passagem de determinados contratos de concessão; na responsabilidade e realização de obras e acções de manutenção (sobretudo quando de natureza estruturante); na necessidade de posicionamento de determinados instrumentos reguladores que, não obstante à autonomia de gestão, permitirão uma maior estabilização em sede de normas, responsabilidades, procedimentos e tarifas.

Entre os mais fundamentais instrumentos de base integradora desenvolver, encontra-se a necessidade de clarificação dos conceitos e dos critérios de obras e acções de manutenção de carácter estruturante vs. de carácter não estruturante.



## **Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Obras de Natureza Estruturante e de Natureza não Estruturante**

#### **Instrumento: Clarificação de conceitos e critérios de obras e acções de manutenção de carácter estruturantes vs. de carácter não estruturante**

##### ***Justificação e explicação resumida:***

A compreensão da natureza das actividades inseridas no âmbito das competências a transferir para as juntas de freguesia impõe a definição de conceitos essenciais à delimitação dessas mesmas competências, que, no geral e no que se refere às suas zonas de contacto com a DMPO, estão, nos termos do disposto na Lei nº 56/2012, de 8 de Novembro, circunscritas aos trabalhos de manutenção (à excepção dos balneários, lavadouros e sanitários públicos, onde se prevê a competência de “criar e construir”).

Nesse sentido será relevante a realização de um documento regulador que permita a definição de um conjunto de conceitos e de critérios clarificadores. Importará em primeira mão definir o conceito de manutenção, procurando decompô-lo em conceitos mais granulares, como sejam os conceitos de manutenção correctiva (ou reparação), manutenção preventiva (ou conservação), diferenciando-o dos conceitos de reabilitação ou requalificação.

Ora, a manutenção, por princípio, deve corresponder à mera reposição do existente ou à substituição de materiais e soluções técnicas existentes por outras com a mesma finalidade, mas actualizadas, sem alterações adicionais que não visem sanar defeitos já detectados ou precaver a ocorrência de anomalias e patologias diversas que comprometam o desempenho dos edifícios / estruturas / instalações.

Assim, uma vez estabilizado o conceito de manutenção em termos dos objectivos a atingir com a mesma, da natureza das obras que, em face de cada situação específica, poderão ser enquadradas no seu âmbito e, finalmente, das zonas de contacto/fronteira com os demais tipos de intervenções possíveis sobre edifícios e outras obras de engenharia, importa focar a importância das actividades de projecto no âmbito da definição das actividades de manutenção que serão da competência das juntas de freguesia.

Naturalmente, deverão ser equacionados, em sede de realização do referido documento regulador, os critérios que deverão presidir à definição das fronteiras entre as competências da CML e das Juntas de Freguesia, podendo ser utilizados critérios diversos, desde a complexidade da intervenção (que se relaciona directamente com a necessidade de realização de projecto de execução como definido na Portaria 701-H/2008), passando pela existência de pendências ou do equipamento estar ainda e período de garantia de obra, ou outros critérios julgados relevantes.

##### ***Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:***

O referido instrumento deverá ser desenvolvido pelos serviços com competências nas obras e manutenção, em colaboração com as Juntas de Freguesia.

##### **Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Estado desconhecido.

## **Mercados e feiras**

A reforma administrativa originou a transferência para a gestão das JF da maioria dos mercados e feiras da cidade, num total de 42 transferências e incluindo casos de equipamentos de considerável dimensão.

As análises de monitorização desenvolvidas no período inicial de transição (inquirições, análise directas e estudos de caso efectuados nas 19 JF com mercados e feiras transitados) mostraram que a maioria das JF considerou que a transição destes equipamentos decorreu sem grandes problemas.

Não obstante, sucederam-se algumas dificuldades na transferência de competências em determinados mercados. Estas dificuldades entretanto resolvidas, quer por meio da permanente articulação entre as JF e a CML; quer por iniciativa das próprias JF. As dificuldades mais referidas foram referentes a problemas de manutenção e consequente necessidade de realização de obras ou de investimentos de natureza relevante; determinados contratos transitados que se afiguraram como desconhecidos ou injustificados; dificuldades na adaptação dos sistemas de informação das JF de modo a assegurar as tarefas de gestão correspondentes.

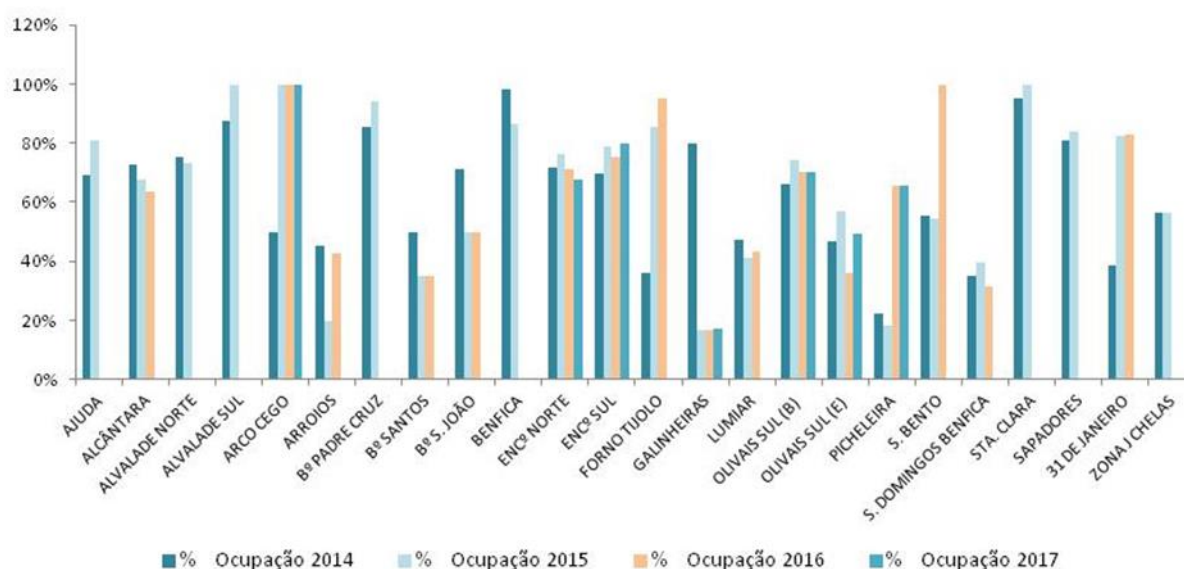
O panorama actual mostra ser - tal como para a maioria das restantes áreas de competências - o de uma nova fase em que as JF assumem plenamente a gestão dos mercados transitados; não obstante as situações de obras de natureza estruturante (objecto de protocolos de apoio) bem como o Plano Geral de Mercados, recentemente aprovado pela CML e que envolve uma estratégia que inclui a dinamização de todos os mercados da cidade.

As JF têm desenvolvido múltiplas acções de qualificação na gestão e nos serviços oferecidos pelos agora seus mercados; nomeadamente em termos de uma redinamização destes com novas valências e actividades, procurando corresponder às expectativas dos munícipes e contribuindo para o desenvolvimento local e urbano envolvente.

Face à situação anterior, um dos indicadores de análise mais interessantes situa-se na evolução das taxas de ocupação dos mercados objecto de descentralização. Porém, durante os anos de 2016 e 2017 apenas 9 JF (correspondendo a 15 dos 24 mercados transferidos) enviaram informação para tratamento conjunto por parte da CML. Sem prejuízo do princípio de autonomia consagrado no processo de reforma administrativa da cidade, o GAMRAL entende que este deve assentar em pilares fundamentais ligados a uma capacidade de integridade de tratamento de informação e de processamento administrativo. Neste contexto, afigura-se crucial a conceção e consolidação de plataformas comunicacionais comuns e de partilha, com vista à obtenção de informação atual, disponível e fiável. Têm sido reforçados os contactos e as acções de sensibilização junto de todas as JF, neste sentido. Nomeadamente através do preenchimento e envio trimestral dos instrumentos de gestão relativos aos mercados, às feiras e às actividades económicas com carácter não sedentário (estas recentemente criadas).

Dos dados existentes, e como se pode verificar no gráfico seguinte, as taxas de ocupação das bancas e lojas entre o período inicial de transição em Março de 2014 e Março de 2017, têm-se em geral mantido relativamente estáveis. Mas não se dispõem aqui de dados para uma série de mercados relevantes na cidade. As exceções na estabilidade de ocupação encontram-se sobretudo ligadas a mercados que se encontram em processos de obras ou mesmo de requalificação integral (como é o caso do Mercado de Arroios).

**Gráfico 12 - Evolução da ocupação dos mercados de Março de 2014 a Março de 2017**



Fonte: Recolhas conjuntas CML e JF

Os estudos de caso desenvolvidos pelo GAMRAL ao longo destes primeiros anos da reforma, revelaram diversos elementos relevantes. Comprovou-se por um lado que se os processos de transferência destes equipamentos se sucederam de forma relativamente pacífica. Verificou-se igualmente que alguns aspectos ligados a obras de natureza estruturante se encontravam em resolução ou em expectativa positiva. Não obstante, a maioria das JF tem procurado dinamizar estes equipamentos por meio de diversas estratégias. Denota-se, no entanto, que existe ainda um amplo potencial por explorar na gestão e potenciação destes equipamentos para o aumento da qualidade de vida nos seus bairros circundantes. Parte deste potencial, quando ligado a estratégias globais de cidade e de regeneração urbana, pode e deve ser gerido em conjunto e de forma integrada entre a CML e cada uma das JF.

Por seu lado, a CML tem desenvolvido instrumentos globais de base estratégia, no sentido da qualificação da gestão integrada dos mercados e feiras:

- Foi já apreciado e aprovado pela CML o Plano Municipal de Mercados 2016-2020. Este é um instrumento de orientação para o Município de Lisboa no que diz respeito à visão e

objectivos estratégicos para o conjunto de mercados da cidade. O Plano encontra-se sustentado num diagnóstico detalhado de cada mercado e o plano de acção inclui medidas da responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa ou em conjunto com as Juntas de Freguesia e/ou eventuais parceiros. Já terminou o período de consulta pública, cujos resultados irão por sua vez ainda ser apreciados pela CML.

- Está ainda prevista a apreciação de um novo Regulamento Geral dos Mercados Retalhistas de Lisboa e de um novo Regulamento do comércio a retalho e da prestação de serviços com carácter não sedentário (RJACSR).

## O Plano Municipal de Mercados

O Plano Municipal de Mercados, aprovado em reunião de Câmara de 7 de dezembro de 2016 (proposta nº. 686/CM/ 2016) e em reunião da Assembleia Municipal de 14 de fevereiro de 2017, constitui um instrumento de planeamento com um horizonte temporal alargado (2016-2020) e encerra uma visão estratégica para todos os mercados municipais no que respeita aos objetivos a atingir, aos eixos prioritários de atuação a desenvolver e às ações e medidas para alcançar tais propósitos.

Nesta conformidade, trata-se de um instrumento transversal, que visa o reforço da competitividade dos comerciantes dos Mercados Municipais face às grandes superfícies comerciais, a promoção da economia e a coesão social, através da valorização dos bairros e das suas populações. Acresce o facto de os mercados constituírem um património histórico e cultural da cidade de Lisboa que importa preservar e dinamizar.



No âmbito da implementação deste Plano e do respectivo trabalho desenvolvido em parceria e articulação com as Juntas de Freguesia e outros agentes de desenvolvimento local (associações/clubes) destacam-se as seguintes ações, em concretização desde 2016 e ao longo do ano de 2017.

### *Criação e ativação da marca “Mercados de Lisboa”*

A marca “Mercados de Lisboa” foi lançada em Janeiro de 2017 no Mercado de Arroios, coincidindo com o dia da inauguração das obras de requalificação deste mercado. O Plano de Comunicação prevê o desenvolvimento e produção de um conjunto de ações e de material gráfico (material de merchandising, campanhas publicitárias, entre outros). Para o decurso do presente ano de 2017 encontra-se ainda prevista a organização e promoção de eventos idênticos ao ocorrido no Mercado de Arroios em mais 6 mercados municipais da cidade, na sequência das obras de requalificação em curso, e efectuar igualmente a integração e compatibilização desta imagem de identidade com os restantes 18 mercados.

### ***Plano de Formação integrado para os comerciantes dos Mercados Municipais***

O Plano de Formação destina-se a cerca de 1100 participantes e visa essencialmente qualificar os comerciantes nas áreas seguidamente enunciadas: Higiene e Segurança Alimentar, Sensibilização para a importância da Gestão de Resíduos, Apresentação Pessoal, Técnicas de Venda e Atendimento, Exposição do produto, Vitrinismo, Noções básicas de gestão de empresa, Inglês básico e Informática/Tecnologias de Informação. Do total das ações previstas, já se realizaram:

- 3 ações de formação do Curso “Apresentação Pessoal, Técnicas de Venda e Atendimento”. Destinatários: Comerciantes do Mercado de Campo de Ourique (36 participantes);
- 6 ações de formação do Curso “Higiene e Segurança Alimentar”. Destinatários: Comerciantes do Mercado de Arroios, do Mercado 31 de Janeiro, Alvalade Norte e Sapadores (89 participantes);
- 2 ações de formação do Curso “Informática e Técnicas de Informação”. Destinatários: Comerciantes do Mercado da Ribeira, Arroios, Sapadores e 31 de Janeiro (35 participantes).

### ***Requalificação e modernização das instalações dos mercados***

O PMM prevê a requalificação e modernização das instalações dos mercados, através de empreitadas promovidas pela CML e da celebração de protocolos e de Contratos de Delegação de Competências (CDC's) entre o Município de Lisboa, que financia, e as JF que promovem a execução das obras. Nestes âmbitos foram desencadeadas as seguintes ações:

- Contratação da prestação de serviços de arquitetura para elaboração dos projetos e lançamento de empreitada com vista à remodelação do Mercado de Alvalade Norte (obra a decorrer);
- Celebração do Protocolo entre a CML e a AMA para instalação de Loja do Cidadão no piso 1, do Mercado 31 de janeiro (projeto em elaboração pela AMA);
- Celebração de CDC's com as Juntas de Freguesia, nos quais se integra a remodelação/requalificação dos Mercados de Alvalade Sul, do Bairro Padre Cruz, de Benfica, do Lumiar, dos Olivais Sul (E), de S. Domingos de Benfca, do Bairro Alto, da Encarnação Norte e da Encarnação Sul, estes três últimos já em fase de execução da obra.

### ***Outras Ações***

De salientar ainda que o Plano consagra outros eixos estratégicos que se materializam noutras ações e objetivos, designadamente os seguintes:

- A promoção de estilos de vida saudável, que inclui a realização de programas com as escolas, que contaram, no 1º. Trimestre de 2017, com a participação de cerca de 400 alunos;
- A criação de parcerias através da partilha de espaços bem como o fomento do empreendedorismo, neste âmbito salienta-se o contrato/protocolo assinado no final de 2016 com a *Lisbon Farmers* para instalação de uma estufa hidropónica no Mercado de Arroios;
- A melhoria do impacto ambiental dos mercados em termos de transporte, energia e resíduos, de entre as quais se destaca, a título exemplificativo, as obras executadas no final de 2016, de melhoria e adaptação da Rua Instituto Dona Amélia para acesso à casa do lixo do Mercado da Ribeira;
- A instalação de um sistema de contagem de tráfego nas entradas dos mercados, encontrando-se o procedimento em curso para os mercados da Ribeira, Campo de Ourique, Benfca, Arroios e Alvalade Norte;
- A contratação de uma empresa para assegurar a entrega de produtos alimentares ao domicílio aos clientes do Mercado de Benfca, cujo procedimento adjudicatório se encontra a decorrer.

## **Área de Mercados e Feiras – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento 1: Regulamento do Comércio a Retalho e da prestação de Serviços com Carácter não Sedentário**

#### **Justificação e explicação resumida:**

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 10/2015, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de actividades de comércio, serviços e restauração, torna-se necessário elaborar e aprovar um novo regulamento que substituirá o actual Regulamento Geral do Comércio a Retalho não Sedentário de Lisboa – Feiras, venda ambulante e prestação de serviços de restauração ou bebidas com carácter não sedentário.

#### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

- (i) Elaboração do projecto de regulamento;
- (ii) Projecto de regulamento entregue a GVPCML em Maio de 2016;
- (iii) Elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- (iv) Publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- (v) Consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- (vi) Elaboração do documento final;
- (vii) Elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.

#### **Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Elaboração pelo GVPCML de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública.

### **Instrumento 2: Regulamento Geral dos Mercados de Lisboa**

#### **Justificação e explicação resumida:**

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 10/2015, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de actividades de comércio, serviços e restauração, torna-se necessário elaborar e aprovar um novo regulamento que substituirá o actual Regulamento Geral dos Mercados Retalhistas de Lisboa.

#### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

- i) Elaboração do projecto de regulamento
- ii) Projecto de regulamento entregue ao GVPCML em Maio de 2015;

- iii) Projecto final entregue a GVPCML em Março de 2016.
- iv) Elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- v) Publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- vi) Consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- vii) Elaboração do documento final;
- viii) Elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.

**Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Em aprovação pela CML à data de 31 de Março (nota: entretanto aprovado em reunião de Câmara a 31 de Maio) de 2017; estando presentemente em processo de consulta pública e posterior apreciação na AML.).

### **Instrumento 3: Mapas de controlo das actividades autorizadas e existentes e da ocupação dos espaços comerciais**

**Justificação e explicação resumida:**

Identificação da estrutura comercial do Mercado para avaliação da necessidade de introdução de novas actividades e controlo do exercício de actividades não autorizadas, bem como avaliação da variação da ocupação dos espaços comerciais, resultantes das medidas tomadas com vista à revitalização dos mercados.

**Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

Elaboração de *layout* do mercado e registo permanente das alterações ocorridas e das novas licenças atribuídas e baixas ocorridas. Foram enviados os respectivos ficheiros para as 16 JF com mercados para análise e envio para UCT.

Em 2016 e 2017, a baixa taxa de resposta por parte das juntas de freguesia e a necessidade de contínua insistência junto das mesmas para a obtenção dos dados, tem dificultado a construção de uma monitorização global e fiável.

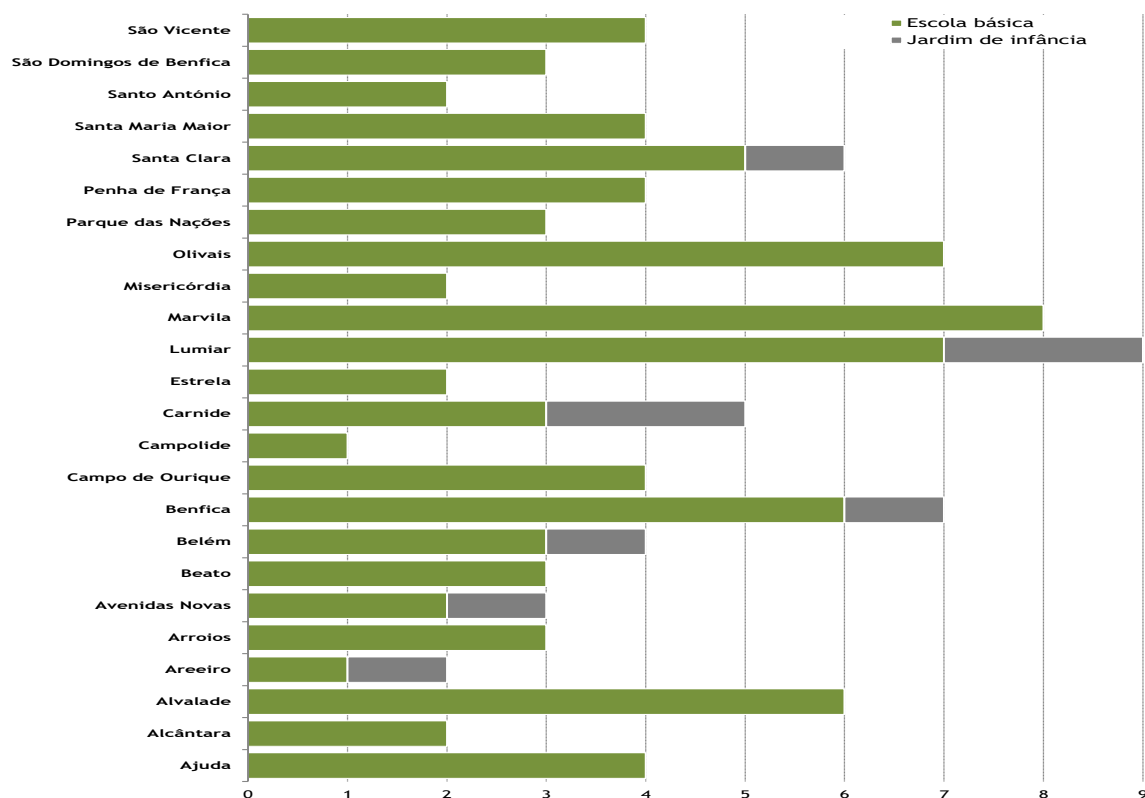
### **Equipamentos Escolares**

No âmbito da reforma administrativa de Lisboa, foram transferidos para a gestão das JF da cidade, a totalidade dos equipamentos escolares até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa: 98 Escolas Básicas e 71 Jardins de Infância (alguns destes incluídos nas EB1). O ano escolar de 2015/16 contemplava já uma rede de educação pré-escolar pública com 208 salas.

A distribuição destes equipamentos pelos territórios e bairros da cidade é relativamente diferenciada e decorrente de diversos contextos históricos. Não obstante, a quase totalidade das freguesias da cidade detêm pelo menos duas Escolas Básicas geridas pela respectiva JF;

exceptuando Campolide, com apenas uma; enquanto freguesias como Lumiar, Marvila, Olivais, Benfica, Alvalade e Santa Clara detêm um importante número de equipamentos deste tipo (entre 6 e 10 escolas básicas e jardins de infância).

**Gráfico 15 - Equipamentos escolares transferidos por Juntas de Freguesia**



Fonte: CML

Três anos após a transferência das competências confirma-se que as JF se encontram plenamente enquadradas com as responsabilidades de gestão das competências das suas escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância. Estas têm assegurado as competências em relação aos espaços construídos e exteriores, acompanhando e realizando as intervenções de manutenção dos mesmos, nomeadamente nos períodos de interrupção lectiva. Por sua vez, têm ainda apoiado e dinamizado a CAF, e ainda uma série de outras acções de índole educativa.

As tarefas de rotina necessárias à manutenção do espaço escolar (pequenas reparações, limpeza geral, etc.), bem como as tarefas respeitantes às competências de assegurar o apoio ao funcionamento da gestão escolar diária; têm de uma forma global correspondido às necessidades.

Desde o início da transferência das competências que as JF têm assegurado as competências em relação aos espaços construídos e exteriores dos respectivos equipamentos, acompanhando



e realizando as intervenções de manutenção dos mesmos, nomeadamente nos períodos de interrupção lectiva.

Por seu lado, a CML e o respectivo Departamento de Educação, tem fomentado uma continuidade de relacionamento com os agrupamentos de escolas, procurando facilitar a articulação, a comunicação e a partilha de elementos e conteúdos de gestão com as JF, bem como com outros serviços da CML (designadamente, em matérias de obras e manutenção).

Mantem-se um bom ritmo nas reuniões entre a CML e as JF onde se analisam as questões referentes ao regular funcionamento das escolas. Designadamente no referente a questões de ordem mais estrutural, como na avaliação, planeamento e coordenação das intervenções necessárias aos estabelecimentos de educação (edifícios, anexos, muros/vedações e respectivos equipamentos e mobiliários escolares) e aos espaços exteriores (ajardinados, recreios, mobiliário exterior e equipamentos infantis e desportivos); bem como em relação a programas e acções a serem desenvolvidos e acompanhados em conjunto. Tal acompanhamento confirma as anteriores apreciações feita por parte das JF inquiridas, em que o relacionamento com a CML foi avaliado de forma positiva.

Não obstante a eficiência na transição bem como na nova gestão e comunicação interinstitucional, e como referido nos anteriores relatórios, diversas JF inquiridas haviam referido de forma relativamente constante a importância da realização de obras de âmbito mais estrutural numa série de escolas. A responsabilidade da realização destas obras tem sido analisada entre a CML e cada JF, e decidida conforme cada situação.

Na ampla maioria dos casos, tem sido a CML a responsável pela realização das obras nas escolas. Por três ordens de razões: pelo facto de ainda se estar a trabalhar na clarificação em termos da responsabilização em matéria de obras de equipamentos; pelo facto de em muitos dos casos se tratarem de problemas existentes antes da transferência das correspondentes competências para as JF; e finalmente pela falta de meios financeiros para que diversas JF possam realizar as intervenções necessárias de carácter mais estruturante.

Assim, e para além das diversas intervenções de pequena escala que cada JF tem empreendido nas suas escolas, a CML realizou ao longo destes 3 anos múltiplas obras de beneficiação geral ou parcial de índole estruturante em diversos estabelecimentos de ensino. Nestes âmbitos, o panorama à data de 31 de Março de 2017 podia ser aferido no quadro seguinte.

**Quadro 9 - Obras de beneficiação e em fase de concurso desenvolvidas em escolas pela CML, à data de 31 de Março 2017**

**Obras de beneficiação geral em curso**

- EB Mestre Querubim Lapa, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Campolide – 1.547.599,80€
- EB Tribunal da Boa Hora, Beneficiação Geral, Santa Maria Maior – 2.415.966,21 €
- EB Quinta dos Frades, Ampliação 4 salas de aula, Lumiar – 455.199,00€
- EB Arco-íris, Beneficiação Parcial e Requalificação do Ginásio, Olivais – 1.866.479,00 €
- EB Manuel Teixeira Gomes, Construção de instalações sanitárias, Marvila – 132.341,00€
- EB Dom Luís da Cunha, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Alvalade – 1.426.760,00 €
- EB dos Coruchéus, Beneficiação Parcial, Instalação Sanitária e Construção da cozinha/refeitório, Alvalade – 1.625.371,00 €
- EB Bairro São Miguel, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Alvalade – 1.933.440,00 €
- EB Eng.º Duarte Pacheco, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Beato – 1.564.146,00 €

### **Obras de beneficiação geral - a iniciar**

- EB Sampaio Garrido, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, obra a cargo da SRU, Arroios – 1.405.702,52€.
- EB Arqt.º Vítor Palla, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, obra a cargo da SRU, Penha de França – 2.056.400,18€.
- EB Caselas, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, obra a cargo da SRU, Belém – 1.717.607,57€.
- EB Frei Luís de Sousa, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, S. Domingos de Benfica – 2.438.000,00€.
- EB Teixeira de Pascoais, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Alvalade – 2.384.000,01€.

### **Obras em fase de Concurso**

- EB Santa Maria dos Olivais, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Olivais – 3.041.420,00€.
- EB nº 36 Olivais, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Olivais - 3.020.530,52 €.
- EB Prof. Oliveira Marques, Reformulação cozinha, Penha de França - 343.178,05€.
- EB Bairro do Restelo, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, obra a cargo da SRU, Belém – 2.750.000,00€.
- EB João dos Santos, Arranjos Exteriores, Marvila – 275.000,00. Obra a cargo da junta de freguesia;
- EB Luisa Ducla Soares, Beneficiação Geral, Santo António - 2.013.230,00€.
- EB Luísa Neto Jorge, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Marvila - 2.080.919,00€.
- EB Professor Agostinho da Silva, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, Marvila - 3.247.054,80€.

Ao longo dos anos de 2016 e de 2017, têm sido equacionadas e avaliadas em conjunto pela CML e pelas JF, novas propostas de intervenções de base estruturante. Prevendo-se que muitas situações sejam oportunamente objecto de novos acordos de delegação de competências execução das obras por parte das JF; uma atitude que demonstra um reconhecimento de uma maior celeridade nas intervenções.

Tem-se ainda fomentado a análise conjunta de Programas Preliminares para a execução de projectos, de projectos de avaliação intermédia das soluções propostas e igualmente a apresentação de projectos finais que foram ou irão a concurso. As análises conjuntas são ainda participadas pelas direcções dos agrupamentos de escolas, pelas professoras coordenadoras, bem como pelas associações de pais e encarregados de educação dos estabelecimentos escolares em questão.

Entre as responsabilidades das JF junto dos respectivos estabelecimentos de ensino, encontra-se a garantia de colocação das Auxiliares de Acção Educativa (AAE); e designadamente pelas salas dos jardins-de-infância. Nas 209 salas dos jardins de infância, constatou-se que as Juntas de Freguesia colocaram 231 AAE, cumprindo o rácio estipulado na Portaria do Ministério da Educação em 100 % do universo das salas. Tal panorama corresponde a uma excelente resposta na gestão destes recursos humanos bem como no apoio ao funcionamento da educação pré-escolar.

## **Equipamentos Desportivos**

No âmbito da reforma administrativa foram transferidos para a gestão das Juntas de Freguesia 86 equipamentos desportivos até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa.

Manteve-se, desde o início da reforma, um activo programa de acompanhamento por parte da CML, atendendo à capacitação das competências por parte das JF com o menor número de constrangimentos possíveis, quer ao nível dos equipamentos, quer do pessoal envolvido. Foram disponibilizadas bases de informação e competências informáticas para apoiar devidamente os elencos respectivos nas diversas áreas onde as JF seriam chamadas a intervir. Foi ainda feito um acompanhamento nas áreas da contratação pública (meios humanos e aquisição de serviços e material), dos preços a praticar nas instalações desportivas, dos regulamentos das instalações desportivas, dos pacotes de seguros pessoais e de responsabilidade civil, dos procedimentos relativos a reclamações. Ainda de referir que foram entretanto clarificadas as situações dos diversos contratos de fornecimento de serviços, em áreas como: análises bacteriológicas às águas das piscinas; seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais; fornecimento de água, gás e electricidade; vigilância e segurança.

No referente aos aspectos de gestão e programação quotidiana, a considerável estabilidade dos directores técnicos e demais pessoal (do quadro e prestadores de serviço) nos diversos

equipamentos desportivos transferidos permitiu uma lógica de continuidade no funcionamento das respectivas instalações sem quaisquer constrangimentos de maior. Foram ainda continuados os então principais programas da CML nos equipamentos desportivos transferidos, nomeadamente a Natação Curricular das Escolas do 1º Ciclo e o Desporto Mexe Comigo.

Por seu lado, na CML e fruto dos movimentos de transição decorrentes da reforma administrativa, entendeu-se haver a necessidade de definir uma nova estratégia desportiva para a cidade, assente em novos programas e projectos que promovam a actividade física e o desporto. Foram, por conseguinte, revistas as prioridades na CML nestes campos, que até à data estavam muito focalizadas justamente nos dois programas municipais (Natação Curricular e o Desporto Mexe Comigo) e na gestão directa do Parque Desportivo. Tal reorientação originou o lançamento de um conjunto de novos Programas e Projectos Municipais.

Três anos após a data de transferência dos equipamentos e dos recursos directamente afectos a estes, a apreciação geral mostra ser a de que também nesta área o período de transição se encontrava consolidado.

A CML e o seu departamento de Desporto têm procurado manter uma comunicação e apoio permanente para as JF, muito designadamente na avaliação de necessidades de intervenção de base mais estruturante nas instalações desportivas, tanto nas vertentes construtivas como nas componentes mais electromecânicas e funcionais.

Não obstante, têm-se mantido determinadas questões a carecer de clarificação e estabilização para uma adequada gestão integrada e de proximidade do desporto público na cidade. Estas questões têm sido levantadas nos anteriores relatórios de monitorização, mas igualmente por determinadas JF e pelo próprio Departamento da Actividade Física e do Desporto da CML:

- Mantêm-se dúvidas em torno da futura responsabilidade de realização de investimentos de carácter mais estruturante em determinadas piscinas municipais. Este tipo de equipamentos tem especificidades próprias - incluindo serem importantes centros de custos bem como de proveitos - que implicam investimentos e necessidades de manutenção muito relevantes, o que tem sobrelevado elevadas preocupações com a sua gestão. Recorde-se que a maioria das piscinas municipais que transitaram para as JF são estruturas edificadas com uma média de cerca de 10 anos, requerendo, como tal, necessidades de manutenção mais permanentes.
- Algumas JF, bem como a própria CML, realçaram o facto de os resultados de exploração de diversos equipamentos serem deficitários, não obstante a fundamental relevância do carácter social das tarifas e tabelas de preços em vigor. Diversas JF aprovaram novas tabelas de preços e novos critérios de descontos ou de isenções; em alguns casos diferenciando-se tarifas entre fregueses (através de descontos) e não fregueses. Estas situações têm sido reportadas nos relatórios de monitorização anteriores e têm

inclusive sido objecto de diversas reclamações por parte dos munícipes junto da CML e das JF.

- Existem ainda dúvidas sobre como proceder na transferência de novos equipamentos entretanto construídos e inaugurados pela CML; no que concerne às formas de transição bem como aos recursos humanos e financeiros que os devem suportar.

Para procurar colmatar estes constrangimentos, a CML desenvolveu as seguintes acções nos períodos mais recentes:

- Foi feito um levantamento das situações de diferencial de tarifas; tendo a CML recomendado para uma acção mais integrada e comum para toda a cidade, que as respectivas JF possam reavaliar as tabelas de preços em vigor no sentido da sua uniformização ou mesmo equiparação, tanto quanto possível, aos preços estabelecidos na *“Tabela de Taxas, Preços e Outras Receitas Municipais”*.
- Face às necessidades de pleno conhecimento sobre o estado de conservação e manutenção das Piscinas Municipais, o Departamento de Actividade Física e Desporto constituiu uma Comissão de vistorias técnicas a todas as respectivas instalações desportivas; que desenvolveu um diagnóstico do estado-da-arte do respectivo edificado e equipamentos electromecânicos bem como uma proposta de planeamento das necessárias intervenções de natureza correctiva a implementar a curto e a médio prazo nas piscinas municipais cuja gestão se encontra atribuída às JF.
- Justamente nesse sentido, a CML inscreveu nos seus mais recentes orçamentos, verbas para a execução de reabilitação dos equipamentos que carecem de obras estruturantes; tendo ainda preparado dotação financeira para determinadas JF em sede de protocolos de delegação de competências para a realização de obras de natureza mais estruturante.

## **Equipamentos Culturais**

Por efeitos da reforma administrativa, foram transferidos para a gestão de sete JF, sete bibliotecas municipais e um auditório. Tal como já analisado para os semestres anteriores, todos estes equipamentos culturais se encontravam a funcionar dentro da normalidade, à data de Março de 2017.

Nestes âmbitos, mantêm-se estáveis a maioria dos procedimentos existentes desde a data da transferência, assim como os Serviços Públicos como por exemplo, a circulação de documentação entre bibliotecas da Rede BLX (SDE), o empréstimo domiciliário, o registo e atribuição de cartão de utilizador ou a utilização de PC/Internet. Mantêm-se igualmente estáveis a Gestão da Colecção, a Avaliação de Desempenho da Rede BLX, as competências

relacionadas com Informática e Sistemas, nomeadamente a gestão do Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas “*Horizon*”.

Por seu lado, da parte das JF é notório o desenvolvimento de uma crescente dinâmica e de uma capacidade autónoma de gestão cultural que inclui os seus novos equipamentos. Por exemplo, na possibilidade de aquisição de títulos por parte destas; bem como na criação de novos espaços e na conjugação e dinamização de actividades culturais próprias. Tem-se ainda mantido um bom acolhimento dos programas de actividades de promoção da leitura e das literacias (APLL).

A apreciação feita para este sétimo relatório de monitorização da RAL mostra, para estes campos, diversos aspectos em desenvolvimento em paralelo com outros ainda carentes de resolução. Como principais aspectos positivos temos os seguintes pontos:

- a) Avaliação de Desempenho.
  - I. Cumprimento, por parte de todas as bibliotecas da rede, das datas indicadas para envio dos dados estatísticos de monitorização do desempenho;
  - II. Acompanhamento personalizado, por telefone e por correio eletrónico, por parte da CML/DRB na recolha e preenchimento das medidas de avaliação de desempenho das BLX (PAD BLX), o que permitiu uma verificação contínua e atempada do trabalho desenvolvido e possibilitou esclarecimentos sempre que solicitados;
  - III. Aplicação de 814 questionários aos participantes em actividades de promoção da leitura e das literacias (apll) e acções de aprendizagem não-formal (anf) em todas as bibliotecas da Rede, com exceção da biblioteca dos Olivais, os quais se encontram em fase de análise estatística pela DRB. Estes questionários permitem avaliar a satisfação e as aprendizagens realizadas pelos participantes, assim como recolher opiniões/sugestões de melhoria das actividades.
- b) Gestão da Coleção. Em reunião do grupo de acompanhamento da Coleção, foram aprovadas propostas de alteração à designação de alguns estados de exemplar e dos prazos de empréstimo, procurando que as mesmas se tornem mais claras e úteis para os leitores. Foi ainda aprovada a proposta de que o kardex de publicações periódicas se mantenha apenas para a Hemeroteca, limitando-se os restantes equipamentos à indicação dos exemplares em consulta. Estas conclusões carecem ainda de trabalho preparatório com vista à sua efetiva implementação, devendo desejavelmente serem sujeitas à aprovação dos coordenadores da Rede BLX.
- c) Serviço de Promoção das Literacias (SPL). Mantem-se a boa relação entre o Serviço de Promoção da Leitura e das Literacias da DRB e os promotores de leitura das bibliotecas sob gestão das JF.
- d) Informática e Sistemas. A nova versão 7.5 do *Horizon* entretanto instalada na rede BLX permite novas compatibilidades e funcionalidades de trabalho.

Pro seu lado, como principais aspectos ainda carentes de resolução, colocam-se os seguintes pontos:

a) Comunicação e imagem

- I. Algumas bibliotecas não comunicam à CML o conjunto das suas actividades bem como os seus horários, que desenvolvem e gerem autonomamente. Tal situação não permite construir uma completa compatibilidade CML-JF bem como uma visão completa de todas as actividades culturais nos equipamentos da cidade;
- II. Os materiais gráficos das bibliotecas sob gestão das JF não estão a ser elaborados segundo o Livro de Estilos da DRB. O logotipo das BLX não surge nestes materiais.

b) As acções de formação promovidas pela CML para estas áreas, têm contado com um número reduzido de representantes das JF.

c) Serviço de Promoção das Literacias (SPL): a maioria das actividades de Promoção da Leitura e das Literacias, promovidas pelas bibliotecas sob a gestão das JF passou a ser programada de forma autónoma, sem articulação com o SPL.

Considerando que a reforma administrativa trouxe uma nova realidade de gestão partilhada na área da cultura, considera-se essencial que se mantenha um quadro de gestão coordenada (pela CML, mas em constante cooperação e diálogo com as JF) nas matérias fundamentais para o regular funcionamento das BLX, para que se mantenham as vantagens acrescidas que advém da integração numa Rede, mas também para que se consiga garantir uma uniformidade dos serviços prestados aos munícipes. Deixando evidentemente espaço de governação e de decisão própria e autónoma para que cada JF e em cada equipamento ajuste as suas dinâmicas como entender para dar resposta às necessidades da comunidade que serve, promovendo o desenvolvimento local sem perder o contexto global da cidade na qual se insere.

Não somente para resolução das questões ainda em aberto decorrentes da estabilização do movimento de transição de responsabilidades; mas sobretudo para reforço de uma cultura mais activa e permanente de cooperação entre a CML e as JF; diversas medidas de natureza estruturante têm sido desenvolvidas.

Desde logo, com a transferência de competências foi criado um grupo de acompanhamento, que incluiu quatro subgrupos de trabalho: “Serviços”, “Desempenho”, “Colecção” e “Comunicação e Imagem”. Estes subgrupos incluem elementos das bibliotecas sob gestão da CML e das JF, bem como elementos de uma série de serviços técnicos (Serviço de Aquisições e Tratamento Técnico, Administração funcional Horizon, Serviço de Promoção das Literacias, Núcleo de Comunicação e Imagem, Programa de Avaliação de Desempenho da Rede de Bibliotecas).

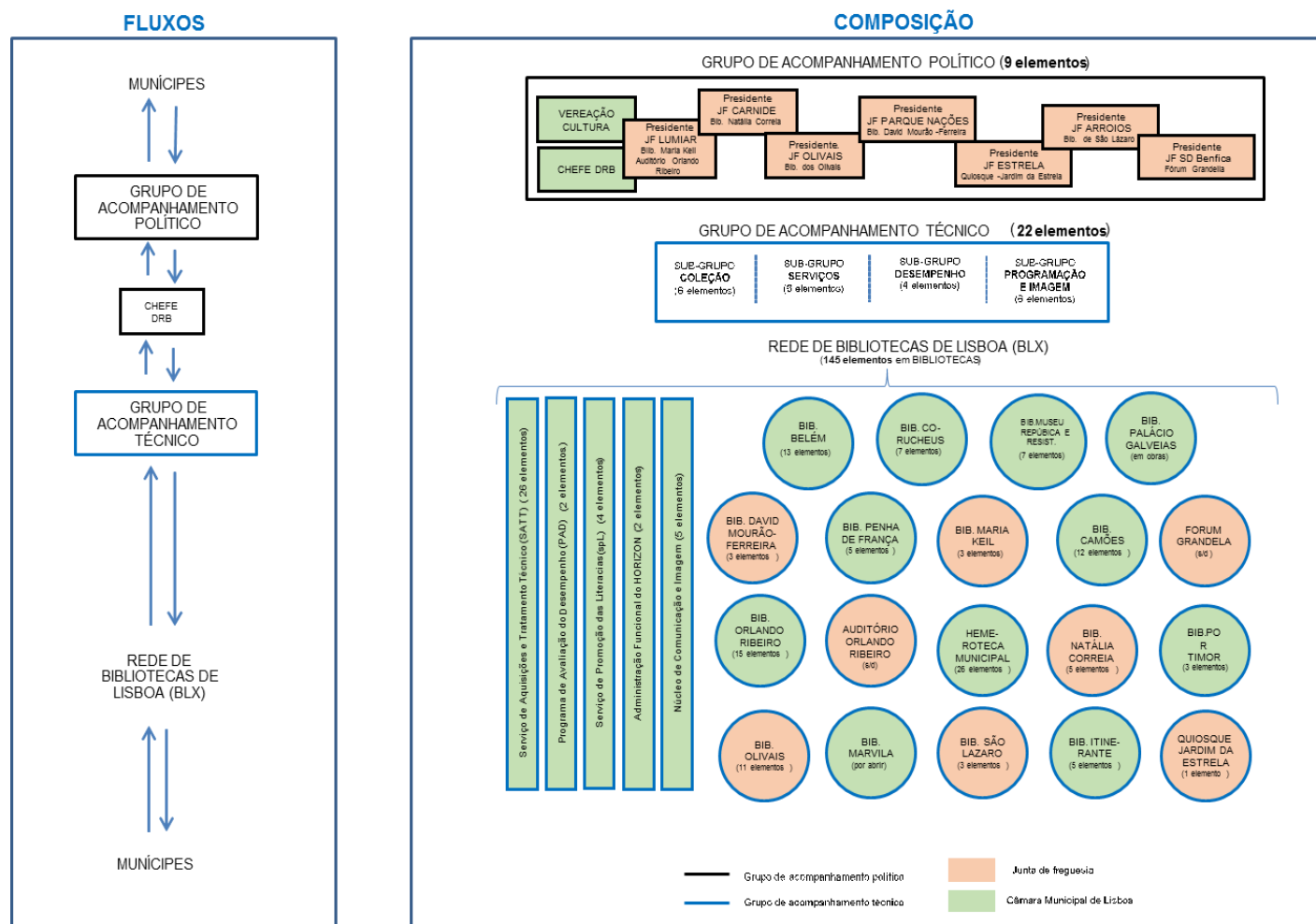
Estes grupos têm mantido reuniões de trabalho conjuntas e regulares, tendo já resultado diversas propostas de melhoria de procedimentos.

Por sua vez, existe ainda um grupo de carácter mais estratégico constituído pela Vereadora da Cultura, pelos Presidentes de JF (ou seus representantes) e pela chefe da Divisão da Rede de Bibliotecas. A missão deste grupo é a de definir estratégias para a Rede de Bibliotecas de Lisboa bem como decidir sobre questões mais globais suscitadas pelo grupo de acompanhamento.

O trabalho destas equipas tem contribuído para o reforço de uma cultura de rede e de cooperação entre as diversas equipas e instituições da Rede de Bibliotecas de Lisboa; o que se tem traduzido, na prática, por uma lenta consolidação de uma gestão semi-partilhada e mais integrada entre a CML e as JF.

Neste sentido, tem sido estudado um futuro modelo de governança mais partilhada entre a CML e as JF - bem como entre estas e outras instituições culturais, sociais e cívicas da cidade - para uma gestão mais avançada destes equipamentos. Veja-se no esquema seguinte a estrutura deste modelo neste momento em estudo.

**Imagem 5 - Proposta (presentemente sob análise) de Modelo de Governança Partilhada para a Rede de Bibliotecas de Lisboa**





Não obstante as questões acima elencadas e ainda em resolução; a monitorização desenvolvida até ao presente relatório mostra não só que algumas das carências iniciais - sobretudo as procedimentais - têm estado a ser ultrapassadas pelas JF; mas sobretudo que se vai sedimentando um trabalho mais orientado para os públicos-alvo desejados, para estruturas de acompanhamento mais permanentes da gestão e programação dos equipamentos; e bem assim para o fomento de uma cultura de governança mais integrada entre as autarquias de Lisboa.

Os objectivos mais nobres - quer da parte das JF quer da parte da CML - são os de transformar os equipamentos culturais como espaços de referência cívica e territorial. Assim, e em paralelo com o aumento das ofertas culturais e com a requalificação física de diversas instalações, estes equipamentos poderão projectar-se inclusive para fora dos seus bairros e tornarem-se equipamentos de referência urbana.

Finalmente, e em relação a instrumentos regulamentares que se revelem essenciais para a boa gestão conjunta e integrada dos equipamentos culturais da cidade, refira-se documento respeitante às normas e procedimentos internos comuns, no que inclui uma proposta de regulamentação para toda a Rede de Bibliotecas.

## **Área de Equipamentos Culturais – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento: Normas e procedimentos Internos comuns (NPI), incluindo proposta de Regulamento da Rede de Bibliotecas de Lisboa**

#### **Justificação e explicação resumida:**

Estas normas e procedimentos internos regulam e uniformizam os procedimentos relativos aos serviços públicos, os quais contribuem para o regular funcionamento da Rede BLX

#### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

Instrumentos criados e aplicados antes da transferência de competências, mantendo-se activos em todas as bibliotecas.

#### **Ponto de situação à data de Março de 2017:**

A proposta de Regulamento da Rede de Bibliotecas de Lisboa encontra-se em fase de apreciação e de aprovação formal.

## **Outros Equipamentos**

### *Parques Infantis*

Os parques infantis públicos são equipamentos considerados como muito relevantes para a larga maioria das JF, sendo vistos como ‘centralidades sociais’ ao serem utilizados por crianças e respectivas famílias. As JF detêm vários parques infantis sob a sua responsabilidade e a monitorização desenvolvida não mostra de um modo geral grandes constrangimentos na gestão dos mesmos. Recorde-se que a avaliação de risco desenvolvida em 2014 mostrava que para as JF esta era considerada uma área problemática (a maioria das JF avaliou o risco como ‘Médio’ ou mesmo ‘Alto’).

Algumas JF referiram que vários dos seus PI se encontravam em mau estado de conservação aquando da passagem, embora a CML se tivesse comprometido, em muitos dos casos, a realizar as intervenções necessárias. Outras JF, por seu lado, encontravam-se a desenvolver, ou já tinham desenvolvido, elas próprias, intervenções nos seus PI por forma a estes ficarem com a qualidade adequada à sua utilização pelas crianças.

Quanto às linhas de acção mais desenvolvidas, estas têm passado pela reavaliação das condições de segurança dos PI, por novos procedimentos concursais, pela certificação e ainda pela sensibilização junto da própria CML para a definição de um regulamento municipal comum.

### *Elementos de Água*

Quanto aos elementos de água com sistema electromecânico, e após a resolução de algumas ainda pendentes entregas finais para a gestão das JF de determinados elementos de água com sistemas electromecânicos de gestão e manutenção mais complexos (cuja entrega se encontrava dependente do lançamento de procedimentos para a sua reparação antes da respectiva entrega formal); a situação presente traduz igualmente uma estabilidade.

No decurso deste ano mais recente, diversas JF têm vindo a recuperar uma série de elementos de água e de chafarizes, para maior qualificação do usufruto dos espaços públicos e verdes de proximidade da cidade.

## **4.8 Habitação, Acção Social e Comunitária**

A transferência de competências e de recursos nas áreas da habitação, acção social e comunitária envolveu poucos movimentos, enfocando sobretudo em procedimentos para quadros de acção mais integrados entre a CML e as novas JF da cidade.

Esta circunstância deve-se ao facto de que grande parte das competências nestas áreas se encontravam já como áreas de acção das juntas, tendo-se assim mantido a larga maioria das equipas, procedimentos e programas.

Não obstante, o GAMRAL tem reforçado a perspectiva - que vinha já consolidada dos estudos conducentes à reforma administrativa - de que as áreas da acção social e do desenvolvimento comunitário devem ser dimensões de governação urbana de proximidade, por excelência. Como tal, considerando que estas se colocam como campo central para as estratégias de reforço dos protocolos de delegação de competências de base mais estrutural; ou mesmo de uma futura vaga de nova descentralização político-administrativa para a cidade de Lisboa.

### **Acção Social e Comunitária**

As competências na área do desenvolvimento e intervenção social que foram transferidas para as JF podem ser divididas nas seguintes vertentes:

- Competências de acção social que, em importante medida, já eram anteriormente exercidas pelas JF - através de protocolos de delegação de competências. Foram transferidos programas com um histórico consolidado tais como o Programa Intervir, o Programa Envelhecimento Activo e Saudável, e ainda os Programas Praia-Campo Infância e Praia-Campo Sénior. Estas constituem o maior volume de competência transferidas que foram igualmente acompanhadas pelos valores financeiros já associados aos respectivos PDC. Igualmente transferidas foram 24 carrinhas Lx Porta a Porta, uma para cada freguesia, permitindo assim às juntas de freguesia uma maior intervenção nestas matérias;
- Competências concorrenciais que são executadas de forma conjunta entre a Câmara Municipal de Lisboa e as JF. Exemplo deste tipo de competências é a participação destas nas políticas municipais de habitação.

#### **Programas assumidos pelas JF no âmbito da passagem de competências da reforma administrativa, na área da acção social**

##### **PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ACTIVO E SAUDÁVEL**

O Programa de Envelhecimento Activo e Saudável apoia projectos de promoção do envelhecimento activo e saudável e de estilos de vida saudáveis e tem como destinatários, Munícipes com idade igual ou superior a 55 anos. Este programa tem como objectivos promover a qualidade de vida dos seniores e os seus direitos de cidadania; criar respostas adequadas às suas novas necessidades; fomentar a participação activa das pessoas na promoção da sua saúde, autonomia e independência. Este programa visa, ainda, combater situações de isolamento e/ou exclusão social, através do desenvolvimento de acções sustentadas no conhecimento das realidades locais, numa lógica de proximidade.

##### **PROGRAMA INTERVIR**

O Programa Intervir – Programa de Prevenção de Comportamentos de Risco e Promoção de Estilos de Vida Saudáveis, tem como destinatários Grupo Alvo Final – 3 aos 18 anos; Grupo Alvo Estratégico – Pais, Docentes e Não Docentes, Técnicos de intervenção Social, entre outros. Abrange anualmente cerca de 17.000 crianças e jovens e 4.000 Pais / Encarregados de Educação, Docentes e Não Docentes.

Este programa tem como objectivo promover o desenvolvimento integral das crianças e jovens, focando-se na importância da promoção de estilos de vida saudáveis e prevenção de comportamentos de risco, nomeadamente: Aditivos (Droga, Tabaco, Álcool, Jogo, Internet); Relacionais (Pares: Violência no Namoro e Bullying; Familiares: Violência Doméstica,...); Disfuncionais (Familiares e Pessoais); Disruptivos (Delinquência, Bullying...); Sexuais (IST, Gravidez ...) e Alimentares (Obesidade, Anorexia e Bulimia, entre outros)

Através deste Programa é possível prevenir e melhorar relacionamentos interpessoais, facilitar o reconhecimento da opinião do outro, estimular a capacidade de resolução de problemas e promover o autoconhecimento. Também a formação parental é uma intervenção contemplada e de âmbito preventivo na qual são ensinadas estratégias aos pais, visando o envolvimento adequado dos pais na educação dos filhos. São também contempladas acções dirigidas aos diversos agentes educativos como forma de disseminação de boas práticas.

#### **PROGRAMA PRAIA CAMPO INFÂNCIA**

O Programa Praia Campo Infância insere-se no âmbito da intervenção dos Campos de Férias não Residenciais e centra-se na promoção de actividades organizadas e supervisionadas de lazer e tempos livres, para grupos de crianças e jovens. Este programa tem como destinatários crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 12 anos e traduz-se na oferta de tempos livres no verão para cerca de 6.000 crianças, representando um importante apoio às famílias no acompanhamento das crianças no período de férias escolares, enquadrado pelo Decreto-Lei 32/2011, de 07 de Março e pelas Normas Regulamentares definidas pela CML.

O Programa Praia Campo Infância tem como finalidade a realização de um programa organizado de carácter educativo, cultural, desportivo ou meramente recreativo, durante um período de tempo determinado, contribuindo dessa forma para o desenvolvimento de crianças e jovens. Através deste programa é possível contribuir para o desenvolvimento psicossocial e motor das crianças e prevenir eventuais situações de risco, proporcionando a algumas crianças da cidade, a saída dos seus bairros, o desfrutar da praia e do campo e a vivência de diversas experiências de carácter pedagógico, lúdico, desportivo e cultural, contribuindo assim para o combate à exclusão social, ainda que por períodos limitados.

#### **PROGRAMA PRAIA CAMPO SÉNIOR**

O Programa Praia Campo Sénior centra-se na promoção de actividades de lazer e tempos livres para os seniores, contribuindo para o envelhecimento activo e saudável, e tem como destinatários Municípios com idade igual ou superior a 55 anos. Através de uma visão integrada do processo de envelhecimento na cidade de Lisboa, com a finalidade de reforçar os mecanismos de participação social dos seniores, promovendo uma cidadania plena e implicando o direito a um envelhecimento activo, implementou-se um programa que se organiza em torno dos seguintes objectivos: promover o bem-estar e a qualidade de vida nos tempos livres, promover o desenvolvimento pessoal e social, proporcionar momentos de convívio, lazer e confraternização na praia e no campo (espaços verdes, equipamentos culturais / lúdicos, entre outros) contribuindo deste modo, para o envelhecimento activo e saudável dos cidadãos mais velhos da cidade.

Tal como já reportado nos relatórios anteriores, a CML desenvolveu em conjunto com as JF uma série de acções no sentido de uma maior interligação na gestão dos diversos programas de acção social; nomeadamente a apresentação dos programas e das suas linhas orientadoras; a realização de encontros de debate de boas práticas nas áreas da prevenção de comportamentos de risco e do envelhecimento activo e saudável; o fomento e a realização de acções de formação; e finalmente o planeamento de um acompanhamento regular às JF.

As linhas de acção identificadas nas JF para os programas principais nas áreas da acção social não apontavam nos primeiros tempos da reforma para estratégias substancialmente diferenciadoras das eram já seguidas. Ao longo do tempo de consolidação das responsabilidades, porém, as equipas das JF têm-se crescentemente focado no

desenvolvimento de novas acções e de projectos, bem como no aprofundamento de novas problemáticas, numa dinâmica que era relativamente pouco explorada antes da reforma administrativa.

É igualmente de destacar algumas respostas que agora valorizam mais a constituição de parcerias locais; bem como a importância das questões de financiamento e a maior atenção a candidaturas para os mais diversos tipos de programas e iniciativas.

A proximidade aos problemas e o conhecimento mais aprofundado dos mesmos mostram ser determinantes na segurança das novas propostas, permitindo uma maior agilidade de acção e uma aplicação mais eficiente dos recursos, garantindo assim um serviço de maior qualidade.

Por seu lado, a maior proximidade às instituições locais com intervenção nestas áreas é também considerada relevante. Em todos os casos se destacando, ainda, o vasto leque de parceiros locais; como aliás se verifica agora, de novo, com as análises do GAMRAL em relação às acções inovadoras (veja-se capítulo correspondente neste relatório, bem como no quarto relatório de monitorização).

As análises de monitorização mostram ainda uma série de propostas de qualificação para estas áreas de competências. Que passam pelo reforço das equipas, pela criação de espaços de partilha de processos e de informação, pela adopção de procedimentos próprios para a resolução das carências mais urgentes, e pela criação de um serviço de atendimento mais integrado (envolvendo as várias instituições da cidade, desde logo as autárquicas e as de acção social).

Face aos novos âmbitos das competências próprias das JF, os diversos agentes e dirigentes auscultados, quer nas JF quer na CML, consideraram mais essenciais os seguintes aspectos (por forma a que se desenvolva uma gestão pública de qualidade e bem partilhada):

- a) A partilha de recursos materiais e humanos - considerando-se o ganho de competências ao nível da intervenção social, existe todo o interesse em que a CML e as JF possam sempre que possível partilhar e rentabilizar recursos, tendo em conta a prossecução de objectivo comuns.
- b) A estruturação de linhas e estruturas orientadoras para uma governação mais integrada entre as diferentes instituições de governo da cidade. A CML deverá sempre que possível apelar às JF - nomeadamente através das Comissões Sociais de Freguesia - para a intervenção em rede. Devendo ser a CML a disponibilizar toda a informação e a envolver as Juntas de Freguesia em projectos que têm uma aplicação de proximidade mas um impacto em toda a cidade, em áreas tão sensíveis como são as áreas de apoio social, nos mais variados grupos de risco.

Nestes sentidos, tem-se fomentado uma série de acções conjuntas entre a CML e as JF, nomeadamente:

- A criação de uma plataforma conjunta de comunicação entre a CML, as Juntas de Freguesia e ainda outras instituições, na área da acção social;
- A realização de encontros e conferências sobre Boas Práticas na área da Prevenção de Comportamentos de Risco e do Envelhecimento Activo, como forma de disseminação de conhecimento.
- A prossecução de sessões de trabalho entre técnicos para discussão de casos e metodologias como forma de disseminação de conhecimento.
- A continuação de acções de formação adicionais, pelo Departamento de Desenvolvimento e Formação.



**Imagem 6 - Novo Centro Inter-Generacional da Freguesia do Areeiro**

## **Habitação**

A transferência de competências para as juntas de freguesia, na área da Habitação, entendem-se sobretudo como contributos de proximidade para a definição e apoio das políticas municipais de habitação; através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis; e ainda da realização de intervenções pontuais para a melhoria das condições de habitabilidade.

Na sua generalidade as áreas de actividade da CML (na Direcção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Local) mantiveram-se compostas por actividades de natureza estruturante; havendo não obstante determinadas áreas de contacto com as Juntas de Freguesia no que diz respeito á participação mais activa destas nas decisões regulamentares, estratégicas e de desenvolvimento Local nas suas áreas de intervenção.

Por sua vez, as actividades no âmbito do Desenvolvimento Local têm demonstrado uma elevada intervenção por parte das JF, nomeadamente no âmbito dos programas BIP/ZIP e das zonas com GABIP constituídos.

Entre as principais questões que se colocam em termos da gestão da habitação municipal, encontra-se o esclarecimento definitivo das responsabilidades na “realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade”.

Nesses âmbitos, o entendimento da CML foi o seguinte: unicamente pequenas reparações de substituição de torneira/ de vão de janela/ de vidro/ de banheira ou de sanitário, etc. que não envolva qualquer alteração das redes e certificação de concessionárias e que por sua vez não envolva licenciamento municipal (alteração de vão /coberturas e elementos estruturantes) e unicamente em fracções municipais ocupadas em listagens concretas de Património Disperso. Estas questões foram clarificadas com as JF por forma a não se sucederem duplicações de acções nem intervenções não registadas e contabilizadas em termos de investimento realizado em Património Municipal.

Em Maio de 2015 eram esclarecidas uma série de regras e de procedimentos referentes à realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade”, conforme despacho emitido pela vereadora do pelouro:

**Assunto:** Clarificação e densificação das alíneas r) do artigo 12º da Lei 56/2012

A Lei 56/2012 de 8/11, que procede à reorganização administrativa de Lisboa, nos termos do seu artigo 12º, veio atribuir competência própria às Juntas de Freguesia, nomeadamente, na contribuição para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e ainda, na realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade.

Considerando que, as Juntas de Freguesia têm um conhecimento profundo das situações no terreno quanto ao estado do património habitacional municipal disperso, a que acresce, o facto de beneficiarem da proximidade aos munícipes e aos inquilinos camarários, sendo um meio de relacionamento directo e de diagnóstico privilegiado.

Considerando que, importa dar continuidade a pequenas intervenções no âmbito de obras diversas de recuperação e manutenção em fogos e imóveis municipais ao abrigo da delegação de competências.

Considerando por fim que importa clarificar o que são intervenções pontuais e em que situações devem as Juntas de Freguesia intervir, informamos que as mesmas:

1. Devem ser efectuadas em habitações municipais ocupadas de património disperso existente, de acordo com a lista que se anexa.
2. Destinam-se a promover a melhoria das condições de habitabilidade, salubridade e segurança em fogos habitacionais ocupados, traduzindo-se em pequenas reparações urgentes como por exemplo: vidros partidos, janelas quebradas, substituição de loiças sanitárias, armários de cozinha, pequenas pinturas, reparação ou substituição de portas e acessórios, fechaduras, coberturas e caleiras, reparações urgentes de rupturas e infiltrações, e outras análogas.
3. Não carecem de autorização prévia do pelouro da habitação, mas devem ser comunicadas aos serviços de habitação, a fim de evitar a duplicação de intervenções.

4. Em fracções não habitacionais ocupadas, apenas deverão ser executadas após previa verificação junto dos serviços de habitação, de que não está prevista intervenção pelos serviços municipais.
5. As obras de manutenção e conservação em edifícios municipais com vista à recuperação de exteriores, em fachadas, caixilharias e coberturas, limpeza de algerozes e tubos de queda, bem como das áreas comuns no que concerne à reestruturação das redes de infra-estruturas, reparação da caixa de escada, elevadores, são da responsabilidade do município, ficando a Junta de Freguesia obrigada a reportar a necessidade urgente de intervenção, indicando dentro do seu território quais os edifícios que carecem de obras.

Tal como nas demais áreas, considera-se muito relevante a realização de acções de formação junto dos colaboradores das JF, sobretudo em termos das seguintes matérias:

- Quais os programas existentes na área da Habitação e Desenvolvimento Local;
- Quais as competências da CML/DMHDL e as competências da GEBALIS;
- Quais as entidades na área do desenvolvimento Local - diferentes vertentes e pontos de contacto;
- Quais os aplicativos a consultar ou a utilizar para apoio aos fregueses;
- Como e quando encaminhar informações e processos para os serviços da CML;
- Pontos de contacto CML para esclarecimento de dúvidas ou de informações específicas.

Há que referir, porém, que embora tenham sido agendadas diversas vezes sessões de formação/informação sobre os programas de Habitação e esclarecimentos sobre o apoio que as JF podem prestar nesta matéria, estas foram sempre desmarcadas por indisponibilidade das JF.

Os diversos intervenientes entendem que para as áreas da habitação poderá e deverá haver uma interacção muito maior, sobretudo em zonas já identificadas como prioritárias, a CML devendo promover e incentivar a participação activa das JF em todas as acções planeadas, incluindo com a participação das UIT e de outros serviços com tarefas de intervenção local; mas as JF por sua vez participarem de forma mais activa e promoverem o seu envolvimento.

De referir ainda que se mantém em questionamento pela CML um possível futuro programa de Acupunctura urbana para apoio municipal à realização de pequenas obras em património privado cujos proprietários não têm condições financeiras para as concretizar. Este programa com elevado potencial nas mais diversas malhas urbanas da cidade está em estudo mas ainda não se encontra amadurecido o suficiente para análise em conjunto com parceiros primordiais, desde logo as JF.

As prioridades a tomar em consideração, para uma gestão de cruzeiro e bem integrada entre a CML e as JF no referente às áreas da habitação deverão ser as seguintes:

- Uma avaliação da oferta e da procura de Habitação por parte das JF, que se suporte em acções de recolha de informação; por forma a actuar em conjunto com a CML na adaptação dos programas às questões centrais de habitação;



- Uma participação mais efectiva dos técnicos e funcionários das JF nas acções de formação programadas para esta área;
- A boa interacção com os inquéritos lançados pela CML no que respeita a procura de espaços não habitacionais, comércio e serviços;
- Uma maior pro-actividade por parte das JF na divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local e no apoio aos municípios nas candidaturas aos apoios e programas existentes nestas áreas, e em termos mais globais na procura de soluções habitacionais;
- Uma maior promoção de pequenas reparações em património disperso ocupado - sendo que será essencial o registo integrado de todas as intervenções, quer por parte da CML quer por parte das JF;
- A capacidade de consulta dos aplicativos informáticos da CML, permitindo a informação necessária a uma correcta gestão e prestação de informação aos municípios.

## **Área da Acção Social – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumentos e regulamentações de base integradora e de trabalho comum**

#### **Áreas da Acção Social: Comportamentos de Risco; Envelhecimento; Famílias**

#### **Instrumento: Linhas Orientadoras para projectos na área da Acção Social**

##### **Justificação e explicação resumida:**

As linhas orientadoras para projectos na área da acção social na cidade de Lisboa têm como objectivo orientar para a concepção e implementação dos seguintes projectos:

- *Projectos de Prevenção de Comportamentos de Risco e Promoção de Estilos de Vida Saudáveis*, deverão ter como destinatários crianças e jovens dos 3 aos 18 anos bem como Encarregados de Educação, Docentes e Não Docentes. Estes projectos visam promover o desenvolvimento integral das crianças e jovens, focando-se na importância da promoção de estilos de vida saudáveis e prevenção de comportamentos de risco, nomeadamente: Aditivos (Droga, Tabaco, Álcool, Jogo, Internet); Relacionais (Pares: Violência no Namoro e Bullying; Familiares: Violência Doméstica,...); Disfuncionais (Familiares e Pessoais); Disruptivos (Delinquência, Bullying...); Sexuais (IST, Gravidez ...) e Alimentares (Obesidade, Anorexia e Bulimia, entre outros).

- *Projectos de Campos de Férias não Residenciais*, destinam-se exclusivamente a grupos de crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos. São actividades organizadas e supervisionadas, tendo como finalidade a realização de um programa organizado de carácter educativo, cultural, desportivo ou meramente recreativo, durante um período de tempo determinado, com um período mínimo de 5 dias, no período de férias escolares. Os campos de férias visam contribuir para o desenvolvimento psicossocial e motor das crianças e prevenir eventuais situações de risco, proporcionando a algumas crianças da cidade, a saída dos seus bairros, o desfrutar da praia e do campo e a vivência de diversas experiências de carácter pedagógico, lúdico, desportivo e cultural, assim contribuindo para o combate à exclusão social, ainda que por períodos limitados.

- *Projectos de Promoção de Actividades de Lazer e Tempos Livres para Seniores*, destinam-se a municípios da cidade de Lisboa com idade igual ou superior a 55 anos. São actividades organizadas e supervisionadas, tendo como finalidade a realização de um programa de actividades de lazer e tempos livres que poderão realizar-se no período de Junho a Setembro, tendo a duração de 5 dias. Tem como objectivo proporcionar momentos de

convívio, lazer e confraternização na praia e no campo (espaços verdes, equipamentos culturais / lúdicos, entre outros) contribuindo deste modo, para o envelhecimento activo e saudável.

- *Projectos de Promoção do Envelhecimento Activo e Saudável na cidade de Lisboa*, destinam-se a munícipes com idade igual ou superior a 55 anos. Atendendo às características da população idosa de cada Junta de Freguesia, os projectos a desenvolver na área do envelhecimento ativo e saudável, poderão incidir nas seguintes áreas de intervenção: Expressão Artística e/ou Musical; Expressão Dramática; Expressão Corporal /Movimento; Informática; Saúde. E tem como objectivo fomentar a participação activa das pessoas na promoção da sua saúde, autonomia e independência, bem como combater situações de isolamento e/ou exclusão social.

#### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

##### **Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Prevê-se um desenvolvimento dos instrumentos por parte da CML, bem como uma correspondente prestação de apoio técnico no âmbito dos projectos em desenvolvimento pelas JF.

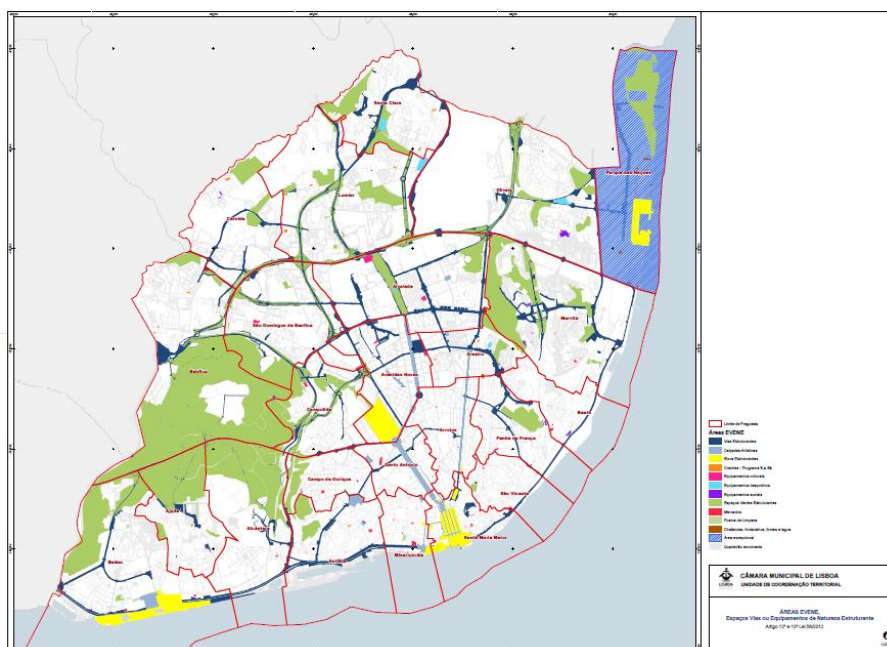
## **4.9 Licenciamentos de Proximidade**

### *A transferência de competências na área dos licenciamentos de proximidade*

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.

A passagem para a nova fase de assunção efectiva das competências de licenciamento pelas JF exigiu o assegurar das seguintes condições:

- a) O acesso ao sistema Geslis (plataforma informática para registo e tramitação de todos os processos de licenciamento) e ao site da Reforma Administrativa de Lisboa - o que, para além de todos os aspectos referentes à devida instalação das aplicações nas JF, incluiu sessões de acompanhamento em conjunto entre a CML e as JF.
- b) O acesso a acções de formação para os funcionários da Juntas de Freguesia - continuando a CML a desenvolver acções de formação nestes âmbitos.
- c) O acesso a apoio técnico especializado; continuando a CML a assegurar a atenção e devida resposta a todas as questões referentes às competências transferidas, nomeadamente através das cinco equipas de apoio técnico existentes nas UIT (Unidades de Intervenção Territorial); e constituindo estas, para estes âmbitos, o principal elo de ligação entre os diversos serviços da CML e as JF.



**Imagem 7 - As áreas EVENE - Espaços, Vias e Equipamentos de Natureza Estruturante (Fonte CML)**

Ao longo dos anos de 2015 a 2017 (1º trimestre) tem sido desenvolvido um reforço das acções de acompanhamento e apoio, que incluíram a implementação das seguintes medidas:

- Reforço da formação (dada a comprovação de algumas insuficiências de competências em determinadas JF);
- Reforço do atendimento nos serviços da CML (face à ainda adaptação de diversas JF para estes serviços);
- Disponibilização de tabelas simplificadas das taxas municipais (por forma a facilitar o processo de taxação);
- Reforço da divulgação do site da reforma administrativa (dado este deter toda a informação bem detalhada necessária);
- Maior colaboração entre a Polícia Municipal e as JF, incluindo a criação de rotinas de trabalho com estas (no sentido de se assegurar uma adequada fiscalização);
- Constituição de uma equipa específica da CML para a monitorização e apoio técnico próprio na implementação completa das competências nas JF em sede de licenciamento (UCT + DRM + DMSI).

#### *Dados dos licenciamentos de proximidade*

Os dados referentes aos processos de licenciamento em espaço público a cargo das Juntas de Freguesia, para o período que se estende de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2017 mostram um total de 23.114 processos entrados. Destes, a larga maioria dos processos entrados

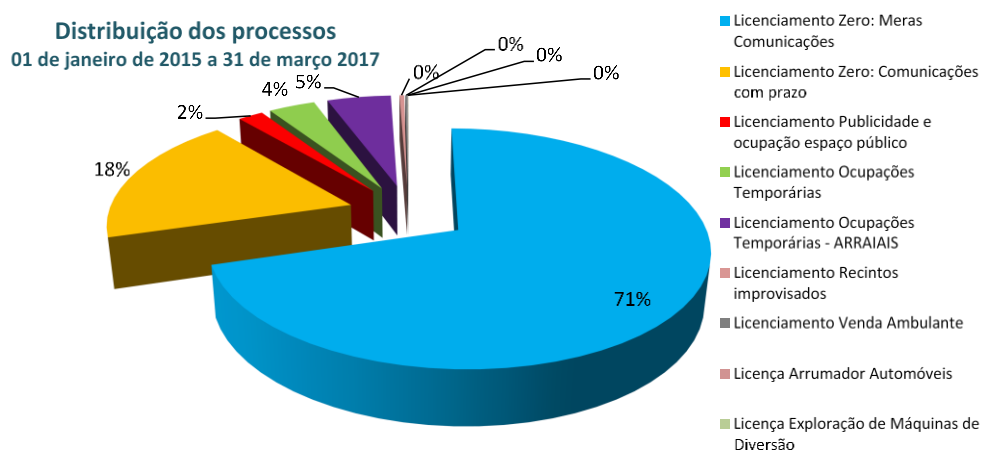
na 24 JF são de “Licenciamento Zero” - 89% do total, ou seja, 20.514 processos - destacando-se nestes as “Meras comunicações” que representam 71% do total dos processos de Licenciamento Zero.

**Quadro 9 - Número de Processos de Licenciamento entrados e decididos nas JF de Lisboa, de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2017**

| Distribuição dos processos por tipologia               | Nº Processos  |
|--|---------------|
| Licenciamento Zero: Meras Comunicações (LZ)            | 16.272        |
| Licenciamento Zero: Comunicações com prazo (LZ)        | 4.238         |
| Licenciam. Publicidade e Ocupação de Espaço Público    | 456           |
| Licenciamento Ocupações Temporárias                    | 843           |
| Licenciamento Ocupações Temporárias - Santos Populares | 1.161         |
| Licenciamento Recintos improvisados                    | 86            |
| Licenciamento Venda Ambulante                          | 48            |
| Licença Arrumador Automóveis                           | 2             |
| Licença Exploração de Máquinas de Diversão             | 4             |
| <b>Total processos</b>                                 | <b>23.114</b> |

Fonte SIGU CML

**Gráfico 13 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2017**



Fonte SIGU CML

Em 2015, no 2º trimestre, destacou-se o aparecimento de pedidos de Licenciamento de Ocupações Temporárias para Venda - Santos Populares, com 607 processos, 87% dos quais nas freguesias de Santa Maria Maior (366 processos) e Misericórdia (170 processos). Em 2016, também no 2º trimestre voltou a surgir esta tipologia de processos com um total de 542 processos, 87% dos quais centrados nas mesmas freguesias. Para 2017 não foi possível confirmar a manutenção desta tendência mas prevê-se que naturalmente se mantenha. Esta tipologia de processos representava, no final de 1º trimestre de 2017, 5% do total dos processos entrados.

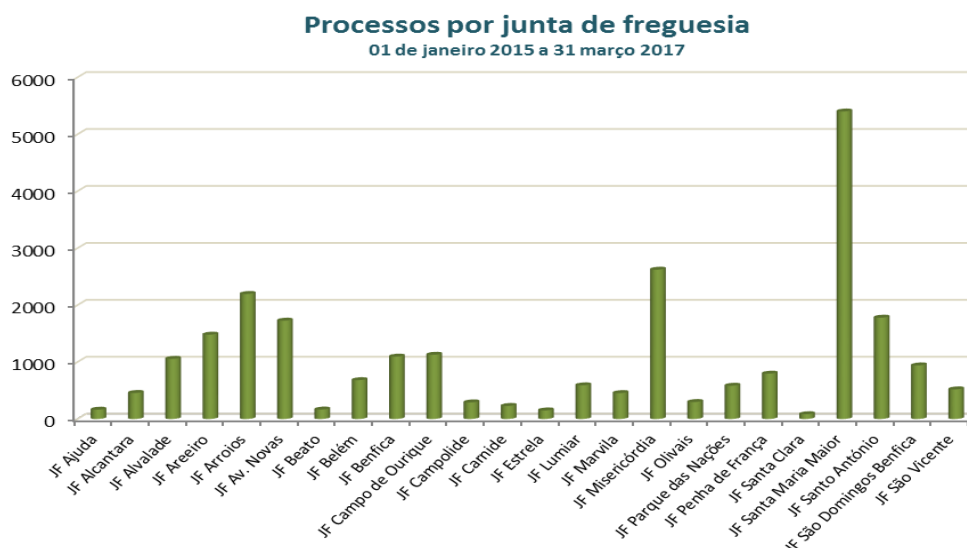
O Licenciamento de Publicidade e Ocupações de Espaço Público, representa 2% do total dos processos. Sofreu flutuações ao longo dos anos de 2015 e de 2016, baixando no ano de 2017, em comportamento similar ao 1º trimestre de 2016.

Relativamente aos pedidos de Licenciamento de Ocupações Temporárias de Espaço Público, que representa cerca de 3,7% do total dos processos entrados verificou-se uma subida, principalmente no 2º trimestre de cada ano, para infletir a tendência até ao final de cada ano.

O Licenciamento de Recintos Improvisados, com um total de 86 processos entrados, 0,4% do total, apresenta flutuações ao longo do ano, com o 2º trimestre a apresentar os valores maiores.

É sobretudo de salientar a elevada concentração territorial dos processos de licenciamento sob responsabilidade das JF. De todos os processos entrados nas 24 JF nestes 27 meses, cerca de 42% destes situaram-se nas freguesias de Santa Maria Maior (22%), da Misericórdia (11%) e de Arroios (9%); esta percentagem passando para mais de 50% quando se tratava de processos carentes de decisão.

**Gráfico 14 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa  
De 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2017**

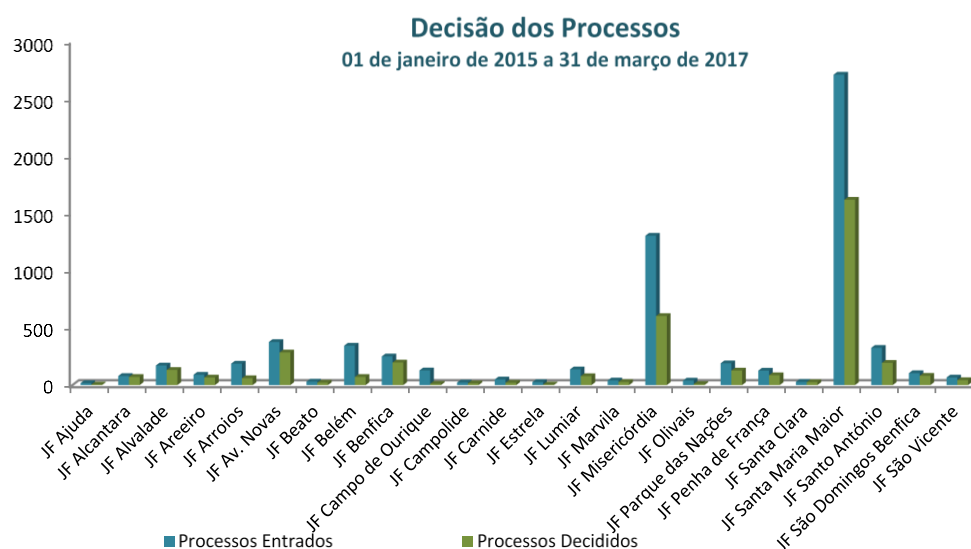


Fonte SIGU CML

A análise aos rácios de capacidade de decisão sobre os processos a cargo das JF mantém um panorama consideravelmente variado, não só entre as diferentes JF mas também em função da tipologia dos processos e, evidentemente, face ao próprio número de processos entrados em cada JF, que como vimos é muito diferenciado e traduz pressões muito distintas entre as diferentes juntas.

Efectivamente, e relativamente aos 6.838 processos entrados e que careceram de decisão, 3.851 encontravam-se decididos até 31 de Março de 2017 - configurando uma taxa de decisão de 56%, uma taxa de decisão maior do que a registada em Setembro de 2016 (que era de 53%). Nestes âmbitos, destaca-se evidentemente a JF de Santa Maria Maior com 2.710 processos sujeitos a decisão e 1.618 decididos (com uma taxa de decisão de 60%).

**Gráfico 15 - Processos entrados vs. processos decididos nas JF de Lisboa  
De 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2017**



Fonte SIGU CML

Com taxas de decisão acima dos 75% realçam-se as JF de Santa Clara (93% dos processos decididos), de Alcântara (90%) e de São Domingos de Benfica (78%); embora em algumas JF o universo de processos para decisão seja diminuto. Com baixas percentagens de decisão, destacam-se as juntas de freguesia de Campo de Ourique (9%), da Estrela (19%) e de Belém (21%).

### *Estado-da-arte na área dos licenciamentos de proximidade*

As análises desenvolvidas pelo GAMRAL confirmaram que ao longo dos anos de 2015, 2016 e até final do primeiro trimestre de 2017, a maioria das JF foram assumindo de forma crescente as respectivas competências 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 UIT.

Da análise dos dados acima elencados, em especial da taxa de decisão sobre os processos entrados, verifica-se na área do licenciamento de proximidade alguma dificuldade por parte das JF em trabalharem algumas tipologias de processos de licenciamento, uma vez que sistematicamente aparecem sem decisão emitida no sistema Geslis. Relativamente aos processos de licenciamento zero verifica-se na generalidade uma tendência de autonomia, com apenas 8 JF a apresentarem uma percentagem de decisão abaixo dos 50%.

Os casos ainda não estabilizados situam-se sobretudo nas JF que ainda não completaram um quadro de pessoal técnico próprio, bem como uma correspondente capacitação formativa para a prossecução das suas competências de licenciamento. Tal sucede sobretudo nas JF que haviam de forma mais tardia reconhecido a importância de se criarem adequadas condições para assegurar estas competências. Mas existem outras situações de disparidade, com razões distintas destas últimas.

Por conseguinte, à data de final de Março de 2017 e no que concerne à área dos licenciamentos de proximidade, podiam perceber-se dois panoramas relativamente distintos:

- a) 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.
- b) 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.

Algumas JF continuam a ter poucos processos ou ocorrências relativamente ao que seria expectável para os territórios que gerem. A título de exemplo, as JF de Carnide, dos Olivais e de Santa Clara registaram no Geslis para os nove trimestres analisados (Janeiro de 2015 a Março de 2017), respectivamente 2017, 270 e 75 processos de licenciamento, enquanto as freguesias limítrofes e de grandeza similar (São Domingos de Benfica, Benfica e Lumiar) apresentaram respectivamente 833, 1038 e 543 processos entrados. Da mesma forma, a JF da Estrela apresentou a entrada de 145 processos, enquanto por exemplo a JF de Santo António apresentou a entrada de 1663 processos.

Em termos tipológicos; relativamente aos processos de licenciamento zero verifica-se na generalidade uma maior autonomia; porém as restantes tipologias de processos apresentavam taxas de decisão muito diferenciadas.

Por seu lado, o decréscimo de utilização do *site* da Reforma Administrativa de Lisboa por um crescente número de JF, muito evidente nos semestres mais recentes, parece evidenciar a autonomia e a redução da necessidade de procura de orientações técnicas. No entanto, esta redução poderá por seu lado ter implicações na partilha de informação e de documentos de orientação no âmbito das competências transitadas, assim como de instrumentos/boas práticas reguladoras comuns.

Por conseguinte, e não obstante o incremento na assunção das competências, a frequência da formação de apoio à RAL e o acompanhamento permanente por parte dos serviços da CML; esta área de competências continua a identificar-se como área onde diversas JF apresentam relevantes dificuldades - ou pouca disponibilidade - em trabalhar de forma completa e integrada os processos de licenciamento.

Como já mencionado no anterior relatório de monitorização integrada, é necessário o complemento da actual metodologia de monitorização do processo de transição com acompanhamento mais próximo do processo RAL e das juntas de freguesia, nomeadamente na uniformização de metodologias de gestão do território e dos sistemas de informação comuns, de forma a assegurar a existência de informação actual e disponível sobre toda a cidade nas áreas da gestão dos licenciamentos de proximidade e da gestão de ocorrências e pedidos de intervenção, como definido pela Deliberação 6/AML/2014.

#### *Elementos em necessidade de reforço/resolução*

Dado o quadro analítico acima apresentado, mantêm-se para esta área de competências, no entendimento do GAMRAL, um conjunto de aspectos relevantes claramente ainda a carecer de uma gestão mais integrada, bem como de um acompanhamento mais rigoroso.



1. **Acompanhamento da CML nas JF.** As análises acima apresentadas continuam a apontar para a necessidade de um acompanhamento mais próximo e permanente, quer em termos globais quer mais especificamente em determinadas JF.
  - **Linhas de apoio das UIT para as JF.** 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.
  - **Utilização do site da RAL.** Mantém-se a tendência de decréscimo na utilização do site da Reforma Administrativa de Lisboa por um crescente número de JF. Tal pode ter implicações na partilha de informação e de documentos de orientação no âmbito das competências transitadas. Projectos como o da reformulação das FAQ e o da disponibilização das mesmas no site podem ficar comprometidos uma vez que se baseiam na utilização contínua deste site pelas JF.
  - **Formação.** Entende-se que apesar de já ser terem efectuado muitas acções de formação para os recursos humanos das JF, esta é ainda insuficiente e sobretudo necessitando de ser revestida de um carácter mais prático, como em matérias de ordem regulamentar, de acessibilidades, de projecto de espaço público, etc.
2. **Sistemas de informação.** Os sistemas de informação e de monitorização de base quantitativa, fiáveis e integrados, afiguram-se como fundamentais para o conhecimento, a qualidade e a regulação das intervenções no espaço público da cidade. Dever-se-á assim investir de forma decidida na sua qualidade, facilidade de uso, bem como na sua capacidade e responsabilidade de visão integral.
  - **Aplicações informáticas integradas.** Mantém-se um elevado risco de falta de manutenção evolutiva e correctiva da aplicação de licenciamento (com necessidades de manutenção de base externa ao universo da CML e das JF).
  - **Aplicações informáticas próprias.** Algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. O caso mais conhecido é o da JF Estrela. Não obstante o princípio da autonomia consagrado no próprio processo de reforma administrativa da cidade, os princípios da integridade de informação e de processamento administrativo bem como de estruturação regulamentar de base conjunta devem ser considerados igualmente basilares. Pode suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - bem como das restantes JF - provocando uma perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação.

Para estes âmbitos, será relevante recordar que de acordo com a Deliberação nº 6/AML/2014: *“E - Disposições Finais- (...) 10. De modo a garantir a partilha da informação necessária a uma gestão integrada da cidade no âmbito da prossecução das competências do município e das freguesias de Lisboa, nos termos dos artigos 12º e 13º da lei 56/2012, devem ser utilizados os seguintes recursos informáticos: a) Aplicação de gestão, registo e consulta de processos de licenciamento municipal;(...)”*, ou seja a aplicação GESLIS; sendo os dados de monitorização obtidos através do sistema de monitorização SIGU.

3. **Critérios e regulamentos comuns.** Se bem que cada território tenha as suas especificidades próprias, deverão ser sistematizadas regras e critérios de uniformização na acção, gestão e ocupação no espaço público; em campos como na localização e tipologias de equipamento, de forma a garantir um certo equilíbrio paisagístico e de fruição do espaço público em toda a cidade. A estruturação destes critérios e elementos poderá, ela mesma, tornar-se uma excelente área de colaboração entre a CML e as JF, na regulação e planeamento do espaço público da cidade.

Nestes âmbitos, o desenvolvimento de adequados instrumentos regulamentares afigura-se como essencial, sendo agora a abordagem ao território feita por duas ordens de instituições (JF e CML) e com um carácter de maior proximidade, requerendo em simultâneo um maior grau de especificidade (em torno de problemas locais específicos) bem como um maior grau de flexibilidade (em termos de execução das soluções a adoptar. Nos pontos finais desta secção - bem como na secção da higiene urbana e espaços públicos - elencam-se os considerados mais relevantes.

Dever-se-á igualmente avançar no sentido de maiores bases de diálogo, de subsidiariedade e de acção no accionamento de estratégias mais comuns face ao espaço público de cada território de freguesia. O que inclui uma articulação mais estreita entre cada UIT e cada JF - e mesmo com outros parceiros locais - no que se refere, desde logo, ao planeamento e execução de acções e projectos de sentido mais integrado, a desenvolver. Permitindo por sua vez o desenvolvimento de sinergias decerto estimulantes nas intervenções a promover.

O papel das UIT é nestes âmbitos muito relevante, dado poder funcionar como mediador de nível territorial no que se refere à ligação a manter entre os parceiros e os restantes serviços da CML, no sentido de potenciarem recursos internos da CML face aos intervenientes locais. Será igualmente importante uma adequada articulação entre os serviços da JF que intervêm ao nível da manutenção e do espaço público e as novas ‘Brigadas Lx’ que estão integradas nas UIT.

## **Área de Licenciamentos – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento 1: Regulamento de ocupação de espaço público**

#### **Justificação e explicação resumida:**

É imprescindível a existência de um regulamento actualizado para apoiar o licenciamento de ocupações do espaço público de toda a cidade, independentemente da autarquia responsável.

Este regulamento permitirá a aplicação de critérios uniformes em todo o território, contribuindo para uma cidade mais harmoniosa.

#### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

Foi preparada uma proposta elaborada pela UCT, DMHU e Gabinetes dos Vereadores Duarte Cordeiro, Manuel Salgado e Graça Fonseca.

Paralelamente foi elaborado na UCT um guia de apoio às Juntas de Freguesia- Dossier-técnico, entregue nos autos de transferência e disponível no *site* da Reforma Administrativa de Lisboa.

#### **Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Pré-proposta de Regulamento elaborada e prevista para apreciação.

### **Instrumento 2: Regulamento do Comércio a Retalho e da prestação de Serviços com Carácter não Sedentário**

#### **Justificação e explicação resumida:**

É fundamental a aprovação de um regulamento claro e actualizado para apoiar o licenciamento de ocupações do espaço público com actividades de comércio a retalho e de prestação de serviços de restauração e/ou bebidas não sedentária, em toda a cidade, independentemente da autarquia responsável.

Pretende-se, assim, além da sistematização e simplificação normativa, com regulamentos e celeridade dos procedimentos, uma maior transparência na definição das regras gerais e específicas destas actividades.

O regulamento irá prever um conjunto de disposições genéricas, em matéria de proibições, restrições e condicionantes, independentemente do território da freguesia.

Numa outra escala, cada Junta de Freguesia poderá restringir e/ou condicionar mais, sem violar os limites previstos no regulamento.

#### **Road-map e responsabilidades necessárias para o desenvolvimento do instrumento:**

Descrevem-se seguidamente as etapas de desenvolvimento do Regulamento:

- a) Elaboração do projeto de regulamento
  - projecto preliminar de regulamento entregue ao GVPCML, em maio/2015;
  - projecto final entregue ao GVPCML a 12 de maio de 2016.

- b) Elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projeto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- c) Publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- d) Consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- e) Elaboração do documento final;
- f) Elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa

**Ponto de situação à data de Março de 2017:**

Em análise e elaboração de proposta formal pelo GVPCML, para apreciação.

## **5. Apreciação da Reforma Administrativa pelos munícipes**

O relatório final do estudo de “Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”, foi apresentado publicamente na conferência sobre a reforma administrativa de Lisboa realizada no Fórum Roma a 18 de Abril de 2017.

A realização deste estudo encontrava-se prevista para desenvolvimento no terceiro ano de operacionalização da reforma administrativa, no desenho estratégico das metodologias de monitorização. Sendo, da mesma forma, uma das recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa desde o ano de 2015.

O estudo foi desenvolvido pelo centro de investigação CICS.NOVA, da Universidade Nova de Lisboa, com a coordenação do professor Luís Baptista. Foi realizado entre Setembro de 2016 e Março de 2017, tendo sido apresentado o respectivo relatório final em Abril de 2017.

O principal objetivo centrou-se na análise das mudanças dos modelos de governação urbana e da qualidade de vida em Lisboa, focando sobretudo as práticas, as perceções e as opiniões dos munícipes e dos principais agentes da cidade. Pretendeu-se ler, analisar e interpretar os elementos que contribuem para a perceção da qualidade de vida na cidade de Lisboa; compreender como se estruturam as perceções relativamente à qualidade da governação da cidade, nos seus diferentes níveis e territórios; e analisar práticas de participação e de cidadania urbana.

Deste modo, o estudo teve os seguintes objetivos específicos:

- a) Conhecer e interpretar as perceções e as opiniões dos munícipes sobre a qualidade de vida e de administração da cidade, nas suas diferentes realidades e funcionalidades urbanas e nas competências de acção pública e administrativa.
- b) Conhecer as práticas dos munícipes face às mudanças dos modelos de governação urbana e as mudanças da qualidade de vida em Lisboa.
- c) Identificar expectativas e propostas de acção que fomentem as práticas de participação e de cidadania urbana.
- d) Contribuir para a construção de ferramentas para incrementar de forma eficaz a qualidade de vida, assim como a qualidade da administração e de governação da cidade.

Para estes objectivos, dois movimentos metodológicos foram prosseguidos.

Por um lado, foi desenvolvido um processo de inquirição a 2.500 munícipes; com representatividade suficiente para a escala das cinco UIT do município de Lisboa. Os conteúdos do questionário foram estruturados de acordo com os seguintes temas: Conforto e bem-estar no espaço doméstico; Mobilidade residencial; Qualidade de vida urbana; Mobilidade, transportes e práticas quotidianas; Participação cívica e mobilização política; Mudança urbana

e governo da cidade; Reforma administrativa da cidade; e finalmente os respectivos Dados sociodemográficos.

Para cada um destes temas foram definidos indicadores aplicados aos três níveis de análise: o individual, o do bairro ou freguesia e o da cidade. Os indicadores abrangeram as componentes subjetivas (das perceções); objetivas (das condições e necessidades), as capacidades (de poder, de liberdade e de oportunidades) e as expetativas e os desejos relativamente às mudanças no futuro.

Por outro lado, foram realizados oito focus groups aos principais agentes da cidade. As reuniões dos focus groups tiveram como principais objetivos: Discutir as novas orientações de acção, de relacionamento e de governação das estruturas autárquicas na cidade; Identificar e analisar as novas realidades, as forças e as potencialidades, assim como as falhas e as debilidades; Identificar indicadores para a compreensão das dinâmicas sociais e urbanas atuais; Compreender as perceções e opiniões dos stakeholders da cidade perante as dinâmicas sociais e urbanas; Analisar propostas de inovação e sugestões para promover novas formas de relacionamento e de acção urbana. Os participantes destes focus group abrangeram as várias áreas e actividades da cidade e são tendencialmente representativos da diversidade de interesses presentes no território. Deste modo, consideram-se agentes-chave nas áreas sociais, económicas, educativas, culturais e outras; agentes de cariz institucional e não institucional - ex. associações, promotores de iniciativas locais ou municipais; bem como outros agentes sem funções políticas.

Os oito grupos de stakeholders foram organizados de acordo com três grupos temáticos e cinco grupos territoriais.

#### Três grupos temáticos

- Ambiente urbano, espaço público e licenciamentos
- Equipamentos de proximidade
- Habitação e acção comunitária

#### Cinco grupos territoriais

- Norte (Santa Clara, Lumiar, Benfica, Carnide, São Domingos de Benfica)
- Oriental (Beato, Marvila, Olivais, Parque das Nações)
- Centro (Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Campolide, Santo António)
- Ocidental (Ajuda, Alcântara, Belém)
- Centro Histórico (Santa Maria Maior, Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, São Vicente de Fora, Penha de França)

## *Principais reflexões sobre o estudo da inquirição aos munícipes e agentes de Lisboa*

1. Inquirição ampla à cidade, em duas vertentes (munícipes e principais agentes) e metodologicamente muito bem sustentada. Nível de confiança dos resultados dos inquéritos de 95%.
2. 8 Focus groups a agentes da cidade: 5 UIT e 3 sectoriais. Representatividade relativa, com algumas lacunas em 2 ou 3 focus-groups, deixando-os demasiado reduzidos e como tal tendencialmente parciais.
3. Guião de inquérito em duas grandes dimensões: qualidade de vida e qualidade de administração urbana. Também subdividido em diferentes escalas (cidade, bairro, casa, indivíduo) e em diferentes funções e usos urbanos. Guião bastante amplo, multidimensional, muito bem interligado (Alfa de Cronbach forte entre quase todas as principais variáveis).
4. 2502 inquéritos válidos, subdivididos nas 5 UIT e com respectiva capacidade representativa.
5. Principais resultados dos focus-groups:
  - Correspondência elevada entre as áreas temáticas mais referidas espontaneamente e as áreas temáticas em que as entidades sentiram um maior impacto da Reforma Administrativa: as relações interinstitucionais, o espaço público, a participação cívica e os equipamentos de proximidade.
  - Porém, ainda não se sente que a capacitação das JF (por via da Reforma Administrativa) se tenha traduzido numa aproximação da política urbana aos cidadãos ou numa mais clara priorização da participação cívica na tomada de decisões.
  - Foi verificada uma unanimidade em redor do problema da insuficiência de meios humanos transferidos para as Juntas de Freguesia
  - A área dos licenciamentos é aquela onde as críticas são maiores, considerando-se fracas as ações de formação de RH. Por outro lado, faz-se um balanço muito positivo nos campos da gestão dos equipamentos de proximidade. O balanço na área da limpeza do espaço público é muito variável consoante a área da cidade e o entendimento do agente.
  - Por outro lado, os temas da habitação, da mobilidade e do turismo foram mencionados frequentemente pelos inquiridos, mas, em geral, sem relacioná-los com as mudanças ocasionadas pela Reforma Administrativa.
  - Em termos globais, a ideia geral aponta para a aprovação do processo de descentralização e de capacitação das JF, não sendo menos certo porém que se fizeram referência a muitas ineficiências administrativas e muitas situações que urge melhorar para mais profundos benefícios das mudanças operadas no plano administrativo.

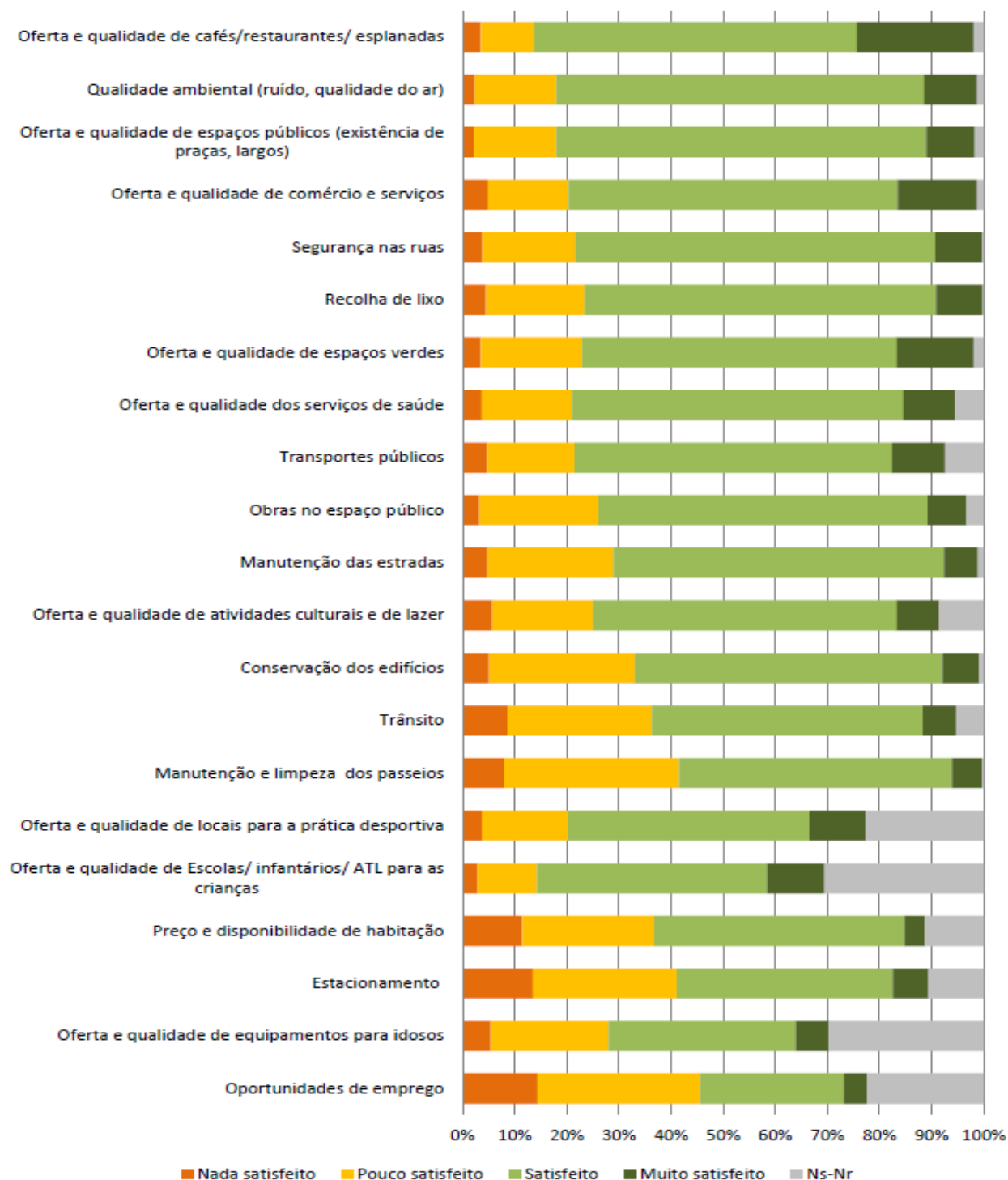
## 6. Principais resultados dos inquéritos:

### *Qualidade de Vida*

- Os quatro índices de satisfação construídos com base nas perceções dos inquiridos relativamente a diversos indicadores de satisfação com a habitação, a vida pessoal, com o bairro onde vive e a cidade de Lisboa apontam para níveis de satisfação elevados em todas as áreas. Quando questionados diretamente sobre como avaliam a qualidade de vida no bairro onde residem, 80,7% dos inquiridos indicam ser “boa” e 7,8% “muito boa”. Para a cidade estes valores são ligeiramente mais positivos, com 81,7% a considerarem que é boa e 8,3% muito boa.
- No que respeita à escala do bairro, os inquiridos estão mais satisfeitos com os seguintes aspetos: 84,2% com a oferta e qualidade de cafés/restaurantes/ esplanadas, 80,8% com a qualidade ambiental (ruído, qualidade do ar), 80,4% com a oferta e qualidade de espaços públicos (existência de praças, largos), 78,4% com a oferta e qualidade de comércio e serviços e 78% com a segurança nas ruas. Os principais aspetos de menor satisfação no bairro são os seguintes: 45,6% com as oportunidades de emprego, 41,6% com a manutenção e limpeza dos passeios, 41,2% com o estacionamento, 36,8% com o preço e disponibilidade de habitação e 36,3% com o trânsito.
- Em relação à cidade, os inquiridos estão mais satisfeitos com os seguintes aspetos: 89,7% com a oferta e qualidade de cafés, restaurantes e esplanadas e com a oferta e qualidade de comércio e serviços; 89,2% com a oferta e qualidade de espaços públicos (existência de praças, largos), 85,6% com a oferta e qualidade de espaços verdes e 81,8% com a oferta e qualidade de atividades culturais e de lazer. Os principais aspetos de insatisfação em relação à cidade são os seguintes: 58,5% com o trânsito, 53,7% com o estacionamento, 42,3% com o preço e disponibilidade de habitação. Destacam-se também os indicadores “oportunidades de emprego” e “obras no espaço público”, com os quais a maioria de inquiridos está satisfeito, mas que apresentam percentagens de insatisfação elevadas, com 36% e 32,7%, respetivamente.

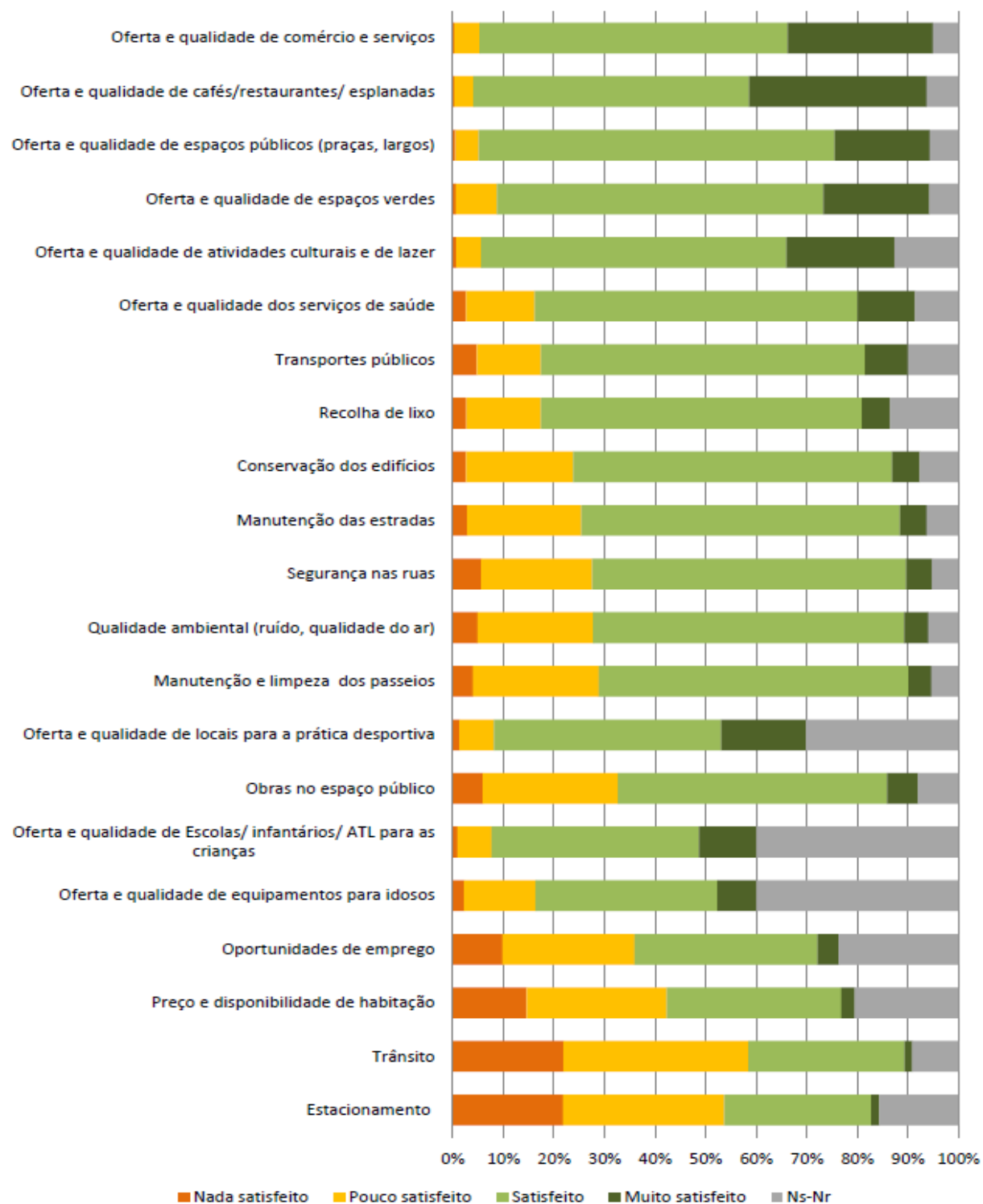


Gráfico 16 - Elementos de Satisfação com o bairro de residência



Fonte: Inquérito Qualidade de Vida e Governação Urbana 2017, CICS.NOVA/FCSH/UNL

Gráfico 17 - Elementos de Satisfação com a cidade de Lisboa



Fonte: Inquérito Qualidade de Vida e Governação Urbana 2017, CICS.NOVA/FCSH/UNL

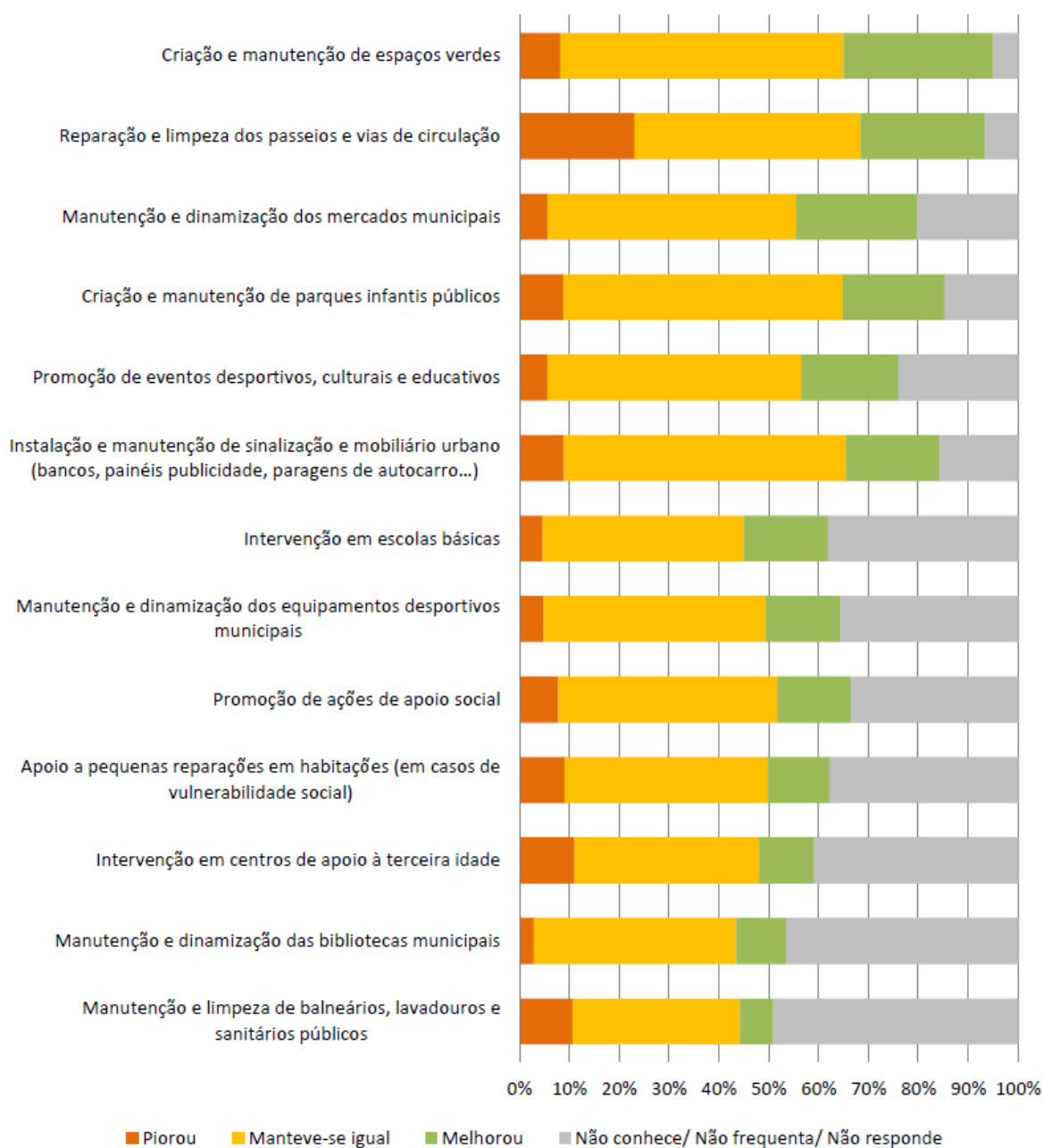
- A percepção de insatisfação, quer no bairro, quer na cidade, é mais elevada nos itens mais próximos dos inquiridos, ou seja, aqueles que têm uma influência mais direta nas condições materiais de existência - como as oportunidades de emprego e a disponibilidade da habitação - e na gestão do quotidiano - como o estacionamento e o trânsito.
- As áreas em que os inquiridos consideram que é mais urgente intervir para melhorar a qualidade de vida na cidade e nos seus bairros são as relacionadas com a higiene urbana, a manutenção dos espaços públicos, a necessidade de melhorar o estacionamento e os transportes públicos.

### *Reforma Administrativa*

- A maior parte dos inquiridos declara ter conhecimento da implementação da Reforma Administrativa no município (57,7%) e a forma mais frequente com que dela tomaram conhecimento foi através dos meios de comunicação social ou redes sociais (65,5%). A informação chegou a cerca de 28% dos inquiridos através da Câmara Municipal ou das Juntas de Freguesia: a 20,6% por meio de panfletos e a 7,3% de carta.
- Não tem ainda uma tendência claramente definidora, a opinião dos munícipes sobre os resultados da reforma administrativa. Sobre o desempenho das respectivas competências, existe ainda um valor muito elevado na categoria do “manteve-se igual”. Por seu lado, comparando os dois lados do espectro de respostas, existem para a generalidade das competências, um número bem superior de respostas na categoria de “melhorou” do que na categoria do “piorou”.
- Nestes contextos de lenta tendência de apreciação positiva, cerca de metade dos inquiridos pensa que a qualidade de vida se manteve sem alterações quer na cidade de Lisboa (55,9%), quer nos seus bairros de residência (49,2%). No entanto, a melhoria da qualidade de vida na cidade foi registada por cerca de 37% dos respondentes e no bairro por 31%. Apenas 7,6% considera que ela piorou no bairro e 3,3% na cidade.
- Por conseguinte, os resultados desta primeira pesquisa não permitem ainda discernir com clareza os impactos da Reforma sobre a qualidade de vida na cidade. Todavia, é importante salientar que muitos dos indicadores de qualidade de vida avaliados mais positivamente pelos inquiridos estão justamente associados a competências das novas JF. Há uma clara correspondência entre as competências das novas JF e as mudanças mais positivas na cidade, nos últimos anos, referidas pelos inquiridos (as áreas temáticas mais frequentemente referidas como tendo tido mudanças positivas nas freguesias ao longo dos últimos anos são a higiene urbana, a criação e melhoria de espaços verdes e a manutenção do espaço público).

- É possível igualmente assumir que as mudanças administrativas da cidade deram às JF uma maior responsabilidade sobre as áreas que os lisboetas mais valorizam, e que, com a descentralização, essa valorização tende a consolidar-se.

**Gráfico 18 - Opinião sobre o desempenho das Juntas de Freguesia na realização das competências transferidas com a Reforma Administrativa**



Fonte: Inquérito Qualidade de Vida e Governação Urbana 2017, CICS.NOVA/FCSH/UNL

## 6. Apreciação global e propostas para o futuro

1. **O presente Relatório apresenta uma análise do estado-da-arte do processo de reforma administrativa de Lisboa, à data de Março de 2017.** Ou seja, três anos após a assinatura dos autos de efectivação da transferência de competências entre a CML e as então novas 24 JF da cidade.

Como último relatório referente ao período fundador da nova configuração autárquica e governativa da cidade, este configura-se em termos mais analíticos e estratégicos face a todo o processo de reforma. Recordam-se os aspectos-chave bem como os princípios de governação urbana que originaram este amplo processo de reforma dos espaços políticos de Lisboa. Esta visão de base transversal é complementada com outros elementos, tais como uma revisão dos aspectos considerados chave em processos internacionais semelhantes bem como em estudos científicos correspondentes. Mas também pela análise da percepção dos cidadãos de Lisboa em torno da evolução da sua qualidade de vida nos anos mais recentes, bem como da própria reforma administrativa; análises estas apresentadas através dos resultados do inquérito à cidade desenvolvido neste semestre.

O relatório elenca finalmente, neste capítulo final, uma apreciação global de todo o processo, bem como uma sistematização dos elementos que o GAMRAL considera essenciais para uma evolução consolidada da governação de proximidade em Lisboa.

2. **Os trabalhos de acompanhamento e monitorização** têm sido desenvolvidos desde Abril de 2014; e **envolveram ao longo de 3 anos múltiplas metodologias e vertentes de observação e de análise.** Mantiveram-se em destaque as análises de base qualitativa, pensadas e desenvolvidas numa multiplicidade de acções, que incluíram entrevistas e reuniões com os executivos e chefias de serviços das diversas JF; entrevistas e reuniões com os gabinetes de vereação, chefias e diversos serviços da CML; múltiplas visitas e análises directas no terreno (em equipamentos, áreas administrativas, balcões de atendimento, etc.); análises aos mais diversos relatórios de base sectorial; e finalmente um acompanhamento mais directo das acções das equipas CML e JF mais vocacionadas para o aprofundamento da reforma administrativa.

O conjunto destas análises permitiu uma visão integrada e evolutiva dos movimentos da reforma, da recepção das competências e da instauração dos novos paradigmas de governação e de serviço público na cidade.

Os trabalhos de monitorização mais recentes envolveram o desenvolvimento dos seguintes projectos:

- a) A continuação de determinadas metodologias de acompanhamento da capacitação das JF bem como de adaptação e transformação dos serviços da CML; designadamente através da realização de novas entrevistas/reuniões (sustentadas em guião); e na sistematização e análise de dados de base quantitativa, nas diversas áreas objecto de análise (das sectoriais às transversais) provenientes dos mais diversos âmbitos e serviços da CML e das JF.
  - b) O apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares e integradores de governação da cidade. Uma área decisiva para o sucesso da reforma administrativa de Lisboa, e para uma capacidade de trabalho autónoma, mas em simultâneo mais integrada e com devida qualidade na prestação de serviço público na cidade, nas mais variadas áreas de acção.
  - c) A análise às acções diferenciadoras desenvolvidas pelas JF. No seguimento da primeira análise das acções inovadoras, desenvolveu-se uma nova análise para estes âmbitos.
  - d) O desenvolvimento de um inquérito aos munícipes e aos principais agentes da cidade. Nesse sentido, foi efectuado o estudo de “Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”. O relatório final deste estudo foi apresentado publicamente na conferência sobre a reforma administrativa de Lisboa realizada no Fórum Roma a 18 de Abril de 2017. O principal objetivo centrou-se na análise das mudanças dos modelos de governação urbana e da qualidade de vida em Lisboa, focando sobretudo as práticas, as perceções e as opiniões dos munícipes e dos principais agentes da cidade. Pretendeu-se ler, analisar e interpretar os elementos que contribuem para a perceção da qualidade de vida na cidade de Lisboa; compreender como se estruturam as perceções relativamente à qualidade da governação da cidade, nos seus diferentes níveis e territórios; e analisar práticas de participação e de cidadania urbana. Veja-se o Anexo A deste relatório para maiores detalhes.
3. Os trabalhos de acompanhamento e monitorização mantiveram sempre em atenta consideração o desenvolvimento das áreas objecto de **recomendações expressas emitidas pela Assembleia Municipal de Lisboa (AML)**, na apreciação dos anteriores relatórios de monitorização. Estes enfoques podem ser analisados na introdução bem como nas secções respectivas deste relatório.
4. Manteve-se o acompanhamento de um conjunto de **estudos desenvolvidos por conceituados think-tanks de análise a processos de reforma político-administrativa no sector público e sobretudo em territórios urbanos**. Estes estudos foram

considerados desde o início do processo de reforma administrativa de Lisboa, e por sua vez consubstanciados para os trabalhos de monitorização.

Recorde-se, nestes âmbitos, os objectivos mais nobres para a capacitação dos níveis de administração pública urbana em proximidade, que passam pelos seguintes vectores:

- i) Pela melhoria global da eficiência nos serviços públicos e na acção pública urbana;
- ii) Pela aproximação política aos espaços urbanos mais pertinentes bem como às novas realidades e dinâmicas urbanas contemporâneas;
- iii) Pelo aumento da autonomia e da responsabilização local na governação de proximidade
- iv) Pela diminuição da segmentação sectorial de políticas nas diversas escalas e projectos;
- v) Pelo aumento das acções integradas e dos serviços partilhados;
- vi) Pelo aumento da capacidade de visão estratégica, nas diversas instituições de governo da cidade;
- vii) Pelo fomento do trabalho em rede bem como de um maior envolvimento com os agentes sociais e com os cidadãos;
- viii) Pelo aumento do reconhecimento sociocultural da política e da cidadania na cidade.

Globalmente, por forma a dar mais adequada resposta à segmentação de políticas ao nível local; passando-se de um paradigma de fragmentação para um paradigma que conjugue eficiência com visão, integração e subsidiariedade de políticas; de forma a aproximar a política e seu accionamento de respostas, às necessidades, anseios e potencialidades dos territórios e das pessoas. Sobretudo, numa época que conjuga diversas realidades em importante mutação; o surgimento de novas pressões e desafios nas mais variadas áreas - das áreas sociais às económicas, dos transportes à ecologia, da habitação ao habitat, e ainda na emergência de um novo urbanismo -; e enfim com a necessidade de incrementar a defesa dos direitos na cidade.

5. As análises de monitorização desenvolvidas nos relatórios anteriores, sobretudo os do ano mais recente de 2016, haviam revelado um panorama de praticamente completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade, pela descentralização e transferência de competências e de recursos. Por outro lado, confirmava-se igualmente, a par desta estabilização, a definitiva entrada numa nova fase do processo, consolidando-se de forma crescente uma estrutura mais segura de autonomia e de responsabilidade na acção pública de proximidade.

Recorde-se, desde logo, que a auscultação feita aos trabalhadores das JF no ano 2015, confirmava como estes reconheciam que embora os primeiros momentos de transição

tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual estabilidade e mesmo satisfação geral.

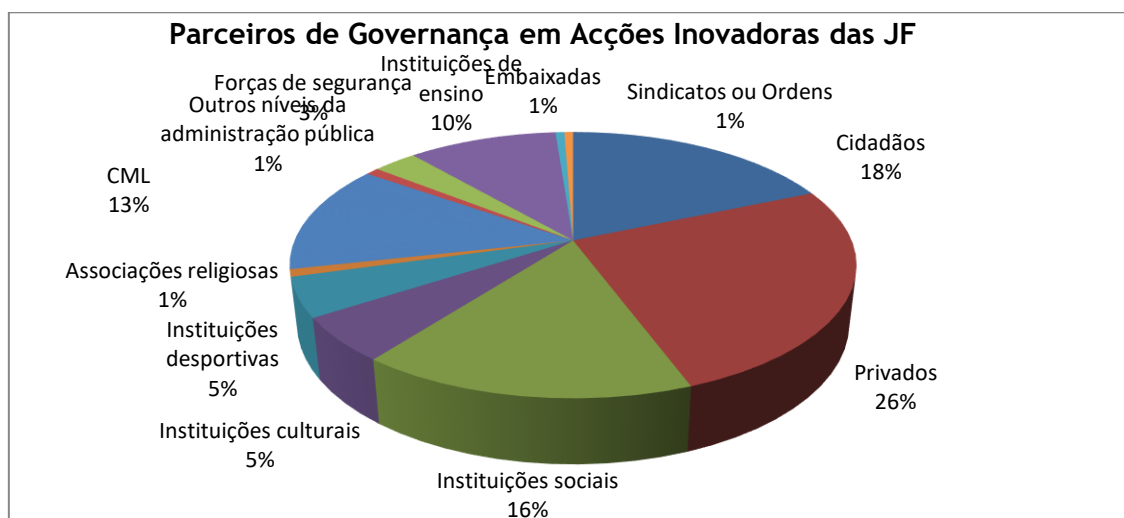
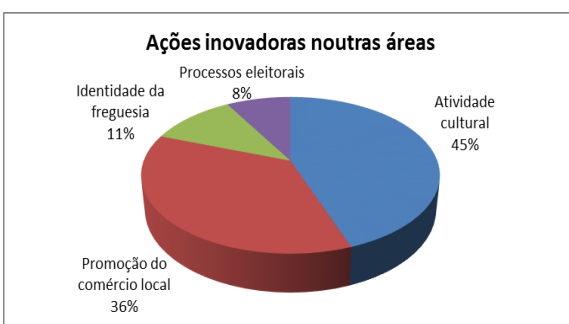
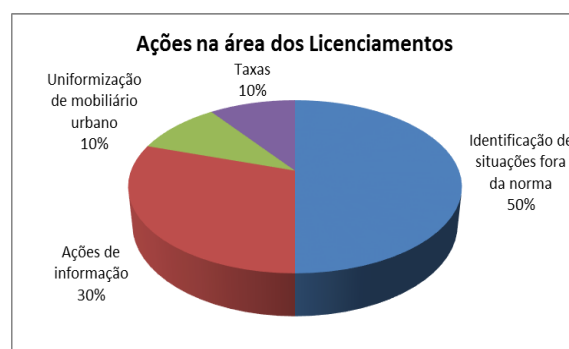
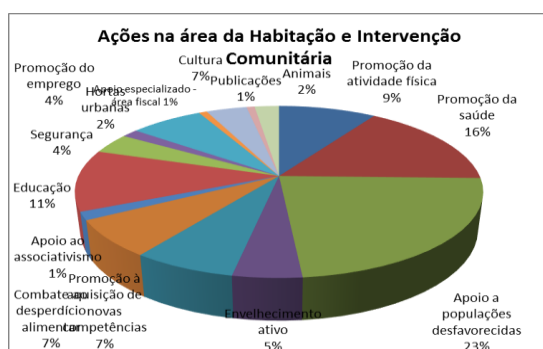
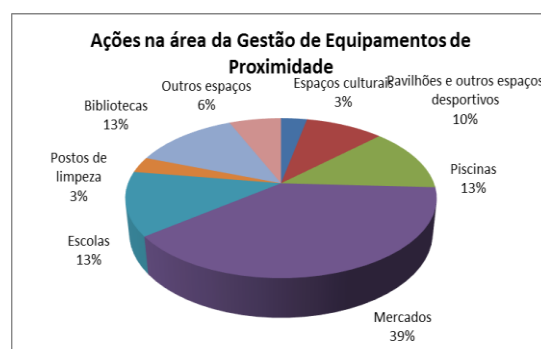
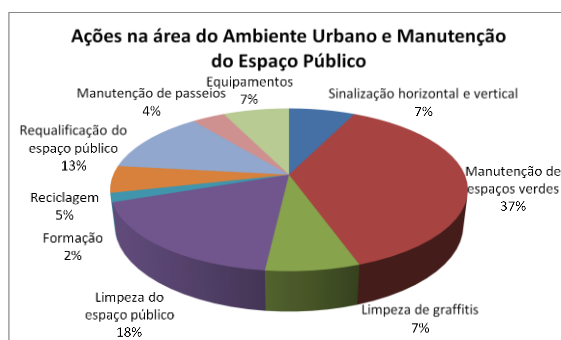
Ao longo dos anos de 2015 e de 2016, foi-se efectivamente confirmando a estabilização das capacidades das JF no exercício das suas funções. Tal sucedia quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas JF. Este efeito seria confirmado pela observação das acções inovadoras empreendidas nas JF pelo GAMRAL, nos anos de 2015 e de 2016. O que confirmaria por sua vez um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa: o da abertura de novas direcções e possibilidades para a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais.

6. Esta seria, aliás, uma das mais claras constatações dos segundo e terceiro anos da reforma administrativa: o de que as JF da cidade continuavam a criar e a desenvolver posturas e soluções de carácter diferenciador - face ao paradigma anterior - quer no que concerne às áreas de competências herdadas, quer ainda em novas dimensões de acção pública de proximidade, entretanto abertas. De processos mais eficazes e ecológicos de limpeza urbana a cartões de apoio ao comércio de bairro; de uma maior autonomia e responsabilidade na gestão de diversos equipamentos à crescente interacção com as associações locais na programação e ocupação destes; das lojas e serviços sociais aos apoios semi-directos ao empreendedorismo; dos orçamentos participativos de freguesia aos atendimentos *on line* permanente ao cidadão. O panorama global é o de uma multiplicação de ideias, de propostas e de soluções na governação urbana de proximidade em Lisboa. Um panorama que se encontra reconhecido de forma cada vez mais evidente pela população da cidade e de cada uma das suas novas freguesias.

#### Gráficos 19 a 26 - Acções Inovadoras desenvolvidas pelas JF de Lisboa







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

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

8. Em termos globais, e ao final de 3 anos de reforma administrativa, as análises de acompanhamento e de monitorização de todo o processo - cujas metodologias são apresentadas no segundo capítulo deste relatório - permitem a sistematização das seguintes conclusões:
- Encontra-se concluído o ciclo de transição de competências e de recursos da CML para as JF, não obstante as diversas dificuldades e complexidades que este conteve;
  - Assiste-se a uma consolidada maturação do exercício das competências de gestão pública de proximidade pelas JF. Na assumption destas, de forma crescente, a um papel de verdadeiras autarquias urbanas e de parceiros crescentemente activos na co-governança da cidade. Neste sentido, é notória a crescente definição de prioridades mais próprias e ajustadas às realidades específicas de cada freguesia;
  - Por sua vez, o processo de reforma administrativa tem originado importantes alterações de base organizacional na CML. Sobretudo, com a criação de uma nova unidade orgânica de planeamento e acção de proximidade, a UCT. Mas também induzindo outras alterações em diversos serviços municipais. Não obstante, encontra-se na dimensão da cultura organizacional e administrativa dos serviços municipais - por definição, uma dimensão não necessariamente avessa mas seguramente de carácter moroso e prolongado face às mudanças em curso - uma das

dimensões charneira de maior qualificação do serviço público e de melhor governança institucional na cidade;

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

9. Não obstante todos os notáveis desenvolvimentos do processo de capacitação das JF e de adaptação da CML, e sobretudo pela entrada numa nova realidade governativa na cidade, a situação actual contempla um conjunto relevante de elementos a necessitar de devida acção de base política. Nos pontos seguintes procura-se elencar de forma resumida estes elementos (estes encontrando-se mais detalhados em cada um dos respectivos pontos deste relatório):

- a) Em termos de instalações das JF, à data de final de Março de 2017 existiam ainda duas situações ainda por resolver de forma plena - para as sedes das Juntas de Freguesia de Belém e de Benfica.
- b) Na gestão e administração de diversas JF denota-se ainda a necessidade de reforço e estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no adequado provimento de chefias e de técnicos superiores, bem como nas áreas de back-office e de suporte administrativo. Se bem que a maioria das JF tenha recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; e que se tenham entretanto efectuado novas contratações; denotam-se ainda importantes lacunas nestas áreas bem como um panorama consideravelmente desigual em que algumas JF mostram estar muito bem dotadas de recursos humanos para as suas novas responsabilidades; outras quase não tendo alterado os seus quadros e estruturas de suporte administrativo. De referir ainda que para múltiplas situações, tem-se recorrido a contratações de serviços externos para as mais diversas necessidades, nomeadamente nas componentes de controlo de gestão, do apoio jurídico, do suporte administrativo geral, da gestão dos recursos humanos, e mesmo do atendimento ao munícipe.
- c) Algumas JF mantêm a perspectiva de existirem desajustamentos nos seus recursos financeiros disponíveis e face às suas novas responsabilidades; não obstante as alterações introduzidas pela Lei 85/2015.
- d) Mantêm-se importantes insuficiências e riscos de dispersão na área dos sistemas

de informação. Somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

- e) Também no âmbito dos sistemas de informação, mas ao nível de procedimentos de reporte de informação, será necessário reforçar a cooperação entre a CML e as JF. O GAMRAL constatou que em diversos campos, muitas JF não transmitem à CML determinados dados que podem ser tratados de forma integrada e, justamente, partilhados por todos. Por exemplo, no concernente à área dos licenciamentos de proximidade poderiam perceber-se dois panoramas relativamente distintos: por um lado, a comprovação na generalidade de um crescendo de autonomia por parte das JF, com muito poucas JF a apresentar uma percentagem de decisão abaixo dos 50% no que concerne aos processos de licenciamento carentes de decisão. Porém, por outro lado, os dados existentes mantinham 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. Esta situação 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. Noutro exemplo, apenas 9 JF enviaram informação referente aos seus mercados, para tratamento conjunto por parte da CML. Por seu lado, existem ainda algumas estruturas de informação de base e essenciais à adequada gestão que não se encontram totalmente disponibilizadas para todos os intervenientes e nomeadamente para as JF; como é o caso do cadastro dos elementos de sinalização horizontal e vertical. Sem prejuízo do princípio de autonomia consagrado no processo de reforma administrativa da cidade, o GAMRAL entende que este deve assentar, entre outros aspectos, numa capacidade de integridade de tratamento de informação e de processamento administrativo. Neste contexto, afigura-se crucial a conceção e consolidação de plataformas comunicacionais comuns e de partilha, com vista à obtenção de informação actual, disponível e fiável.
- f) No referente aos equipamentos desportivos e nomeadamente as piscinas, têm sido paulatinamente resolvidas as situações de desentendimento entre as JF e a CML quanto às responsabilidades de cada entidade no referente a questões de manutenção e sobretudo nas situações de necessidade de realização de obras ou investimentos de carácter mais estruturante. Porém, mantinham-se as diferenças de entendimento em torno das tarifas e tabelas de preços em vigor. As medidas de

alteração nos tarifários e sobretudo as alterações em benefício dos residentes nas freguesias respectivas (justificadas por políticas sociais das respectivas JF) introduziram uma quebra de equidade territorial no acesso a estes equipamentos municipais, o que não era tradicional em Lisboa. Para estes equipamentos, o GAMRAL aconselha a implementação de uma metodologia de maior acompanhamento e troca de informação que permita níveis de cooperação mais elevados (inclusive pelo facto de que os equipamentos vão envelhecendo e as soluções técnicas para a respectiva manutenção podem beneficiar de um bom enquadramento de acção conjunta).

10. Como se foi demonstrando nos anteriores relatórios de monitorização, tem sido crescente a percepção política, técnica e enfim social do novo paradigma de governação de proximidade em Lisboa. Embora esta seja uma percepção ainda não estabilizada, por sua vez também face ao conjunto de instrumentos e de comportamentos (institucionais, técnicos, procedimentais) ainda por consolidar. Por seu lado, o GAMRAL entendia que embora o processo de reforma tenha decorrido com inegável qualidade, e que a apropriação social desta seja crescente, não haveria ainda por parte da sociedade, uma percepção plena das novas realidades políticas na cidade.

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

11. As análises desenvolvidas no semestre anterior mostravam que a dimensão da governança - ou da construção de uma boa interligação institucional, bem como de uma adequada integração dos diferentes sistemas de poder, de normas, e de informação na cidade - exigia uma dedicação cada vez mais evidente, e de natureza eminentemente estratégica.

As novas análises de monitorização reforçam essa relevância. Será através de uma condução política e governativa mais activa e em permanente diálogo - e, preferentemente, de forma mais sistematizada - que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza eminentemente estruturante (como são o posicionamento de regulamentos ou a efectiva integração dos sistemas de informação); bem como reforçar o elevado potencial existente, e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

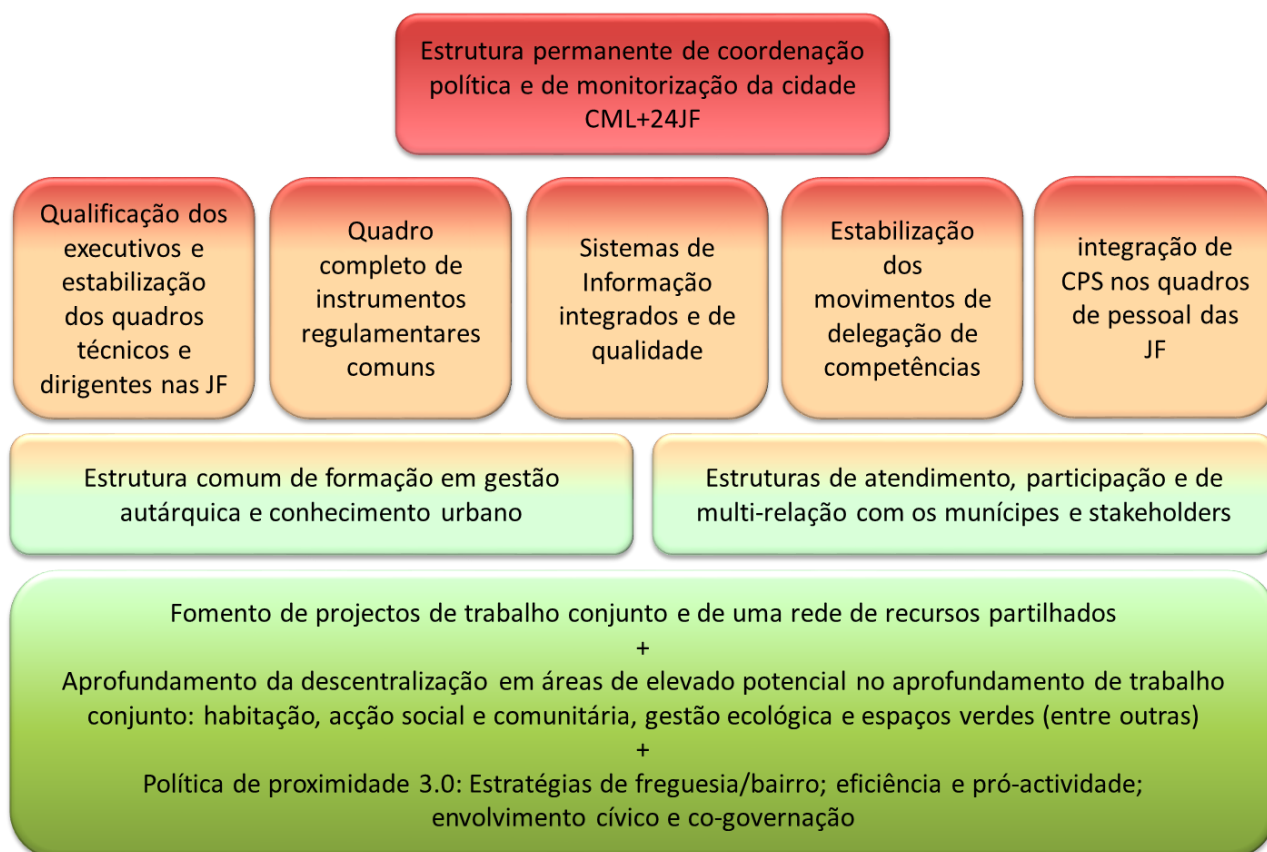
Pela sua própria natureza e amplitude, a Reforma Administrativa de Lisboa exige uma visão e um acompanhamento de longo prazo. Embora todos os momentos anteriores ao início da sua operacionalização tenham sido fulcrais; reafirma-se que, em termos concretos, a reforma do paradigma de governação urbana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

Tendo o amplo movimento de transição de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão - tal como demonstrado pelos relatórios monitorização apresentados no primeiro ano operacional da reforma -; o que agora se impõe de construção e de posicionamento encontra-se nas grandes estruturas transversais de qualificação da acção e na administração pública urbana, face ao desejado novo paradigma.

Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia com integração e com o fomento de um futuro de governação moderna.

Por conseguinte, para além dos elementos acima referidos e a necessitar de resolução a curto/médio prazo, a consolidação de uma estrutura mais segura de autonomia autárquica e em simultâneo sustentada numa boa interligação institucional e com a integração dos diferentes poderes e normas da cidade; exige ainda uma acção em importantes vectores de base. Designadamente nos seguintes:

**Figura 16 - Áreas estruturantes a consolidar**



- a) **O estabelecimento de uma plataforma de governança permanente.** Perante uma nova fase de capacitação das JF; bem como de transformação da própria CML; e perante os mais diversos casos de necessário diálogo, cooperação e entendimento entre a CML e as JF; entende o GAMRAL que se deve instituir uma estrutura de governança dedicada e permanente entre as 25 autarquias da cidade.

As análises desenvolvidas nos semestres mais recentes mostraram que a dimensão da governança - ou da construção de uma forte interligação institucional, bem como de uma adequada integração dos diferentes sistemas de poder, de normas, e de informação na cidade - exige uma dedicação de natureza claramente estratégica e política.

Será através de uma condução política e governativa activa e em permanente diálogo - e de forma mais sistematizada - que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza eminentemente estruturante (como são o posicionamento de regulamentos ou a efectiva integração dos sistemas de informação); bem como

reforçar o elevado potencial existente, e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

Esta dinâmica de governança, embora a fomentar nas mais variadas áreas de competência, deve ser baseada em estruturas específicas. Desde logo, na existência de um pelouro político referente à governança e ao relacionamento CML-JF, pelouro que deverá incluir o relacionamento com os municípios e a participação cívica na cidade. Nestes âmbitos, sugere-se igualmente o estabelecimento de dinâmicas racionalizadas de governança, tais como agendamento de uma reunião mensal entre as vereações da CML e os 24 executivos das JF; bem como decorrentes reuniões também mensais entre dirigentes sectoriais da CML e dirigentes seus correspondentes nas respectivas JF.

Em termos da organização interna da CML, deverá equacionar-se a criação de um órgão operacional de coordenação CML-JF, necessariamente na dependência directa do pelouro respectivo e acima referido. As estruturas de governança implicarão a sustentação de instrumentos permanentes de diálogo, de subsidiariedade e de acção no accionamento de instrumentos estratégias mais comuns face ao espaço público de cada território de freguesia. Envolvendo uma articulação estreita entre os diversos serviços da CML e cada JF - e mesmo com outros parceiros locais - no planeamento e execução de acções e projectos de sentido mais integrado, e permitindo por sua vez o desenvolvimento de sinergias nas intervenções a promover.

Poderá ainda, para estes âmbitos bem como para outros âmbitos de relacionamento institucional e político com as mais diversas entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, equacionar-se a criação de uma associação das JF de Lisboa.

- b) **O posicionamento de um quadro completo de Instrumentos regulamentares comuns e de base integradora.** O GAMRAL insiste na absoluta necessidade de posicionamento de uma série de instrumentos de base regulamentar, fundamentais a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade. No sentido de todas as 25 autarquias de Lisboa adoptarem modelos e critérios de gestão responsáveis, juridicamente sólidos e com uma matriz intrinsecamente colaborativa para optimização dos recursos públicos, evidentemente sem prejuízo, antes pelo contrário, da sua autonomia política e organizacional.

Tal como para os anteriores relatórios, este relatório mantém a ênfase no posicionamento bem como no necessário comprometimento entre a CML e todas as JF, de um conjunto de instrumentos regulamentares (em áreas essenciais como a gestão e ocupação do espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos, etc.) bem como de elementos de base demonstrativa (como por exemplo os manuais de boas práticas). Uma estrutura de ferramentas aprovadas e utilizadas por todas as



instituições de governo da cidade afigura-se fundamental para a existência de um quadro global de acção pública; autónoma mas em simultâneo institucionalmente integrada.

As auscultações e análises de monitorização confirmaram, de forma muito clara, que apesar de haver um considerável consenso na necessidade de materialização destes instrumentos; permanecem evidentes dificuldades na sua construção, apresentação e apreciação conjunta.

Tais dificuldades parecem denotar uma perspectiva de se considerar, em diversos meios, que a reforma administrativa estará cumprida nos seus elementos mais estratégicos. Não é esse o entendimento do GAMRAL; pelas diversas razões apontadas neste relatório.

- c) **A garantia de uma estrutura integrada de sistemas de informação.** O GAMRAL insiste na perspectiva de que somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

O facto de se encontrar presentemente em instalação uma nova visão estratégica para a estruturação dos sistemas de informação no universo da CML - num movimento estratégico que deve obviamente abranger o universo de acção das JF, face à necessidade de acção interligada e à fundamental conjugação das aplicações utilizadas - deve ser aproveitado para desenvolver uma boa integração dos SI nas mais diversas áreas.

A conjugação de uma elevada relevância destes campos, com as insuficiências e riscos de dispersão acima referidos, e ainda com a reestruturação estratégica em curso; exige, no entender do GAMRAL, e de forma urgente, a existência de uma plataforma activa e permanente de diálogo e de cooperação, para estas áreas de SI, entre a CML e todas as JF.

- d) É relevante referir que de acordo com determinados elementos constantes no Orçamento de Estado de 2016, uma das áreas de maiores desfasamentos anteriormente existentes - **a adequada capacitação e suporte dos executivos das juntas de freguesia de Lisboa** - foi entretanto melhorada de forma considerável (em campos como a necessidade de atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos

das JF, a capacidade de delegação de competências; a possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos; os vencimentos dos cargos eleitos). Não obstante, e face ao conjunto das competências bem como dos desafios presentes e futuros que se colocam às JF de Lisboa, o GAMRAL entende que a estabilização da profissionalização dos executivos das JF da cidade deve ser completa.

- e) Por seu lado, ao nível da situação laboral dos trabalhadores das JF, mantém-se o panorama de conjugação de trabalhadores do quadro com um relevante número de trabalhadores em regime de prestação de serviços (tal como analisado pelo GAMRAL, em cerca de 42% do total). Havendo, por conseguinte, a necessidade de procurar assumir-se **uma adequada estabilidade nos quadros de pessoal da administração pública de proximidade em Lisboa**. Espera-se, nesse sentido, que a recente estratégia de combate à precaridade na administração pública, assumida pelo governo nacional, abranja em breve os quadros da administração autárquica local, incluindo evidentemente as Juntas de Freguesia. Para estes efeitos, a Direcção Geral das Autarquias Locais irá proceder ao levantamento das situações existentes, desenvolvendo-se de seguida um período de discussão entre o Governo, a ANMP e a ANAFRE, com o objectivo de se formularem as bases de entendimento para a aprovação de uma Portaria correspondente a ser publicada, previsivelmente, em Outubro de 2017.
- f) **A CML e seus serviços necessitam de se adaptar mais devidamente às novas realidades de governação de proximidade na cidade**, e notavelmente nos âmbitos de uma mais adequada comunicação com as JF, no reforço das linhas de apoio e de formação (consideradas pela maioria das JF relativamente insuficientes ou desajustadas), e ainda no fomento de acções mais articuladas e partilhadas nas intervenções de maior proximidade (nomeadamente nas matérias de licenciamentos, de gestão e manutenção de espaços públicos, e ainda nas áreas da acção social). Esta é uma mudança cultural e como tal de longo prazo, que só poderá ser efectivamente sustentada através de uma clara condução política por parte da Vereação; pelo posicionamento de instrumentos comuns de governação; e pela existência de estruturas permanentes de comunicação e de cooperação entre a CML e as JF.
- g) Face às novas dinâmicas em curso e ao aprofundamento de novos Protocolos de Delegação de Competências entre a CML e as JF, o GAMRAL reforça o entendimento de que se afigura determinante o desenvolvimento de **procedimentos de**

**acompanhamento e de avaliação à prestação pelas JF dos novos PDC** firmados nestes anos mais recentes.

Nestes âmbitos igualmente se refere a relevância do fomento de estratégias de eficiência, de *accountability* e de conformidade administrativa para as JF, nas suas variadas áreas de gestão de recursos, de procedimentos administrativos, de arquivo, de atendimento ao munícipe, entre outras.

- h) **A promoção de uma estrutura permanente de formação e de conhecimento autárquico.** A nova estrutura de governação da cidade com 25 instituições de poder mais activo exige igualmente o desenvolvimento de uma estrutura de conhecimento a utilizar por estas. De referir que esta era uma das propostas inseridas na Carta Estratégica de Lisboa, no ano de 2009; como área charneira para o aprofundamento do conhecimento mútuo bem como para o fomento de trabalho mais partilhado. Que, em conjunto com outras medidas em áreas charneira, poderá potenciar uma cultura de maior subsidiariedade e de partilha de recursos.
- i) Os resultados dos inquéritos, ao demonstrar uma clara correspondência entre as competências das novas JF e as mudanças mais positivas na cidade, nos últimos anos, mostra uma segurança evidente nos princípios e no processo da reforma administrativa. As mudanças administrativas da cidade deram às JF uma maior responsabilidade sobre as áreas que os lisboetas mais valorizam, e que, com a descentralização, essa valorização tendeu a consolidar-se. Mas justamente, pela conjugação da ainda relativa percepção factual da reforma, com a crescente valorização social das competências de serviço público de proximidade, exige-se **um claro reforço das estruturas e dos vínculos de informação, de comunicação e de acções em maior cooperação, com os munícipes/fregueses.** Como exemplares, poderão situar-se uma maior participação e envolvimento mais pleno das JF de Lisboa nas mais recentes iniciativas da CML em termos da valorização dos seus portais e plataformas de comunicação; bem como numa paralela apropriação pelas JF da recente “Carta de Lisboa dos Direitos e Responsabilidades”.
- j) Afigura-se relevante **a revisão de determinadas cartas e estruturas administrativas relacionadas com os mais diversos serviços públicos e sociais na cidade**, para se adaptarem às novas configurações territoriais e administrativas que a reforma autárquica de Lisboa originou. A título exemplar surge a necessidade de

revisão da Carta Educativa de Lisboa, e dos correspondentes territórios dos seus agrupamentos escolares.

k) Configurando a perspectiva da nova fase na reforma administrativa de Lisboa, e da mesma forma face ao conjunto de novos desafios que se vão estruturando na cidade, inclusivamente perante as novas perspectivas de descentralização previstas para a administração pública a nível nacional, regional e municipal, **vão-se perfilando uma série de áreas onde se afigura relevante o desenvolvimento de novas possibilidades de interligação de responsabilidades e de competências entre a CML e as JF**. Entre estas, o GAMRAL elenca três áreas exemplares:

- **A área da habitação** entende-se como crescentemente relevante para uma actuação mais conjunta entre a CML e as JF. Numa maior pro-actividade por parte das JF na divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local e no apoio aos munícipes nas candidaturas aos apoios e programas existentes nestas áreas, e em termos mais globais na procura de soluções habitacionais.
- Da mesma forma, **nas áreas da gestão ecológica e dos espaços verdes da cidade**, torna-se fundamental um progressivo alinhamento de estratégias em matérias crescentemente centrais tais como a eficiência hídrica e energética ou a biodiversidade. Se por um lado os espaços verdes de menor dimensão e mais afectos ao uso local são os espaços objecto de uma gestão mais descentralizada para as JF, por outro lado entende-se que estes no seu conjunto são justamente os mais requisitados no que se refere a carga humana e por essa razão detendo maiores necessidades de tratamentos e de regas. Os diversos novos planos e vinculações assumidas por parte da CML - tais como o Plano de acção local da biodiversidade, ou a assinatura recente do Novo Pacto dos Autarcas para o Clima e para a Energia, traduzem uma evidente necessidade de gestão integrada da ecologia da cidade. Estas devem ser assumidas como temáticas excelentes para o incremento da comunicação e das parcerias entre a CML e as JF.
- Por sua vez, a coordenação entre a CML e JF pode ser muito potenciada **nas áreas da acção social e comunitária**. Tem-se reforçado o entendimento de que, face ao crescente reconhecimento das capacidades de actuação das novas JF; áreas como as da acção social e do desenvolvimento comunitário deveriam ser dimensões de governação urbana de proximidade por excelência. Devido aos efeitos ainda acentuados da crise; bem como perante as novas pressões habitacionais na cidade de Lisboa e o perfilar de novos programas habitacionais e de renda acessível, em coordenação entre a CML e as JF poderia ter efeitos muito positivos. A análise das

acções inovadoras empreendidas pelas JF mostram que esta é a área onde mais criatividade existe na acção das JF. Aliás, o GAMRAL entende que nas áreas da acção social e comunitária a descentralização pode ser mesmo o campo central de uma nova vaga de descentralização municipal.

- l) Finalmente, nestes âmbitos de reforço da capacidade política e estratégica das Juntas de Freguesia de Lisboa, e face a esta nova fase de crescente maturidade destas, sugere-se **o desenvolvimento de estratégias de Bairro** para os diversos tecidos sociogeográficos da cidade. Estratégias a desenvolver numa visão de planeamento e de consequente programática, em conjunto entre equipas da CML e das respectivas JF. Fortalecendo-se assim uma capacidade de pensamento e de acção governativa mais conjunta; nos seus executivos bem como respectivas estruturas organizacionais e operacionais.

Da mesma forma, fomentando-se um maior envolvimento das JF, em base co-governativa (não meramente exclusiva) no fomento de políticas de base social e comunitária; e num maior envolvimento dos cidadãos nestes planos de proximidade, criando-se uma excelente oportunidade de aproximação das comunidades e dos cidadãos às instituições (e vice-versa) bem como às estratégias dos seus bairros. E por conseguinte, a um pensamento urbano mais informado, mais difundido e mais debatido - e como tal, mais apropriado e exigente.