

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

## **Quinto Relatório**

*Outubro de 2015*

*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>
<i>Equipa técnica</i>	<i>João Santos</i> <i>Jorge Honório</i>

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

*Bruno Vasconcelos Maia / GPCML*  
*Hélio Anjos / GVGF*  
*Catarina Gamboa / GVDC*  
*Mário Patrício / GVJM*  
*Maria João Vicente / GVJPS*  
*Ana Rosmaninho / GVCVP*  
*Jorge Lavaredas / GVMS*  
*João Almeida / GVJA*  
*Rui Franco / GVPM*

## **ÍNDICE DO RELATÓRIO**

### **1. Introdução: Estado-da-arte da reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2015**

### **2. A monitorização do processo de reforma administrativa**

- 2.1. Objectivos da monitorização**
- 2.2. Metodologias desenvolvidas**
- 2.3. O desenvolvimento dos processos de monitorização**

### **3. A transferência de competências e a transição de meios e de recursos**

- 3.1. Os recursos financeiros**
- 3.2. Os novos protocolos celebrados entre a CML e as JF**
- 3.3. Os recursos humanos**
  - 3.3.1. A transição de recursos humanos**
  - 3.3.2. Os funcionários das JF em 2015**
  - 3.3.3. Acompanhamento e valorização dos recursos humanos**
  - 3.3.4. Gestão e comunicação no processo de transição de recursos humanos**
  - 3.3.5. Garantias e serviços sociais**
- 3.4. Organização, instalações e sistemas de informação das Juntas de Freguesia**
  - 3.4.1. As estruturas organizacionais**
  - 3.4.2. As instalações**
  - 3.4.3. Os sistemas de informação**
- 3.5. A transição dos contratos associados às competências e equipamentos transferidos**
- 3.6. O atendimento ao Município**

### **4. A capacitação das competências sectoriais nas Juntas de Freguesia**

- 4.1. Ambiente Urbano**
  - 4.1.1. Limpeza Urbana**
  - 4.1.2. Gestão e Manutenção de espaços verdes e jardins**
  - 4.1.3. Gestão e Manutenção do Espaço Público**
  - 4.1.4. Linhas de Acção Futura**
- 4.2. Gestão de Equipamentos de Proximidade**
  - 4.2.1. Mercados e Feiras**
  - 4.2.2. Equipamentos Escolares**
  - 4.2.3. Equipamentos Desportivos**
  - 4.2.4. Equipamentos Culturais**
  - 4.2.5. Outros Equipamentos**

**4.3. Habitação, Acção Social e Comunitária**

**4.3.1. Acção Social e Comunitária**

**4.3.2. Habitação**

**4.4. Licenciamentos de Proximidade**

**5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2015**

## **1. Introdução: Estado-da-arte da reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2015**

### *Apresentação do quinto relatório de acompanhamento e monitorização da reforma administrativa da cidade de Lisboa*

Apresenta-se o quinto relatório trimestral de acompanhamento e monitorização da reforma administrativa da cidade de Lisboa. Este documento espelha o estado-da-arte do processo da reforma até 30 de Setembro de 2015; um ano e meio 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.

Como se verificou nos trabalhos de monitorização desenvolvidos até Março de 2015 (conducentes ao quarto relatório), após um ano de passagem de competências e de recursos da CML para as JF da cidade; e da crescente capacitação das JF no exercício das suas funções; o panorama era já o de que cerca de um terço de todos os funcionários autárquicos no concelho de Lisboa se encontravam nestas instituições de maior proximidade. Configurando-se assim, de forma evidente, os resultados do amplo processo de descentralização de competências e de recursos ocorrido ao longo de 2014 e dos primeiros meses de 2015.

As análises de monitorização desenvolvidas, e sobretudo as de base mais qualitativa, permitiram confirmar que este amplo processo decorreu, não obstante as múltiplas dificuldades e constrangimentos verificados - alguns ainda em resolução - com notável qualidade e coesão.

Por sua vez, a análise das acções inovadoras desenvolvidas pelas JF (sob enfoque do GAMRAL e apresentada no anterior relatório e ao final de um ano de reforma) traduzia uma ilustração das direcções em que o novo paradigma de governação da cidade se tem desenvolvido; incluindo nas suas dinâmicas de governança e de relação com os agentes locais.

Não obstante, em Abril de 2015 reconhecia-se igualmente que aquele não era, ainda, o cenário de cruzeiro desejado para uma plena capacitação da acção pública de proximidade na cidade. Havia ainda questões relevantes em aberto, quer no seio das novas JF, quer na própria CML; quer enfim nos meios e instrumentos necessários a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre estas bem como com outros agentes urbanos da cidade. No sentido de um quadro global de acção autónoma mas em simultâneo institucionalmente bem integrada, para um serviço público de qualidade e com plena satisfação e motivação dos colaboradores e dos munícipes.

Por um lado, existiam ainda determinados elementos a rectificar e/ou a clarificar, no processo de movimento e de dotação de competências. Por outro lado, nas próprias JF havia

ainda a necessidade de reforço e de estabilização de determinados tipos de recursos. Noutro enfoque, a própria CML necessitava de se adaptar devidamente face às novas realidades, e notavelmente nos âmbitos das intervenções de maior proximidade. E finalmente, confirmava-se haver ainda uma série de instrumentos e de estruturas de base regulamentar ou de base demonstrativa (como os manuais de boas práticas, por exemplo) a necessitar de devido posicionamento para uma acção autárquica mais integrada.

Ou seja, entrava-se no segundo ano do novo paradigma de governação de Lisboa, com a larga maioria das competências previstas para as escalas de proximidade efectivamente descentralizadas; mas agora com a necessidade de consolidação de uma estrutura mais segura de autonomia, bem como de boa interligação institucional, e ainda de adequada integração dos diferentes poderes e normas da cidade.

O decurso deste semestre mais recente mostrou como determinados processos vieram justamente apoiar a estas necessidades, ajustando estruturas, recursos e trajectórias dos processos de reforma. Designadamente os seguintes:

- A reorganização interna da CML, aprovada em Maio de 2015; e que se desenvolveu, em importante medida, também como reflexo da própria reforma administrativa de Lisboa e dos seus movimentos de descentralização. Justamente, esta reorganização baseou-se nos seguintes grandes objectivos: i) adaptar a estrutura interna do Município à transição de competências, meios e recursos para as juntas de freguesia; ii) o reforço do papel planeador, regulador e fiscalizador do Município; iii) a requalificação do espaço público e do edificado; iv) o reforço do cuidado da cidade. Pela sua vertente muito ligada às questões de acção de maior proximidade e notavelmente nas áreas do ambiente urbano, um maior detalhe desta reorganização interna está colocada na secção respectiva deste relatório.
- A alteração à Lei 56/2012, nomeadamente 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; prosseguindo os objectivos de autonomia e de capacitação das JF; para além da atribuição de novas competências para estas em sede de fiscalização, de processamento de contra-ordenações e da aplicação das coimas e sanções.

Estas perspectivas, assim como outras desenvolvidas a nível autárquico; foram tomadas em particular relevo para as novas análises em sede de monitorização da RAL entretanto desenvolvidas. Este quinto relatório tem por conseguinte uma natureza relativamente diferenciada dos anteriores, dados as novas questões e exigências entretanto colocadas no desenvolvimento operacional da RAL; agora já não tanto de questões ligadas ao foro da qualidade dos processos de transição, mas sim da qualidade dos processos de capacitação de

competências e de qualidade da administração e do serviço público. Na verdade, do desenvolvimento da maturidade da governação urbana de proximidade para Lisboa.

### *Os trabalhos de monitorização*

Os trabalhos de monitorização têm sido desenvolvidos desde Abril de 2014 e envolvem diversas metodologias e vertentes de observação e de análise. Mantêm-se em destaque as análises de base qualitativa, pensadas e desenvolvidas numa multiplicidade de acções que incluem entrevistas nas JF e nos serviços e gabinetes da CML; várias dezenas de visitas e análises directas no terreno; muitas destas visitas tendo sido aprofundadas, e assim originado múltiplos estudos de casos mais concretos; oito focus-groups a trabalhadores das JF e da CML; e ainda análises a múltiplos relatórios de base sectorial. Têm-se igualmente aprofundado as vertentes mais quantitativas, através da crescente disponibilização de dados mais numéricos em diversas áreas.

O conjunto destas análises tem permitido uma visão crescentemente integrada e evolutiva dos movimentos da reforma, bem como da recepção das competências e da paulatina instauração dos novos paradigmas de governação e de serviço público na cidade.

Embora mantendo e mesmo reforçando parte significativa das metodologias de recolha de informação e de análise anteriormente prosseguidas, este relatório difere de forma relativa dos anteriores; apresentando - para além da monitorização dos processos de transição e de capacitação de competências e de recursos - uma reflexão de base mais prospectiva e uma abordagem em torno de elementos entendidos como fundamentais para uma crescente estabilização e mesmo expansão do novo paradigma de governação da cidade de Lisboa, correspondente às exigências de uma governação urbana multinível, multi-institucional e mais participativa.

Será importante referir que esta nova ordem de análises e de propostas é agora possível devido à conjugação de três factores: pelo reconhecível sucesso global do processo de transferência de competências e recursos; pela paulatina assunção das novas realidades político-administrativas, quer pelas 24 JF quer pela própria CML, assistindo-se presentemente a um gradual reposicionamento das políticas, estratégias e práticas de administração e de serviço público na cidade; e enfim pela necessidade de desenvolvimento e da instauração de novos tipos de instrumentos, de regulamentos, de estruturas de gestão (tanto autónomas como conjuntas ou partilhadas) que melhor sustentem o novo paradigma de governo urbano em Lisboa.

Este quinto relatório subdivide-se em duas grandes vertentes. Em primeiro lugar, a análise renovada da transição de meios e de recursos, bem como da capacitação global nas Juntas de Freguesia, ao final de um ano e meio de reforma (recursos financeiros, recursos humanos, dotação de instalações e de equipamentos, transição de contratos, organização das JF, etc.). E em segundo lugar, a análise da efectivação e capacitação das competências em sede de

cada uma das dimensões mais sectoriais (no ambiente urbano, na gestão dos equipamentos de proximidade, na área da acção social e comunitária, na área dos licenciamentos). De referir que para a maioria de todas as áreas, é aqui de novo apresentado o estado-da-arte dos diversos instrumentos de base reguladora que permitirão uma maior estabilidade do novo modelo de governação urbana.

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

Os trabalhos de monitorização mantêm 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.

Por conseguinte, e no seguimento da “Recomendação nº 1/72 - Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 262/CM/2015 - 4º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa”, a AML deliberou recomendar à CML uma série de pontos, os quais em seguida se expressam no seu seguimento por parte dos trabalhos de monitorização da reforma.

*Pontos da Recomendação 01/72 (1ª e 5ª CP) da AML, sobre a apreciação do 4º Relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa (debatida e votada a 9 de Junho de 2015 e passada para Deliberação 138/AML/2015):*

“1. Proceda à definição urgente de metodologias relativamente a áreas de actividade cujas responsabilidades de realização se encontram ainda difusas, como seja na limpeza de zonas pedonais, sistemas de drenagem, áreas expectantes específicas e apoio a eventos da iniciativa de municípios a título individual ou colectivo”

Os trabalhos em sede de monitorização têm procurado 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. Tais elementos podem ser analisados nas secções respectivas deste relatório, nas áreas da higiene e limpeza urbana, da gestão e manutenção dos espaços públicos, dos licenciamentos.

“2. Concretize a manutenção evolutiva e correctiva das aplicações informáticas cedidas e instaladas nas Juntas de Freguesia”

Da mesma forma, os trabalhos de monitorização têm tido um enfoque especial nos campos dos sistemas de informação, por os considerarem um dos factores decisivos na prossecução dos objectivos da reforma administrativa. A correspondente análise e respectivas recomendações podem ser analisadas na secção respectiva deste relatório.



“3. Adapte um modelo base, normalizado e uniformizado para os Contratos interadministrativos estabelecidos entre a Câmara e as Juntas, para competências em obras a realizar em áreas estruturantes da cidade, incrementando essa prática de forma equitativa”

Existe o entendimento que será relativamente difícil; ou mesmo eventualmente contraproducente, seguir um modelo absolutamente padronizado de contrato interadministrativo; sendo esta uma classificação consideravelmente ampla e que pode abranger vários tipos de instrumentos jurídicos cuja configuração dependerá sempre de cada caso concreto e de seus contornos, conteúdos e instituições; e ainda pelo próprio objecto de cada contrato e áreas de actuação, que justificam tratamento diverso que nem sempre será compatível com o seguimento de documentos normalizados ou minutas.

Não obstante, evidentemente que os órgãos municipais competentes - CML e AML - terão sempre que observar, no tratamento das diferentes JF, e na celebração de contratos inter-administrativos com estas, as regras legais em vigor nas quais se incluem o tratamento ao abrigo do princípio da igualdade.

“4. Aclare definitivamente o conceito de obra estruturante”

Este é reconhecido pelo GAMRAL como um dos elementos (ou instrumentos) de base reguladora mais essenciais para o normal funcionamento das instituições públicas da cidade; insistindo este junto da CML para o seu desenvolvimento. 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 completamente fechado, apreciado e aprovado.

“5. Assegure que os Formulários, Regulamentos e outras formas de normalização técnica e administrativa que a Câmara produza, se aplicam exclusivamente às áreas de governação partilhada com as Juntas de Freguesia ou da única competência da Câmara Municipal de Lisboa.”

Como acima já referido, o GAMRAL entende que os trabalhos de sistematização, o desenvolvimento, a apreciação e a aprovação de diversos instrumentos de base regulamentar e integradora para as mais variadas áreas da administração urbana, se afiguram como fundamentais para uma plena e qualitativa instauração do novo paradigma de governação urbana em Lisboa.

Entende ainda que parte relevante destes instrumentos, regulamentos e outras formas de normalização técnica e administrativa, deve aplicar-se ao conjunto integral das instituições autárquicas da cidade.

## **2. A monitorização do processo de reforma administrativa**

### **2.1. Objectivos da monitorização**

De acordo com a Lei n.º 56/2012, nomeadamente nos artigos 15.º a 17.º, o exercício das novas competências das Juntas de Freguesia de Lisboa pressupõe, necessariamente, que estas disponham de “meios e recursos adequados ao desempenho das funções transferidas”. Por sua vez, a Deliberação n.º 6/AML/2014, estabelece 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 é assim o de, com uma monitorização desenvolvida por meio de diversas metodologias, apresentar 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 ao desempenho das competências e das responsabilidades autárquicas.

### **2.2. Metodologias desenvolvidas**

O trabalho de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa tem sido desenvolvido desde Abril de 2014. A respectiva estrutura de monitorização encontra-se sustentada nos seguintes eixos:

- a) Observando os objectivos e princípios fundamentais constantes dos principais instrumentos políticos, estratégicos e jurídicos da reforma.
- b) Tendo consolidado nas suas primeiras acções, uma detalhada análise de estudos nacionais e internacionais de avaliação de processos de reforma administrativa e de modernização de serviços públicos em meios e territórios urbanos.
- c) Desenvolvendo 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 grande complexidade envolvente aos movimentos da reforma administrativa da cidade, este tem sido um trabalho que inclui uma estratégia integrada de múltiplas metodologias e vertentes de observação e análise.

O conjunto destas metodologias tem permitido uma visão integrada e evolutiva das dinâmicas, necessidades e movimentos da reforma, 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 socio-institucional.

Estão previstos dois Relatórios Semestrais para o segundo ano dos trabalhos de acompanhamento e de monitorização da reforma administrativa de Lisboa: para Outubro de 2015 (reflectindo o estado-da-arte a final de Setembro de 2015) e Abril de 2016 (reflectindo o estado-da-arte a final de Março de 2016).

O GAMRAL realça, de novo, a quase permanente disponibilidade e apoio por parte dos Presidentes de Junta e dos seus executivos, nas reuniões, visitas aos equipamentos, respostas às entrevistas e aos guiões, pedidos diversos de informação. Aqui também se inferindo do seu empenho na qualificação da implantação da reforma administrativa. Tem-se mantido bem visível o esforço e a criatividade demonstrada pelos executivos e colaboradores das JF de Lisboa, na gestão do processo bem como na resolução de diversas questões e dúvidas inerentes a um processo de natureza complexa. Quer nos âmbitos dos ajustamentos e reestruturações organizacionais das suas freguesias decorrentes das novas realidades e exigências, quer no referente à gestão dos recursos humanos, instalação e demais dimensões.

Da mesma forma, também se evidencia a muito boa disponibilidade por parte dos 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.

Após o período do primeiro ano de monitorização (que resultou em quatro relatórios de base trimestral), os trabalhos a desenvolver no período compreendido entre Abril/Maio de 2015 e Março/Abril de 2016, baseiam-se na conjugação da continuação das metodologias de monitorização prosseguidas ao longo do primeiro ano do processo de reforma administrativa (análises de dados, entrevistas, inquirições directas, estudo de caso, etc.); com a implementação de metodologias de carácter mais estrutural, a desenvolver em 2016 e anos seguintes.

Estas respectivas metodologias encontram-se detalhadas nos pontos seguintes.

**A. Análise da adaptação dos serviços e execução de competências por parte dos serviços da CML,** face ao novo paradigma de governação de proximidade em Lisboa, proporcionado pela reforma administrativa.

Foram para este relatório, efectuadas uma série de novas análises junto dos serviços da CML, no que incluíram mais de uma vintena de entrevistas desenvolvidas directamente às respectivas chefias. Os serviços auscultados e entrevistados são 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 o guião seguido nas entrevistas feitas aos diversos serviços e chefias da CML.

### **Guião de inquirição directa (entrevistas) às chefias e serviços da CML**

*Julho a Setembro de 2015*

#### **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**

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 / regulamentos e manuais / projectos principais; foram ou 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. Ex: investimentos e/ou orçamentações)
6. Face aos novos âmbitos das competências das JF, que elementos considera 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)? Liste e comente por ordem de prioridades.

## B. Aprofundamento de estudos de caso, junto da execução política e operacional das competências nas JF.

Para o segundo ano de monitorização da RAL, foram programados 24 estudos de caso detalhados (12 em cada semestre).

Recorde-se que para os terceiro e quarto relatórios de monitorização (Janeiro e Abril de 2015) foram realizados 34 estudos de caso, em número que correspondente a cerca de um terço de todos os equipamentos e departamentos visitados em todas as 24 JF ao longo do ano. Os objectivos principais dos estudos de caso compreendem 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 então seleccionados, para um olhar mais próximo e no segundo semestre do trabalho de monitorização da RAL; 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, ao fim de dois trimestres analíticos e de um ano da reforma, um 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 em questão.

Pretende-se agora, para o segundo ano da monitorização da RAL, aprofundar a observação em diversos destes 34 estudos de caso já analisados numa forma inicial, bem como integrar alguns novos, igualmente a detalhar em moldes similares. Dar-se-á ênfase, nestes novos estudos de caso, às áreas de competências mais exigentes ou de passagem mais recente e ainda sob natural reajustamento. O objectivo é, justamente, o de mostrar da forma mais realista, detalhada e incisiva, um panorama sobre as realidades no terreno.

Todas as 24 JF serão contempladas na análise de estudos de caso para estes dois semestres. Procurou-se assim desenvolver e apresentar 12 estudos de caso para cada semestre. A metodologia de selecção dos estudos de caso baseia-se em dois cálculos: o aprofundamento de alguns dos 34 estudos de caso anteriormente analisados; e um enfoque nas áreas de competências mais recentemente transferidas (como o licenciamento de espaço público) ou com questões de natureza mais relevante, ainda por resolver (como o atendimento ou as piscinas).

Estudo de Caso		Freguesia
1	Equipamento Desportivo: Piscina	Santa Clara
2	Equipamento Escolar: Escola EB1	Campolide

3	Equipamento Mercado	Penha de França
4	Área de Licenciamentos 1	Areeiro
5	Área de Licenciamentos 2	Santa Maria Maior
6	Gestão do Espaço Público 1	Misericórdia
7	Gestão do Espaço Público 2	Olivais
8	Limpeza Urbana e Posto de Limpeza	Campo de Ourique
9	Área da Acção Social	Carnide
10	Atendimento ao Múncipe	Benfica
11	Administração da JF	Beato
12	Administração da JF	Belém

#### *Conteúdos globais previstos para 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).

Refira-se que o estudo de caso previsto para ser desenvolvido junto da JF de Carnide (na área da acção social e comunitária) não pôde ser concretizado; dado que esta junta de freguesia nunca respondeu às múltiplas solicitações e pedidos de reuniões e entrevistas.

Na caixa seguinte apresenta-se o guião seguido nas entrevistas feitas aos diversos intervenientes auscultados em cada estudo de caso.

#### **Guião de inquirição directa (entrevistas) para os Estudos de caso**

*Julho a Setembro de 2015*

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 / projetos 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?

**C. Apoio à estruturação e divulgação do 'Guia do Munícipe'.** Com a compleição da transferência das competências e a paulatina estabilização da assunção destas por parte das JF; e no seguimento das recomendações feitas pela AML e pelo GAMRAL, a CML tem estado a preparar um "Guia do Munícipe" (através do DRM e com o apoio do GAMRAL) para melhor entendimento das responsabilidades e competências, na óptica do cidadão, das distintas autarquias da cidade face ao novo paradigma de governação que a reforma administrativa veio implementar.

O “Guia do Município” encontrava-se praticamente concluído à data da finalização deste relatório, estando prevista a sua divulgação até final do ano de 2015. Veja-se aqui, a secção 3.6 “O atendimento ao município”, para mais detalhes.

**D. Apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares e integradores de governação da cidade.** Esta é uma área que o GAMRAL considera 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. Para o quarto relatório de monitorização haviam já sido desenvolvidos diversos trabalhos de sistematização de instrumentos regulamentares e de base integradora, nas mais variadas áreas de competências e de administração urbana.

Neste quinto relatório, estes trabalhos são aprofundados, ao mesmo tempo fazendo-se uma actualização do respectivo estado-da-arte em termo do desenvolvimento, apreciação e eficácia de cada instrumento. Estes são instrumentos essenciais para que o novo paradigma de governação subentendido aos objectivos da reforma administrativa ganhe estabilidade. Prevê-se deste modo, com a sistematização destes, um trabalho de apoio aos serviços da CML, na sua elaboração e apreciação.

## **2.3 O desenvolvimento dos processos de monitorização**

Face à grande complexidade envolvente aos movimentos da reforma administrativa da cidade, o trabalho de monitorização tem-se expandido através de uma estratégia integrada de múltiplas metodologias e vertentes de observação e de análise.

O conjunto destas metodologias tem permitido uma visão integrada e evolutiva das dinâmicas, necessidades e movimentos da reforma, bem como da recepção das competências e da paulatina instauração dos novos paradigmas 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.

Os trabalhos previstos para desenvolvimento no próximo semestre são os seguintes:



- **Continuação das metodologias de acompanhamento e de monitorização prosseguidas ao longo do primeiro ano do processo de reforma administrativa.** Conforme detalhado neste e nos anteriores relatórios apresentados.
- **Continuação do apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares de base integradora.** Como acima referido, estes são instrumentos essenciais para que o novo paradigma de governação subentendido aos objectivos da reforma administrativa ganhe estabilidade. Prevê-se deste modo, com a sistematização destes, um trabalho de consistente apoio aos serviços da CML e às JF, na sua elaboração e apreciação.
- **Novas análises ao desenvolvimento de Acções Inovadoras nas JF, bem como na colaboração entre estas e a CML.** Tendo sido desenvolvida uma análise sistematizada das acções inovadoras que as Juntas de Freguesia se encontravam a desenvolver ao final de um ano de reforma; prevê-se da mesma forma uma nova análise para 2016, bem como um apoio ao fomento deste tipo de acções.
- **Desenvolvimento de Painel 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 deste grupo de trabalho passa a ser, assim, o de apoiar ao desenvolvimento de um painel de indicadores quantitativos, em plataforma comum 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. Um painel 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).
- **Inquérito aos agentes da cidade.** Prevê-se que os trabalhos de monitorização da reforma administrativa incluam nos anos posteriores ao início da reforma, uma inquirição de base qualitativa a diversos agentes e *stakeholders* principais da cidade, actuantes às mais diversas dimensões da vida urbana e onde, de uma forma ou de outra, se sucederam influências decorrentes da reforma administrativa. Assim, será desenvolvida uma listagem (abrangente e tendencialmente representativa) de agentes nas áreas sociais, económicas,

educativas, culturais, etc. Estes agentes serão inquiridos de acordo com guião e correspondentes metodologias de análise. Serão questionadas as novas dinâmicas de acção, de relacionamento e de governação das estruturas autárquicas na cidade, suas novas realidades, forças e potencialidades, falhas e debilidades. Sendo ainda desenvolvida uma área de propostas de inovação e de novas ordens de relacionamento e de acção urbana. Perspectiva-se que esta inquirição a principais agentes e *stakeholders* da cidade possa decorrer no ano de 2016.

- **Inquérito aos cidadãos.** Prevê-se igualmente, a médio prazo, a realização de um inquérito aos munícipes. Este inquérito envolverá duas componentes de avaliação, que se compararão e cruzarão, para por sua vez as duas escalas de governação urbana da cidade (freguesia e município): uma componente de avaliação da qualidade de vida e de seus principais elementos definidores; e uma componente de avaliação da qualidade de governação e de seus principais aspectos-chave. Perspectiva-se que o inquérito aos cidadãos seja também desenvolvido para o ano de 2016; havendo como tal a necessidade de uma coordenação global em sede de preparação de caderno de encargos, de acompanhamento permanente dos trabalhos de inquérito, e de co-autoria na realização dos relatórios consequentes.

### **3. A transferência de competências e a transição de meios e de recursos**

#### **3.1. Os recursos financeiros**

A Reforma Administrativa de Lisboa consubstanciada nos termos da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo artigo 85.º da Lei do Orçamento de Estado de 2014, dado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro, veio a efectivar-se, no ano de 2014, nos termos dos Autos de Efectivação de Transferência das competências, de 10 de Março de 2014, outorgado pela Câmara Municipal de Lisboa e as respectivas Juntas de Freguesia. Nos termos do disposto no n.º 1 e 2 do artigo 15.º da referida Lei, a atribuição das novas competências às juntas de freguesia é acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho das funções transferidas e não pode determinar um aumento da despesa pública no ano da sua concretização.

Entretanto, e para uma efectiva 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 (logo nos momentos da assinatura dos autos de transferência) promover a uma reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas. Esta reavaliação 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 Junta de Freguesia. Materializou-se assim uma correcção financeira de tais assimetrias; desenvolvido este através de transferências complementares específicas para as freguesias carenciadas. 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.

Contudo, a Lei do Orçamento de Estado, dada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro, veio a reprimar os valores constantes da Lei 56/2012 (sem as correcções constantes do Autos), estabelecendo, para 2015, os valores daquela Lei actualizados pela taxa de inflação (estimada). Assim, e independentemente dos valores resultantes do processo de reavaliação entre cada uma das 24 Juntas de Freguesia e do Município de Lisboa das receitas e dos custos associados às competências transferidas, as tranches correspondentes aos primeiros três trimestres do ano de 2015 foram processadas pela DGAL num cálculo de  $\frac{1}{4}$  dos valores constantes da Lei 56/2012 incrementados pela taxa de 0,7% conforme taxa prevista no Relatório da Proposta de Orçamento de Estado de 2015.

Esta situação é finalmente corrigida com a revisão dos valores a transferir para as Juntas a 7 de Agosto, conforme disposições da Lei n.º 85/2015, que define os valores para o ano de

2015. Consequentemente, haverá necessidade de proceder a acertos de valores decorrentes desta alteração legal, os quais serão processados pela DGAL na quarta tranche do ano de 2015, programada para o mês de Outubro de 2015.

Em termos efectivos, por conseguinte, os valores globais a recepcionar por cada JF e referentes ao ano de 2015, são os que se figuram no seguinte quadro.

**Quadro 1 - Valores a transferir para as JF de Lisboa no ano de 2015, no âmbito da Lei 85/2015**

<b>Junta de Freguesia</b>	<b>Lei 85/2015 (valores em €)</b>
a) Belém	2.952.142,38
b) Ajuda	1.729.072,65
c) Alcântara	2.119.615,53
d) Benfica	3.882.893,31
e) São Domingos de Benfica	2.858.004,74
f) Alvalade	3.424.938,19
g) Marvila	3.990.216,80
h) Areeiro	2.437.788,48
i) Santo António	2.269.473,03
j) Santa Maria Maior	4.580.905,53
k) Estrela	2.733.905,43
l) Campo de Ourique	2.105.905,13
m) Misericórdia	3.052.741,61
n) Arroios	2.976.859,74
o) Beato	1.720.013,58
p) São Vicente	2.250.131,78
q) Avenidas Novas	3.456.261,62
r) Penha de França	2.291.269,90
s) Lumiar	3.457.607,15
t) Carnide	2.550.779,06
u) Santa Clara	2.721.512,13
v) Olivais	4.382.075,11
w) Campolide	1.684.763,47
x) Parque das Nações	3.357.148,78
<b>TOTAL</b>	<b>68.986.025,13</b>

### **3.2. Os novos 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 juntas de freguesia, foram sendo percebidas uma série de novas necessidades de natureza eminentemente estrutural e da mais diversa natureza.

Muitas destas necessidades de dimensão mais relevante têm dado origem, entre outras acções, à necessidade de uma nova dinâmica de cooperação interinstitucional, que contribuirá para a configuração dos novos paradigmas de governação na cidade. Neste primeiro ano e meio, esta cooperação de nova ordem tem sido desenvolvida por múltiplas formas (como adiante se detalhará, a propósito de cada uma das áreas e dimensões analisadas). Mas também, e reconhecendo-se em diversas matérias a necessidade de apoio especial e sobretudo de ordem financeiro por parte da CML; a uma série de novos protocolos de delegação de competências entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia.

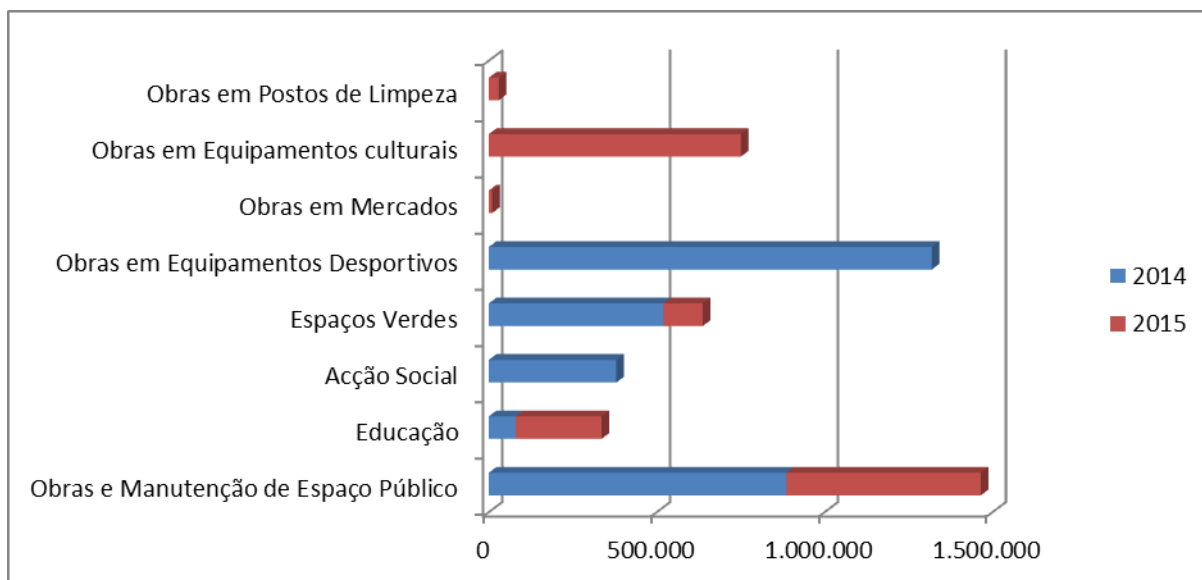
No global, ao longo de um ano e meio de desenvolvimento operacional da reforma administrativa (de Março de 2014 a Setembro de 2015) foram aprovados cerca de sete dezenas de novos protocolos - sendo que 24 dos quais referem-se ao desdobramento de um protocolo na área dos direitos sociais - referentes a diversas dimensões concretas de investimento e de acção administrativa. Para uma análise completa, a estes protocolos referentes a elementos e competências concretas, haverá que adicionar os protocolos aprovados no âmbito do complemento de apoio financeiro à reforma administrativa de Outubro de 2014.

Os protocolos assinados ao longo deste ano e meio de reforma são referentes a investimentos em equipamentos, espaços públicos e verdes e outras acções e situações concretas, e com investimentos e acções previstas para os anos de 2014 e 2015; e totalizaram um valor de cerca de 4,93 milhões de euros.

De referir ainda que no caso das Juntas de Freguesia que possuem um saldo orçamental superavitário devidamente reconhecido no Auto de Transferência de Competências, parte relevante das verbas respectivas está prevista ser assumida financeiramente pelas mesmas. Não correspondendo assim a globalidade das verbas referidas nos respectivos Protocolos, a transferências financeiras directas por parte da CML.

Estes protocolos para investimentos concretos englobaram diversas áreas de investimento, sendo a maior componente a de suporte a obras e manutenção em espaços públicos e vias; seguida pela componente de obras e trabalhos de manutenção em equipamentos desportivos e respectivas zonas envolventes (todos estes no ano de 2014). De referir ainda o protocolo recentemente aprovado na AML para dotação de um equipamento cultural (biblioteca) no Cinema Europa, em Campo de Ourique.

**Gráfico 1 - Total de investimentos em PDC por área de intervenção, em um ano e meio de reforma administrativa (de Março 2014 a Setembro 2015) (valores em Euros)**



É de referir que diversos protocolos poderão envolver acções, obras e trabalhos com vigências distintas ou mais amplas das dos anos orçamentais. Por seu lado, existem ainda perspectivas de desenvolvimento de novos protocolos de delegação de competências entre a CML e as JF para os próximos anos. Inclusivamente, dado o desenvolvimento de uma crescente dinâmica de cooperação entre as diferentes JF, e entre estas e a própria cidade e seus agentes; da possibilidade de desenvolvimento de protocolos entre as mais diversas instituições.

### 3.3 Os recursos humanos

#### 3.3.1 A transição de recursos humanos da CML para as JF

Na sequência da Lei n.º 56/2012 que aprovou a reorganização administrativa da cidade de Lisboa, a Deliberação nº 6/AML/2014 (no seu anexo 4) definiria os critérios para a transição dos trabalhadores da CML para as freguesias. Como se sabe, este processo de transição desenvolveu-se por duas fases, ao longo do ano de 2014. A gestão da correspondente transição de recursos humanos, pela sua amplitude, complexidade e necessária delicadeza, exigiu uma gestão muito preparada, dedicada e negociada.

Integrando as duas fases de transição de recursos humanos da CML para as 24 juntas de freguesia, no total do primeiro ano sucedeu-se uma transição de 1121 colaboradores do quadro e de 149 funcionários prestadores de serviços. Até 15 de Setembro de 2014, um número global de 1270 trabalhadores haviam 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.

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 cuidadosamente 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; suscitar a adesão às várias etapas definidas, em particular ao processo de voluntariado; tranquilizar os trabalhadores relativamente ao nível de protecção dos seus direitos; criar confiança no processo; facilitar a cooperação entre as partes; e minimizar potenciais climas de conflito.

Para promover o interesse e a adesão dos diversos *stakeholders* ao processo de transição, foi 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.

Com o culminar da segunda fase de transição, a cotação de RH pelas JF passou a reger-se pelas regras e regimes previstos em sede de processos de mobilidade na administração pública. Assim, desde Setembro de 2014 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 tem tido 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 juntas de freguesia de Lisboa em regime de mobilidade. Tem tido ainda conhecimento, por seu lado, de alguns funcionários

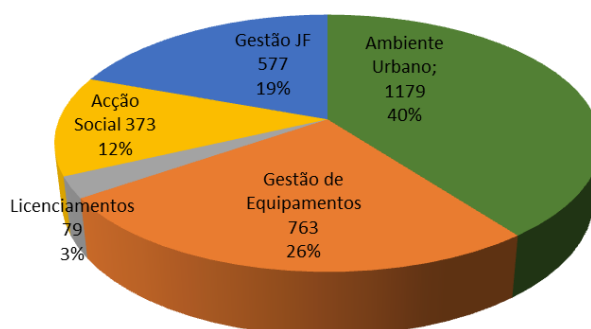
que exerceram o movimento inverso (das JF para a CML) ou que utilizaram o regime de mobilidade para se colocarem noutras autarquias.

### 3.3.2 Os funcionários das Juntas de Freguesia em Março de 2015

Como se verificou pelo levantamento desenvolvido pelo GAMRAL em Março de 2015, o panorama global (ao final de um ano da efectivação operacional da reforma administrativa) era já o de uma ampla consolidação do novo paradigma na governação de proximidade em Lisboa. Em final de Março de 2015, registavam-se nas 24 juntas de freguesia 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.

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



A distribuição dos trabalhadores das JF pelas diferentes áreas de competências das JF (em Março de 2015, recorde-se) mostrava bem do perfil de responsabilidades administrativas assumidas por estas. Do total de trabalhadores afectos às JF, um ano após a assinatura dos autos de transferência de competências, 1179 (cerca de 40%) encontravam-se afectos às áreas do ambiente e da limpeza urbana; 763 (26%) à gestão dos diversos tipos de equipamentos; 79 (3%) na gestão das competências de licenciamentos; 373 (12%) nas áreas da acção social, comunitária e da habitação; e 577 (19%) encontravam-se afectos às áreas mais administrativas e transversais da gestão e organização das juntas de freguesia.

Para auscultar devidamente as percepções, opiniões e (in)satisfações do vasto universo de trabalhadores envolvido neste processo de descentralização e de reorganização institucional e organizacional, desenvolveu-se um processo de recolha de apreciações destes, através da metodologia de *focus groups*. Dando-se voz quer aos funcionários que haviam transitado para



as Juntas de Freguesia, quer aos funcionários que já trabalhavam nestas antes da reforma; analisaram-se aspectos centrais tais como a avaliação global do processo, as vantagens e desvantagens deste, potencialidades, dificuldades e riscos, as metodologias de transição e de comunicação desenvolvidas, os principais desafios, e ainda sugestões de melhoria.

Pela sua relevância e pertinência, recordamos os principais aspectos desta auscultação directa (tendo esta tenha sido exposta de forma mais detalhada no anterior relatório de monitorização), sistematizados nos pontos seguintes.

## **PRINCIPAIS RESULTADOS DOS FOCUS GROUPS**

### **TRABALHADORES QUE TRANSITARAM PARA AS JUNTAS DE FREGUESIA NAS 1ª E 2ª FASES E TRABALHADORES QUE JÁ SE ENCONTRAVAM NAS JUNTAS DE FREGUESIA**

**(realizados em Fevereiro de 2015)**

*Fonte: Quarto Relatório de Monitorização  
da Reforma Administrativa de Lisboa, Abril de 2015*

- a) **ESTABILIDADE E ALTERAÇÃO DE FUNÇÕES.** Muitos trabalhadores - sobretudo os que transitaram na primeira fase e mais afectos a equipamentos - referiram uma estabilidade das suas funções. Porém, muitos outros trabalhadores - quer dos que transitaram na primeira fase, quer a maioria dos que transitaram na segunda fase, e ainda os trabalhadores que já se encontravam nas JF antes da reforma - referiram uma alteração gradual das suas funções, no sentido de uma maior abrangência e diversificação; resultando estas alterações, de forma global, num generalizado aumento da sua motivação e respectiva valorização profissional.
- b) **VIRTUDES DA REFORMA.** As principais vantagens referidas pelos trabalhadores foram as relacionadas com as questões de princípio e com os objectivos globais da reforma. Há um generalizado reconhecimento de uma maior proximidade e capacidade de resposta para a cidade e o cidadão. Reconhecia-se que o processo de reforço de competências das juntas de freguesia, quando associado a uma adequada transição de recursos humanos e a um modelo de funcionamento menos hierarquizado, junto das juntas de freguesia, permitiu efectivamente o aumento da capacidade de resposta dos serviços aos munícipes.
- c) **DEFICIÊNCIAS DA REFORMA.** As deficiências mais referidas reportaram sobretudo a aspectos da implementação do processo, nomeadamente na comunicação e na incerteza dos critérios de transição dos RH; nos prazos curtos estabelecidos para a transição completa de competências, de materiais e de recursos humanos; e a necessária adaptação dos trabalhadores e das próprias JF em muito pouco tempo, para as novas realidades / responsabilidades. Sentiram-se dificuldades particulares na transição de equipamentos específicos (piscinas e bibliotecas, nomeadamente). Foram ainda reportados problemas concernentes ao aumento de horas de trabalho e a trabalho extraordinário.
- d) **AVALIAÇÃO GLOBAL.** Em termos globais, foi reconhecido pela maioria dos trabalhadores

auscultados que embora os primeiros momentos de transição tenham sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual e ampla satisfação geral.

- e) **SUGESTÕES DE MELHORIA.** Foram feitas diversas sugestões de melhoria na actuação das juntas bem como da própria CML, face ao processo de reforma administrativa da cidade. Estas sugestões de melhoria focalizaram-se em três campos: na transição e estabilização dos recursos humanos (canais mais permanentes de auscultação dos trabalhadores, estudos actualizados sobre necessidades de RH); na actuação das autarquias locais junto do cidadão (adequada disponibilização de informação ao munícipe, acções de sensibilização; fomento de trabalho em redes e em maior parceria com os munícipes e demais agentes da cidade); na estabilização e dinamização administrativa nas Juntas de Freguesia e da CML (uniformização de procedimentos; clarificação definitiva de competências, estabilização de instrumentos reguladores, obtenção de mais meios junto das JF para uma plena actuação de proximidade).
- f) **DESENVOLVIMENTOS FUTUROS.** Relativamente ao futuro papel - quer da CML quer de cada uma das JF - foi muito referida a importância de um clima mais permanente de interacção e de colaboração, bem como de orientação e de formação. Foi ainda muito referida a relevância dos papéis normativo e regulador. Finalmente foi ainda referida a importância de uma monitorização integrada das dinâmicas de governação de maior proximidade na cidade; e sua adequada interligação com as estratégias da cidade como um todo.

### 3.3.3 O acompanhamento e a valorização dos recursos humanos

Compreendendo-se as complexidades inerentes ao próprio processo de transição; bem como face aos enquadramentos em novas instituições, organizações e equipas; e consequente internalização de novas responsabilidades; foi desenhado pela DMRH um sistema de apoio e de acompanhamento pós-transição. Este sistema dirigiu-se aos trabalhadores que transitaram - de forma a resolver dúvidas e apoiar a resolução de problemas - mas também às próprias juntas de freguesia, que viram os seus mapas de pessoal repentinamente muito alargados, o que colocou evidentes desafios à capacidade de resposta na gestão quotidiana dos recursos humanos.

Concluídas as duas fases de transição de recursos humanos directamente geridas pela CML, a DMRH reviu e concebeu um novo plano de acompanhamento às juntas de freguesia, nas diversas vertentes ligadas aos recursos humanos, e que tem estado em curso ao longo do ano de 2015. Para além da manutenção da equipa de atendimento centralizado multicanal para apoio e esclarecimento aos trabalhadores da CML sobre o processo de transição, têm prosseguido as seguintes iniciativas:

1. Um guia prático de recursos humanos, presentemente com 64 fichas produzidas;

2. A permanência do acompanhamento personalizado, em sede de gestão de recursos humanos (sobretudo na área do processamento salarial mas também em temas de carácter jurídico);
3. Uma estrutura de formação de apoio à reforma administrativa; no âmbito da qual já foram realizadas mais de setenta acções de formação, estando previstas ainda cerca de vinte até ao final do ano de 2015. Até final de Setembro as acções de formação efectuadas contabilizavam um total de 1030 formandos; detendo as realizadas até Março, uma avaliação média (por parte dos formandos) muito elevada (veja-se pontos seguintes para maiores detalhes).
4. O apoio em questões de garantias e de serviços sociais, no que inclui dimensões como por exemplo as da saúde, da higiene e da segurança no trabalho.

### *Guia Prático de Recursos Humanos*

Para apoiar as juntas de freguesia na gestão dos seus recursos humanos e a lidar com as novas exigências que decorrem do processo de transferência de competências, a Direção Municipal de Recursos Humanos elaborou em 2014 um Guia Prático de Recursos Humanos, disponível *on-line* no site da reforma administrativa. Este documento encontra-se estruturado em seis temas que correspondem aos principais macroprocessos no ciclo de gestão dos trabalhadores: 'Admissão e Colocação'; 'Administração'; 'Desenvolvimento e Formação'; 'Gestão do Desempenho'; 'Segurança e Saúde no Trabalho'; e 'Saídas'. Para facilitar a utilização do Guia, estes temas estão organizados em subtemas e são compostos por fichas que abordam as questões relevantes em cada matéria.

Saliente-se que este guia prático será objecto de permanente actualização, não só integrando novas fichas, como também reflectindo as alterações que possam ocorrer, nomeadamente a nível legislativo. Em Maio de 2015 foi enviado às JF uma actualização do Guia, com novas fichas e diversas actualizações que reflectem alterações legislativas, nomeadamente decorrentes da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro - Lei do Orçamento de Estado para 2015. Presentemente, o guia está composto por 64 fichas temáticas.

### *Acompanhamento dos RH em transição institucional e organizacional*

Ao longo deste novo semestre (desde Abril de 2015) tem prosseguido o acompanhamento personalizado em sede de gestão de recursos humanos, sobretudo na vertente das remunerações mas também em temas de carácter jurídico. No respeitante a remunerações, entre Abril e Setembro de 2015 haviam sido fornecidos 87 esclarecimentos via email ou via telefone e realizaram-se 4 deslocações a juntas de freguesia para colaborar no processamento

salarial. No que concerne a esclarecimentos jurídicos e a pedidos de documentação de apoio, existiram 17 pedidos de juntas de freguesia, todos com devida resposta.

**Quadro 2 - Apoio da CML às JF na gestão de recursos humanos**

	Remunerações				Apoio Jurídico				Afectação RH	
	Objectivo: Responder aos pedidos de esclarecimento sobre remunerações		Objectivo: Atender às solicitações com deslocação às juntas de freguesia para colaborar no processamento salarial		Objectivo: Atender a pedidos de esclarecimento jurídico e a pedidos de documentação de apoio				Objectivo: Apoiar a afectação de recursos humanos às juntas de freguesia, em regime de mobilidade	
	N.º pedido s	Taxa de respost a	N.º pedido s	Taxa de respost a	N.º de pedidos (esclareciment o jurídico)	Taxa de respost a	N.º de pedidos (documentaçã o)	Taxa de respost a	N.º de pedido s	Taxa de respost a
<b>TOTAL S</b>	<b>87</b>	<b>100%</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>	<b>7</b>	<b>100%</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>	<b>5</b>	<b>100%</b>

### *Desenvolvimento e formação*

O Plano de Formação de apoio à Reforma Administrativa de Lisboa tem sido um dos principais pilares do acompanhamento e gestão, bem como da desejada boa adaptação e qualificação dos RH nas novas realidades. 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 licenciamento, bem como do atendimento ao munícipe.

Foi entretanto estruturado um novo plano de formação para o segundo ano da reforma administrativa, como em seguida se detalha.

### *Avaliação da formação dada pela CML no primeiro ano da reforma administrativa*

No segundo trimestre deste ano de 2015 foi elaborado pela DMDRH o “Relatório Global de Avaliação de Formação - Reforma Administrativa de Lisboa”, referente à avaliação de 1º nível da formação (avaliação de reacção) incluída no plano para a Reforma Administrativa de Lisboa para o primeiro ano da reforma. Este relatório incluiu a análise às respostas dos questionários de satisfação aplicados aos participantes nas acções de formação (672 questionários aplicados a 17 acções).

Numa escala de 1 a 5 (onde 1 é muito insuficiente/muito insatisfeito e 5 “muito bom/muito satisfeito”) as avaliações médias foram bastante elevadas, como se pode comprovar pelo detalhe de valoração que a seguir se descremina:

- 4,3 para o “cumprimento dos objectivos”;
- 4,5 para a “pertinência dos conteúdos” e para a “utilidade dos temas”;
- 4,4 para a “aquisição/actualização de conhecimentos”;
- 3,9 para a “duração da acção”;
- 4,2 para o “horário da acção de formação”;
- A apreciação global obteve uma avaliação média final de 4,4.

### *Novo plano de formação*

Em Maio de 2015 um novo plano de formação foi desenhado e divulgado. Este plano destina-se directamente aos trabalhadores das juntas de freguesia, estando a formação enquadrada em perfis de competência e em função das competências transitadas. Prevê a realização de 41 acções, distribuídas pelos seguintes perfis de competência:

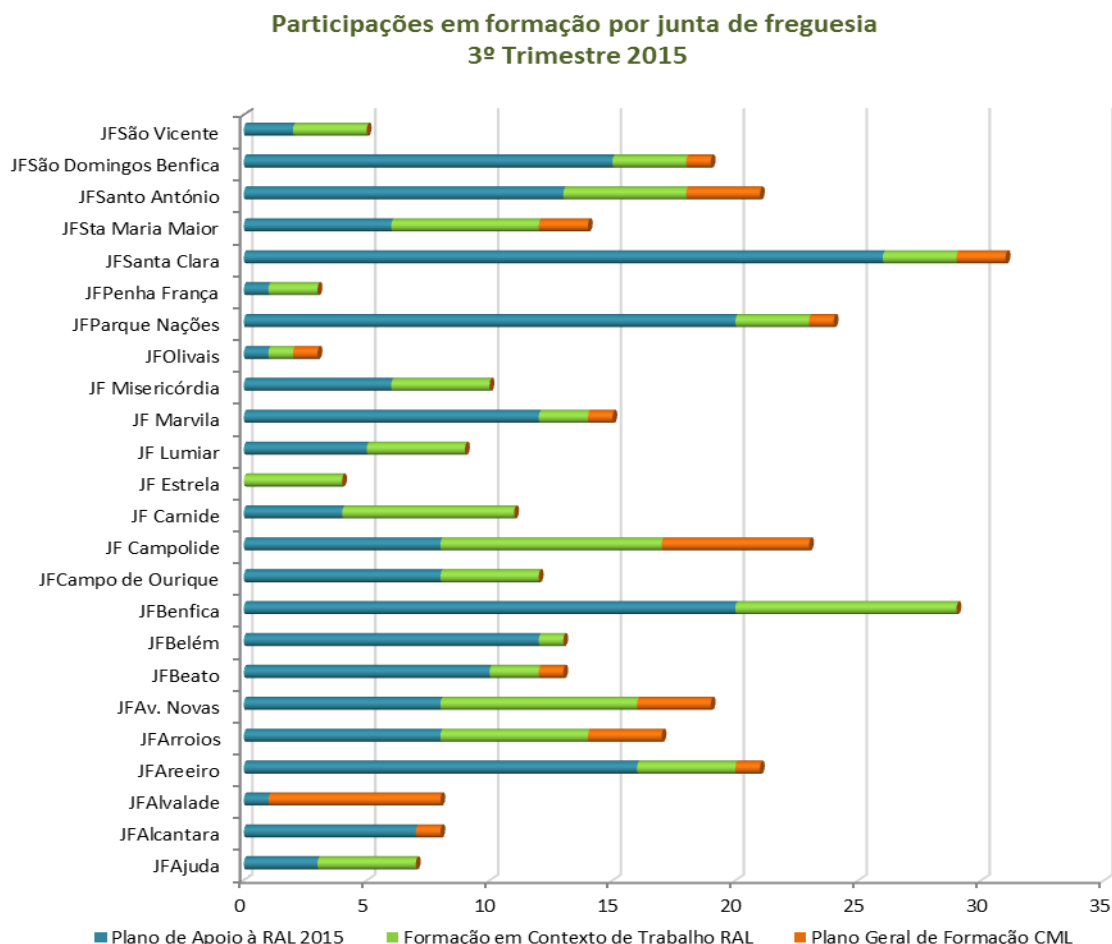
- Perfil Operacional/Gestão e manutenção de equipamentos;
- Perfil Técnico de atendimento;
- Perfil Técnico de licenciamento;
- Perfil Técnico de gestão de ocorrências e de intervenções em espaço público;
- Perfil Técnico de intervenção local;
- Perfil Gestor de equipamentos;
- Perfil em Outras áreas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

Em Setembro de 2015, a taxa de execução deste novo plano encontrava-se nos 66%, com 149 participantes oriundos das diversas JF, nas respectivas acções de formação.

Decorreram também, durante o 1º trimestre, um conjunto de acções de formação em contexto de trabalho alinhadas às necessidades específicas de cada participante que implicaram o acolhimento na CML de várias dezenas de trabalhadores das JF.

Em termos globais, durante o presente ano de 2015 e até ao final do 3º trimestre, verificaram-se 412 participações de trabalhadores das JF na globalidade das acções de formação. Decorreram 19 acções dos Planos de Formação de apoio à Reforma Administrativa de Lisboa, com um total de 324,5 horas de formação ministradas, que foram frequentadas por 285 participantes, que assistiram a 3534 horas. Por outro lado, trabalhadores de algumas JF tiveram acesso ao próprio Plano de Formação da CML, com 33 participações em 11 acções, num total de 332 horas assistidas. O gráfico 3 apresenta um panorama global da formação ministrada no âmbito da reforma administrativa, ao longo dos primeiros três trimestres de 2015.

**Gráfico 3 - Participação de colaboradores das JF em acções de formação (primeiros três trimestres de 2015)**



Para além da formação directa de apoio à Reforma Administrativa de Lisboa e destinada aos trabalhadores das JF, tem-se sucedido também formação para os trabalhadores da CML, nomeadamente em termos de:

- Módulo “Reforma Administrativa de Lisboa para Gestores do Território” - com a participação de 64 trabalhadores da UCT.
- Formação “Reforma administrativa de Lisboa para trabalhadores da DRM” - com a participação de 10 trabalhadores da Divisão de Relação com o Município.
- Formação “Geslis - Agendamento e reserva de eventos” - com a participação de 29 trabalhadores da UCT/DEPEP.

### *Garantias e serviços sociais*

Como se referiu anteriormente, no início do ano de 2015 já todas as juntas de freguesia haviam assinado o 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 juntas de freguesia, um protocolo que estabelece as condições e regras gerais de acesso, pelos trabalhadores que transitaram (e, se for o caso, pelos demais trabalhadores destas) 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.

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

## **3.4 Organização, instalações e sistemas de informação das Juntas de Freguesia**

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

O aumento substancial das competências e dos recursos das juntas de freguesia implicou mudanças fundamentais nas suas estruturas institucionais, organizacionais e culturais. Será de relembrar que quando questionadas sobre os seus principais desafios face à reforma administrativa, a quase totalidade das JF identificaram (nos trabalhos de monitorização do primeiro ano da reforma) como campos centrais de revisão, os da sua organização e funcionamento, e em particular face ao suporte de um adequado executivo e quadro de pessoal.

Havendo, desde logo, a necessidade de assegurar que a “gestão de topo” destas tenha adequadas condições para se ocupar 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. Nomeadamente 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.

### **As responsabilidades dos executivos das JF de Lisboa e a revisão do Estatuto dos Eleitos Locais**

Uma das dimensões mais basilares de adequada dotação de condições para a acção das JF de Lisboa face aos objectivos inerentes aos novos quadros de competências e responsabilidades, coloca-se na revisão dos meios, estruturas e recursos dos próprios executivos destas.

Mantém-se, nestes campos, um dos mais evidentes desfasamentos de capacidades, face ao novo paradigma de governação de proximidade na cidade.

No entender do GAMRAL, afigura-se fundamental que se proceda a uma revisão do Estatuto dos Eleitos Locais, de modo a possibilitar que se estabeleça um quadro de governação local que permita corresponder de forma mais adequada às novas exigências das JF de Lisboa; designadamente nos seguintes âmbitos:

- Na necessidade de atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das JF;
- Na capacidade de delegação de competências;
- Na possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos;
- Nos vencimentos dos cargos eleitos, mais consentâneos com as responsabilidades inerentes.

### ***As estruturas organizacionais das juntas de freguesia***

Um ano e meio após o início operacional dos movimentos de descentralização administrativa, os processos de reforma das estruturas organizacionais da maioria das Juntas de Freguesia encontravam-se já em fase de estabilização ou mesmo de cruzeiro. Não obstante, crê-se que este será um campo ainda objecto de alguma dinâmica para os próximos períodos, dado que em determinadas situações ainda não se encontram completos os quadros de competências e



de recursos; nomeadamente em relação à dotação de chefias intermédias, reportando ainda muitos dos funcionários das JF directamente aos membros dos executivos. Não obstante, a maioria dos executivos das JF detém presentemente uma estrutura organizacional consideravelmente reestruturada. De referir que, do outro lado do espectro, quatro JF não identificaram alterações substanciais nas suas estruturas organizacionais, face à situação antes da reforma.

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 estes a designação de departamentos, divisões ou direcções de serviços. Três juntas definiram uma nova estrutura com um número significativo de unidades (mais de oito), tomando assim uma mais complexa estrutura organizativa. Esta complexidade parece traduzir a relevância atribuída por estes executivos às suas novas competências, embora se mostre ainda cedo para uma completa dotação de uma estrutura de recursos (designadamente, humanos) que lhe corresponda adequadamente.

Esta situação de reconhecida embora gradual reforma das estruturas orgânicas das juntas de freguesia decorre da conjugação de três factores: 1) pelo importante grau das novas competências adquiridas, o que tem implicado 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 - ainda não se ter devidamente completado. Embora o crescimento dos seus quadros e técnicos tenha sido globalmente reconhecido por todas as juntas inquiridas, foram igualmente expressas algumas lacunas de recursos humanos em algumas áreas.

#### *O suporte administrativo*

Em termos do chamado suporte administrativo (back-office e áreas transversais de suporte à gestão das juntas, tais como gestão financeira e contabilística, gestão de recursos humanos, apoio jurídico, gestão informática, gestão documental e arquivo, etc.), as análises de monitorização efectuadas até ao final de Setembro de 2015, continuavam a apontar para uma relativa insuficiência de recursos.

Se bem que a maioria das juntas tenha desenvolvido processos de reorganização, e que diversas tenham recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; denotavam-se ainda importantes lacunas nestas áreas; bem como um panorama consideravelmente desigual em que algumas juntas mostram estar bem dotadas de recursos de back-office, outras 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, quase todas as JF continuaram a apontar como um dos aspectos mais importantes a resolver em futuro próximo, a necessidade de colmatar as suas insuficiências em termos de recursos humanos e sobretudo nas áreas do suporte administrativo - bem como em determinadas áreas de competência técnica superior ou mesmo dirigente.

## **Estudo de caso 1**

### **Administração da Junta de Freguesia**

#### *Freguesia do Beato*

A Administração da Junta de Freguesia do Beato funciona na sede da Junta de Freguesia na Rua de Xabregas n.º 67.



Imagem 1 – Edifício onde funciona a sede da Junta de Freguesia do Beato na Rua de Xabregas

### **Desafios ligados à prestação de serviço público**

A gestão e administração da Junta de Freguesia do Beato, tendo em conta as suas atribuições e competências, engloba as seguintes áreas de trabalho:

- Administração económica e financeira;
- Gestão dos Recursos Humanos;
- Atendimento;
- Gestão dos Espaços Públicos;
- Administração da Área Social;
- Administração dos Espaços de Saúde;
- Higiene Urbana.

O principal desafio que se coloca à Junta de Freguesia mostra ser o de cumprir as obrigações relativas às suas novas competências, dada a ainda não completa suficiência de meios financeiros e humanos de que dispõe. As carências de recursos fazem-se sentir essencialmente na área social, na manutenção de arruamentos e no tratamento dos espaços públicos.

### **Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia**

Segundo a Junta de Freguesia, o processo de transferência de competências da Câmara para a Junta de

Freguesia correu célere mas de forma relativamente desigual. Se na área da Limpeza e Higiene Urbana (para a qual a Junta de Freguesia recebeu um conjunto de assistentes operacionais) o processo decorreu razoavelmente bem, ao nível do pessoal operacional de determinados campos, bem como no mais administrativo e de back-office para fazer frente às novas competências, ainda não foram assegurados os meios suficientes.

#### **Transição de funcionários**

Os funcionários transferidos da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia foram sobretudo assistentes operacionais da higiene urbana em número de 21 (ainda pouco, segundo a JF).

Estes funcionários não vinham muito satisfeitos porque ao saírem da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia sentiam-se despromovidos. Porém, o grau de satisfação destes funcionários é agora maior mesmo apesar de se terem acrescido os níveis de exigência e controlo sobre o trabalho; e dada a maior proximidade da Junta de Freguesia. O facto de alguns destes trabalhadores terem visto reduzidos os seus rendimentos mensais uma vez que deixarem de executar serviço nocturno financeiramente compensado, também terá concorrido para a insatisfação inicial referida.

#### **Formação**

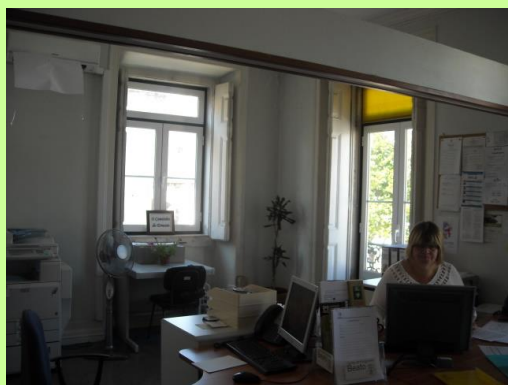
No que respeita ao pessoal da higiene urbana que foi transferido, não houve qualquer formação profissional aquando da transição até porque ficaram a exercer as mesmas funções que já desempenhavam. Brevemente irão fazer uma acção de formação sobre aplicação de produtos fitossanitários. Em relação ao funcionário contratado pela Junta para fazer o licenciamento no espaço público, teve algumas sessões de formação para o efeito, na Câmara Municipal, mas que foram consideradas insuficientes para garantir uma capacidade de resposta adequada. O Funcionário mantém a necessidade de recorrer com frequência aos Serviços da Câmara Municipal ou de outras freguesias para esclarecer dúvidas e metodologias de trabalho.

#### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

A alteração mais significativa deu-se no redimensionamento organizacional da Junta de Freguesia. Esta tinha uma dimensão muito pequena e agora possui uma capacidade de trabalho muito maior e com outras exigências.

Em 2014 a Junta de Freguesia dispunha de 19 pessoas ao serviço – 8 no quadro de pessoal e 11 a recibo verde. Com a entrada de 21 assistentes operacionais transferidos da Câmara para a Limpeza e Higiene Urbana (3 dos quais com a graduação de encarregados) a Junta de Freguesia viu quase triplicar o seu quadro de pessoal. Em 2015 a Junta de Freguesia possui um quadro de pessoal composto por 7 técnicos superiores, 11 assistentes técnicos e 27 assistentes operacionais.

Em termos de evolução global do orçamento, também se verifica um crescimento muito significativo entre 2014 e 2015 resultante da capacitação para responder às novas competências de que a Junta de Freguesia foi incumbida. Em 2014 o orçamento total da Freguesia foi de 1 638 940 euro e em 2015 esse valor cresceu para 2 197 016, ou seja mais 34%.



Imagens 2 e 3 – Área de atendimento ao público e sala de reuniões da Junta de Freguesia do Beato

#### **Âmbito territorial da prestação de Serviços**

Os serviços da Junta abrangem a totalidade da área da Freguesia do Beato. O exercício das novas

competências da Junta de Freguesia não geraram qualquer tipo de conflito de âmbito territorial interno ou fronteiriço.

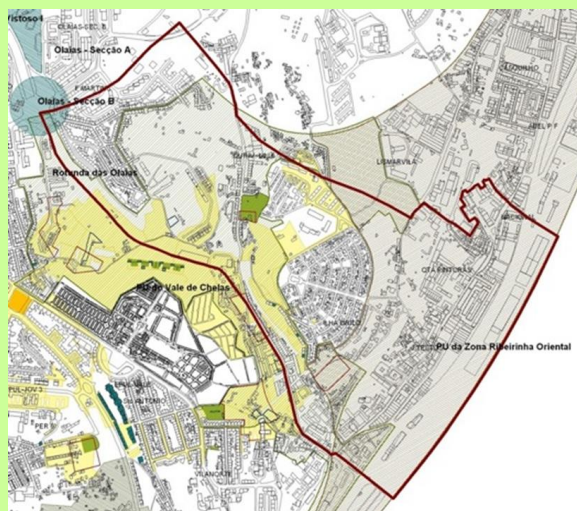


Imagem 3 – Limite territorial da Freguesia do Beato

### **Projectos para a dinamização dos Serviços**

As principais obras e projectos que a Junta de Freguesia está a prosseguir são o arranjo da Rua Faustino José Rodrigues, o Apoio à Família e a reestruturação do Mercado Alfacinha (mercado da Picheleira). Não foram indicados pela Junta de Freguesia outras intenções mais estratégicas de remodelação de Serviços ou de projectos para a sua dinamização.

### **Consideração de boas práticas/referências**

Reconhece-se que a Câmara tem apoiado sempre a Junta de Freguesia em todas as áreas de actuação. No licenciamento do espaço público existe um contacto constante com a Câmara Municipal, principalmente por questões que têm a ver com informática e o uso da plataforma específica para este serviço.

### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

Na generalidade, o relacionamento entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal pode ser considerado como bom. Existe uma atitude mútua positiva na tentativa da resolução dos problemas. Já no que respeita à celeridade de resposta por parte da Câmara Municipal existem algumas queixas por parte da Junta de Freguesia, nomeadamente nas seguintes área de trabalho:

- A contabilidade (onde há os maiores problemas);
- A resposta em termos de arranjos de espaços verdes;
- Conflitos de competências em relação às ações nos espaços verdes (responsabilidades da desmatção no espaço público) e também na classificação dos arruamentos com vista á repartição de responsabilidades de manutenção.;
- Licenciamento no espaço público;

### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

As principais virtudes que a reforma administrativa trouxe para a Freguesia, foi a melhoria da eficiência e qualidade do Serviço ao munícipe derivada de uma maior proximidade à população e de um atendimento mais personalizado.

Segundo a Junta de Freguesia a população está muito mais satisfeita com o atendimento, o licenciamento no espaço público (ação pedagógica junto dos comerciantes) e a limpeza e higiene urbana. A varredura e limpeza das ruas estão agora muito melhor tendo havido um acréscimo dos relatos positivos que chegam à Junta de Freguesia.

### **Insuficiências da Reforma Administrativa**

A única questão identificada pela Junta como negativa da reforma administrativa, foi a inexistência de transferência de recursos humanos mais qualificados para uma Junta bastante carenciada nestes

aspectos, e sem capacidade financeira e legal para contratar novos técnicos com formação superior.

#### **Fundamental no futuro próximo do Serviço**

O mais importante para a Junta de Freguesia do Beato, nos próximos tempos, será a capacidade de suprir as carências em termos de meios humanos tecnicamente qualificados.

Também será importante para a Junta:

- A melhoria da manutenção das vias rodoviárias, que estão, na generalidade, em muito mau estado de conservação;
- O incremento dos projectos na área social, dada a existência de uma população bastante carenciada;
- Uma divulgação/clarificação das novas competências de Câmara Municipal e Juntas de Freguesia junto das populações, para evitar equívocos e mal entendidos

#### **Conclusões/Recomendações**

- A transferência de novas competências da Câmara Municipal de Lisboa para uma média/pequena Junta de Freguesia como a do Beato teve um impacte significativo nesta organização;
- Este redimensionamento teve como consequências um acréscimo muito significativo da capacidade de trabalho da Junta de Freguesia, que evidencia, naturalmente, problemas conjunturais de capacidade de organização para responder às novas exigências;
- A maior dificuldade reside na carência de recursos humanos qualificados, uma vez que quase todos os funcionários transferidos da Câmara Municipal são assistentes operacionais e detentores de poucas qualificações;
- O Serviço interno que mais sente essa falta de recursos técnicos qualificados é o da nova competência do Licenciamento no Espaço Público. A Junta somente dispõe de um técnico para o efeito e a dificuldade de resposta inicial foi grande e continua a ser evidente.
- Será relevante que a JF acresça as suas capacidades de resposta organizacional, nomeadamente de fortalecimento dos recursos técnicos de *back office* e alargue a competência de resposta na área do licenciamento;
- Recomenda-se à Câmara Municipal um maior apoio e acompanhamento às Juntas de Freguesia na Área do Licenciamento nos Espaços Públicos e da Fiscalização.



Imagem 4 – Edifício da Junta de Freguesia do Beato



### 3.4.2 As instalações das Juntas de Freguesia

O significativo aumento das competências, responsabilidades e recursos das Juntas de Freguesia de Lisboa, originou a evidente necessidade de estas ficarem dotadas de adequadas instalações de representação, bem como de bom condicionamento para as novas necessidades organizacionais, de gestão e de suporte administrativo, dos diversos âmbitos mais sectoriais, e ainda os balcões de atendimento aos fregueses/municípios. Instalações estas, e desde logo as diversas sedes de JF, sempre que possível em locais digna e simbolicamente relevantes. Do mesmo modo, instalações que abarquem não somente as novas necessidades de espaço directamente correspondentes à reforma administrativa; mas que se afigurem também capazes de abarcar visões mais prospectivas e de médio/longo prazo.

Antecipando estas necessidades - evidenciadas desde o início da reforma pelos presidentes de Junta de Freguesia aquando das diversas reuniões com o executivo camarário, bem como nas suas respostas às entrevistas e guiões de monitorização - a Câmara Municipal de Lisboa colocou à disposição das Juntas de Freguesias, 79 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.

Têm, nesse sentido, vindo a ser 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.



**Imagem 5 - Instalações administrativas na sede da Junta de Freguesia do Parque das Nações**

Pela análise do quadro seguinte, que traduz o ponto de situação em final de Setembro de 2015, no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que existiam cinco situações de juntas em que a respectiva resolução (de base administrativa) se encontrava não totalmente resolvida,

ou com resolução em curso a médio prazo: Belém, Benfica, Lumiar, Marvila e Penha de França.

Estas situações configuravam realidades distintas. Por um lado, os casos do Lumiar e da Penha de França são situações em clara fase de resolução, a muito curto prazo. Os restantes casos envolvem a necessidade de alocação de novos espaços (o caso da JF Belém) ou a realização de obras ou empreitadas de natureza estrutural (os casos das JF de Benfica e de Marvila). Pela sua relevância para o adequado funcionamento das autarquias de proximidade em Lisboa, e não obstante estarem já estabilizadas a larga maioria das situações, esta afigura-se como uma dimensão a resolver de forma o mais atempada possível.

**Quadro 4 - Identificação de necessidades e transferência de imóveis municipais para novas instalações das Juntas de Freguesia (ponto de situação em Setembro de 2015)**

<b>Junta de Freguesia</b>	<b>Ponto de Situação (em Setembro de 2015)</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. Três imóveis cedidos. Instalações da sede consideradas pela JF com capacidade insuficiente para as necessidades	Em expectativa de resolução
<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.	Em resolução (a curto/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 existem na sede de Freguesia instalações municipais adicionais para adequada dotação de espaços. Por acção da JF, os principais serviços administrativos foram transferidos em Março de 2015 para	Resolvido (pela JF)

	novo edifício.	
<b>Lumiar</b>	Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Cinco imóveis cedidos e um em equação. Prevê-se para Novembro de 2015 a mudança da sede da JF para novas instalações.	Em resolução (a muito curto prazo)
<b>Marvila</b>	Contrato de comodato assinado em 14 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Instalações da sede reconhecidas como de capacidade insuficiente para as necessidades, estando em curso o início de construção da nova sede da JF, com um prazo de execução previsto de 12 meses.	Em resolução (a médio prazo)
<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 realocação da biblioteca permitiu o início do alargamento das instalações da sede. Parte dos serviços da JF já se encontram reinstalados, estando no entanto previstas algumas obras de adaptação.	Em resolução (a muito curto prazo)
<b>Santa Clara</b>	Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014, com aditamento de 18 de Dezembro de 2014. Quatro 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.	Resolvido
<b>São Domingos de Benfica</b>	Contrato de comodato assinado em 23 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Atribuído em conjunto com Ministério da Defesa o edifício para futura sede e serviços da JF. Em falta a realização de obras correspondentes.	Resolvido
<b>São Vicente</b>	Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Três imóveis cedidos.	Resolvido

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.

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 curto/médio prazo, 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.

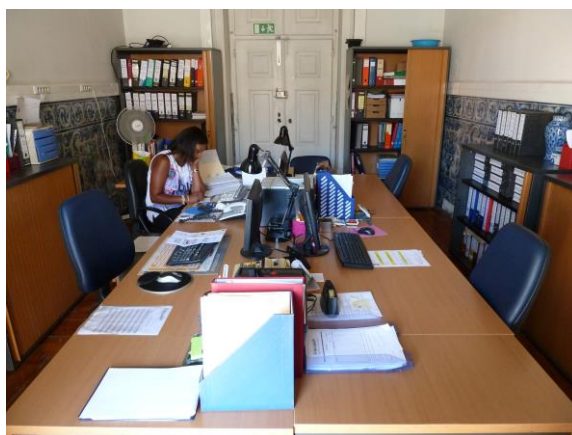


Imagem 6 - Instalações administrativas na sede da Junta de Freguesia da Misericórdia

## Estudo de caso 2

### Instalações da Junta de Freguesia

#### *Freguesia de Belém*

As principais instalações da Junta de Freguesia de Belém situam-se no Largo dos Jerónimos n.º 3. Estas eram já as instalações principais da antiga Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém. Por seu lado, a ex-sede da antiga Junta de Freguesia de São Francisco Xavier, alberga actualmente a maioria dos serviços ligados às novas competências de licenciamento bem como alguns âmbitos da gestão dos espaços públicos da freguesia.

Os recursos humanos da JF são neste momento constituídos da seguinte forma:

Pessoal do Quadro	66
Pessoal das AEC/CAF	35
Pessoal com CPS	83
Total	184

#### **Desafios ligados à prestação de serviço público**

A Administração da Junta de Freguesia de Belém engloba as seguintes áreas de trabalho:

- Gestão e Manutenção de Espaços Públicos;
- Licenciamentos de Proximidade e fiscalização;
- Gabinete de Cidadania e Justiça;
- Administração da Área Social, Centro Social e Loja Solidária;
- Limpeza e Higiene Urbana;
- Atendimento ao Múncipe;
- Secretaria e administração de recursos humanos, económica financeira e jurídica.

Um dos principais desafios que se coloca à Junta de Freguesia é o de cumprir com as suas obrigações e

objectivos, face a uma manifesta insuficiência de instalações adequadas, sobretudo ao nível da sua sede.

### **Processo de transferência das competências e de recursos da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia**

Em geral este processo correu de um modo positivo, embora se tenham detectado vários problemas ainda por resolver. Existem ainda um conjunto de situações em que os recursos financeiros são manifestamente insuficientes, sendo de destacar a capacidade de gestão do Parque dos Moinhos; a área da educação, e ainda as despesas com gás, electricidade e água não devidamente avaliadas.



Imagens 7 e 8 – Instalações administrativas na sede da JF Belém

### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

As alterações mais significativas colocam-se no redimensionamento das responsabilidades da Junta de Freguesia.

A entrada de um número significativo de pessoas veio alterar todo o enquadramento da gestão, verificando-se que havia um conjunto de vícios em alguns trabalhadores que transitaram do município, que se distanciavam da cultura de empenho e de serviço público que a JF entendia dever ser.

Houve desde logo a perspectiva de aumentar a dimensão da oferta de serviços, de modo a aumentar o número de atendimento às necessidades dos fregueses.

As novas competências implicaram novos serviços que, pelo que tem sido transmitido pelos fregueses à JF, registam uma melhoria de serviço público face ao que acontecia anteriormente.

Por seu lado, a JF elaborou novas normas de execução orçamental, que no fundo balizam o controlo interno em termos financeiros, progressivamente vão ser criados manuais para as diferentes áreas de intervenção da freguesia, que serão acompanhados de um processo de formação interna. Foi necessário uma avaliação do funcionamento das novas competências para que progressivamente se possam implementar medidas correctivas, bem como para que se evidencie o que funciona de um modo adequado.

### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

Na generalidade, o relacionamento entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal pode ser considerado como bom. Existe uma atitude positiva na tentativa da resolução dos problemas. Já no que respeita à celeridade de resposta por parte da Câmara Municipal existem queixas por parte da Junta de Freguesia, nomeadamente nas seguintes áreas de trabalho:

- Finanças e contabilidade (onde se registam os maiores problemas);
- As respostas bem como diversos conflitos de competências em termos de gestão e manutenção dos espaços públicos.

### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

As principais virtudes que a reforma administrativa trouxe para a Freguesia colocam-se na melhoria da eficiência, da qualidade e da quantidade do Serviço ao munícipe, por uma maior proximidade à população e um atendimento mais personalizado. Segundo a JF a população está mais satisfeita com o atendimento proporcionado.

### **Insuficiências da Reforma Administrativa**

A JF entende que em as suas principais insuficiências se colocam justamente na questão central das instalações, bem como nas questões derivadas das transferências de ordem financeira. Estando estas questões resolvidas e a JF consideraria estar-se perante uma reforma de sucesso significativo. Sentem-se ainda faltas relevantes na adequada dotação de recursos humanos, sobretudo especialistas e de nível técnico.

Existem ainda críticas na gestão da aplicação GOPI, por não coincidir adequadamente as informações ali prestadas.



Imagem 9 – Instalações administrativas na sede da JF Belém

### **Fundamental no futuro próximo do Serviço**

O mais importante para a Junta de Freguesia de Belém será a capacidade de suprir as carências em termos de instalações, de meios financeiros bem como de recursos humanos tecnicamente qualificados. Sendo assim essencial:

- A dotação de instalações condignas para a sede da JF;
- Uma maior flexibilidade na contratação de recursos humanos, sem os quais não será possível assegurar o nível adequado de serviço, é a prioridade;
- No entender da JF, a CML deve de ser mais rigorosa na avaliação dos custos e não pode demorar tanto tempo a regularizar as situações.
- É ainda essencial atender à questão do executivo. O executivo é composto por 5 elementos (presidente, secretário, tesoureiro e dois vogais), sendo o regime de permanência a tempo inteiro exercido pelo Presidente. Esta situação é análoga à maioria das restantes JF, considerando-se a urgente a alteração do estatuto dos eleitos locais.

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

Uma das dimensões-chave para o sucesso do processo de reforma administrativa situa-se numa estrutura de sistemas de informação que vigore de forma eficaz e integrada.

Com o desenvolvimento da reforma, a capacitação informática das juntas de freguesia e a reestruturação das plataformas de sistemas de informação da cidade - e nomeadamente com a transição efectiva das competências de licenciamento para as Juntas de Freguesia, a partir de Janeiro de 2015 - exigiu o desenvolvimento de uma estratégia e equipa próprias. Por forma a se poder garantir, para todo o universo da administração da cidade, uma adequada eficiência dos sistemas de informação tanto ao nível da infra-estrutura de ligação, como ao nível da sua usabilidade; com acessos claros e transparentes, e, acima de tudo, funcionais.

No seu início, 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 abrange todo o período que se estende desde Janeiro a Setembro de 2015, e subdivide-se em quatro áreas de enfoque:

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



**Imagem 10 - Instalações administrativas na sede da Junta de Freguesia de Alvalade**

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

Para o cumprimento dos objectivos iniciais nestes campos, foi desenvolvido um conjunto de acções que visaram 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 juntas de freguesia 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 uma série de 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.

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.

Efectivamente, o exercício da maioria das novas competências pelas JF implicou a utilização particularizada e integrada das aplicações GOPI e GESTURBE. As principais alterações aos sistemas resultaram, numa fase inicial, de análises concretas de necessidades próprias decorrentes dos processos de reorganização, sobretudo ao nível das JF. Sempre que existe um pedido de alterações por parte de uma JF, é avaliada a sua pertinência pela equipa própria da CML e em caso de viabilidade são feitos os ajustes necessários, embora estes sejam sempre desenvolvidos por forma a responder às necessidades de todo o universo (todas as JF e a própria CML), não se entendendo como adequado o desenvolvimento de funcionalidades “avulso”.

### **Ajustamentos globais feitos aos principais sistemas de software partilhados com as JF, ao longo do ano de 2015**

#### ***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 foi ainda implementada alteração ao Geslis para o “Agendamento e reserva de eventos” com intuito de melhor gerir a reserva de espaço público. Os técnicos da CML têm garantido o funcionamento do sistema, existindo actualmente um conjunto de insuficiências que não estão directamente relacionadas com as JF, podendo no entanto afectar estas.

#### ***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 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. Estes desenvolvimentos já se iniciaram e estão assegurados na análise de especificações e desenvolvimento por técnicos do DSI. Paralelamente está em curso procedimento de aquisição de pacote de software para mobile que permitirá o relacionamento através de smartphones dos cidadãos com o GOPI. Embora visem responder a necessidades próprias da CML, estes projectos beneficiarão igualmente as JF.

### ***Lxi***

Além da criação de utilizadores no sistema Lxi, não foi necessário proceder a qualquer alteração, sendo a versão em produção adequada à utilização por parte de todas as JF.

### ***RAL***

Com apoio do DMSI/DSI, foi desenvolvimento por técnicos do DMC (Departamento de Marca e Comunicação) a plataforma de suporte às JF, com acesso disponível em <http://reformaadministrativa.cm-lisboa.pt>

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

Pela sua relevância, foi assumido desde o primeiro ano da reforma e ainda antes da transferência das competências de licenciamento, 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.

Nos últimos meses de 2014 e primeiros meses 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.

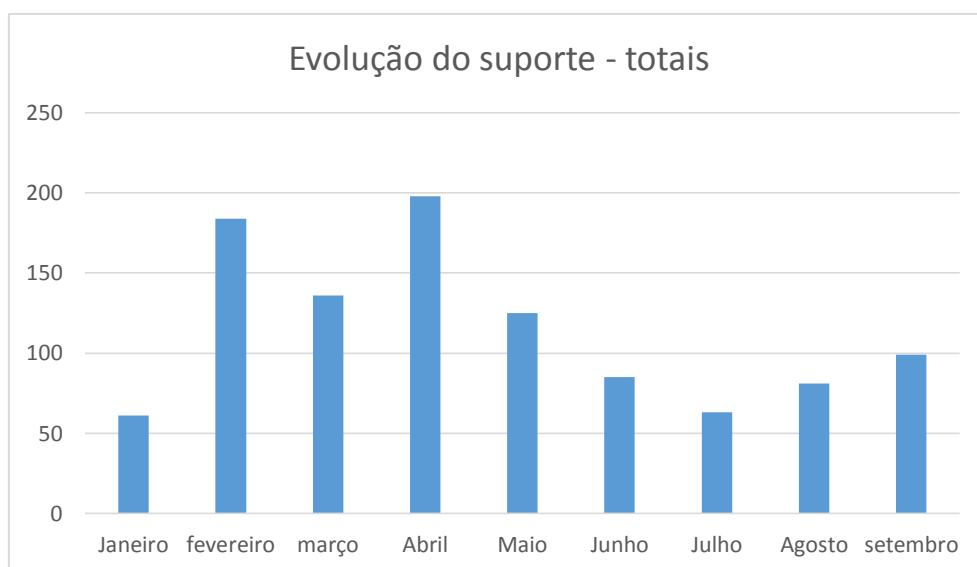
É de referir que as UIT (Unidades de Intervenção Territorial) têm desempenhado um importante papel como motores mobilizadores na ligação e apoio à transição das competências, nomeadamente nas áreas onde a boa utilização dos SI mais se coloca. Este apoio tem-se revestido sob a forma de ligação contante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



**Imagem 11 - Instalações administrativas na Sede da Junta de Freguesia de Belém**

Para além do apoio referido, foi disponibilizado, no site da RAL, um apoio *help-desk*, através de formulário ou telefone. 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 DASCI também do DSI para o relacionado com comunicações ou servidores aplicativos e de bases de dados.

**Gráfico 4 - Evolução do suporte às JF no período de Janeiro a Setembro de 2015**



A formação representa uma importante ferramenta de apoio ao processo de transição das competências. Ao longo de 2014 e 2015 têm sido desenvolvidos pela DMRH/DDF, planos de formação específicos de apoio à Reforma Administrativa de Lisboa (veja-se detalhe no ponto respectivo deste relatório). Para 2015, e como já referido, foi desenhado um alargamento do plano do ano anterior.

A título exemplar, refira-se que para além da formação de apoio à Reforma administrativa de Lisboa destinada aos trabalhadores que transitaram ou que já desempenhavam funções nas juntas de freguesia, decorreu durante o primeiro trimestre de 2015 uma formação interna destinada a trabalhadores da CML/UCT, para Gestores do Território, o módulo “Reforma Administrativa de Lisboa para Gestores do Território”. Decorreram ainda, por sua vez, e ao longo do ano de 2015, um conjunto de acções de formação em contexto de trabalho, alinhadas às necessidades específicas de cada participante que implicaram o acolhimento na



CML de várias dezenas de trabalhadores das JF. Estiveram presentes no posto do Atendimento Geral e no Balcão Iniciativa Lisboa trabalhadores de várias JF que, no âmbito da formação em contexto de trabalho sobre “Registo de Processos de Licenciamento Zero” e “Registo de Processos de Ocupação de Espaço Público” e desempenharam tarefas operacionais, tais como as de: enquadramento legislativo, análise de documentação, verificação de legitimidade, enquadramento da competência a nível da RAL; registo de processos em GESLIS, enquadramento do encaminhamento do processo, tendo em conta o procedimento; procedimentos de encaminhamento do processo físico em atendimento geral, componentes práticas em postos de trabalho criados para o efeito.

*C. Utilização dos sistemas nas JF (de Janeiro a Setembro de 2015): Conjugando autonomia com integração*

Um dos principais objectivos desta monitorização integrada em sede de SI tem sido a plena capacitação pelas várias áreas intervenientes do grau de autonomia de cada JF relativamente à concretização prática das competências transitadas, ou a capacidade de cada JF as executar de forma autónoma e sem qualquer apoio técnico por parte da CML. Este é um objectivo que se tem vindo a cumprir, face à constatação de uma crescente independência por parte das JF, mantendo-se no entanto todos os canais de suporte activos (email, telefone, RAL) até ao momento (Setembro de 2015).

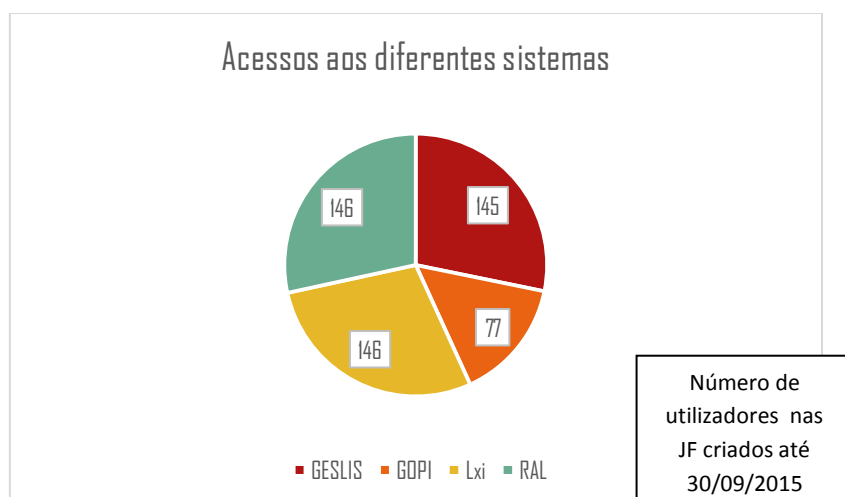
Um indicador interessante de utilização dos sistemas por parte das JF é o do número de utilizadores. Neste sentido, foram disponibilizados acessos a todas as JF de modo a garantir acesso aos sistemas disponibilizados pela CML. Estes acessos foram naturalmente dados em maior número no 1º trimestre de 2015, mas têm vindo a ser facultados a pedido até à presente data.

Na tabela seguinte podem verificar-se os números globais de acesso disponibilizados ao longo do ano de 2015, para cada JF e no seu total.

**Quadro 5 - Número de utilizadores das JF com acessos às aplicações identificadas na coluna**

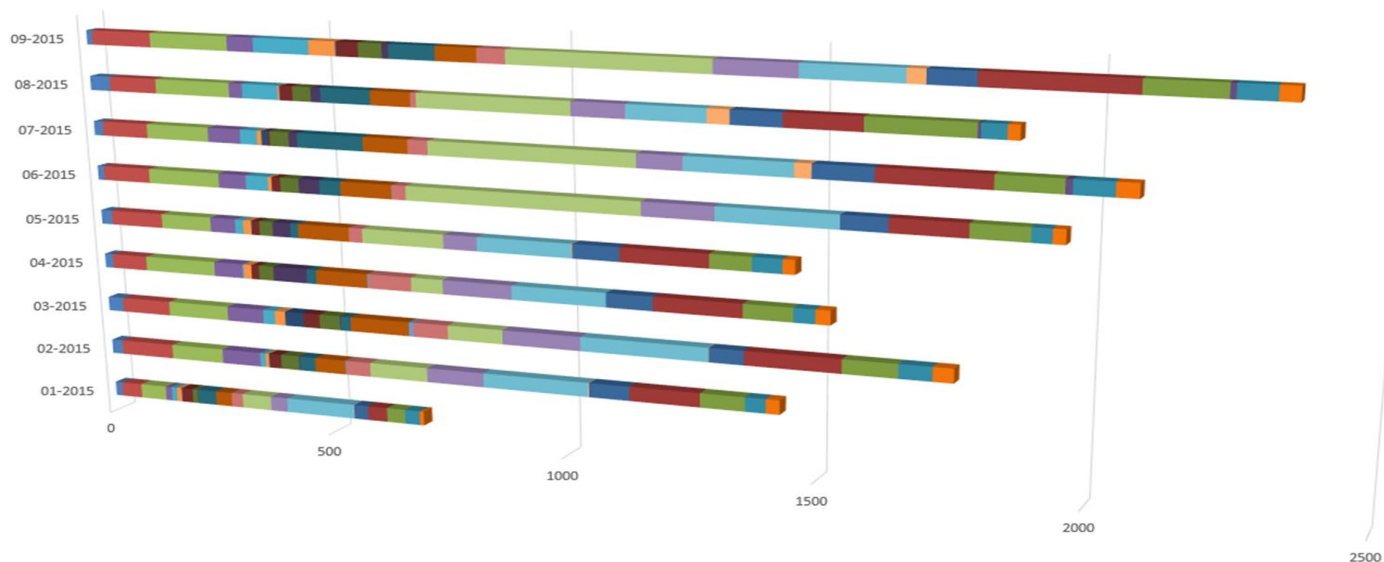
UIT	JF	Utilizadores								
		Nominais/Função	GESLIS				Presidente	GOPI	Lxi	RAL
			Total Users a)	Validação/de cisão	Apreciação	Registo doc.	b)			
UITOC	JF Ajuda	Nominais + Função	6	1	3	3	1	1	4	4
UITOC	JF Alcantara	Nominais	6	1	2	4	1	5	6	6
UITC	JF Alvalade	Nominais	8	1	3	3	1	5	9	9
UITC	JF Areeiro	Nominais	6	0	3	4	1	5	8	8
UITC	JF Arroios	Nominais	8	1	2	4	1	4	7	7
UITC	JF Av. Novas	Nominais + 1Função (Validação)	5	1	1	2	1	3	6	6
UITOR	JF Beato	Nominais	6	1	4	2	1	0	3	3
UITOC	JF Belém	Nominais	5	1	3	3	1	3	7	7
UITN	JF Benfica	Nominais	8	1	5	5	1	5	7	7
UITCH	JF Campo de Ourique	Função	4	1	1	1	1	3	3	3
UITCH	JF Campolide	Nominais	10	1	6	3	1	4	8	8
UITN	JF Carnide	Nominais	3	1	1	1	1	3	5	5
UITCH	JF Estrela	Nominais	4	0	2	1	1	2	5	5
UITN	JF Lumiar	Função	4	1	1	1	1	3	3	3
UITOR	JF Marvila	Nominais + 1Função (Validação)	6	1	2	2	1	4	6	6
UITCH	JF Misericórdia	Nominais	8	1	4	3	1	7	10	10
UITOR	JF Olivais	Nominais	5	1	3	2	1	0	4	4
UITOR	JF Parque das Nações	Nominais	7	1	3	2	1	5	6	6
UITCH	JF Penha de França	Nominais	6	1	2	3	1	0	5	5
UITN	JF Santa Clara	Nominais + 1Função (Validação)	6	1	2	2	1	0	5	5
UITCH	JF Santa Maria Maior	Nominais	7	1	3	2	1	3	9	9
UITC	JF Santo António	Nominais + 1Função (Validação)	6	3	3	1	1	3	6	6
UITN	JF São Domingos Benfica	Nominais	5	0	2	2	1	4	6	6
UITCH	JF São Vicente	Nominais	6	1	3	3	1	5	8	8
TOTAL			145	23	64	59	24	77	146	146

**Gráfico 5 - Peso de cada sistema com base no número de credenciais de acesso atribuídas**



Não obstante ter-se verificado nas JF uma (esperada) evolução relativamente lenta e em seguida mais gradual, na prática da utilização dos sistemas disponibilizados pela CML, foi-se comprovando ao longo do ano de 2015 que as JF foram aderindo de forma consistente aos sistemas.

**Gráfico 6 - Ocorrências registadas em GOPI, e na responsabilidade das JF no período Jan-Set 2015**



**Gráfico 7 - Processos registados em Geslis, e na responsabilidade das JF no período Jan-Set 2015**



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

Em termos globais, para a área dos sistemas de informação e até Setembro de 2015, as análises efectuadas (junto dos serviços da CML que têm estado a coordenar o processo de instalação e integração dos sistemas de informação; bem como junto das diversas JF analisadas) permitem formar algumas ordens de conclusões.

O GAMRAL realça que, pela sua relevância, as questões aqui levantadas em sede de sistemas de informação exigem uma gestão bastante dedicada e direccionada para uma completa dotação, interacção e integridade destes, para o conjunto autárquico da cidade.

1. Os processos de dotação de estruturas e de sistemas de informação para as novas configurações e necessidades de governação da cidade, incluindo nas suas componentes de apoio e de formação, desenvolveram-se através de uma estratégia dedicada e de forma integrada. No que incluíram para esses efeitos 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 de dotação de SI tiveram não obstante alguns 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.

Tem-se comprovado, ao longo do decorrer do ano de 2015, 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. Não obstante, o número de pedidos de suporte em Geslis cresceu em número e em complexidade, sendo normalmente solicitado apoio técnico e administrativo sobre os processos.

2. Existem determinadas - e em algumas situações, relevantes - insuficiências a suprir, com correspondentes áreas de risco, a que se deve tomar atenta consideração dado ser esta área uma das áreas fundamentais para um eficaz e integrado desempenho do serviço público multi-institucional na cidade de Lisboa.

Estas insuficiências devem ser rapidamente atendidas 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, 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.
- b) Mantém-se igualmente o risco de uma falta de manutenção continuada e evolutiva do GESLIS; pelo facto de as suas necessidades de manutenção dependerem sobretudo de entidades externas ao universo da CML e das JF.
- c) O panorama actual mostra ser relativamente desigual entre as diferentes JF. Na verdade, do conjunto das acções de monitorização e de análise junto das JF, entendeu-se que se trata de 24 universos distintos e em estados de desenvolvimento e de organização igualmente diferentes. As disparidades revelam-se sobretudo ao nível do número disponível de recursos humanos bem como da sua qualificação, em cada JF.
- d) A configuração actual para a gestão e visualização da informação em determinadas aplicações - muito nomeadamente o GESLIS, mas também outras estruturas mais simples tais como o cadastro de sinalização vertical e horizontal - não permite às JF uma visão integrada de todos os processos e demais circunstâncias nos seus respectivos territórios - ao contrário da CML, que tem acesso a informação integrada. Esta situação dificulta uma gestão mais dedicada por parte das JF, quer em termos das suas competências de licenciamento quer em termos da gestão e manutenção dos espaços públicos e demais actividades nos seus territórios.
- e) Ainda não foi provisionada para as JF, a aplicação de gestão de contra-ordenações utilizada pela CML.
- f) No domínio do Licenciamento Zero, existe ainda uma necessidade de garantia de interoperabilidade entre os sistemas Geslis e o Balcão do Empreendedor.
- g) Embora os dados conjuntos e apurados para os primeiros nove meses de 2015, mostrem que todas as JF se encontram a utilizar as aplicações cedidas para o registo e gestão dos processos, quer em termos de GESLIS como de GOPI; o panorama actual pode ser o de não se estarem a registar a sua totalidade. Algumas assimetrias de

resultados entre as diferentes JF indiciam ser possível que nem todas estas estejam a usar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Esta situação sucederá por não se estarem a registar alguns processos de determinados campos em algumas JF, ou ainda pelo desenvolvimento paralelo de aplicações autónomas em determinadas JF.



**Imagem 12 - Entrada na sede da Junta de Freguesia dos Olivais**

h) Justamente, e considerando-se que as JF têm capacidade para desenvolver aplicações próprias num quadro de total autonomia; algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. Pode assim suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - e das restantes JF. Este risco é potencialmente elevado, provocando perda de capacidade global de manutenção; bem como de gestão e de monitorização integrada da informação. Afigura-se 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.

A CML tem procurado - correctamente - não corresponder a estes riscos de diferenciação não integrativa. Sempre que existe um pedido de alterações por parte de uma JF, é avaliada a sua pertinência pela equipa própria da CML e em caso de viabilidade são feitos os ajustes necessários, embora estes sejam sempre desenvolvidos por forma a responder às necessidades de todo o universo (todas as JF e a própria CML), não se entendendo como adequado o desenvolvimento de funcionalidades “avulso”.

3. Face a estas insuficiências e riscos, alguns de natureza relevante, têm-se desenvolvido novas perspectivas de reflexão e acção entre os diferentes intervenientes desta área; tendo-se estruturado uma série de acções e de investimentos para o presente ano e seguintes; e 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) O fomento da modernização conjunta de aplicações. Por exemplo, para o caso do GOPI, está em curso 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 produção de manuais adequados de

utilização das aplicações em que sejam demonstrados casos reais de uso das aplicações (as situações mais frequentes/típicas) de uso.

- e) Deverá finalmente ser potenciada uma maior aproximação das JF como *stakeholders* importantes nas próprias evoluções das aplicações.

### **3.5 A transição dos contratos associados às competências e equipamentos transferidos**

Com a assunção das novas competências por parte das Juntas de Freguesia, sucedeu-se a necessidade de transferir os contratos existentes associados aos espaços, equipamentos e competências transferidas. O maior desafio, nestas áreas, foi a capacidade de recepção e de adaptação às exigências de gestão dos mais diversos contratos, por parte das JF, e desde logo face aos *timings* que eram exigidos. Foi assim necessário:

- a) Tendo por base o quadro identificativo dos locais/equipamentos que transitavam para a gestão das Freguesias, identificar e reconhecer os termos e condições dos contratos outorgados, as exigências constantes dos cadernos de encargos e promover, consequentemente, as acções no terreno para a sua concretização. Procedeu-se conjuntamente à identificação dos locais de consumo de água e demais serviços, recolhendo, no terreno, os dados essenciais à correcta identificação dos locais e dos serviços neles prestados;
- b) Proceder à realização de reuniões com todos os representantes das empresas que outorgavam esses contratos com o Município de Lisboa; bem como ao envio a todas as JF dos documentos inerentes a todos os contratos para efeitos de formalizar as respectivas cessões de posição contratual;
- c) Definir a formalização das cessões de posição contratual, face à diversidade da tipologia de serviços contratados. Nestes âmbitos, as JF foram identificando os termos e condições em que se encontravam dispostas a aceitar as cessões de posição contratual relativas aos diversos contratos de prestação de serviços. Foram sendo realizados os acertos que resultavam dessa identificação. Das identificações efectuadas pelas JF resultaram rescisões/resoluções parciais de contratos para determinados locais/equipamentos.

Este tem sido um processo exigente e com necessidade de consecutivos ajustamentos, a bem do cumprimento dos principais objectivos. Tal devendo-se à complexa conjugação de um panorama de uma grande multiplicidade de tipos de contratos; com a necessidade de cada um ter agora que ser alvo de re-análise e de decisão conjunta entre a CML e cada JF.

As principais dificuldades sentidas nesta gestão de transição deveram-se ao número reduzido de recursos humanos por parte das Juntas de Freguesia, face aos *timings* que eram exigidos, a fim de se proceder conjuntamente à identificação dos locais de consumo de água e demais



serviços, recolhendo, no terreno, os dados essenciais à correta identificação dos locais e dos serviços neles prestados; reconhecer os termos e condições dos contratos outorgados, as exigências constantes dos cadernos de encargos e promover, consequentemente, as ações no terreno para a sua concretização; e finalmente definir a formalização das cessões de posição contratual, face à diversidade da tipologia de serviços contratados.

À data de final de Setembro de 2015, a taxa de sucesso do processo de transferência da titularidade dos contratos situava-se praticamente completa.

Será ainda relevante referir que, com a assunção das novas responsabilidade e com o aumento dos contratos (quer transferidos e revistos, quer novos); bem como com a sensibilização de todas as providências necessárias por parte dos respectivos serviços da CML, as JF encontravam-se a tomar providências no sentido de cumprir o Código dos Contratos Públicos, incluindo a sua publicitação.

#### *Tipologias de contratos*

Os contratos de prestação de serviços que foram objecto de cessão de posição contratual, rescisão/resolução ou mudança de titularidade têm diferente tipologia, que sucintamente se descreve:

- Serviços de limpeza;
- Serviços de vigilância e segurança;
- Serviços de fornecimento de água;
- Serviços de fornecimento de energia eléctrica;
- Serviços de fornecimento de gás natural canalizado;
- Serviços de telecomunicações na vertente voz fixa e de dados;
- Serviços de comunicações móveis de voz e dados;
- Seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais;
- Serviços de manutenção de espaços verdes;
- Serviços de manutenção e assistência técnica.
- Serviços de limpeza urbana, recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos (vertente Limpeza).

#### *Metodologias prosseguidas para a transição de contratos*

- a) Identificação dos contratos de prestação de serviços sob gestão centralizada associados a cada equipamento, em áreas como o fornecimento de água, a energia eléctrica (MT, BTE e BTN), o gás natural canalizado, os serviços de limpeza, de vigilância e segurança, de comunicações, de colocação, substituição e manutenção de unidades sanitárias;
- b) Identificação de todos os demais contratos de prestação de serviços, de gestão municipal não centralizada, cujos serviços eram prestados em locais/equipamentos cuja gestão transitava para as Freguesias;
- c) Realização de reuniões com todos os representantes das empresas que outorgaram esses contratos com o Município de Lisboa, a fim de os informar que, em respeito pelo cumprimento

dos objectivos traçados na Reforma Administrativa da Cidade, teria de ocorrer, com efeitos a 1 de Março de 2014, a cessão parcial da posição contratual pelo Município de Lisboa a favor de cada uma das Freguesias, relativamente a cada um desses contratos;

- d) Envio a todas as JF dos documentos inerentes a todos os contratos para efeitos de formalizar as respectivas cessões de posição contratual.
- e) Identificação pelas Juntas de Freguesia dos termos e condições em que se encontravam dispostas a aceitar as cessões de posição contratual relativas aos diversos contratos de prestação de serviços;
- f) Realização de acertos, rescisões e resoluções parciais de contratos resultantes de tais identificações;
- g) Identificação de todos os contratos de fornecimento de água, de gás natural canalizado e de energia eléctrica, relativamente aos quais as JF teriam de requerer junto das entidades fornecedoras deste tipo de serviços as imprescindíveis mudanças de titularidade.

### **3.6 O atendimento ao munícipe**

Entre os principais objectivos da reforma administrativa encontra-se uma interligação mais directa e transparente entre a administração da cidade e os municípios.

Para uma adequada preparação das acções de descentralização bem como das consequentes acções conjuntas a desenvolver nestes âmbitos, desde o início de 2014 foi constituída uma equipa específica na CML de natureza multidisciplinar, englobando as áreas da Relação com o munícipe, do Licenciamento, dos Sistemas informáticos e da Comunicação, dos Recursos Humanos e da Formação; e ainda outras áreas complementares, tais como a Inovação e o Orçamento Participativo, a Marca e a Comunicação, o Desenvolvimento e Formação de Recursos Humanos. Foram ainda integrados elementos de áreas mais sectoriais nos trabalhos desta equipa, nas áreas do Ambiente Urbano, da Habitação e do Desenvolvimento Social, das Finanças.

Esta equipa multidisciplinar tem actuado em cada uma das áreas da sua competência, contribuindo para a concepção dos seguintes trabalhos: elaboração de dossiers técnicos e fichas de processos, desenvolvimento do site sobre a RAL para as JF, actualização de informação interna e externa, definição de meios de apoio às JF, linhas de comunicação entre as instituições, produção de conteúdos para adequada formação.

Os objectivos principais, nestes campos, incluíram o propósito de que nos diferentes locais de atendimento - quer os da CML quer os de cada JF - os funcionários estarem bem habilitados para as funções de recepção, registo e encaminhamento de informação ao cidadão; relativos a pedidos que possam ser da competência da CML ou da junta de freguesia.

Pretendeu-se ainda uniformizar os procedimentos de atendimentos; desenvolvendo-se instrumentos e propostas eficazes de instruções e metodologias de trabalho para as diferentes instituições.



**Imagem 13 - Atendimento ao munícipe na Sede da Junta de Freguesia de Benfica**

Foram assim desenvolvidas, ao longo deste primeiro ano e meio de operacionalização da reforma administrativa, diversas tarefas especificamente relacionadas com o Atendimento ao munícipe, que em seguida se descrevem.

#### *Guia do Munícipe*

Dando cumprimento ao determinado pela Assembleia Municipal, estavam em fase de conclusão os trabalhos de preparação de conteúdos e de suportes tecnológicos e comunicacionais para a disponibilização à cidade do “**Guia do Munícipe**”.

#### **Desenvolvimento do “Guia do Munícipe”**

Em finais de Setembro de 2015, os trabalhos de desenvolvimento das estruturas e veículos de disponibilização do “Guia do Munícipe” encontravam-se na sua fase final. Prevê-se que estes sejam totalmente disponibilizados aos munícipes, nos seus principais formatos - em suporte digital e em suporte papel - até final do ano de 2015.

Recorde-se que os objectivos centrais deste guia são os de permitir informar e esclarecer devidamente o munícipe 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.

O Manual do Munícipe irá contemplar um conjunto de informação que tem vindo a ser produzida pela Divisão de Relação com o Munícipe e que se encontra residente (e em alimentação) 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 Juntas de Freguesia. Estes instrumentos estão disponíveis na intranet municipal e no site da Reforma Administrativa de Lisboa.

No sentido de construir um conceito de comunicação claro, a Divisão de Relação com o Município tem trabalhado em conjunto com o Departamento de Marca e Comunicação. A informação a disponibilizar ao Cidadão estará 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 a disponibilizar incluirá os seguintes elementos:

- Colecção 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.

Para a clarificação e validação dos conteúdos dos guias temáticos e das perguntas frequentes foram nomeados interlocutores das orgânicas responsáveis<sup>1</sup> que estiveram presentes em sessões de trabalho orientadas pela DRM. A entrega dos conteúdos validados por todos os respectivos serviços está agendada para a segunda semana de Outubro de 2015. Será posteriormente compilada toda a informação pela DRM, para a respectiva produção da colecção em formato digital bem como em suporte de papel.

O tratamento gráfico e a organização da informação (desenvolvido como acima referido em conjunto pela DRM, pelo DMC e com o suporte técnico das respectivas orgânicas municipais) envolve as seguintes tarefas:

- Criação, concepção, desenvolvimento do protótipo para disponibilização e divulgação da informação no portal; Optou-se graficamente pelo recurso a imagens como forma de tornar a informação mais apelativa e exemplificativa;
- Construção e redesenho das páginas do sítio da CML de forma a criar um botão de acesso aos conteúdos reunidos num conceito de guia virtual;
- Elaboração, alteração e adequação dos conteúdos;
- Escolha e tratamento de imagens para os guias temáticos e/ou botões de acesso às competências;
- Impressão do guia, a cores, em formato A5 para disponibilização nos balcões de atendimento.

---

<sup>1</sup> Departamento de Estrutura Verde, Direção Municipal de Cultura, Unidade de Coordenação Territorial, Direção Municipal de Mobilidade e Tráfego, Direção Municipal de Educação e Desporto, Departamento para os Direitos Sociais, Departamento de Políticas e Gestão Habitacional, Departamento de Higiene Urbana

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

São diversas as linhas de trabalho que têm sido desenvolvidas, nestes âmbitos:

- Implementação de **mecanismos de comunicação permanente com as Juntas de Freguesia** para quaisquer âmbitos com impacto no atendimento (como por exemplo, alterações em formulários e procedimentos).
- **Desenvolvimento e actualização de sistemas de comunicação e informação online** (em conjunto pelos Departamento de Relação com o Múncipe 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 14 a 16 - Imagens do Site da Reforma Administrativa no portal da CML, bem como na 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 no **Dossier Técnico sobre Atendimento**, respectivamente o Manual de Atendimento, o Guia para a elaboração de resposta ao Múncipe e o Guia para a normalização de documentos.

**Imagens 17 a 19 - 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. De referir, nestes âmbitos, o trabalho desenvolvido no sentido de orientar e apoiar as JF nos procedimentos a adoptar, em sede de atendimento face ao novo enquadramento legal que o RJACSR (Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Actividades de Comércio, Serviços e Restauração) configura às actividades de carácter não sedentário; tendo a DRM adoptado novas formas de colaboração com as juntas de freguesia com o envio de informação útil constante nas notas internas ou na base de conhecimentos.
- **Elaboração de guiões sectoriais diversos** com o objectivo de clarificar questões relacionadas com a transferência de competências para as juntas de freguesia. A DRM elaborou um modelo de guião que, numa primeira fase, estará apenas disponível internamente, no entanto, é intenção divulgá-lo também ao cidadão. O primeiro guião, sobre a Higiene Urbana, pretende responder de forma clara e objectiva a perguntas relacionadas com o impacto da Reforma Administrativa na higiene urbana da cidade de Lisboa.

**Imagens 20 e 21 - Exemplos de “Catálogos de Serviços” e “Guiões” para atendimento ao munícipe: Higiene Urbana; Licença especial de ruído**

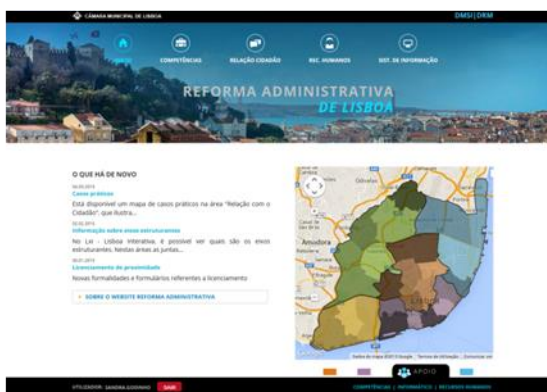
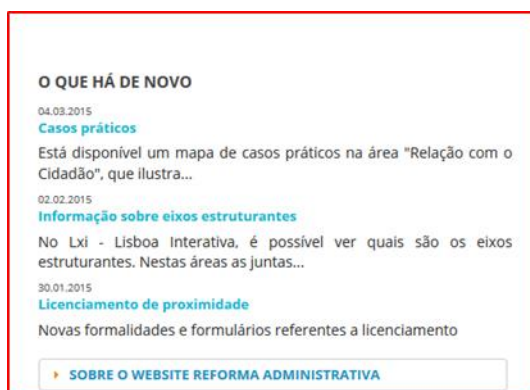


- **Elaboração de um mapa de casos práticos** (disponível na intranet e site de reforma administrativa) para adequada informação sobre procedimentos e responsabilidades de acção autárquica. Sempre que se justificou a DRM actualizou com novos exemplos o mapa de casos práticos, considerado pelas juntas 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. Este projeto encontra-se presentemente em implementação e está a ser desenvolvido em conjunto com a Divisão de Planeamento e Controlo Operacional (DPCO) e o Departamento de Marca e Comunicação (DMC). Inicialmente focado na temática do licenciamento tem como objetivo alargar as FAQ's às outras temáticas da RAL, encontrando-se, assim, uma forma concertada e normalizada de prestar esclarecimento às JF sobre a Reforma Administrativa de Lisboa.

**Imagens 22 a 25 - 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.

### *Formação*

- **Formação dos técnicos de atendimento da DRM e da UCT** - tendo sido desenvolvidas múltiplas sessões de formação e de sensibilização aos técnicos da Divisão de Relação com o Múncipe e da Unidade de Coordenação Territorial.
- **Formação dos técnicos do atendimento das juntas de freguesia.** Esta formação, no seu ‘perfil de atendimento ao múnicepe’, teve já cinco momentos ao longo deste ano e meio. A formação dos técnicos de atendimento ao múnicepe engloba os seguintes objectivos:
  - Informar os técnicos das juntas de freguesia sobre a Reforma Administrativa da Cidade de Lisboa, dando-lhes a conhecer o novo mapa da cidade, as competências transferidas e as que permaneceram na CML;
  - Dotar o técnico de conhecimentos e posturas sobre a organização, funcionamento e Coordenação do Atendimento, tendo como finalidade a satisfação do Cidadão;
  - Dar a conhecer a função transversal do Atendimento na relação com o Cidadão e com os serviços, na análise, recepção e apreciação dos seus pedidos;
  - Orientar o técnico de Atendimento na formalização e registo dos pedidos, bem como no seu encaminhamento e consulta;
  - Apresentar o modelo de Atendimento Municipal;
  - Dar a conhecer as ferramentas de comunicação e informação disponíveis para consulta dos Cidadãos e dos técnicos das juntas de freguesia;
  - Dar a conhecer as aplicações de registo e consulta de pedidos.

Para além das sessões de formação para funcionários das JF ministradas até Março de 2015 (vajam-se os anteriores relatórios de monitorização), em Maio deste ano realizaram-se mais sessões de formação. Seguindo o plano das anteriores formações, a equipa da DRM formou em 2015 mais 19 técnicos.



**Imagem 26 - Atendimento ao múnicepe na Sede da Junta de Freguesia dos Olivais**



É de salientar que em praticamente todos os inquéritos respondidos no final das sessões de formação (quer em 2014 como em 2015) os formandos das JF terem sido quase unânimes em identificar a necessidade de continuidade do apoio da CML; o que se tem verificado.

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 mesmo profissionalização das funções de atendimento.

Estas conclusões, para a área do atendimento ao munícipe, não obstam a que também nestes campos, e talvez mesmo por maioria de razões, se afigure como essencial uma dinâmica de parceria e de acompanhamento constante entre a CML e as JF. Como inclusivamente se comprova pela expressão quase unânime sentida pelos técnicos de atendimento nas JF, para um quadro de constante acompanhamento e interacção.

As novas respostas às questões colocadas pelo GAMRAL para estas áreas, bem como os estudos de caso entretanto desenvolvidos ao longo do ano de 2015 - entre os quais, se inclui aqui um aprofundamento de um deles - revelam que a tendência tem sido efectivamente a de estabilização, embora ainda se mantenham algumas necessidades de recursos humanos em algumas JF.



**Imagem 27 - Atendimento ao munícipe na Sede da Junta de Freguesia de Alcântara**

## Estudo de caso 3

### Atendimento ao Múncipe

#### *Freguesia de Benfca*

O Serviço de Atendimento da Junta de Freguesia de Benfca localiza-se no edifício sede da Junta de Freguesia de Benfca, Avenida Gomes Pereira n.º 17.

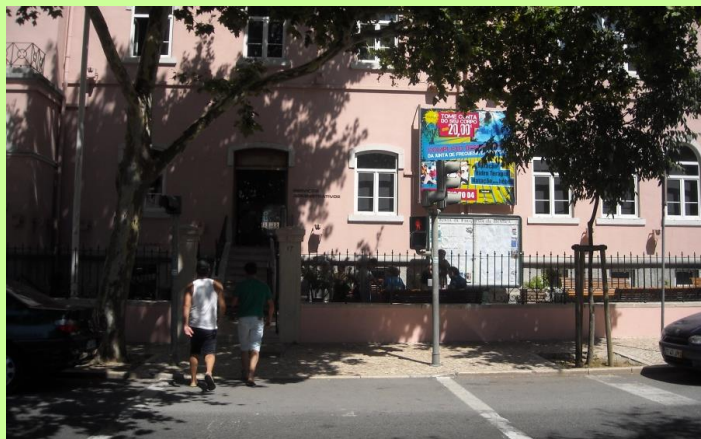


Imagem 28 – Entrada do edifício da Junta de Freguesia de Benfca

#### **Desafios ligados à prestação de serviço público**

Os principais desafios do Serviço de Atendimento da Junta de Freguesia de Benfca são os seguintes:

- Corresponder às exigências do acréscimo de competências da Freguesia (principalmente ao nível dos processos de licenciamento);
- Dotar os recursos humanos de novas competências, o que implicou e implicará mais formação profissional específica;
- Manter os níveis de atendimento com carácter social;
- Corresponder ao aumento do número de solicitações e adequar a oferta de horário de atendimento;
- Garantir o domínio das matérias, principalmente na área do licenciamento.

#### **Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia**

Considera-se que o processo de transferência de competências para a Junta de Freguesia de Benfca correu muito bem, tendo havido maior impacto na área da higiene urbana. No atendimento público não houve grandes alterações. O processo de transferência foi simples e originou apenas a necessidade de apetrechamento em termos de recursos humanos e de formação dos mesmos para corresponderem às novas competências (licenciamento no espaço público).

Em termos de atendimento de licenciamento a Câmara Municipal não tomou uma atitude de transferência brusca de competências, indo largando progressivamente para as Juntas de Freguesia o seu cabal cumprimento, (fornecendo toda a informação de novidade, proporcionando formação e disponibilizando-se para todo o acompanhamento necessário).

No âmbito da Reforma Administrativa de Lisboa a Divisão de Relação com o Múncipe da Câmara Municipal teve as seguintes iniciativas:

- Organização de formação em atendimento – 5 acções;
- Criação do “Site” da Reforma Administrativa com toda a informação (Manual de Atendimento; Regras de Uniformização da Comunicação com o Cidadão; etc.);
- Maior contacto ao nível dos processos GESTURO;
- Criação de sistemas de informação de atendimento;
- Acompanhamento do processo progressivo da passagem do atendimento em geral para as

Juntas de Freguesia (telefone, Portal da Minha Rua, etc.).

Actualmente a Câmara Municipal ainda executa cerca de 80% do atendimento ao munícipe relativo ao licenciamento, pretendendo-se chegar ao licenciamento zero.

O espaço físico dedicado na Junta de Freguesia a este Serviço foi reestruturado mas é suficiente para as novas solicitações.

#### **Transição de funcionários**

No caso do Serviço de Atendimento ao Público de Benfica a Junta de Freguesia não ficou com qualquer funcionário da Câmara Municipal, exceptuando um fiscal. A transição foi assim simples porque os colaboradores do “front-office” já eram todos funcionários da Junta de Freguesia a desempenhar estas funções. Esta equipa foi reforçada com a entrada de uma nova funcionária (não transitada da Câmara Municipal).

Já no que respeita ao “back-office”, entraram dois funcionários um deles (fiscal) transitado da Câmara Municipal. Assim, o Serviço dispunha, anteriormente ao processo de transição de competências, de 3 funcionários, todos no atendimento: Actualmente passou a dispor de 4 no atendimento e mais dois de apoio “back-office” (um no licenciamento e 1 fiscal). Não se registaram quaisquer problemas no processo de transição de funcionários.

#### **Formação**

No âmbito da Reforma Administrativa de Lisboa a Divisão de Relação com o Munícipe da Câmara Municipal organizou cinco acções de formação em atendimento público (atendimento, modelos, reclamação, etc.).

A formação foi significativa (média superior a 35 horas por formando), mas poderia ter sido mais profícua, segundo a Junta de Freguesia, se os funcionários pudessem dispor de mais tempo.

A Câmara manifestou-se sempre disponível para cobrir as necessidades de formação que foram detectadas e tem acompanhado de perto a funcionária que se especializou nas novas áreas do licenciamento.

#### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

Segundo a Junta de Freguesia o que mudou essencialmente com a transferência de competências para as Juntas de Freguesia foi:

- Necessidade de reforçar o quadro de funcionários afectos ao serviço de atendimento;
- Alargamento das valências do atendimento, nomeadamente para a área do licenciamento;
- Maior afluxo de munícipes ao serviço e maior satisfação dos mesmos.

A mudança de programa informático recentemente efectuada dificulta a obtenção de dados comprovativos da evolução do serviço.

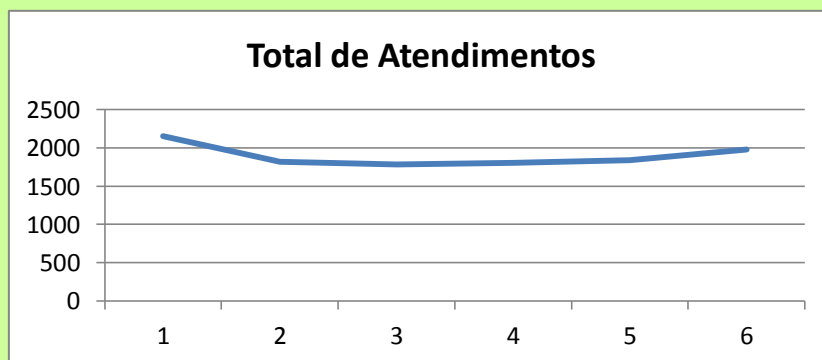
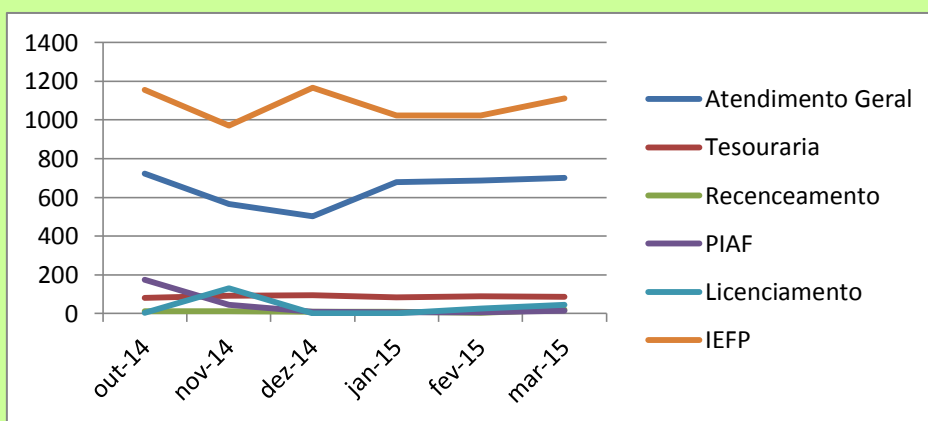
São os seguintes os serviços prestados actualmente pelo Atendimento ao Público da Junta de Freguesia de Benfica

- **Expediente** – Atendimento com emissão de vários documentos;
- **Recenseamento Eleitoral** - transferência de eleitores, recenseamento de cidadãos, estrangeiros, certidões eleitorais;
- **Registo e licenciamento de canídeos e felinos** - base de dados do SICAFE;
- **Emissão de fotocópias;**
- **Autenticações de documentos;**
- **Atendimento telefónico** - com registo de várias situações do exterior;
- **Recepção de correspondência e e-mails** (expediente) de toda a Autarquia e distribuição pela mesma;
- **Recepção dos Editais** de várias entidades, para afixar e reencaminhar depois do período da afixação dos mesmos;
- **Apresentações Quinzenais do IEFP;**
- **Licenciamento de Ocupação da Via Pública (OVP)** – Entrada de processos na plataforma GESTUB/GESLIS: Licenciamento 0, Procedimento de Ocupação do Espaço Público (POEP) e Comércio e Serviços.

Neste conjunto de serviços prestados apenas o último – Licenciamento da Ocupação da Via Pública – é totalmente novo, sendo desempenhado por uma funcionária especialmente preparada para o efeito.

**Serviços de Atendimento ao Público da Junta de Freguesia de Benfica**  
**Evolução do número de senhas atendidas entre Outubro de 2014 e Março de 2015**

	Out-14	Nov-14	Dez-14	Jan-15	Fev-15	Mar-15	Total	%
Atendimento Geral	724	566	503	679	687	701	3860	33,9
Tesouraria	81	93	95	83	90	86	528	4,6
Recenseamento	11	11	9	9	4	21	65	0,6
PIAF	174	45	10	8	8	14	259	2,3
Licenciamento	5	132	2	2	27	44	212	1,9
IEFP	1156	971	1167	1023	1023	1112	6452	56,7
Total	2151	1818	1786	1804	1839	1978	11376	100,0



Fonte: Junta de Freguesia de Benfica

Como se pode verificar e apesar das novas competências, o número total de atendimentos efectuados pelo Serviço da Junta de Freguesia de Benfica não sofreu acréscimo entre Outubro de 2014 e Abril de 2015. A apresentação quinzenal de desempregados, protocolada com o IEFP, continua a constituir o maior foco de procura dos Serviços. O número de atendimentos para efeitos de licenciamento é relativamente reduzido e apresentou um pico de procura em Novembro de 2014.

**Âmbito territorial da prestação de Serviços**

Considera-se que todos os serviços de atendimento ao público de cada uma das Juntas de Freguesia, devem estar abertos a todos os munícipes e não apenas aos residentes nas respectivas freguesias. Segundo a Junta de Freguesia, o facto de Benfica praticar uma política de baixos preços para a obtenção de documentos faz com que os Serviços recebam pedidos exteriores à Freguesia. A Freguesia mantém acordo com o SEF, sendo o serviço prestado no posto de Atendimento Público.

### **Projectos para a dinamização dos Serviços**

Não existem projectos de dimensão assinalável para a dinamização do serviço no curto prazo.

A Junta de Freguesia está a fazer estudo dos horários e cargas de trabalho para poder fazer adaptação dos horários de funcionamento às necessidades dos munícipes e dos próprios Serviços

### **Consideração de boas práticas/referências**

No processo de transição de competências, a Câmara Municipal explicou pormenorizadamente como, nesta área, se fazem todos os procedimentos e como estão organizados para corresponder às necessidades.

O Serviço de atendimento segue todos os regulamentos e normas de procedimentos expressos nos documentos da Câmara Municipal

Em relação ao futuro e tendo em vista a utilização e divulgação de boas práticas deveria ser criada uma maior articulação entre a Câmara Municipal e as diversas Juntas de Freguesia. Criar uma rede de apoio, discussão e divulgação de boas práticas que integrasse o trabalho individual de cada Serviço.

Actualmente o “site” da Reforma Administrativa transmite todas as informações a este nível e funciona como uma plataforma de divulgação de experiência e de boas práticas.

### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

O relacionamento deste Serviço da Junta de Freguesia com a Câmara Municipal pode classificar-se, na generalidade, de bom ou mesmo excelente.

Segundo a Câmara Municipal a relação entre as Juntas de Freguesia (e também a de Benfica) e o Serviço de Relação com o Município pode ser considerada boa, de parceria e de complementaridade.

Para além da formação, o relacionamento com a Câmara Municipal estabeleceu-se sobretudo ao nível da área de licenciamento e muitas vezes pessoalmente por razões específicas.

### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

Segundo a Câmara Municipal será prematuro, neste campo, fazer a avaliação das virtudes da Reforma Administrativa. O processo está em progresso e existe ainda muito trabalho que é efectuado na Câmara Municipal o que significa que não está ainda a ser executado nas Freguesias na sua plenitude.

O caso de Benfica é positivo, mas outras freguesias há em que o processo de atendimento relativo ao licenciamento ainda não está a correr bem.

A uniformização dos sistemas de informação é essencial e nem todas as freguesias o fizeram na sua globalidade.

### **Insuficiências da Reforma Administrativa**

Considera-se que o processo de transição de competências para as freguesias ainda não se completou. A Divisão de Relação com o Município da Câmara Municipal manteve a estrutura na sua totalidade o que tem permitido assegurar uma resposta positiva à reforma administrativa.

No que respeita a este Serviço da JF de Benfica a única questão menos positiva foi o acréscimo no volume de trabalho (nova área de competência) o que dadas as melhorias introduzidas e o reforço de pessoal, acabou por não se constituir como um inconveniente. De referir ainda que o Serviço de Atendimento da Junta de Freguesia no que concerne aos licenciamentos na via pública, ficou dependente de um único funcionário para garantir uma resposta especializada.

### **Fundamental no futuro próximo do serviço de atendimento**

O mais importante a fazer para a melhoria do serviço é o seguinte:

- Aprofundamento da formação com consolidação e generalização do conhecimento nas novas áreas de atendimento;
- Diversificação da preparação de resposta na área do licenciamento a mais funcionários;
- Adaptação do horário de funcionamento à procura e às condições do Serviço.

Na generalidade o que é necessário fazer por parte da Câmara neste domínio é proceder a uma melhor estruturação e coerência do acompanhamento da Câmara junto das Juntas de Freguesia. A Câmara transmite informação geral da Reforma de forma destruturada.



Imagem 29 – Instalações e funcionários do Serviço de Atendimento Público da Junta de Freguesia de Benfica

### Conclusões/Recomendações

- O processo de transferência de competências nesta área do atendimento ao munícipe, tem-se processado progressivamente e sem sobressaltos de maior;
- A maior dificuldade reside na preparação dos funcionários dos diversos serviços de atendimento das Juntas de Freguesia para corresponder tecnicamente às exigências das novas competências em termos dos processos de licenciamento. A Câmara Municipal levou a cabo um extenso processo de formação profissional neste campo;
- Não existe homogeneidade na capacidade de resposta de cada freguesia, sendo que a Câmara Municipal ainda está executando uma parte considerável do atendimento relativo ao licenciamento;
- No caso da Junta de Freguesia de Benfica, o processo decorreu bastante bem. Os Serviços de Atendimento adaptaram-se às novas funções acrescentando o quadro de pessoal e preparando um funcionário para as novas competências na área do licenciamento;
- Será importante que a JF possa alargar as suas competências de resposta na área do licenciamento para não depender de uma única funcionária no atendimento desta nova competência;
- Será igualmente relevante que a Câmara Municipal adopte uma melhor estruturação do acompanhamento feito neste campo às Juntas de Freguesia no sentido de obter um processo de transição territorialmente mais homogêneo.

## Relação e Atendimento ao Munícipe: Instrumentos e Regulamentações de base integradora

Instrumentos e regulamentações de base integradora e de trabalho comum

Área da relação e do atendimento ao munícipe

Instrumento 1: Dossier técnico da Relação com o Munícipe

Justificação e explicação resumida:

Documento que engloba:

- o manual de atendimento da Câmara Municipal de Lisboa,;
- o guião de uniformização e normalização de documentos;
- o 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 Munícipe deve ser revisto anualmente. Para isso os documentos integradores devem ser também revistos tendo em conta a seguinte calendarização:

Documento	Responsável	Periodicidade da revisão
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 receção, 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 atualizadas sempre que se verifique alteração ao procedimento.

Documento	Responsável	Periodicidade da revisão
Instruções de trabalho	DRM/DMSI	Dezembro



## **4. A capacitação das competências sectoriais nas Juntas de Freguesia**

### **4.1. 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, por conseguinte, as análises de monitorização respectivas para estas áreas, para além de um ponto global de perspectivas de acção futura. Subdividindo-se por conseguinte esta secção do relatório 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, para estas áreas.

#### **4.1.1 Limpeza Urbana**

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

No que concerne às áreas do ambiente urbano, e como confirmado nas análises conducentes aos relatórios anteriores (nomeadamente os de Outubro 2014 e Abril 2015), o processo de transferência de competências e de recursos encontra-se praticamente concluído.

É importante recordar que este processo de transferência envolveu um amplo movimento de transição, sobretudo ao nível dos trabalhadores, bem como algumas relevantes adaptações. No seu global, este processo de descentralização decorreu bem e de forma consideravelmente pacífica, tendo-se mantido a larga maioria das equipas e dos seus procedimentos operacionais junto das novas JF. Não obstante, as dinâmicas de descentralização conjugaram-se em alguns casos com situações locais de dotações insuficientes de instalações, de recursos humanos e de materiais mecânicos com algumas deficiências técnicas. O movimento originou ainda um efeito global de relativa instabilidade nos serviços da CML, sobretudo na área da remoção de resíduos.

Houve uma óbvia necessidade de acompanhar devidamente os impactos decorrentes destes amplos movimentos; nomeadamente na adopção de medidas internas para a garantia e

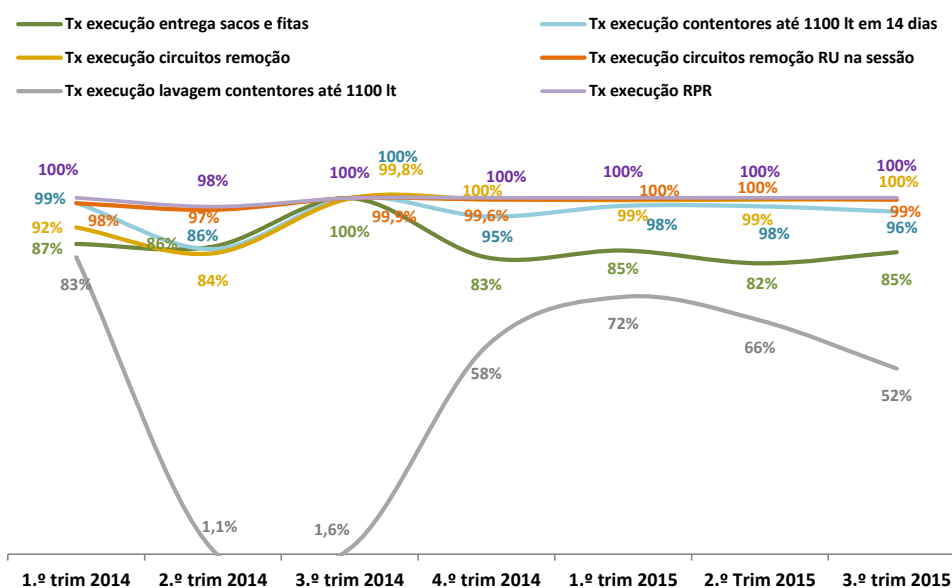


reposição dos níveis de prestação de serviços a curto/médio prazo; bem como a adopção de estratégias de adequado acompanhamento às JF. Entre outras acções, definiram-se metodologias de trabalho dedicadas em áreas cujas responsabilidades eram não somente mais sensíveis, como também ainda pouco claras 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.

**Gráfico 8 - Nível de prestação de serviços na área da remoção de resíduos  
Ao longo de 2014 e dos primeiros três trimestres de 2015**

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

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



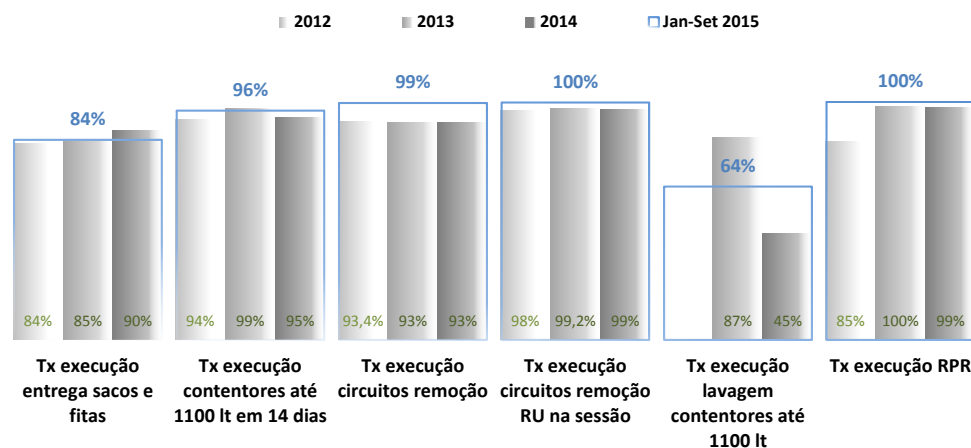
Como se pode verificar nos gráficos 8 e 9, decorreu no segundo trimestre de 2014 uma diminuição de cerca de 8% na taxa de execução (face ao planeado) dos circuitos de remoção de Resíduos Urbanos. Porém, a entrada de novos recursos humanos para a CML durante o Verão (entrada de 123 assistentes operacionais, ou cantoneiros de limpeza); bem como a adopção de medidas mitigadoras e de organização de serviço, e em termos globais uma gestão mais concreta no período de maior turbulência; permitiu retomar os níveis de execução anteriores, como igualmente se comprova pelos indicadores reflectidos no gráfico. Efectivamente, o ano de 2014 completar-se-ia com taxas de desempenho próximas ou mesmo superiores às dos anos anteriores, paulatinamente melhorando os níveis de prestação ao longo de 2015 e registando finalmente no mais recente terceiro trimestre de 2015, uma taxa 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 lavagem de contentores até 1100 litros que tem ainda um desempenho inferior ao da situação anterior à reforma administrativa.

**Gráfico 9 - Comparação anual do nível de prestação de serviços na área da remoção entre 2012 e 2015 (até Setembro)**

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

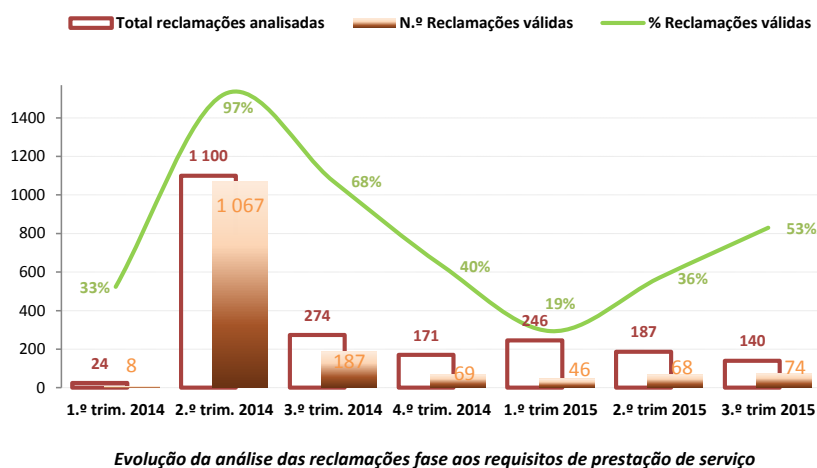
Nota: as percentagens referem-se aos diferenciais entre os níveis executados e os níveis planeados



Assim, após os períodos iniciais de transição e de alguma turbulência, o cômputo geral mais recente para as áreas da manutenção e limpeza dos espaços públicos; quer para a Câmara Municipal quer para as Juntas de Freguesia; mostra ser o de estabilização. Esta estabilização parece ser comprovada pela análise das reclamações chegadas aos serviços municipais, visíveis nos dois gráficos seguintes. Após claras manifestações decorrentes do período de maior turbulência, a redução de reclamações tem-se sucedido (vejam-se os gráficos 10 e 11).

**Gráfico 10 - Percepção da prestação de serviços na área da remoção de resíduos e da limpeza pública, pela análise de reclamações na CML, entre 2012 e Setembro de 2015**

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

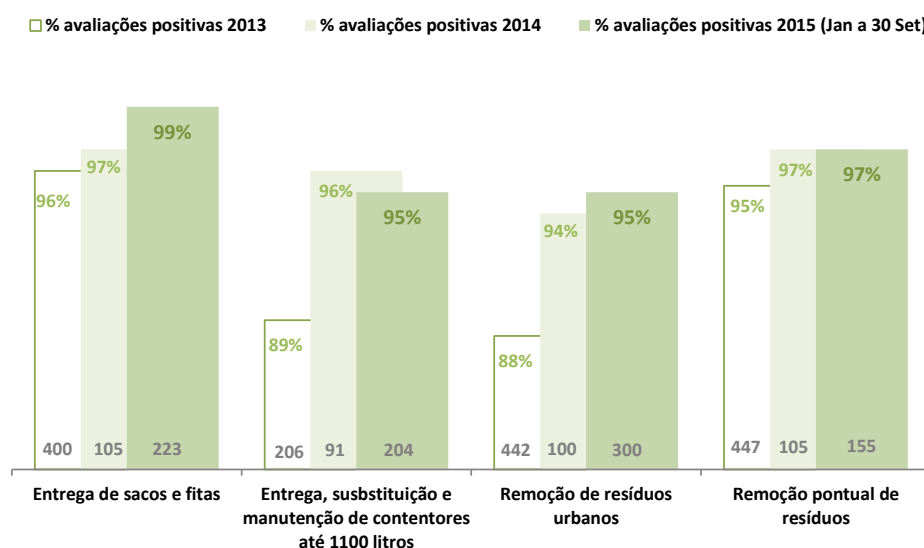


De referir ainda, para adequada leitura do gráfico 10, que o aumento das ‘reclamações válidas’ - face ao total das reclamações recebidas e analisadas - mostra também do aumento da exigência, quer por parte dos cidadãos, quer por parte das mais diversas entidades da cidade, nas quais se incluem as próprias juntas de Freguesia.

O registo de um número cada vez menor de reclamações e a persistência de elevados níveis de avaliação sobre o serviço prestado, evidenciam uma melhoria da percepção/avaliação do cliente externo sobre os vários serviços que integram a Remoção de resíduos urbanos. Assim, e após a oscilação na qualidade de serviço de remoção registada durante o ano de 2014, a avaliação da qualidade de serviço tem presentemente níveis superiores aos de 2013.

### Gráfico 11 - Avaliação do cliente externo quanto à prestação de serviços na área da remoção de resíduos em 2013 e 2014

Fonte: DHUU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do munícipe

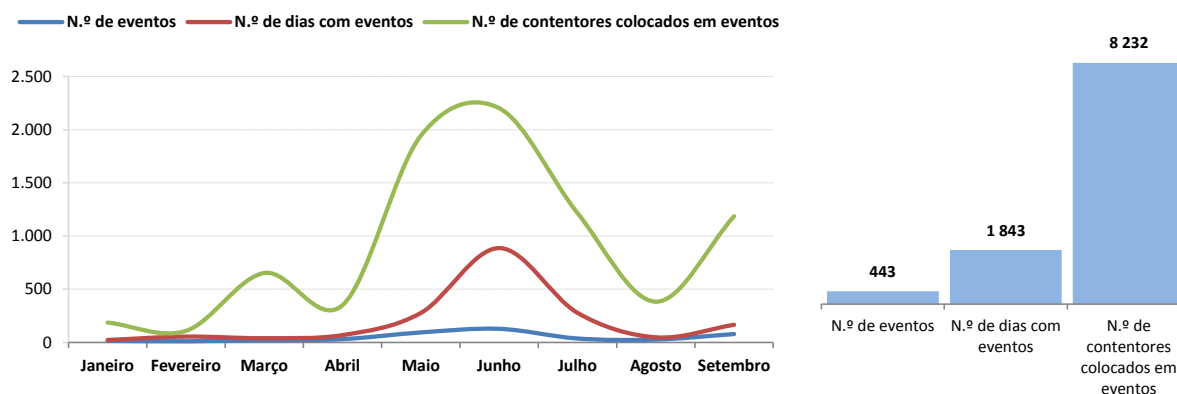


Não obstante estas evidentes melhorias, e atendendo às tendências de conteúdo das reclamações, o DHU recomenda a adopção de um esforço no sentido da criação de condições de estabilização nos serviços de remoção de RU (hermética e de ecopontos) bem como em relação à remoção pontual de resíduos (monstros,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

Registe-se ainda um enfoque nas áreas dos eventos e respectivos apoios; pela conjugação dos efeitos da reforma administrativa com as novas pressões urbanas nelas exercidas. Perante esta conjugação, os serviços do DHU de *apoio a eventos* e de *manutenção de papeleiras* foram reorganizados; estando presentemente em fase de consolidação a matriz de realização dos respectivos serviços, procurando-se uma optimização dos recursos associados (humanos e logísticos) para que a sua prestação contribua em pleno para uma melhor qualidade de vida urbana.

### Gráfico 12 - Apoio a eventos ao longo do ano de 2015

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



Quanto à prestação dos serviços públicos de limpeza urbana por parte das juntas de freguesia, e após os primeiros momentos de recepção das competências e da larga maioria dos recursos correspondentes, foi-se confirmando (veja-se anteriores relatórios de monitorização) que estas têm assumido de forma crescentemente estável e eficiente, as suas responsabilidades.

As diversas análises em sede de monitorização confirmaram que se nos primeiros momentos se haviam mantido níveis de serviço similares aos que eram prestados pela CML, foi sendo confirmado um contínuo aumento da qualidade do serviço, pela vantagem da proximidade (tanto de responsáveis como de operacionais) se traduzir agora em reconhecimentos, dinâmicas e respostas mais céleres; bem como 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, confirmou-se igualmente uma generalizada satisfação dos trabalhadores adstritos a estas funções.



Imagem 30 - Posto de Limpeza na Freguesia de Alvalade



Imagem 31 - Equipamentos mecânicos em Posto de Limpeza da Freguesia de Benfica

#### Estudo de caso 4

##### Serviços de Limpeza Urbana de Campo de Ourique / Posto de Limpeza da Rua Correia Teles

Freguesia de Campo de Ourique

O Serviço de Limpeza de Campo de Ourique encontra-se instalado no Posto de Limpeza da Rua Correia Teles n.º 101.



Imagens 32 e 33 – Entrada do pátio na Rua Correia Teles e instalações do Posto de Limpeza da Junta de Freguesia de Campo de Ourique

##### Desafios ligados à prestação de serviço público

O principal desafio do serviço de Limpeza de Campo de Ourique é efectuar a limpeza do espaço público da Freguesia com elevados padrões de qualidade e que corresponda às expectativas da população. O facto de agora os beneficiários estarem mais perto da entidade responsável (Junta de Freguesia em vez da Câmara Municipal) acresce o desafio de uma resposta eficaz do Serviço

Com a Reforma Administrativa de Lisboa a Câmara Municipal manteve as responsabilidades da remoção dos resíduos sólidos urbanos e da recolha de monstros, passando as Juntas de Freguesia a efectuar a varredura e lavagem de arruamentos, o despejo de papeleiras e as deservagens e desmatações em espaço público.

##### Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia

O processo de transferência de responsabilidades da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia decorreu bem. A transferência das instalações e do equipamento foi pacífica e o pessoal transitou sem problemas, apesar de, no princípio, haver uma desconfiança grande relativamente ao processo. Também houve alguma insatisfação inicial porque os trabalhadores, provindos de outras áreas da Cidade, estavam habituados a receber compensação pelo serviço nocturno e aqui passaram para um serviço exclusivamente diurno, sem possibilidade de acréscimo de rendimento. Mas a transição acabou



por correr bem sem consequências para a qualidade do serviço prestado.

Existe ainda uma colaboração grande e inevitável entre os serviços de recolha de resíduos da Câmara Municipal e os serviços de limpeza da Freguesia de Campo de Ourique embora não haja qualquer tipo de interferências na gestão de cada um dos Serviços.

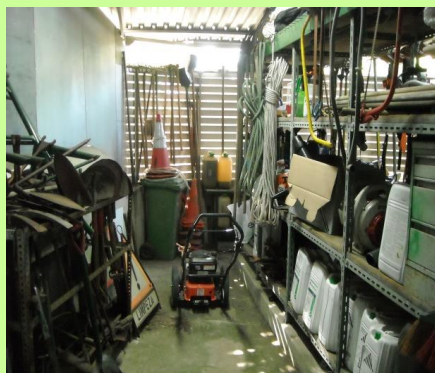
### **Transição de funcionários**

O processo de transição de funcionários decorreu sem sobressaltos. Foram transferidos da Câmara Municipal 27 funcionários. De início houve alguma apreensão que rapidamente desapareceu à medida que o pessoal verificava não haver inconvenientes relativamente à situação anterior. Entretanto saíram 2 funcionários (cantoneiros) por questões de absentismo e uma funcionária foi transferida para outro serviço na secretaria da Junta de Freguesia.

Em termos gerais pode afirmar-se que os assistentes operacionais (cantoneiros) estão mais satisfeitos com as atuais condições (possuem um acompanhamento de proximidade que não possuíam no tempo da gestão da Câmara Municipal) enquanto os Encarregados Operacionais estarão ainda apreensivos devido às maiores exigências que lhes são colocada pelo Serviço. Segundo a Junta de Freguesia alguns colaboradores transportavam determinados *hábitos de trabalho* do tempo da Câmara Municipal que têm agora dificuldade em aplicar uma vez que possuem um acompanhamento hierárquico mais próximo.

### **Formação**

Não houve necessidade, no período de transição de responsabilidades na gestão do Serviço de se ministrar formação profissional de carácter geral para os funcionários, porque todos transitaram e mantiveram as mesmas funções (com a exceção de um cantoneiro que agora desempenha funções de encarregado arvorado). Houve alguma formação pontual em casos específicos de utilização de novo equipamento como será necessário sempre desenvolver nessas circunstâncias. Neste momento há necessidade de desenvolver formação na área fitossanitária.



Imagens 34 a 36 – Posto de Limpeza da Rua Correia Teles – Espaço para estacionamento de equipamento e armazém de material de limpeza e reparações

### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

Na opinião da Câmara o que mudou na gestão do Serviço de Limpeza de espaços públicos após a transferência de responsabilidades, varia muito de freguesia para freguesia. No caso de Campo de

Ourique será possível e provável que a qualidade do Serviço responda agora mais eficazmente à necessidades.

Segundo a Junta de Freguesia, pode dizer-se que o Serviço de Limpeza de Campo de Ourique corresponde agora mais qualificadamente às necessidades das populações, isto porque a maior proximidade à entidade responsável (a Junta de Freguesia) acresceu os níveis de exigência do trabalho e de resposta por parte do Serviço.

Mantém-se, no entanto, a importante problemático do absentismo no trabalho. Existe um elevado número de faltas por baixa médica e uma enorme quantidade de “abertura” de processos de acidentes no trabalho. Na opinião da JF, tal deve-se a uma herança do passado em que os funcionários, devido ao grande afastamento da entidade gestora do serviço, criaram formas de crescer artificialmente o absentismo no trabalho.

Também devido a estes problemas, está neste momento a decorrer um concurso para a admissão de 7 cantoneiros (assistentes operacionais), o que acrescerá significativamente o quadro de pessoal dos Serviços no curto prazo. Neste momento o Serviço de Limpeza da Junta de Freguesia de Campo de Ourique é composto por 24 assistentes operacionais (cantoneiros) 2 assistentes operacionais encarregados e 1 assistente operacional arvorado.

É o seguinte o equipamento móvel que os serviços dispõem, provindo da Câmara Municipal salvo as excepções indicadas:

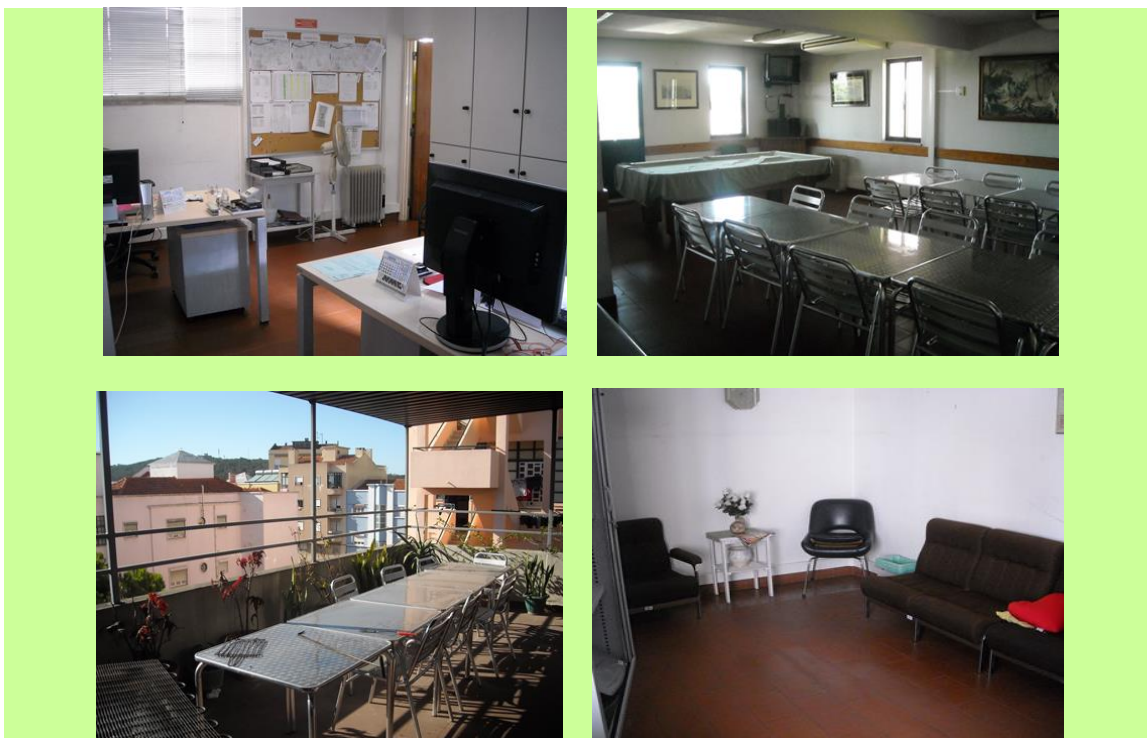
- 2 Varredouras mecânicas (uma grande e outra pequena);
- 1 Carrinha de caixa aberta (neste momento a Junta de Freguesia está em vias de adquirir uma outra);
- 1 Carro eléctrico;
- 1 Triciclo motorizado para o despejo das papeleiras (adaptado já no tempo da Junta de Freguesia);
- 4 Roçadouras;
- 3 Sopradores de Costas (1 deles adquirido pela Junta de Freguesia);
- 2 Aspiradores (adquiridos pela Junta de Freguesia);
- 1 Motocão (doado à Junta de Freguesia já após a transição de responsabilidades;
- 12 Sopradores de mão (2 foram já substituídos pela Junta de Freguesia).

O fardamento foi todo renovado após a transição das responsabilidades de gestão do Serviço.

O Serviço de Limpeza mantém-se centralizado no Posto da Rua Correia Teles, onde para além de uma pequena área de estacionamento ao ar livre, possui instalações para armazenamento de material, escritório e área de refeições e convívio.



Imagens 37 e 38 – Posto de Limpeza da Rua Correia Teles - Material de limpeza (sopradores e vassouras)



Imagens 39 a 42 – Posto de Limpeza da Rua Correia Teles – Escritório, e salas de refeições e convívio

#### **Âmbito territorial da prestação de Serviços**

Os serviços de limpeza efectuados por cada uma das freguesias, respeitam à área de cada freguesia. Aquando da transferência de responsabilidades houve necessidade de algumas freguesias fazerem acordos de repartição de serviço relativamente a arruamento que faziam fronteira. Tal processo decorreu sem problemas.

A recolha de Resíduos efectuada pelo Serviço de Limpeza de Campo de Ourique circunscreve-se em absoluto à área geográfica da Freguesia.

#### **Projectos para a dinamização dos Serviços**

Existem algumas estratégias novas relativamente à gestão de pessoal que estão a ter resultados ao nível da qualidade e do empenhamento perante o trabalho. A Junta de Freguesia organizou um Day-Out (a realizar anualmente no futuro) com a intenção de reunir toda a equipa de trabalho e fazer “team-building”. A iniciativa foi bem acolhida e nela desenvolveu-se um diagnóstico de formas de trabalho, com audição de todos os trabalhadores. Actualmente desenvolve-se um “follow-up” das resoluções então tomadas, através de reuniões bimensais de carácter sectorial. A iniciativa foi bem aceite e tem contribuído para um melhor ambiente de trabalho.

As necessidades de novo equipamento são supridas quando se regista necessidade, não havendo neste aspecto qualquer planeamento prospectivo.

O Posto de Limpeza da Rua Correia Teles não tem um orçamento próprio sendo as necessidades da gestão corrente cobertas por um fundo de manei permanente alimentado pela Junta de Freguesia. Este fundo, que não existia antes da transferência de competências, constitui uma alteração com resultados positivos na gestão do equipamento.

#### **Consideração de boas práticas/referências**

No início do processo de transferência de responsabilidades do Serviço houve alguma preocupação em transmitir normas relativamente ao trabalho, tendo sido divulgado um manual de procedimentos (da limpeza). Com o tempo e á medida que as Juntas de Freguesia, nomeadamente a de Campo de Ourique, se foram tornando mais autónomas, tem-se diluído o apoio da Câmara Municipal neste campo.

A Junta de Freguesia aproveitou as referências inseridas no Concurso para a admissão de cantoneiros da Câmara Municipal para o seu próprio Concurso de admissão de pessoal.



### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

A relação entre a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia de Campo de Ourique neste domínio, tem-se mantido sempre boa e marcada por uma prática de entreaajuda. A Junta de Freguesia refere não haver necessidade de alteração das atuais condições de relacionamento.

### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

A proximidade da gestão dos Serviços trouxe, certamente, benefícios em termos da exigência e controlo do trabalho e acresceu os padrões de qualidade do mesmo. Na generalidade a limpeza dos espaços públicos será agora efectuada com níveis de qualidade superior. Este facto não é comprovável de forma quantitativa mas é patente pela manifestação das pessoas em várias circunstâncias. A população de Campo de Ourique é civicamente muito participativa e tem-se manifestado positivamente. Na Freguesia terá ainda melhorado significativamente a recolha de despojos dos cães.

### **Insuficiências da Reforma Administrativa**

Em termos gerais e logo no início da transição de responsabilidades da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia dos Serviços de Limpeza houve alguns aspectos (na área do pessoal) que poderiam ter sido mais esclarecidos, levando a equívocos com algum reflexo na qualidade do serviço. Este facto não terá sido muito evidente no caso Campo de Ourique. Na actualidade tudo mostra estar num clima de normalidade, podendo afirmar-se que no seu global o processo se afigurou virtuoso.

### **Fundamental no futuro próximo do Serviço**

O mais importante é superar as dificuldades a nível da gestão dos recursos humanos que introduzem condicionamentos na gestão eficaz do Serviço. A Junta de Freguesia de Campo de Ourique está neste momento a levar a cabo um concurso para a admissão de mais 7 cantoneiros para o Serviço, o que poderá melhorar a qualidade de resposta.

### **Conclusões/Recomendações**

- A transferência de competências nesta área da limpeza do espaço público, decorreu sem grandes dificuldades e sem reflexos negativos na qualidade da generalidade dos serviços prestados. Não houve, no caso de Campo de Ourique, qualquer problema com a transferência de pessoal e de equipamentos;
- A única questão identificada que causou inicialmente alguns sobressaltos, ligou-se com a capacidade de aceitação do processo de transferência de pessoal para as Juntas de Freguesia por parte de alguns funcionários. Actualmente esta desconfiança desapareceu e o processo de reforma é hoje globalmente considerado como positivo;
- Os Serviços de Higiene Urbana da Câmara Municipal mantêm relações de cooperação e entreaajuda com a generalidade das Juntas de Freguesia, facto comprovado no caso de Campo de Ourique;
- No caso da Junta de Freguesia de Campo de Ourique, o processo decorreu bastante bem. Os Serviços de Limpeza acresceram o nível de qualidade do serviço prestado (embora não se possam apresentar dados qualitativos que o comprovem) e projectam reforçar os meios humanos e de equipamento necessários à prossecução do Serviço;
- Será importante que a Junta de Freguesia clarifique as responsabilidades hierárquicas na gestão do Serviço aos diferentes níveis;
- Será importante que a CML para além de manter as relações de colaboração e entreaajuda que pratica neste domínio com as Juntas de Freguesia, desenvolva uma actuação mais intensa ao nível da produção de material de apoio às Juntas de Freguesia em termos de divulgação de boas práticas bem como de validação da qualidade de serviço.

### *Situação actual*

Tem-se assim, e de forma gradual, entrado agora num novo processo de diferenciação e de capacitação próprias; quer por parte de cada autarquia (as JF, mas incluindo a própria CML); quer no sentido como de uma estruturação mais integrada, face às novas realidades de administração na cidade.

Os diversos estudos de caso desenvolvidos nos dois trimestres anteriores para estas áreas de competências - ver as caixas respectivas nos terceiro e quarto relatórios - bem como o desenvolvimento do novo estado de caso para a limpeza urbana; 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; mas também na melhor exposição das deficiências - em alguns casos, de natureza considerável - existentes em diversos postos de limpeza bem como em determinados procedimentos.

Nesta área do ambiente urbano verificava-se com considerável clareza que a abertura conjugada - que a reforma administrativa desencadeou - de uma maior visibilidade com uma maior exigência; provoca agora a assunção não somente de novas práticas e responsabilidades de administração pública, mas também de novas necessidades de investimentos; para o aumento decisivo da qualidade de vida na cidade.



**Imagem 43 - Posto de Limpeza na Freguesia do Areeiro**

Não obstante a estabilização dos serviços nestas competências, as análises de monitorização - no que incluíram novas entrevistas (incluindo junto dos serviços da CML) e estudos de caso mais detalhados - denotaram alguns aspectos ainda em necessidade de resolução e de estabilização:

- Da parte da CML, denotava-se ainda algumas faltas de meios humanos (essencialmente assistentes operacionais) no sector da remoção; bem como um desgaste da frota de remoção e de apoio, sobrelevando a necessidade de redução das respectivas taxas de inoperacionalidade;
- Alguma falta de equipamento para desenvolvimento de actividades de apoio nas vias estruturantes, por parte da CML;
- Algumas JF ainda se debatiam com algumas faltas de pessoal; sendo esta uma situação que provem sobretudo de anteriores sub-dimensionamentos. Neste prisma, a maioria das juntas inquiridas considerou muito relevante atentar a uma adequada estabilização (via algum reforço) das suas equipas, e ainda à 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.
- Existem ainda importantes dificuldades associadas ao envelhecimento e a avarias nos equipamentos mecânicos e veículos recebidos. Esta é uma situação que se tem resolvido paulatinamente, no âmbito das decisões de gestão de cada JF.
- Mantinham-se dificuldades nas áreas mais concretas da limpeza de sarjetas e de sumidouros - uma questão que se interliga com algumas insuficiências de adequado suporte tecnológico e material mecânico, constrangimento aliás já sentido anteriormente pela própria CML.
- Algumas JF mantinham em aberto questões de base ligadas com a adequada dotação de instalações / postos de limpeza. Nestes âmbitos, as evoluções mais recentes reflectem-se no seguinte quadro analítico:

<p><b><i>Linhas de apoio da CML para as JF na área da limpeza urbana</i></b></p> <p><b><i>Construção de novos postos de limpeza e requalificação de infra-estruturas: Ponto de Situação em Setembro de 2015</i></b></p> <p><i>Fonte: CML/DHU</i></p>	
<b>Beato</b>	<p>A CML assumiu a responsabilidade da criação de condições para a instalação de colaboradores da J. Freguesia no complexo de Chelas (antigo edifício da DMT no Complexo de Chelas)</p> <p>- Realizou-se o concurso para o aluguer dos módulos, encontrando-se já estes no local.</p> <p>- Com suporte técnico do DHU, a Junta de Freguesia, com recurso à aquisição externa de serviços, encontra-se a realizar os projectos de especialidades para a requalificação do antigo edifício da DMT no Complexo de Chelas.</p>
<b>Belém</b>	<p>Em fase de análise a solução a adoptar para instalar em condições adequadas, quer as equipas afectas à limpeza pública da Junta de Freguesia de Santa Maria de Belém, quer as equipas da autarquia com actividade na área da higiene urbana.</p>
<b>Restelo</b>	<p>A DMPO está a providenciar elaboração do projecto de instalações eléctricas – remodelação/aumento de potência.</p>
<b>Santa Clara</b>	<p>Com suporte técnico do DHU, a Junta de Freguesia encontra-se a reconverter instalações antigas pertença desta autarquia para instalar balneários destinados às equipas afectas à limpeza pública.</p>
<b>Santo António</b>	<p>No âmbito da reabilitação do Mercado do Rato e que envolve diversos serviços da CML, está em fase de análise a solução para instalação definitiva das equipas de limpeza</p>

<p><b><i>Linhas de apoio da CML para as JF na área da limpeza urbana</i></b></p> <p><b><i>Construção de novos postos de limpeza e requalificação de infra-estruturas: Ponto de Situação em Setembro de 2015</i></b></p> <p><i>Fonte: CML/DHU</i></p>	
	pública desta Junta de Freguesia.
<b>São Domingos de Benfica</b>	Encontra-se em fase de análise o projecto relativo à construção de novas instalações do Alto dos Moinhos para as equipas da autarquia afectas à higiene urbana, o que viabilizará a cedência do posto do Calhariz de Benfica à Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica.
<b>Olivais</b>	Construção de novos balneários para apoio à remoção no âmbito do Plano Global de Reestruturação das Instalações da CML.
<b>Avenidas Novas</b>	Com o suporte técnico do DHU, a Junta de Freguesia está a realizar os projectos de especialidades necessários à requalificação do posto de São Sebastião da Pedreira.

Correspondendo às necessidades acima elencadas, encontram-se em desenvolvimento uma série de instrumentos regulamentares, normativos, protocolares, bem como de gestão e de monitorização, com vista ao melhoramento global da qualidade de serviço público em sede de higiene urbana e face ao novo panorama de acção inter-institucional.

A tabela seguinte apresenta 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). O GAMRAL salienta a relevância de se avançar, apreciar e aprovar devidamente estes instrumentos essenciais ao bom serviço público de ambiente urbano em Lisboa.

<b><i>Estado-da-arte dos Instrumentos para as áreas da higiene urbana</i></b>	
<b>Instrumento</b>	<b>Ponto de situação</b>
<b>1. Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa (RRSCL)</b>	O projecto de RRSCL encontra-se em fase de finalização, para posterior período de consulta pública.
<b>2. Divulgação de Regulamento Tarifário de RU</b>	Entre 20-03-2015 e 07-05-2015 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. Decorrem os procedimentos necessários junto dos grandes produtores de resíduos para determinar sobre a celebração de contratos com a CML. Foram já celebrados alguns contratos e um outro conjunto encontra-se em fase de preparação.

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

Instrumento	Ponto de situação
3. <b>Plano Municipal de Gestão de Resíduos do Município de Lisboa</b>	Apresentado pelo Vereador e Vice-Presidente da CML, Dr. Duarte Cordeiro, em Reunião de Câmara a 23 de Julho de 2015. Actualmente em fase de discussão pública.
4. <b>Protocolos com Juntas de Freguesia sobre partilha de responsabilidade e modo de proceder</b>	
<i>Eventos</i>	O protocolo relativo a eventos (a celebrar entre a CML e as JF) encontra-se em fase de assinaturas pelas diversas JF
<i>Áreas expectantes</i> <i>Vias estruturantes</i> <i>Apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais</i>	A implementar com a criação de um grupo de trabalho operacionalize a atribuição de competências e apoios numa óptica de articulação CML-JF.
5. <b>Monitorização da qualidade de serviço de remoção e de limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das juntas de freguesia</b>	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.
6. <b>Articulação de estratégias de comunicação na área dos resíduos e limpeza pública CML/Juntas de Freguesia</b> (recolha selectiva multimaterial, cultura cívica de reciclagem)	Pendente da consolidação da equipa de sensibilização e comunicação afecta à nova orgânica do DHU.
7. <b>Reforço dos meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos de deposição de RU na via pública</b>	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.

## 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.

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

Atividade	Responsabilidade
1. Revisão da proposta de Regulamento	Departamento Jurídico
2. Elaboração da proposta final	Grupo trabalho nomeado DHU/ Diretor 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

17 de Setembro	O projecto de RRSCL foi remetido ao Departamento Jurídico para análise. O documento encontra-se em fase de finalização para posterior período de consulta pública.
----------------	--

## 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 munícipes 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 objetivo pela CML, assim como permite uma organização do serviço junto destas entidades coordenando com a manifestação do seu interesse.
- Munícipes – 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 atividade 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 munícipe	DM. Finanças; D. Marca e Comunicação, DHU	A implementar

### Ponto de situação

18 de Setembro

Entre 20-03-2015 e 07-05-2015 foram contactadas formalmente pela CML (por ofício ou através de e-mail) **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.

Decorrem os procedimentos necessários junto dos grandes produtores de resíduos para determinar sobre a celebração de contratos com a CML. Foram já celebrados alguns contratos e um outro conjunto encontra-se em fase de preparação.

A tabela seguinte demonstra o actual ponto de situação:

#### Indicadores de gestão - Grandes Produtores (valores acumulados set 2015)

N.º de recenseados	222
N.º de locais validados	76
N.º de contratos enviados	84
N.º de contratos celebrados	41
N.º de contratos revistos	0

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

### Justificação e explicação resumida:

1. Integração dos objetivos 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 Ação do Sistema de Gestão de Resíduos Urbanos e Municípios que efetuem recolha seletiva de RU, aprovado

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

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

### Ponto de situação

18 de Setembro	Apresentado pelo Vereador e Vice-Presidente da CML, Dr. Duarte Cordeiro, em Reunião de Câmara a 23 de Julho de 2015. Actualmente, em fase de discussão pública.
----------------	---



## 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	
<b>Eventos</b>		
1. <b>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</b>	Grupo de trabalho nomeado no DHU	Concluído
2. <b>Validação dos termos da proposta com as Juntas de Freguesia</b>	Gabinete Vereador pelouro “Resíduos”; Juntas de freguesia	Em curso
3. <b>Elaboração de proposta de protocolo para assinatura pelas JF</b>	Gabinete Vereador pelouro “Resíduos”	

### Ponto de situação

22 de Setembro	<u>EVENTOS</u> : Elaborado pelo Gabinete do Sr. Vice-Presidente, o articulado do protocolo relativo a eventos a celebrar entre a CML e Juntas de freguesia. <u>EQUIPAMENTOS, ÁREAS EXPECTANTES, VIAS ESTRUTURANTES E APOIO À DESOCUPAÇÃO E LIMPEZA DE INSTALAÇÕES MUNICIPAIS</u> : A implementar com a criação de um grupo de trabalho operacionalize a atribuição de competências e apoios.
----------------	---

## 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 / constrangimentos “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:

Atividade	Responsabilidade
1. Validação da matriz de indicadores de limpeza pública proposto para as Juntas de Freguesia no 4.º relatório de monitorização	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	Pelouro “Resíduos” DHU e Juntas de Freguesia

### Ponto de situação

28 de Agosto	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.
--------------	---

## 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 ações conjuntas de sensibilização articulando objetivos de sensibilização para a separação de resíduos com a adoção de práticas de limpeza pública;
2. Experiência da CML na sensibilização associada aos resíduos e limpeza pública;
3. Otimização de recursos financeiros e humanos.

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

Atividade	Responsabilidade
1. Estabelecimento de objetivos e plano de ação anual conjunto a propor aos órgãos deliberativos (ações, planeamento financeiro, envolvimento RH)	Vereador pelouro “resíduos” e “ambiente urbanos” 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

21 de Setembro	Pendente da consolidação da equipa de sensibilização e comunicação afeta à nova orgânica do DHU.
----------------	--

## **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:**

<b>Atividade</b>	<b>Responsabilidade</b>
<b>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</b>	DMHU

### **Ponto de situação**

21 de Setembro	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.
----------------	---

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

Até Março de 2014 era gerida pela CML uma área verde total de cerca de 2290 hectares (incluindo o Parque Florestal de Monsanto). Com a reforma administrativa transitaram para a gestão permanente das JF cerca de 367 hectares, correspondentes a 1317 espaços verdes.

Com a transferência dos espaços verdes previstos, foi desenvolvido um acompanhamento da CML com as JF, para operacionalizar uma boa passagem de gestão e da manutenção e a respectiva transferência de conhecimentos.

Ao final de um ano e meio, após um período inicial de alguma instabilidade na transição de recursos, provocada sobretudo pela percepção e aceitação de determinados contratos de prestação de serviços (havendo diversas objecções jurídicas, considerando custos elevados ou mesmo dúvidas na caducidade), 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; 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 têm sido efectivamente desempenhadas de modo regular, até porque parte relevante provinha já da anterior situação de delegação por protocolos de delegação de competências.

Mantém-se, não obstante, o apoio técnico da CML sempre que solicitado pelas juntas de freguesia.

Estão pendentes algumas (muito pontuais) entregas para as JF de determinados elementos de água com sistemas electromecânicos de gestão e manutenção mais complexos; cuja entrega se encontra dependente do lançamento de procedimentos (assentes em disponibilidade orçamental) para a sua reparação antes da respectiva entrega formal.

As análises directas feitas junto das JF e da CML, bem como os estudos de caso anteriormente desenvolvidos para estas componentes da gestão e manutenção dos espaços verdes, revelaram os seguintes pontos:

- a) Faziam-se ainda sentir determinados constrangimentos, nomeadamente na falta de alguns meios humanos e ainda materiais (mecânicos e instalações), bem como financeiros. Por sua vez, foram identificadas determinadas exigências de natureza técnica - na necessidade de inventários bem como na necessidade de um apoio adequado por parte da CML em tarefas tecnicamente mais exigentes.
- b) A situação mais particular da gestão do arvoredo de alinhamento mantinha-se ainda com dificuldades relevantes; sobretudo na capacidade das JF em lidarem com as correspondentes exigências. Entendendo-se como tal que esta deve ser uma área a ser

dotada de particular atenção, num apoio mais directo por parte da CML bem como na formação e dotação de meios adequados para as JF.

- c) As JF indicaram como elementos essenciais de acção, o reforço dos seus quadros de pessoal, em equilíbrio com eventual contratação de serviços; a criação de equipas próprias de intervenção; e uma eficácia na acção de fiscalização.
- d) Ao nível dos projectos para o futuro, foi muito referida quer pela CML quer pelas JF a necessidade de uma 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.
- e) A expectativa de se poderem assumir mais competências nestas áreas foi reflectida como muito positiva pelas JF auscultadas. 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. Foi ainda muito referida a necessidade de requalificação do arvoredo, em muitos locais da cidade.

A CML continua a trabalhar nos instrumentos que considera importantes para a regulação da actividade das autarquias, sendo exemplar o caso do Regulamento do Arvoredo, instrumento muito importante para clarificação de diversas questões e procedimentos, e que se encontra em processo de aprovação.

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.

Também nesta área da gestão e manutenção dos espaços verdes, mostra ser muito relevante a necessidade de uma adequada interligação de responsabilidades e competências, favorecendo a resolução de muitas questões, bem como a própria identificação de novas questões e oportunidades e ainda na gestão do atendimento aos munícipes.

Considera-se assim, e também aqui, muito importante a criação de uma base de dados que concentre toda a informação referente a elementos essenciais tais como estados e intervenções (empreitadas, fornecimentos, contratos de manutenção); devidamente identificando agentes, gestores e responsabilidades.



Imagem 44 - Rondas de cantões no Posto de Limpeza da Freguesia de Belém

## **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 que visa a elaboração e aprovação de várias componentes, 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:***

Plano presentemente em processo final de apreciação e aprovação.

### **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 municípios, 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:***

O regulamento encontrava-se no final de Setembro em fase de consulta pública, fase que incluiu auscultações e pareceres por parte das Juntas de Freguesia.

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

Parte muito relevante das competências autárquicas de gestão e manutenção do espaço público foram igualmente transferidas para a responsabilidade das JF de Lisboa, com a reforma administrativa; nomeadamente em termos de: 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.

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

Uma das principais formas de aferir do panorama e das exigências correspondentes à gestão e manutenção do espaço público urbano para as diversas freguesias de Lisboa, encontra-se na análise dos registos feitos na aplicação municipal GOPI. Será assim relevante uma análise dos dados acumulados e 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 Setembro de 2015.

No entanto, antes desta análise, haverá a referir que foram detectados pelos trabalhos de monitorização, 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 evidentemente coloca fragilidades na visão integrada do estado-da-arte nestes campos. O GAMRAL tem insistido, desde o início dos trabalhos de monitorização, que um dos pilares fundamentais para a qualidade do processo de descentralização, coloca-se na existência 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 um ano e meio, mostram um espectro de situações relativamente amplo pelas diferentes freguesias da cidade. As cerca de 21 mil entradas traduzem um panorama de ocorrências no espaço público muito diversificado (ou, se quisermos, menos concentrado que outras exigências administrativas, como por exemplo os processos de licenciamento); sendo que as freguesias com mais ocorrências (com 1000 ou

mais ocorrências) são (por esta ordem) Marvila, Santa Maria Maior, Alvalade, Olivais, Alcântara, Misericórdia, São Domingos de Benfica, Lumiar e Arroios.

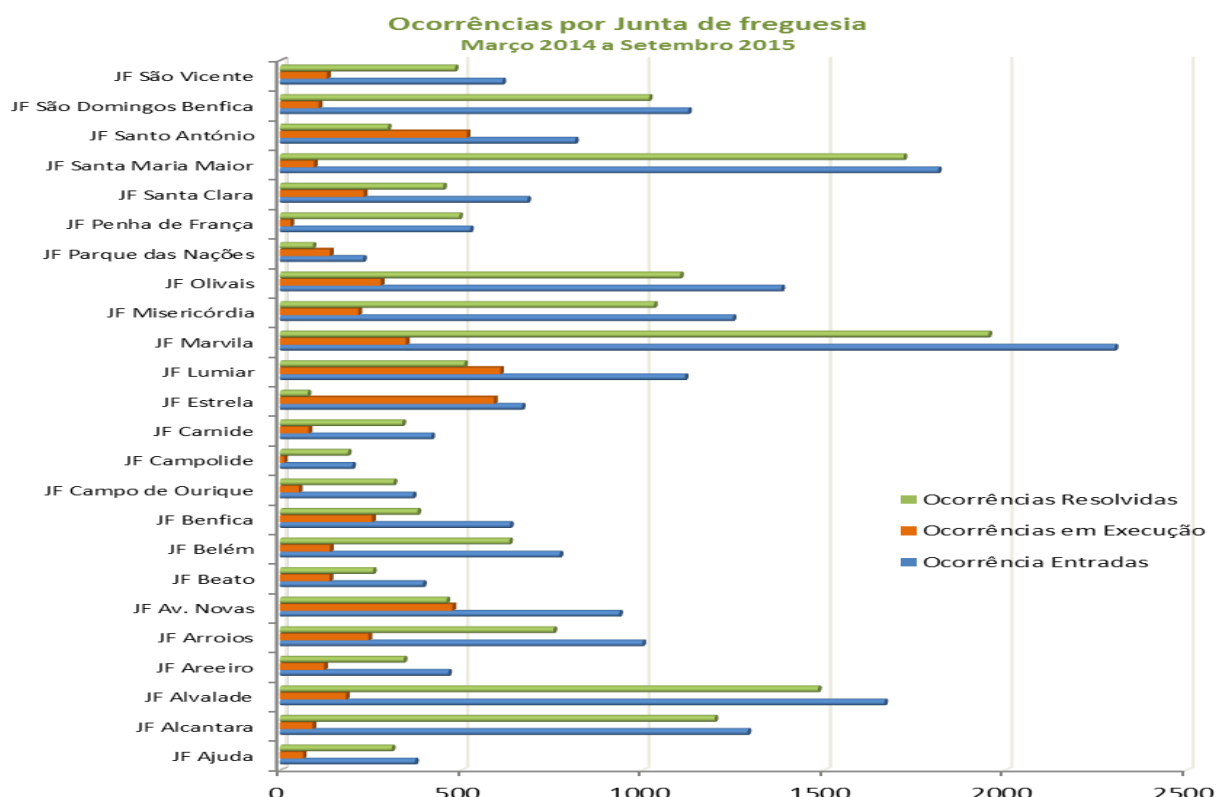
**Quadro 6 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI**  
(de Março 2014 a Setembro 2015)

Freguesias	Entradas	Em execução	Resolvido	% Ocorrências resolvidas
Ajuda	373	64	309	83%
Alcântara	1290	91	1199	93%
Alvalade	1667	183	1484	89%
Areeiro	465	123	342	74%
Arroios	1000	245	755	76%
Avenidas Novas	936	476	460	49%
Beato	395	138	257	65%
Belém	772	139	633	82%
Benfica	635	255	380	60%
Campo de Ourique	367	53	314	86%
Campolide	200	12	188	94%
Carnide	418	80	338	81%
Estrela	668	591	77	12%
Lumiar	1117	608	509	46%
Marvila	2302	348	1954	85%
Misericórdia	1249	217	1032	83%
Olivais	1383	279	1104	80%
Parque das Nações	230	139	91	40%
Penha de França	525	30	495	94%
Santa Clara	683	232	451	66%
Santa Maria Maior	1815	95	1720	95%
Santo António	814	516	298	37%
São Domingos de Benfica	1126	108	1018	90%



São Vicente	614	131	483	79%
<b>Total</b>	<b>21044</b>	<b>5153</b>	<b>15891</b>	<b>Média: 72%</b>

**Gráfico 13 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI**  
(de Março 2014 a Setembro 2015)



Relativamente à resolução de ocorrências, e em termos médios haviam-se resolvido 72% das ocorrências registadas em GOPI.

Estando as JF a procurar responder às necessidades de manutenção no âmbito das competências transitadas, por via dos seus novos recursos (nomeadamente, recursos humanos técnicos e pessoal operário), verifica-se no entanto que os resultados - traduzidos a partir das respostas que as JF dão na plataforma GOPI - podem ser vistos como ainda relativamente insuficientes. Não obstante, deve-se realçar estes são dados relativos para um período de um ano e meio, sendo resultados que evidentemente dependem sobretudo do período de entrada e do período de resolução de cada ocorrência.

Apenas 5 JF apresentavam uma execução abaixo dos 50% (Estrela, Santo António, Parque das Nações, Lumiar e Avenidas Novas). Combinando estas taxas de execução com os volumes respectivos, é no Lumiar e na Estrela que se verificam mais situações ainda não resolvidas.

As razões para as mais baixas taxas de execução nestes casos são de diversa índole, sendo que parte relevante destes casos se devem 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); enquanto que noutros casos diversas situações simplesmente não são registadas no GOPI.

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 “Higiene urbana e animais” (pouco mais de um terço das ocorrências), a “Passeios e acessibilidades” (cerca de outro terço das ocorrências) e a “Árvores e espaços verdes” (20% das ocorrências).

**Quadro 7 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI, por tipologia**  
(de Março 2014 a Setembro 2015)

Tipologia	Entradas		Em execução		Resolvidos	
Árvores e Espaços Verdes	5.151	24%	1.999	39%	3.152	20%
Equipamentos Municipais - Acção Social	11	0%	4	0%	7	0%
Equipamentos Municipais - Cultura	32	0%	12	0%	20	0%
Equipamentos Municipais - Desporto	26	0%	14	0%	12	0%
Equipamentos Municipais - Educação	267	1%	93	2%	174	1%
Equipamentos Municipais - Mercados	11	0%	7	0%	4	0%
Equipamentos Municipais - Sanitários	8	0%	5	0%	3	0%
Equipamentos Municipais - UCT	4	0%	1	0%	3	0%
Estradas e Sinalização	1.408	7%	604	12%	804	5%
Higiene Urbana e Animais	6.508	31%	680	13%	5.828	37%
Passeios e Acessibilidades	7.112	34%	1.659	32%	5.453	34%
Saneamento	506	2%	75	1%	431	3%
<b>Total</b>	<b>21.044</b>		<b>5.153</b>		<b>15.891</b>	

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

Os diversos trabalhos de monitorização desenvolvidos, quer junto das JF quer junto dos serviços da CML mais ligados a estes campos - nomeadamente a UCT e os seus diversos serviços e áreas de acção de âmbito territorial - quer ainda por análises próprias dos dados existentes, permitam sistematizar as considerações seguintes:

1. Em termos gerais, considera-se que as intervenções no espaço público por parte das JF estão a decorrer de forma satisfatória, estando estas a demonstrar uma evidente preocupação e zelo pelos seus territórios, e estando inclusive a ser levadas a cabo uma série de acções que visam a melhoria da utilização dos respectivos espaços públicos;
2. Como acima constatado, as taxas de resolução das ocorrências registadas (que em termos médios se encontravam em 72%) podem ser vistas por um lado como razoáveis (face ao período de inevitável instabilidade decorrente dos movimentos de reforma e transição) mas também, por outro lado, como ainda relativamente insuficientes.
3. Tem-se verificado uma boa relação das JF com a CML no que concerne a diversos aspectos de âmbito mais projectista, nomeadamente nos pedidos de elaboração de projectos técnicos para a intervenção no espaço público.
4. Porém, as relações não se afiguram tão salutareas quando concernentes à gestão mais quotidiana de determinados elementos cuja responsabilidade mostra ainda não estar devidamente clarificada.
5. 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 do que é estruturante e não estruturante; dado registarem-se ainda dúvidas relevantes nestes campos. Há um entendimento quase geral 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.
  - Alguns exemplos de como determinadas situações ainda não estão totalmente clarificadas nestes âmbitos, colocam-se nos seguintes casos:
    - Determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço publico;
    - Os quiosques e suas respectivas concessões;
    - Os elementos exclusivos de publicidade;
    - Os licenciamentos de ruído;
    - Os licenciamentos de venda ambulante e de street food.

Não obstante, 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.

- 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.

- Da mesma forma, e 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.
- 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 possa conceder o acesso a toda a informação; universalização que neste momento não sucede; 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.

Os novos estudos de caso (bem como os anteriores) desenvolvidos para as componentes da gestão e manutenção dos espaços públicos, confirmaram a ilustração destes diversos aspectos acima elencados, embora de grau diverso consoante cada caso. Destaca-se não obstante, e novamente, a evidência das vantagens de uma gestão de proximidade, e a consequente maior celeridade na resolução das necessidades de intervenção. A carecer, de qualquer modo, da necessária clarificação e resolução dos aspectos enunciados.

## Estudo de caso 5

### Gestão e Manutenção do Espaço Público

Freguesia da Misericórdia



Imagens 45 e 46 – Entrada da Junta de Freguesia da Misericórdia, e o seu gabinete da Divisão de Espaços Públicos

#### Desafios ligados à prestação de serviço público:

A Divisão de Espaço Público da Junta de Freguesia da Misericórdia intervém nas áreas de manutenção dos espaços verdes, calçadas e mobiliário urbano e nos processos de licenciamento. Ao todo são nove os espaços verdes que foram transferidos para esta Junta com a reforma administrativa. Destes, seis são considerados como espaços verdes de grande dimensão, e três de pequena dimensão.

Alguns desafios surgiram nesta passagem de competências, tais como:

- Organização de recursos humanos e procedimentos para receber os cerca de 100 processos de licenciamento que esta Junta recebe por mês. Neste momento estão ainda a ser implementados procedimentos sancionatórios, que passaram a ser competência das Juntas desde a recente alteração da Lei 56, que confere competências de fiscalização às juntas. Para esta competência ficar efectuada é preciso ajustar o corpo técnico e o corpo de fiscalização com o corpo jurídico, que no caso da JFM é uma entidade externa;
- Dar respostas aos problemas ligados à gestão dos espaços públicos e verdes da freguesia, nomeadamente da gestão/renovação dos contratos vindos da CML e montagem de brigadas de meios próprios;
- Muita da maquinaria transferida pela Câmara Municipal de Lisboa para a Junta de Freguesia da Misericórdia encontrava-se em más condições de funcionamento, o que obrigou a um forte investimento por parte da JF;
- Os espaços verdes e arvoredo da freguesia foram entregues com alguns *deficits*, nomeadamente de podas, abates e reposições que estão a ser normalizadas. Esta normalização é muito onerosa, pois todos estes procedimentos são procedimentos muito dispendiosos.
- O coberto vegetal também se encontrava bastante deteriorado, e houve a necessidade da JFM investir em sistemas de rega, já que os que chegaram, mostravam-se desadequados ou avariados;
- Algumas calçadas encontravam-se em bastante mau estado;
- Algumas dificuldades em interagir e em conseguirem ajuda por parte da CML;
- Capacidade de responder à maior exigência que existe actualmente por parte dos fregueses, que aquando da gestão da Junta, muitas vezes não expunham os seus problemas porque teriam de se deslocar para outro local da cidade para o fazer, algo que hoje em dia não acontece;

#### Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia:

O processo de transferência de competências foi complexo devido aos problemas já mencionados. Para além destes problemas, o processo de transferência de competências da CML para as JF, na opinião desta Junta, foi também dificultado devido à existência de muitas “áreas cinzentas” relativamente ao

que são competências da Junta ou da CML. Na opinião desta JF, bem como da Divisão de Promoção e Dinamização Local, deveria haver um guião de boas práticas que ajudasse a clarificar estas situações. A Junta de Freguesia da Misericórdia afirma que para as competências ligadas aos licenciamentos, a passagem de competências decorreu de modo relativamente tranquilo, uma vez que recebeu técnicos da CML que já estavam familiarizados com os procedimentos. No entanto, esta Junta alerta para algumas áreas que necessitam de ser clarificadas, nomeadamente nos processos de licenciamento dos eventos temporários.



Imagens 47 e 48 – Espaços Públicos na Freguesia da Misericórdia

Relativamente à gestão do espaço verde e principalmente do arvoredo de alinhamento, esta Junta está ainda a construir procedimentos de cooperação entre a CML, uma vez que muitas competências possuem nuances mistas, sendo parte CML parte Junta de Freguesia. Esta, optou por renovar e aceitar todos os contractos de *outsourcing* provenientes da Câmara Municipal de Lisboa. Esta situação foi mantida até ao final do primeiro ano, como forma de poderem estabilizar os serviços, e adquirir experiência a gerir os espaços públicos aproveitando a experiência destas empresas. Actualmente a Junta já tem alguns contratos assinados com novas empresas, sendo que criticam os preços que estas empresas agora praticam, argumentando que estes estão bastante inflacionados, quando comparados com os preços que disponibilizaram para a CML.

Os quiosques e os sanitários representam outra situação considerada problemática pela JF da Misericórdia, uma vez que a JF é responsável pela limpeza dos sanitários e manutenção do espaço público que envolve os quiosques (serviços utilizados pelos clientes dos quiosques, e por vezes danificados nesta utilização), cuja gestão é da CML. Na óptica da JF, seria importante alterar esta gestão, transferindo os equipamentos comerciais para a sua competência e gerando assim uma importante fonte de rendimentos.

A Divisão de Promoção e Dinamização Local desenvolveu alguns dossiês e guias de práticas a seguir por parte das Juntas de Freguesia para as áreas do Licenciamento de Espaço Público, Gestão do Espaço Público e ainda Gestão de Equipamentos. Estes documentos podem ser encontrados no site da Reforma Administrativa, e deveriam ter sido utilizados pelas Juntas de Freguesia, algo que na opinião desta Divisão, não aconteceu.

#### **Recursos Humanos e Formações:**

A transição dos funcionários foi voluntária e todos eles expressaram a sua satisfação por estarem a trabalhar na JFM. Esta Junta recebeu um total de sete funcionários vindos da CML, para a área da gestão dos espaços públicos e licenciamento, e na equipa, existe mais um funcionário que já pertencia aos quadros da JFM.

Os funcionários participaram em muitas das formações leccionadas pela CML e também obtiveram formação interna, dada por colegas com mais experiência em matérias mais específicas. Existe também muita troca de informação “entre juntas de freguesia”.

Tanto para a área da gestão do espaço público como para a gestão de espaços verdes, esta Junta não apresenta operativos, uma vez que os trabalhos são realizados por empresas exteriores.

### Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço:

Principais diferenças relativamente ao período de gestão da Câmara Municipal:

- Renegociação dos contratos de outsourcing;
- Dispensa de algumas das empresas de outsourcing (por exemplo, existiam 3 empresas a gerir as calçadas desta freguesia, sendo que actualmente existe apenas 1);
- Criação de uma brigada própria, com recursos humanos contratados pela junta para gerir o espaço público (os fiscais (que vieram todos da CML), durante a semana fazem o levantamento das ocorrências, no final da semana, descarregam essa informação no GOPI, para posteriormente a brigada resolver); Estes mesmos fiscais, participam no GOPI, situações problemáticas relativamente às calçadas artísticas, que a CML deveria resolver. Como isso não se verifica, a JF da Misericórdia têm avançado com essas reparações;

**Tabela 1 - Número de processos de licenciamento zero e de ocorrências inseridas no GOPI, antes e depois da reforma**

Nº de processos de licenciamento entrados após a transferência = 928 processos LZ	Nº de processos de licenciamento antes da transferência = 0 processos LZ
Nº de Ocorrências inseridas na plataforma GOPI (portal da minha rua) sobre descascalçamentos no ano de 2015 (de 01 de Janeiro a 31 de Julho) = 516	Nº de Ocorrências inseridas na plataforma GOPI (portal da minha rua) sobre descascalçamentos no ano de 2014 (de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro) = 238

Fonte: JF Misericórdia

- A Junta passou a ter autonomia para licenciar eventos nos seus espaços públicos. Tem ainda, não obstante, algumas dúvidas em relação à gestão de espaços públicos de referência, notavelmente o Largo de Camões.

Este último ponto demonstra que ainda subsistem algumas dúvidas relativamente ao que são as competências da Câmara e as competências da Junta. De forma a resolver esta situação, a Divisão de Promoção e Dinamização Local defende que, no caso de haver um equipamento ou zona estruturante – como é o caso do Largo de Camões – tudo o que aí existe deveria ser de gestão e competência da Câmara. Desta forma, muitos dos problemas de interacção entre os diferentes agentes iam ser minimizados. Enquanto isso não acontecer, cada um dos 25 agentes (Câmara Municipal, e as 24 Juntas de Freguesia) têm entendimentos diferentes sobre as competências, o que dificultará a acção municipal.



Imagem 49 – Espaços Públicos na Freguesia da Misericórdia

### Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal:

Neste ponto existem dois pontos de vista algo distintos. A JFM demonstrou ter algumas dificuldades em obter ajuda de alguns departamentos da CML, algo que a JFM justifica com excesso de trabalho provocado pela saída de alguns técnicos que migraram para as Juntas de Freguesia e pela avalanche de pedidos diversos efectuados pelas Juntas, no entanto, a demora de resposta nos pedidos de pareceres técnicos, sobretudo acerca da estrutura verde da freguesia, por vezes é complexa.

Por outro lado, a Divisão de Promoção e Dinamização Local afirma ter uma boa relação com as Juntas de Freguesia, ajudando-as diariamente, através de uma comunicação constante. O mesmo foi dito por parte da Unidade de Intervenção Territorial.

No entanto, estas dificuldades de relação podem ser explicadas pelas dificuldades interpretativas que



existem por parte de ambas as partes. E ainda porque, na opinião da própria Divisão de Promoção e Dinamização Local estas dificuldades existem porque os documentos base (autos de transferência) não são esclarecedores, são omissos e pouco claros. Estas são dificuldades que se traduzem em muitas dúvidas e falhas de comunicação em áreas tão sensíveis como ocupações temporárias de espaço público, eventos e venda ambulante.

#### **Estratégias a serem desenvolvidas para dinamizar esta área de competências:**

A freguesia da Misericórdia tem uma elevada dinâmica ou mesmo pressão, no que concerne à utilização dos seus espaços públicos. De tal forma que neste momento a JFM está a trabalhar em medidas que visam “desacelerar” a freguesia, devolvendo um pouco mais de qualidade de vida aos seus residentes. Para isto acontecer a JFM pretende desenvolver:

- a) Uma proposta para redução do horário das esplanadas em toda a freguesia;
- b) Uma proposta de restrições às ocupações do espaço público de modo a garantir a mobilidade pedonal;
- c) Projectos para criação de brigadas próprias para sanear de maneira imediata problemas ligados à pavimentação e mobiliário urbano;
- d) Projectos de conscientização da população para utilização responsável dos jardins da freguesia;



Imagens 50 e 51 – Espaços Públicos na Freguesia da Misericórdia

#### **Consideração de boas práticas/referências:**

A Junta de Freguesia da Misericórdia utiliza todos os regulamentos municipais e planos de ordenamento (mesmo os informais) que foram elaborados pelo município. Neste momento, a JFM está a inovar, criando planos de ordenamento, de maneira a adequá-lo à realidade local, com o acompanhamento da CML. O Regulamento Municipal do Arvoredo, por exemplo, já está em aplicação na JFM mesmo antes da sua aprovação final.

#### **Insuficiências da Reforma Administrativa neste campo:**

Existem ainda algumas insuficiências no processo de reforma:

- Documentos base desta área de competências são pouco claros;
- Existem ainda dúvidas sobre as áreas que são estruturante ou não;
- Existem limitações das aplicações online (Gelis), que dificultam o trabalho diário das Juntas e da própria Câmara Municipal;
- Na opinião da Junta de Freguesia, existem algumas competências que poderiam ter passado para a gestão das Juntas e ainda se encontram na CML (Quiosques, publicidade, ruído);
- A CML tem normas e regulamentos por aprovar desde do início da reforma. Estes regulamentos possivelmente vão terminar com as áreas cinzentas e vão clarificar os procedimentos que as juntas devem seguir. Entre estes regulamentos, encontra-se o regulamento de ocupação de espaço público, regulamento geral de comércio não sedentário, e o regulamento para os horários de funcionamento de estabelecimentos comerciais.





Imagens 52 e 53 – Espaços Públicos na Freguesia da Misericórdia

#### Conclusões/Recomendações:

- A Junta de Freguesia da Misericórdia sentiu algumas dificuldades no processo de passagem de competências. Isso aconteceu devido ao excessivo número de contratos herdados, condições deficitárias em que encontraram o coberto vegetal, e a dificuldades de comunicação com a CML;
- Existem ainda algumas “áreas cinzentas” relativamente ao que é competências da Câmara Municipal ou das Juntas de Freguesia. Isso acontece como consequência de alguma falta de total clareza nos documentos base;
- Na área dos licenciamentos do espaço público, as aplicações online apresentam algumas limitações. Por um lado, há Juntas que estão a utilizar outras aplicações, e por outro, há aquelas que não estão a introduzir os dados no Geslis. Esta situação dificulta a possibilidade de uma visão integrada por parte da CML;
- Esta Junta reforça a importância de se transferirem meios informáticos no que diz respeito às competências de fiscalização e instrução de processos de contra ordenação. Tal como o Geslis migrou para as juntas para os licenciamentos, será fundamental que a CML disponibilize o GIC.
- Existem ainda uma série muito importante de normas e regulamentos de base geral que deveriam ser aprovadas o quanto antes;
- As JF defendem que existem ainda determinadas competências em sede de gestão dos espaços públicos que podiam estar já do seu lado, nomeadamente a gestão das concessões dos quiosques, o ruído e a gestão da publicidade – sendo como tal de equacionar estas possibilidades de delegação adicional de competências.

## Estudo de caso 6

### Gestão e Manutenção do Espaço Público

#### Freguesia dos Olivais

Na mais extensa freguesia de Lisboa em termos de território, as competências de gestão e manutenção do espaço público são executadas por uma das quatro novas divisões: a divisão de ambiente urbano. O novo mapa de pessoal conta com 69 funcionários adstritos a esta divisão, entre os quais um encarregado geral, um director intermédio de segundo grau, um assistente técnico, dois técnicos superiores, quatro encarregados operacionais e cinquenta e oito assistentes operacionais. A estes números, acrescentam-se os prestadores de serviços, que o executivo gostaria de integrar nos seus quadros.

Muitas das competências relativas ao espaço público encontravam-se já delegadas na JF antes da reforma administrativa, mas a impossibilidade de aumentar o mapa do pessoal conduzia à necessidade de recorrer a empresas para assegurar esse serviço.

Presentemente, apenas para a manutenção dos espaços verdes se mantém o recurso ao *outsourcing*, tendo a JF herdado contratos do executivo anterior. Não existem, para já, condições para internalizar

essas funções, embora a perspectiva de médio/longo prazo seja nesse sentido, à semelhança das restantes competências, dado que o actual executivo considera vantajosa a constituição de uma equipa operacional própria.



Imagem 54 – Funcionários da Divisão de Ambiente Urbano da JF dos Olivais

Face à área da freguesia e ao número de equipamentos que a Junta tem de manter, constituíram-se três brigadas de exterior, cada uma constituída por quatro pessoas e com a sua viatura própria – uma brigada para o ambiente urbano, uma outra para a gestão e manutenção de equipamentos, e ainda uma outra referente à oficina do reformado – sendo todas elas geridas por um encarregado geral.

Na JF dos Olivais foi possível estabilizar as equipas bastante cedo, uma vez que um número significativo de funcionários mostrou-se satisfeito com a transferência para esta Junta. Apesar do natural processo de adaptação dos quadros, tanto dos pré-existentes como dos transferidos, o acolhimento dos recursos humanos e das novas competências foi genericamente pacífico. Até final de 2014/inícios de 2015 subsistiram algumas indefinições sobre a estrutura orgânica e sobre as novas funções de cada funcionário, designadamente sobre a quem reporta o seu trabalho. Com a aprovação da nova estrutura orgânica essas dúvidas terminaram.



Imagens 55 a 57 – Exemplos de mobiliário urbano, pilaretes e calçadas na freguesia dos Olivais

As acções de formação da CML foram divulgadas a todos os funcionários, apesar de a grande maioria já ter experiência nas funções que exerce na actual estrutura. Complementarmente, a JF dos Olivais encetou recentemente um ciclo de formação do pessoal ao nível da higiene urbana,

No entendimento do executivo, a transferência de recursos financeiros que acompanhou a transferência de recursos humanos foi adequadamente estimada, embora tenha tido em consideração apenas a despesa corrente e não os investimentos que a Junta teve de suportar. Têm sido feitos muitos investimentos ao nível dos meios mecânicos, uma vez que os transferidos não eram suficientes. Ainda assim, dado que esses investimentos constituem encargos pontuais, findo este primeiro período de acolhimento das novas competências os gastos limitar-se-ão à despesa corrente.

Um dos investimentos suportados pela Junta foi a aquisição de uma lavadora. De referir que as JF que entenderam autonomizar-se da *pool* de viaturas e de equipamentos que a CML organizou, receberam verba para adquirir equipamento nestes âmbitos da higiene urbana.

A JF dispõe de um equipamento para armazenagem de materiais, acolhimento das viaturas e descanso do pessoal. Nesse equipamento será feita uma oficina tendo em vista autonomizar a JF nas eventuais necessidades de pequenas reparações em espaço público e em mobiliário urbano.

A lavagem de ruas e a limpeza de sarjetas e sumidouros é feita pela equipa de higiene urbana, sendo que a Junta assumiu o compromisso de que cada rua da freguesia é lavada quatro vezes ao ano, objectivo que será plenamente atingido, conforme preconizam os responsáveis. O executivo prevê para breve a lavagem de todas as placas toponímicas.

O executivo faz uma avaliação positiva dos resultados da reforma administrativa na freguesia dos Olivais e espera que no futuro seja considerada uma ainda maior descentralização de competências.

Em termos gerais, neste domínio, a Junta entende que é possível prestar um serviço melhor do que era prestado anteriormente e com menos despesa. O executivo assegura que a percepção da população é de que o serviço está a ser prestado à medida das suas necessidades e aspirações.

## **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 afetados 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.

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

Ponto de situação expresso na área Licenciamento de ocupações de espaço público –  
**Instrumento 1: Regulamento de ocupação de espaço público**

Deverá ser realizada a revisão do Regulamento pelos serviços com competências no espaço público, incluindo as Juntas de Freguesia.

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

**Justificação e explicação resumida:**

Para um gestão equilibrada e racional do espaço público da cidade, é importante criar-se uma aplicação informática que permita a visualização simultânea por todos os serviços da CML envolvidos com responsabilidade no espaço público – tanto de licenciamento, como de gestão e autorização – em conjunto com as Juntas de Freguesia.

**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 e (iii) dos serviços de informática.

**4.1.4 Linhas de Acção futura**

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

O panorama global ao final de um ano e meio de reforma, mostra que está já em desenvolvimento uma nova fase na prestação de serviço público nas áreas do ambiente urbano e da gestão e manutenção de espaços públicos e espaços verdes - quer nos âmbitos da CML, quer nos das próprias JF. Uma nova fase que 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 de novos tipos de relacionamento entre as JF e a CML, e entre estas e os próprios municípios.

Por conseguinte, e em termos de linhas de acção para o futuro, a maioria das JF referiu a relevância de reforçar as suas equipas, ou mesmo pela criação de equipas próprias por bairros, e ainda pelo reforço de meios mecânicos e veículos afectos à limpeza. Algumas JF referiram também a pretensão de intervir ao nível das instalações (relocalização e modernização de posto de limpeza) e uma JF obtivera já a implementação de um sistema de controlo e de certificação da qualidade dos seus serviços, para estas áreas. Referiu-se ainda a

relevância da formação dos funcionários das JF em campos mais específicos (como por ex. arvoredo especial, parques infantis, chafarizes e fontanários, etc...).

Manteve-se a perspectiva de apoio e articulação entre a CML e as Juntas de Freguesia, tendo-se definido metodologias específicas para a realização de determinadas áreas de actividade cujas responsabilidades de realização 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*

Em primeiro lugar, importa referir que parte relevante das razões conducentes à recente reorganização das estruturas orgânicas da CML, se colocam nestas áreas. Notavelmente, nas relevantes alterações feitas ao nível da UCT, e nas razões da criação das “Brigadas LX”, que serão em breve (prevê-se para o início do ano de 2016) reforçadas com meios humanos e materiais.

- No 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;
- Perante o processo de reforma administrativa da cidade, o foco da actividade da UCT e das UIT tende agora a tornar-se mais operacional;
- 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 recebe 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 recebe 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.

Nestas áreas, reforçou-se igualmente a capacidade operacional da CML em matéria de Higiene Urbana, através da preparação da sua organização interna para 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.

Por sua vez, a CML encontra-se presentemente a desenvolver uma estratégia de investimentos necessários em infra-estruturas de limpeza urbana; nomeadamente em termos de postos de limpeza. Na verdade, estavam já previstos, mesmo antes do processo de reforma administrativa, investimentos nos seguintes campos: (i) construção de novos postos de limpeza; (ii) em remodelações, requalificações e/ou ampliações de infra-estruturas.

A par de tais previsões de investimentos, a CML assumiu para estas áreas de competências, determinados compromissos decorrentes da própria reforma administrativa, que ficaram expressos em anexos aos autos de efectivação da transferência de competências, nomeadamente com as seguintes freguesias:

- Beato: Construção do posto de limpeza do Beato (reconversão das antigas instalações da DMT em Chelas), cujo concurso público da empreitada de construção será lançado durante o mês de Novembro pela Junta de Freguesia;
- Belém: Construção do posto de limpeza de Belém - “tendo em consideração que o posto da Travessa da Saúde não reúne as condições necessárias para o quadro de pessoal da higiene urbana da junta de freguesia, a CML e a junta de Freguesia de Belém encontrarão uma solução provisória, até que se construa uma nova instalação para a junta de freguesia, na zona do Restelo, e que seja complementar ao posto existente. Essa construção será financiada pela CML”;
- Santa Clara: a JF encontra-se actualmente a executar as melhorias das infra-estruturas, com o acompanhamento do Departamento de Higiene Urbana da CML;
- Santo António: Reformulação das atuais instalações do posto de limpeza do Rato;
- São Domingos de Benfica: Passagem do posto de limpeza do Calhariz para a freguesia, após a conclusão da construção do posto de limpeza do Alto dos Moinhos - o “posto de limpeza de Sete Rios será utilizado provisoriamente pela JF até à construção do novo posto estruturante do Alto dos Moinhos, momento a partir do qual o actual posto estruturante do Calhariz transita para a JF”.

Estão em fase de celebração novos protocolos a desenvolver entre a CML e as JF, no sentido da partilha de responsabilidades no apoio a eventos da cidade de Lisboa, que se prevêem concluídos até ao final do ano; 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.

Decorrentes das condições existentes nos actuais postos de limpeza transferidos para as JF, novos compromissos foram assumidos com determinadas juntas, nomeadamente com a JF das Avenidas Novas (obras de alargamento no edifício onde se encontram em funcionamento a sede da JF e a Escola Básica, por falta de espaço físico nos balneários para os trabalhadores), e cujo protocolo de delegação de competências para o investimento a efectuar por parte da JF já foi celebrado; com a JF Campolide, com protocolo de delegação de competências para o mesmo fim em elaboração; e com as JF Estrela e Penha de França (nestes dois casos, pela falta de condições do espaço).

A CML está já em processo de criação 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 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 juntas de freguesia - 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 necessidade de 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 Juntas de Freguesia, 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.

Tal como referido inicialmente, estão em curso trabalhos de sistematização de instrumentos de base integradora, nas mais variadas áreas da administração urbana, 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 Resíduos de acordo com o PERSU 2020, actualmente em processo de consulta pública;
4. Apreciação 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).

## 4.2 Gestão de Equipamentos de Proximidade

Desde de Março de 2014, as juntas de freguesia de Lisboa assumiram a gestão e manutenção dos equipamentos considerados de proximidade; nos seguintes campos:

- Equipamentos sociais na área da freguesia, designadamente 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.

**Quadro 8 - Equipamentos transferidos para as JF em Março de 2014, por tipologia**

Freguesia	Postos de limpeza	Equipamentos			Parques infantis	Balneários, lavadouros e sanitários	Chafarizes, fontanários e outros elementos de água	Mercados e feiras
		Escolares	Desportivos	Culturais				
Ajuda	1	4	4		4	2	12	1
Alcântara	1	2	4		4	2	9	2
Alvalade	2	6	4		11		8	2
Areeiro	2	2	2		7		10	1
Arroios	2	3	3	1	3	7	7	3
Avenidas Novas	1	3	3		6	2	9	3
Beato	0	3	1		6	5	5	1
Belém	1	4	2		11	3	9	0
Benfica	2	7	6		18	3	8	3
Campo de Ourique	1	4	2		2	1	6	0
Campolide	2	1	1		2	1	9	0
Carnide	2	5	8	1	8	1	4	2
Estrela	2	2	0	1	2	6	10	0
Lumiar	1	9	4	2	20	2	15	1
Marvila	2	8	13		13	3	8	1
Misericórdia	1	2	1		3	5	9	4
Olivais	2	7	10	1	15		6	4
Parque das Nações	0	3	0	1	2			0
Penha de França	1	4	0		5	2	7	2
Santa Clara	1	6	9		7	1	5	1
Santa Maria Maior	2	4	1	1	3	14	20	5

Santo António	2	2	1		2	1	7	2
São Domingos de Benfica	1	3	5	1	13		1	2
São Vicente	1	4	2		3	7	11	2
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>98</b>	<b>86</b>	<b>9</b>	<b>170</b>	<b>68</b>	<b>195</b>	<b>42</b>

Fonte: CML

A listagem dos equipamentos transferidos mostra um panorama de mais de 700 equipamentos (não estando aqui contabilizados elementos menores, tais como os inúmeros elementos de mobiliário urbano). Do total dos equipamentos municipais, mais de 85% dos equipamentos foram então transferidos para as juntas de freguesia, 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%).

No que respeita aos equipamentos escolares, não foram considerados quaisquer equipamentos como estruturantes, 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 juntas de freguesia 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.

Tal como já referido nos anteriores relatórios de monitorização, as análises a esta área concreta dos equipamentos municipais - quer em termos do processo de transferência quer na sua consequente gestão por parte das JF - permitem aferir de forma interessante sobre os graus de descentralização e de capacitação na gestão de proximidade, objectivos centrais prosseguidos no âmbito da reforma administrativa de Lisboa.

**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, comprova-se que ao longo do primeiro ano da reforma administrativa as JF se têm adaptado 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 municípios. Confirma-se que se tem sucedido uma aprendizagem e profissionalização por parte das JF na gestão dos diferentes tipos de equipamentos; o que tem implicado o provisionamento de adequada dotação de recursos, necessidades quotidianas de gestão, ajustamentos nos serviços prestados decorrentes de uma maior proximidade e diferente percepção, análise e revisão de contratos, etc.**

- b) Por outro lado, comprova-se que se mantêm ainda determinados problemas a resolver - ou a gerir, de forma mais permanente e dedicada - em âmbitos cuja acção se baseará 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 âmbitos encontram-se sobretudo nos campos mais ligados com a plena passagem de determinados contratos de concessão; com a responsabilidade e realização de obras e acções de manutenção, sobretudo quando de natureza estruturante; e ainda com a necessidade de desenvolvimento de determinados instrumentos reguladores que, não obstante à autonomia de gestão, permitirão uma fundamental 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. Na caixa seguinte procura-se indiciar as primeiras perspectivas, já desenvolvidas pela CML, conducentes a tal clarificação.

## **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/fronreira 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.

#### **4.2.1 Mercados e feiras**

Foram transferidos para a gestão das juntas de freguesia a grande maioria dos mercados e feiras da cidade, num total de 42 transferências incluindo casos de equipamentos de considerável dimensão.



**Imagem 58 - Mercado de Alvalade Norte, na Freguesia de Alvalade**

As análises de monitorização desenvolvidas até à presente data, referentes à transição e gestão dos mercados e feiras pelas JF (inquirições, análise directas e estudos de caso efectuados, face às 19 JF com mercados e feiras transitados), traduzem as seguintes conclusões:

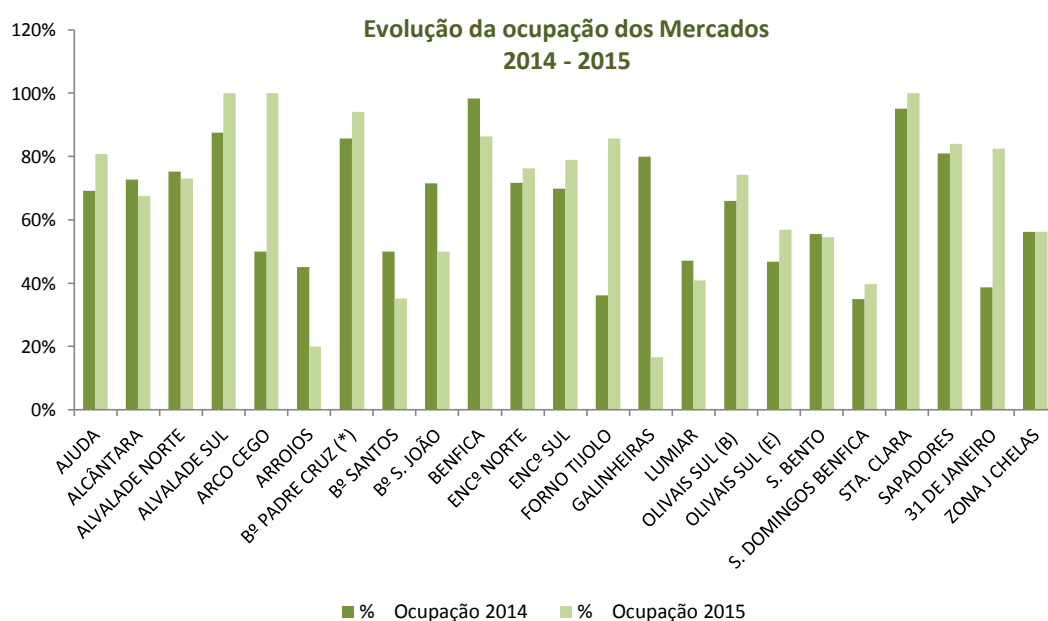
- A maioria das JF referiu que o período de transição decorreu sem grandes problemas.

- Não obstante, sucederam-se algumas dificuldades na transferência de competências em determinados mercados; dificuldades que têm estado a ser resolvidas em articulação com a CML. As dificuldades mais referidas são referentes a:
  - Problemas de manutenção e consequente necessidade de realização de obras ou de investimentos de natureza relevante;
  - Alguns contratos afiguraram-se como desconhecidos ou considerados injustificados;
  - Adaptação dos sistemas de informação das JF de modo a assegurar as tarefas de gestão correspondentes;

Entretanto, ao longo do primeiro ano e meio, as JF têm desenvolvido diversas acções de qualificação na gestão e nos serviços oferecidos pelos agora seus mercados; nomeadamente em termos de redinamização com novas valências que correspondam às expectativas dos clientes e contribuam para o desenvolvimento local, e a dinamização de mais feiras e eventos.

Nestes âmbitos, um dos indicadores mais interessantes coloca-se na evolução das taxas de ocupação dos mercados objecto de descentralização. Como se pode verificar no gráfico seguinte, as taxas de ocupação das bancas e lojas têm em geral aumentado; as excepções a esta tendência estando sobretudo ligadas a mercados que tiveram ou presentemente se encontram em processos de obras ou mesmo de requalificação integral (como é o caso do Mercado de Arroios).

**Gráfico 14 - Evolução da ocupação dos mercados (de Março 2014 a Setembro 2015)**



Fonte: Recolhas conjuntas CML e JF

Os estudos de caso anteriormente desenvolvidos pelo GAMRAL, bem como o estudo de caso entretanto mais detalhado - no Mercado dos Sapadores - mostram alguns elementos relevantes. Por um lado comprova-se que se os processo de transferência destes equipamentos se sucederam de forma pacífica. Por outro, que alguns aspectos ligados a obras de natureza estruturante se encontram em desenvolvimento, ou estão na respectiva expectativa. Por sua vez, muitas JF se encontram já a dinamizar de forma bem activa e mesmo inovadora, estes equipamentos. E finalmente, 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 algumas estratégias no sentido da qualificação da gestão integrada dos mercados e feiras:

- Prevê-se que seja submetido para apreciação e aprovação até ao final do ano, o Plano Municipal de Mercados. 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 será sustentado num diagnóstico detalhado de cada mercado e o plano de acção incluirá medidas da responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa ou em conjunto com as Juntas de Freguesia e/ou eventuais parceiros.
- Será ainda apresentado, no seguimento da aprovação do plano municipal de Mercados acima referido, um Novo Regulamento Geral dos Mercados Retalhistas de Lisboa.

## **Estudo de caso 7**

### **Mercado dos Sapadores**

Freguesia da Penha de França

O Mercado dos Sapadores localiza-se na Rua da Penha de França, na freguesia da Penha de França.

#### **Desafios ligados à prestação de serviço público**

O maior desafio da prestação de serviço na gestão do Mercado dos Sapadores, prende-se com a elevada idade dos comerciantes, que muitas vezes apresentam uma enorme resistência à inovação e à mudança, algo que a gestão do Mercado têm procurado desenvolver. Outro problema agravado por esta resistência, prende-se com a dificuldade que os comerciantes têm em pôr em prática as normas de higiene.

Em termos da actual gestão os principais desafios colocam-se em:

- Atrair utilizadores para o mercado, dado que na zona circundante deste equipamento existem dois Supermercados de grandes dimensões;
- Dar a conhecer os serviços do mercado através de eventos que atraiam a população, e ainda,

através das redes sociais;

- Equilibrar as contas de gestão;
- Garantir que todas as bancas e lojas têm comerciantes (actualmente estão ocupadas 9 das 10 bancas, e 12 das 13 lojas);
- Garantir a manutenção das instalações, que apresenta sérios problemas estruturais;
- Aumentar o horário de funcionamento do Mercado.

#### ESTRUTURA COMERCIAL DO MERCADO POR RAMO DE ATIVIDADE

ATIVIDADES COMERCIAIS	NÚMERO DE ESPAÇOS COMERCIAIS OCUPADOS POR ATIVIDADE		
	LOJAS	LUGARES	TOTAL
Restauração e Bebidas	3		3
Churrasqueira	1		1
Peixe fresco		2	2
Hortofrutícolas		7	7
Produtos Gourmet			0
<b>TOTAL DOS ALIMENTARES</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
Prestação de serviços	8		8
<b>TOTAL DOS NÃO ALIMENTARES</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>21</b>

Fonte: CML

#### Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia

O processo de transferência da gestão do mercado decorreu relativamente bem, uma vez que o pessoal se manteve quase integralmente nas suas funções. O responsável pelo mercado, sendo alguém novo no Mercado dos Sapadores, tem uma vasta experiência a trabalhar nos Mercados de Lisboa. Como tal, não teve dificuldades em assumir a gestão deste equipamento, o que facilitou a gestão por parte da Junta de Freguesia da Penha de França.

Contudo, houve algumas dificuldades, embora estas se tenham considerado conjunturais e inerentes ao próprio processo:

- Desconhecimento do histórico de gestão do equipamento por ausência total de indicadores de gestão de períodos anteriores, mesmo o total de receitas e despesas anuais;
- Estado de conservação do mercado, que já obrigou a algum investimento da Junta de Freguesia no Mercado;
- A verba transferida para a gestão do mercado é insuficiente, dadas as condições estruturais do edifício e o elevado grau de detioração do mesmo.



Imagens 59 e 60 – Entrada e Jardim na área circundante do Mercado

A Câmara Municipal de Lisboa garantiu que, na passagem de competências para a Junta de Freguesia, enviou todos os processos e históricos dos comerciantes dos mercados. Muita desta informação perdeu-se, ou através dos diferentes interlocutores que existiram entre a CML e as JF, ou ficando



retidos nos e-mails dos executivos, sem nunca terem chegado às mãos das gestões dos diferentes mercados de Lisboa. Este é um dos principais factores para que a CML classifique a passagem de competências como boa, e não como excelente. Houve também algumas dificuldades no início da gestão dos mercados por parte das Juntas na aplicação das taxas respectivas, situação que motivou especial atenção da Divisão de Mercados e Feiras.

Quanto ao estado de conservação do Mercado, apesar de este ter sido em grande parte restaurado em 2010, o telhado ficou por restaurar. Esta situação deixa a gestão actual do Mercado dos Sapadores bastante preocupada.

Relativamente à transição de funcionários, esta decorreu de forma igualmente pacífica, com os dois funcionários do Mercado dos Sapadores a serem transferidos da CML para a JF da Penha de França. Recentemente, e como consequência de um pedido de licença sem vencimento, houve a necessidade de alocar mais uma pessoa ao Mercado, tendo a JF transferido um trabalhador que já era do quadro da Junta para este equipamento.

### **Formação**

A Câmara Municipal e a sua Divisão de Mercados e Feiras têm realizado formações sobre diversos temas indispensáveis para o bom funcionamento dos mercados. Estas formações têm acontecido cerca de duas vezes por ano. Apesar do responsável pelo mercado ser uma pessoa com larga experiência, não dispensa frequentar todas as formações desenvolvidas pela Câmara. O funcionário mais recente, frequentou no mês de Setembro uma formação (a sua primeira) na área de higiene e saúde. A gestão do mercado tem tentado ainda que os comerciantes frequentem algumas formações, desenvolvidas no próprio mercado (a gestão levaria os formadores ao mercado), mas mais uma vez, a questão da idade dos comerciantes justifica a falta de interesse nesta iniciativa.

### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

Principais diferenças relativamente ao período de gestão da Câmara Municipal:

- Melhoria da qualidade do serviço, devido à aproximação do centro de decisão à gestão do mercado, tornando as decisões mais céleres com consequências na melhoria do serviço;
- Melhoria do nível de manutenção do equipamento, nomeadamente a pintura exterior e interior do mercado e ainda do parque de estacionamento;
- Aumento do número de lugares do parque de estacionamento, fruto da gestão de proximidade que permitiu detectar alguns casos de abusos por parte dos comerciantes, utilizando lugares de estacionamento como arrumação de forma ilegal;
- Redução do custo mensal do estacionamento em 50% para os comerciantes do Mercado dos Sapadores, e em 25% para os moradores da Penha de França, fazendo com que o Parque de Estacionamento esteja totalmente ocupado, e com uma larga lista de espera.

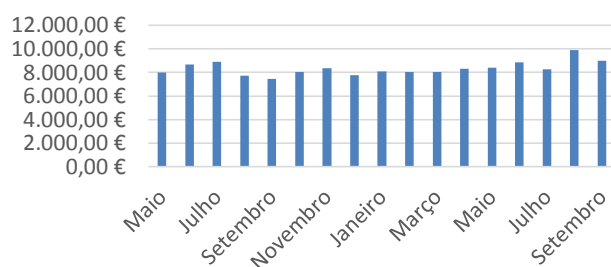
Em termos de actividades que foram desenvolvidas com o intuito de promover o Mercado:

- Aula de danças tradicionais;
- Arranjo da fachada exterior do mercado;
- Divulgação do mercado nos meios da Junta de Freguesia.

No que respeita à facturação, e segundo informação do Mercado dos Sapadores, as melhorias são significativas e tal deve-se essencialmente à gestão de proximidade, que permite o melhor uso da capacidade do mercado.

### **Evolução da receita mensal do mercado dos Sapadores – Maio de 2014 a Setembro de 2015**

### Receitas do Mercado dos Sapadores (Maio 2014 a Setembro 2015)



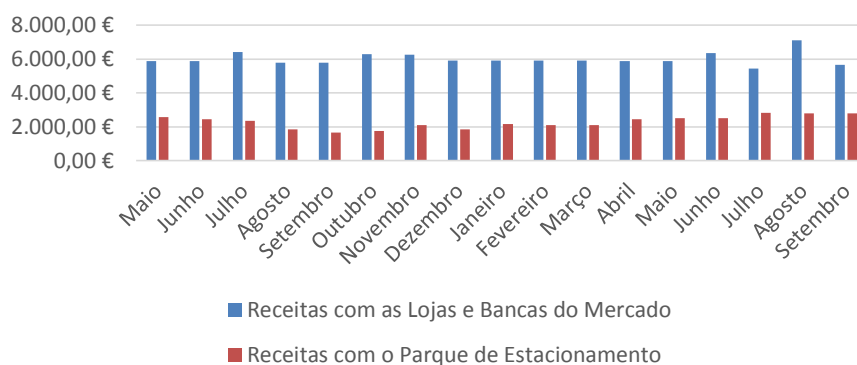
Fonte: Mercado dos Sapadores

A evolução da receita do Mercado demonstra que, logo depois de a JF assumir o equipamento, a receita aumentou, fruto de novas bancas e lojas que passaram a ser ocupadas. Os detentores destes postos devem pagar as três primeiras mensalidades quando ocupam a banca ou loja, o que se traduz num aumento da receita imediata do mês em que assumem a loja ou banca, e consequentemente a diminuição da receita dos meses seguintes.

A partir de Outubro de 2014 assistiu-se a um período onde as receitas não tiveram grandes variações. A partir de Julho de 2015, com a ocupação de uma das maiores lojas da envolvente do mercado, e ainda o aumento do parque em mais quatro lugares (que foram todos ocupados prontamente), aumentaram as receitas do mercado para um valor máximo desde que a gestão pertence à JF da Penha de França.

### Evolução recente das receitas

#### Proveniência das receitas do Mercado dos Sapadores entre Maio de 2014 e Setembro de 2015



Fonte: Mercado dos Sapadores

O gráfico acima demonstra que a renda das bancas e lojas do Mercado representam cerca de 75% das receitas do Mercado, sendo que actualmente o parque de estacionamento do Mercado se encontra totalmente lotado, e com uma lista de espera de grande dimensão, fazendo com que esta receita seja estável.



Imagens 60 e 61 – Vistas externas e internas do mercado

### **Âmbito territorial da prestação de Serviços**

A maioria dos visitantes do mercado dos Sapadores são moradores da freguesia ou das freguesias vizinhas de São Vicente (local onde o mercado se situa, mas que por razões históricas foi transferido para a Junta de Freguesia da Penha de França) e Arroios. Já os comerciantes do mercado, são das zonas de Marvila, Vila Franca e Loures. Os lojistas vem de diferentes zonas da cidade de Lisboa.

### **Projectos para a dinamização do Equipamento**

Estão a ser incrementadas as seguintes estratégias para melhorar e dinamizar o Mercado:

- Intensificação das actividades que promovam o mercado;
- Garantir, através de concursos públicos, que todas as bancas e lojas fiquem ocupadas;
- Demonstração de culinária com um chefe de renome, utilizando apenas produtos existentes no mercado (a acontecer a curto prazo);
- Alargamento de horários de funcionamento do mercado;
- Contacto com a Escola Artística António Arroio para uma pintura exterior do mercado mais atractiva, e com escolas primárias de forma a levar as crianças ao mercado e a promover a qualidade dos produtos existentes neste equipamento;
- Melhorar alguns dos problemas estruturais do equipamento (nomeadamente o telhado, onde será necessário o apoio da CML).

### **Consideração de boas práticas/referências**

A freguesia da Penha de França não tem solicitado material relativo a boas práticas. A Gestão do Mercado julga, no entanto, que passado mais de um ano sobre a transferência da gestão destes equipamentos, poderia ser constituída, uma Comissão de Acompanhamento dos equipamentos transferidos.

### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

Existe uma excelente relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal de Lisboa em relação às actividades, algo confirmado pelas duas partes, sendo que segundo a Divisão de Mercados e Feiras, isso acontece com todas as Freguesias que possuem este tipo de equipamentos.

Haverá que desenvolver a comunicação relativa às questões relacionadas com a manutenção do Mercado. A Junta de Freguesia entende que não se poderá responsabilizar por toda a manutenção nomeadamente ao nível de obras que impliquem alterações ao projecto, uma vez que a verba, na opinião da gestão do mercado, é insuficiente.

Outra questão relevante prende-se com a relação entre os diferentes mercados. Esta, é uma relação de cooperação que vai muito além das cores políticas ou de desavenças antigas. Os mercados funcionam como um bloco unido, em constante contacto, resolvendo problemas, sugerindo soluções, e partilhando experiências.

### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

A Reforma Administrativa, teve como pontos fortes neste domínio:

- Maior autonomia de gestão do equipamento;
- Maior independência financeira;

- Maior agilização de processos;
- Maior capacidade de desenvolver acções de promoção deste equipamento;
- Melhoria da gestão do equipamento dada a proximidade que se consegue:
  - ao centro de decisão (melhorando a capacidade e tempo de resposta a necessidades várias como obras ou manutenção);
  - aos utentes e comerciantes (que mais facilmente expressam e fazem valer as suas opiniões).

#### **Insuficiências da Reforma Administrativa neste campo**

Segundo a gestão do Mercado, existiram e existem ainda algumas insuficiências no processo de reforma:

- Ocultação do real estado estrutural do edifício, fazendo com que a verba transferida não seja suficiente para a gestão adequada deste equipamento;
- Má articulação com outros departamentos da Câmara, que não a Divisão de Mercados e Feiras;
- Inexperiência dos novos fiscais da Junta de Freguesia, que consequentemente têm dificuldade em resolver conflitos, e em pôr em prática todos os regulamentos.

A CML é da opinião que ainda é muito cedo para apurar se existem insuficiências, no entanto apontou a questão da actual inexistência de uma gestão integrada entre mercados. A CML demonstrou ainda, a dificuldade em obter, por parte das Juntas de Freguesias, respostas e dados concretos de forma a poderem fazer um balanço da reforma. A CML tentou, através de um questionário trimestral, obter esses dados, mas o volume de respostas é muito insuficiente. Este balanço na opinião da CML seria importante para:

- Definir futuras estratégias de apoio da Divisão de Mercados e Feiras aos Mercados da cidade;
- Perceber quais são as dificuldades sentidas pelos atuais gestores dos Mercados.



Imagem 62 – Cobertura do mercado

#### **Fundamental no futuro próximo**

Na opinião dos funcionários do Mercados dos Sapadores é fundamental no futuro próximo:

- Elaboração de um plano estratégico que permita uma gestão prospectiva;
- Potencialização e dinamização do Mercado através de eventos diversos;
- Melhoria da área da promoção e comunicação dos serviços do Mercado;
- Atrair mais clientes ao Mercado;
- Atrair os comerciantes a frequentarem as acções de formação desenvolvidas pela CML;
- Aumentar o horário de funcionamento deste equipamento.

#### **Conclusões/Recomendações**

- O processo de transferência deste equipamento sucedeu-se de forma pacífica;
- Há um reconhecimento de que existe ainda um amplo potencial por explorar na gestão e potenciação deste equipamento para o aumento da qualidade de vida nos bairros circundantes. Reconhece-se o ressurgimento dos mercados de Lisboa e a capacidade de mais-valia deste equipamento, por parte da Junta de Freguesia;
- Será necessário avançar na reparação da cobertura do mercado, provavelmente em regime

protocolar entre a JF e a CML;

- Confirmou-se que os funcionários deste equipamento são colaboradores com grande conhecimento do funcionamento dos mercados.
- Parece igualmente reconhecido o facto de que os horários de funcionamento do mercado devam ser aumentados. Tanto a Junta como a CML são a favor desta solução, sendo que os actuais comerciantes se mostram mais reticentes com esta possibilidade. A CML propôs que os comerciantes de produtos semelhantes tivessem folgas rotativas, de forma a puderem ter descanso e se abastecerem de produtos. Outra sugestão da CML era a de que os comerciantes elegessem um responsável que fosse adquirir os produtos para todos os outros comerciantes, embora esta ideia também não seja muito bem aceite pelos comerciantes;
- Devem ser criados concursos públicos de forma a ocupar os lugares vagos no mercado;
- Afigura-se também relevante a recolha e sistematização de dados estatísticos que permitam à CML e à JF, em conjunto, criar estruturas de análise e de apoio à decisão na gestão destes equipamentos, de forma que no futuro se possam criar novos tipos de linhas orientadoras, de ideias inovadoras e demais iniciativas de dinamização e de promoção.

No âmbito da evolução das práticas de governação da cidade, da reforma administrativa, e ainda das próprias recomendações em sede das análises de monitorização da reforma administrativa, a CML tem trabalhado no desenvolvimento de instrumentos de gestão mais integrada.

Estes regulamentos e instrumentos, sua breve descrição e seu estado-da-arte à data da realização deste quinto relatório de monitorização, surgem em respectivo anexo.

## **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 Sedentários**

#### **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 –projecto de regulamento entregue ao GVPCML, em maio/2015;
- (ii) elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- (iii) publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- (iv) consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;

- (v) elaboração do documento final e
- (vi) elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.

## **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 - projecto de regulamento entregue ao GVPCML em maio/2015;
- ii) elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- iii) publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- iv) consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- v) elaboração do documento final e
- vi) elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.

## **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.

Em anexo ficheiro excel (já enviados em Março/2015 para as 16 juntas de freguesia, com mercados, para preenchimento e envio para UCT/DEPEP/DPDL).

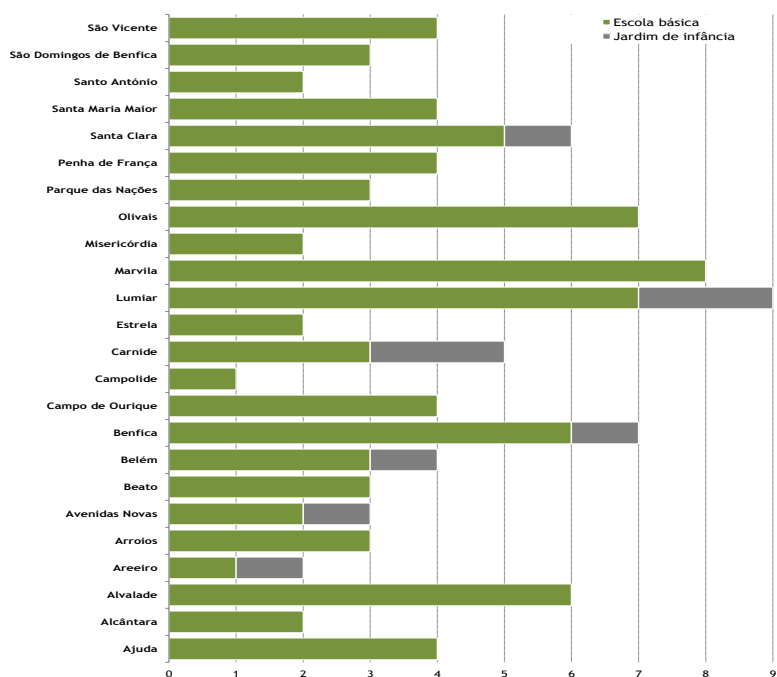
#### 4.2.2 Equipamentos Escolares

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 Jardins de Infância (estes no total de 201, alguns incluídos nas próprias EB1). De referir ainda que com o início do nosso ano escolar de 2015-16, a rede de salas da educação pré-escolar pública aumentou em mais 8 salas, passando para 208.

A distribuição destes equipamentos pelos territórios e bairros da cidade é relativamente diferenciada e decorrente de diversos contextos históricos. Não obstante, praticamente todas as freguesias da cidade detêm agora pelo menos duas Escolas Básicas geridas pela respectiva JF; exceptuando Campolide, com apenas uma; enquanto freguesias como Lumiar, Marvila, Olivais e Benfica têm um importante número de equipamentos deste tipo.

O gráfico seguinte apresenta os equipamentos escolares transferidos no âmbito da reforma administrativa, e para cada junta de freguesia da cidade. De referir que nas escolas básicas estão contemplados os jardins-de-infância que não são autónomos.

**Gráfico 15 - Equipamentos escolares transferidos por Juntas de Freguesia**



Fonte: CML



Um ano e meio após a transferência de competências, as análises de monitorização continuadas, mostram que as se encontram já completamente enquadradas com a gestão das competências das suas escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância.

Não obstante, e como desejado numa gestão de cariz autónoma mas também integrada, a CML tem mantido uma estreita relação com as JF bem como com os agrupamentos de escolas, procurando facilitar-se a articulação e a partilha de experiências e de procedimentos nas tarefas de rotina.

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 a apreciação feita por parte das juntas inquiridas, em que o relacionamento com a CML foi avaliado de forma positiva.

Por seu lado, as JF têm assegurado as suas competências próprias em relação aos espaços construídos e exteriores, acompanhando e realizando as intervenções de manutenção dos mesmos na interrupção lectiva e na sua relação com as escolas apoiaram e dinamizaram quer a CAF, quer outras acções paralelas.



**Imagem 63 - Escola na Freguesia da Estrela**

Não obstante, e como referido nos anteriores relatórios, diversas JF inquiridas ao longo de 2014 e 2015 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 estruturante.

Assim, e para além das diversas intervenções de pequena escala que cada JF tem empreendido nas suas escolas, a Câmara Municipal realizou ao longo deste ano e meio, múltiplas obras de beneficiação geral ou parcial de índole estruturante em diversos estabelecimentos de ensino, como se pode aferir no quadro seguinte.

**Quadro 10 - Obras de beneficiação desenvolvidas em escolas pela CML, ao longo de um ano e meio de reforma administrativa - de Março 2014 a Setembro 2015**

**Obras de beneficiação geral em curso**

- EB Paulino Montez, Requalificação de edificado e espaços exteriores e ampliação de cozinha/refeitório, JF Olivais – 1.920.970,69€ - PIPARU (2.ª fase)
- EB Parque Silva Porto Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Benfica, 2.198.484,70 € - PIPARU (2.ª fase)
- EB Prof. Agostinho da Silva, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Marvila, 2.083.772,80 € - PIPARU
- EB Mestre Querubim Lapa, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Campolide - 3.291.419,85 € - PIPARU

**Obra concluída de beneficiação geral com equipamento e mobiliário escolar novo**

- EB Sarah Afonso, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Olivais – 3.291.419,85 € - PIPARU
- EB Alexandre Herculano, obra a cargo da SRU Ocidental, foi inaugurada no início do 3º período letivo – JF Ajuda
- EB do Convento do Desagravo, Requalificação de edificado e espaços exteriores, JF São Vicente - 3.806.912,31€ - PIPARU
- JI de Belém, Requalificação e Ampliação, JF Belém – 1.377.114,36 € - PIPARU
- EB Lóios, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Marvila -1.582.601,66 € - PIPARU
- EB Mestre Arnaldo Louro de Almeida, Beneficiação Geral, JF Avenidas Novas – 1.229.510,75 € - PIPARU

**Obras de Qualificação dos Espaços Exteriores**

- EB Mestre Arnaldo Louro de Almeida, Arranjos Exteriores, JF Avenidas Novas – 158.521,96 € PIPARU (concluída)
- EB São João de Brito, Arranjos Exteriores, JF Alvalade – 306.340,03€ - PIPARU (em curso) –

**Outras obras**

- EB Castelo, Construção do bloco de instalações sanitárias, JF Santa Maria Maior –

83.779,03 €

- EB das Gaivotas, Reparação da cobertura, de tetos paredes e pavimentos e requalificação da rede elétrica e de comunicações, JF Misericórdia - 67.840,00 €
- EB Frei Luís de Sousa, Obras de recuperação do muro exterior, JF São Domingos de Benfica –27.242,00 €
- EB Prista Monteiro, Colocação de Telheiro e Obras no ginásio, JF Carnide – 24.822,85 € (em curso)

#### **Equipamento de espaços com mobiliário escolar novo**

- Salas concluídas da 1ª fase da obra EB Mestre Arnaldo Louro – JF Avenidas Novas
- Salas concluídas da 1ª fase da obra EB Paulino Montez – JF Olivais
- Salas concluídas da 1ª fase da obra EB Parque Silva Porto – JF Benfica
- Abertura de novas salas de Jardim de Infância:
  - 1 - EB São João de Brito – JF Alvalade
  - 1 – EB das Gaivotas – JF Misericórdia
  - 1 – EB Padre José Rocha e Melo – JF Lumiar
  - 1 – EB Prof. Nuno Cordeiro Ferreira – JF Lumiar
  - 1 – EB São Vicente de Telheiras – JF Lumiar
  - 1 – EB Santo Condestável – JF Campo de Ourique



**Imagem 64 - Escola na Freguesia de Santa Maria Maior**

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 201 salas dos jardins-de-infância entretanto objecto de transferência nas competência de gestão. Em relação ao rácio estabelecido na Portaria nº 1049-A/2008, de 16 de Setembro, constatou-se que as Juntas de Freguesia mantinham 1 AAE por sala em 97 % destas, cumprindo não obstante o rácio estipulado na Portaria do Ministério da Educação e Ciência em 100 % do universo das salas, o que corresponde a uma óptima resposta na gestão destes recursos humanos bem como no apoio ao funcionamento da educação pré-escolar.

Por seu lado, as tarefas de rotina necessárias à manutenção do espaço escolar (pequenas reparações, limpeza geral, etc.) têm, de uma maneira global, correspondido às necessidades. No que respeita à competência de assegurar o apoio ao funcionamento da gestão escolar

diária, ou seja, garantir produtos para o expediente e limpeza (materiais e produtos de limpeza, rolos de papel higiénico, resmas de papel, giz, marcadores para quadros, etc.) tinteiros para impressoras, reposição de material de refeitório (palamenta) e as comunicações (telefone), através da gestão de verbas, verifica-se que as Juntas de Freguesia e os agrupamentos de escolas encontram-se já numa articulação que permite assegurar esta gestão.

## Estudo de caso 8

### Escola Mestre Querubim Lapa

Freguesia de Campolide

A Escola EB1 Mestre Querubim Lapa localiza-se na Rua de Campolide com a Travessa Estêvão Pinto na Freguesia de Campolide



Imagens 65 e 66 – Escola Básica Mestre Querubim Lapa

### Desafios ligados à prestação de serviço público

Os principais desafios da Escola Mestre Querubim Lapa prendem-se com a prossecução dos princípios e valores inscritos na missão da Escola:

- Promover a cidadania e a solidariedade, potenciando a diferença e as capacidades de cada um;
- Fomentar o sucesso escolar de todos;
- Optimizar a reflexão, partilha e co-responsabilização numa perspectiva pluralista;
- Incentivar o rigor, exigência e valorização do trabalho realizado.

Assim a Escola tem como objectivos operacionais do projecto educativo para o próximo ano:

#### Formar para a Cidadania:

- a. Promover os Valores – interiorizar alguns valores universais- conhecer os valores essenciais de convivência; estimular as relações interpessoais, promover actividades de convívio e de trabalho;
- b. Colaborar com Intuições (Banco alimentar; Abraço; Pirilampo Mágico) através da recolha de donativos;
- c. Educar para a Saúde do meu corpo - como fazer e ter uma alimentação e higiene saudáveis;

- d. Educar para o Ambiente - como podemos contribuir para melhorar a qualidade do ambiente;
- e. Educar para as Artes e Desporto - como valorizar as artes e o desporto;
- f. Educar para as Diferenças Culturais - qual a importância da cultura nas nossas vidas

#### **Promover o sucesso escolar**

- a. Fomentar o trabalho e a participação;
- b. Promover um trabalho de articulação entre os professores dos vários departamentos e ciclos - organizar tarefas de forma a aproximar os intervenientes nos projectos
- c. Integrar a comunidade no meio escolar – organizar actividades de forma a aproximar todos os intervenientes do meio escolar;
- d. Inovar a escola - Promover estratégias diversas e inovadoras.



Imagem 67 – Slogan da Escola

O maior desafio prende-se com a capacidade de prestar o serviço com a qualidade das instalações que a Escola actualmente possui. A degradação das condições físicas das instalações torna o ambiente hostil à aprendizagem. Tal tem obrigado a uma relação contínua com a Junta de Freguesia.

Também a carência de equipamento informático pedagogicamente adequado constitui um obstáculo à qualidade do serviço pretendido. A escola tem 4 computadores e um quadro interactivo ainda da época dos financiamentos PRODEP.

As obras da Câmara Municipal para suprir as condições de degradação física descritas iniciaram-se em Agosto de 2015 e prolongar-se-ão por um ano. Neste período a Escola terá o desafio adicional de conciliar o seu funcionamento com os condicionamentos que advêm da realização destas obras.

#### **Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia**

O processo de transferência da gestão (física) da Escola Mestre Querubim Lapa da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia correu muito bem sem qualquer problema a registar. As pequenas questões de atrito que se verificaram não envolveram a Câmara mas sim o Agrupamento de Escolas.

Segundo a Coordenação da Escola o que mudou mais significativamente foram os interlocutores, agora fixos e mais próximos da Escola, permitindo uma maior agilidade de processos e celeridade na resposta às solicitações.

Segundo a Câmara Municipal ainda não existirão dados completos para avaliar o processo com completo rigor. No caso da Escola Querubim Lapa a Junta de Freguesia de Campolide assumiu um aprofundamento da relação com a Escola parecendo que tudo está a correr bem.

#### **Transição de funcionários**

A transição de pessoal dos três funcionários agora da Junta de Freguesia foi voluntária e pode-se dizer que decorreu bem. Segundo a Câmara Municipal, a Junta de Freguesia assumiu uma pessoa que não tinha sala de aula. Houve também um funcionário que manifestou uma atitude difícil e que se terá excedido, mas acabou por ser transferido para a Junta de Freguesia. A única exigência foi que o novo contrato de trabalho não implicasse perda de regalias.

Houve também, alguma agitação com a questão do cumprimento do horário de 40 horas semanais, que não eram cumpridas anteriormente, mas que a Coordenação da Escola resolveu, impondo esse horário semanal e compensando os funcionários com mais tempo de férias no período morto da Escola.

A Junta de Freguesia, dada a maior proximidade ao pessoal, pode ter outra exigência de trabalho e nesse aspecto as questões estão agora melhor.

### **Formação Profissional**

Não houve necessidade de formação específica para o pessoal transferido uma vez que todos continuaram a fazer as mesmas funções que já desempenhavam e no mesmo local de trabalho.

### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

As grandes diferenças para o período de gestão da Câmara Municipal residem no facto de uma maior proximidade da Junta de Freguesia permitir uma agilização no tratamento das situações. A rapidez na resposta a pequenas reparações tem melhorado imenso.

O número de alunos matriculados na Escola nos últimos anos, tem diminuído, não por falta de procura, mas por opção do Agrupamento de Escolas, uma vez que a Escola MQL não dispõe de condições físicas para desempenhar a sua função com os níveis de qualidade exigíveis. Este ano há duas turmas do 4º ano que não tiveram condições para ficar na Escola, estando instaladas numa outra escola obrigando a uma pesada logística, principalmente no campo dos transportes dos alunos.

Em 2014/2015 a Escola MQL albergou 260 alunos (contando com as duas turmas do pré-escolar). Este ano lectivo o número de alunos é de 120 mais 45 do pré-escolar, o que totaliza 165 alunos. O decréscimo do número de alunos deve-se, não a uma diminuição da procura, mas sim à falta de condições físicas de resposta.

Os pais estão satisfeitos com o desempenho da Escola e têm demonstrado que gostam dos professores. Uma ou outra dificuldade com os pais resulta mais de conflitos entre alunos do que questões de resposta da Escola. Existe uma grande adesão das famílias às actividades da Escola e pode-se dizer que existe até algum orgulho na Escola por parte dos pais.

A Escola possui actualmente um corpo docente composto por 10 professores (oito do primeiro ciclo e dois do pré-escolar).

Decorrente da transferência de responsabilidades na gestão física das Escolas é notório que o Departamento de Educação da Câmara Municipal deixou de ter solicitações diárias das Escolas. A Junta de Freguesia de Campolide assumiu totalmente a sua responsabilidade de executar as pequenas obras de manutenção e melhoria das condições físicas da Escola. No primeiro ano e até ao fim do ano lectivo, a Junta ainda não tinha todos os meios humanos e financeiros para suprir totalmente as necessidades da Escola a este nível e houve algumas dificuldades. Mas a partir do 2º ano lectivo a Junta foi-se progressivamente munindo desses meios e desempenha já em pleno a sua tarefa.

Existe ainda um conjunto de Escolas na Cidade em que as respectivas Juntas de Freguesia não possuem capacidade para exercer as suas responsabilidades de manutenção do equipamento com rapidez e eficiência, chegando à Câmara Municipal algumas queixas e reclamações.

Segundo a Junta de Freguesia o que mudou mais evidentemente na gestão da Escola foi o facto de passar a haver mais diálogo entre as entidades responsáveis pela Escola. Uma presença da Autarquia muito mais forte na vida da Escola.



Imagens 68 a 71 – Instalações da Escola Mestre Querubim Lapa: pátio de recreio, corredor e sala de aula

### Âmbito territorial da prestação do Serviço

Tratando-se a Escola Mestre Querubim Lapa de uma Escola Pública a admissão de alunos está regulamentada e portanto a sua área de influência é determinada pelas regras centrais que regem as inscrições. A Escola presta, assim, serviço a uma área que excede os limites da Freguesia

Os alunos são quase todos da Freguesia. Apenas 15 a 20% reside exteriormente (noutras Freguesias do Concelho de Lisboa ou de Concelhos limítrofes como Amadora ou Odivelas). A Escola não faz qualquer selecção, sendo integralmente respeitados os critérios legais para a inscrição dos alunos.

### Projectos para a dinamização do Equipamento

Os projectos em desenvolvimento com a comunidade não tiveram interrupção ou alterações com a mudança de responsabilidade da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia.

A Escola está a desenvolver um enorme conjunto de projectos em Parceria com outras entidades da Cidade dos quais se podem destacar:

Ciclo	Projectos	Parcerias
Pré-Escolar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De cá para lá-</b> Intercâmbio pedagógico</li> <li>• <b>O nosso km<sup>2</sup></b></li> <li>• <b>Uma Escola com valores-</b> “Direitos humanos- valores de cidadania</li> <li>• <b>Assembleia de Jardim de Infância;</b> (Assembleia de Escola)</li> <li>• <b>Jornal Escolar:</b> “O Jornal do Mestre”</li> <li>• <b>Jornal al Escolar:</b> “ Os Querubins”</li> <li>• <b>Intervir</b></li> </ul>	<p>Junta de Freguesia de Campolide</p> <p>Junta de Freguesia das Avenidas Novas</p> <p>APPE MALA</p> <p>APEE MQL</p> <p>Gulbenkian</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Horta pedagógica</b> "Mãos á Horta";</li> <li>• <b>Leitura a par</b>- Actividade de articulação com as famílias;</li> <li>• <b>Crescer em cadeia</b>- Articulação com o 1ºCiclo</li> <li>• <b>Descobrir Gulbenkian</b>- Visitas/ateliers temáticos</li> </ul>	
<b>1ºciclo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Uma Escola com valores</b>- "Direitos humanos- valores de cidadania</li> <li>• <b>Horta Aventura</b></li> <li>• <b>Descobrir Gulbenkian</b>- Visitas/ateliers temáticos</li> <li>• <b>Bolinho do Mestre</b>;</li> <li>• <b>Estágios</b> da Escola Psicossocial; Estágios curriculares da E.S.E.LX;</li> <li>• <b>Academia do Futuro</b></li> <li>• <b>Junior Achievement</b></li> <li>• <b>Banco Alimentar</b></li> <li>• <b>Literacia Financeira</b></li> <li>• <b>Clube de jornalismo</b></li> <li>• <b>Jornal al Escolar: " Os Querubins"</b></li> <li>• <b>Intervir</b></li> <li>• <b>Assembleia de turma e de Escola</b></li> <li>• <b>Horta - aventura</b></li> <li>• <b>Clube da Matemática</b></li> <li>• <b>atelier de pintura</b></li> </ul>	<p>Junta de Freguesia de Campolide</p> <p>Junta de Freguesia das Avenidas Novas</p> <p>APPE MALA</p> <p>APEE MQL</p> <p>APEESSP</p> <p>Gulbenkian</p> <p>Universidade Nova de Lisboa</p> <p>Projecto Escolhas</p> <p>Banco Alimentar</p> <p>Junior Achievement</p>

A Junta de Freguesia colabora em vários projectos a ser desenvolvidos para dinamizar a escola (grande parte já eram desenvolvidos antes da Reforma Administrativa). Destacam-se:

- Um Programa de Ocupação das Crianças desenvolvido nas 9 semanas de desocupação escolar, preenchendo totalmente este período;
- A preparação de uma acção de sensibilização em Higiene Urbana e Segurança Pública;
- O Clube de Jornalismo que prepara parte do Boletim da Junta de Freguesia;
- Está em estudo/preparação uma nova actividade com contornos que não podem ser agora especificados.

O principal projecto que está a ser desenvolvido para o futuro da Escola é, no entanto. O que se refere às obras de fundo que estão a decorrer desde agosto último. Esta obra integra:

- i) Reabilitação dos dois edifícios que compõem a Escola (qualificação física e renovação de todas as infra-estruturas);
- ii) Ampliação das instalações existentes com construção de uma sala polivalente/ginásio;
- iii) Requalificação do espaço exterior (instalação de parque infantil e espaço verde);
- iv) Requalificação do edifício da portaria.

Não existe espaço suficiente para considerar a hipótese de construção de uma cozinha, como desejo da Junta de Freguesia, até porque tal obrigaria a ampliação dos edifícios existentes que não foi previsto no projecto inicial.



Imagens 72 e 73 – Aspectos das obras a decorrer na Escola Mestre Querubim Lapa

### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

Neste âmbito, a relação entre a Junta de Freguesia a Câmara Municipal e a Coordenação da Escola pode-se considerar de muito boa. Os três responsáveis (Escola; Câmara Municipal e Junta de Freguesia) pela gestão da Escola trocaram elogios mútuos sobre a capacidade de cada um deles na resolução dos problemas que vão surgindo.

A Associação de Pais da Escola é muito participativa e exigente e a Junta de Freguesia tem dado sempre resposta positiva quer na opinião da Câmara Municipal quer na da Coordenação da Escola.

### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

As virtudes da Reforma Administrativa da Câmara neste campo foram muito evidentes uma vez que esta aproximou o Poder Local da Escola Pública. Existe uma resposta mais pronta e mais próxima na resolução dos problemas da Escola por parte da Junta de Freguesia o que permite acrescer a qualidade da oferta do serviço prestado pela Escola.

No entendimento da Coordenação da Escola Mestre Querubim Lapa a principal diferença prende-se com a proximidade dos interlocutores para a resolução dos problemas da Escola: A Junta de Freguesia está mais envolvida na Escola do que estava a Câmara Municipal. As relações com a Câmara eram mais distantes e os interlocutores para os diversos problemas menos fixos e mais difíceis de identificar.

### **Insuficiências da Reforma Administrativa neste campo**

A única questão negativa pode advir do aumento dos atritos provenientes de conflitos de competências, por haver mais uma entidade implicada na gestão da Escola, mas tal até ao momento não aconteceu no caso em análise. Apenas com entidades externas é, por vezes, necessário explicar cuidadosamente as novas competência das várias entidades para evitar equívocos fáceis de acontecer. É uma tarefa que exige paciência. Principalmente os pais têm desconhecimento das competências, dirigindo-se por vezes à Junta de Freguesia para resolver questões que são da Escola.

Outro potencial inconveniente poderá ser a questão dos ciclos temporais das eleições que poderão não se enquadrar na vida da Escola que tem de ser contínua. Até ao momento nenhum problema se verificou por este motivo.

Também a Câmara Municipal indica como principal dificuldade do processo a questão da compreensão geral das novas competências institucionais das diversas entidades envolvidas na gestão da Escola, facto que deveria ter sido alvo de uma maior e mais atempada explicitação/clarificação. Esta situação que começou com os próprios professores da Escola e se alargou aos pais, foi causa de alguns equívocos iniciais. As próprias Juntas receberam um único “dossier” para todas as áreas de novas competências e ficaram um pouco assustadas.

### **Fundamental no futuro próximo**

Para a Coordenação da Escola será fundamental resolver nos próximos tempos a questão dos



equipamentos didácticos, principalmente no domínio da informática: Quadros interactivos; Internet; Mediateca. Uma vez adquirido o equipamento haverá que atentar na formação dos professores para a sua utilização.

Para a Junta de Freguesia a grande alteração que deveria ser levada a cabo nos próximos tempos será a passagem da responsabilidade do fornecimento das refeições escolares para a Junta de Freguesia. Actualmente é a Câmara Municipal que contrata um serviço de “catering”, com uma qualidade que deixa muito a desejar. Na sua opinião, a Junta de Freguesia conseguiria fazer muito melhor quer em termos da redução dos custos quer da qualidade do serviço e inclusivamente promovendo o emprego local.



Imagens 74 e 75 – Pormenores decorativos da Escola Mestre Querubim Lapa

### Conclusões/Recomendações

- A transferência de competências da manutenção física da Escola Mestre Querubim Lapa da Câmara Municipal de Lisboa para a Junta de Freguesia de Campolide decorreu normalmente, sem problemas com reflexo nas condições da prestação do serviço que a Escola presta à população da Cidade, apesar de se ter processado no decorrer do ano lectivo;
- Todos os envolvidos estão de acordo na existência de uma melhoria do cumprimento das responsabilidades autárquicas para com a Escola, principalmente em termos da celeridade na resolução dos pequenos problemas do quotidiano da vida deste equipamento;
- Dois factores terão contribuído decisivamente para a melhoria referida na capacidade de resposta autárquica: i) a maior proximidade entre a Escola e a Autarquia traduzida numa melhor identificação dos interlocutores e numa resposta mais eficiente por parte da Junta de Freguesia de Campolide às solicitações da Escola; e ii) A qualidade da relação de cooperação estabelecida entre as três entidades com responsabilidades na gestão da Escola;
- Os únicos atritos verificados na transição de responsabilidades derivaram da dificuldade, para entidades externas ao processo, conhecerem claramente a nova partilha de competências, o que levou a equívocos que teriam sido fáceis de evitar com uma mais intensa acção de divulgação/clarificação dos termos da reforma;
- A Escola atravessa neste momento uma fase difícil, mas necessária e ansiada, derivada das obras de grande vulto (da responsabilidade da Câmara Municipal) que se iniciaram em agosto de 2015 e se prolongarão por mais um ano e que levarão à qualificação dos dois blocos edificados, à construção de uma sala polivalente e à requalificação dos espaços exteriores;
- Será relevante que a JF mantenha o empenhamento e envolvimento na vida da escola, quer ao nível da manutenção física das instalações quer na participação nos diversos projectos cívicos;
- Por sua vez, será relevante que a CML mantenha o acompanhamento da gestão do Equipamento Escolar e proceda à avaliação regular do processo de repartição de competências neste domínio.

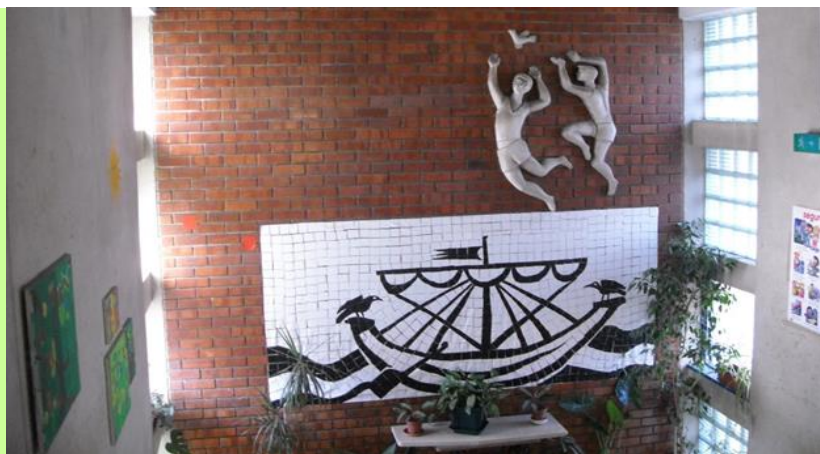


Imagem 76 – Interior da Escola Mestre Querubim Lapa com os símbolos de Lisboa

Não obstante se verificar uma boa estabilidade na condução, por parte das juntas de freguesia, para esta área de competência; bem como a dinâmica de realização de obras por parte da CML; a preocupação das JF para com as escolas mantém-se com um grau relativamente elevado.

Dado haver ainda momentos de dúvida no referente às competências próprias, bem como entendimentos distintos entre diferentes JF, será importante o desenvolvimento de uma estrutura de clarificação e que inclua FAQs; estrutura esta elaborada quer pela CML quer pelas JF, para ambas e para os próprios agrupamentos de Escolas serem conhecedores das novas competências e procedimentos.

Será igualmente muito relevante o desenvolvimento dos seguintes instrumentos (em formato de manuais de boas práticas ou objecto de regulamentação):

- Gestão das intervenções no edificado (manutenção e conservação)
- Gestão das acções de intervenção educativa (formal e não formal)

#### **4.2.3 Equipamentos Desportivos**

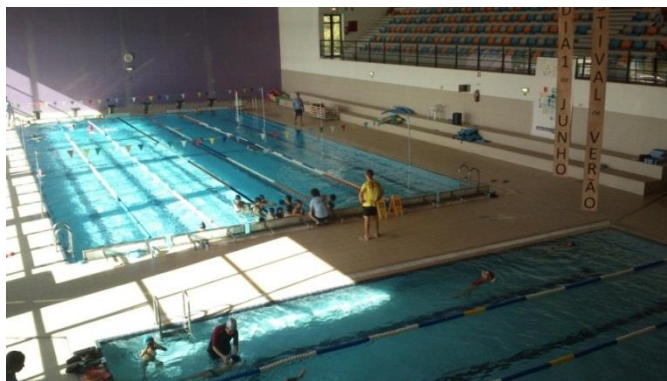
No âmbito da reforma administrativa, foram transferidos para a gestão das juntas de freguesia 86 equipamentos desportivos até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa.

Um ano e meio após a data de transferência dos equipamentos e dos recursos directamente afectos a estes, a apreciação geral (manifestada quer pelas JF quer pela CML) mostra ser a de que também nesta área o período de transição se encontra consolidado.

Existia já um conjunto de equipamentos desportivos que se encontrava sob a gestão das JF (através de Protocolos de Delegação de competências) antes da reforma, tendo quanto a

estes as alterações sido sobretudo de ordem formal. Houve não obstante outras tipologias de equipamentos cujo processo de transição foi mais complexo, notavelmente os casos das piscinas.

Justamente, se a maioria das JF havia referido que as fases de transição haviam decorrido genericamente bem; para o caso das piscinas e em determinados âmbitos próprios destas, sucederam-se algumas dificuldades ou discordâncias por adaptações necessárias bem como por diferentes entendimentos na sua gestão.



**Imagem 77 - Piscina na Freguesia de Belém**

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.

Manteve-se um activo programa de acompanhamento por parte da CML, que procurou atender à passagem e 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.

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. Por conseguinte, foram 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. Sendo presentemente dado uma ênfase substancial à organização de tais programas e projectos directamente organizados pela CML ou em parceria com outras entidades do movimento associativo desportivo; e ainda com as próprias JF.

A CML inscreveu no orçamento de 2015 e na proposta orçamental para 2016, verbas para a execução de reabilitação de determinados equipamentos que carecem de obras estruturantes. Destaque-se a reabilitação da piscina da Penha de França; a construção do Pavilhão Baptista Pereira; a reabilitação do Polidesportivo das Galinheiras; ou a reabilitação do Pavilhão da Ajuda; entre outras intervenções em curso ou em estudo.

As JF são reconhecidas como parceiros muito relevantes nos novos tipos de programas. Um exemplo paradigmático será o das Olisipiadas, que marcam o regresso dos Jogos da Cidade e que têm (entre outros objectivos) o objectivo expresso do fomento de uma relação de proximidade e de identidade entre as crianças e jovens participantes e a sua freguesia. Estes jogos organizam-se em duas fases (uma local e uma final) sendo a local da responsabilidade organizativa de cada JF, e a final (onde cada freguesia se fará representar por uma equipa própria por escalão etário e por modalidade) da responsabilidade da CML.

Do lado das JF e nas suas problemáticas na gestão dos equipamentos desportivos de proximidade, mantêm-se porém duas ordens de aspectos ainda a carecer de estabilização ou mesmo de resolução para uma adequada gestão integrada e de proximidade do desporto público na cidade; aspectos estes levantados tanto pelas JF como pelo próprio departamento de desporto da CML. Estas questões podem elencar-se através dos seguintes pontos:

- Mantêm-se determinadas 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. Em particular destacam-se as piscinas, por deterem 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. Entre outros aspectos, 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. Entretanto, algumas JF aprovaram novas tabelas de preços e novos critérios de descontos ou de isenções; tendo em alguns casos as tarifas aumentado de forma relevante; chegando inclusivamente a diferenciarem-se tarifas entre fregueses (através de descontos) e não fregueses. Estas situações foram já reportadas nos relatórios de monitorização anteriores, e têm inclusive sido objecto de diversas reclamações por parte dos munícipes junto da CML e das JF. A CML desenvolveu entretanto um correspondente levantamento destes casos; e tem recomendado, para uma acção mais integrada e comum para toda a cidade, que as respectivas JF reavaliem 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*”.
- Existem 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.

## Estudo de caso 9

### Piscina de Santa Clara

Freguesia de Santa Clara

A piscina de Santa Clara localiza-se na Rua do Grafanil, junto ao Bairro da Torrinha, na freguesia de Santa Clara.



Imagens 78 e 79 – Entrada e aula de natção na piscina de Santa Clara

#### Desafios ligados à prestação de serviço público

O maior desafio da prestação de serviço na gestão do equipamento desportivo e nomeadamente no que respeita às Piscinas é aliar o serviço público a uma gestão de qualidade. Nem todos os equipamentos e nomeadamente a piscina de Santa Clara, poderão originar resultados financeiros

positivos, mas há que assegurar os parâmetros e níveis elevados de qualidade com os menores custos possíveis.

Segundo a Junta de Freguesia a piscina de Santa Clara deve ser encarada como um equipamento de cariz social, no sentido lato da palavra, porque se localiza numa zona periférica da cidade, de fraco nível socioeconómico e cuja população tem poucas alternativas de acesso a outro equipamento do género. Deverá manter sempre as seguintes valências:

- Aprendizagem;
- Exercício/manutenção;
- Recreio/lazer/convívio

Em termos da actual gestão os desafios prendem-se com:

- Dar a conhecer os serviços e atrair utilizadores para a piscina dado à sua localização periférica e fraca acessibilidade por transportes públicos;
- Equilibrar de contas de gestão. O equipamento tem elevados custos de funcionamento (tratamento e aquecimento das águas, manutenção de equipamento degradável pelo ambiente húmido, etc.) e as receitas não são suficientemente fortes (até pela envolvente sócio económica) para os cobrir. Necessário grande rigor de gestão para minimizar esse desequilíbrio, compatibilizando actividades com cariz mais social e outras mais rentáveis;
- Garantir a manutenção das instalações devido aos custos elevados e a incompatibilidade de execução de obras em simultâneo com o funcionamento normal da piscina.

#### **Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia**

O processo de transferência da gestão da Piscina decorreu relativamente bem, até porque o pessoal se manteve quase integralmente nas suas funções. Não obstante, houve algumas dificuldades, embora estas se possam considerar conjunturais e inerentes ao próprio processo:

- Desconhecimento do histórico de gestão do equipamento por ausência total de indicadores de gestão de períodos anteriores, quando a Junta recebeu a piscina, mesmo o total de receitas e despesas anuais;
- Estado de conservação de alguns equipamentos, máquinas inclusivamente;
- Momento desapropriado (transição deveria ter decorrido no final da época desportiva), originando algumas dificuldades de receita e também na adaptação das capacidades de manutenção no plano imediato.

#### **Transição de funcionários**

3 – O processo de transição de recursos humanos decorreu positivamente. O quadro de funcionários municipais transitou quase integralmente. Apenas dois funcionários, então municipais, transitaram para outra Junta de Freguesia.

Aquando da Transferência da Gestão da Piscina para a Junta de Freguesia de Santa Clara o quadro de pessoal da Piscina era composto pelos seguintes funcionários:

- Funcionários do Quadro - 10  
Técnico Superior – 1  
Assistentes Técnicos – 6  
Assistentes Operacionais - 3
- Prestadores de Serviço – 14 elementos  
Técnicos de Natação - 12  
Nadadores Salvadores – 2

Actualmente é o seguinte o número de funcionários

- Funcionários do Quadro - 8  
Técnico Superior – 1  
Assistentes Técnicos – 5  
Assistentes Operacionais – 2
- Prestadores de Serviço – 14 elementos  
Técnicos de Natação -12  
Técnico da Sala de Desporto - 1



## Nadadores Salvadores – 2

- Funcionários da Limpeza – 6 (anteriormente em *outsourcing*)

A Piscina dispunha ainda de Segurança Humana (presencial) também em regime de *outsourcing* mas a Junta de Freguesia prescindiu deste serviço.

Houve apenas dois problemas com funcionários: um funcionário que possuía tradicionalmente um elevado grau de abstencionismo e foi integrado noutra sector da Junta de Freguesia; e um outro funcionário que se encontrava em baixa prolongada. Assim e relativamente ao período passado; a Piscina ficou com menos 4 funcionários, lacuna parcialmente superada pela entrada de 2 novos funcionários. Actualmente a Piscina dispõe de 8 funcionários do quadro e 14 prestadores de serviços (excluindo os 6 funcionários da limpeza assegurada pela Junta de Freguesia).

Os serviços da própria Junta de Freguesia passaram a fazer as obras de manutenção das instalações (às quais foi e é dada total prioridade) em vez da contratação externa que a Câmara fazia.

Os funcionários do quadro estavam inicialmente receosos relativamente ao processo (alguns ainda alimentaram esperança de voltar à Câmara Municipal) e embora mantenham algumas interrogações já dissiparam qualquer tipo de resistência.

### Formação

Não se registou uma necessidade de nova formação aquando da transferência de responsabilidades de gestão, porque não houve alteração de funções dos funcionários. A Câmara Municipal vai sempre disponibilizando formação no âmbito dos vários programas específicos que mantém.

### Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço

Principais diferenças relativamente ao período de gestão da Câmara Municipal:

- Melhoria da qualidade do serviço devido à aproximação do centro de decisão à gestão da piscina. As decisões tornaram-se mais céleres com consequências óbvias na melhoria do serviço;
- Melhoria do nível de manutenção do equipamento (nave técnica/background);
- Utilização de uma sala de desporto (que estava inicialmente prevista para bar) e que tem vindo a servir cada vez mais como espaço dedicado a outras actividades (com um investimento bastante reduzido);
- Filosofia do tarifário. Acréscimo do custo de utilização com 15% de desconto para residentes na freguesia. O número de utentes é agora sensivelmente o mesmo apesar de inicialmente ter havido um impacto negativo a este nível;
- Existe uma variação mais positiva nas receitas que no número de utentes;
- Substituição dos sistemas de fornecimento de energia;

Em termos de actividades mantêm-se as tradicionalmente realizadas na Piscina:

- Prática da natação - aulas para adultos, crianças e bebés e utilização livre (desportiva e recreativa);
- Aqua Fitness, Hidro Ginástica e Aqua Deep.

A estas actividades foram acrescidas as que agora se realizam na sala de desporto com impacto significativo nas receitas:

- Ginástica Sénior, Aeromix, Ginástica Localizada, Power Step, Zumba, Hip Hop e Karate.
- Festas de aniversário

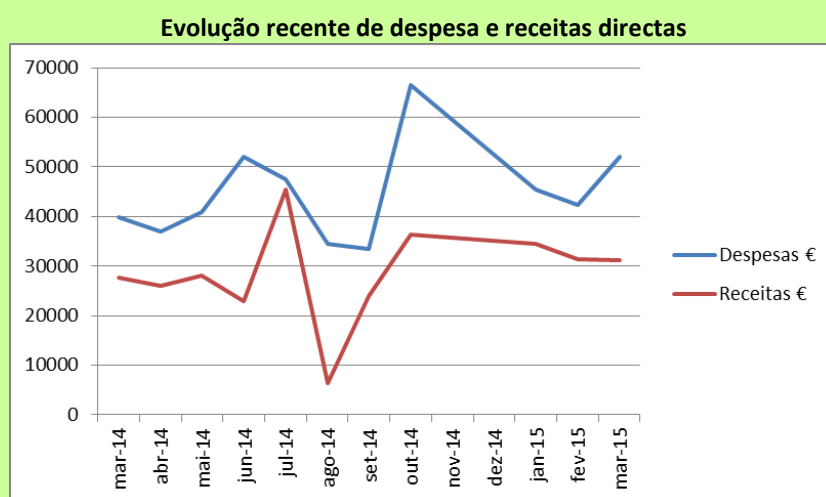
No que respeita á facturação e segundo informação prestada pelo Director da piscina as melhorias são significativas e tal deve-se essencialmente aos proventos proporcionados pela utilização da Sala de Desporto e pela introdução do Programa Férias Desportivas.

Comparando os valores de receita mensal do primeiro Semestre de 2015, com o período homólogo de 2014, verifica-se um aumento médio mensal de cerca de 13%.

### Evolução da facturação mensal da piscina de Santa Clara – 2014/2015



Segundo o balanço levado a cabo pela Junta de Freguesia, tendo em conta a evolução recente (Março de 2014 a Março de 2015) das despesas e receitas directas da piscina, verifica-se um défice mensal que se manteve ao longo de todo o ano e sem um padrão definido de tendência de crescimento.



Fonte: Junta de Freguesia de Santa Clara

### Âmbito territorial da prestação de Serviços

Qualquer pessoa tem acesso aos serviços da Piscina, independentemente do seu local de residência. No entanto, foi introduzido um desconto de 15% nos tarifários para os utilizadores residentes na freguesia de Santa Clara, enquadrado na política de apoio social da Junta de Freguesia anteriormente referida. A Junta de Freguesia lançou o repto às outras freguesias para cobrirem o diferencial dos utilizadores residentes nas suas freguesias.

Local de residência dos utilizadores da Piscina (utentes das aulas de natação)

	nº	%
<b>Lisboa</b>	1156	72
<b>Loures</b>	226	14
<b>Odivelas</b>	140	9
<b>Outros</b>	84	5
<b>Total</b>	1606	100

<b>Concelho de Lisboa</b>	<b>1156</b>	<b>100,0</b>
<b>Santa Clara</b>	868	75,1
<b>Lumiar</b>	254	22,0
<b>Outras</b>	34	2,9

Fonte: Piscina de Santa Clara



Pouco mais de metade (54%) dos utentes das aulas de natação da piscina de Santa Clara residem na própria freguesia. Os restantes residem ou na vizinha freguesia do Lumiar ou nos concelhos limítrofes de Loures e Odivelas. A questão do tarifário afecta, por isso uma percentagem significativa dos utilizadores da piscina.

Segundo a Câmara Municipal de Lisboa e como esta não possui uma piscina por freguesia, não parece correto fazerem-se distinções relativamente ao local de residência dos utilizadores. Santa Clara não será caso único na quebra deste princípio de equidade.

#### **Projectos para a dinamização do Equipamento**

Estão a ser incrementadas as seguintes estratégias para aumentar a utilização da piscina e melhorar o seu desempenho energético:

- Intensificação das actividades e oferta mais alargada de actividades na sala de desporto;
- Alargamento de horários de aulas na piscina nomeadamente com abertura ao domingo (com procura conhecida);
- Contacto com colégios da zona envolvente, oferecendo pacotes de serviços (Externato S. Vicente de Paula do Lumiar, Academia de Santa Cecília e outros);
- Melhorar a eficiência energética da piscina – painéis solares;
- Realizar furo próprio para captação de água a preço mais acessível;
- Melhoria da sinalização rodoviária da piscina dado a sua localização.

#### **Consideração de boas práticas/referências**

A JF Santa Clara não tem solicitado material relativo a boas práticas. A Câmara municipal possui alguns documentos, que integraram a carta de compromisso, como um Manual de Operações, um Regulamento de Funcionamento e um Regulamento de Preços.

A Câmara Municipal não tem, nem quer vir a ter, papel fiscalizador sobre práticas de gestão nos equipamentos desportivos que transitaram para a gestão das freguesias.

A Câmara Municipal julga, no entanto, que passado mais de um ano sobre a transferência da gestão destes equipamentos, poderia ser constituída, vantajosamente, uma Comissão de Acompanhamento dos equipamentos transferidos.

#### **Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal**

Existe uma relação excelente entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal em relação às actividades.

Não existe monitorização da Câmara Municipal no que respeita à gestão.

Haverá que desenvolver a comunicação relativa às questões relacionadas com a manutenção da piscina. A grande maioria da manutenção técnica é feita por uma empresa especializada que já fornecia o serviço no tempo da Câmara Municipal. A Junta de Freguesia não se poderá responsabilizar por toda a manutenção nomeadamente ao nível de obras que impliquem alterações ao projecto. Será o único âmbito em que haverá que promover uma mais forte interacção entre as duas entidades envolvidas.

#### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

A Reforma permitiu evidenciar o carácter social dos serviços da piscina, dada a gestão mais próxima das populações permitindo ir mais de encontro às suas necessidades e anseios. Mas existem outras diferenças substanciais:

- Introdução de contabilidade analítica na gestão da piscina. Quando a Junta de Freguesia recebeu o equipamento não existiam quaisquer indicadores de gestão contabilística, desconhecendo-se quase totalmente os custos de exploração. A gestão da piscina continua deficitária mas o controlo orçamental será agora superior e o défice será menor;
- Melhoria da gestão do equipamento dada a proximidade que se consegue:
  - ao centro de decisão (melhorando a capacidade e tempo de resposta a necessidades várias como obras ou manutenção);
  - aos utentes (que mais facilmente expressam e fazem valer as suas opiniões).

#### **Insuficiências da Reforma Administrativa neste campo**

Não houve inconvenientes derivados da reforma administrativa no funcionamento deste equipamento porque a Junta acresceu as actividades e os níveis de manutenção dos equipamentos e conservação da piscina, embora se queixe do esforço financeiro não compensado para manter esta prioridade.

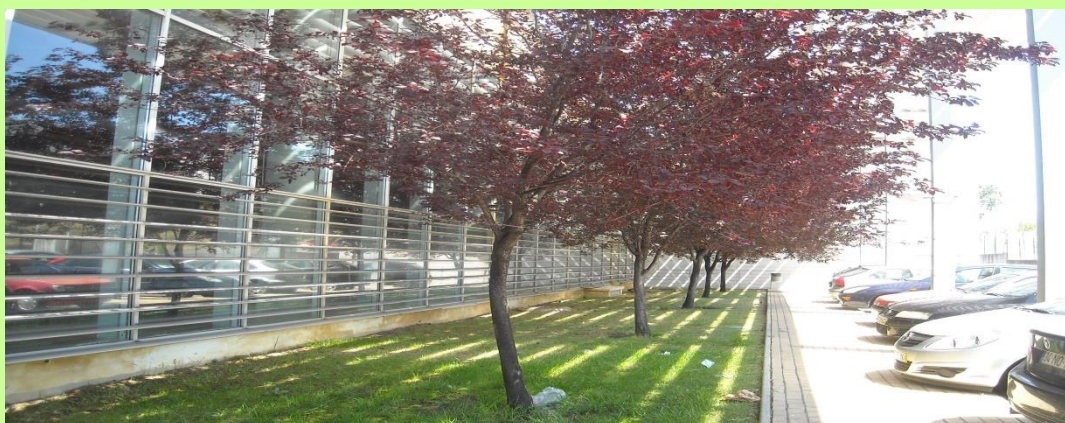
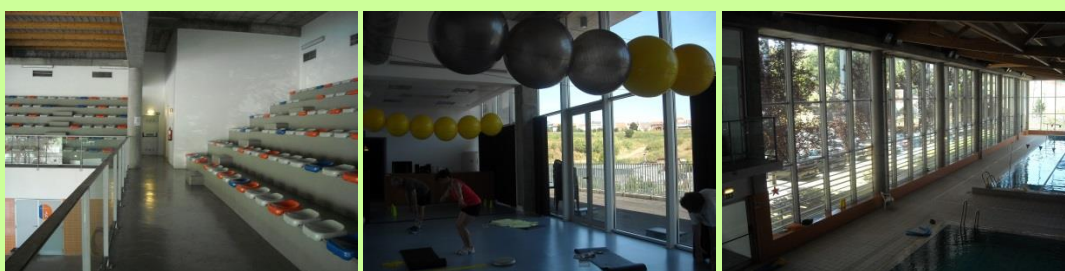
A principal insuficiência para o gestor da Piscina reside no facto de a Câmara Municipal reunir um quadro de recursos humanos qualificados que a Junta de Freguesia não dispõe, embora, para já, tal não se traduza em qualquer impacto negativo ou inconveniência.

A salvaguarda da equidade territorial na utilização dos equipamentos constitui, para já, a principal preocupação da Câmara Municipal nesta área.

#### **Fundamental no futuro próximo**

As questões relativas a intervenções que melhorem as “performances” orçamental e energética da gestão da piscina parecem ser as fundamentais no futuro próximo:

- Elaboração de um plano estratégico que permita uma gestão prospectiva;
- O investimento em alterações de projecto que possibilitem ganhos de eficiência energética, que são os grandes custos da piscina para além obviamente dos recursos humanos;
- Melhoraria da área da promoção e comunicação dos serviços prestados pela Piscina, para acrescer o número de utilizadores;
- Necessidade de implementação de Planos de Manutenção.



Imagens 80 a 83 – Piscina de Santa Clara – Bancadas; Sala de Desporto; interior e exterior.

#### **Conclusões/Recomendações**

- O processo de transferência de competências na piscina de Santa Clara processou-se sem grandes problemas ou discontinuidades. Os funcionários transitaram quase integralmente, mantendo funções;
- A gestão da piscina comporta um défice operacional, impossível de colmatar integralmente na opinião dos diversos atores. Este défice tem diminuído progressivamente através do aumento de receitas provenientes da dinamização de novas actividades numa sala adaptada para actividades desportivas;
- A questão mais polémica da nova gestão traduziu-se nas alterações tarifárias para utilização da piscina, em benefício dos residentes na freguesia (desconto de 15%). Esta medida, justificada por uma política social da Junta de Freguesia, introduz uma quebra de equidade no acesso a um equipamento municipal, o que não é tradicional em Lisboa. A Câmara informou que, no entanto, não se trata de caso único após o processo de transferência de competências para as freguesias;
- Em termos de futuro imediato, identifica-se a necessidade de investimento na eficiência energética (introdução de painéis solares), obra que necessita de acordo entre a Junta de

Freguesia e a Câmara Municipal;

- Será relevante que a JF mantenha os esforços tendentes a reduzir os custos operacionais da Piscina;
- Por sua vez, será relevante que a CML acresça os níveis de acompanhamento técnico destes equipamentos, tanto em termos de actividades como de manutenção física do equipamento, e estabeleça regras tendentes à equidade territorial da sua utilização.

#### 4.2.4 Equipamentos Culturais

Foram transferidos para a gestão de sete juntas de freguesia, sete bibliotecas municipais e um auditório. Estes equipamentos culturais encontram-se a funcionar dentro da normalidade. Excepção feita ao antigo espaço da Biblioteca-Museu República e Resistência - Grandella que, tal como referido no anterior relatório de monitorização, encontra-se encerrado para obras prevendo-se a sua reabertura com outra função.

Mantêm-se estáveis a maioria dos procedimentos existentes à data de 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 estáveis a Gestão da Coleção, a *Avaliação de Desempenho da Rede BLX*, o Serviço de Promoção da Leitura e das Literacias (SPLL), a Comunicação e Imagem, assim como as competências relacionadas com Informática e Sistemas, nomeadamente a gestão do *Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas Horizon*.

Mantêm-se, igualmente, estáveis e inalterados os regulamentos e normas de procedimento interno indicadas no 4.º relatório de monitorização da RAL.



Imagens 84 e 85 - Biblioteca na Freguesia dos Olivais

Por seu lado, mantém-se activo um acompanhamento personalizado por parte da CML na recolha e preenchimento das medidas de avaliação e desempenho das BLX (PAD BLX).

Em simultâneo com a transferência de competências foi criado um grupo de acompanhamento que inclui 4 subgrupos de trabalho - “Serviços”, “Desempenho”, “Colecção” e “Comunicação e Imagem”. Estes subgrupos, que incluem elementos das bibliotecas sob gestão da CML e das JF, têm mantido reuniões de trabalho conjuntas e regulares, tendo já resultado propostas de melhoria de procedimentos. Por sua vez, existe ainda um grupo de carácter mais estratégico, constituído pela Vereadora da Cultura, pelos Presidentes de Junta (ou seus representantes) e pela chefe da Divisão da Rede de Bibliotecas, cuja missão é definir estratégias para a Rede de Bibliotecas de Lisboa, bem como decidir sobre questões suscitadas pelo grupo de acompanhamento.

Estas equipas, e suas acções, têm contribuído para o reforço de uma cultura de rede e de cooperação entre as diversas equipas e instituições da Rede de Bibliotecas de Lisboa.

Esta é uma situação que se traduz, na prática, por uma gestão semi-partilhada entre a CML e as JF, da qual é um exemplo concreto a intervenção na Biblioteca Natália Correia (Carnide), na qual a JF foi responsável por toda a remodelação e reorganização do espaço, tendo contado com o apoio técnico da CML nas matérias de carácter biblioteconómico.

Por seu lado, e 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).



**Imagem 86 - Biblioteca na Freguesia de Carnide**

De referir ainda dois elementos recentemente desencadeados:

Foi apresentado em Setembro o Programa de Promoção da Leitura e das Literacias Set2015-Set2016, onde se pode constatar a existência de actividades em todas as bibliotecas da Rede BLX independentemente da gestão ser CML ou JF.

Estabeleceu-se ainda um acordo de parceria entre a CML e a JF do Parque das Nações sobre arte pública, que visa estabelecer as bases de cooperação para a recuperação, promoção e divulgação da arte pública no território da JF.

A apreciação feita para este novo relatório de monitorização - no que inclui os resultados ao questionário feito pela DMC aos equipamentos culturais das JF, em seguida detalhado - mostra, para estes campos, diversos aspectos em desenvolvimento em paralelo com outros ainda carentes de resolução:

- a) Mantinha-se a necessidade de se proceder a obras de carácter estruturante em determinados equipamentos. Nesse sentido, foram feitas uma série de acções com vista a resolução destas problemáticas de cariz estrutural.
  - i) Foi feito um contrato de delegação de competências entre a CML e a JF do Lumiar, para a execução de obras de reabilitação do edifício da Biblioteca Orlando Ribeiro e do Auditório;
  - ii) Prevê-se a reestruturação da biblioteca David Mourão-Ferreira com vista à reformulação dos espaços e serviços do equipamento;
  - iii) Foi ainda feito um contrato de delegação de competências entre a CML e a JF de Campo de Ourique para a execução de obras e apetrechamento do Espaço Cinema Europa, que funcionará como biblioteca da Rede BLX, de acordo com o projecto de arquitectura e programa funcional os quais foram fruto de um grupo de trabalho, criado para o efeito, com elementos da DMC, JF de Campo de Ourique e Movimento de Cidadãos SOS Cinema Europa;
- b) Algumas bibliotecas não comunicam à CML todas as actividades que desenvolvem autonomamente, o que não permite construir uma visão completa de todas as actividades culturais nos equipamentos da cidade. Esta é uma questão que, segundo soube o GAMRAL, estará presentemente em resolução.

### **Questionário desenvolvido junto das JF pela DMC, no referente à gestão dos equipamentos culturais de proximidade (em Setembro 2015)**

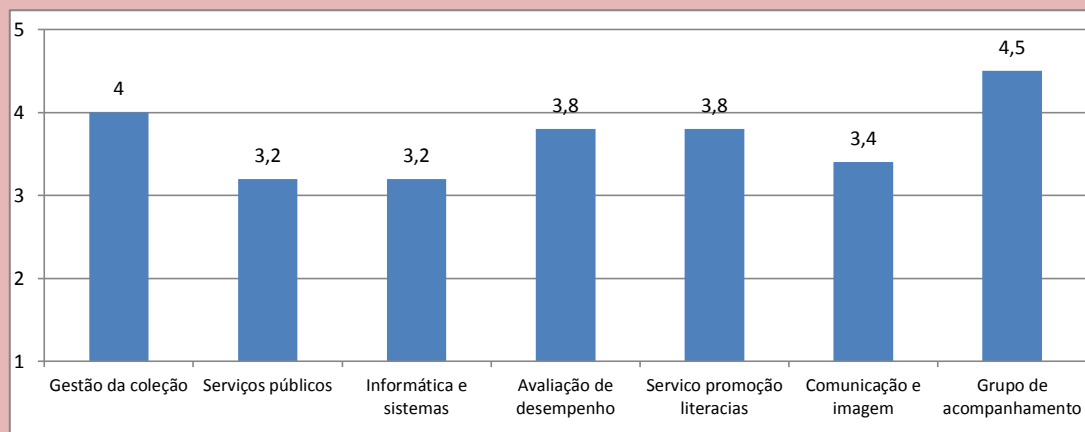
De forma a aferir o grau de satisfação dos equipamentos em causa, relativamente a cada uma das competências fundamentais para o funcionamento da Rede BLX, bem como ao funcionamento do Grupo de Acompanhamento, foi elaborado um pequeno questionário em Setembro de 2015, o qual foi respondido por 5 dos 8 equipamentos cuja gestão transitou para as JF.

A aplicação deste questionário permitiu perceber que os equipamentos se encontram globalmente satisfeitos (figura 1), sendo que as competências que registam um menor grau de satisfação são os



Serviços Públicos e Informática e Sistemas. A contribuir para esta insatisfação estão i. Biblioteca David Mourão-Ferreira: o cancelamento dos serviços de fotocópias e impressões por questões contabilísticas, a inoperacionalidade do *scanner* e da impressora de talões, a existência de apenas 1 linha telefónica, a qual é partilhada com os serviços da educação da JF; ii. Biblioteca dos Olivais: a lentidão do sistema de dados, a ausência de internet sem fios e a impossibilidade de utilização da impressora, por necessidade de manutenção. Em contraponto, as restantes competências atingem valores de satisfação muito próximos do 4, ou mesmo de 4, como é o caso da Gestão da Coleção. Para esta satisfação contribuem: o apoio célere e empenhado da equipa do Serviço de Aquisições e Tratamento Técnico (SATT), o envio regular de documentos de temáticas diversificadas e actualizadas e a celeridade no tratamento documental de novos documentos.

Sublinha-se, ainda, o valor de satisfação de 4,5 relativamente ao Grupo de Acompanhamento, sendo que os motivos indicados são, entre outros: a importância de se manter o trabalho em rede; a procura de soluções para os problemas comuns; a partilha de informações e experiências; a análise crítica de problemas e a possibilidade de fazer propostas. É ainda proposto que as acções do grupo de acompanhamento passem a ser mais concretas e com repercussões mais visíveis na Rede BLX.



Grau de satisfação global relativo às competências fundamentais para o funcionamento da Rede BLX e Grupo de Acompanhamento. A satisfação foi medida numa escala de 1 a 5, em que o 1 corresponde a totalmente insatisfeito, o 3 a satisfeito e o 5 a muito satisfeito.

De forma mais sistematizada, os resultados do questionário permitem elencar uma série de problemáticas ainda por resolver, bem como os principais aspectos positivos desenvolvidos com e após a reforma administrativa.

#### I. Problemáticas ainda a resolver:

- a) As bibliotecas referem uma excessiva complexidade no preenchimento do quadro das medidas de Avaliação de Desempenho;
- b) Comunicação e Imagem:
  - Algumas bibliotecas não utilizam o logo das BLX em alguns materiais de divulgação;
  - Algumas bibliotecas sugerem que o destaque das actividades que decorrem nas bibliotecas geridas pelas JF seja equivalente ao destaque das actividades das restantes BLX;
  - Algumas bibliotecas sugerem que os materiais de divulgação sejam enviados com maior antecedência;
- c) Algumas bibliotecas referem a necessidade de efectuar obras urgentes nos edifícios;
- d) Algumas bibliotecas referem a necessidade de reforço de mobiliário;
- e) Foi registada a transferência, para funções fora da biblioteca, de colaboradores que

- receberam formação específica, nomeadamente, curso Biblioteca XII e curso Horizon;
- f) Algumas bibliotecas referem a necessidade de reforço da formação dos seus colaboradores;
  - g) Gestão da Colecção:
    - Ainda não se concretizou a retirada, por parte da CML, das colecções de Banda Desenhada (Biblioteca dos Olivais) e Memórias de Outras Infâncias (Biblioteca de S. Lázaro) por não se ter identificado um espaço adequado ao efeito;
    - Algumas bibliotecas manifestaram preocupação com o ingresso de documentos pré-existent nas JF na colecção da Rede;
    - Reportada a necessidade de actualização da colecção na generalidade das bibliotecas;
    - Reportada a importância de se equacionar a aquisição de *ebooks*;
  - h) Informática e Sistemas: algumas bibliotecas reportaram problemas no equipamento informático relacionados com a obsolescência do mesmo;
  - i) SPL: Algumas bibliotecas referem dificuldades na concretização de algumas actividades promovidas pelas BLX. Por sua vez, algumas bibliotecas referem que o preço a pagar por algumas actividades limita o acesso às mesmas, por parte dos municípios.

## II. Principais aspectos positivos:

- a) Avaliação de Desempenho:
  - Acompanhamento personalizado por parte da CML/DRB na recolha e preenchimento das medidas de avaliação de desempenho das BLX (PAD BLX);
  - Realização de 6 acções de aprendizagem não formal sobre o tema “Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida”, as quais foram frequentadas por 42 colaboradores das BLX (28 CML e 14 JF);
  - Sessão de apresentação de projectos das BLX com o tema “Uma Comunidade, Uma Competência”, na sequência da realização das acções de aprendizagem não formal referidas no ponto anterior. Apresentação de 11 projectos (7 CML, 4 JF), com a participação de 24 colaboradores (19 CML, 5 JF);
- b) Comunicação e Imagem: é sublinhado o bom trabalho dos colegas responsáveis pela divulgação;
- c) Equipas: manutenção nas equipas de colaboradores com experiência anterior;
- d) Gestão da Colecção:
  - Aquisição de 280 novos títulos por parte da JF de Arroios, os quais foram processados pelo Serviço de Aquisições e Tratamento Técnico (SATT) e disponibilizados para empréstimo em cerca de 15 dias;
  - Foi criado na Biblioteca infantil Maria Keil, em articulação com o SATT, um espaço para a disponibilização de títulos sobre literatura, saúde e bem-estar destinado ao público adulto, o qual continua a ser alimentado, estando a ser ponderada a aquisição de estantes para o efeito;
- e) Informática e Sistemas:
  - Está a decorrer o procedimento de *upgrade* do *Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas Horizon* que permitirá a actualização do sistema operativo dos PC com estas licenças;
  - Ultrapassada a situação que impossibilitava a colocação de pedidos de reserva nas Bibliotecas Maria Keil e S. Lázaro;
  - A biblioteca de S. Lázaro refere que a gestão do parque informático, por parte da JF, teve como consequência a renovação do mesmo e a introdução de internet sem fios;
- f) Quiosque Jardim da Estrela: continua a ser possível garantir - através da Biblioteca Itinerante da CML - o apoio logístico necessário ao normal funcionamento;
- g) SPL: Bom acolhimento dos programas de actividades de promoção da leitura e das literacias (APLL). Por sua vez, algumas bibliotecas referem que a programação oferecida pelas BLX é diversificada e de qualidade;
- h) O grupo de acompanhamento da transferência de competências que, conforme indicado no relatório anterior, inclui 4 grupos de trabalho - “Serviços”, “Desempenho”, “Colecção” e “Comunicação e Imagem” - tem mantido reuniões de trabalho conjuntas e regulares, tendo já resultado propostas de melhoria de procedimentos. Paralelamente, é consensual que estes grupos contribuem para reforçar o espírito de rede, partilha, cooperação e colaboração entre

as equipas da Rede de Bibliotecas de Lisboa.

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 incluirá 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.

Presentemente a proposta de Regulamento da Rede de Bibliotecas de Lisboa encontra-se ainda em fase de elaboração, para posterior apreciação conjunta e aprovação formal.

Não obstante as questões acima elencadas e ainda em resolução; a monitorização desenvolvida (inquéritos, entrevistas e estudos de caso anteriormente desenvolvidos e agora renovados) mostra não só que algumas das principais carências - sobretudo as procedimentais - têm estado a ser ultrapassadas pela JF, de forma lenta mas consistente; mas também que se vai sedimentando o entendimento de que as bibliotecas estão mais convidativas e registando um paulatino aumento do seu número de visitantes. A maior proximidade de gestão permite agora que seja feito um trabalho mais orientado para o público-alvo e que haja um acompanhamento mais permanente do equipamento.

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 municípios. Deixando, evidentemente, o 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.

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.

#### **4.2.5 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 mencionaram vários parques infantis sob a sua responsabilidade, não revelando de um modo geral constrangimentos na gestão dos mesmos. Recorde-se que a avaliação de risco desenvolvida em 2014 mostrava que para as JF esta é 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 juntas, 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 como acima já referido, estavam pendentes algumas (muito pontuais) entregas para as JF de determinados elementos de água com sistemas electromecânicos de gestão e manutenção mais complexos; cuja entrega se encontra dependente do lançamento de procedimentos (assentes em disponibilidade orçamental) para a sua reparação antes da respectiva entrega formal.

### 4.3 Habitação, Acção Social e Comunitária

A efectivação de transferência de competências e de recursos nas áreas da habitação, acção social e comunitária envolveu sobretudo procedimentos no sentido da construção de um quadro de acção mais integrado entre a CML e as novas juntas de freguesia 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 e dos seus procedimentos e praticamente todos os diversos programas permanecendo na sua continuidade.

#### 4.3.1 Acção Social e Comunitária

As competências relacionadas com a 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 peso orçamental avultado para a CML e com um histórico consolidado ao nível de intervenção, 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 juntas de freguesia. Exemplo deste tipo de competências é a participação nas políticas municipais de habitação pelas juntas de freguesia.

#### **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, Municípes 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 ações 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 no relatório anterior, 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 uma apresentação global dos programas e das suas linhas orientadoras; disponibilização de documentação detalhada; encontros para o debate de boas práticas nas áreas da prevenção de comportamentos de risco e do envelhecimento activo; a realização de acções de formação; e o acompanhamento regular no esclarecimento de questões colocadas pelas Juntas de Freguesia. O panorama das relações entre a CML e as JF mostra, no seu global, um quadro de relações muito próximas e profícuas.

As análises de monitorização empreendidas ao longo deste ano e meio (através de visitas às juntas de freguesia, inquirições aos seus presidentes e executivos, e ainda análises mais directas e diversos estudos de caso) confirmam uma evolução estável na condução destas competências.

A principal alteração sentida relaciona-se com o facto de as equipas das JF se focarem agora no desenvolvimento de novas acções e projectos, e no aprofundamento de novas problemáticas, numa dinâmica que tinha sido pouco explorada antes da reforma administrativa

Para o desempenho das suas funções nestas áreas, não foram demonstradas grandes preocupações por parte das JF - na promoção e execução de projectos de intervenção comunitária, no apoio a actividades culturais e desportivas, no contributo para as políticas municipais de habitação, na definição de critérios de realojamento. Recorde-se que o risco associado a estas áreas de competências havia sido considerado globalmente como de grau 'baixo'. Não obstante, alguns inquiridos nestas áreas haviam referido que a estabilidade na condução dos programas poderia ter sido maior, se a comunicação dos processos de reforma, para cada junta de freguesia, tivesse sido mais direccionada; e ainda se tivesse havido um maior envolvimento por parte dos seus dirigentes.

As linhas de acção identificadas nas JF não apontam para estratégias substancialmente diferenciadoras das que têm sido seguidas, destacando-se apenas algumas respostas que valorizam a constituição de parcerias nestas áreas ou a importância das questões de financiamento, frequentemente dependente de candidaturas.



**Imagens 87 e 88 - Aulas de pintura e refeitório social na Freguesia do Areeiro**

Recorde-se que as análises directas bem como os estudos de caso desenvolvidos anteriormente junto das JF para estes campos, mostravam que os processos de capacitação de competências foram avaliados de forma positiva no referente às competências de acção social e comunitária. A proximidade aos problemas e o conhecimento mais aprofundado dos mesmos mostram ser determinantes nessa segurança, 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 verificou quando se desenvolveram as análises do GAMRAL em relação às acções inovadoras (veja-se quarto relatório de monitorização).

As análises directas e os estudos de caso traduziam igualmente uma série de propostas de qualificação. Que passavam pela manutenção 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 várias instituições).

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 objectivos 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.**

Neste sentido, encontram-se em desenvolvimento 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 novas 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.

#### **4.3.2 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 como tal compostas por actividades de natureza estruturante; havendo não obstante determinadas áreas de contacto com as Juntas de Freguesia no que diz respeito á participação cada vez mais activa nas decisões regulamentares, estratégicas e de desenvolvimento Local nas suas áreas de intervenção.

Porém, as JF encontram-se ainda relativamente inseguras em relação às fronteiras das suas competências nestas matérias. Tanto face ao seu envolvimento em acções conjuntas com a CML para apoio a habitação condigna; e sobretudo na clarificação de responsabilidades para obras de reparação e de manutenção de carácter mais local, no património municipal habitacional disperso.

Não surpreende assim que as relações entre as JF e a CML nesta área de competências, seja ainda pouco relevante. As JF ainda não demonstram um grande interesse em colaborar na divulgação e no apoio aos munícipes nas candidaturas aos programas e subsídios existentes nesta área. Por outro lado, 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's constituídos.

Entende-se, por conseguinte, que poderá 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.

De referir ainda que neste momento está em questionamento pela CML o programa de Acupunctura urbana; que poderá ter uma intervenção activa por parte das juntas de freguesia; embora algumas JF se questionem sobre a futura passagem de verbas para estes objectivos concretos.



**Imagem 89 - Posto de atendimento social na Junta de Freguesia de Santa Maria Maior**

Entre as principais questões que se colocam em termos da gestão da habitação municipal, encontra-se a responsabilidade na “realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade”.

Esta questão foi clarificada com as Juntas de Freguesia para não se sucederem duplicações de acções nem intervenções não registadas e contabilizadas em termos de investimento realizado em Património Municipal através de ofício do gabinete do pelouro, de 8 de Maio de 2015, por forma a clarificar a actuação e listagem Património Habitacional Municipal nas respectivas JF.

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 esta 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.

- Finalmente, considera-se ainda como muito relevante, o agendamento de novas 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.

Em termos conclusivos, entende-se que 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;
- A boa interacção com os inquéritos lançados pela CML no que respeita a procura de espaços não habitacionais, comercio e serviços;
- A divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local;
- O apoio aos munícipes na procura de soluções habitacionais;
- A promoção de pequenas reparações em património disperso ocupado;
- A capacidade de consulta dos aplicativos informáticos da CML, permitindo a informação necessária a uma correcta gestão e prestação de informação aos munícipes.



## 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 munícipes 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 activo 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:

Prevê-se um desenvolvimento dos instrumentos por parte da CML, estando esta permanentemente disponível para a prestação de apoio técnico no âmbito dos projectos desenvolvidos e a desenvolver pelas Juntas de Freguesias.

## 4.4 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 das 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.

Em Dezembro de 2014 eram esclarecidas uma série de regras e de procedimentos referentes à subdivisão mais pormenorizada das competências de licenciamentos, conforme despacho emitido pelo vereador do pelouro:

Exmo. (a) Senhor (a) Presidente da Junta de Freguesia

No âmbito do processo de reorganização administrativa da cidade de Lisboa, vimos, por este meio, informar V. Exa. sobre as regras e os procedimentos a adoptar relativamente às permissões administrativas de ocupação de via pública, considerando-se efectuada a transferência destas competências para as Juntas de Freguesia a 1 de Janeiro de 2015.

Procedimentos a seguir:

#### **1. Licença para ocupação de via pública, sem prejuízo dos casos previstos nos números 2 e 3**

1.1 Em actividades organizadas ou coorganizadas pelo Município de Lisboa a emissão de permissão administrativa de ocupação de via pública é da competência do Município, sendo a mesma comunicado à respectiva Junta de Freguesia.

O Município verificará, a cada momento, as permissões administrativas emitidas pela Junta de Freguesia para o mesmo local, de forma a evitar sobreposição de ocupações.

- 1.2 Em actividades organizadas ou coorganizadas pela Junta de Freguesia, dentro da sua área geográfica, a emissão da permissão administrativa de ocupação de via pública é da competência da Junta de Freguesia devendo verificar, a cada momento, as permissões administrativas emitidas para o mesmo local, de forma a evitar sobreposição de ocupações.

Nos espaços públicos de natureza estruturante (Largo do Intendente e eixos identificados no Subanexo E da Deliberação n.º 6/AML/2014) as Juntas de Freguesias devem solicitar o respectivo parecer prévio vinculativo ao Município.

- 1.3 Quando um evento abrange o território de duas freguesias, a permissão administrativa da ocupação de via pública, devido ao seu carácter transversal, é da competência do Município, que solicitará parecer às Juntas de Freguesia sobre as áreas não estruturantes.

- 1.4 Dentro da sua área geográfica, a competência de emissão de permissões administrativas da ocupação de via pública pertence à Junta de Freguesia.

Nos espaços públicos de natureza estruturante (Largo do Intendente e eixos identificados no Subanexo E da Deliberação n.º 6/AML/2014) as Freguesias têm de solicitar o respectivo parecer prévio vinculativo ao Município.

A Junta de Freguesia deverá inscrever todas as permissões administrativas emitidas na aplicação informática disponibilizada

## **2 Licenciamento no âmbito da Prestação de Serviços de Restauração ou de Bebidas com Carácter Não Sedentário**

### **2.1 Competência do Município:**

O Município procederá ao licenciamento das situações em que os prestadores de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário que abranjam mais do que o território de uma freguesia. Se as localizações objecto de permissão administrativa se situarem em áreas não estruturantes, o Município solicitará à respectiva (s) Junta de Freguesia (s) o seu parecer, informando-a posteriormente da emissão da permissão administrativa.

### **2.2 Competência da Juntas de Freguesia:**

A Junta de Freguesia procederá à emissão das permissões administrativas de todos os processos relativo à prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário que abranjam apenas o território da respectiva Freguesia.

Nos casos em que as permissões administrativas ocorrem numa área estruturante dentro do território da Freguesia, a mesma solicitará ao Município o respectivo parecer prévio vinculativo. A Junta de Freguesia deverá dar conhecimento ao Município de todas as permissões administrativas emitidas, independentemente de serem localizadas em áreas estruturantes ou não estruturantes.

Notas referentes aos pontos 1, 2 e 3:

- A entrega/reencaminhamento dos processos deve respeitar a competência estabelecida;
- Todas as ocupações de via pública devem respeitar os guias técnicos/recomendações emitidas pelos serviços municipais;
- Todas as matérias referidas podem, futuramente, ser objecto de Regulamento Municipal.

## **3 Licenciamento no âmbito da Venda Ambulante (Actividade de Comércio a Retalho Não Sedentário)**

### **3.1 Competência do Município:**

O Município procederá ao licenciamento das situações de venda ambulante que abranjam mais do que o território de uma freguesia. Se as localizações objecto de permissão administrativa se situarem em áreas não estruturantes, o Município solicitará à respectiva (s) Junta de Freguesia (s) o seu parecer, informando-a posteriormente da emissão da permissão administrativa.

### **3.2 Competência da Juntas de Freguesia:**

A Junta de Freguesia procederá à emissão das permissões administrativas de todos os processos relativo à venda ambulante que abranjam apenas o território da respectiva freguesia.

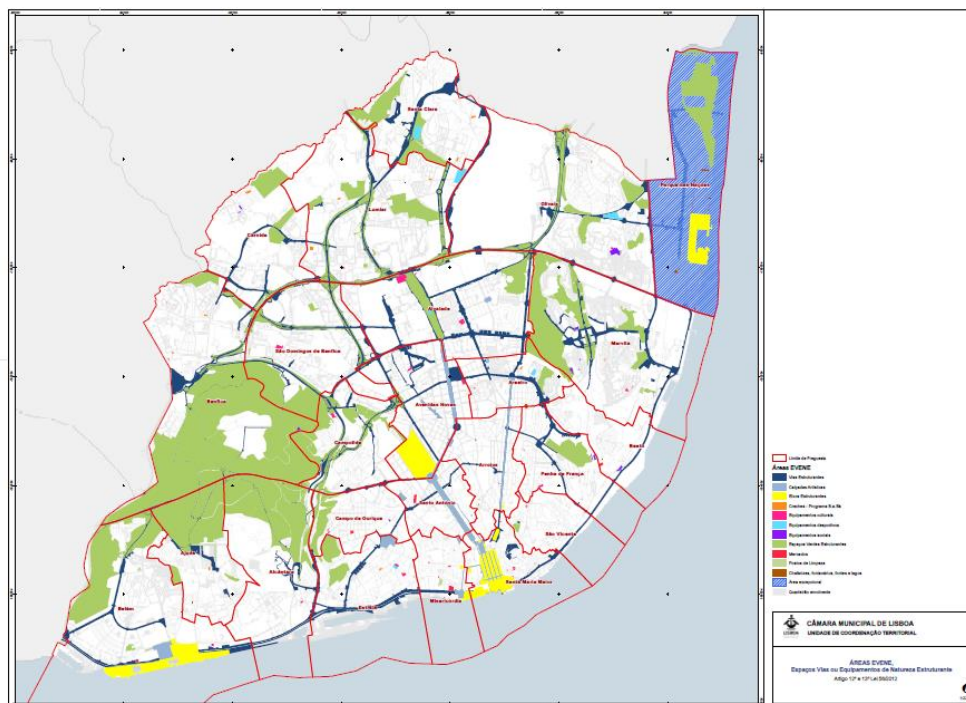
No caso em que as permissões administrativas ocorrem numa área estruturante dentro do território da Freguesia, a mesma solicitará ao Município o respectivo parecer prévio vinculativo. A Junta de Freguesia deverá dar conhecimento ao Município de todas as permissões administrativas emitidas, independentemente de serem localizados em áreas estruturantes ou não estruturantes.

Notas referentes aos pontos 1, 2 e 3:

- A entrega/reencaminhamento dos processos deve respeitar a competência estabelecida;
- Todas as ocupações de via pública devem respeitar as recomendações/guias técnicos emitidos pelos serviços municipais;
- Todas as matérias referidas podem, futuramente, ser objecto de Regulamento Municipal.

- Todas as matérias referidas podem, futuramente, ser objecto de Regulamento Municipal.

- Todas as matérias referidas podem, futuramente, ser objecto de Regulamento Municipal.



**Imagem 90 - As áreas EVENE: Espaços, Vias e Equipamentos de Natureza Estruturante (Fonte CML)**

Durante o primeiro trimestre de 2015, foi desenvolvido um reforço das acções de preparação 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).



Imagem 91 - Instalações e Serviços Técnicos na Junta de Freguesia do Parque das Nações

#### *Dados dos licenciamentos de proximidade*

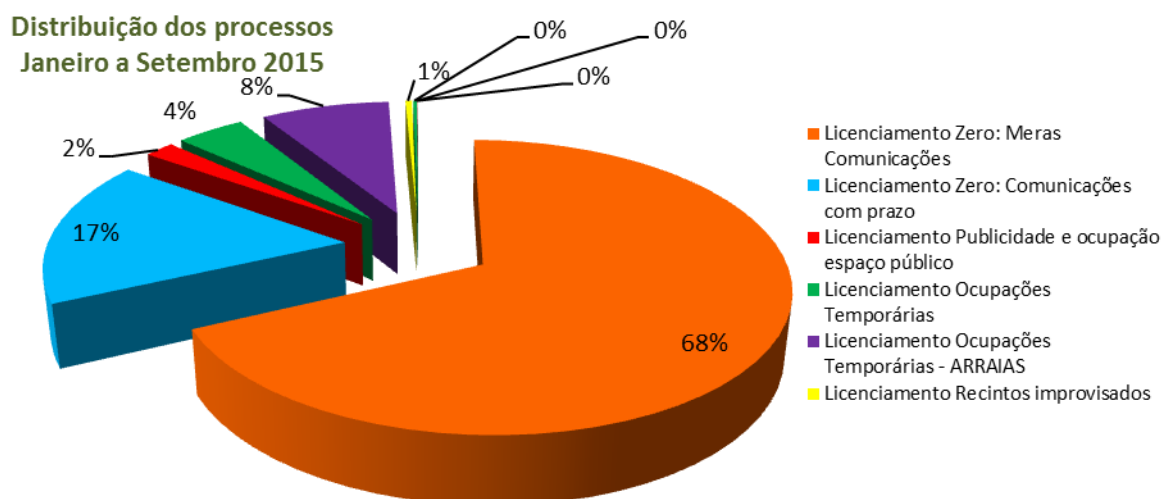
Os dados referentes aos processos de licenciamento em espaço público a cargo das Juntas de Freguesia, para os três primeiros trimestres de 2015 (os dados disponíveis pelo GAMRAL atingiram a data de 16 de Setembro), mostram um total de 7506 processos entrados. Destes, o SIGU - subsistema gestor de informação do GESLIS - mostra que a larga maioria dos processos entrados na 24 JF são de “Licenciamento Zero” (cerca de 85%, ou seja 6364 processos, destacam-se nestes as “Meras comunicações” que representam 80% 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 a 16 de Setembro de 2015**

	Licenciamento Zero - LZ			Licenciamento POEP								Licenciam. Venda Ambulante		Licença para Arrumador de Automóveis		Licença Exploração Máquinas Diversão		Total Processos		
				Licenciam. Publicidade e Ocupação de Espaço Público		Licenciam. Ocupações Temporárias		Licenças Temporárias para Vendas - Santos Populares		Licenciam. Recintos Improvisados										
	Comunicações com prazo	Meras Comunicações	Decididos	Entrados	Decididos	Entrados	Decididos	Entrados	Decididos	Entrados	Decididos	Entrados	Decididos	Entrados	Decididos	Entrados	Decididos	Total	Meras Comunicações	Decididos
TOTAL 24 JF	1253	5111	785	142	47	329	189	617	202	31	25	17	3	2	0	4	4	7506	5111	1255

Fonte SIGU CML

**Gráfico 15 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa de 1 de Janeiro a 16 de Setembro de 2015**



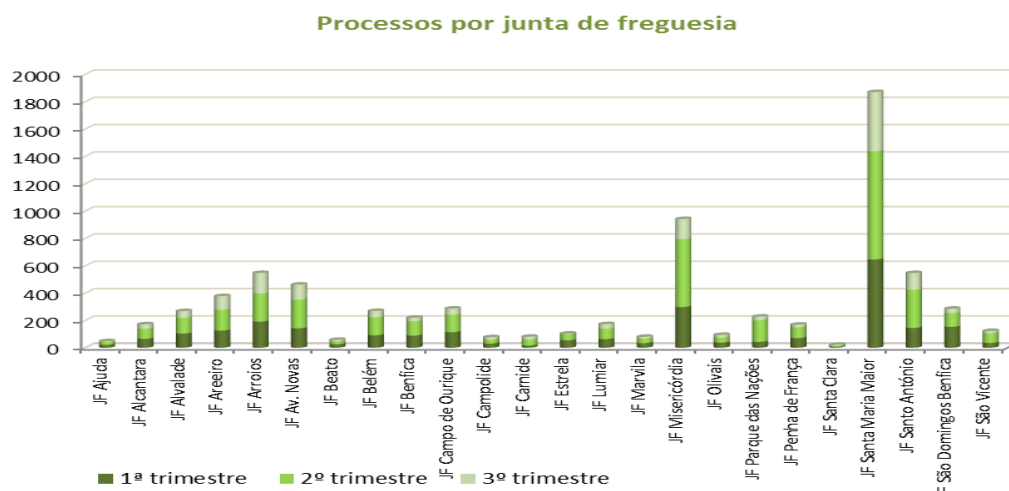
Fonte SIGU CML

Como esperado, no segundo trimestre sucedeu-se um relevante pico de pedidos de Licenciamento de ocupações temporárias para venda - sobretudo com os santos populares, com 607 processos, 87% dos quais nas freguesias de Misericórdia (170 processos) e de Santa Maria Maior (366 processos). O Licenciamento de Publicidade e ocupações de espaço público teve da mesma forma um pico sazonal no segundo trimestre do ano; bem como o licenciamento de recintos improvisados. Padrão similar denotou-se nos pedidos de licenciamento de ocupações temporárias de espaço público, com uma subida continua nos 2 primeiros trimestres do ano, verificando-se uma redução no 3º trimestre.

Os processos de Licenciamento de Venda Ambulante, a cargo das JF, têm ainda pouca expressão - em parte relevante pelas razões acima apontadas - e centram-se maioritariamente nas freguesias da Misericórdia e Santa Maria Maior. Com quase nenhuma expressão surgem as Licenças de Arrumador de Automóvel e Licença de Exploração de Máquinas de Diversão.

É de salientar a elevada concentração territorial dos processos de licenciamento sob responsabilidade das JF. De todos os processos entrados nas 24 JF, mais de um terço destes situaram-se nas freguesias de Santa Maria Maior e da Misericórdia; esta percentagem passando para cerca de 50% quando se tratando de processos carentes de decisão.

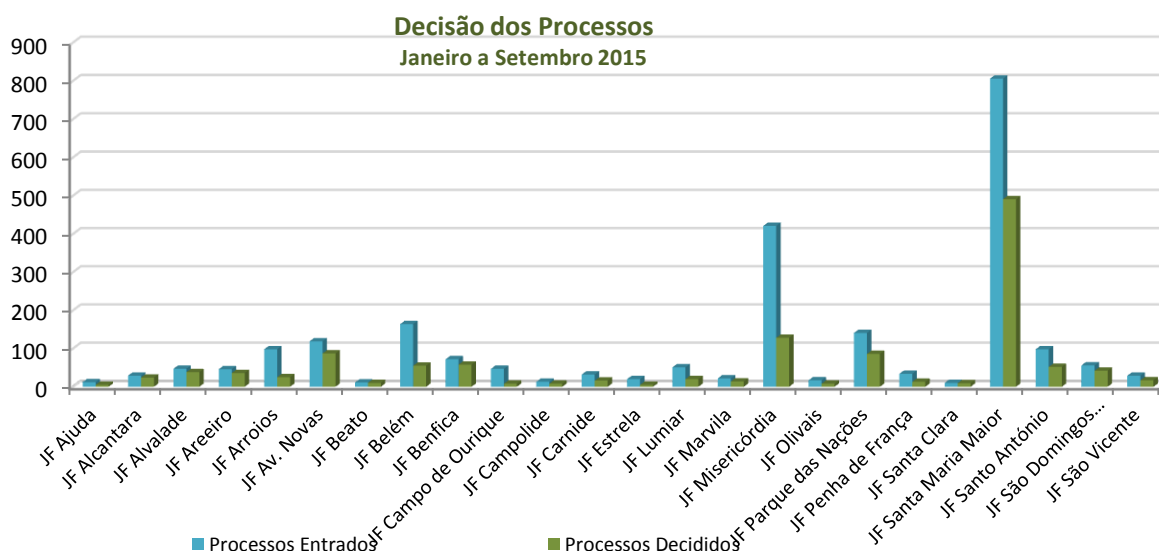
**Gráfico 16 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa nos 3 primeiros trimestres de 2015**



Fonte SIGU CML

Uma breve análise aos rácios de capacidade de decisão sobre os processos a cargo das JF mostra um panorama consideravelmente variado, não só entre as juntas de freguesia, 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 2395 processos entrados e que careceram de decisão, 1255 (52%) encontravam-se decididos até 16 de Setembro. Neste âmbito, destaca-se evidentemente a junta de freguesia de Santa Maria Maior com 806 processos sujeitos a decisão e 491 decididos (uma taxa de decisão de 61%).

**Gráfico 17 - Processos entrados vs. processos decididos, nas JF de Lisboa Nos três primeiros trimestres de 2015**



Fonte SIGU CML

### *Estado-da-arte na área dos licenciamentos de proximidade*

As análises desenvolvidas pelo GAMRAL - quer as desenvolvidas no primeiro trimestre do ano, quer as seguintes e neste relatório reflectidas - confirmam que, nos primeiros trimestres do ano, a maioria das JF tinha já assumido 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 UITs.

Por seu lado, os casos ainda pouco estabilizados situavam-se essencialmente nas JF que ainda não haviam completado um quadro de pessoal técnico próprio, bem como uma correspondente capacitação formativa para a prossecução das suas competências de licenciamento. Tal sucedia sobretudo nas JF que haviam de forma mais tardia reconhecido a importância de se criarem adequadas condições para assegurar estas competências.

Ao final de nove meses de transferência e de acção crescentemente autónoma por parte das JF na maioria das competências na área dos licenciamentos de proximidade; e se bem que se evidencie uma tendência de capacitação geral por parte das JF, e mesmo uma tendência para a prossecução de acções mais integradas com a CML; esta área continua a identificar-se como uma área crítica.

### *Elementos ainda em necessidade de reforço/resolução*

Mantêm-se um conjunto de aspectos que, pela sua relevância bem como pela sua influência na plena capacitação desta ordem de competências de licenciamento (quer de base autónoma para cada JF, quer de base integrada para toda a cidade), deverão ser atendidos. Alguns destes aspectos foram já referidos na secção deste relatório dedicada à gestão e manutenção dos espaços públicos.

- **Processamento dos licenciamentos:** os dados acima apresentados comprovam na generalidade um crescendo de autonomia por parte das JF. Apenas 7 JF apresentavam uma percentagem de decisão abaixo dos 50% no que concerne aos processos de licenciamento zero carentes de decisão. Já os restantes tipos de processos apresentam taxas de decisão diferenciadas, o que levanta questões quer em torno da autonomia na análise dos processos quer em torno da utilização e registo no Geslis. Os dados existentes mantêm indícios de que algumas JF continuam a ter poucos processos ou ocorrências relativamente ao que seria expectável para os territórios que gerem. A título de exemplo, a JF Carnide tem registados em Geslis 81 processos de licenciamento, quando as freguesias limítrofes (São Domingos de Benfica, Lumiar e Benfica) apresentam respectivamente 286, 173 e 220 processos entrados.
- **Acompanhamento da CML nas JF:** Estes dados, como já referido nos anteriores relatórios, continuam a apontar para a necessidade de um acompanhamento mais



próximo para determinadas JF. No entender da UCT, este acompanhamento mais próximo deveria situar-se nas JF de Carnide, Estrela, Parque das Nações, Santo António e Santa Clara.

- 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: verifica-se um 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 será 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.
- Aplicações informáticas integradas: mantém-se o risco de uma falta de manutenção evolutiva e correctiva da aplicação de licenciamento (com necessidades de manutenção de base externa ao universo da CML e das juntas de freguesia).
- Aplicações informáticas próprias: algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. O caso mais desenvolvido é o da JF Estrela. Pode suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - e das restantes JF; provocando perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação; havendo ainda o próprio risco de não se efectuarem os devidos procedimentos, tais como previstos quando da passagem da respectiva competência.
- Licenciamento especial de ruído: À data da compleição deste quinto relatório monitorização, a passagem de competências das licenças especiais de ruído para as JF ainda não se havia sucedido. 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, no que incluem propostas de fluxos processuais e administrativos bem como um ‘Manual de Procedimentos’.

- Licenciamento de venda ambulante: uma outra área específica que tem levantado relevantes questões coloca-se na venda ambulante. Tem sido referida a falta de definições claras de fronteira entre as competências da CML e das JF para estes domínios; os diversos intervenientes convergindo na perspectiva de que é necessária uma clarificação urgente de responsabilidades processuais através de respectiva regulamentação, muito nomeadamente através de regulamento municipal (que está em elaboração por parte da CML). Encontra-se concluído o processo de transferência das licenças de venda ambulante de gelados (Março de 2015) e das licenças de venda de castanhas assadas (Agosto de 2015). No entanto, a transferência das restantes licenças ainda não se sucedeu de forma integral.

#### *Elementos para uma capacitação mais integrada*

Por seu lado, o ganho de experiência face às novas realidades, permitiu igualmente ao elencar de uma série de aspectos considerados relevantes para uma capacitação mais plena e integrada nestas áreas de competências. Nestes sentidos, os elementos mais referidos (pelas JF, pelos serviços CML, e pelo próprio GAMRAL) são os seguintes:

- Acompanhamento e apoio por parte da CML: como se verificou nos pontos acima elencados, será necessário reforçar as linhas de articulação, apoio e acompanhamento mais permanente entre os serviços da CML e das JF.
- Critérios 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.
- Estratégias partilhadas: 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.
- Papel das UIT: 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 intervém ao nível da manutenção e do espaço público e as novas 'Brigadas Lx' que estão integradas nas UIT.

- Instrumentos regulamentares de base integradora: 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.
- 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.

\*\*\*

Os dois novos estudos de caso desenvolvidos para este semestre, bem como os quatro anteriormente desenvolvidos (no primeiro trimestre do ano) (veja-se relatório anterior) mostram um panorama de relativa confiança na respectiva apropriação e actuação para estas competências; se bem que condicionada pelas questões ainda pendentes e acima colocadas.

A proximidade mostra ser um dos factores-chave, pelo facto de haver um maior conhecimento das características do território e da população, bem como pelo facto de esta característica permitir uma eficaz prestação de esclarecimentos e/ou de aconselhamentos, e ainda de permitir um melhor controlo e fiscalização, para além de se assegurar uma maior eficácia nos modos de cobrança.

- Em dois dos casos analisados, sucedeu-se um processo de preparação prévio à transferência das competências e ao longo de vários meses, o que terá sido fundamental para o mais pleno sucesso da assunção destas.
- As relações com a CML e nomeadamente com as UIT - que prestam apoio directo nestas áreas - mantém-se numa avaliação positiva, não deixando se se ressaltar a necessidade do seu reforço.
- As acções de formação da CML, embora úteis, foram consideradas em alguns casos como relativamente desfasadas das realidades e das necessidades mais específicas e práticas das JF.
- Em todos os estudos de caso, foi muito referida a continuidade nas dificuldades associadas ao funcionamento das aplicações informáticas; fragilidades estas que têm

levado algumas JF a pensar em mudanças estruturais autónomas, chegando mesmo a desenvolver plataformas informáticas próprias.

- Foram ainda identificadas algumas carências de recursos humanos técnicos e fiscais, bem como problemas de instalações.

## Estudo de caso 10

### Área de licenciamentos

#### *Freguesia do Areeiro*

O Serviço de Atendimento da Junta de Freguesia do Areeiro localiza-se no primeiro andar da Delegação da rua Abade de Faria, instalações da antiga Junta de Freguesia do Alto do Pina.

#### **Desafios ligados à prestação de serviço público**

O licenciamento no espaço público, na Freguesia do Areeiro, começou a ser executado em Janeiro de 2015.

É a seguinte a tipologia das licenças e a quantidade de processos analisados e resolvidos pela Junta de Freguesia até Setembro de 2015:

- Actividades Comerciais (esplanadas, letreiros, toldos, expositores) – 354;
- Actividades temporárias (eventos, restauração, filmagens, etc.) – 18, sendo que apenas metade foi deferida;
- Vendas Ambulantes - 4 (foram renovadas, em Março, 4 das 5 licenças já existentes);
- Venda de Castanhas Assadas - 5 renovações previstas (Setembro);



Imagens 92 e 93 – Edifícios da Junta de Freguesia do Areeiro, no primeiro funcionando os serviços de Licenciamento no Espaço Público

O principal desafio deste Serviço consta da capacidade de resposta qualificada e célere aos pedidos efectuados pelos munícipes, tendo em conta as estratégias da Junta de Freguesia e as exigências da Câmara Municipal

Segundo o Presidente da Junta de Freguesia do Areeiro as competências relativas ao licenciamento em espaço público têm sido relativamente mal interpretadas pela Câmara Municipal. Existe uma sobreposição legal de competências que leva a que o licenciamento seja feito por diferentes entidades em casos muito semelhantes. Quase sempre acontece o licenciamento de esplanadas ser executado pela Junta de Freguesia e dos eventos pela Câmara Municipal. Na sua opinião a Câmara Municipal ainda não interiorizou que o espaço público pertence à Junta de Freguesia. A Câmara nem sempre informa a Junta de Freguesia atempadamente das licenças que emite. Estão definidas as competências nos documentos da Reforma Administrativa, mas a Câmara continua a licenciar eventos na Alameda D. Afonso Henriques e na Praça de Londres.

Por outro lado, segundo a Câmara Municipal não existem dúvidas relativamente a conflitos de competências, continuando a pertencer à Câmara o licenciamento em áreas que excedem

territorialmente os limites de uma única freguesia (como a Alameda D. Afonso Henriques) e dos eventos organizados pela Câmara Municipal ou em que esta é co-responsável.

#### **Processo de transferência das competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia**

O processo de transferência de responsabilidades do licenciamento no espaço público na Freguesia iniciou-se com algumas dificuldades derivadas da natureza e complexidade do serviço (matérias duvidosas, vazios legais, interpretações diversas dos regulamentos existentes e pouco conhecimento formado) e à escassez de meios técnicos com formação necessária ao exercício competente do trabalho. Só agora, uma vez formados os técnicos e encontrados critérios para resposta objectiva às solicitações, o Serviço está a responder com eficiência. A recente responsabilidade no âmbito das contra – ordenações, vem acrescer as dificuldades de resposta, até porque há que recorrer ao serviço da Polícia Municipal que não é gerida pela Junta de Freguesia.

Segundo a Câmara Municipal, na Junta de Freguesia do Areeiro, à semelhança de outras (Santo António, Campolide, Avenidas Novas) foi promovida formação presencial em contexto de trabalho aos técnicos indicados pelas Juntas de Freguesia. A Unidade de Intervenção manteve até à data de transferência de competências para o Departamento de Estruturas de Proximidade e Espaço Público, um acompanhamento próximo das JF, incluindo a do Areeiro, esclarecendo dúvidas e apoiando sempre que necessário na análise dos processos de licenciamento. Actualmente a Junta de Freguesia do Areeiro já não tem solicitado apoio.

Segundo o Presidente da JF o processo está legalmente definido e a Junta assegura já totalmente a sua nova responsabilidade, mas a Câmara continua a fazer parte do licenciamento do espaço público na Freguesia, pois existem funcionários na CM que não querem perder as suas antigas competências.

#### **Transição de funcionários**

Os funcionários do Serviço de Licenciamento de Espaço Público do Areeiro foram todos contratados especialmente para o efeito (exceptuando 1 fiscal que já trabalhava na Junta de Freguesia). São os seguintes os funcionários actualmente afectos ao Serviço:

- 2 pessoas no atendimento e apreciação de pedidos - 1 técnico superior (responsável pelo Serviço) e 1 assistente administrativo;
- 2 pessoas afectas à fiscalização.

Segundo o Presidente da Junta, os funcionários municipais não aceitaram transferência para esta entidade porque sabiam que, nas novas condições, o trabalho seria mais exigente e a gestão de recursos humanos mais controladora.

#### **Formação**

Relativamente ao acesso a formação, em 2014, a JF do Areeiro teve 15 participações no Plano de Apoio à Reforma Administrativa de Lisboa, num total de 21 assistências (correspondentes à participação dos dois funcionários contratados pela JF para o licenciamento).

Assim, os dois funcionários contratados pela Junta de Freguesia especificamente para o licenciamento (técnico superior e assistente administrativo) receberam, para além de participações pontuais, uma acção de formação profissional na Câmara Municipal, durante 15 dias. O fiscal teve formação interna.

A Junta de Freguesia, solicita com alguma regularidade, apoio técnico e sobre procedimentos a adoptar em novas situações, especificamente sobre ocupação do espaço público com esplanadas. Neste contexto a Câmara Municipal tem apoiado pontualmente a JF fora do âmbito da Formação Profissional mais institucionalizada.

As novas competências em matéria de contra-ordenações que a Junta terá que assegurar, pressupõem também a necessidade de formação, pelo que a Junta de Freguesia está a tentar que a Câmara Municipal possa disponibilizar um Plano para o efeito.

#### **Alterações mais significativas na gestão/organização do Serviço**

A gestão de ocorrências e intervenções no espaço público é gerida através do GOPI, de acordo com as competências próprias, pelas juntas de freguesia, ou pela CM Lisboa. No quadro seguinte apresenta-se, relativamente à Junta de Freguesia do Areeiro, os dados relativos às ocorrências acumuladas no período compreendido entre 17 de Março/2014 a 28/Janeiro/2015 e a comparação com o período de 17 de Março/2014 a 31 de agosto/2015.

Da análise dos dados verifica-se uma menor % de resolução de ocorrências por parte da Junta de

Freguesia do Areeiro em agosto/2015, 63%, do que em Janeiro, com 78%. Note-se também que a quantidade de ocorrências quase duplicou, indiciando uma maior utilização do sistema durante o ano de 2015.

	De 17.03.2014 a 28.01.2015				De 17.03.2014 a 31.08.2015			
	Entradas	Execução	Resolvidas	% Ocorrências resolvidas	Entradas	Execução	Resolvidas	% Ocorrências resolvidas
JF Areeiro	289	64	225	78%	539	202	337	63%

Fonte: UCT/DPCO - GOPI / CML, 31/08/2105

De acordo com a Deliberação 6/AML/2014, com vista a assegurar a gestão integrada do território cabe à CM Lisboa a disponibilização dos sistemas de informação para utilização pelas juntas de freguesia na gestão do licenciamento e proximidade, através do Geslis, assim como a gestão das intervenções em espaço público, através da utilização do GOPI. Foi também disponibilizado a todas as juntas de freguesia, o Site da RAL, como repositório de apoio, comunicação e partilha da informação relativa às competências transferidas.

Em relação ao site da RAL que a JF do Areeiro utiliza de forma regular, apresenta-se a discriminação desses acessos, desde maio 2014 a 31 de Julho 2015 que dão uma ideia da evolução do apoio.

	2014								2015						Total	
	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setem.	Outubro	Novem.	Dezem.	Janeiro	Fever.	Março	Abril	Maio	Junho		Julho
JF Areeiro	46	62	67	34	61	50	30	30	26	68	89	50	26	28	25	692

Fonte: SG/DMC (gestão do site RAL)

### Âmbito territorial da prestação de Serviços

O Serviço de licenciamento no espaço público da Junta respeita á área de Freguesia do Areeiro, não havendo, na generalidade, conflitos em arruamentos de fronteira. A única excepção é a Alameda D. Afonso Henriques que pertence a mais freguesias e tem levantado problemas de identificação de responsabilidades de exercício de competências.

### Projectos para a dinamização dos Serviços

Segundo o Presidente da Junta, a estratégia para o Serviço é a melhoria da qualidade do espaço público da Freguesia. Neste contexto a Junta faz exigências mais apertadas que os critérios que a Câmara Municipal estabelece, para algumas licenças como a das esplanadas, por exemplo. Impõe ainda, no processo de licenciamento, a identificação de todo o equipamento, materiais e cores, e procede a uma apreciação e validação dos mesmos.

### Consideração de boas práticas/referências

Não existe um canal específico para a Câmara difundir “boas práticas ou referências”. A informação é transferida através da Unidade de Intervenção Territorial para que seja uniforme a todo o Concelho. A transferência desta informação é levada a cabo pontualmente através das acções de formação. As exigências de qualidade no licenciamento são internamente impostas pelo Presidente da Junta.

### Relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal

A relação entre a Junta de Freguesia e a Câmara Municipal é boa. Sempre que as JF necessitam, a UCT, através da UIT e do DEPEP, está disponível e tem prestado todo o apoio, através de reuniões, via telefone ou correio electrónico. Existem algumas dificuldades da Câmara, em responder com celeridade. Os Serviços compreendem melhor estas dificuldades de resposta porque estão dentro dos processos, mas politicamente, por vezes são incompreendidas.

As relações deste Serviço com a Câmara Municipal têm vindo a melhorar progressivamente e existe

agora uma maior interligação. Não tem deixado de haver, no entanto, atritos que obrigaram à intervenção do presidente da Junta.

Segundo a Junta de Freguesia, a área da Câmara Municipal responsável pelas contra-ordenações e fiscalização (a mais recente competência passada para a Junta Freguesia) tem efectuado um mau acompanhamento do processo.

Neste contexto e no da fiscalização, seria importante haver uma mais estreita colaboração com a Polícia Municipal. Seria fundamental a presença mais forte e atempada desta Polícia através de solicitação da Junta de Freguesia e uma programação de patrulhamentos.

#### **Pontos Fortes da Reforma Administrativa neste domínio**

A JF entende que o licenciamento de proximidade é agora efectuado com mais qualidade, apesar das áreas ainda em clarificação. Isso dever-se-á a uma maior proximidade da autarquia aos problemas e um maior conhecimento e interligação com os agentes económicos locais, nomeadamente os comerciantes. Existe, assim, uma tendência para haver uma melhoria muito significativa do serviço:

- Freguesia fez um levantamento das situações e tem um conhecimento agora muito superior da realidade e das questões a corrigir;
- Actuação é muito mais próxima dos comerciantes;
- É possível ter uma atitude pedagógica;
- Mais fácil acesso dos comerciantes ao Serviço;
- Maior agilidade na resposta.

#### **Insuficiências da Reforma Administrativa**

Na opinião dos técnicos da Junta, houve muitas insuficiências inicialmente. A Junta de Freguesia não estava preparada para o serviço e deixou os funcionários um pouco abandonados na resolução das naturais dificuldades. Também a formação inicial ministrada pela Câmara Municipal não foi suficiente para começar de imediato a trabalhar.

O processo, no entanto, seguiu o seu curso e a resposta do Serviço foi sendo conseguida com recurso a colaboração pontual com a Câmara Municipal e outras freguesias em situação idêntica ou mais avançada.

Hoje pode-se dizer que o Serviço está em velocidade de cruzeiro, não fora as novas competências na área das contra-ordenações que obrigarão também a um processo de aprendizagem.

#### **Fundamental no futuro próximo do Serviço**

Em geral, a CM considera ser fundamental garantir uma articulação entre as JF, especialmente no licenciamento no espaço público e em áreas de fronteira das JF. Se bem que cada território tenha especificidades, deviam ser garantidos níveis mínimos de uniformização nos critérios de gestão de espaço público, designadamente quanto à localização e tipos de equipamento, de forma a garantir o equilíbrio paisagístico e de fruição do espaço público em toda a cidade.

Para a melhoria deste Serviço, na opinião da Junta de Freguesia, terá que ser acrescida a interligação com a Câmara Municipal. Tem de haver uma resposta adequada da Câmara no plano imediato e não quando esta *deseja*. Haverá que resolver este problema rapidamente no que respeita às questões que têm a ver com os processos de contra-ordenação.





Imagens 94 a 97 –Instalações do Serviço de Licenciamento em Espaço Público da Junta de Freguesia do Areeiro na Rua Abade Faria, Delegação da Junta de Freguesia

### Conclusões/Recomendações

- O Licenciamento no Espaço Público constitui uma das novas competências das Juntas de Freguesia, transferida da Câmara Municipal aquando da Reforma Administrativa de Lisboa, que teve mais dificuldades de resposta por parte dos novos responsáveis;
- A Câmara Municipal levou a cabo, durante 2014, um Programa de preparação para a transferência desta competência: disponibilização de documentação técnica, plano de formação e preparação das plataformas informáticas. Já em 2015, a Câmara Municipal disponibilizou formação profissional e apoio constante às equipas das Juntas de Freguesia;
- O processo não tem sido, no entanto, fácil. Muitas freguesias não dispunham de meios humanos com competência para o Licenciamento (que é complexo, possui lacunas legais e está sujeito a uma interpretação técnica, nem sempre consensual) e para além disso o seu apetrechamento de meios não foi simultâneo;
- No caso da Junta de Freguesia do Areeiro houve que proceder à contratação dos técnicos para o Serviço (nenhum foi transferido da Câmara Municipal). A formação profissional destes técnicos foi executada já durante 2015 (após a transferência da competência – Janeiro de 2015) e considerada pela Junta como insuficiente;
- Hoje a resposta da Junta de Freguesia é satisfatória, sendo aceite pelas opiniões recolhidas, que o Licenciamento dos Espaços Públicos é agora mais célere e mais próximo das populações e agentes económicos
- Será de esperar que a JF mantenha o esforço de capacitação técnica neste campo, que acresça a pro-actividade de acção pedagógica junto dos comerciantes e agentes económicos e que estabeleça claramente com a Câmara Municipal as fronteiras da sua nova competência;
- Por seu lado, a CML deverá reforçar o acompanhamento feito neste campo às Juntas de Freguesia no sentido de obter respostas mais céleres e um processo de transição territorialmente mais homogéneo. A simplificação da plataforma electrónica de suporte ao licenciamento e a manutenção e aprofundamento de um diálogo constante com as Juntas de Freguesia, quer a nível técnico quer político, parecem também questões a cuidar.

## Estudo de caso 11

### Área de licenciamentos

#### *Freguesia de Santa Maria Maior*

A JF de Santa Maria Maior herdou 25% da totalidade dos processos de licenciamento que se encontravam em curso na CML aquando da transferência de competências, a maior percentagem de todas as novas Juntas.

Apesar desta área de competência ter sido transferida recentemente, houve um processo de



preparação prévio. A chefe da divisão da gestão do território (pelouro onde está inserida a área do licenciamento) assumiu funções no início do ano de 2014, vinda da CML, formou uma equipa, realizou um levantamento dos processos de licenciamento e começou assim a apreciar os processos, para emissão de parecer.

No que concerne às autorizações e licenciamentos para ocupação de espaço público, pela Divisão de Gestão Territorial/Junta de Freguesia de Santa Maria maior, o processo de transferência das competências (ocorrido ao longo do ano de 2014) fez-se numa forma progressiva, sendo que num primeiro momento houve a preocupação de assimilação da legislação para uma fundamentação adequada dos pareceres solicitados.

Em Santa Maria Maior os licenciamentos são tratados no posto de atendimento de São Cristóvão e São Lourenço, no edifício da antiga JF. Neste espaço, que apresenta algumas carências físicas, e para além da chefe de divisão, foram colocados 3 (três) trabalhadores provenientes do mapa de pessoal da CML, um dos quais (técnico superior) na modalidade de mobilidade na carreira. Para além destes, estão colocados nesta divisão, 15 (quinze) trabalhadores em prestação de serviço (6 fiscais; 3 administrativos; 6 técnicos superiores) e 1 trabalhador do mapa de pessoal de anterior junta de freguesia agregada (fiscal).

O processo de passagem desta competência, graças à boa planificação feita no último ano, foi considerado bastante pacífico, tanto para os funcionários e o executivo como para a população em geral.



Imagem 98 – Edifício que acolhe o posto de atendimento para a área dos licenciamentos da JF de Santa Maria Maior

A junta de freguesia promoveu a frequência de acções de formação na CML relativas ao “licenciamento de espaço público” e sistema informático “Gesturbe”. Estas acções de formação promovidas pela CML foram consideradas pelos responsáveis da JF como relativamente distantes da realidade do dia-a-dia do atendimento da área do licenciamento.

A maior proximidade dos serviços de administração pública local com os fregueses e a intensificação das acções de fiscalização dos estabelecimentos comerciais existentes no território, pelos serviços da divisão, teve como consequência o aumento de processos de requerimento entrados no serviço de atendimento. A expressão quantitativa deste volume, designadamente de pedidos de Licenciamento Zero (LZ), foi a seguinte:

- 2014 (de 1 de Janeiro a 15 de Setembro) / registos de entrada de LZ na Câmara Municipal de Lisboa - 601 processos;
- 2015 (de 1 de Janeiro a 15 de Setembro) / registos de entrada de LZ na Junta de Freguesia de Santa Maria Maior – 1323 processos.

Verificou-se assim, em igual período de tempo, uma entrada superior ao dobro de processos entrados.

Nos primeiros meses registaram-se dificuldades relevantes ao nível dos sistemas informáticos; e

presentemente embora estas dificuldades tenham diminuído, mantêm-se relevantes entropias nestes campos. Entende-se que o GESLIS não está completamente adequado à realidade das Juntas, apresentando muitos campos desapropriados e não editáveis.

Ainda assim, a experiência e o contacto com o programa e a ajuda relevante prestada pelo *helpdesk* da CML, fazem com que a JF de Santa Maria Maior tenha presentemente métodos de trabalho adequados, capazes de resolver as solicitações dos seus utilizadores.

Na opinião dos responsáveis desta área, a proximidade é uma das grandes vantagens trazidas pela reforma, garantindo igualmente um maior controlo sobre os processos por regularizar. Nestes primeiros meses, muitos processos com vários anos sem licenciamento foram, finalmente, regularizados.

Da experiência deste ano conclui-se ainda que para além do aumento de receita face a uma maior eficácia dos serviços técnicos, em resultado do quadro descrito em 5), operou-se um serviço público mais eficiente na organização e protecção do espaço público.

A relação da Junta de Freguesia de Santa Maria Maior com a CML nestas áreas de competências tem sido regular e institucional.

A indefinição da tutela de determinadas competências disputadas entre a CML e as juntas de freguesia - como por exemplo, as ocupações que possam envolver alguma publicidade mas que efectivamente se constituem como ocupações de espaço público – não tem contribuído para o bom relacionamento institucional e funcional, bem como para a prestação de um serviço público de excelência, célere, portanto.

De um ponto de vista da relação funcional, sugere-se a definição de prazos e respectivo cumprimento, para obstar a eventuais pareceres de valor nulo.

Existe uma necessidade evidente de actualizar os sistemas informáticos afectos a esta área de competências, que se revelam insuficientemente adequados às necessidades e particularidades de cada freguesia.

A JF de Santa Maria Maior entende ainda como necessária a elaboração de um regulamento municipal para a área da venda ambulante, que clarifique qual deve ser a intervenção das Juntas relativamente a esta matéria.

A JF SMM entende, finalmente, que CML e as juntas de freguesia se deverão constituir como parceiras efectivas e articular procedimentos comuns e de forma integrada.

## **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 claro e atualizado 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:**

Existe já uma proposta elaborada pela UCT, DMHU, DMEVAE, Gabinete dos Vereadores Manuel Salgado, Duarte Cordeiro e Graça Fonseca.

Este documento não se encontra ainda aprovado.

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 RAL.

## **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 atualizado para apoiar o licenciamento de ocupações do espaço público com atividades 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 atividades.

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:**

Ponto de situação expresso na área Feiras – Instrumento 1 - **Regulamento do Comércio a Retalho e da prestação de Serviços com Carácter não Sedentários**

Elaboração do projeto de regulamento - projecto de regulamento entregue em maio/2015 ao GVPCML.

No seguimento da aprovação do regulamento vai ser possível a aplicação de regras claras e homogéneas para toda a cidade.

## **5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2015**

1. **A reforma administrativa da cidade de Lisboa** resulta da publicação da Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, referente à Reorganização Administrativa de Lisboa (nos termos qual foram consagradas novas competências próprias e os respectivos meios financeiros das Freguesias, tendo sido aprovado um novo mapa administrativo da cidade); bem como da Deliberação n.º 6/AML/2014, onde 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.

2. **O presente Relatório apresenta uma análise do estado-da-arte do processo de reforma administrativa de Lisboa, à data de final de Setembro de 2015.** Portanto, cerca de vinte meses após a aprovação da Deliberação n.º 6/AML/2014; ou, numa perspectiva mais operacional - e como tal mais monitorizável - um ano e meio após a assinatura dos autos de efectivação da transferência de competências.

**Os trabalhos de monitorização têm sido desenvolvidos desde Abril de 2014 e envolvem diversas metodologias e vertentes de observação e de análise.** Mantêm-se em destaque as análises de base qualitativa, pensadas e desenvolvidas numa multiplicidade de acções que incluem entrevistas nas JF e nos serviços e gabinetes da CML; várias dezenas de visitas e análises directas no terreno; muitas destas visitas tendo sido aprofundadas, e assim originado múltiplos estudos de casos mais concretos; oito focus-groups a trabalhadores das JF e da CML; e ainda análises a múltiplos relatórios de base sectorial. Têm-se igualmente aprofundado as vertentes mais quantitativas, através da crescente disponibilização de dados mais numéricos em diversas áreas. O conjunto destas análises tem permitido uma visão crescentemente integrada e evolutiva dos movimentos da reforma, bem como da recepção das competências e da paulatina instauração dos novos paradigmas de governação e de serviço público na cidade.

3. Os trabalhos de monitorização têm mantido 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. **Os estudos desenvolvidos pelos mais conceituados think-tanks de análise a processos de reforma político-administrativa no sector público** - analisados desde o início do processo de reforma administrativa de Lisboa e consubstanciados para este processo de monitorização - expõem as perspectivas e vectores de acção mais essenciais a atender em processos desta natureza. Pontos e perspectivas que têm sido permanentemente observados no âmbito do processo de descentralização administrativa de Lisboa.

As maiores dificuldades dos governos urbanos colocam-se sobretudo na fragmentação de políticas, na duplicação de serviços, na fraca actuação em escalas e domínios de intervenção crescentemente relevantes, na insuficiente comunicação entre instituições, na frágil participação social e cívica. Como sùmula de tais desfasamentos, sucede-se um frágil reconhecimento - e uma frágil confiança - dos espaços políticos na cidade. Sabe-se que esta era, em importante medida e seguramente para as situações de serviço público de maior proximidade, a situação da administração da cidade de Lisboa, antes do processo de reforma.

Nestes sentidos, os objectivos mais nobres para a capacitação dos níveis de administração pública urbana em proximidade, passam pelos seguintes vectores: pela diminuição da segmentação sectorial de políticas nas diversas escalas; pelo aumento das acções integradas e dos serviços partilhados; pelo aumento da visão estratégica e do envolvimento dos agentes e cidadãos; 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; e passando assim de um paradigma de fragmentação para um paradigma que conjuga eficiência com visão, integração e subsidiariedade de políticas; de forma a dar efectiva resposta às necessidades e anseios dos territórios e das pessoas.

5. **Como se verificou nos trabalhos de monitorização desenvolvidos até Março de 2015** (conducentes ao quarto relatório), após um ano de passagem de competências e de recursos da CML para as JF da cidade; e da crescente capacitação das JF no exercício das suas funções; o panorama era já o de que cerca de um terço de todos os funcionários autárquicos no concelho de Lisboa se encontravam nestas instituições de maior proximidade. Configurando-se assim, de forma evidente, os resultados do amplo processo de descentralização de competências e de recursos ocorrido ao longo de 2014 e dos primeiros meses de 2015.

Por seu lado, a auscultação feita - via focus-groups - aos trabalhadores das JF mostrou como se reconhecia que embora os primeiros momentos de transição tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual e ampla satisfação geral.

As análises de monitorização desenvolvidas, e sobretudo as de base mais qualitativa, incluindo a observação das acções inovadoras empreendidas pelas JF, **permitiam confirmar que este amplo processo de transição decorrera, não obstante as múltiplas dificuldades e constrangimentos verificados - alguns ainda em resolução - com notável qualidade e coesão.**

6. **Não obstante, em Abril de 2015 reconhecia-se igualmente que aquele não era, ainda, o cenário de cruzeiro desejado para uma plena capacitação da acção pública de proximidade na cidade.** Havia ainda questões relevantes em aberto, quer no seio das novas JF, quer na própria CML; quer enfim nos meios e instrumentos necessários a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre estas bem como com outros agentes urbanos da cidade. No sentido de um quadro global de acção autónoma mas em simultâneo institucionalmente bem integrada, para um serviço público de qualidade e com plena satisfação e motivação dos colaboradores e dos munícipes.

Por um lado, existiam ainda determinados elementos a rectificar e/ou a clarificar, no processo de movimento e de dotação de competências. Por outro lado, nas próprias JF havia ainda a necessidade de reforço e de estabilização de determinados tipos de recursos. Noutro enfoque, a própria CML necessitava de se adaptar devidamente face às novas realidades, e notavelmente nos âmbitos das intervenções de maior proximidade. E finalmente, confirmava-se haver ainda uma série de instrumentos e de estruturas de base regulamentar ou de base demonstrativa (como os manuais de boas práticas, por exemplo) a necessitar de devido posicionamento para uma acção autárquica mais integrada.

7. **Ou seja, entrava-se no segundo ano - operacional - do novo paradigma de governação de Lisboa, com a larga maioria das competências previstas para as escalas de proximidade efectivamente descentralizadas; mas agora, e coincidindo com uma evolução crescentemente mais complexa e diversificada, perante a necessidade de consolidação de uma estrutura em simultâneo mais segura de autonomia, mas também de uma boa interligação institucional e ainda de uma adequada integração dos diferentes poderes e normas da cidade.**
8. **O decurso deste semestre mais recente mostrou como determinados processos vieram procurar apoiar estas necessidades, ajustando estruturas, recursos e trajectórias dos processos de reforma. Designadamente os seguintes:**
  - A reorganização interna da CML, aprovada em Maio de 2015; e que se desenvolveu, em importante medida, também como reflexo da própria reforma administrativa de Lisboa e dos seus movimentos de descentralização.

- A alteração à Lei 56/2012, nomeadamente não concernente à revisão dos valores financeiros a transferir para as JF, conforme as disposições da Lei n.º 85/2015; bem como a atribuição de novas competências em sede de fiscalização, de processamento de contra-ordenações e da aplicação das coimas e sanções.

9. **Os trabalhos de monitorização desenvolvidos ao longo destes novos seis meses mostram que as 24 novas juntas de freguesia de Lisboa continuam, de uma forma crescente, a assumir o seu novo papel de parceiros mais activos na co-governança de uma cidade exigente mas também potenciadora.** A assunção das novas competências está a transmitir às JF a capacidade de estas intervirem com mais eficácia e criatividade do que a CML; e ainda de poderem definir de forma mais ampla as suas próprias prioridades, ajustando-as agora melhor às realidades específicas das suas freguesias. A gestão de uma série de competências autárquicas está agora, em Lisboa, bem mais próxima do cidadão, e também do decisor político.

10. **Esta situação é particularmente evidente ao nível do ambiente urbano, a primeira área sujeita aos processos de reforma.** O panorama global ao final de um ano e meio de reforma mostra que está já em desenvolvimento uma nova fase na prestação de serviço público nas áreas do ambiente urbano e da gestão e manutenção de espaços públicos e espaços verdes - quer nos âmbitos da CML, quer nos das próprias JF. Uma nova fase que 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 de novos tipos de relacionamento entre as JF e a CML, e entre estas e os próprios municípios. Sendo ainda importante referir que parte relevante das razões conducentes à recente reorganização das estruturas orgânicas da CML se colocam nestas áreas; notavelmente nas alterações feitas ao nível da UCT e nas razões da criação das “Brigadas LX” que serão em breve (prevê-se para o início do ano de 2016) reforçadas com meios humanos e materiais.

11. **Mantêm-se uma série de elementos ainda a carecer de melhoramentos, de clarificação, de um maior equilíbrio ou ainda de adequados instrumentos de suporte,** para que os objectivos da reforma se cumpram de forma mais integrada. As novas análises desenvolvidas pelas metodologias de monitorização mostram áreas que ainda carecem de adequado melhoramento e/ou reforço, em dimensões relativamente dispersas mas que não deixam de traduzir algumas das actuais dificuldades ainda detectadas em determinados sectores.

Em termos globais, os pontos principais a realçar nestes âmbitos são os seguintes (configurando-se os detalhes de cada um, nas secções respectivas deste relatório):

- a) Se bem que a maioria das JF tenha desenvolvido processos de reorganização, e que diversas tenham recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; denotavam-se ainda importantes lacunas nestas áreas; bem como um panorama consideravelmente desigual em que algumas juntas mostram estar bem dotadas de recursos de back-office, outras quase não tendo alterado os seus quadros e estruturas de suporte administrativo. 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. Nestes sentidos, quase todas as JF continuaram a apontar como um dos aspectos mais importantes a resolver em futuro próximo, a necessidade de colmatar as suas insuficiências em termos de recursos humanos e sobretudo nas áreas do suporte administrativo - bem como em determinadas áreas de competência técnica superior e ainda dirigente.
- b) Diversas JF mantêm a perspectiva de existirem desajustamentos nos seus recursos financeiros disponíveis, face às suas novas responsabilidades; não obstante as alterações introduzidas pela Lei 85/2015.
- c) Existe ainda uma insuficiência de instalações administrativas, e notavelmente nas instalações das suas sedes, em cinco Juntas de Freguesia;
- d) Não obstante o investimento desenvolvido pelos serviços da CML, as linhas de apoio disponibilizadas pela CML às JF encontram-se, na opinião da maioria dos intervenientes auscultados pelo GAMRAL, relativamente insuficientes ou desajustadas. Tal situação tem provocado uma relativamente fraca articulação entre os serviços das JF e os serviços camarários, no que diz respeito a diversas matérias.
- e) Existem determinadas insuficiências bem como riscos de dispersão na área dos sistemas de informação; sobretudo ao nível da utilização plena das aplicações GESLIS e GOPI, bem como ao acesso a determinados cadastros; a que se deve dar especial atenção dado esta ser uma das áreas mais fundamentais para um eficaz e integrado desempenho do serviço público multi-institucional na cidade de Lisboa.
- f) A área da gestão e manutenção dos espaços públicos revela ser particularmente sensível pela existência de determinadas questões ainda em necessidade de clarificação. Se por um lado se considera que as intervenções no espaço público por parte das JF estão a decorrer de forma satisfatória, estando estas a demonstrar uma evidente preocupação e zelo pelos seus territórios; por outro lado 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 do que é estruturante e não estruturante, dado registarem-se ainda dúvidas relevantes nestes campos, ou



mesmo competências consagradas na Lei e ainda não transmitidas para a responsabilidade das JF.

- g) No referente aos equipamentos desportivos, e nomeadamente as piscinas, mantêm-se determinadas 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; bem como nos entendimentos em torno das tarifas e tabelas de preços em vigor.
- h) Existem ainda distintos entendimentos entre a CML e determinadas JF, no referente às responsabilidades na realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade no parque habitacional municipal.
- i) Mantêm-se sob expectativa de clarificação e de resolução um conjunto de questões na área dos licenciamentos de proximidade. Por um lado, solicita-se um reforço nas linhas de apoio e acompanhamento das UIT para as JF; bem como o reforço de acções de formação de sentido mais prático. Por outro lado, e como acima realçado, mantêm-se alguns elementos relevantes de risco na utilização universal da aplicação de licenciamento, incluindo o facto de esta manter necessidades de manutenção de base externa ao universo da CML e das JF. Finalmente, existe a necessidade de clarificação de competências e/ou de passagem definitiva destas para as JF, em domínios como os do licenciamento de venda ambulante ou do licenciamento especial de ruído.

12. Vai-se estruturando um panorama onde se conjuga uma homogeneidade de evolução, com uma relativa diversidade evolutiva em campos mais específicos. Tal sucede em ópticas de âmbito sectorial, tendo a reforma proporcionado um desenvolvimento relevante na acção pública de proximidade em áreas como a higiene urbana ou a gestão de equipamentos. Mas também sucede em ópticas de âmbito mais territorial, com relevantes diferenciações entre as diferentes juntas.

Este estado-da-arte envolve novos graus de exigência. Embora este seja um panorama mais virtuoso e que permite o desenvolvimento de uma realidade de administração e acção pública mais ampla, mais complexa e em simultâneo mais dedicada e participada; é igualmente um panorama que envolve um determinado conjunto de novas responsabilidades bem como de novos riscos, a que é necessário atender cuidadosamente.

Para além dos elementos acima referidos e a necessitar de resolução a curto ou 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 determinados vectores de base. Nomeadamente os seguintes:

- a) **A manutenção de uma forte coordenação política.** O processo de capacitação do novo paradigma de governação de proximidade na cidade de Lisboa é um projecto de base estruturante e inevitavelmente de longo prazo. Exigindo uma gestão de base permanente, necessariamente política e centralizada ao nível da vereação da CML, em permanente diálogo e concertação de base subsidiária com todos os executivos das JF, bem como com a AML.
- b) **A revisão do Estatuto dos Eleitos Locais das Freguesias.** Tem-se reforçado cada vez mais a perspectiva de que **é nos campos da constituição, capacitação e suporte dos executivos das juntas de freguesia de Lisboa, que se encontra uma das dimensões com mais sérios desfasamentos face ao novo paradigma de governação da cidade.** Sendo fundamental que se proceda a uma revisão do Estatuto dos Eleitos Locais, de modo a possibilitar que se estabeleça, num futuro próximo, um quadro de governação local que permita corresponder de forma mais adequada às exigências das novas competências das JF de Lisboa. 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.
- c) **Sistemas de informação comuns.** 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.
- d) **Instrumentos regulamentares de base integradora.** 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. Da mesma forma, e 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. Neste relatório e nos pontos finais de cada secção elencam-se os considerados mais relevantes.

e) **Estratégias partilhadas.** 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 os diversos serviços da CML 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.

13. Será assim na dotação desta ordem de estruturas, a escalas e complexidades diversas, que se poderá avançar de forma segura no sentido de valorizar os princípios e objectivos centrais da reforma administrativa de Lisboa:

- A qualificação de estruturas de governação de proximidade;
- A partilha de visões e de valores, e no compromisso sobre que territórios e que sociedade urbana se pretenderão para o futuro;
- Uma mais democrática e eficaz arquitectura e dinâmica institucional na prossecução das políticas urbanas, em capacitação política autónoma mas também mais integrada, aproximando os ‘espaços políticos’ dos territórios mais pertinentes de actuação;
- Uma maior cultura e responsabilidade territorial na administração pública, em obrigatoriedade de maior subsidiariedade e de partilha de recursos;
- Uma maior participação cívica bem como de maior intervenção de entidades de meta-governança, em processos de orientação, de incentivo, de crítica;
- Um maior conhecimento urbano, através de estruturas e de processos de avaliação e de monitorização do desenvolvimento territorial e das políticas públicas urbanas.