

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

## **Sexto Relatório**

*Abril de 2016*

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



### ***Ficha técnica***

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

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b><i>Coordenação</i></b>     | <b><i>João Seixas</i></b>                                |
| <b><i>Sub-coordenação</i></b> | <b><i>José Rosa do Egípto</i></b>                        |
| <b><i>Equipa técnica</i></b>  | <b><i>João Santos</i></b><br><b><i>Jorge Honório</i></b> |

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

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

## **ÍNDICE DO RELATÓRIO**

### **1. Introdução: Estado-da-arte da reforma administrativa de Lisboa a 31 de Março de 2016**

- 1.1 O sexto relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa**
- 1.2 Os trabalhos de acompanhamento e de monitorização da RAL**
- 1.3 As recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa**

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

- 2.1 Objectivos da monitorização da RAL**
- 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 provenientes do OE**
- 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 Garantias e serviços sociais dos RH**
  - 3.3.3 O acompanhamento da transição I: A valorização dos RH**
  - 3.3.4 Gestão e comunicação no processo de transição de recursos humanos**
- 3.4 Organização, instalações e sistemas de informação das Juntas de Freguesia**
  - 3.4.1 As estruturas organizacionais das JF**
  - 3.4.2 As instalações das JF**
  - 3.4.3 O acompanhamento da transição II: O apoio na gestão e na organização das JF**
  - 3.4.4 Os sistemas de informação**
- 3.5 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**

**4.4.1. A transferência de competências na área dos licenciamentos de proximidade**

**4.4.2. Estado-da-arte na área dos licenciamentos de proximidade**

**4.4.3. Elementos em necessidade de reforço/resolução**

**5. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa a 31 de Março de 2016**

# 1. Introdução: Estado-da-arte da Reforma Administrativa de Lisboa a 31 de Março de 2016

## 1.1 O sexto relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

O sexto relatório periódico de acompanhamento e de monitorização da reforma administrativa da cidade de Lisboa procura espelhar o estado-da-arte do processo da reforma, bem como da respectiva capacitação do novo paradigma de governação de proximidade, até à data de 31 de Março de 2016. Ou seja, dois anos após a assinatura dos autos de efectivação de transferência de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e as 24 novas Juntas de Freguesia (JF) da cidade.

### Processo de Reforma Administrativa da cidade de Lisboa



Fonte: GAMRAL, CML

As análises de monitorização desenvolvidas no relatório anterior (Outubro de 2015) mostravam um panorama de estabilização do primeiro grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade - o da descentralização e transferência de competências e de recursos. Com efeito, e não obstante determinadas áreas ainda a necessitar de reforços e/ou ajustamentos, no último trimestre de 2015 aproximadamente um terço de todos os funcionários autárquicos no concelho de Lisboa encontrava-se a trabalhar nas Juntas de Freguesia.

O segundo ano do novo paradigma de governação de Lisboa apresentava um panorama em que a larga maioria das competências previstas para as escalas de proximidade se encontravam efectivamente descentralizadas; havendo agora 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 do semestre seguinte demonstrou como determinados processos vieram justamente procurar apoiar estas necessidades; ajustando estruturas, recursos e trajectórias dos processos de reforma. Designadamente através de:

- 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.

Entretanto, por via dos trabalhos de acompanhamento e monitorização, a auscultação feita aos trabalhadores das JF no primeiro semestre de 2015 - via 8 *focus groups* desenvolvidos a diferentes grupos de funcionários - confirmava como estes reconheciam que embora os primeiros momentos de transição tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual e ampla satisfação geral.

Ao longo do ano de 2015 foi-se assim denotando, e por formas cada vez mais evidentes, uma crescente assunção e capacitação das JF no exercício das suas funções. Tal sucedia, quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora agora desenvolvidas pelas JF. Com efeito, tal era confirmado pela observação e sistematização das acções inovadoras empreendidas pelas JF pelo GAMRAL também no primeiro semestre de 2015. Traduzindo um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa: o da abertura de novas direcções e possibilidades para

a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais.

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

Não obstante, no início deste novo período de análise, reconhecia-se igualmente que embora em bom curso, e sobretudo no referente à plena dotação de recursos para os objectivos globais das estratégias de governação de proximidade, aquele não era ainda o cenário de cruzeiro desejado para uma plena capacitação da acção pública de proximidade na cidade. Por quatro grandes ordens de razões:

- a) Por um lado havia ainda determinados aspectos - de ordem já pontual, mas não obstante relevantes, desde logo pelo simbolismo de clarificação e de encerramento de uma etapa - a transitar ou a esclarecer definitivamente, na dimensão das transferências de competências. Existem situações que carecem de um reforço da formação, nomeadamente a aplicação prática das competências de licenciamento para determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço publico, bem como a diferenciação de alguns elementos exclusivos de publicidade. Por outro lado o GAMRAL considera urgente a transferências para as JF dos licenciamentos especiais de ruído bem como a conclusão da transferência dos licenciamentos de venda ambulante e de *street food*.
- b) Por outro lado, na administração das JF havia ainda a necessidade de reforço e de estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no provimento de técnicos superiores, bem como nas áreas de back-office e de suporte administrativo.
- c) Noutro enfoque, a própria CML necessitava de se adaptar devidamente face às novas realidades, e notavelmente nos âmbitos da adequada comunicação e bases de apoio entre esta e as JF, bem como nas intervenções de maior proximidade.

- d) Finalmente, insistia-se na necessidade de posicionamento de uma série de instrumentos de base regulamentar, absolutamente necessários a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade.

Este relatório dá justamente especial ênfase ao posicionamento - e ao comprometimento entre a CML e todas as JF - de um conjunto de instrumentos regulamentares (regulamentos em áreas essenciais como o espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos, etc.) bem como de outros elementos de base demonstrativa (como por exemplo os manuais de boas práticas). Uma estrutura de ferramentas aprovadas e utilizadas por todas as instituições de governo da cidade afigura-se fundamental para a existência de um quadro global de acção pública; autónoma mas em simultâneo institucionalmente integrada.

\*\*\*

Pela sua própria natureza e amplitude, a Reforma Administrativa de Lisboa exige uma visão e um acompanhamento de longo prazo. Embora todos os momentos anteriores ao início da sua operacionalização tenham sido fulcrais - nomeadamente, os estudos e as decisões políticas que lhe deram origem, a publicação da Lei 56/2012, a aprovação das deliberações correspondentes na AML, e finalmente a assinatura dos autos de transferência de competências e de recursos em Março de 2014 - em termos concretos, a reforma do paradigma de governação urbana em Lisboa começou, na verdade, há apenas dois anos atrás.

Ao final de dois anos, e muito tendo já sido conseguido; existe igualmente o entendimento de que há ainda muito a fazer.

Tendo o amplo movimento de transição de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão - tal como demonstrado pelos relatórios monitorização apresentados no primeiro ano operacional da reforma - e não obstante diversos aspectos relativamente pontuais ainda não fechados neste processo de transição (e de urgente resolução, até pelo simbolismo de fecho definitivo desta fase) - o que agora se impõe de construção e de posicionamento encontra-se nas grandes estruturas transversais de qualificação da acção e na administração pública urbana, face ao desejado novo paradigma. Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia com integração e com o fomento de um futuro de governação moderna.



## 1.2 Os trabalhos de monitorização

Os trabalhos de acompanhamento e de monitorização da RAL têm sido desenvolvidos desde Abril de 2014. Envolvem diversas metodologias e vertentes de observação e de análise. Mantêm-se em destaque as análises de base qualitativa, pensadas para uma multiplicidade de acções que incluem entrevistas em todas as JF bem como nos diversos serviços e gabinetes da CML; várias dezenas de visitas e análises directas no terreno, muitas destas visitas tendo sido aprofundadas em detalhe e assim originando múltiplos estudos de casos 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.

Pretendendo-se ainda, para estes campos, que num futuro relativamente próximo se consiga estruturar um painel de monitorização mais permanente, quer em termos de indicadores quantitativos quer de indicadores qualitativos.

Mantendo e mesmo reforçando parte significativa das metodologias de recolha de informação e de análise anteriormente prosseguidas, este relatório complementa o anterior e apresenta - para além da monitorização dos processos de transição e de capacitação de competências e de recursos - uma reflexão de base mais prospectiva incluindo os elementos entendidos como fundamentais para uma 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 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 pelas 24 JF e também por diversos serviços da CML, assistindo-se a um gradual reposicionamento das políticas, estratégias e práticas de administração e de serviço público na cidade; e enfim pela absoluta necessidade de desenvolvimento e posicionamento 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.

Justamente pela sua relevância, para as áreas de gestão pública urbana mais essenciais, é neste relatório actualizado o estado-da-arte dos diversos instrumentos de base reguladora que, a ser devida e amplamente construídos, debatidos, aprovados e posicionados; permitirão uma fundamental estabilidade bem como as devidas condições para a verdadeira dinamização do novo modelo de governação urbana de Lisboa.

### *1.3 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 1/91 - Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 777/CM/2015 - 5º 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 acompanhamento e de monitorização da reforma.

#### ***1. A intensificação dos esforços de resolução das situações de instalações insuficientes das Freguesias em condições adequadas de dignidade e de representação.***

Têm 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.

Na análise feita pelo GAMRAL traduzindo o ponto de situação em final de Março de 2016 no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que existiam três situações de JF em que a respectiva resolução se encontrava não totalmente resolvida, ou com resolução em curso a médio prazo: Belém, Benfica e Marvila.

Estas situações configuravam 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.

#### ***2. O apoio às Freguesias para a substituição progressiva dos materiais e equipamentos transferidos que se revelaram defeituosos ou obsoletos e constituição de equipa interna do Município para manutenção e actualização dos recursos disponibilizados e sustentação técnica das equipas de desenvolvimento de aplicações, nas Freguesias.”***

Os vários serviços da CML têm desenvolvido os contactos necessários por forma a aferir dos melhores modos de articulação entre estas bem como de resolver as necessidades de melhoria dos equipamentos.

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

***3. Proceder-se 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.

***4. Completar com brevidade a transferência dos processos de licenciamento para as Freguesias.***

O GAMRAL realça neste relatório que efectivamente existem ainda determinados aspectos - de ordem já pontual mas não obstante relevantes, desde logo pelo simbolismo de clarificação e encerramento de uma etapa - a transitar ou a esclarecer definitivamente na dimensão das transferências de competências.

Existem situações que carecem de um reforço da formação, nomeadamente a aplicação prática das seguintes competências: determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço público, a diferenciação de alguns elementos exclusivos de publicidade. Por outro lado o GAMRAL considera ainda urgente a transferência para as Juntas de Freguesia dos licenciamentos especiais de ruído e a conclusão dos licenciamentos de venda ambulante e de *street food*.

***5. Conceda especial atenção à necessidade de consciencialização dos diversos Serviços municipais das novas competências das Juntas, permitindo a rápida assimilação da legitimidade executiva e administrativa das Freguesias.***

O GAMRAL entende que a CML e seus serviços necessitam ainda de se adaptar mais devidamente às novas realidades de governação de proximidade na cidade, e notavelmente nos âmbitos de uma mais adequada comunicação com as JF, no reforço das linhas de apoio e de formação (consideradas pela maioria das JF relativamente insuficientes ou desajustadas), e ainda no fomento de acções mais articuladas e partilhadas nas intervenções de maior proximidade (nomeadamente nas matérias de licenciamentos, de gestão e manutenção de espaços públicos, e ainda nas áreas da acção social).

***6. Concretizar-se a manutenção evolutiva e correctiva das aplicações informáticas cedidas e instaladas nas Juntas de Freguesia.***

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.

***7. Clarificar em conjunto com as Freguesias de Lisboa a fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante, como referidas na Recomendação n.º 9, eventualmente através de uma Proposta à Assembleia Municipal de Lisboa, originando Deliberação específica da Assembleia em continuidade à Recomendação 4/09 de 2014, produzida por consenso alargado sobre as Propostas n.ºs 915/2013 e 916/2013.***

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.

***8. Produzir e distribuir à população para melhor e mais completa informação, sob critério idêntico ao adotado aquando da apresentação das circunstâncias na Reforma Administrativa, o Guia do Múncipe em suporte papel, eventualmente sob a forma de prospeto ou volante.***

Estão já produzidos os quatro volumes dos Guias da Reforma Administrativa de Lisboa:

- Licenciamento de proximidade
- Gestão e manutenção de equipamentos
- Manutenção e limpeza do espaço público
- Habitação e intervenção comunitária.

De acordo com a CML/DRM, está prevista para o início do Verão de 2016 a correspondente distribuição em papel.

***9. Atender ao risco de as Juntas de Freguesia, no quadro da sua autonomia, se encontrem obrigadas por razões de eficiência e por falta de cumprimento das acções referidas na Recomendação n.º 5 acima, ao desenvolvimento de aplicações informáticas próprias, coibindo a concretização futura de uma gestão abrangente e estabeleça uma equipa interna da Câmara, de apoio permanente à qualidade e integração dos sistemas de informação das autarquias da cidade.***

Como se realça neste relatório, mantêm-se relevantes insuficiências bem como riscos de dispersão na área dos sistemas de informação; sobretudo ao nível da utilização universal - por todas as autarquias da cidade - das aplicações GESLIS e GOPI; bem como no acesso a determinados cadastros.

Por seu lado, algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. O caso mais conhecido é o da JF Estrela. Não obstante o princípio da autonomia consagrado no próprio processo de reforma administrativa da cidade, os princípios da integridade de informação e de processamento administrativo bem como de estruturação regulamentar de base conjunta devem ser considerados igualmente basilares. Pode suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - bem como das restantes JF - provocando uma perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação.

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

Afigura-se essencial uma uniformização de determinadas metodologias de gestão do território bem como de sistemas de informação comuns ou pelo menos integrados e configurando protocolos e estruturas de partilha comunicacionais comuns; por forma a se poder assegurar a existência de informação actual, viável e disponível sobre toda a cidade em áreas vitais tais como a da gestão dos licenciamentos de proximidade, da gestão de ocorrências e dos pedidos de intervenção, como definido pela Deliberação 6/AML/2014.

***10. Adoptar 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.

***11. Assegurar 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*.

***12. Diligenciar no sentido de se promoverem as alterações ao Estatuto dos Eleitos Locais, no sentido de permitir mais um tempo inteiro para um membro da Junta de Freguesia, bem como a possibilidade do Presidente delegar competências, procurando assim resolver a situação de excessiva concentração de responsabilidades executivas nos Presidentes de Junta.***

De acordo com determinados elementos constantes no Orçamento de Estado de 2016, uma das áreas de maiores desfasamentos anteriormente existentes - a da **adequada capacitação e suporte dos executivos das juntas de freguesia de Lisboa** - foi entretanto melhorada de forma considerável (em campos como a necessidade de atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das JF, a capacidade de delegação de competências; a possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos).

***13. Atente em que a Lei do Orçamento de Estado para 2015 impede através do n.º 2. do Art.º 62.º que outras entidades além de certos municípios, aumentem a despesa com o pessoal e também que a Câmara Municipal deixou de satisfazer completamente as necessidades de transição de pessoal especializado como requerido pelas Freguesias, diligencie junto da Assembleia da República no sentido de permitir a abertura por estas dos procedimentos concursais para admissão do pessoal necessário ao cumprimento das suas missões, como previsto na Lei n.º 56/2012 de 8NOV e na Lei n.º 85/2015 de 7AGO.***

Igualmente insertas nas normas do Orçamento de Estado de 2016, foram eliminadas quaisquer normas especiais, restritivas, à contratação de trabalhadores nas Autarquias Locais, bem como à imposição de reduções, remetendo-se para o quadro da legislação geral, em vigor, a possibilidade de recrutamento.

***14. Proceder ao reajustamento dos recursos financeiros disponíveis nas Juntas de Freguesia e que prejudicam o seu equilíbrio orçamental.***

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

Têm-se ainda desenvolvido uma série de protocolos de delegação de competências face às necessidades de natureza eminentemente estrutural e da mais diversa natureza entretanto elencadas pelas diversas JF, bem como pela própria CML.

Todos estes movimentos se afiguram como parte de um natural processo de reajustamento dos recursos financeiros disponíveis para as JF perante as suas novas responsabilidades. O GAMRAL entende que poderá haver, no futuro, acertos adicionais necessários decorrentes de situações mais específicas.

***15. Implementar a transferência para a gestão das Freguesias de mais equipamentos de índole cultural ou de outra tipologia, como adequado às suas competências próprias.***

O GAMRAL não tem conhecimento de um novo movimento de transferência de competências e de equipamentos para as JF.

***16. Promover de preferência durante o 1.º Semestre de 2016, a efectivação de um Inquérito geral aos Agentes políticos e administrativos da cidade e à população de Lisboa, sobre a percepção dos resultados da Reforma Administrativa de Lisboa.***

Fechando-se o ciclo de transição de competências e de recursos, e focando-se agora o acompanhamento e a monitorização da reforma sobretudo nas componentes de qualificação do serviço público e do aumento da qualidade de vida na cidade; as metodologias propostas para 2016 são de índole consideravelmente distinta. Os trabalhos previstos para desenvolvimento nos próximos semestres são os seguintes: o reforço do apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares de base integradora; novas análises ao desenvolvimento de Acções Inovadoras nas JF, bem como na colaboração entre estas e a CML; o desenvolvimento de um Painel de Indicadores Quantitativos de Governação Urbana; a realização de um inquérito aos munícipes, bem como aos principais agentes da cidade.

Sobre a realização do inquérito aos munícipes bem como aos principais agentes da cidade; refira-se que este projecto está em fase de proposta entregue e a aguardar decisão por parte da Vereação da CML.

***17. O estabelecimento de um conjunto de indicadores de base quantitativa, de aferição da capacitação das Freguesias, consensualizado entre estas e a Câmara Municipal de Lisboa.”***

Veja-se ponto anterior. De referir que 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.



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

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

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 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 o de desenvolver um acompanhamento e monitorização por meio de diversas metodologias de base qualitativa e quantitativa, e 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 à nova estrutura de competências e de responsabilidades autárquicas.

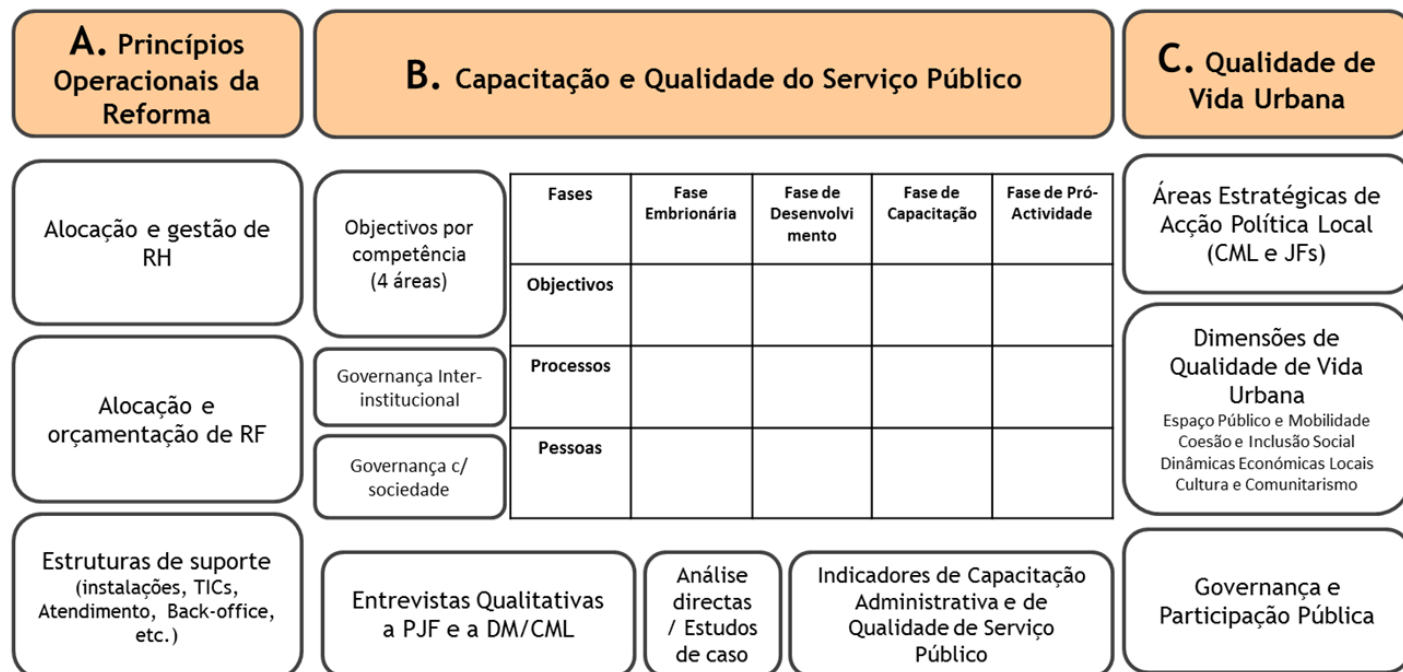
### **2.2. Metodologias desenvolvidas**

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

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

## Metodologias de Monitorização para o processo de Reforma Administrativa da cidade de Lisboa

### Reforma Administrativa de Lisboa: Estrutura de Monitorização



*Fonte: GAMRAL, CML*

Face à grande complexidade envolvente aos movimentos da reforma administrativa da cidade, este trabalho 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.

Foram planeados 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 no final de Setembro de 2015) e Abril de 2016 (reflectindo o estado-da-arte no final de Março de 2016).

O GAMRAL realça, mais uma vez, a permanente disponibilidade e apoio por parte dos Presidentes de Junta de freguesia e dos seus executivos, nas reuniões, visitas aos equipamentos, respostas às entrevistas e aos guiões, pedidos diversos de informação. 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 desenvolvidos no período compreendido entre Abril de 2015 e Março de 2016 basearam-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 nos 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 sexto 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**

*Outubro de 2015 a Março de 2016*

#### **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.

Pretendeu-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. Dando-se maior ênfase às áreas de competências mais exigentes ou de passagem mais recente (como o licenciamento de espaço público) e ainda sob natural reajustamento, bem como áreas com questões de natureza mais relevante e ainda por resolver (como o atendimento ao munícipe ou as piscinas). Sendo o principal objectivo o de analisar de forma realista, detalhada e incisiva, um detalhado panorama sobre as realidades no terreno.

Todas as 24 JF foram abordadas na análise de estudos de caso para estes dois semestres; tendo-se procurado apresentar 12 estudos de caso para cada semestre. Dado que no primeiro semestre se desenvolveram 11 estudos de caso, procurou-se agora completar a análise com as restantes 13 freguesias.

**Quadro 1 - Estudos de caso desenvolvidos pelo GAMRAL de Outubro 2015 a Março 2016**

| Estudo de Caso |   | Freguesia         |
|----------------|---|-------------------|
| 1              | Equipamento Desportivo: Piscina                             | Avenidas Novas    |
| 2              | Equipamento Mercado   | Ajuda             |
| 3              | Equipamento Escolar: Escola EB1                             | Lumiar            |
| 4              | Gestão e Manutenção de Espaço Público 1<br>Licenciamentos 1 | Santo António     |
| 5              | Licenciamentos 2  | Marvila           |
| 6              | Gestão e Manutenção de Espaço Público 2                     | Alcântara         |
| 7              | Gestão e Manutenção de Espaço Público 3                     | Parque das Nações |

|    |                                       |                         |
|----|---------------------------------------|-------------------------|
| 8  | Limpeza Urbana e Posto de Limpeza     | Alvalade                |
| 9  | Acção Social e Comunitária 1          | Arroios                 |
| 10 | Acção Social e Comunitária 2          | São Vicente             |
| 11 | Atendimento ao Múncipe                | São Domingos de Benfica |
| 12 | Administração da Junta de Freguesia 1 | Estrela                 |
| 13 | Administração da Junta de Freguesia 2 | Carnide                 |

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

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

O estudo de caso previsto para ser desenvolvido junto da JF do Lumiar (na área dos equipamentos escolares) não foi concretizado dado que esta junta de freguesia não 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**

*Outubro de 2015 a Março de 2016*

1. Quais os maiores desafios ligados à prestação de serviço público, neste equipamento / nesta área de trabalho?
2. Como decorreu o processo de transferência do equipamento / da competência da CML para a JF?

3. Correu bem a transição dos funcionários? Estão satisfeitos? Quantos Funcionários existem neste equipamento? Quantos no quadro/prestadores de serviço?
4. Estes funcionários tiveram alguma formação; designadamente face a novas realidades e novas funções?
5. O que mudou na gestão e organização deste equipamento / desta área de trabalho com a Reforma Administrativa? (solicitar dados concretos sempre que possível, incluindo em termos evolutivos. Exs: número de utentes e/ou de processos; actividades e programas oferecidos; reclamações e/ou taxas de satisfação de munícipes; número de funcionários adstritos ao equipamento/área; taxas de absentismo de funcionários; satisfação de funcionários).
6. Este equipamento / Esta área de competências é de uso apenas dos moradores da Freguesia ou outros residentes da cidade podem aceder a estes serviços e apoios?
7. Que estratégias / medidas / projectos estão a ser desenvolvidos para dinamizar este equipamento / área de trabalho? (incluir dados sempre que possível. Ex: investimentos e/ou orçamentações)
8. São tidas em consideração ‘boas referências’ e ‘boas práticas’ (em Lisboa) na gestão do equipamento / competências aqui em questão? Bem como regulamentos e/ou normas e recomendações de gestão e instrumentais (comuns à cidade ou não). Quais? Pretende-se aqui seguir nesses sentidos? De que forma?
9. Como classifica a relação entre a JF e a CML, nestes âmbitos? Como considera que esta deve ser; e como pode e deve melhorar?
10. Quais as virtudes que a Reforma Administrativa teve no dia-a-dia deste equipamento / desta área de competências?
11. Quais as insuficiências que a Reforma Administrativa teve no dia-a-dia deste equipamento / desta área de competências?
12. Face aos novos âmbitos das competências das juntas de freguesia, e tendo em consideração também a própria Câmara Municipal de Lisboa; o que considera mais fundamental para que no futuro próximo este serviço tenha uma boa qualidade?

**C. Apoio à estruturação e divulgação dos ‘Guias da Reforma Administrativa’.** 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 os “Guias da Reforma Administrativa” (através do DRM e de diversos serviços sectoriais da CML e ainda 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.

Os “Guias da Reforma Administrativa” encontravam-se concluídos à data da finalização deste relatório; já publicados e em divulgação na internet; e de acordo com a CML/DRM estando

prevista a sua divulgação em formato papel até ao Verão de 2016. Veja-se a secção 3.5 “O atendimento ao munícipe” 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. Nos anteriores relatórios 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 sexto 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.



Fechando-se o ciclo de transição de competências e de recursos, e focando-se agora o acompanhamento e a monitorização da reforma, sobretudo nas componentes de qualificação do serviço público e do aumento da qualidade de vida na cidade; as metodologias propostas para 2016 são de índole consideravelmente distinta.

Os trabalhos previstos para desenvolvimento nos próximos semestres são os seguintes:

- **Reforço 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 o segundo semestre do ano de 2016 - a par de um continuado apoio ao fomento deste tipo de acções.
- **Desenvolvimento de um 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 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 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 ainda desenvolvido durante 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 provenientes do Orçamento de Estado**

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; determinando ainda a impossibilidade de aumento da despesa pública no ano da sua concretização.

Para uma concretização dos princípios da Lei quer quanto à necessidade de eficácia do serviço público quer quanto à neutralidade orçamental, entenderam a CML e as novas JF da cidade (desde o momento da assinatura dos autos de transferência) promover a uma reavaliação das receitas e dos custos associados às competências transferidas. Esta reavaliação 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 reprimir 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 foi finalmente corrigida com a revisão dos valores a transferir para as Juntas em Agosto de 2015 e conforme as disposições da Lei n.º 85/2015 que redefiniu os valores para o ano de 2015. Houve consequentemente a necessidade de proceder aos acertos de valores decorrentes desta alteração legal, no último trimestre de 2015.

Finalmente, e em termos efectivos, os valores globais recepcionados por cada JF e referentes aos anos de 2015 (realizado) e de 2016 (previsto, considerando uma aumento global por taxa de inflação homóloga no valor de 0,96%) são os que se figuram no seguinte quadro.

**Quadro 2 - Valores transferidos para as JF de Lisboa no ano de 2015 no âmbito da Lei 85/2015, e previstos para transferência no ano de 2016**

| <b>Junta de Freguesia</b> | <b>Ano 2015 realizado</b><br>(valores em €) | <b>Ano 2016 orçamentado</b><br>(valores em €) |
|---------------------------|---|---|
| Ajuda                     | 1.729.072,65                                | 1.745.723,62                                  |
| Alcântara                 | 2.119.615,53                                | 2.140.027,43                                  |
| Alvalade                  | 3.424.938,19                                | 3.457.920,34                                  |
| Areeiro                   | 2.437.788,48                                | 2.461.264,38                                  |
| Arroios                   | 2.976.859,74                                | 3.005.526,90                                  |
| Avenidas Novas            | 3.456.261,62                                | 3.489.545,42                                  |
| Beato                     | 1.720.013,58                                | 1.736.577,31                                  |
| Belém                     | 2.952.142,38                                | 2.980.571,51                                  |
| Benfica                   | 3.882.893,31                                | 3.920.285,57                                  |
| Campo de Ourique          | 2.105.905,13                                | 2.126.185,00                                  |
| Campolide                 | 1.684.763,47                                | 1.700.987,74                                  |
| Carnide                   | 2.550.779,06                                | 2.575.343,06                                  |
| Estrela                   | 2.733.905,43                                | 2.760.232,94                                  |
| Lumiar                    | 3.457.607,15                                | 3.490.903,91                                  |
| Marvila                   | 3.990.216,80                                | 4.028.642,59                                  |
| Misericórdia              | 3.052.741,61                                | 3.082.139,51                                  |
| Olivais                   | 4.382.075,11                                | 4.424.274,49                                  |
| Parque das Nações         | 3.357.148,78                                | 3.389.478,12                                  |
| Penha de França           | 2.291.269,90                                | 2.313.334,83                                  |
| Santa Clara               | 2.721.512,13                                | 2.747.720,29                                  |
| Santa Maria Maior         | 4.580.905,53                                | 4.625.019,65                                  |
| Santo António             | 2.269.473,03                                | 2.291.328,06                                  |
| São Domingos de Benfica   | 2.858.004,74                                | 2.885.527,33                                  |
| São Vicente               | 2.250.131,78                                | 2.271.800,55                                  |
| <b>TOTAL</b>              | <b>68.986.025,13</b>                        | <b>69.650.360,55</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 têm dado origem, entre outras acções, à necessidade de uma nova dinâmica de cooperação interinstitucional que configura o novo paradigma de governação na cidade. Nestes primeiros dois anos, esta cooperação de nova ordem tem sido desenvolvida por múltiplas formas; entre as quais uma série de novos protocolos de delegação de competências entre a Câmara Municipal e as Juntas de Freguesia.

No global, ao longo de dois anos de desenvolvimento operacional da reforma administrativa (de Março de 2014 a Março de 2016) foram aprovados quase uma centena de novos protocolos de delegação de competências - 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.

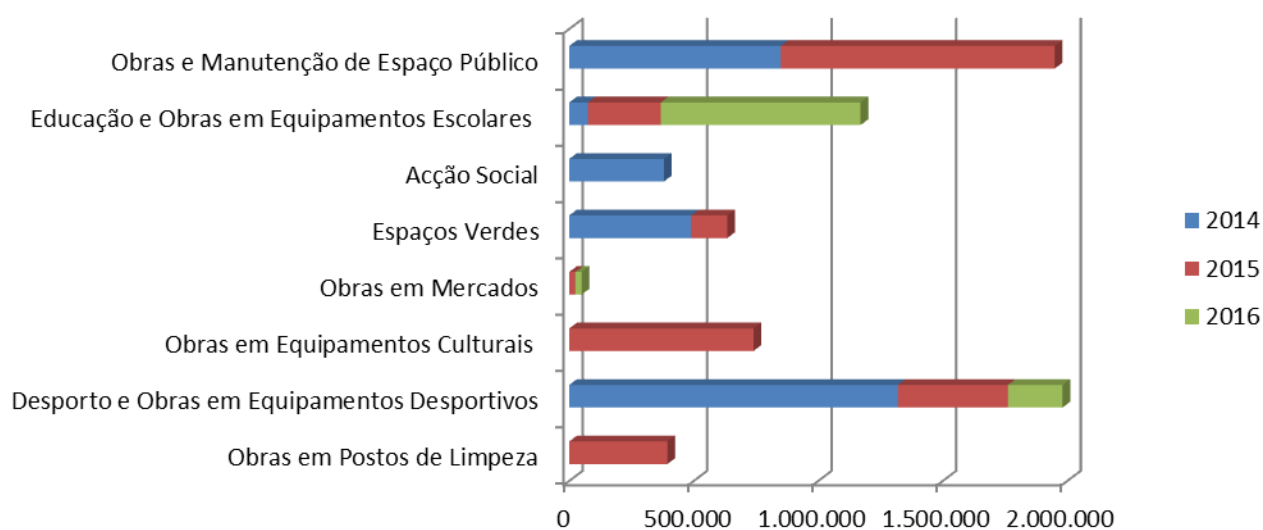
Os protocolos assinados ao longo destes dois anos de reforma são referentes sobretudo a investimentos a realizar em equipamentos (de desporto, de educação, de higiene urbana, de cultural) bem como em espaços públicos e espaços verdes. Os respectivos investimentos e acções previstas protocolados com aprovação pela Assembleia Municipal de Lisboa no período de Março de 2014 a Março de 2016 (havendo protocolos assinados com investimentos previstos já para o ano de 2017) totalizam um valor global de cerca de 7,3 milhões de euros.

A distribuição dos valores protocolados pelos diferentes anos mostra ser consideravelmente equitativa: 3,12 milhões de euros no ano de 2014 (desde Março, recorde-se); 3.14 milhões de euros no ano de 2015; e 1,05 milhões de euros já protocolados no primeiro trimestre de 2016.

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 obras e trabalhos de manutenção em equipamentos desportivos, logo seguida pela componente de suporte a obras e manutenção em espaços públicos e vias. De referir ainda os protocolos de apoio a equipamentos escolares e à acção escolar em geral, bem como o protocolo 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 dois anos de reforma administrativa (de Março 2014 a Março 2016) (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

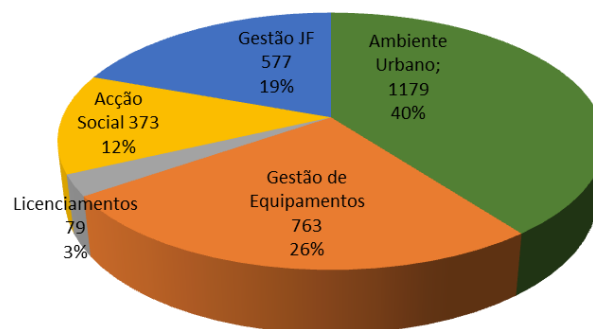
#### 3.3.1 A transição de recursos humanos da CML para as JF

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.

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 mostrava bem do perfil de responsabilidades administrativas entretanto 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.

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.

Entretanto, após um novo ano de actividade de governação, as JF têm procurado estabilizar os seus quadros de recursos humanos. O panorama actual parecer ser o de valores globais pouco acima dos valores registados há um ano atrás; embora com algum reforço nas áreas mais necessitadas. Tal não significando, porém, que a provisão adequada destes recursos esteja completa - notavelmente em relação às evidentes necessidades de reforço de técnicos superiores bem como para as áreas mais administrativas e de back-office; como bem se confirma pelas análises de monitorização mais recentes e aqui espelhadas neste relatório.

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

No início do ano de 2015 já todas as JF da cidade 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 pelo serviços sociais e diversos outros tipos de prestação de apoio nos âmbitos da segurança do trabalho.

### **3.3.3 O acompanhamento da transição I: a valorização dos RH**

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

Neste subcapítulo descreve-se o apoio dado pelo DMRH, sendo que no capítulo 3.4.3 se descreve o apoio referente às estruturas e aos processos de ordem mais de gestão e de organização nas JF.

Face às complexidades inerentes ao processo de transição e aos reenquadramentos em novas instituições, organizações e equipas e consequente internalização de novas responsabilidades; foi desenhado pela DMRH um 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.

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.

Concluídas as duas fases de transição de recursos humanos directamente geridas pela CML, a DMRH reviu e concebeu um novo plano de acompanhamento às JF, nas diversas vertentes ligadas à gestão de recursos humanos. 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, com múltiplas 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, entre outros);
3. Uma estrutura de formação de apoio à reforma administrativa; no âmbito da qual já foram realizadas quase uma centena de acções de formação. Até final de Março de 2016 as acções de formação efectuadas contabilizavam cerca de 1200 formandos;
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.

Este é um guia prático objecto de permanente actualização - que poderá integrar novas fichas bem como reflectir eventuais alterações que possam ocorrer nomeadamente a nível legislativo.

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

Ao longo deste novo semestre (Outubro 2015 a Março 2016) tem prosseguido o acompanhamento personalizado em sede de gestão de recursos humanos, sobretudo na vertente das remunerações mas também em temas de carácter jurídico e em questões de saúde, higiene e segurança no trabalho. O detalhe dos objectivos e indicadores definidos neste campo de acompanhamento e apoio às JF nas áreas da gestão dos RH pode ser visualizado na tabela seguinte:

**Quadro 3 - Objectivos e indicadores no apoio da CML às JF na gestão de recursos humanos**

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

| Área                       | Objectivos   | Indicadores  |
|----------------------------|--|--|
|                            |  | Nº de participantes em acções de formação Plano para Múncipes e públicos externos da CML   |
|                            |  | Nº de acções do CQEP frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia *  |
|                            |  | Nº de participantes em acções do CQEP da CML   |
| Saúde, higiene e segurança | Capacitar as juntas de freguesia para gerir os temas da área da saúde, higiene e segurança | Taxa de dúvidas respondidas (todas as áreas) pelo DSHS   |
|                            |  | N.º de dúvidas colocadas sobre todas as áreas do DSHS  |
|                            |  | Taxa de trabalhadores atendidos na Medicina do Trabalho  |
|                            |  | N.º de trabalhadores convocados para a Medicina do Trabalho  |
|                            |  | Taxa de solicitações de higiene e segurança respondidas  |
|                            |  | N.º de solicitações de higiene e segurança   |
|                            |  | Taxa de trabalhadores atendidos na psicologia  |
|                            |  | N.º de trabalhadores convocados para psicologia  |
|                            |  | Taxa de trabalhadores atendidos pelo serviço social  |
|                            | Prestar apoio nos vários temas da Saúde, higiene e segurança                               | Tema: Higiene e Segurança - 1. N.º máx. de dias para a verificação no âmbito da segurança no trabalho (inclui visita ao local por parte do técnico de higiene e segurança)   |
|                            |  | Tema: Higiene e Segurança - 2. N.º máx de dias úteis para a avaliação de riscos (inclui acompanhamento da actividade e execução de matriz de avaliação)  |
|                            |  | Tema: Higiene e Segurança - 3. N.º máx de dias úteis para a monitorização dos parâmetros do ambiente físico, agentes químicos e biológico (inclui apenas agendamento das medições)   |
|                            |  | Tema: Higiene e Segurança - 4. N.º máx. de dias úteis para o apoio na elaboração e análise de caderno de encargos relativos a aquisição de substâncias químicas, equipamentos de protecção individual e vestuário de protecção |
|                            |  | Tema: Medicina do Trabalho, Acidentes de Trabalho, Psicologia, Serviço Social - N.º máx. de dias úteis para a prestação de informação diversa  |
|                            |  |  |

(\*) Redefinição ocorrida em 2016

## *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 (em Maio de 2015) um novo plano de formação para o segundo ano da reforma administrativa. Este plano destinou-se directamente aos trabalhadores das JF, estando a formação enquadrada em perfis de competência e em função das competências transitadas. Previa 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 finais do ano de 2015, a taxa de execução deste novo plano encontrava-se nos 74%. Em termos sectoriais verificou-se uma maior incidência da formação na área de perfil de licenciamento com 106% relativamente à formação prevista, e no perfil de atendimento com 100%. A opção de dar prioridade à formação nestas áreas justificou-se pela passagem das competências de licenciamento de proximidade em Janeiro de 2015 e com a necessidade urgente de dotar os trabalhadores da JF de conhecimentos nesta área.

Para além da formação de apoio à Reforma administrativa de Lisboa e destinada aos trabalhadores que transitaram para as JF ou que já desempenhavam funções nestas, decorreu ao longo do ano de 2015 formação para os trabalhadores da CML relativa à Reforma Administrativa, nomeadamente:

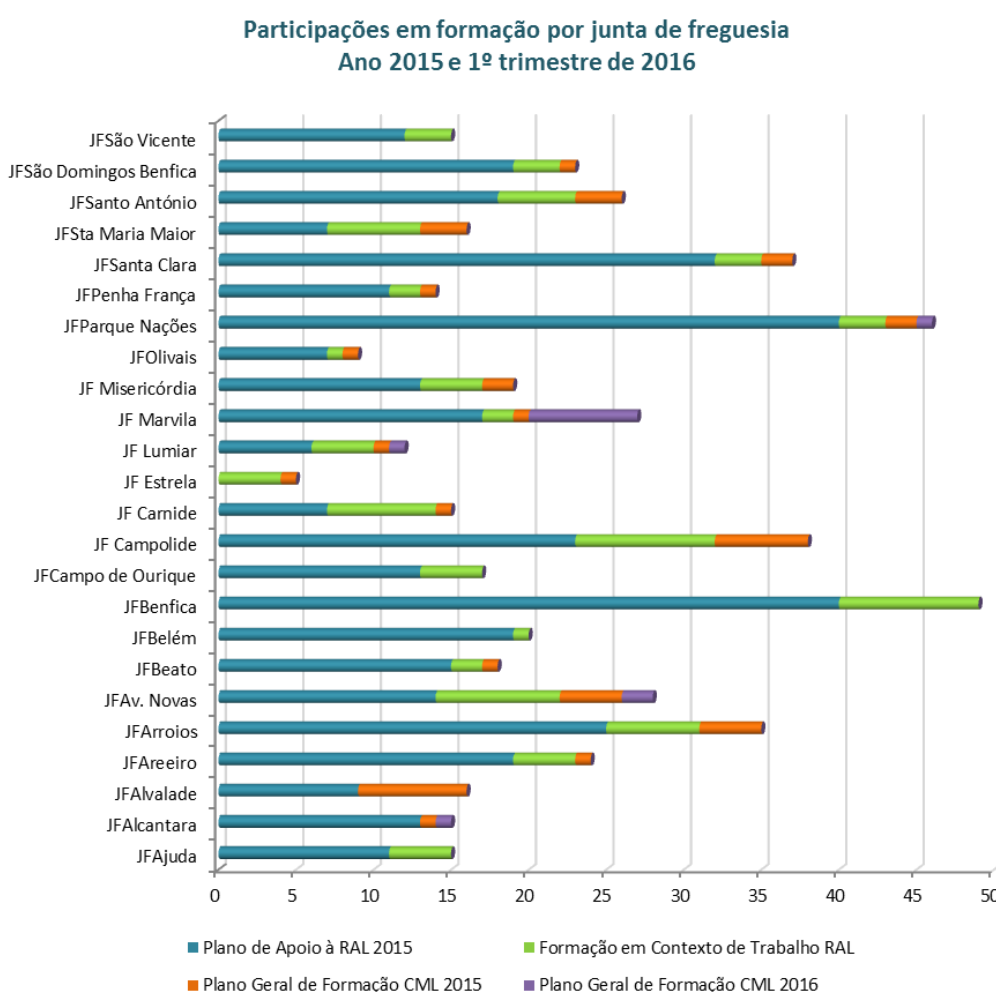
- O módulo “Reforma Administrativa de Lisboa para Gestores do Território”, com a duração de 3,5 horas, e 64 participações de trabalhadores da UCT.
- A formação “Reforma administrativa de Lisboa para trabalhadores da DRM”, com a duração de 6 horas, e 10 participações de trabalhadores da Divisão de Relação com o Munícipe.

- A formação “Geslis - Agendamento e reserva de eventos” para trabalhadores da UCT/DEPEP, com 4 acções destinadas a 29 participantes e a duração de 15 horas.

Decorreu também um conjunto de acções de formação em contexto de trabalho alinhadas às necessidades específicas de cada participante que implicaram o acolhimento na CML de 54 trabalhadores, num total de 94 participações.

Finalmente, diversos trabalhadores de diferentes JF tiveram ainda acesso ao Plano de Formação da própria CML em 2015 e no 1º trimestre de 2016.

**Gráfico 3 - Participação de colaboradores das JF em acções de formação (ano de 2015 e primeiro trimestre de 2016)**



Em termos globais, durante o ano 2015 e até ao final do 1º trimestre de 2016, verificaram-se 529 participações de trabalhadores das juntas de freguesia de Lisboa. Decorreram 26 acções do Plano de Formação de apoio à Reforma Administrativa de Lisboa, com um total de 402 horas de formação ministradas, que foram frequentadas por 392 participantes, que assistiram a 5335 horas de formação. Por outro lado, trabalhadores de algumas juntas de freguesia

tiveram acesso ao Plano de Formação da CML, com 43 participações em 16 acções em 2015 e 12 participações em 4 acções no 1º trimestre de 2016.

Verifica-se um acesso/adesão diferente entre as várias JF. Destacam-se pela grande adesão à formação as juntas de freguesia de Benfica com 49 participações, Parque das Nações com 45, e Campolide, Santa Clara e Arroios respectivamente com 38, 37 e 34 participações. As adesões mais reduzidas surgem nas juntas de freguesia da Estrela e dos Olivais, com 4 e 9 participações.

Uma última nota relevante a referir coloca-se na informação de que todos os trabalhadores das JF continuam a ter acesso a qualquer âmbito da oferta formativa da CML; isto é ao plano global de formação da Câmara Municipal de Lisboa e ao plano para munícipes e públicos externos da CML.

### **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 JF de Lisboa implicou mudanças fundamentais nas suas estruturas institucionais, organizacionais e culturais. Os primeiros inquéritos de monitorização comprovaram que quando questionadas sobre os seus principais desafios face à reforma administrativa, a quase totalidade das JF identificaram os campos da sua organização e funcionamento e em particular a estruturação 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.

A maioria dos executivos das JF detém presentemente uma estrutura organizacional consideravelmente reestruturada. 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. A gradual reforma das estruturas orgânicas das juntas de freguesia decorreu da conjugação de três factores: 1) pelo importante grau das novas competências adquiridas, o que implicou mutações profundas e como tal de natureza incremental; 2) pelos casos mais complexos de agregação de juntas que detinham estruturas organizativas diferenciadas e que foi necessário harmonizar; 3) pelo facto de a plena dotação de recursos em determinadas áreas - designadamente de recursos humanos - ter-se completado de forma progressiva.

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

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

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

O novo Orçamento de Estado para o ano de 2016 estabelece alterações - aplicáveis a partir de 1 de Abril do corrente ano - nos seguintes âmbitos:

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

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

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

*Artigo 27.º [...]*



1 – Nas freguesias com o mínimo de 5000 e o máximo de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 3500 eleitores e de 50 km<sup>2</sup> de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo.

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

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

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

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

c) Pode ainda exercer o mandato em regime de tempo inteiro mais um vogal do órgão executivo das freguesias com mais de 10 000 eleitores e o máximo de 20 000 ou das freguesias com mais de 7000 eleitores e de 100 km<sup>2</sup> de área;

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

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

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

6 – (Anterior n.º 4.)»

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

«Artigo 17.º [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dois anos 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 consideravelmente estabilizadas. Não obstante considera-se que este é um campo ainda objecto de relevante atenção, 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 e de quadros técnicos, reportando ainda muitos dos funcionários das JF directamente aos membros dos executivos.

Verificando-se ainda, nestes âmbitos, 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 continuavam a apontar como um dos aspectos mais importantes a resolver, 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 mesmo dirigente.

É ainda de destacar, nestes âmbitos, determinados elementos de relevante impacto na gestão administrativa das Juntas de Freguesia e enquadrados no novo Orçamento de Estado de 2016:

- a) OE 2016 Art. 18º - *Estratégia plurianual de combate à precaridade*
- b) Art. 29º - *Gestão de trabalhadores nas autarquias locais e demais entidades da administração local.* São eliminadas quaisquer normas especiais e restritivas à contratação de trabalhadores nas Autarquias Locais, bem como à imposição de reduções, remetendo-se para o quadro da legislação geral, em vigor, a possibilidade de recrutamento.
- c) Art. 42º - *Fundos disponíveis e entidades com pagamentos em atraso no subsector local.* No âmbito da aplicação da LCPA, é definido que os fundos disponíveis a serem considerados passam a ter como referência as verbas dos seis meses seguintes (e não de três); não estando prevista qualquer excepção para as freguesias. É aqui de referir o parecer da ANAFRE que refere que “as freguesias de maior dimensão, e consequentemente de maior volume orçamental e maior capacidade de recursos possam atender ao reporte desta informação, mas importa criar uma excepção para as freguesias que se enquadram no âmbito do regime simplificado do POCAL”.

## Estudo de caso 1

### Administração da Junta de Freguesia da Estrela

#### *Freguesia da Estrela*

A nova sede da Junta de Freguesia da Estrela funciona nas antigas instalações do Instituto Nacional do Desporto, na Rua Almeida Brandão n.º 39.

As instalações da sede da Junta de Freguesia da Estrela pertencem à Câmara Municipal de Lisboa e vão em breve ser cedidas à JF em regime de comodato. Destas instalações fazem parte também um pavilhão desportivo e uma Piscina que integravam o complexo do antigo Instituto Nacional de Desporto na Lapa.

Entende-se que as novas instalações são excelentes, tendo-se vindo a conseguir boas condições de base de trabalho para todas as áreas que funcionam no edifício sede da Junta de Freguesia.

A Junta de Freguesia dispôs do edifício devoluto e realizou todas as obras de reabilitação utilizando o seu orçamento, indo não obstante receber uma comparticipação correspondente por parte da CML.



Edifício sede da Junta de Freguesia da Estrela nas antigas instalações do Instituto Nacional do Desporto

Esta foi a melhor solução encontrada para as novas instalações da sede da JF uma vez que qualquer uma das sedes das três freguesias que aglutinou não dispunha de instalações com dimensões e características adequadas para as novas competências:

- As instalações da antiga JF da Lapa são muito exíguas. Possuem um balneário, que continua a funcionar como tal, e as restantes salas são agora utilizadas pela área do desenvolvimento social da Junta de Freguesia da Estrela e como arrecadações;
- As instalações da antiga JF de Santos-o-Velho na rua da Esperança, possuem quatro gabinetes e estão afectas a entidades de âmbito cultural, em conjunto com a vereadora da cultura. O antigo ginásio é agora um auditório, utilizado também para fins culturais;
- As instalações da antiga JF dos Prazeres estavam inseridas num edifício municipal que é parcialmente residencial. A JF da Estrela encontra-se neste momento a proceder a obras de reabilitação no local. Estas instalações servem também de apoio à área do desenvolvimento social. A biblioteca irá ser transferida para a nova sede. Estas instalações estão a ser preparadas para albergar novas funções como posto de atendimento e outras.

Na sua totalidade o edifício da nova sede alberga um conjunto de cerca de 90 funcionários que se distribuem pelos diversos serviços aí concentrados:

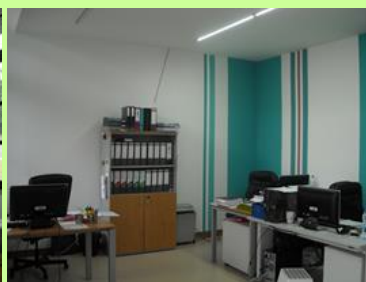
- A Unidade de atendimento;
- A Unidade de Desenvolvimento Comunitário (educação, desenvolvimento social, cultura e desporto);
- A Unidade de Comunicação e Imagem;
- A Unidade de Gestão e Ocupação do Espaço Público (Serviços de Gestão do Espaço Público, Gestão e Manutenção dos Espaços Verdes, Gestão da Limpeza e Higiene Urbana);
- O Gabinete de Licenciamento;

- O Gabinete da Juventude;
- As Instalações do Presidente e do Executivo;
- Os Serviços de Apoio ao Presidente e ao Executivo;
- O Gabinete de Gestão dos Recursos Humanos, Finanças e Contabilidade;
- A Sala de Situação.



Área de atendimento e gabinete da presidência da Junta de Freguesia da Estrela

Os Serviços Administrativos de Gestão dos Recursos Humanos e Contabilidade funcionam numa sala do 2º piso onde trabalham três pessoas a tempo inteiro (contabilidade, orçamento e gestão de recursos humanos) e um apoio ocasional (Técnico Oficial de Contas).



Três aspectos do gabinete onde funcionam os Serviços de Gestão dos Recursos Humanos e Contabilidade da Junta de Freguesia da Estrela

Os principais desafios ao serviço público prestado pela Junta de Freguesia da Estrela prendem-se com o desempenho das competências de serviço à população maximizando a sua qualidade face aos recursos disponíveis; e ainda face às exigências crescentes da procura (população residente na freguesia e outros utilizadores do seu território).

O executivo da JF considera que o processo da Reforma Administrativa ainda está em curso havendo vários aspectos que têm de ser limados e melhorados. Na sua perspectiva, existem áreas de competências já bastante estabilizadas como é o caso da gestão e manutenção do espaço público mas por outro lado há outras componentes ainda a estabilizar como por exemplo a gestão dos equipamentos estruturantes da Freguesia (Jardim da Estrela e Tapada das Necessidades) ou de vias estruturantes (como a Avenida Infante Santo) que no seu entender continuam a ser fonte de visões distintas e de desfasamentos entre a JF e a CML.

A JF considera ainda que a transferência de competências da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia decorreu razoavelmente bem face ao seu volume e sobretudo face à cultura autárquica antiga existente. Entendendo-se que uma verdadeira avaliação da Reforma só se pode levar a cabo quando o processo de transferências estiver completamente concluído e que entretanto se tenham criado plenas condições em ambas as autarquias – CML e JFs – para o novo paradigma de governação que a reforma abriu.

A Junta de freguesia só recebeu funcionários municipais na área da Higiene Urbana. Assim os funcionários do Serviço de Gestão dos Recursos Humanos, Contabilidade e Finanças vieram da antiga Junta de Freguesia da Lapa. Actualmente o Serviço possui 3 funcionários a tempo inteiro (um no quadro e dois a funcionar em regime de avença) para além de uma colaboração externa pontual (um técnico oficial de contas) assegurada por um gabinete de contabilidade.

Decorreu formação disponibilizada pela Câmara Municipal nas áreas das finanças e da contabilidade, tendo em conta os novos mecanismos de funcionamento das juntas de freguesia. No caso dos serviços administrativos da Junta de Freguesia da Estrela assistiram à formação os três funcionários. A formação teve uma duração de entre 8 e 12 horas.

Na área da gestão de recursos humanos e contabilidade não houve mudança significativa do serviço com a Reforma Administrativa. O trabalho continua a ser similar embora a dimensão das questões seja completamente diferente, quer na área financeira quer e principalmente na área da gestão dos recursos humanos.

A Junta de Freguesia tem estado a implementar a aplicação GeoEstrela, um sistema de indicadores de gestão territorial específico a funcionar pouco depois das competências e dos recursos iniciais em sede de licenciamento terem sido transferidos (em Fevereiro de 2015). As primeiras avaliações feitas pela JF da evolução da situação da qualidade dos serviços prestados pela Junta de Freguesia nesta área mais administrativa (nos quatro meses iniciais) foram negativas, embora rapidamente se tenha invertido a percepção havendo agora uma maior qualidade nos serviços prestados.

Mantém-se contudo em aberto a fundamental integração do sistema de licenciamento e de gestão do espaço público desenvolvido pela JF e o sistema geral utilizado na cidade.

Recomenda-se à Junta de Freguesia que acresça os esforços de compatibilização dos sistemas de monitorização de informação com a Câmara Municipal, nomeadamente nas áreas do licenciamento e gestão do espaço público.



Sala da Situação - onde se centraliza o projecto GeoEstrela – uma plataforma de informação aplicada à gestão territorial da Freguesia

O grande projecto que está em curso nos serviços administrativos da Junta de Freguesia coloca-se na informatização de todo o processo de informação e comunicação; incluindo o despacho executivo com a finalidade de que toda a comunicação em papel possa desaparecer num prazo relativamente imediato. Este processo já viu terminada a sua fase de programação decorrendo neste momento (Março de 2016) os testes de funcionamento. Actualmente parte considerável do despacho ainda é feita em papel.

É também de referir que está já em funcionamento o aperfeiçoamento da aplicação GeoEstrela. Esta plataforma encontra-se centralizada na chamada “Sala de Situação” e constitui um sistema de indicadores automaticamente actualizados e de utilização permanente dos Serviços de Gestão e Ocupação do Espaço Público, quer em termos do seu planeamento e programação como da gestão quotidiana de tarefas e de recursos.

Neste contexto foi criado de raiz um mecanismo de licenciamento da ocupação do espaço público que permite aplicar aquelas que, na opinião da Junta de Freguesia, serão as taxas legalmente corretas, contrariamente ao sistema centralizado na Câmara Municipal, considerado pela JF como demasiado pesado para uma gestão eficaz e de proximidade.

A JF entende que não há uma relação muito desenvolvida entre esta e a Câmara Municipal no âmbito dos Serviços administrativos. Por outro lado em relação à dotação de novas instalações, o apoio da Câmara Municipal foi reconhecido como muito relevante. Todo o processo das obras e cedência das instalações tem corrido muito bem com plena satisfação da JF.



A Junta de Freguesia afirma que a Reforma Administrativa de Lisboa representa um salto extraordinário no potencial de desenvolvimento local e na prossecução da gestão e interesse público ao nível da gestão e qualificação do espaço público bem como da qualidade de vida e competitividade territorial. Em ambos estes aspectos, em última análise os principais desígnios da administração local, a Reforma só trouxe benefícios. Só há vantagens em acrescer os níveis de descentralização na gestão da Cidade. Na opinião da Junta de Freguesia a gestão do espaço público deveria passar integralmente para a responsabilidade da Junta de Freguesia.

Segundo o executivo da JF as principais insuficiências da Reforma Administrativa derivam do facto de alguns Serviços da Câmara Municipal ainda não terem assumido uma cultura distinta face ao novo paradigma de governação; não querendo compreender o seu alcance e sentindo-se ameaçados com o aprofundamento da Reforma. Estas dificuldades são sentidas sobretudo nos domínios da gestão do espaço público e dos equipamentos de proximidade.

O mais importante a realizar no futuro próximo será justamente um aprofundamento da descentralização de competências e principalmente, a curto prazo, a normalização de competências no espaço público e a sua publicitação para que possam ser bem reconhecidas e apreendidas pelo munícipe.

Também será importante intervir no sistema de competências da definição e execução das diversas taxas relativas ao licenciamento de proximidade. Grande parte destas taxas são fixadas pela Câmara Municipal, mas entende-se que pertencem e são executadas pelas Juntas de Freguesia.

### **3.4.2 As instalações das Juntas de Freguesia**

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

Pela análise do quadro seguinte, que traduz o ponto de situação em final de Março de 2016, no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que existiam três situações de juntas em que a respectiva resolução se encontrava não totalmente resolvida, ou com resolução em curso a médio prazo: Belém, Benfica e Marvila.

Estas situações configuravam 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 Março de 2016)**

| <b>Junta de Freguesia</b> | <b>Ponto de Situação (em Março de 2016)</b>   | <b>Status</b>                  |
|---------------------------|---|--------------------------------|
| <b>Ajuda</b>              | Contrato de comodato assinado em 5 de Maio de 2014. Um imóvel cedido.   | Resolvido                      |
| <b>Alcântara</b>          | Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia  | Resolvido                      |
| <b>Alvalade</b>           | Contrato de comodato assinado em 09 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.  | Resolvido                      |
| <b>Areeiro</b>            | Contrato de comodato assinado em 5 de Junho de 2014. Três imóveis cedidos.  | Resolvido                      |
| <b>Arroios</b>            | Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Três imóveis cedidos.  | Resolvido                      |
| <b>Avenidas Novas</b>     | Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.   | Resolvido                      |
| <b>Beato</b>              | Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia  | Resolvido                      |
| <b>Belém</b>              | Contrato de comodato das actuais instalações assinado em 23 de Abril de 2014. 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 médio prazo)   |
| <b>Campo de Ourique</b>   | Contrato de comodato assinado em 30 de Abril de 2014. Dois imóveis cedidos.   | Resolvido                      |
| <b>Campolide</b>          | Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.   | Resolvido                      |
| <b>Carnide</b>            | Contrato de comodato assinado em 15 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Novo contrato de comodato assinado em 1 de Julho de 2015.  | Resolvido                      |
| <b>Estrela</b>            | Contrato de comodato assinado em 08 de Maio de 2014. Cinco imóveis cedidos. Não existiam na Freguesia instalações municipais adicionais para adequada dotação de espaços. A JF                | Resolvido operacionalmente (em |



|                                |  |                              |
|--------------------------------|--|------------------------------|
|                                | já utiliza o edifício do Complexo Desportivo da Lapa desde Março de 2015, embora a entrega por comodato ainda não esteja formalizada.  | resolução administrativa)    |
| <b>Lumiar</b>                  | Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Quatro imóveis cedidos e um em equação (Quinta de São Vicente em Telheiras). A sede da JF utiliza as suas novas instalações desde final do ano de 2015.   | Resolvido                    |
| <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 alargamento das instalações da sede da JF.   | Resolvido                    |
| <b>Santa Clara</b>             | Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014, com aditamento de 18 de Dezembro de 2014. 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. A JF solicitou novo edifício municipal na Rua Alexandre Herculano N°64.   | Resolvido                    |
| <b>São Domingos de Benfica</b> | Contrato de comodato assinado em 23 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Foi também aprovada a cedência do Palácio da Quinta da Alfarrobeira, em conjunto com o Ministério da Defesa; para futura sede e serviços da JF. Encontram-se em curso as respectivas obras de reabilitação. | 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.

Nos inquéritos efectuados em 2015, a larga maioria das juntas inquiridas considerara as suas instalações como adequadas ou pelo menos suficientes, sendo que as restantes correspondiam às situações verificadas como ainda não resolvidas nos anteriores relatórios de monitorização. De referir ainda que pelo menos metade das juntas inquiridas indicara como seu objectivo

relevante, a 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.

Com efeito, face às necessidades de espaço de trabalho em virtude da ampliação das competências e de recursos, em diversas sedes de Juntas de Freguesia se comprovou uma necessidade de se proceder a obras de requalificação e/ou mesmo de ampliação. O estudo de caso mais recente - o da Junta de Freguesia de Carnide - comprovava tais necessidades, não obstante existir espaço disponível para ampliação de back-office e mesmo de front-office, no edifício nobre da respectiva sede.

## Estudo de caso 2

### Instalações da Junta de Freguesia

#### *Freguesia de Carnide*

As instalações da JF de Carnide mantêm-se naquelas que já eram as suas principais estruturas, no Palácio da Quinta da Luz, no Largo das Pimenteiras. Entretanto com a reforma administrativa e face às novas competências, a JF tem ampliado os seus espaços administrativos, em áreas anteriormente sub-ocupadas ou ocupadas com outras actividades.

Face às novas realidades, os objectivos principais da JF de Carnide passam por tornar a gestão da Junta de Freguesia mais ágil apesar das novas complexidades que as competências transitadas trouxeram, incluindo as questões de adaptação dos espaços físicos para receber os novos trabalhadores, bem como a necessidade de fazer obras para acolher todas as novas competências no edifício-sede da Junta de Freguesia.

Considera-se ainda que existem diversas estruturas de base a necessitar de melhoramentos, nomeadamente nas plataformas de sistemas de informação – sendo o GESLIS considerado demasiado pesado e muito pouco funcional e o GOPI não tendo áreas reservadas para as JF e muito pouco prático do ponto de vista do cidadão.

A JF entende que existem ainda uma série de obras de requalificação e de melhoramentos a fazer nos seus espaços e equipamentos por forma a dar melhores condições aos trabalhadores e aos munícipes. Entende ainda a falta de determinados recursos humanos, justamente nas áreas de gestão mais administrativa. Houve a necessidade de contratação de prestadores de serviços para suprimir algumas destas fragilidades.



Foi sendo proporcionada formação contínua aos trabalhadores que transitaram tanto por parte da Câmara Municipal de Lisboa com pela própria Junta de Freguesia.



A Junta de Freguesia tem procurado sensibilizar a Câmara Municipal de Lisboa para a necessidade de obras de adaptação e humanização dos seus espaços.

Considera que tem existido disponibilidade da Câmara Municipal de Lisboa para resolver os problemas que vão sendo colocados; mas os respectivos processos de resolução são sempre muito lentos. Estes aspectos são particularmente relevantes para o caso das deficiências ou inadequações das plataformas GESTURBE e GOPI.

A JF considera que a CML poderia ser mais activa na comunicação e demonstração de 'boas referências' e de 'boas práticas' na gestão das competências; bem como no desenvolvimento de regulamentos, normas e recomendações comuns a toda a cidade.

A JF considera que a Reforma Administrativa veio permitir agilizar a resolução de problemas e necessidades manifestadas pelos moradores. Por outro lado, considera que a manutenção de impasses ligados sobretudo às necessidades de obras de natureza estruturante e ao reforço das plataformas de SI, não permite desenvolver por completo o potencial da reforma.

### **3.4.3 O acompanhamento da transição II: O apoio na gestão e na organização das JF**

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

O acompanhamento que esta equipa tem desenvolvido assenta num modelo de trabalho integrado que se procurou implementar entre várias orgânicas da CML no sentido de promover um acompanhamento permanente de apoio às JF bem como o provisionamento de uma cultura de resposta mais estruturada por parte da CML. Entretanto, o processo de reestruturação da CML decorrido em Junho de 2015 implicou algumas alterações ao nível das

unidades orgânicas e dos seus recursos humanos, tendo sido restabelecida a rede de interlocutores das várias unidades orgânicas da CML para estes âmbitos de monitorização.

As Unidades de Intervenção Territorial têm desempenhado um importante papel como motores mobilizadores na ligação e apoio à transição das competências. Este apoio tem-se revestido sob a forma de ligação constante entre as UIT e as JF da sua área geográfica. Também o Departamento de Sistemas de Informação tem desempenhado um papel relevante no apoio às JF, ao nível do apoio aplicacional (Geslis e GOPI) e de acessos.

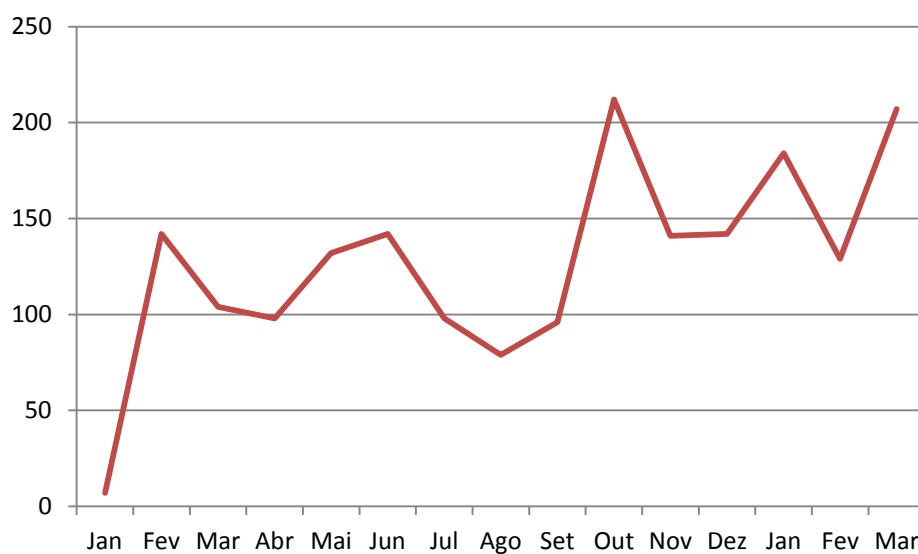
No quadro e gráfico seguintes apresentam-se os números relativos à monitorização do apoio helpdesk dado pelos serviços da UCT e no âmbito das suas competências.

**Quadro 5 - Evolução dos dados Helpdesk para a prestação de competências da RAL pelas JF**

| Junta de Freguesia | HELPDESK: Apoio à prestação das competências das JF prestado pela UCT |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |             |     |     |       |
|--------------------|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------|-----|-----|-------|
|                    | Ano de 2015   |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | Ano de 2016 |     |     | Total |
|                    | Jan   | Fev | Mar | Abr | Mai | Jun | Jul | Ago | Set | Out | Nov | Dez | Jan         | Fev | Mar |       |
| JF Ajuda           | 0   | 3   | 4   | 5   | 8   | 8   | 0   | 0   | 8   | 9   | 8   | 8   | 4           | 5   | 1   | 71    |
| JF Alcântara       | 0   | 9   | 12  | 9   | 8   | 9   | 1   | 0   | 8   | 7   | 6   | 10  | 14          | 9   | 3   | 105   |
| JF Alvalade        | 0   | 0   | 0   | 0   | 0   | 1   | 0   | 3   | 6   | 14  | 4   | 8   | 14          | 13  | 12  | 75    |
| JF Areeiro         | 0   | 7   | 2   | 3   | 12  | 0   | 0   | 0   | 0   | 9   | 5   | 4   | 10          | 7   | 8   | 67    |
| JF Arroios         | 0   | 9   | 4   | 1   | 0   | 24  | 3   | 9   | 1   | 5   | 6   | 1   | 11          | 8   | 11  | 93    |
| JF Av. Novas       | 0   | 3   | 5   | 2   | 0   | 0   | 0   | 3   | 0   | 10  | 10  | 10  | 4           | 12  | 19  | 78    |
| JF Beato           | 0   | 1   | 0   | 0   | 0   | 2   | 0   | 0   | 1   | 3   | 3   | 6   | 1           | 0   | 0   | 17    |
| JF Belém           | 4   | 18  | 21  | 18  | 24  | 10  | 2   | 1   | 9   | 2   | 19  | 21  | 13          | 6   | 10  | 178   |
| JF Benfica         | 0   | 7   | 4   | 7   | 4   | 16  | 2   | 6   | 5   | 6   | 7   | 7   | 0           | 4   | 10  | 85    |
| JF Cp. Ourique     | 0   | 14  | 4   | 19  | 40  | 20  | 27  | 15  | 5   | 2   | 3   | 2   | 4           | 3   | 4   | 162   |
| JF Campolide       | 0   | 0   | 1   | 0   | 0   | 0   | 0   | 1   | 2   | 10  | 5   | 0   | 7           | 5   | 3   | 34    |
| JF Carnide         | 0   | 5   | 2   | 1   | 3   | 1   | 1   | 0   | 2   | 5   | 2   | 3   | 3           | 2   | 7   | 37    |
| JF Estrela         | 0   | 17  | 2   | 0   | 0   | 0   | 5   | 13  | 2   | 3   | 1   | 4   | 8           | 5   | 8   | 68    |
| JF Lumiar          | 0   | 5   | 0   | 0   | 2   | 2   | 1   | 2   | 1   | 7   | 1   | 4   | 3           | 5   | 10  | 43    |
| JF Marvila         | 0   | 2   | 0   | 0   | 0   | 12  | 0   | 0   | 0   | 1   | 3   | 1   | 1           | 1   | 0   | 21    |

|                   |          |            |            |           |            |            |           |           |           |            |            |            |            |            |            |             |
|-------------------|----------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| JF Misericórdia   | 0        | 14         | 12         | 1         | 0          | 3          | 1         | 5         | 2         | 4          | 6          | 5          | 13         | 6          | 13         | 85          |
| JF Olivais        | 0        | 0          | 3          | 10        | 1          | 4          | 2         | 0         | 10        | 69         | 2          | 8          | 6          | 7          | 14         | 136         |
| JF Pq. Nações     | 3        | 1          | 2          | 0         | 0          | 2          | 4         | 1         | 6         | 12         | 11         | 8          | 9          | 2          | 14         | 75          |
| JF Penha França   | 0        | 3          | 1          | 0         | 1          | 13         | 7         | 2         | 0         | 2          | 3          | 3          | 3          | 3          | 2          | 43          |
| JF Santa Clara    | 0        | 1          | 1          | 0         | 0          | 0          | 0         | 0         | 0         | 1          | 1          | 0          | 0          | 2          | 4          | 10          |
| JF St.Maria Maior | 0        | 4          | 6          | 0         | 11         | 14         | 22        | 12        | 1         | 2          | 9          | 8          | 18         | 5          | 13         | 125         |
| JF Santo António  | 0        | 17         | 16         | 16        | 16         | 1          | 20        | 5         | 25        | 19         | 24         | 12         | 28         | 17         | 37         | 253         |
| JF S.Dom. Benfica | 0        | 2          | 2          | 6         | 2          | 0          | 0         | 0         | 0         | 2          | 2          | 5          | 6          | 0          | 0          | 27          |
| JF São Vicente    | 0        | 0          | 0          | 0         | 0          | 0          | 0         | 1         | 2         | 8          | 0          | 4          | 4          | 2          | 4          | 25          |
| <b>TOTAL</b>      | <b>7</b> | <b>142</b> | <b>104</b> | <b>98</b> | <b>132</b> | <b>142</b> | <b>98</b> | <b>79</b> | <b>96</b> | <b>212</b> | <b>141</b> | <b>142</b> | <b>184</b> | <b>129</b> | <b>207</b> | <b>1913</b> |

**Gráfico 4 - Evolução do número de apoios helpdesk para as JF fornecido pela UCT**  
(Janeiro 2016 a Março 2016)



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

Uma das dimensões-chave para o sucesso do processo de reforma administrativa e do estabelecimento de uma nova realidade na governação da cidade situa-se numa estrutura de sistemas de informação que vigore de forma eficaz mas também integrada. Na verdade, somente com uma estrutura SI integrada é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

Com o desenvolvimento da reforma, a capacitação informática das juntas de freguesia e a reestruturação das plataformas de sistemas de informação da cidade exigiu o desenvolvimento de uma estratégia e equipa próprias. Por 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. 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 de 2015 a Março de 2016, e subdivide-se em quatro áreas de enfoque:

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

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

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

#### *Dotação de hardware*

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

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

### *Dotação de software*

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

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

O exercício da maioria das novas competências pelas JF implicou a utilização particularizada e integrada das aplicações GOPI e GESLIS. As principais alterações aos sistemas resultaram de análises concretas de necessidades próprias decorrentes dos processos de reorganização, sobretudo ao nível das JF. 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 e no primeiro trimestre de 2016**

#### ***Geslis***

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

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.

***Foi muito recentemente alterada a situação de vista restrita do histórico dos processos.*** A partir do dia 5 de Abril de 2016 os utilizadores das Juntas de Freguesia poderão consultar o histórico dos processos que eram competência exclusiva da Câmara Municipal de

Lisboa e por força do disposto no artigo 12º da Lei nº 56/2012, de 8 de Novembro, passou para as Juntas de Freguesia, limitada geograficamente à área de actuação do utilizador. A tipologia dos processos agora disponíveis é a seguinte:

- POEP - Pedidos de licenciamento de publicidade e ocupação do espaço público
- LZ - Licenciamento zero - simplificação de abertura e modificação de actividades comerciais
- CSE - Pedidos relacionados com a actividade de comércio e serviços
- AMB - Pedidos da área de ambiente
- OTR-POEP - Processos que tem implicações directas na apreciação do processo associado “POEP”
- DOC-POEP - Pedidos que não tem implicações directas na apreciação do processo associado “POEP”.

### **GOPI**

O sistema GOPI, de desenvolvimento interno, foi alvo de ajustes de adequação às competências atribuídas às JF tendo ficado preparado para o efeito em Janeiro de 2015. Durante o 1º semestre de 2015 foi realizado pela UCT 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 estão já em curso e assegurados na análise de especificações e desenvolvimento por técnicos do DSI.

Decorre igualmente um 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. De referir que diversas JF já utilizam justamente este tipo de procedimentos.

### **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*

Foi assumido desde o primeiro ano da reforma e mesmo 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 munícipe, nomeadamente ao nível da utilização dos formulários;
- Apresentar o *site* da Reforma Administrativa, explicar o seu funcionamento e verificar se existem constrangimentos ou limitações de acesso ao site;
- Iniciar a definição de um modelo de suporte e apoio na área dos sistemas de informação que a CML disponibiliza, numa primeira fase com a presença de uma equipa multidisciplinar, que através da deslocação a cada Junta de freguesia, vai conhecendo as várias realidades e necessidades existentes, para numa fase posterior se estabelecer um Modelo de Suporte de sistemas de Informação CML/JF.

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

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

Para além 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 DASI também do DSI para o relacionado com comunicações ou servidores aplicativos e de bases de dados.

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

Por sua vez, a formação representa uma importante ferramenta de apoio ao processo de transição das competências. Ao longo destes dois anos 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).

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

Um dos principais objectivos da 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).

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 primeiro semestre 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 período que vai de Janeiro 2015 a Março 2016, para cada JF e no seu total.

**Quadro 6 - Número de utilizadores das JF com acessos às aplicações de SI**

| Junta de Freguesia   | Utilizadores                   |               |                   |            |              |                  |      |     |     |
|----------------------|--------------------------------|---------------|-------------------|------------|--------------|------------------|------|-----|-----|
|                      | Nominais/Função                | Acesso Geslis |                   |            |              | Presidente<br>a) | GOPI | Lxi | RAL |
|                      |                                | Total Users   | Validação/decisão | Apreciação | Registo doc. |                  |      |     |     |
|                      |                                | b)            |                   |            |              |                  |      |     |     |
| JF Ajuda             | Nominais + Função              | 6             | 1                 | 3          | 3            | 1                | 2    | 6   | 6   |
| JF Alcantara         | Nominais                       | 6             | 1                 | 2          | 4            | 1                | 5    | 6   | 6   |
| JF Alvalade          | Nominais                       | 8             | 1                 | 3          | 3            | 1                | 5    | 9   | 9   |
| JF Areeiro           | Nominais                       | 6             | 0                 | 3          | 4            | 1                | 5    | 8   | 8   |
| JF Arroios           | Nominais                       | 8             | 1                 | 2          | 4            | 1                | 3    | 7   | 10  |
| JF Av. Novas         | Nominais + 1Função (Validação) | 5             | 1                 | 1          | 2            | 1                | 4    | 7   | 7   |
| JF Beato             | Nominais                       | 7             | 1                 | 5          | 3            | 1                | 0    | 3   | 5   |
| JF Belém             | Nominais                       | 5             | 1                 | 3          | 3            | 1                | 3    | 7   | 7   |
| JF Benfica           | Nominais                       | 10            | 1                 | 5          | 7            | 1                | 5    | 7   | 9   |
| JF Campo de Ourique  | Função                         | 4             | 1                 | 1          | 1            | 1                | 3    | 3   | 3   |
| JF Campolide         | Nominais                       | 9             | 1                 | 5          | 3            | 1                | 4    | 7   | 8   |
| JF Carnide           | Nominais                       | 3             | 1                 | 1          | 1            | 1                | 3    | 5   | 5   |
| JF Estrela           | Nominais                       | 4             | 0                 | 2          | 1            | 1                | 2    | 5   | 5   |
| JF Lumiar            | Função                         | 4             | 1                 | 1          | 1            | 1                | 3    | 3   | 3   |
| JF Marvila           | Nominais + 1Função (Validação) | 6             | 1                 | 2          | 2            | 1                | 4    | 6   | 8   |
| JF Misericórdia      | Nominais                       | 8             | 1                 | 4          | 3            | 1                | 7    | 12  | 12  |
| JF Olivais           | Nominais                       | 5             | 1                 | 3          | 2            | 1                | 0    | 4   | 4   |
| JF Parque das Nações | Nominais                       | 9             | 1                 | 3          | 4            | 1                | 5    | 10  | 10  |
| JF Penha de França   | Nominais                       | 9             | 1                 | 2          | 7            | 1                | 0    | 9   | 9   |
| JF Santa Clara       | Nominais + 1Função (Validação) | 6             | 1                 | 2          | 2            | 1                | 0    | 5   | 5   |

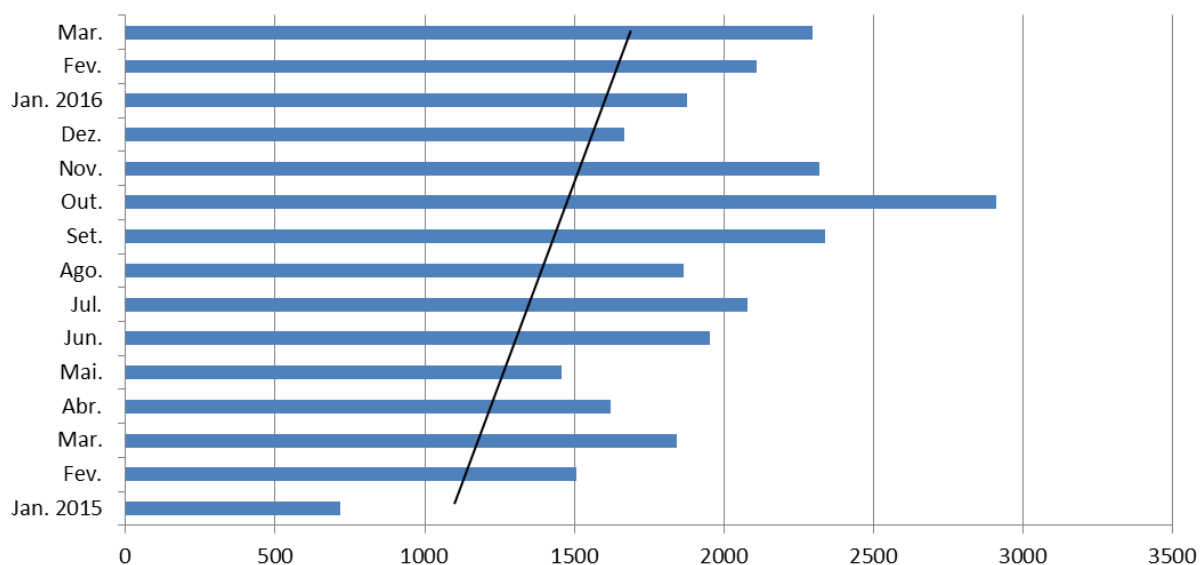
|                            |                                      |            |           |           |           |           |           |            |            |
|----------------------------|--------------------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| JF Santa Maria Maior       | Nominais                             | 7          | 1         | 3         | 2         | 1         | 3         | 9          | 9          |
| JF Santo António           | Nominais +<br>1Função<br>(Validação) | 6          | 1         | 3         | 3         | 1         | 3         | 5          | 10         |
| JF São Domingos<br>Benfica | Nominais                             | 5          | 0         | 2         | 2         | 1         | 4         | 6          | 7          |
| JF São Vicente             | Nominais                             | 6          | 1         | 3         | 3         | 1         | 5         | 8          | 9          |
| <b>TOTAL</b>               |                                      | <b>152</b> | <b>21</b> | <b>64</b> | <b>70</b> | <b>24</b> | <b>78</b> | <b>157</b> | <b>174</b> |

a) Perfil Presidente: Engloba acessos a todos os perfis exceto registo doc no Geslis. Não está contabilizado nos restantes users.

b) Total Users: Inclui o nº de users com acesso (validação/apreciação/registo doc e o presidente)  
O total de users é inferior ao somatório dos perfis, uma vez que vários users acumulam perfis.

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, comprovou-se de forma geral uma adesão relativamente consistente aos sistemas. A evolução de outros dados comprova tais incrementos de utilização - como por exemplo a evolução das ocorrências em GOPI sob responsabilidade das JF (veja-se gráfico seguinte).

**Gráfico 5 - Ocorrências registadas em GOPI sob responsabilidade das JF  
no período Jan 2015-Mar 2016**



Porém, e não obstante a crescente estabilização e autonomia no uso das aplicações de SI; a comprovada assimetria nos dados de utilização dos sistemas entre as diferentes JF - tal como será igualmente visível nos capítulos seguintes referentes à gestão do espaço público bem como aos licenciamentos de proximidade - indicia que nem todas estarão a utilizar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências.

Esta é uma situação que o GAMRAL considera como muito preocupante, podendo colocar em risco a universalidade de procedimentos e de protocolos, bem como uma vital capacidade de visão integrada para a gestão e monitorização da cidade.

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

As análises efectuadas até Março de 2016 (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 sistematizar uma série de conclusões bem como determinadas propostas de melhoria no uso e na maior integração dos sistemas.

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

- 1. Os processos de dotação de estruturas e de sistemas de informação nas JF** desenvolveram-se através de uma estratégia específica e bem dedicada. No que incluíram uma estrutura de acompanhamento e de monitorização própria.

Procurou-se manter uma visão de gestão integrada necessária para uma adequada dotação e respectiva monitorização. Para além da monitorização integrada das várias áreas, pretendeu-se ainda estar permanentemente atento a identificar pontos críticos de intervenção prioritária, assim como áreas globais de sucesso a replicar (se possível) a outras realidades.

Os processos 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.

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

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

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

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

- a) Mantém-se um conjunto de insuficiências próprias inerentes ao funcionamento do GESLIS, que embora não estejam directamente relacionadas com o processo de descentralização e de capacitação das JF podem no entanto afectar estas; bem como todo o panorama global de registo e de gestão dos processos de licenciamento urbanístico na cidade. Mantém-se, neste âmbito, igualmente o risco de uma falta de manutenção continuada e evolutiva desta aplicação; pelo facto de as suas necessidades de manutenção dependerem sobretudo de entidades externas ao universo da CML e das JF.
- b) Ainda não foi provisionada para as JF a aplicação de gestão de contra-ordenações utilizada pela CML.
- c) No domínio do Licenciamento Zero, existe ainda uma necessidade de garantia de interoperabilidade entre os sistemas Geslis e o Balcão do Empreendedor.
- d) As assimetrias de resultados verificadas entre as diferentes JF indiciam que nem todas se encontram a usar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Sendo certo de que se trata de 24 universos distintos e em estados de desenvolvimento e de organização diferentes; esta situação sucederá sobretudo por duas ordens de razões: pelas próprias disparidades também reveladas ao nível do número disponível de recursos humanos bem como da sua qualificação em cada JF; e pelo desenvolvimento paralelo de aplicações autónomas em determinadas JF.
- e) Justamente, algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. Existe por conseguinte um considerável risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - e com as restantes JF. 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 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 têm-se desenvolvido novas perspectivas de reflexão e acção entre os diferentes intervenientes desta área; **planearam-se uma série de acções no sentido de uma maior integração e qualidade dos sistemas e das competências.** Estas acções passam pelas seguintes medidas:

- a) A manutenção da equipa interna da CML de acompanhamento, apoio e monitorização, para a qualidade e integração dos sistemas de informação nas diferentes áreas de competências, e para as 25 autarquias da cidade. Esta equipa continuará a elaborar relatórios periódicos, incluindo dados de utilização das aplicações bem como dados estatísticos sobre os processos tramitados pelas JF via as aplicações, durações média dos processos por tipo, dados de processos encaminhados das JF para a CML e vice-versa, etc.
- b) O estabelecimento de standards e de protocolos de comunicação bem claros entre os diferentes intervenientes; que incluam:
  - A sistematização e classificação de todos os dados cuja partilha e comunicação entre CML e JF é necessária, criando-se um catálogo de dados que servirá de base à definição dos web-services e API a desenvolver.
  - Numa primeira fase, a criação e publicação pela CML de um conjunto de standards e protocolos de comunicação, baseados na internet, que permita constituir o referencial de comunicação e intercâmbio de informação entre sistemas/aplicações das JF e CML, nomeadamente a definição e construção de Web-Services que permitam a integração e partilha de informação entre qualquer aplicação das JF com as relevantes aplicações da CML.
  - Numa segunda fase, poderá ser desenvolvida pela CML, com base nos Web-Services acima referidos, uma API (Application Programming Interface) que facilite o desenvolvimento de aplicações pelas JF e que lhes permita o acesso a um conjunto de funções e serviços/componentes disponíveis dos sistemas de informação da CML a serem reutilizados nas suas aplicações - por exemplo serviços de autenticação de utilizadores.

- A publicação dos Web-Services e restantes protocolos e standards de comunicação definidos, e da API para as JF, acompanhados de documentação extensiva sobre a sua utilização pelas JF.
- c) Potenciando-se uma maior aproximação das JF como *stakeholders* importantes nas próprias evoluções das aplicações. Desde logo, no fomento da modernização conjunta destas. Por exemplo, para o caso do GOPI, 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 actualização permanente de manuais adequados de utilização das aplicações em que sejam demonstrados casos reais de uso das aplicações (as situações mais frequentes/típicas) de uso.

### 3.5 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. Têm assim sido desenvolvidos um conjunto de tarefas especificamente relacionadas com a qualificação e melhor direccionamento no Atendimento ao Munícipe, face à nova estrutura mais multi-institucional na governação na cidade.

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

Dando cumprimento ao determinado pela Assembleia Municipal, foram concluídos no final do ano de 2015 os trabalhos de preparação de conteúdos e de suportes tecnológicos e comunicacionais para a disponibilização à cidade do então chamado “Guia do Munícipe”.

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

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

Os objectivos centrais destes guias 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 municípios relacionados com estas competências; e a devida orientação sobre os locais e formas de submeter quaisquer tipos de pedidos ou de informações.

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

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

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

A informação disponibilizada inclui os seguintes elementos:

- 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 compleição e validação dos conteúdos dos guias temáticos e das perguntas frequentes foram nomeados interlocutores das orgânicas responsáveis<sup>1</sup> numa dinâmica orientada e posteriormente compilada e sistematizada pela DRM. O tratamento gráfico e a organização da informação envolveu 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.

À data de finalização deste relatório estavam disponíveis no Portal da Câmara Municipal de Lisboa, (<http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa>) os primeiros três guias; estando já completo o quarto guia (para as áreas da Habitação e da intervenção Comunitária) e prevista para muito breve a sua disponibilização.

Da mesma forma, prevê-se para breve (antes do Verão de 2016, de acordo com a DRM) a divulgação do Guia RAL em papel e a respectiva disponibilização alargada ao município.

Estão ainda previstas acções adicionais de sensibilização sobre a Reforma Administrativa, nas áreas de atendimento da CML.

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

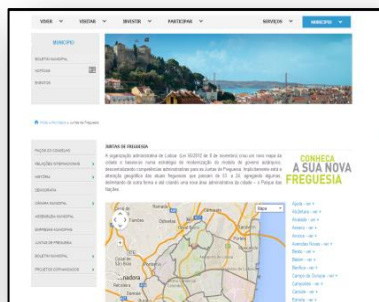
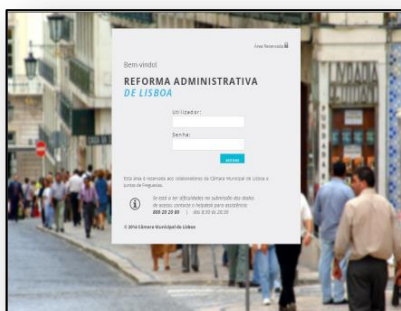
Têm sido diversas as linhas de trabalho desenvolvidas no apoio às JF para estes âmbitos:

- A 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).
- **O desenvolvimento e a actualização dos sistemas de comunicação e informação online** (em conjunto pelos Departamento de Relação com o Município 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.

---

<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

## 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 Múnicipe e o Guia para a normalização de documentos.

## Dossiers Técnicos de relação com o cidadão

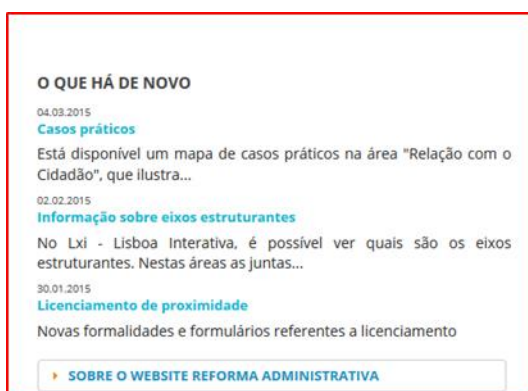


- Desenvolvimento de **Modelos de instrução de trabalho** aplicados às formalidades/assuntos que transitaram para as JF, no intuito de orientar o atendimento das juntas de freguesia na recepção, registo, encaminhamento e informação ao cidadão e normalizar procedimentos de atendimento.
- **Elaboração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

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

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

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



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

## Formação

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

Os impactos desta estratégia integrada, por parte da CML, a um adequado atendimento ao município e a uma correspondente capacitação destas funções junto das JF; bem como as preocupações nestas matérias tidas por parte das juntas de freguesia; tem resultado numa crescente estabilização e profissionalização das funções de atendimento nas JF.

Não obstante, em praticamente todos os inquéritos respondidos no final das sessões de formação (quer em 2014 como em 2015) os formandos das JF foram quase unânimes em referir uma necessidade de continuidade do apoio da CML; o que se tem verificado.

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 e do primeiro trimestre de 2016 - entre os quais se incluíram dois estudos de caso (veja-se de seguida o novo estudo de caso para estas áreas desenvolvido na Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica - revelam que a tendência tem sido efectivamente a de estabilização, embora ainda se mantenham algumas necessidades de recursos humanos em algumas JF.

### Estudo de caso 3

#### Atendimento ao Múncipe

#### *Freguesia de São Domingos de Benfca*

O Serviço de Atendimento da Junta de Freguesia de São Domingos de Benfca localiza-se no edifício sede da Junta de Freguesia, na Rua Lúcio de Azevedo, nº 12A.



Actual sede da Junta de Freguesia, situada na Rua Lúcio de Azevedo

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, implicando mais formação profissional específica;
- Manter os níveis de atendimento com carácter social;
- Garantir condições físicas para que os recursos humanos possam desenvolver as suas competências.

Foi necessário criar um novo espaço para gestão administrativa dos serviços da JF. O espaço escolhido – na Quinta da Alfarrobeira – encontra-se presentemente em obras de requalificação numa parceria entre a JF e a CML. Estima-se que as obras estejam concluídas em Agosto de 2016. Até lá, e para responder às necessidades actuais, o edifício sede da Junta de São Domingos de Benfca passou a situar-se na Rua Lúcio de Azevedo num espaço temporariamente cedido pela CML.

A JF considera que o processo de transferência de competências decorreu muito bem, tendo havido maior impacto na área da higiene urbana. No atendimento público não se sucederam grandes alterações, tendo havido sobretudo a necessidade de apetrechamento em termos de recursos humanos e de formação dos mesmos. No entanto, alguma falta de informação sobre a reforma administrativa por parte dos fregueses resultou em algumas dificuldades.

Os colaboradores do “front-office” já eram todos funcionários da JF – tendo entretanto dado entrada mais dois novos funcionários. Assim o Serviço de atendimento dispõe actualmente de quatro trabalhadores (dois dos funcionários pertencem ao quadro e os outros dois encontram-se em regime de prestação de serviços).

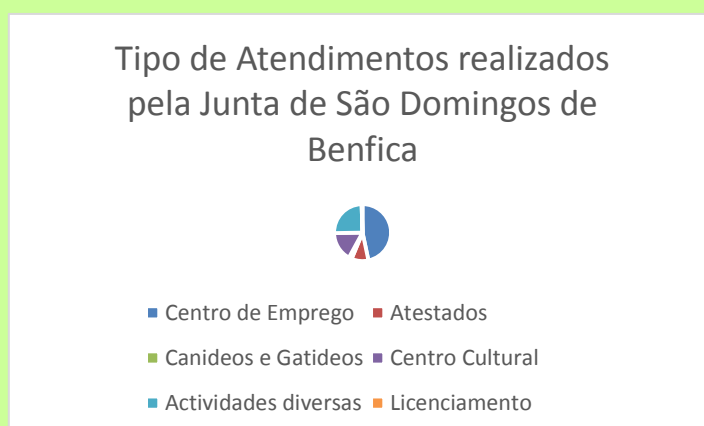
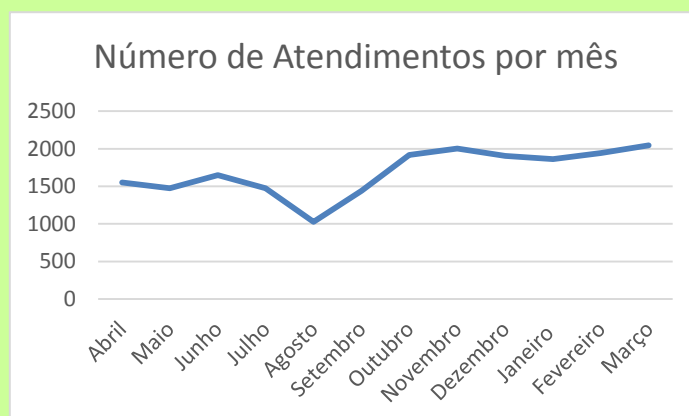


No âmbito da Reforma Administrativa a DRM da CML organizou cinco acções de formação em atendimento público (atendimento, modelos, reclamação, etc.). A formação foi significativa (média superior a 35 horas por formando) embora no entender da JF esta poderia ter sido mais profícua se os funcionários pudessem dispor de mais tempo. Nas sessões de formação estiveram presentes os funcionários para a área do atendimento da JF que consideraram as formações como muito úteis. Não obstante a JF considera que se deveriam manter um programa contínuo de formação.

Segundo a JF as áreas mais vitais de dedicação com a transferência de competências são as seguintes:

- A necessidade de reforçar o quadro de funcionários afectos ao serviço de atendimento;
- O alargamento das valências do atendimento, nomeadamente para a área do licenciamento;
- O expediente – Atendimento com emissão de vários documentos;
- O recenseamento Eleitoral – transferência de eleitores, recenseamento de cidadãos, estrangeiros, certidões eleitorais;
- O atendimento telefónico – com registo de várias situações do exterior;
- A recepção de correspondência e e-mails (expediente) de toda a Autarquia e distribuição pela mesma;
- O licenciamento de Ocupação da Via Pública (OVP) – Entrada de processos na plataforma GESTUB/GESLIS: Licenciamento O, 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. Os diversos serviços da JF; nomeadamente a higiene urbana, a gestão do espaço público, os licenciamentos, a acção social, a educação; têm nos seus próprios departamentos horários para atenderem os munícipes. Sucedeu também o aumento da capacidade de responder a e-mail, com a criação de alguns contactos de e-mails mais directos; uma medida que garantiu uma maior celeridade na condução dos processos.

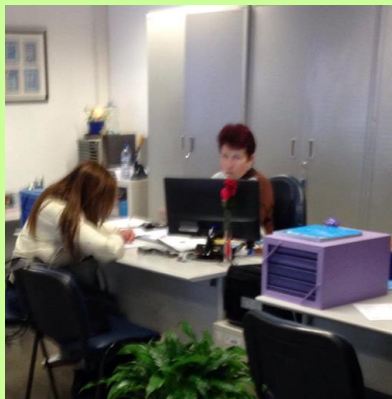


Fonte: Junta de Freguesia de São Domingos de Benfica

As questões relacionadas com os atendimentos do Centro de Emprego são particularmente



importantes nesta JF, representando cerca de 40% do total dos atendimentos. É de referir que as questões relacionadas com os licenciamentos foram apenas contabilizadas até ao mês de Julho de 2015 sendo a partir daí contabilizadas pelo próprio departamento. No entanto, e segundo a informação desta Junta, no ano de 2015 deram entrada 372 processos de licenciamento. Nos primeiros três meses deste ano já entraram 134, prevendo-se assim que o ano de 2016 traga um fluxo maior de processos.



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

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.

O grande projecto desta junta para esta área de competências está evidentemente ligado ao futuro edifício sede que centralizará todos os serviços da Junta num espaço simbólico da Freguesia.

O relacionamento deste Serviço da Junta de Freguesia com a Câmara Municipal pode classificar-se, na generalidade de bom ou mesmo excelente. Os entrevistados revelaram que, quer por contacto de e-mail ou por contacto telefónico, obtêm sempre respostas céleres por parte da CML.

Os entrevistados revelaram muitas vantagens da reforma administrativa. Especificamente para a área do atendimento, a proximidade, a maior celeridade e eficácia são identificados como pontos fortes da Reforma. Por s eu lado, as insuficiências da reforma encontram-se no défice que ainda existe de recursos humanos e financeiros para desenvolver todas as competências da JF; bem como a questão dos espaços físicos adequados.

A JF entende como prioridades nesta área de competências:

- O aprofundamento da formação com consolidação e generalização do conhecimento nas novas áreas de atendimento;
- A finalização das obras na nova sede da Junta;
- A garantia de mais recursos financeiros que permitam contratar mais recursos humanos;
- Procurar resolver algumas áreas cinzentas que existem nos licenciamentos e que criam alguns problemas no atendimento ao munícipe.



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

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

#### Área da relação e do atendimento ao município

##### Instrumento 1: Dossier técnico da Relação com o Município

###### Justificação e explicação resumida:

Documento que engloba:

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

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

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

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

O dossier técnico da Relação com o Município 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 recepção, registo e encaminhamento dos pedidos dos cidadãos.

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

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

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

## **4. 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 as análises de monitorização respectivas para estas áreas, para além de um ponto global de perspectivas de acção futura. Esta secção subdivide-se em termos de: i) limpeza urbana; ii) gestão e manutenção de espaços verdes e jardins; iii) gestão e manutenção de espaços públicos; iv) linhas de acção futuras.

#### **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, o processo de transferência de competências e de recursos encontra-se concluído. Será relevante recordar que este processo de transferência envolveu um amplo movimento de transição sobretudo ao nível dos trabalhadores, bem como uma série de adaptações de natureza relevante.

No global, o 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 inicial 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

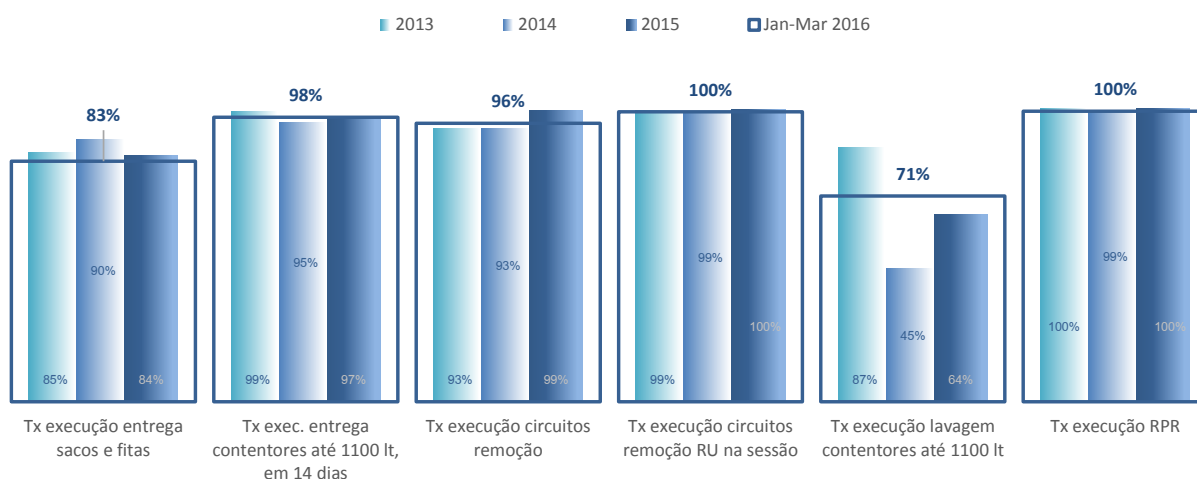
estratégias de adequado acompanhamento às JF. Entre outras acções, definiram-se metodologias de trabalho dedicadas em áreas cujas responsabilidades eram não somente mais sensíveis, como também ainda pouco claras na plena assunção de responsabilidades - como por exemplo na limpeza de áreas pedonais e 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.

Como se pode verificar no gráfico 9, a relativa turbulência verificada no ano de 2014 - quando se sucedeu uma diminuição de cerca de 8% na taxa de execução dos circuitos de remoção de Resíduos Urbanos - foi rapidamente sanada com a entrada de novos recursos humanos para a CML durante o Verão desse ano bem como com a adopção de medidas mitigadoras e de organização de serviço. O ano de 2014 completar-se-ia com taxas de desempenho próximas ou mesmo superiores às dos anos anteriores, melhorando-se os níveis de prestação ao longo de 2015 e registando-se agora taxas de execução de remoção de 100% face ao planeado. No cômputo global, a realização dos serviços encontra-se presentemente muito perto ou em pleno atingimento dos níveis planeados; com a excepção da lavagem de contentores até 1100 litros que tem ainda um desempenho inferior ao da situação anterior à reforma administrativa.

**Gráfico 6 - Comparação anual do nível de prestação de serviços na área da remoção entre 2013 e 2016 (primeiro trimestre)**

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

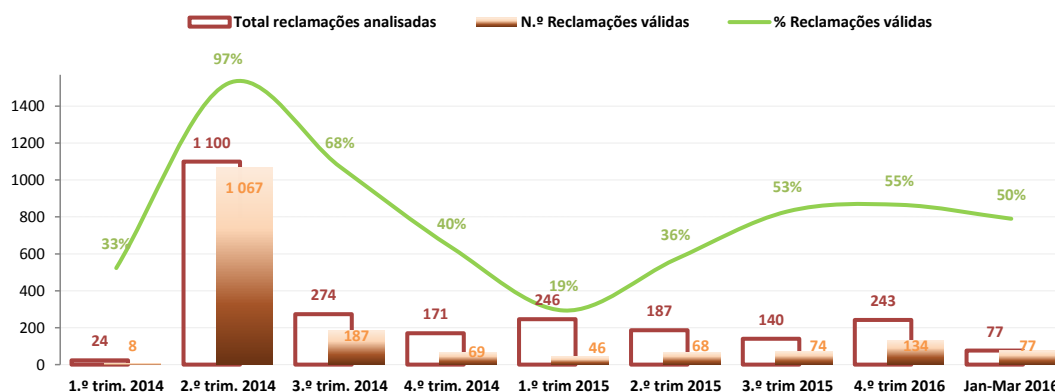
**Nota: as percentagens referem-se aos diferenciais entre os níveis executados e os níveis planeados**



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, tem-se sucedido uma tendência permanente de redução de reclamações.

### Gráfico 7 - Percepção da prestação de serviços na área da remoção de resíduos e da limpeza pública, pela análise de reclamações na CML, entre 2014 e Março de 2016

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

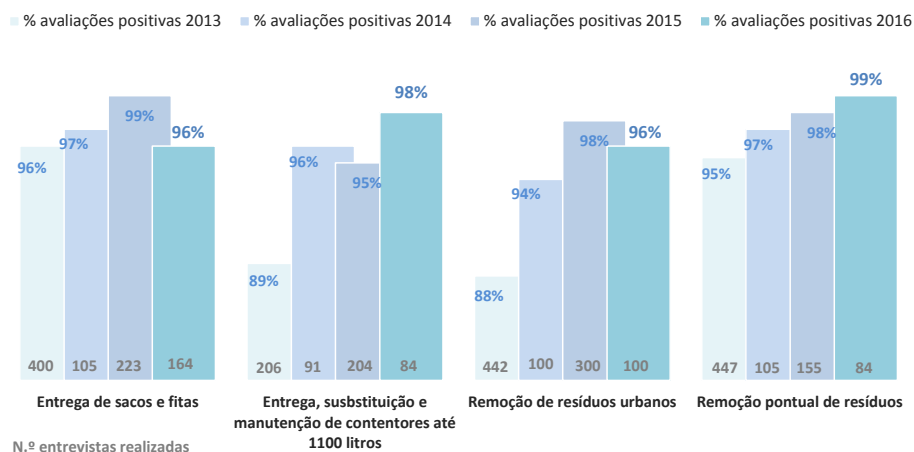


De referir ainda, para adequada leitura do gráfico 10, que o aumento das ‘reclamações válidas’ - face ao total das reclamações recebidas e analisadas - mostra também do aumento da exigência, quer por parte dos cidadãos, quer por parte das mais diversas entidades da cidade, nas quais se incluem as próprias 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 8 - Avaliação do cliente externo quanto à prestação de serviços na área da remoção de resíduos em 2013 e Março de 2016

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

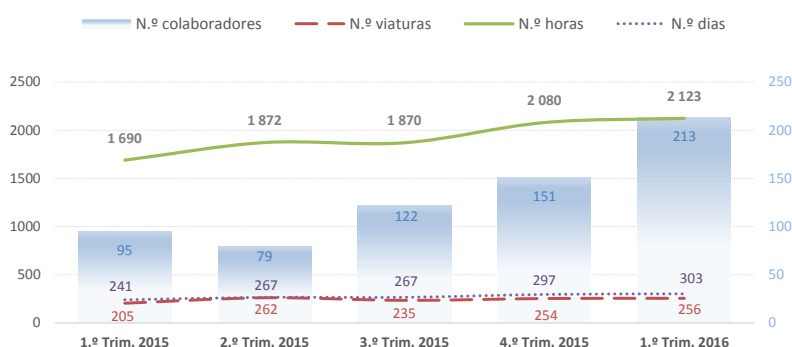


Não obstante estas evidentes melhorias, e atendendo às tendências de conteúdo das reclamações, o DHU recomenda a adopção de um esforço no sentido da criação de condições de estabilização nos serviços de remoção de RU (hermética e de ecopontos) bem como em relação à remoção pontual de resíduos (monstros,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

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

**Gráfico 9 - Apoio da DHU às JF em actividades de limpeza urbana (Jan 2015-Março 2016)**

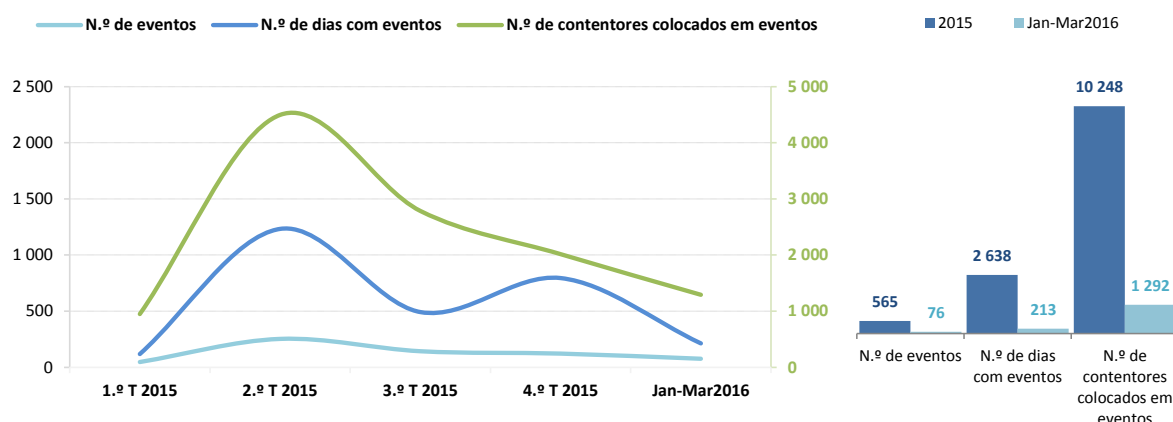
Fonte: DHU / Indicadores de qualidade de serviço e de nível de satisfação do munícipe



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, procurando-se uma optimização dos recursos associados (humanos e logísticos).

### Gráfico 10 - Apoio a eventos ao longo de cinco trimestres (Jan 2015-Março 2016)

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



Entretanto, e tal como analisado anteriormente (vejam-se os relatórios de monitorização anteriores), a prestação dos serviços de limpeza urbana por parte das juntas de freguesia tem-se assumido de forma crescentemente estável e eficiente.

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

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

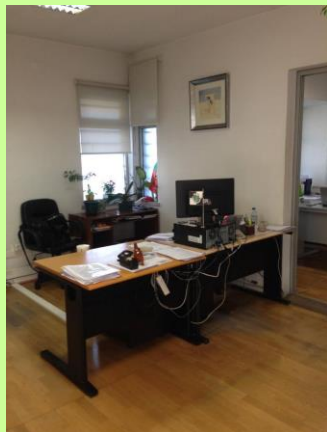
A abertura conjugada - que a reforma administrativa desencadeou - de uma maior visibilidade com uma maior exigência; tem provocado a assunção de novas práticas e responsabilidades de administração pública mas também de novas necessidades de investimentos para o aumento da qualidade de vida na cidade.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

## Estudo de caso 4

### Serviços de Limpeza Urbana de Alvalade

Freguesia de Alvalade

O posto de limpeza da JF de Alvalade localiza-se na Rua das Murtas.



Posto de limpeza da rua das Murtas – Junta de Freguesia de Alvalade

O principal desafio do serviço de limpeza de Alvalade é o de realizar a limpeza do espaço público da Freguesia com elevados padrões de qualidade e que correspondam às melhores expectativas dos seus fregueses.

O posto de limpeza carece de algumas obras de requalificação a nível infra-estrutural. Possui não obstante boas instalações, incluindo uma área de recepção ao munícipe bem como como gabinetes técnicos, balneários masculinos e femininos (em excelentes condições), cantina, área para cafetaria, e garagem onde se encontra a maquinaria utilizada pelos trabalhadores, zona de arrumos vários e zona de estacionamento exterior para os veículos de limpeza urbana.



Posto de Limpeza de Alvalade – Zona de oficina/arrumos

Do quadro de funcionários da Câmara Municipal foram transferidos para a Junta de Freguesia 41 funcionários: 1 Encarregado geral; 1 Técnica Administrativa; 3 Encarregados Operacionais; 36 Cantoneiros. Porém entre estes últimos, diversos funcionários encontravam-se em situações de capacidade laboral parcial.

Trabalham actualmente 23 cantoneiros na JF de Alvalade, um número que é considerado insuficiente pelo Encarregado do posto. De modo a resolver este problema a JF abriu um concurso para o ingresso de mais 7 cantoneiros.



Naquela que foi a área de competências onde houve mais transferência de funcionários da CML para as 24 Juntas de Freguesia, a transferência do pessoal decorreu sem problemas, apesar de no início ter havido uma grande desconfiança relativamente ao processo. A alteração dos horários diurno e sobretudo nocturno também introduziu alguma insatisfação junto dos funcionários.

Segundo a JF, no período inicial de transição sentiram-se algumas dificuldades, como o facto do posto de limpeza conter determinados problemas tais como infiltrações e a caldeira avariada. Existia ainda pouco espaço exterior para a arrumação das viaturas. Por sua vez, o sistema de viaturas partilhadas criou diversos tipos de transtornos quer à JF quer à própria CML em termos da manutenção e gestão da sua frota.

Houve também a necessidade de se fazerem alterações nos serviços devido ao mau estado em que se encontravam os equipamentos de trabalho que foram transferidos da CML para as Juntas.

A JF entende que decorreram falhas de comunicação com as divisões da CML, não sendo previamente informados sobre muitos dos eventos que decorrem nas vias estruturantes da freguesia, o que inviabiliza a organização de uma equipa de trabalho para limpar os resíduos deixados por estes eventos. A CML confirma que estas situações se sucederam nos primeiros meses do processo de reforma, mas que esta situação está hoje totalmente minimizada.

Finalmente, existe ainda a perspectiva de que subsistem algumas “áreas cinzentas” no entendimento do que são competências da JF e competências da CML, situação que foi também confirmada pela própria CML. A equipa de Higiene Urbana da JF de Alvalade sugere que sejam realizadas sessões de esclarecimento, promovidas pela CML por forma a clarificar estas questões de forma definitiva. A CML concorda com esta ideia, mas afirma ser muito difícil de executar pois nem todos os executivos, equipas de higiene urbana, e encarregados dos postos de limpeza, das diferentes Juntas de Freguesia, mostram abertura para estes eventos se realizarem.

A CML tem disponibilizado formação no âmbito dos vários programas específicos que mantém. Cabe ao funcionário ou à gestão do posto de limpeza avaliar a necessidade de formação. Por sua vez, e por iniciativa própria a JF também definiu uma lista de áreas de formação necessárias:

- Certificação de aptidão para camionistas;
- Formação de meios de intervenção no combate a incêndios;
- Manuseamento de produtos fito-farmacêuticos;
- Técnicas de operação com roçadoras;
- Técnicas de varredura manual (devido à alteração das vassouras utilizadas, uma vez que as novas são mais rápidas e rentáveis);
- Formação sobre a Reforma Administrativa, fornecendo esclarecimentos e esclarecendo dúvidas de funcionários;
- Conceitos básicos de Qualidade;
- Regime disciplinar / atitude e abordagem ao cidadão;
- Limpeza urbana utilizando o Motocão.



Cantina do Posto de Limpeza das Murtas – JF Alvalade

A perspectiva dos serviços da CML é a de as mudanças ocorridas na gestão dos serviços de limpeza dos espaços públicos da cidade após a transferência de responsabilidades; varia muito de Junta para Junta. Para o caso de Alvalade é reconhecido um serviço de mais qualidade, traduzida na satisfação dos fregueses e dos próprios trabalhadores. Apesar de o número de funcionários ser relativamente reduzido, existe um elevado grau de satisfação da população e a recente certificação ambiental

comprova esta qualidade (uma certificação com nota máxima e sem qualquer observação por parte da entidade que realizou esta certificação).



Viaturas de limpeza da Junta de Freguesia de Alvalade

O material mecânico recebido pela CML era muito reduzido para as necessidades do serviço da freguesia; tendo a JF adquirido entretanto os seguintes equipamentos: Um equipamento de lavagem/mangueiras; Duas carrinhas novas; Uma viatura eléctrica nova. O fardamento também foi renovado após a transição de responsabilidades de gestão deste serviço.

É ainda de referir algumas estratégias que foram entretanto desenvolvidas:

- A contratação de uma técnica superior responsável por definir estratégias e objectivos a seguir;
- Muito do material que estava em más condições foi consertado;
- Os produtos fito-farmacêuticos deixaram de ser utilizados, passando a ser utilizados no seu lugar o sal marinho e o vinagre industrial.
- Foram também recuperadas as vassouras de lentilho, muito mais eficientes, duradouras e rápidas do que as anteriormente utilizadas.

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. Com o tempo e à medida que as JF se tornaram mais autónomas, o apoio da CML foi-se reduzindo.

A JF refere não ter qualquer relação ou comunicação com o Departamento de Higiene Urbana da CML, afirmando nunca obter respostas deste departamento. Outra crítica prende-se com a falta de comunicação dos eventos que se realizam na freguesia e que deveriam ser informadas ao posto de limpeza, de modo a serem criados planos de intervenção atempados.

Por outro lado, a CML afirma ter uma boa relação com o vogal do executivo de Alvalade responsável pela Higiene Urbana bem como com muitos dos funcionários do Posto de Limpeza.

As principais virtudes da Reforma Administrativa no caso do Posto de Limpeza das Murtas e apontadas pela JF são as seguintes:

- Maior proximidade e conhecimento dos fregueses, o que permitiu adequar melhor as actividades às necessidades;
- Maior qualidade do serviço, avaliada pela satisfação dos moradores desta freguesia;
- Mais formação para os funcionários;
- Maior celeridade na resolução dos pequenos problemas quotidianos;
- Maior reconhecimento por parte da população e das chefias do trabalho realizado pela equipa da higiene urbana.

Quanto às insuficiências, a JF referiu as seguintes:

- Os equipamentos técnicos não estavam em condições de proporcionar uma qualidade de serviço como seria necessário;
- Foram passados poucos recursos humanos, e muitos dos que foram passados apresentavam limitações;

- Existem ainda demasiadas áreas cinzentas nesta área de competências;
- A questão dos veículos partilhados deve ser revista;
- As falhas de comunicação entre os departamentos da Câmara devem também ser corrigidas e minimizadas.

Do lado da Câmara Municipal de Lisboa, as insuficiências apontadas incidem sobre a necessidade de esclarecer as áreas cinzentas que ainda subsistem bem como a melhoria dos canais de comunicação entre departamentos de forma a não existir falhas de comunicação entre a Câmara Municipal de Lisboa e as 24 Juntas de Freguesia. Nestes âmbitos, os serviços da CML apontam a necessidade de mais recursos humanos para reorganizar o próprio departamento.

Será ainda importante que a Câmara Municipal de Lisboa, para além de manter, e melhorar em alguns casos, as relações de colaboração e entreaajuda que pratica junto das Juntas de Freguesia, desenvolva uma actuação mais intensa ao nível da produção de material de apoio as Juntas de Freguesia em termos de divulgação de boas práticas bem como da validação da qualidade do serviço.

Os estudos de caso desenvolvidos nos períodos anteriores para estas áreas de competências, bem como os novos estudos de caso entretanto realizados (entre os quais o mais recente e acima detalhado) confirmaram as análises acima descritas quer no concernente à transição consideravelmente pacífica das competências e dos recursos e ao reconhecimento das virtudes da descentralização e da maior proximidade; quer ainda na melhor exposição das deficiências - em alguns casos, de natureza considerável - existentes em diversos postos de limpeza bem como em determinados procedimentos.

Não obstante a estabilização dos serviços nestas competências, as análises de monitorização - no que incluíram os estudos de caso bem como novas entrevistas nas JF e na CML - denotaram alguns aspectos ainda em necessidade de resolução e/ou de estabilização:

- Algumas JF ainda se debatiam com algumas faltas de pessoal, sendo esta uma situação proveniente sobretudo de anteriores sub-dimensionamentos. A maioria das JF inquiridas considerou essencial proceder 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 dificuldades associadas ao envelhecimento e a avarias nos equipamentos mecânicos e veículos recebidos da CML. 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 interligada a insuficiências de adequado suporte tecnológico e material mecânico, constrangimento aliás já sentido anteriormente pela própria CML.
- Verificava-se da mesma forma alguma falta de equipamento para desenvolvimento de actividades de apoio nas vias mais estruturantes (por parte da 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 Março de 2016</i></b></p> |   |
|--|---|
| Fonte: CML/DHU   |   |
| <b>Beato</b>   | A CML assumiu a responsabilidade da criação de condições para a instalação de colaboradores da JF no complexo de Chelas - antigo edifício da DMT no Complexo de Chelas.<br><br>Em Setembro 2015 realizou-se o concurso para aluguer dos módulos, encontrando-se já estes no local. Estando já a funcionar como PL em Chelas, nas instalações provisórias, destinadas em exclusivo à freguesia. Com suporte técnico do DHU, a JF recorreu à aquisição externa de serviços e encontra-se a realizar os projectos de especialidades para a requalificação do antigo edifício da DMT no Complexo de Chelas. Em Março de 2016 foram concluídos os projectos de especialidades. |
| <b>Belém</b>   | Em virtude da alteração de política da CML relativa às instalações dos serviços, já não haverá necessidade de construção do posto de limpeza em Belém, uma vez que o actual Posto de Limpeza do Restelo da DMHU passará para a freguesia aquando do terminus da adaptação das instalações no Complexo dos Olivais. Prevê-se tal transferência para o início do ano de 2017.   |
| <b>Restelo</b>   | Em Setembro 2015 a DMPO iniciou a elaboração do projecto de instalações eléctricas e remodelação/aumento de potência. Em Março de 2016 a obra encontrava-se em curso.   |
| <b>Santa Clara</b>   | Com suporte técnico do DHU, a JF encontrava-se a reconverter instalações antigas para instalar balneários destinados às equipas afectas à limpeza pública. Em Março de 2016 a JF assumiu a realização das obras.  |
| <b>Santo António</b>   | No âmbito da reabilitação do Mercado do Rato e que envolve diversos serviços da CML, esteve em análise a solução para instalação definitiva das equipas de limpeza pública. Em Março de 2016 a JF assumiu a realização das obras.   |
| <b>São Domingos de Benfica</b>   | Em Março de 2016 a JF era apoiada na instalação de contentores na área dos Posto de Limpeza de Sete Rios. Em virtude da alteração de política da CML relativa às instalações dos serviços, já não haverá necessidade de construção do posto de limpeza do Alto dos Moinhos, passando o Posto do Calhariz para a Freguesia aquando do terminus da adaptação das instalações no Complexo dos Olivais. Prevê-se tal transferência para o início do ano de 2017.  |
| <b>Olivais</b>   | Em Setembro de 2015 estava em cursos a construção de novos balneários para apoio à remoção no âmbito do Plano Global de Reestruturação das Instalações da CML (PGRIC). Em Março de 2016 fora designado um grupo de trabalho para o PGRIC.   |
| <b>Avenidas Novas</b>  | Com o suporte técnico do DHU, a JF realizou os projectos de especialidades necessários à requalificação do posto de São Sebastião da Pedreira. Em Março de 2016 decorriam as respectivas obras de requalificação.   |
| <b>Alcântara</b>   | Em Março de 2016 estava em curso o apoio à JF por parte do DHU, na transferência para instalações provisórias das equipas de limpeza urbana, bem como na definição de uma solução para a criação de instalações definitivas   |

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

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

| <b><i>Estado-da-arte dos Instrumentos para as áreas da higiene urbana</i></b>  |   |
|--|---|
| <b>Instrumento</b>   | <b>Ponto de situação em Março de 2016</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>  | No primeiro semestre de 2015 foram contactadas formalmente pela CML, 490 entidades com uma estimativa de produção diária de resíduos urbanos, igual ou superior a 1100 litros, de acordo com a capacidade instalada e a frequência de recolha. A comunicação informava sobre as obrigações destas entidades enquanto grandes produtores de resíduos ao abrigo do novo Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa, em vigor desde o início do ano 2015. Decorrem ainda 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. |
| <b>3. Plano Municipal de Gestão de Resíduos do Município de Lisboa</b>   | Aprovado em sessão de Câmara, no dia 14 de Fevereiro de 2016, depois do período de consulta pública. Aguarda aprovação na AML.  |
| <b>4. 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 ainda em fase de assinaturas pelas diversas JF  |
| <i>Áreas expectantes</i><br><i>Vias estruturantes</i><br><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.   |
| <b>5. Monitorização da qualidade de serviço de remoção e de limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das juntas de freguesia</b>  | 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.   |
| <b>6. Articulação de estratégias de comunicação na área dos resíduos e limpeza pública CML/Juntas de Freguesia</b><br>(recolha selectiva multimaterial e cultura cívica de reciclagem) | Pendente da consolidação da equipa de sensibilização e comunicação afecta à nova orgânica do DHU. Em Março de 2016 foi realizada reunião com o Departamento de Marca e Comunicação (DMC) para realização de um Plano de Comunicação para a cidade.  |
| <b>7. 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:

| Actividade  | Responsabilidade                                    |           |
|---|---|-----------|
| 1. Revisão da proposta de Regulamento               | Departamento Jurídico                               | Concluído |
| 2. Elaboração da proposta final                     | Grupo de trabalho nomeado pela DHU/<br>Director DHU | Em curso  |
| 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

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 objectivo 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 actividade por parte do Município.

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

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

### Ponto de situação

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

Decorrem ainda 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.

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

### Justificação e explicação resumida:

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

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

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

### Ponto de situação

Aprovado em sessão de Câmara, no dia 14 de Fevereiro de 2016, depois do período de consulta pública. No final de Março aguardava aprovação na AML, prevista para Abril.



## 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. Elaboração pelos serviços de proposta de responsabilidades e modo de proceder CML ⇄ Junta de Freguesia quanto a eventos, equipamentos, áreas expectantes, vias estruturantes e apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais, bem como identificação de implicações no incumprimento. Identificação de sistema de monitorização | Grupo de trabalho nomeado no DHU                           | Concluído |
| 2. Validação dos termos da proposta com as Juntas de Freguesia   | Gabinete Vereador pelouro “Resíduos” e Juntas de Freguesia | Concluído |
| 3. Elaboração de proposta de protocolo para assinatura pelas JF  | Gabinete Vereador pelouro “Resíduos”                       | Em curso  |
|  |  |           |
|  |  |           |

### Ponto de situação

O protocolo relativo a eventos (a celebrar entre a CML e as JF) encontra-se ainda em fase de assinaturas pelas diversas JF  
No que concerne às restantes áreas, a implementar com a criação de um grupo de trabalho operacionalize a atribuição de competências e apoios numa óptica de articulação CML-JF.

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

Justificação e explicação resumida:

A organização e realização do serviço de limpeza pública e da remoção pode beneficiar com uma monitorização partilhada de indicadores de realização nas áreas da limpeza pública. A análise de desvios / 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:

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

Ponto de situação

A matriz de indicadores de qualidade de serviço na área da remoção, limpeza pública e sensibilização foi integrada nos relatórios mensais de actividade do DHU, os quais foram incluídos neste 6.º relatório de monitorização da reforma administrativa.

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

Ponto de situação

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

## **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>Actividade</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**

Actividade 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. Estando já em curso várias aquisições de viaturas para dar resposta às necessidades.

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

Com a reforma administrativa transitaram para a gestão permanente das JF cerca de 367 hectares de área verde e correspondentes a 1317 espaços.

Com 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 dois anos do processo de reforma e após o 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.

Mantém-se 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 desenvolvidos para estas componentes revelaram os seguintes pontos, que no seu essencial não diferem substancialmente da análise desenvolvida em Outubro de 2015:

- a) Fazem-se ainda sentir determinados constrangimentos na manutenção de proximidade nomeadamente na falta de alguns meios humanos e ainda materiais (mecânicos e instalações) bem como financeiros. Foram identificadas determinadas exigências de natureza técnica, na necessidade de inventários bem como na necessidade de um apoio adequado por parte da CML em tarefas tecnicamente mais exigentes.
- b) A situação mais particular da gestão do arvoredo de alinhamento mantém-se com algumas dificuldades relevantes; sobretudo na capacidade das JF em lidarem com as correspondentes exigências. Esta é uma área que necessita de uma adequada sensibilização dos executivos e corpos técnicos das JF perante a complexidade e sensibilidade da matéria bem como, a nível operacional, de um apoio directo por parte da CML bem como de formação adicional e dotação de meios mais adequados para as JF.
- c) As JF têm indicado como elementos essenciais para uma melhor acção, o reforço dos seus quadros de pessoal em equilíbrio com eventual contratação de serviços; a criação de equipas próprias de intervenção; e uma maior eficácia nas acções de fiscalização.
- d) Ao nível dos projectos para o futuro, foi muito referida 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. Por seu lado, a CML realçou a necessidade de optimizar/reduzir os espaços verdes regados, sobretudo relvados; bem como a necessidade de adaptar os espaços verdes às exigências crescentes colocadas pelas alterações climáticas e pela sustentabilidades dos espaços verdes/públicos.

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

- e) Não obstante as dificuldades - e notavelmente na questão central do arvoredo - a expectativa de se poderem assumir mais competências nestas áreas foi referida em geral 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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

Plano em apreciação pela Assembleia Municipal de Lisboa.

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

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

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

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

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

Plano em apreciação pela Assembleia Municipal de Lisboa.

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

Com a reforma administrativa, uma parte muito relevante das competências autárquicas de gestão e manutenção do espaço público urbano foram transferidas para a responsabilidade das JF de Lisboa.

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 o panorama e as exigências correspondentes à gestão e manutenção do espaço público urbano para as diversas JF de Lisboa encontra-se na análise dos registos feitos na aplicação municipal GOPI - não obstante determinadas questões decorrentes da sua aplicação universal, como veremos de seguida. Analisam-se assim os 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 Março de 2016.

Os trabalhos de monitorização detectaram, no entanto, determinadas situações em que as ocorrências e trabalhos nos espaços públicos da cidade não se encontravam na sua totalidade registados na aplicação GOPI; o que coloca sérias fragilidades na visão integrada do estado-da-arte para estes campos. O GAMRAL tem insistido, desde o início dos trabalhos de monitorização, que um dos pilares fundamentais para a qualidade do processo de descentralização encontra-se na existência e utilização universal de sistemas de informação fiáveis, viáveis e completamente integrados para todas as diferentes instituições de governo urbano da cidade.

As ocorrências registadas no GOPI para este período de dois anos mostram um espectro de situações relativamente amplo pelas diferentes freguesias da cidade. As cerca de 26 mil entradas traduzem um panorama de ocorrências no espaço público muito diversificado - menos concentrado que por exemplo os processos de licenciamento - sendo que as freguesias com mais ocorrências são as de Marvila, Santa Maria Maior, Alvalade, Alcântara, Olivais, Misericórdia, Lumiar, Arroios e São Domingos de Benfica.

**Quadro 7 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI**  
(de Março 2014 a Março 2016)

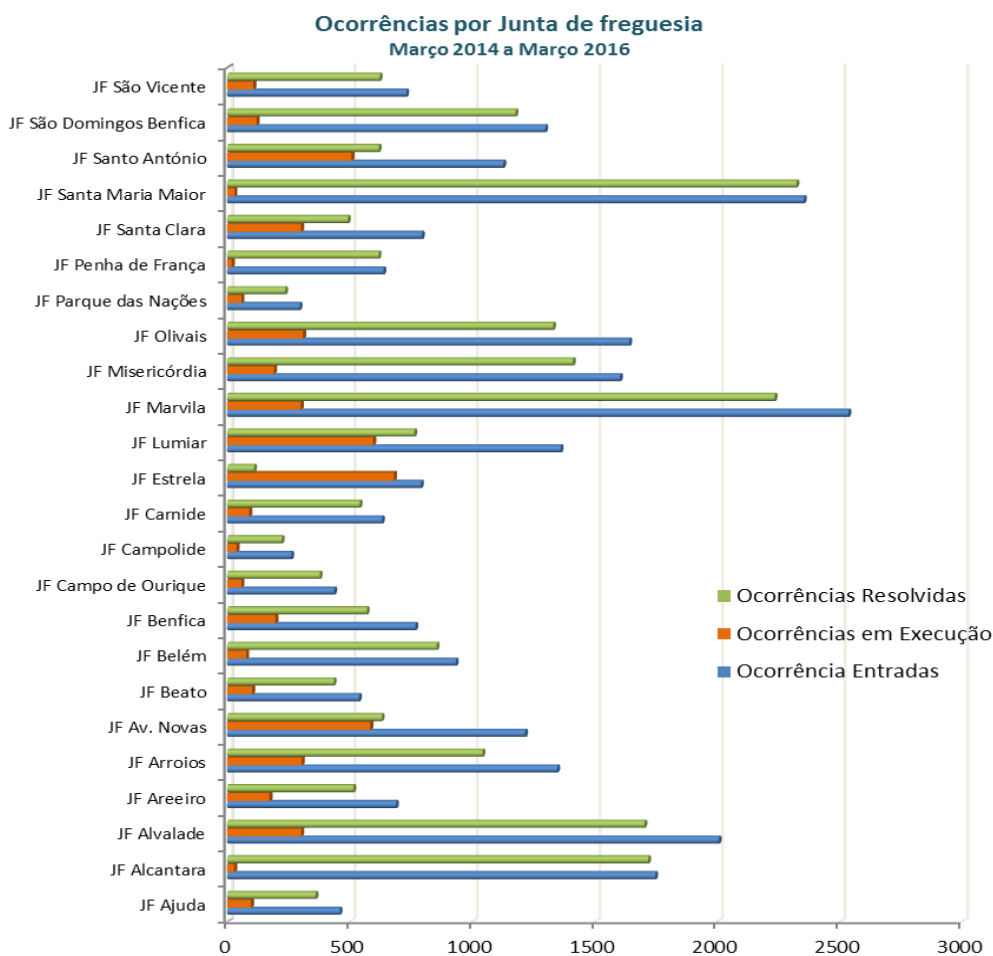
| Freguesias | Entradas | Em execução | Resolvido | % Ocorrências resolvidas |
|------------|----------|-------------|-----------|--------------------------|
| Ajuda      | 459      | 98          | 361       | 79%                      |
| Alcântara  | 1747     | 29          | 1718      | 98%                      |
| Alvalade   | 2006     | 303         | 1703      | 85%                      |

|                         |               |              |               |            |
|-------------------------|---------------|--------------|---------------|------------|
| Areeiro                 | 689           | 174          | 515           | 75%        |
| Arroios                 | 1347          | 305          | 1042          | 77%        |
| Avenidas Novas          | 1216          | 585          | 631           | 52%        |
| Beato                   | 538           | 103          | 435           | 81%        |
| Belém                   | 933           | 78           | 855           | 92%        |
| Benfica                 | 768           | 198          | 570           | 74%        |
| Campo de Ourique        | 437           | 59           | 378           | 86%        |
| Campolide               | 262           | 39           | 223           | 85%        |
| Carnide                 | 632           | 91           | 541           | 86%        |
| Estrela                 | 791           | 681          | 110           | 14%        |
| Lumiar                  | 1361          | 597          | 764           | 56%        |
| Marvila                 | 2535          | 301          | 2234          | 88%        |
| Misericórdia            | 1603          | 192          | 1411          | 88%        |
| Olivais                 | 1641          | 311          | 1330          | 81%        |
| Parque das Nações       | 296           | 59           | 237           | 80%        |
| Penha de França         | 638           | 20           | 618           | 97%        |
| Santa Clara             | 795           | 302          | 493           | 62%        |
| Santa Maria Maior       | 2353          | 30           | 2323          | 99%        |
| Santo António           | 1127          | 508          | 619           | 55%        |
| São Domingos de Benfica | 1298          | 121          | 1177          | 91%        |
| São Vicente             | 731           | 108          | 623           | 85%        |
| <b>Total</b>            | <b>26.203</b> | <b>5.292</b> | <b>20.911</b> |            |
|                         |               |              | <b>Média</b>  | <b>78%</b> |

Fonte: UCT - GOPI\_CML



**Gráfico 11 - Ocorrências no Espaço Público registadas em GOPI**  
(de Março 2014 a Março 2016)



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

Para este período de dois anos, em termos médios haviam-se resolvido 78% das ocorrências registadas em GOPI. Destacavam-se as JF de Santa Maria Maior e de Alcântara, com 99% e 98%, a JF Belém com 92% e a JF de São Domingos de Benfica com 91%.

Apenas a JF da Estrela apresentou uma execução abaixo dos 50%; e três JF apresentavam uma taxa de execução entre 50% e 60%: Avenidas Novas, Santo António e Lumiar. Combinando as taxas de execução com os volumes respectivos, é justamente nestas quatro freguesias que se verificam mais situações 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); sendo 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 “Passeios e acessibilidades” (cerca de outro terço das ocorrências), “Higiene urbana e animais” (pouco menos de outro terço das ocorrências), e a “Árvores e espaços verdes” (perto de um quarto das ocorrências).

**Quadro 8 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI, por tipologia**  
(de Março 2014 a Março 2016)

| Tipologia                              | Entradas      |       | Em execução  |       | Resolvidos    |       |
|--|---------------|-------|--------------|-------|---------------|-------|
| Árvores e Espaços Verdes               | 6.114         | 23%   | 1.908        | 36%   | 4.206         | 20%   |
| Equipamentos Municipais - Acção Social | 15            | 0,1%  | 3            | 0,1%  | 12            | 0,1%  |
| Equipamentos Municipais - Cultura      | 48            | 0,2%  | 10           | 0,2%  | 38            | 0,2%  |
| Equipamentos Municipais - Desporto     | 42            | 0,2%  | 20           | 0,4%  | 22            | 0,1%  |
| Equipamentos Municipais - Educação     | 369           | 1%    | 120          | 2%    | 249           | 1%    |
| Equipamentos Municipais - Mercados     | 15            | 0,1%  | 4            | 0,1%  | 11            | 0,1%  |
| Equipamentos Municipais - Sanitários   | 11            | 0,0%  | 6            | 0,1%  | 5             | 0,02% |
| Equipamentos Municipais - UCT          | 6             | 0,02% | 1            | 0,02% | 5             | 0,02% |
| Estradas e Sinalização                 | 1.892         | 7%    | 499          | 9%    | 1.393         | 7%    |
| Higiene Urbana e Animais               | 7.919         | 30%   | 663          | 13%   | 7.256         | 35%   |
| Passeios e Acessibilidades             | 9.040         | 34%   | 1.953        | 37%   | 7.087         | 34%   |
| Saneamento                             | 732           | 3%    | 105          | 2%    | 627           | 3%    |
| <b>Total</b>                           | <b>26.203</b> |       | <b>5.292</b> |       | <b>20.911</b> |       |

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

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

1. Em termos gerais, considera-se que a acção de gestão e manutenção no espaço público por parte das JF está a decorrer de forma satisfatória, estando inclusive a ser levadas a cabo uma série de acções que visam a melhoria da manutenção e utilização dos respectivos espaços públicos. No entanto, esta apreciação não pode ser feita de forma demasiado generalista, registando-se igualmente diferenciais significativos entre as diferentes juntas de freguesia.
2. Como acima constatado, as taxas de resolução das ocorrências registadas (que em termos médios se encontravam em 78%) podem ser vistas por um lado como bastante razoáveis (face ao movimento de transição decorrido e a alguma inevitável instabilidade daí decorrente). Porém, estes indicadores podem por outro lado ser vistos como ainda relativamente insuficientes. Sobretudo face, como acima referido, aos diferenciais existentes entre diferentes territórios e tipos de espaços público.
3. Tem-se mantido uma boa relação das JF com a CML no que concerne aos mais diversos aspectos de âmbito mais projectista, nomeadamente nos pedidos de elaboração de projectos técnicos para a intervenção no espaço público.
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. Existe uma óbvia necessidade de melhorar a articulação entre os serviços das JF e os serviços da CML, em diversos pontos essenciais;
  - Desde logo, na clarificação definitiva do que é estruturante e não estruturante; registando-se ainda dúvidas relevantes nestes campos. Há um entendimento generalizado de que se deverá proceder a uma mais fina definição do que se entende como áreas estruturantes e áreas não estruturantes, em termos de intervenção no espaço público.
  - Existem situações que carecem de um reforço da formação, nomeadamente a aplicação prática das seguintes competências: determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço público, a diferenciação de alguns elementos exclusivos de publicidade.

Será importante lembrar 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.

- Afigura-se por sua vez urgente a transferência definitiva para as Juntas de Freguesia dos licenciamentos especiais de ruído bem como a conclusão dos licenciamentos de venda ambulante e de *street food*.
- As linhas de apoio disponibilizadas pela CML às JF foram consideradas (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 sistematizados regulamentos globais e critérios de uniformização na acção, gestão e ocupação no espaço público; em campos como na localização e tipologias de equipamento, de forma a garantir um certo equilíbrio paisagístico e de fruição do espaço público em toda a cidade. A estruturação destes regulamentos e critérios deveria tornar-se uma área central de boa colaboração entre a CML e as JF, na regulação e planeamento do espaço público da cidade.
- A aplicação GOPI mostra necessitar de determinadas alterações na sua utilização, sobretudo aos seguintes níveis:
  - As JF poderão melhorar as suas competências de análise prévia, de fundamentação e de colocação de critérios (nas propostas enviadas através da aplicação "GOPI") para as componentes de “execução de projectos”, para que seja possível garantir uma melhor viabilidade e execução de tais projectos.
  - Justamente, para uma mais plena utilização do GOPI, considera-se ainda essencial que a utilização desta plataforma por parte das JF lhes possa conceder o acesso a toda a informação; universalização que neste momento não sucede e 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 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 de Santo António

Os Serviços de Licenciamento e de Gestão do Espaço Público da JF de Santo António funcionam na nova sede da Junta de Freguesia, na Rua Alexandre Herculano 46, 3.º andar.



Edifício onde está sediada a Junta de Freguesia de Santo António e zona de recepção e entrada dos Serviços

A JF de Santo António possui um departamento próprio que se dedica a todos os âmbitos de intervenção e de manutenção do espaço público, manutenção dos espaços verdes, requalificação de calçadas e reposição de pilaretes, desobstrução de passeios de espaços para mobilidade pedonal, aplicação de calçada-antiderrapante, instalação de sinalização, etc.

Por sua vez, o Serviço de Licenciamento foi criado para cumprir as atribuições de licenciamento zero associado às actividades económicas no que respeita à ocupação do espaço público; licenciamento de ocupações que não são de natureza publicitária; licenciamento de actividades temporárias no espaço público; licenciamento de venda ambulante e de alimentação e bebidas não sedentária, e emissão de licenças especiais de ruído.

De referir que a existência de lacunas na legislação assim como diferenciação nas interpretações relativas a regulamentação têm criado dificuldades na actividade, apesar do relacionamento e apoio da Câmara Municipal ser excelente nestes campos

Segundo a JF, o processo de transferência desta competência da Câmara Municipal para a Freguesia foi tão escorreito quanto foi possível. No momento da transferência a Câmara Municipal não dominava ainda por completo o processo de licenciamento Zero por ser normativa recente e colocando-se várias incertezas na sua utilização. Inicialmente a colaboração da CML com a JF teve de ser muito grande e a Câmara Municipal sempre prestou todo o apoio necessário solicitada pela Junta de Freguesia

Na JF de Santo António foi promovida formação presencial em contexto de trabalho aos técnicos indicados. A UIT manteve e ainda mantém um acompanhamento próximo à JF esclarecendo dúvidas e apoiando sempre que necessário na análise dos processos de licenciamento.



Sala do Serviço de Licenciamento de Proximidade da Junta de Freguesia de Santo António, na Rua Alexandre Herculano

Actualmente o Serviço de Gestão do Espaço Público da Freguesia de Santo António possui o seguinte pessoal: 1 Técnico Superior (em regime de avença) – Coordenador do Departamento, que executa as funções de planeamento e coordenação; 5 técnicos operacionais (2 no quadro e três em regime de avença); 1 jardineiro (avençado).

As obras de maior vulto, como a pavimentação de ruas, por exemplo, são efectuadas por empresas exteriores em regime de empreitada. O mesmo acontece relativamente à manutenção dos espaços verdes.

Entre as intervenções mais recentes, poderão destacar-se o Jardim do Torel, o Largo de S. Mamede, a Rua da Conceição da Glória, a Travessa de Santa Marta e a própria Avenida da Liberdade. Mas diversas outras acções de menor monta, têm sido realizadas.

Os trabalhos de fiscalização são efectuados por uma empresa exterior contratada pela Junta de Freguesia.

Dos funcionários atuais, apenas um (o jardineiro) foi transferido da CML. A transferência correu bastante bem, tratando-se de um funcionário adequado ao serviço e muito envolvido no trabalho diário da Junta de Freguesia.

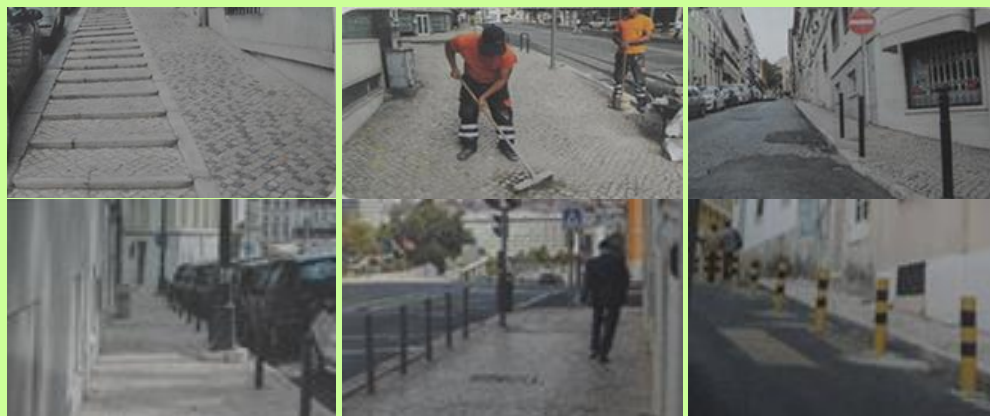
No caso do Serviço de Licenciamento no Espaço Público não houve transferência de funcionários da Câmara Municipal para a Junta de Freguesia. O Serviço possui actualmente três funcionários, todos contratados em régimen de avença: Um Coordenador; um auxiliar, a trabalhar essencialmente no exterior, fazendo a sensibilização e a “fiscalização”; um auxiliar a trabalhar fundamentalmente no gabinete. Não existe propriamente um fiscal ou alguém dedicado às contra-ordenações. Nas situações abusivas a JF solicita o acompanhamento da Polícia Municipal, que passa os autos de contra-ordenação (as receitas revertendo para a CML e não para a JF).

Como quase todo o pessoal foi contratado especialmente para as novas funções de tratamento e manutenção do espaço público, houve que fazer formação profissional. Três funcionários do Serviço de Gestão do Espaço Urbano tiveram formação em calçada no início do processo de transição de competências.

No Serviço de Licenciamento considera-se que a formação profissional proporcionada pela Câmara

Municipal foi importante. No entanto, grande parte do conhecimento para a prossecução do serviço foi adquirido na resolução das questões concretas, muitas vezes com a colaboração da Câmara Municipal, mas também com outras Juntas de Freguesia como as de Benfica, Belém, Avenidas Novas, Arroios ou de Santa Maria Maior.

De acordo com a JF o que mais se alterou com a gestão do espaço público encontra-se na qualidade e celeridade dos serviços prestados. É unanimemente considerado muito mais fácil e adequado à Freguesia tratar do seu espaço público; por um território mais confinado; pelo contacto mais próximo com as populações; pela resposta mais pronta às solicitações da população; e pelo desenvolvimento de plataformas de comunicação incluindo por exemplo um serviço de “chat” permanente no sítio da Junta de Freguesia para resposta a solicitações e perguntas sobre o estado do espaço público.



Diversos trabalhos de calçada e colocação de pilaretes efectuados pela Junta de Freguesia de Santo António

A Junta de Freguesia encontra-se a preparar um inquérito de opinião e satisfação relativamente à qualificação do espaço público.

Em relação ao GOPI, verifica-se um elevado aumento das situações reportadas em relação à ocupação do espaço público: 2013 (CML) – 334; 2014 (CML) – 314; 2015 (JFSA) – 626.

Em termos do licenciamento e ainda na opinião da Junta de Freguesia o que mudou essencialmente no licenciamento do espaço público coloca-se na atitude de pró-actividade por parte da entidade responsável, quer em termos de sensibilização para o licenciamento e cumprimento das regras de ocupação do espaço público quer em termos de fiscalização. Todas as ruas, praças e avenidas já foram percorridas pelos serviços, pelo menos duas vezes.

São os seguintes os processos de Licenciamento de Proximidade apreciados e decididos pela Junta de Freguesia de Santo António durante o ano de 2015:

| Licenciamento de Proximidade                        | Processos  |           |               | Grau de Autonomia |
|---|------------|-----------|---------------|-------------------|
|   | Entrados   | Decididos | % Decisão     |                   |
| Licenciamento Zero: Mera Comunicação                | 602        |           | Não se aplica | Autónomo          |
| Licenciamento Zero: Comunicações com prazo          | 92         | 43        | 47%           | Autónomo          |
| Licenciamento Publicidade e Ocupação Espaço Público | 7          | 4         | 57%           | Autónomo          |
| Licenciamento Ocupações Temporárias                 | 20         | 17        | 85%           | Autónomo          |
| Licenciamento Recintos improvisados                 | 1          | 0         | 0%            | Desconhecido      |
| Licenciamento Ocupações Temporárias - ARRAIAS       | 14         | 6         | 43%           | Autónomo          |
| Licenciamento Venda Ambulante                       | 0          | 0         |               | Desconhecido      |
| Licença Arrumador Automóveis                        | 0          | 0         |               | Desconhecido      |
| Licença Exploração de Máquinas de Diversão          | 0          | 0         |               | Desconhecido      |
| <b>Total</b>  | <b>736</b> | <b>70</b> | <b>52%</b>    |                   |

Fonte: DSI/DGIG/SIGU - Sistema de Indicadores de Gestão Urbanística, 31/12/2015.

Quadro 4

Da análise dos dados verifica-se que 82% dos processos de licenciamento de proximidade recebido em 2015 pela JF são Licenciamento Zero - meras comunicações não envolvendo apreciação. Dos restantes 18% de processos recebidos, 12% são também Licenciamento Zero - Comunicações com prazo. Do total dos 736 processos entrados, apenas 70 são objecto de apreciação e decisão, sendo a taxa de decisão de 52%.

As estratégias previstas para a melhoria da qualidade do serviço prestado pelo Departamento de Gestão do Espaço Público são as seguintes:

- Modernização de equipamentos e procedimentos;
- Execução de um Plano de Formação (em elaboração);
- Contratação de mais pessoal operacional logo que as condições orçamentais o permitam;
- Alargamento da capacidade de reposição de calçada (trabalho que tem um custo muito elevado para a capacidade actual da Junta).

Os projectos com maior peso que estão a ser desenvolvidos são os seguintes:

- Aplicação de pedra anti-derrapante em toda a extensão das ruas a sujeitar a este tratamento;
- Intervenção nos lagos da Avenida da Liberdade;
- Intervenção nos lagos e espaço envolvente do Jardim do Torel;
- Recuperação de passadeiras;
- Aproveitamento dos eventos para melhorar os espaços públicos;
- Recuperação do piso do Jardim das Amoreiras.

Relativamente ao Serviço de Licenciamento do Espaço Público estão a ser desenvolvidas duas medidas para melhorar o serviço no curto prazo:

- A criação de uma aplicação informática para contactar os agentes económicos automaticamente antes de as licenças caducarem. Este contacto permanente com os agentes é a questão considerada prioritária pelo Serviço;
- Divulgação do Licenciamento Zero junto dos fregueses (questão já hoje importante mas que se tornará vital quando a fiscalização for remetida na totalidade para a Junta de Freguesia).

A Junta de Freguesia desconhece documentos específicos da Câmara Municipal referentes a “boas práticas/referências”, no entanto, os Serviços da Junta de Freguesia mantêm contacto muito frequente com a Câmara Municipal e seguem as práticas aconselhadas pelos respectivos Serviços, nomeadamente a UIT. Existem manuais da Câmara Municipal para o Licenciamento zero, mas são considerados desactualizados e pouco objectivos para serem usados criteriosamente pela JF. Os Serviços da JF consideram muito útil a CML poder desenvolver um manual actualizado.



Folheto de divulgação da necessidade do licenciamento de proximidade

Existe uma boa relação entre a JF e a CML nestes domínios da gestão dos espaços públicos. As obras de maior monta são solicitadas à CML; que tem correspondido positivamente. A maior dificuldade tem residido no tempo de resposta desta à reparação dos pisos degradados de alguns arruamentos e ao seu alcatroamento. Existe uma articulação boa as duas entidades para os âmbitos do tratamento do



arvoredo.

Relativamente ao Serviço de Licenciamento as relações com a Câmara Municipal processam-se essencialmente com a DGEPP e têm sido de grande utilidade. A Câmara tem demonstrado grande disponibilidade e a resposta às solicitações da JF têm sido rápidas e eficazes.

Segundo a JF de Santo António, as principais virtudes da Reforma Administrativa neste campo derivam de uma identificação mais correta e atempada das necessidades dado agora existir um contacto mais próximo e intenso entre as populações e a administração. A celeridade na resposta às necessidades de intervenção foi muito acrescida.

Os resultados só não são ainda mais positivos porque as limitações orçamentais da Junta não permitem um melhor apetrechamento dos Serviços inibindo a melhora significativa na resposta qualificada da intervenção.

Em termos do licenciamento a principal virtude da transferência de competências nesta área é o facto de permitir uma muito maior eficácia na concretização das atribuições do licenciamento no espaço público por duas ordens de razões:

- Acréscimo generalizado dos recursos humanos dedicados ao assunto;
- Maior proximidade entre a entidade licenciadora e os agentes económicos com responsabilidade na ocupação do espaço público.

A principal deficiência da Reforma Administrativa nestes campos resulta da limitação orçamental das Junta de Freguesia que se reflectem na capacidade e qualidade de intervenção dos respectivos Serviços. No caso da Freguesia de Santo António, esse facto é particularmente sentido nos Serviços de Gestão do Espaço Público, que constituem um dos Serviços mais carenciados de pessoal.

Em termos de licenciamento uma questão pertinente coloca-se na possibilidade de utilização de critérios diferentes pelas entidades licenciadoras, com consequência da quebra de homogeneidade da ocupação do espaço público da cidade. Outra questão prende-se com a apropriação das taxas relativamente às questões que a Câmara Municipal ainda licencia no espaço público da Freguesia como os eventos, as filmagens, as organizações da responsabilidade ou co organização da Câmara Municipal. A JF entende que independentemente da responsabilidade do exercício do licenciamento, deveria haver pelo menos uma partilha ou mesmo a reversão das taxas para a instituição de maior proximidade.

Em relação ao Serviço de Gestão do Espaço Público considera-se fundamental, para que a sua qualidade seja acrescida, o reforço orçamental no sentido da dotação de recursos humanos em maior quantidade e qualidade. Nestes âmbitos, entende-se ainda como muito relevante o facto de esta freguesia se tratar de uma área utilizada por um número de pessoas incomparavelmente superior à população residente e a dotação orçamental é efectuada proporcionalmente ao número de eleitores. O financiamento da freguesia e concretamente deste Serviço não levar em conta a utilização turística e a presença de locais de trabalho na Freguesia.

Em termos do licenciamento o mais importante a vir a ser desenvolvido num futuro próximo, segundo a Junta de Freguesia é que os critérios de licenciamento venham progressivamente a ser cada vez mais apertados tendo em vista a melhoria da qualidade dos espaços públicos urbanos. 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.

Presentemente, as respostas da Junta de Freguesia em termos de licenciamento de proximidade é bastante satisfatória, sendo aceite pelas opiniões recolhidas, que o Licenciamento dos Espaços Públicos é agora mais célere e mais próximo das populações e agentes económicos.

Recomenda-se assim à Junta de Freguesia que mantenha o esforço de capacitação técnica neste campo e que estabeleça claramente com a Câmara Municipal as fronteiras da sua nova competência quer ao nível da Gestão dos Espaços Públicos quer no que respeita ao licenciamento;

Recomenda-se por sua vez à Câmara Municipal uma melhor estruturação do 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.



Edifício Municipal onde está instalada a Junta de Freguesia de Santo António

## Estudo de caso 6

### Gestão e Manutenção do Espaço Público

#### Freguesia de Alcântara

Os Serviços de Gestão do Espaço Público da Junta de Freguesia de Alcântara funcionam na sede da Freguesia, rua dos Lusíadas, nº 13.



Edifício da Sede da Junta de Freguesia de Alcântara

Na opinião da Junta de Freguesia o processo de transferência de competências nesta área de actuação decorreu com normalidade. Não obstante, a JF sentiu algumas dificuldades iniciais em corresponder às novas exigências por carência de meios técnicos. O processo de acompanhamento desenvolvido pela CML foi eficaz e na maioria das situações as dúvidas resultantes das novas competências foram esclarecidas em tempo útil.

Não houve transferência de recursos humanos nem de maquinaria por parte da CML para a JF de Alcântara e para estas áreas de manutenção do espaço público em concreto.

A equipa que trabalha o espaço público é composta por 4 elementos que foram recrutados após a assunção das novas competências pela JF. Segundo informação da Câmara Municipal foi dada, num período inicial, a formação profissional necessária ao cumprimento pelos funcionários das novas competências da Junta de Freguesia.

Em termos operacionais, a maioria dos serviços referentes à gestão e manutenção do espaço público são assegurados por prestadores de serviço especialmente contratados pela JF.

O maior desafio referido pela Junta de Freguesia e Alcântara ao nível do tratamento do espaço público encontra-se na gestão dos espaços verdes e do arvoredo. Também no que respeita aos parques infantis existem desafios, nomeadamente com a necessidade de modernização e manutenção dos mesmos. O território de Alcântara envolve uma importante função intermodal de transportes e como tal está sujeito a um uso intensivo do seu espaço público e à uma tendência de degradação mais elevada. Outra questão importante em Alcântara e dada a sua geografia coloca-se na limpeza dos sumidouros, acção essencial a evitar cheias e inundações frequentes no Inverno. A Junta de Freguesia já desenvolve este trabalho.

Por seu lado, a UIT Ocidental e a generalidade dos Serviços da Câmara Municipal de Lisboa continuam a dar todo o apoio que é solicitado pela Junta de Freguesia de Alcântara. A UIT Ocidental mantém uma boa relação de base quotidiana. As intervenções pontuais no espaço público de Alcântara são analisadas em conjunto com a JF e muitas vezes os próprios Estudos Prévios são desenvolvidos em conjunto.

A JF de Alcântara coloca em evidência a importância da política de proximidade na recepção e resolução das questões relacionadas com o espaço público. Durante o ano de 2015 sucederam-se cerca de 1500 participações em GOPI, com uma taxa de resposta de 97%.

A facilidade de comunicação com a Junta de Freguesia permite que qualquer pessoa identifique problemas acrescentando a responsabilidade de resolução dos mesmos por parte da autarquia.

A UITOC faz uma monitorização constante da acção da Junta de Freguesia neste campo. Segundo esta entidade, a Junta de Freguesia não estava, num quadro inicial, preparada para desempenhar as tarefas que lhe foram incumbidas. Pouco a pouco foi desenvolvendo competências que lhe permitem hoje responder eficazmente às diversas solicitações do Serviço.

Na aplicação GOPI também se demonstra esta tendência de capacidade de resposta da Junta de Freguesia apontando para uma taxa de concretização da resposta às ocorrências da ordem dos 85%.

Existem algumas áreas em que a distribuição de competências não se afigura ainda totalmente clara, uma delas sendo a poda das árvores no espaço público. Existe alguma incompreensão por parte da Junta de Freguesia pelo facto de estes cortes estarem sujeitos a autorização da Câmara Municipal e como esta por vezes se atrasa com as licenças cria-se uma potencial fonte de atritos, sendo por sua vez a população muito sensível a estas questões.

São os seguintes os projectos a serem desenvolvidos no âmbito da Freguesia de Alcântara em termos de melhoria e manutenção do espaço público:

- Competência da Câmara Municipal de Lisboa
  - Rua de Alcântara – “Pavimentar Lisboa”
  - Rua 1º de Maio – “Pavimentar Lisboa”
  - Largo do Calvário e Largo das Fontainhas” – “Uma Praça em cada Bairro”
- Parceria entre a Junta de Freguesia de Alcântara e a Câmara Municipal de Lisboa
  - Parque Urbano do Alvito
  - Reabilitação e Requalificação das escadilhas da Travessa dos Surradores
  - Repavimentação viária e pedonal da Rua Aliança Operária (troço Alcântara)
  - Reabilitação e Requalificação do Jardim Avelar Brotero
  - Parque infantil e Geriátrico da Rua Diogo Cão
  - Reabilitação e Requalificação das Escadilhas de Santo Amaro
  - Reabilitação das Escadilhas da Crianças CCR CCR
- Competência da Junta de Freguesia de Alcântara
  - Parque infantil do Mercado Rosa Agulhas
  - Parque de Estacionamento da Rua Leão de Oliveira
  - Sinalética rodoviária informativa de carácter urbano, para alguns dos principais equipamentos económicos e socioculturais da freguesia (Mercado Rosa Agulhas e Capela de Santo Amaro)



Obras na Rua de Alcântara, no âmbito do Programa “Pavimentar Lisboa” da responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa

A JF de Alcântara tem trabalhado em parceria com a CML no assegurar da aplicação dos planos actualmente em curso na autarquia. Destaque-se por exemplo o Plano de Acessibilidades da Câmara Municipal de Lisboa, que originou a intervenção em diversas passadeiras da Freguesia, de forma a adaptar as condições existentes às normas de segurança atuais.

Também no caso dos parques infantis foi solicitado auxílio a entidades externas (ISQ) com competência para certificar o estado de conservação dos mesmos.

A Junta de Freguesia sente a necessidade de divulgação e publicitação de um regulamento ou um sistema/manual de boas práticas.

Segundo a Junta de Freguesia a relação entre esta entidade e a Câmara Municipal de Lisboa tem-se processado num ambiente de cooperação efectiva. Por sua vez para a CML a relação entre as duas entidades é bastante fluida.

A JF entende que a reforma administrativa está ainda em processo, pelo que ainda não será possível fazer uma avaliação completa das suas virtualidades neste domínio. A aproximação aos munícipes por parte da Junta de Freguesia é muito maior o que é sentido também pela própria CML.

Para os próximos tempos, afigura-se fundamental manter a cooperação entre as partes dentro das suas competências, com novos projectos. Áreas como a gestão de espaços verdes, sobretudo ao nível do arvoredo mas também à intervenção nas “vias estruturantes”, vai obrigar a que a CML mantenha um diálogo permanente com a JF.



Sede da Junta de Freguesia de Alcântara

Será necessário que a JF consiga um melhor apetrechamento técnico para corresponder na íntegra às obrigações, incluindo de contratação pública. Por sua vez, será necessário que a CML desenvolva uma definição mais clara e uma divulgação mais ampla das competências de actuação nas “vias estruturantes” e na gestão do arvoredo, evitando equívocos na intervenção das duas entidades bem



como na opinião pública. Será igualmente importante o desenvolvimento de plataformas e estruturas regulamentares e de boas práticas para uma actuação mais uniforme e integrada nestes domínios.

## Estudo de caso 7

### Gestão e Manutenção do Espaço Público

#### Freguesia do Parque das Nações

De acordo com a JF do Parque das Nações, após dois anos do início operacional da reforma administrativa de Lisboa, não só se encontra ainda a decorrer como irá mesmo continuar por muito mais tempo o processo de estruturação das competências e de recursos da JF, na área central da gestão e manutenção dos seus espaços públicos e espaços verdes.

Tal perspectiva existe devido a um conjunto de razões. Desde logo, pela própria natureza do processo de reforma, estruturante mas também de relevante ruptura com uma cultura pré-existente de administração pública. Por seu lado, pela situação muito específica do Parque das Nações, que foi construído para capacidades de manutenção com elevados graus de exigência; e habitado por uma população com elevadas doses de exigência. Seguidamente, pela difícil transferência das competências da empresa “Parque Expo”; quer para a CML quer posteriormente para a JFPN. Ainda, pelas características muito próprias dos espaços públicos e verdes do território do Parque das Nações, incluindo a existência da maior mancha verde em relva de Lisboa (no Parque do Tejo), exigindo processos de transferência inevitavelmente complexos e muito prolongados no tempo. Todos estes factores construíram a perspectiva de que a transferência de competências para a JF – uma transferência sempre muito desejada, de resto – devia ter sido acautelada de forma mais dedicada em termos de recursos e orçamentos extra.

Sendo a instituição que se encontra mais no terreno e de maior proximidade, é a JFPN que mais sente e que mais pressões recebe – desde logo pelos munícipes - para que a qualidade de vida e a qualidade dos espaços públicos seja efectiva.

No referente a recursos humanos, foram apenas transferidos 6 funcionários da CML para a JF no concernente a esta área. Estes encontram-se moderadamente satisfeitos face à ambiguidade entre a maior destreza na gestão de proximidade mas por outro lado a elevada e complexa carga de trabalho. Não se sucedeu qualquer formação adicional para estes funcionários.





Reparações em curso nos Espaços Públicos a cargo da JF

A JF sente, não obstante, que as mudanças ocorridas com a reforma administrativa foram ‘de 180 graus’; quase tudo tendo mudado face ao que vinha sendo efectuado pela CML havia dois anos. As novas equipas de trabalho transversal nas áreas da Gestão dos Espaços Verdes, da Limpeza Urbana, dos Licenciamentos, da Mobilidade e Segurança, vieram criar novos conceitos de gestão do Espaço Urbano. Todos passaram a trabalhar de forma integrada e não de forma separada como quando era ainda a CML (ou mesmo a Parque Expo) a gestora dos espaços públicos.

Os maiores desafios ligados à prestação de serviço público nesta área de trabalho colocam-se na redução dos custos de manutenção e em simultâneo fazer mais com menos dinheiro.

Foi entretanto implementado em toda a área da Freguesia uma aplicação on-line de registo de ocorrências e de reclamações, que pode ser utilizada por todos os munícipes: a app “PN Participo”. De 1 de Janeiro a 27 de Março tinham sido já recepcionados mais de 1200 ocorrências através desta aplicação, sendo que destas quase 50% tinham já sido resolvidas e outras 15% encaminhadas para a CML por serem da sua competência. No quadro seguinte podem ver-se os respectivos registos deste período e por tipologia.

| Tipologia                           | Registos de 1 de Janeiro a 27 de Março de 2016 na APP “PN Participo” |           |       |
|-------------------------------------|--|-----------|-------|
|                                     | Activa   | Terminada | Total |
| Acessibilidade                      | 22   | 2         | 24    |
| Arvoredo                            | 19   | 13        | 32    |
| Contentores, Ecopontos e Papeleiras | 6  | 3         | 9     |
| Elementos de água                   | 5  | 11        | 16    |
| Espaços desportivos                 | 3  | -         | 3     |
| Iluminação de monumentos            | 4  | 2         | 6     |
| Iluminação pública                  | 45   | 19        | 64    |
| Jardins                             | 16   | 24        | 40    |
| Limpeza Urbana                      | 145  | 135       | 280   |
| Marcos de incêndio                  | 1  | -         | 1     |
| Mobiliário Urbano                   | 104  | 108       | 212   |
| Mobilidade                          | 35   | 3         | 38    |
| Ocupações                           | 3  | 2         | 5     |

|                                      |            |            |             |
|--------------------------------------|------------|------------|-------------|
| Parques infantis                     | 3          | 2          | 5           |
| Passadiços                           | 6          | 8          | 14          |
| Passeios                             | 164        | 103        | 267         |
| Pavimentos viários                   | 10         | 21         | 31          |
| Protecção e Segurança na via pública | 12         | 8          | 20          |
| Rede de Esgotos                      | 6          | 6          | 12          |
| Rega                                 | 1          | 10         | 11          |
| Saúde Pública                        | 1          | 3          | 4           |
| Sinalização horizontal               | 6          | 1          | 7           |
| Sinalização informativa              | 30         | 14         | 44          |
| Sinalização luminosa                 | 2          | 2          | 4           |
| Sinalização vertical                 | 29         | 24         | 53          |
| Transportes                          | 3          | -          | 3           |
| <b>Total Geral</b>                   | <b>681</b> | <b>524</b> | <b>1205</b> |

Com a criação desta aplicação informática a transparência do processo é agora bastante mais eficaz e aberta para os fregueses do Parque das Nações. Para a JFPN é uma responsabilidade acrescida, no sentido de dar resposta no menor espaço de tempo às reclamações recebidas.

A interligação com os fregueses é ainda desenvolvida através de dois balcões de atendimento ao público.



O desequilíbrio entre as responsabilidades e os recursos financeiros desta freguesia para acorrer às enormes necessidades de requalificação do espaço, orientou a JF para o envolvimento e a responsabilização de diversas empresas com capacidade financeira e responsabilidade social, sediadas no território da freguesia. Diversas empresas encontram-se já a participar nesta gestão dos espaços públicos e verdes, nomeadamente: Oceanário de Lisboa, Vodafone, Meo Arena, Mundo Português – SISAB, Música no Coração, Grupo Sana, Teleférico de Lisboa, IPDJ, Escola Agostinho Roseta, AGROBIO, Doca de Santos, A Peixaria, The Old House. A JF estima que os apoios destas empresas à requalificação do espaço público da Freguesia do Parque das Nações terá já ascendido a mais de meio milhão de euros nos anos de 2015 e 2016.

Considerando ainda que, para além do seu próprio trabalho e do da CML, muitos espaços públicos estão por tratar de forma devida; a JF entende que mesmo assim há ainda um relevante défice

orçamental para as suas reais necessidades de adequada gestão dos espaços públicos da freguesia.

A JFPN procura seguir estratégias não conflitantes quer com a CML quer com as freguesias envolventes. Respeitando as normas globais para a cidade, seguidas e sugeridas pela CML. Considerando, mesmo assim, que determinadas normas se encontram desajustadas, como é o caso de determinados regulamentos de Taxas, considerados desactualizados e com hipotética revisão que pecará sempre por muito tardia. A JFPN refere que se encontra totalmente disponível para participar num trabalho de alteração desta situação.

A relação entre a JF e a CML, nestes âmbitos; é considerada como muito pesada e lenta, apesar de se notar muita boa vontade da parte das vereações e de diversos serviços. A JFPN entende que se deve aumentar o grau de descentralização de competências e de recursos, o que irá originar uma melhoria mais rápida nos serviços e uma verdadeira estrutura de governação de proximidade.

O facto de haver ainda equipamentos e parcelas de terreno sob a tutela da empresa pública “Parque Expo” é considerado pela JFPN como uma situação de diferencial de acção pública muito incorrecto e com impacto muito negativo, desde logo perante a comunidade. Dando o exemplo da construção da 2.ª fase da Escola Parque das Nações, com um impacto essencial na vida da freguesia e que ainda não avançou por a parcela destinada à sua construção ainda estar na esfera patrimonial da referida empresa.



Por forma a colmatar os desequilíbrios estruturantes (de natureza prévia à reforma) nesta freguesia, e perante as competências e recursos com que a JFPN foi dotada inicialmente, bem como para reconhecer o reequilíbrio do seu enorme trabalho feito nestes dois anos iniciais, esta entende que é essencial intensificar o processo de descentralização pela descentralização ou delegação de novas competências e recursos.

Da mesma forma, a JFPN entende essencial a alteração do estatuto remuneratório dos membros das Juntas, permitindo que todos os seus membros possam exercer os seus cargos no regime de tempo inteiro. Entretanto, e como acima já referido, o OE 2016 permite já uma resposta (não completa, embora relevante) a esta necessidade.



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

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

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

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

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

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

Existe uma pré-proposta, ainda em fase de ‘protótipo’, elaborada pela UCT, DMHU, DMEVAE com supervisão dos Gabinetes dos Vereadores Manuel Salgado e Duarte Cordeiro (e, anteriormente, também do Gabinete da Vereadora Graça Fonseca). Este regulamento deverá ainda ser apreciado na sua forma pré-final pelos serviços, bem como pelas JF da cidade. De referir que foi elaborado na UCT um guia de apoio às Juntas de Freguesia- Dossier-técnico, entregue nos autos de transferência e disponível no *site* da RAL.

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

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

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

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

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

#### 4.1.4 Linhas de Acção futura

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

O panorama global ao final de dois anos de reforma administrativa mostra que, não obstante determinados aspectos ainda carentes de estabilização (aspectos acima referidos e, pela sua relevância, de novo elencados nos pontos seguintes); está já em pleno curso uma nova fase na prestação de serviço público nas áreas do ambiente urbano e da gestão e manutenção de espaços públicos e espaços verdes.

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

Nas análises efectuadas ao longo deste último ano, a maioria das JF tomou medidas no sentido de reforçar as suas equipas, de aquisição de novos meios mecânicos e veículos afectos à limpeza e manutenção dos espaços públicos, algumas JF chegando a criar equipas próprias por diferentes bairros e sub-territórios. Decorreram igualmente diversas intervenções ao nível das instalações (por realocação e/ou modernização de postos de limpeza e outros espaços de apoio) e uma JF obteve mesmo a implementação de um sistema de controlo e de certificação da qualidade dos seus serviços para estas áreas.

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

Nestes âmbitos, mantém-se ou mesmo reforça-se a perspectiva de uma articulação permanente entre a CML e as JF, sendo para tal essencial a definição e o posicionamento de instrumentos e de metodologias concretas para a gestão do espaço público urbano.

Bem como, mais em particular, para a realização de determinadas áreas de actividade cujas responsabilidades se encontravam ainda relativamente difusas, nomeadamente em termos de: i) limpeza das áreas pedonais e sistemas de drenagem das artérias definidas como vias estruturantes, onde a CML só atua no âmbito da varredura e lavagem através de equipamento pesado; ii) limpeza e manutenção de terrenos e áreas expectantes com dimensão inferior a 5000m<sup>2</sup> e inclinação menor que 25%; iii) apoio a eventos, independentemente de qualquer tipo de eventual apoio atribuído pela edilidade.

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

As importantes mudanças operadas nos âmbitos da gestão do espaço público da cidade decorrentes da reforma administrativa foram das principais razões conducentes à reorganização das estruturas orgânicas da CML desenvolvida a meio do ano de 2015. Notavelmente nas alterações feitas ao nível da UCT - colocando-lhe um foco mais operacional - e em medidas como a criação das “Brigadas LX”. Entre os aspectos mais importantes destas mudanças e para estas áreas, destacam-se os seguintes:

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

É ainda relevante referir o reforço gradual da capacidade operacional da CML em matéria de Higiene Urbana, através 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.

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. Estavam já previstos mesmo antes do processo de reforma administrativa, investimentos para a construção de novos postos de limpeza bem como remodelações, requalificações e/ou ampliações de infra-estruturas.

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 - Prevê-se a construção do posto de limpeza do Beato (reconversão das antigas instalações da DMT em Chelas) cujo concurso público da empreitada de construção se encontra em curso. O posto de limpeza encontra-se neste momento em instalações provisórias - já junto ao futuro posto de limpeza - estas detendo melhores condições do que as instalações anteriormente partilhadas em Marvila.
- Belém - Em virtude da alteração de política da CML relativas às instalações dos serviços, já não haverá necessidade de construção do posto de limpeza em Belém, uma vez que o actual Posto de Limpeza do Restelo da DMHU passará para a gestão da JF aquando do final da adaptação das instalações no Complexo dos Olivais. Prevê-se esta alteração para o início do ano de 2017.
- 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 - Em virtude da alteração de política da CML relativas às instalações dos serviços, já não haverá necessidade de construção do posto de limpeza do Alto dos Moinhos, passando o Posto do Calhariz para a gestão da JF aquando do final da adaptação das instalações no Complexo dos Olivais. Prevê-se esta alteração para o início do ano de 2017.

Continuam em celebração os protocolos 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, já celebrado e executado; 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 arvoredado, 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.

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 Gestão de Resíduos de acordo com o PERSU 2020. Em meados de Abril aguardava apreciação definitiva e aprovação pela AML;
4. Apreciação do Plano do Arvoredado de Lisboa e da Proposta de Regulamento Municipal do Arvoredado de Lisboa;
5. Protocolo com as Juntas de Freguesia que estabeleça o intercâmbio entre as várias autarquias, no âmbito dos eventos a desenvolver em espaço público, de forma a assegurar o apoio logístico e os meios e recursos nas áreas de limpeza urbana, estruturas e instalações eléctricas.
6. Implementação da monitorização da qualidade de serviço da remoção e limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das Juntas de Freguesias;
7. Articulação das estratégias de comunicação na área dos resíduos e da limpeza pública entre a CML ⇔ Junta de Freguesia;
8. Reforço dos meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos de deposição de RU na via pública (por exemplo, viaturas de apoio para recolha de lixo à volta dos ecopontos). Estando já em curso vários concursos públicos de aquisição das mesmas, prevendo-se continuar com a política de renovação de frota de forma planeada.

## 4.2 Gestão de Equipamentos de Proximidade

Desde de Março de 201 as JF de Lisboa assumiram a gestão e manutenção dos equipamentos considerados de proximidade e nos seguintes campos:

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

**Quadro 9 - 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

Esta 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.

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

- a) Com a assunção destas competências e respectivos equipamentos, e numa análise global, comprovou-se que ao longo do primeiro ano da reforma administrativa as JF se adaptaram de forma positiva às exigências e necessidades da sua gestão, identificando constrangimentos e potencialidades, e garantindo uma estabilidade ou mesmo incremento na qualidade do serviço público prestado à cidade e aos munícipes. Confirmou-se uma aprendizagem e profissionalização por parte das JF na gestão dos diferentes tipos de equipamentos; o que originou um gradual provisionamento de dotação de recursos para as necessidades quotidianas de gestão, bem como uma série de ajustamentos nos serviços prestados decorrentes de uma maior proximidade e diferente percepção, análise e revisão de contratos.
- b) Por outro lado, comprovou-se igualmente que se mantinham 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, e também aqui, com a necessidade de posicionamento 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.

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

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

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

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

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

Nesse sentido será relevante a realização de um documento regulador que permita a definição de um conjunto de conceitos e de critérios clarificadores.

Importará em primeira mão definir o conceito de manutenção, procurando decompô-lo em conceitos mais granulares, como sejam os conceitos de manutenção correctiva (ou reparação), manutenção preventiva (ou conservação), diferenciando-o dos conceitos de reabilitação ou requalificação.

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

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

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

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

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

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

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

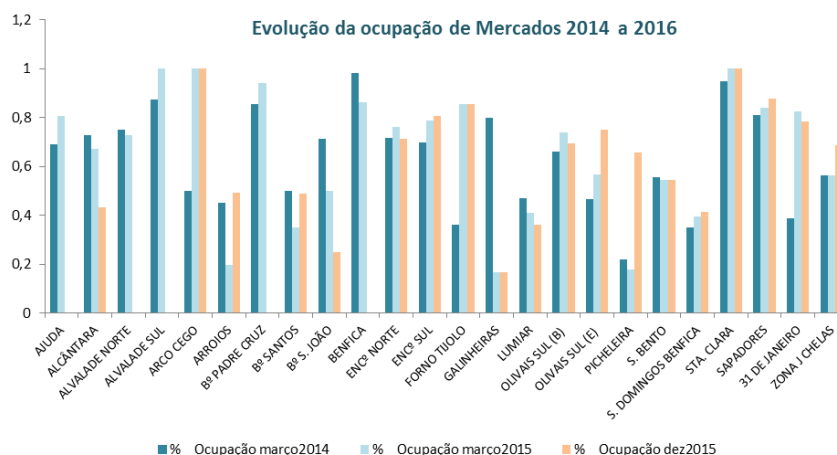
Recorde-se que as análises de monitorização referentes ao período inicial de transição (inquirições, análise directas e estudos de caso efectuados face às 19 JF com mercados e feiras transitados) haviam traduzido as seguintes conclusões:

- A maioria das JF considerou que o período de transição decorreu sem grandes problemas.
- Não obstante sucederam-se algumas dificuldades na transferência de competências em determinados mercados; dificuldades entretanto resolvidas em articulação com a CML. As dificuldades mais referidas foram referentes a:
  - Problemas de manutenção e consequente necessidade de realização de obras ou de investimentos de natureza relevante;
  - Alguns contratos transitados que se afiguraram como desconhecidos ou injustificados;
  - Dificuldades na adaptação dos sistemas de informação das JF de modo a assegurar as tarefas de gestão correspondentes.

Entretanto 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 entre o período inicial de transição (Março de 2014) e o final do ano de 2015, têm em geral aumentado. As excepções a esta tendência encontram-se 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 12 - Evolução da ocupação dos mercados (de Março 2014 a Dezembro 2015)**



Fonte: Recolhas conjuntas CML e JF

Não obstante, verifica-se igualmente por estes dados que as taxas de ocupação ainda podem aumentar em diversos mercados; o que significa que existe nestes campos um trabalho a aprofundar na gestão pública de proximidade.

Da mesma forma, verificou-se um aumento de dívidas por parte dos comerciantes em determinados mercados, notavelmente nos mercados das freguesias de Alcântara, de Arroios, das Avenidas Novas, do Lumiar e dos Olivais. Estas dívidas financeiras - e muito em particular a situação financeira dos mercados da freguesia de Arroios (31 de Janeiro, Arroios e Forno do Tijolo) - levantam relevantes questões em torno de uma esperada recuperação e dinamização destes equipamentos, bem como sobre a própria aplicação do Regulamento Geral dos Mercados de Lisboa.

**Gráfico 13 - Evolução das taxas em relaxe nos mercados das JF (de Abril 2014 a Dezembro 2015)**



Os estudos de caso anteriormente desenvolvidos pelo GAMRAL, bem como os dois novos estudos de caso entretanto desenvolvidos - no Mercado dos Sapadores e no Mercado da Ajuda, situações relativamente diferenciadas como se pode comprovar - mostram alguns elementos relevantes. Comprova-se que se os processo de transferência destes equipamentos se sucederam de forma relativamente pacífica. Verifica-se igualmente que alguns aspectos ligados a obras de natureza estruturante se encontram em desenvolvimento ou em expectativa. Não obstante, as JF encontram-se já a dinamizar estes equipamentos por algumas estratégias. Existe ainda assim 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 muito breve a apreciação e aprovação do 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 8

### Mercado da Ajuda

Freguesia da Ajuda

O mercado da Ajuda/Boa Hora localiza-se na Travessa da Boa Hora à Ajuda, mesmo em frente da Igreja de Nossa Senhora da Ajuda. Possui também entradas pela Calçada da Boa Hora e pela Rua Dom Vasco.



Entrada do Mercado da Ajuda pela Travessa da Boa Hora e fachada lateral (Calçada da Boa Hora)

Com a reforma administrativa de Lisboa a gestão de grande parte dos mercados municipais (cerca de 20) passou para a responsabilidade das Juntas de Freguesia. A Câmara Municipal mantém a gestão de quatro destes mercados: Ribeira, Campo de Ourique, Rato (para encerrar) e Picheleira, assim como dos equipamentos concessionados a supermercados como sejam em Alcântara, Forno do Tijolo e Alvalade Norte.

Esta competência resiliente da Câmara Municipal, assim como o acompanhamento do trabalho das freguesias neste âmbito, é levada a cabo pela Divisão de Promoção e Dinamização Local, que vem, no quadro da nova orgânica camarária, a desempenhar as funções anteriormente asseguradas pela extinta Divisão de Mercados e Feiras.

O mercado da Boa-Hora, gerido pela Junta de Freguesia da Ajuda, funciona de terça-feira ao sábado entre as 8 e as 14 horas, dispondo da seguinte oferta comercial:

- Alimentar – peixe fresco, legumes, fruta, carne, ovos, pão, charcutaria, mercearia, etc.;
- Restauração e bebidas – restaurante e cafetarias/pastelarias;
- Não alimentar – flores, roupa, calçado, quinquilharia, artigos para o lar, etc..

Esta oferta comercial pode ser dividida em quatro sectores distintos: 1 - Sector das Lojas (com 14 lojas, 3 delas vagas na altura das visitas do estudo de caso); 2 – Venda de Peixe (com 21 bancas pertencentes a 8 titulares e uma taxa de ocupação de cerca de 70%); 3 – Venda de produtos horto frutícolas (com 69 bancas pertencentes a 12 titulares e uma taxa de ocupação de cerca de 85%); – Sector Não Alimentar (semi exterior, incluindo venda de vestuário e calçado, artigos para o lar, quinquilharia e diversos. Este último sector encontra-se instalado numa das duas grandes alas do mercado sendo ocupado quase integralmente por vendedores de etnia cigana que exerciam a sua actividade de venda ambulante na rua.



Para além das instalações ocupadas pelas actividades directamente relacionadas com a venda de produtos, o edifício do mercado possui ainda um estacionamento coberto e gratuito (aberto durante o período de funcionamento do mercado), instalações sanitárias e instalações administrativas.

Na generalidade os processos de transição da competência de gestão do mercado decorrerem bem. Algumas dificuldades situaram-se no processamento das taxas e no eventual acerto progressivo das taxas de utilização e sua aproximação aos novos níveis fixados pela CML. Neste caso, a JF foi mais complacente e permitiu valores de taxas mais baixos do que os previstos pela CML. É de referir que no mercado da Ajuda a fiscalização e cobrança das taxas nunca foi simples, dado que uma parte considerável dos comerciantes serem anteriormente comerciantes itinerários de rua e sem hábitos de venda institucionalizada e regulada. O administrador do mercado transferido inicialmente pela Câmara Municipal não concordou com a política de taxaço da JF e solicitou a transferência. O actual

administrador foi entretanto contratado pela JF.



Estacionamento coberto e gratuito do mercado da Ajuda

Em termos da eficácia da gestão, a JF entende que a transferência de competências comportou dois efeitos antagónicos resultantes da maior proximidade na gestão:

- O primeiro e de sinal positivo coloca-se na maior compreensão das necessidades de comerciantes e dos utentes proporcionando diagnósticos e tomadas de decisão mais eficazes. Segundo a JF, a maior proximidade da gestão aos comerciantes e utentes permitiu adoptar estratégias mais consentâneas com as necessidades do Mercado. As pequenas reparações e outras solicitações têm agora resposta muito mais rápida.
- O segundo e de sinal negativo relaciona-se com uma maior dificuldade de tomada de decisão pela aparente diluição do peso institucional da entidade gestora. A JF entende ainda que a disponibilização de serviços complementares – em obras ou em outro tipo de serviços como a manutenção dos elevadores, a limpeza, os alarmes, ou a manutenção do equipamento de frio – seria mais célere no tempo da CML por esta possuir contratos mais alargados com empresas especializadas. São ainda relevantes algumas carências na JF nas questões de necessário apoio jurídico ou do desenvolvimento de execuções fiscais.

Estão presentemente afectos ao mercado da Ajuda oito funcionários: 4 assistentes operacionais; 2 assistentes operacionais; 1 administrador; 1 auxiliar da administração e da fiscalização. O administrador contratado pela JF afirma ter presenciado à formação profissional disponibilizada pela CML nas matérias de gestão dos mercados; mas entende que a formação recebida foi de pequena utilidade para o desempenho das suas funções.

Segundo a JF da Ajuda, o maior desafio na gestão deste equipamento prende-se com a dificuldade de manutenção de um equilíbrio orçamental que se afigura tendencialmente deficitário em função da quebra do movimento comercial das actividades instaladas no mercado.

Existe um orçamento específico para o mercado com previsão de receitas e despesas, embora algumas despesas tenham de ser suportadas pelo orçamento geral da Junta de Freguesia.

O orçamento actual é positivo, mas a JF entende que se se mantiverem as tendências dos últimos anos prevê-se que esse equilíbrio se venha a desfazer e dentro de um 1 ano este possa entrar em deficit. O volume total de taxas cobradas terá decrescido 5% em 2015 e em relação a 2014. Prevê-se uma quebra total de receitas em cerca de 15% para o ano de 2016.

As maiores despesas da JF com o mercado encontram-se nas remunerações do pessoal, nos contratos de manutenção do mercado, nas despesas de electricidade e ainda na manutenção dos elevadores.

A ajuda complementar da Polícia Municipal, recurso frequentemente necessário, é ainda suportado pela Câmara Municipal, o que constitui uma questão positiva de colaboração entre as duas entidades.

A satisfação dos clientes é difícil de quantificar devido à inexistência de qualquer estudo nesse sentido.

A Câmara Municipal tem com incumbência fazer uma monitorização trimestral da gestão dos mercados nos seguintes aspectos. Porém, a JF da Ajuda não tem enviado a informação necessária.





Mercado da Ajuda/Boa Hora – Ala dedicada à venda de horto frutícolas e peixe

Uma das estratégias principais para acrescer a capacidade atractiva do mercado está na expectativa de alargar o seu horário de funcionamento. Esta iniciativa tem porém encontrado enormes resistências por parte dos comerciantes o que ainda não permitiu a sua concretização. No entendimento da administração do Mercado esta seria uma medida essencial para evitar a quebra de clientela que poderá levar a prazo à insustentabilidade do mercado.

Outra estratégia tentada tem sido a da diversificação da oferta, embora também aqui exista uma resistência elevada por parte dos comerciantes em adoptar estratégias de desenvolvimento e de mudança.

Outra aposta tem sido o investimento em publicidade para alargar a atractividade do mercado, nomeadamente através de sacos com logotipo; cartazes afixados na Freguesia e nas freguesias vizinhas; realização de micro eventos nas lojas vagas; realização de eventos em períodos em que o Mercado se encontra encerrado para a sua actividade normal, principalmente ao domingo.

A Junta de Freguesia optou por manter o estacionamento grátis tal como herdado da CML. Este parque coberto está aberto apenas nas horas de funcionamento do Mercado e poderia constituir uma fonte de receita extra para ajudar a sustentabilidade económica do Mercado.

Não tem havido qualquer pedido de apoio de carácter estratégico à CML por parte da JF relativamente ao mercado, aquela assim desconhecendo qualquer projecto de dinamização do equipamento. Não obstante, a JF afirma haver um relacionamento de boa complementaridade com a Câmara Municipal. Por seu lado, a Divisão de Promoção e Dinamização Local da CML refere que as relações são quase inexistentes; estando não obstante aberta a todas as solicitações.

Será fundamental adoptar estratégias comerciais necessárias à captação de novas clientelas nomeadamente ao nível da diversificação de produtos e serviços e acréscimo e adequação de horários à procura, sob pena da baixa utilização do equipamento, e com fraca qualidade. Afigurava-se ainda essencial dotar a JF de capacidade contra-ordenacional bem como de capacidade jurídico por forma a suportar políticas e estratégias de intervenção junto dos comerciantes.



Recomenda-se à JF que desenvolva esforços no sentido de acrescer o apoio de retaguarda à gestão do Mercado, nomeadamente em termos jurídico e administrativos. Julga-se também necessário o desenvolvimento de uma acção menos submetida às pressões dos comerciantes no sentido de uma taxaço e da adopção de técnicas comerciais mais adequadas às efectivação das estratégias necessárias a assegurar o equilíbrio orçamental e a sobrevivência do equipamento.

Por sua vez, será relevante que a CML acompanhe de forma mais próxima a gestão deste equipamento, melhorando a responsabilidade de monitorização de que ficou incumbida e apoiando a possibilidade de formação de redes para manutenção de infra-estruturas complementares.

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.

Apresentam-se neste sentido os regulamentos e instrumentos correspondentes, e seu estado-da-arte à data da realização deste sexto relatório de monitorização.

## **Área de Mercados e Feiras – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento 1: Regulamento do Comércio a Retalho e da prestação de Serviços com Carácter não Sedentário**

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

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 10/2015, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de actividades de comércio, serviços e restauração, torna-se necessário elaborar e aprovar um novo regulamento que substituirá o actual Regulamento Geral do Comércio a Retalho não Sedentário de Lisboa – Feiras, venda ambulante e prestação de serviços de restauração ou bebidas com carácter não sedentário.

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

- (i) Elaboração do projecto de regulamento
  - Projecto de regulamento entregue ao GPCML em Maio de 2015;
  - Projecto final a entregar até final de Junho de 2016 (meta QUAR UCT)



- (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;
- (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 GPCML em Maio de 2015;
  - Projecto final entregue ao GPCML em Março de 2016.
- 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;
- 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. Foram enviados os respectivos ficheiros para as 16 JF com mercados para análise e envio para UCT.

#### 4.2.2 Equipamentos Escolares

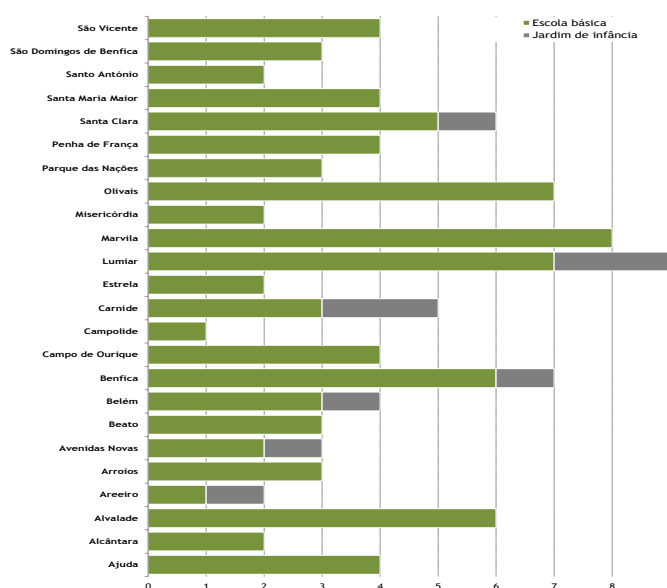
No âmbito da reforma administrativa de Lisboa, foram transferidos para a gestão das JF da cidade, a totalidade dos equipamentos escolares até então geridos pela Câmara Municipal de Lisboa: 98 Escolas Básicas e Jardins de Infância (estes no total de 201, alguns incluídos nas próprias EB1).

De referir ainda que com o início do nosso ano escolar de 2015-16, a rede de educação pré-escolar pública passou a deter um número de 208 salas.

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 14 - Equipamentos escolares transferidos por Juntas de Freguesia



Fonte: CML

Dois anos após a transferência das competências confirma-se que as JF se encontram plenamente enquadradas com as responsabilidades de gestão das competências das suas escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância. Estas asseguraram as competências 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 apoiam e dinamizam quer a CAF quer variadas outras acções.

As tarefas de rotina necessárias à manutenção do espaço escolar (pequenas reparações, limpeza geral, etc.), bem como as tarefas respeitantes às competências de assegurar o apoio ao funcionamento da gestão escolar diária; têm de uma forma global correspondido às necessidades.

O Departamento de Educação da 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 as anteriores apreciações feita por parte das juntas inquiridas, em que o relacionamento com a CML foi avaliado de forma positiva.

Não obstante a eficiência na transição bem como na nova gestão e comunicação interinstitucional, e como referido nos anteriores relatórios, diversas JF inquiridas 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 CML realizou ao longo destes dois anos 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 e em fase de concurso desenvolvidas em escolas pela CML, ao longo de dois anos de reforma administrativa - de Março 2014 a Março 2016**

**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 (3.ª fase)
- EB Mestre Querubim Lapa, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Campolide - 3.291.419,85 € - PIPARU
- EB Baixa (ex-tribunal da Boa Hora), Requalificação de edificado e espaços exteriores, JF Santa Maria Maior – 2.415.966,21 € - 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 lectivo – 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
- EB Prof. Agostinho da Silva, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Marvila, 2.083.772,80 € - 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 €

**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
- Salas concluídas da 2ª fase da obra EB Paulino Montez – JF Olivais
- Salas concluídas da 2ª 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

E ainda de referir pela sua relevância, as obras em actual fase de concurso (para lançamento de empreitada):

| Escolas   | Freguesia        | Investimento        |
|---|------------------|---------------------|
| EB Teixeira de Pascoais                               | Alvalade         | 3.158.800 €         |
| EB Dom Luís da Cunha                                  | Alvalade         | 1.950.400 €         |
| EB nº 36 Olivais                                      | Olivais          | 3.020.530 €         |
| EB Bairro do Restelo (obra a cargo da SRU)            | Belém            | 2.750.000 €         |
| EB Alexandre Rodrigues Ferreira (obra a cargo da SRU) | Ajuda            | 874.802 €           |
| EB Arq. Vítor Palla, (obra a cargo da SRU)            | Penha de França  | 1.850.000 €         |
| EB Moinhos do Restelo (obra a cargo da SRU)           | Belém            | 1.673.200 €         |
| EB Caselas (obra a cargo da SRU)                      | Belém            | 1.818.310 €         |
| EB Sampaio Garrido (obra a cargo da SRU)              | Arroios          | 1.559.000 €         |
| EB Bairro São Miguel                                  | Alvalade         | 2.416.800 €         |
| EB Eng.º Duarte Pacheco                               | Beato            | 1.855.000 €         |
| EB Frei Luís de Sousa                                 | São Dom. Benfica | 2.438.000 €         |
| EB Arco Íris  | Olivais          | 2.331.389 €         |
| EB dos Coruchéus                                      | Alvalade         | 2.031.714 €         |
| EB Prof. Oliveira Marques                             | Penha França     | 343.178 €           |
| EB Luísa Neto Jorge                                   | Marvila          | 2.643.625 €         |
| EB Prof.ª Aida Vieira                                 | Carnide          | 350.000 €           |
| EB Manuel Teixeira Gomes                              | Marvila          | 150.000 €           |
| <b>TOTAL de investimento previsto</b>                 |                  | <b>33.214.748 €</b> |

Entre as responsabilidades das JF junto dos respectivos estabelecimentos de ensino, encontra-se a garantia de colocação das Auxiliares de Acção Educativa (AAE); e designadamente pelas salas dos jardins-de-infância 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 99 % destas, cumprindo 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.

Não obstante se verificar uma estabilidade na gestão escolar por parte das JF; bem como a boa dinâmica de realização de obras por parte da CML; a preocupação das JF para com as escolas mantinha-se com um grau relativamente elevado.

No sentido de uma completa estabilização, procedeu-se (como acima já referido) ao lançamento do “Guia da Reforma Administrativa de Lisboa - Gestão e Manutenção de Equipamentos” para que as JF bem como a CML e ainda a própria comunidade educativa (Agrupamentos de Escolas, Associações de Pais, Encarregados de Educação) sejam conhecedores das novas competências e procedimentos.

### 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.

Dois anos 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 relevantes dificuldades ou discordâncias por adaptações necessárias bem como por diferentes entendimentos na sua gestão.

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. Foram por conseguinte revistas as prioridades na CML nestes campos, que até à data estavam muito focalizadas justamente nos dois programas municipais (Natação

Curricular e o Desporto Mexe Comigo) e na gestão directa do Parque Desportivo. Tal reorientação originou o lançamento de um conjunto de novos Programas e Projectos Municipais.

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 das suas problemáticas na gestão dos equipamentos desportivos de proximidade, mantêm-se alguns 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 da Actividade Física e do Desporto da CML. Estas questões podem elencar-se através dos seguintes pontos:

- Mantêm-se algumas 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. Diversas 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 a diferenciarem-se tarifas entre fregueses (através de descontos) e não fregueses. Estas situações têm sido reportadas nos relatórios de monitorização anteriores e têm inclusive sido objecto de diversas reclamações por parte dos munícipes junto da CML e das JF. Veja-se o exemplo do estado de caso da piscina do Rego, aqui demonstrado neste relatório.

- 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.

Para procurar colmatar estes constrangimentos, a CML desenvolveu as seguintes acções nos períodos mais recentes:

- Foi feito um levantamento das situações de diferencial de tarifas; tendo a CML recomendado para uma acção mais integrada e comum para toda a cidade, que as respectivas JF possam reavaliar as tabelas de preços em vigor no sentido da sua uniformização ou mesmo equiparação, tanto quanto possível, aos preços estabelecidos na *“Tabela de Taxas, Preços e Outras Receitas Municipais”*.
- A CML inscreveu nos orçamentos de 2015 e de 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; e a reabilitação do Pavilhão da Ajuda; entre outras intervenções em curso ou em estudo.
- Face às necessidades de pleno conhecimento sobre o estado de conservação e manutenção das Piscinas Municipais, o Departamento de Actividade Física e Desporto constituiu uma Comissão de vistorias técnicas a todas as respectivas instalações desportivas; com o objectivo de diagnosticar o estado-da-arte do respectivo edificado e equipamentos electromecânicos bem como planear as necessárias intervenções de natureza correctiva a implementar a curto e a médio prazo nas piscinas municipais cuja gestão se encontra atribuída às Juntas de Freguesia por via da Lei 56/2012. A comissão calendarizou as visitas técnicas às instalações desportivas em duas fases, uma nas componentes de electromecânica (com técnicos da DMPO/DPCE/DPFIEM e da UCT/DO/DEMIEM) e outra nas componentes de edificado (com técnicos de construção civil da DMPO/DHMEM/DMEM) sendo cada grupo acompanhado por representantes do DAFD bem como da respectiva instalação desportiva e da JF onde o equipamento se insere. Foram objecto destas visitas as seguintes instalações desportivas: Piscina Municipal da Ameixoeira; Piscina Municipal da Boavista; Piscina Municipal do Oriente; Piscina Municipal de Vale Fundão; Piscina Municipal do Rego; Piscina Municipal do Restelo, Piscina Municipal do Alvito; Piscina Municipal de Alfama; Piscina Municipal de Campo de Ourique. Presentemente não se encontram ainda terminadas todas as vistorias da parte construtiva, tendo apenas sido executada a visita à Piscina Municipal do Restelo e à Piscina Municipal da Boavista, relativamente às quais já foram produzidos relatórios, os quais indicam que a maioria das anomalias encontradas se enquadram na manutenção. No caso dos equipamentos electromecânicos as visitas foram já totalmente realizadas estando em curso a elaboração dos respectivos relatórios.



## Estudo de caso 9

### Piscina do Rego

Freguesia das Avenidas Novas

A piscina do Rego localiza-se na Rua Cardeal Mercier no Bairro de Santos/Rego.



Piscina do Rego – Freguesia de Avenidas Novas

Este Equipamento é constituído por uma piscina principal (comprimento – 25 metros, largura – 12,5 metros, profundidade – 1,20-1,90 metros, 6 pistas, elevador hidráulico, aquecimento a 29 graus) e um tanque de aprendizagem (comprimento: 12,5 metros, largura – 8 metros, Profundidade – 0,7-1,35 metros, 3 pistas, rampa de acesso, aquecimento a 32 graus).

A Piscina possui ainda área de recepção, gabinetes técnicos, balneários, zona de bancadas, área para cafetaria com panorâmica sobre a piscina, um vasto terraço, cave técnica (maquinaria de aquecimento de água, tratamento de água e ar e espaço de arrumações) e zona de estacionamento exterior para os utentes e funcionários.

As principais actividades desenvolvidas são:

- Natação para bebés;
- Natação pura – para crianças, jovens e adultos;
- Hidroginástica;
- Masters (natação semi-competitiva por idades) – não se pretende vir a desenvolver natação competitiva.

Existem ainda outros projectos a ser desenvolvidos para além da natação, para dinamizar a actividade da piscina: aulas de hidroterapia e correcção postural; Masters – “Competição” para adultos. Para além da manutenção destas actividades pretende-se, no curto/médio prazo, vir a desenvolver aulas de Fitness e outras modalidades; actividades de ginásio, musculação e cardio; ampliação da área destinada a estacionamento.

A Piscina alberga ainda outras actividades de carácter mais pontual como sejam os Programas de natação curricular, as actividades e eventos camarárias (Olisipíadas, por exemplo) e festas de aniversário para crianças.

Em termos gerais pretende-se evoluir no sentido da criação de um ‘SPA de bairro’ e com preços sociais.

O principal desafio da gestão da Piscina tem sido o de manter um serviço de prática desportiva à comunidade, fomentando a saúde e bem-estar colectivos e a custos acessíveis. A população da Freguesia e particularmente do Bairro de Santos, onde a Piscina se insere, é muito idosa e procura-se fomentar a respectiva actividade física.



Piscina do Rego – Instalações disponíveis, aula de natação e zona de bancadas

Segundo a JF das Avenidas Novas, o processo de transição de responsabilidades da gestão da Piscina correu genericamente bem, embora não tenha sido completamente fluído, pelos seguintes motivos:

- Algum equipamento – nomeadamente o sistema de bombagem de água – não se encontrava em condições, sobrecarregando as máquinas e dificultando o aquecimento da água. Houve que contratar uma empresa para efectuar a reparação e assegurar a manutenção das máquinas da cave técnica;
- Na opinião do actual director técnico da Piscina não havia objectivos pedagógicos claramente definidos bem como planeamento consequente de actividades. A nova direcção da piscina procura desenvolver um grande investimento nesta área;
- O Director Técnico da CML em funções não foi transferido, havendo, assim a necessidade de contratação de um novo director por parte da JF. Não obstante, este processo de apropriação de responsabilidades decorreu muito bem;
- Segundo a CML o processo de transferência de pessoal não foi fluído uma vez que não houve uma manutenção por parte da JF das condições laborais e de remuneração proporcionadas pela CML; tendo sido alteradas as condições de subsídios de turno;
- O momento da transição de responsabilidades entre as duas entidades processou-se a meio de um período lectivo com consequências negativas para as actividades desenvolvidas.

Durante o ano de 2014 decorreu alguma instabilidade no funcionamento do equipamento, aspecto que melhorou substancialmente durante o ano seguinte de 2015, tendo-se atingindo presentemente uma plena normalidade e continuidade do funcionamento das actividades desenvolvidas. A manutenção do equipamento da cave técnica é agora efectuada por uma empresa especializada e representa um esforço de investimento suplementar por parte da JF.

Não houve ainda, por parte da JF qualquer pedido à Câmara Municipal para se efectuarem obras de natureza estrutural no equipamento.

É o seguinte o pessoal ao serviço na Piscina do Rego: um director; uma coordenadora Geral; uma coordenadora de Amas e Bebés; uma coordenadora de Hidroginástica; 13 professores de natação; 2 Nadadores-salvadores; 4 técnicos de secretaria. Todos os professores de natação que a Piscina possui actualmente encontram-se em régimen de avença.

A formação é requerida legalmente. A CML disponibiliza formação no âmbito dos vários programas específicos que mantém. Cabe ao funcionário ou à gestão da piscina avaliar a necessidade de formação.

A Piscina faz protocolos com escolas e tem proporcionado formação profissional a estagiários. Recentemente um estagiário do IEPF colaborou na Piscina.

Segundo a JF o que mais se alterou na gestão da Piscina do Rego com a reforma administrativa coloca-se no facto de agora existir um planeamento estratégico mais direccionado aos níveis da orientação pedagógica das actividades. Existe agora um fio condutor do ponto de vista pedagógico que estava ausente no momento da transição das responsabilidades de gestão. O planeamento operacional é agora levado a cabo por um Grupo de Planeamento e Coordenação que reúne periodicamente. Para além disso existe agora uma fiabilidade nos equipamentos da cave técnica que não existia no momento

da transição.

A JF entende que existe agora uma maior proximidade entre este equipamento e os residentes nas Avenidas Novas derivado de uma melhoria das instalações da piscina, do transporte porta-a-porta, da implementação de novas actividades e de uma tabela de preços que descrimina positivamente os fregueses.

O número de utentes quase atinge no final de 2015 os 1900, número substancialmente superior ao que se verificava no tempo da gestão camarária (cerca de 1400).

**Evolução de utilizadores na Piscina do Rego (época 2015 – 2016)**

| AULAS         |            | SET'15  | OUT'15  | NOV'15  |
|---------------|------------|---------|---------|---------|
| BEBÉS         | B6/12      | 44,44%  | 66,67%  | 61,11%  |
|               | B12/18     | 58,33%  | 66,67%  | 50,00%  |
|               | B18/24     | 62,50%  | 105,56% | 105,56% |
|               | B24/30     | 102,38% | 104,17% | 100,00% |
|               | Média      | 66,91%  | 85,77%  | 79,17%  |
| AMAS & NÍVEIS | A3/4       | 85,14%  | 102,29% | 96,00%  |
|               | A5/6       | 62,06%  | 89,29%  | 89,73%  |
|               | A7/13      | 36,90%  | 49,31%  | 50,86%  |
|               | N1         | 52,45%  | 68,48%  | 70,65%  |
|               | N2         | 43,63%  | 56,86%  | 59,80%  |
|               | N3         | 38,07%  | 42,77%  | 43,37%  |
|               | Média      | 53,04%  | 68,17%  | 68,40%  |
| ADULTOS       | Ama        | 13,33%  | 40,67%  | 49,33%  |
|               | N1         | 20,00%  | 30,00%  | 32,12%  |
|               | N2         | 26,83%  | 41,46%  | 40,49%  |
|               | N3         | 20,98%  | 37,50%  | 38,46%  |
|               | Média      | 20,29%  | 37,41%  | 40,10%  |
| HIDR.         | Total      | 80,52%  | 92,80%  | 97,55%  |
| ESC.          | Total      | 55,19%  | 71,05%  | 71,30%  |
| U.L.          | Nº utentes | 850     | 1939    | 1850    |
| AULAS         | Nº utentes | 1792    | 1876    | 1897    |

Fonte: Direção da Piscina – Junta de Freguesia de Avenidas Novas

A informação prestada pela JF refere que o orçamento geral da Piscina em 2015 foi de 308.747,41 euros.

A Piscina do Rego e as actividades aí desenvolvidas encontram-se abertas à inscrição de toda a população, independentemente do local onde esta resida. A população e as instituições (escolas e IPSS) da Freguesia de Avenidas Novas gozam, no entanto, de uma discriminação positiva no que se refere aos preços que dão acesso às várias actividades (em cerca de 15%). O tarifário foi actualizado pela Junta de Freguesia tendo em conta os custos de manutenção e tal conduziu a um aumento significativo dos preços de utilização mesmo para os residentes na Freguesia. Existe actualmente uma política tarifária de passes de bilhetes. Não existe, no entanto, qualquer estudo ou análise que justifique os preços praticados.

A gestão da Piscina comporta um défice orçamental a que a JF procura fazer face elevando os preços de utilização junto dos utentes e perspectivando a implementação de novas actividades, algumas delas implicando alterações estruturais ao edifício como sejam a transformação das áreas de cafetaria e do terraço para uma utilização como ginásio.

Segundo o departamento de desporto da CML, como a cidade não possui uma piscina por freguesia,

não será correto fazerem-se distinções relativamente ao local de residência dos utilizadores. A Piscina do Rego não é caso único na imposição desta política de preços territorialmente discriminatória.



Piscina do Rego – Varanda exterior; Cafetaria não activada; Estacionamento; Aula de hidroterapia

Segundo a Junta de Freguesia não existe qualquer apoio por parte da Câmara Municipal em relação a boas práticas ou referências para a gestão do equipamento ou planeamento e programação de actividades. Mesmo ao nível de investimento no edificado, quer se trate de pequenas ou grandes obras, têm sido sempre asseguradas pela JF.

Por sua vez a CML confirma que a JF 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 CML entende que deverá ter uma palavra nas intervenções de manutenção de carácter técnico. Deveria também ser criado um processo que permitisse à CML acrescer a colaboração e as trocas de informação com a Piscina sem se imiscuir na questão das competências de gestão da Piscina. O actual posicionamento dos Serviços da Câmara Municipal é de expectativa e não de pró acção.

Não obstante, as relações entre as duas instituições podem ser consideradas como razoáveis, existindo inclusive apoio na realização de eventos de maior dimensão.



Aspectos da Cave Técnica e da maquinaria cuja necessidade de manutenção esteve na origem de algumas dificuldades na transição do equipamento

No entender da JF as maiores virtudes de uma gestão descentralizada de um equipamento deste tipo, são as seguintes:

- Maior proximidade e conhecimento dos fregueses, o que permitiu adequar melhor as actividades às necessidades;
- Melhoria das condições do equipamento da casa de máquinas e balneários;
- Maior celeridade na resolução dos pequenos problemas quotidianos;
- Melhoria significativa da qualidade da gestão da piscina uma vez que herdaram equipamentos



degradados e uma prática burocrática muito acentuada.

Recomenda-se à Junta de Freguesia que acresça os esforços tendentes a reduzir os custos operacionais da Piscina ou a aumentar as receitas, sob pena de esta vir a constituir um peso desajustado no orçamento da freguesia.

A CML insiste no aprofundamento próximo de uma cultura de subsidiariedade e de acompanhamento da situação das piscinas municipais de forma integrada de modo a que, sem interferência nas competências das JF, se garantam princípios de equidade territorial e uma cooperação mais profunda. Estas perspectivas são relevantes tendo sobretudo em consideração que muitas piscinas se encontram actualmente numa fase de maturidade (mais de dez anos desde a sua criação) e podem começar a originar problemas de manutenção de âmbito estrutural, sendo como tal necessário implementar Planos de Manutenção gerais que ainda não existem.



Aspectos interior e exterior da Piscina do Rego – Junta de Freguesia de Avenidas Novas

#### 4.2.4 Equipamentos Culturais

Foram transferidos para a gestão de sete JF, sete bibliotecas municipais e um auditório. Em Março de 2016, estes equipamentos culturais encontravam-se a funcionar dentro da normalidade.

O espaço Biblioteca-Museu República e Resistência (que à data do último relatório se encontrava fechado) foi entretanto reaberto com novas funções culturais de natureza diversa - com espaços para espectáculos, exposições, conferências, reuniões, ateliers, etc. - tendo a sua denominação sido alterada para Fórum Grandella.

Mantêm-se estáveis a maioria dos procedimentos existentes desde a data da transferência, assim como os Serviços Públicos, como por exemplo, a circulação de documentação entre bibliotecas da Rede BLX (SDE), o empréstimo domiciliário, o registo e atribuição de cartão de utilizador ou a utilização de PC/Internet.

Mantêm-se igualmente estáveis a Gestão da Colecção, a Avaliação de Desempenho da Rede BLX, 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.

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 incluiu 4 subgrupos de trabalho - “Serviços”, “Desempenho”, “Colecção” e “Comunicação e Imagem”. Estes subgrupos incluíram elementos das bibliotecas sob gestão da CML e das JF, e 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 situação traduz-se 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), finalizada em maio de 2014.

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).

Realce-se neste semestre o fomento das seguintes acções, ao nível da gestão dos equipamentos culturais:

- a) A realização de obras de reabilitação do edifício da Biblioteca Orlando Ribeiro e do Auditório através de protocolo de delegação de competências, entre a CML e a JF Lumiar;
- b) O protocolo de delegação de competências realizado com 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;

- c) A transferência da Colecção Memórias de Outras Infâncias da Biblioteca de São Lázaro para o depósito geral do SATT que, à semelhança de outras colecções patrimoniais, pode ser solicitada para consulta presencial nas instalações da Hemeroteca Municipal.

A apreciação feita para este sexto relatório de monitorização mostra, para estes campos, diversos aspectos em desenvolvimento em paralelo com outros ainda carentes de resolução.

Como principais aspectos positivos:

- a) **Avaliação de Desempenho:** cumprimento, por parte de todas as bibliotecas da Rede BLX, das datas indicadas para envio dos dados estatísticos de monitorização do desempenho;
- b) **Avaliação de Desempenho:** acompanhamento personalizado por parte da CML/DRB na recolha e preenchimento das medidas de avaliação de desempenho das BLX (PAD BLX);
- c) **Avaliação de Desempenho:** elaboração, por parte da CML/Divisão da Rede de Bibliotecas (DRB), do relatório *Síntese do Desempenho anual 2015*, documento divulgado a todas as bibliotecas da Rede BLX; foi realizada uma sessão de apresentação e debate deste relatório, para a qual foram convidadas todas as bibliotecas da Rede BLX, tendo estado presentes, além dos representantes dos equipamentos sob gestão da CML, alguns coordenadores de bibliotecas sob gestão das JF;
- d) **Equipas:** manutenção nas equipas de colaboradores com experiência anterior;
- e) **Gestão da Colecção:** realização de reunião do grupo de acompanhamento da colecção (a 27 Janeiro 2016) em que ficou acordada a implementação, em maio, de um inquérito sobre publicações periódicas na Rede BLX;
- f) **Gestão da Colecção:** participação no processo reflexão para alteração de cotas CDU de livros infantis, por parte de algumas bibliotecas sob gestão das JF;
- g) **Informática e Sistemas:** o procedimento de *upgrade* do sistema Horizon em curso irá permitir a actualização do sistema operativo dos PC com licenças Horizon instaladas;
- h) **Serviço de Promoção da Leitura e das Literacias:** proximidade na relação entre o e Serviço de Promoção da Leitura e das Literacias da DRB e os promotores de leitura das bibliotecas sob gestão das JF.

Como principais aspectos ainda carentes de resolução

- a) Algumas bibliotecas continuam a não comunicar à CML todas as actividades que desenvolvem autonomamente, o que não permite construir uma completa compatibilidade CML-JFs bem como uma visão completa de todas as actividades culturais nos equipamentos da cidade;
- b) As acções de formação promovidas pela CML são exclusivamente dirigidas á área da Avaliação de Desempenho e têm contado com um número muito reduzido de representantes das JF;
- c) Ainda não se concretizou a retirada, por parte da CML, da coleção de Banda Desenhada da Biblioteca dos Olivais;
- d) O procedimento de *upgrade* do sistema Horizon está a demorar mais tempo que o inicialmente previsto;
- e) Há a registar uma perturbação no serviço de empréstimos decorrente da adopção de procedimentos não normalizados por parte da Biblioteca de S. Lázaro, no âmbito da integração de novos documentos, com consequências ao nível da devolução e circulação de documentos na Rede BLX.

Em relação a instrumentos regulamentares que se revelem essenciais para a boa gestão conjunta e integrada dos equipamentos culturais da cidade, refira-se documento respeitante às normas e procedimentos internos comuns, no que inclui uma proposta de regulamentação para toda a Rede de Bibliotecas.

## **Área de Equipamentos Culturais – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento: Normas e procedimentos Internos comuns (NPI), incluindo proposta de Regulamento da Rede de Bibliotecas de Lisboa**

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

Estas normas e procedimentos internos regulam e uniformizam os procedimentos relativos aos serviços públicos, os quais contribuem para o regular funcionamento da Rede BLX

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

Instrumentos criados e aplicados antes da transferência de competências, mantendo-se activos em todas as bibliotecas.

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 pelas 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 munícipes. 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.

E ainda de referir que algumas JF se encontram presentemente a recuperar uma série de elementos de água e de chafarizes, para maior qualificação do usufruto dos espaços públicos e verdes de proximidade da cidade.

### 4.3 Habitação, Acção Social e Comunitária

A transferência de competências e de recursos nas áreas da habitação, acção social e comunitária envolveu poucos movimentos enfocando sobretudo em procedimentos para quadros de acção mais integrados entre a CML e as novas 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, procedimentos e programas.

#### 4.3.1 Acção Social e Comunitária

As competências na área do desenvolvimento e intervenção social que foram transferidas para as JF podem ser divididas nas seguintes vertentes:

- Competências de acção social que, em importante medida, já eram anteriormente exercidas pelas JF - através de protocolos de delegação de competências. Foram transferidos programas com 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 JF. Exemplo deste tipo de competências é a participação destas nas políticas municipais de habitação.

#### **Programas assumidos pelas JF no âmbito da passagem de competências da reforma administrativa, na área da acção social**

##### **PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ACTIVO E SAUDÁVEL**

O Programa de Envelhecimento Activo e Saudável apoia projectos de promoção do envelhecimento activo e saudável e de estilos de vida saudáveis e tem como destinatários, Municípios 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 nos relatórios anteriores, a CML desenvolveu em conjunto com as JF uma série de acções no sentido de uma maior interligação na gestão dos diversos programas de acção social. Poderão referir-se as seguintes acções:

- Apresentação global dos programas e das suas linhas orientadoras e disponibilização de documentação detalhada;
- Realização de encontros de debate de boas práticas nas áreas da prevenção de comportamentos de risco e do envelhecimento activo e saudável;
- Realização de acções de formação. Em particular, e face a determinadas especificidades como nos casos dos programas relacionados com “Campos de Férias não Residenciais” tais como o Programa “Praia Campo Infância”, solicitou-se ao Departamento de Desenvolvimento e Formação que fossem ministradas acções de formação específicas às JF. Estas acções decorreram durante os anos de 2014 e 2015.
- Acompanhamento regular no esclarecimento de questões colocadas pelas JF.

Num âmbito global e para esta área de competências, o panorama das relações entre a CML e as JF mostra um quadro de relações muito próximas e profícuas. As análises de monitorização empreendidas ao longo destes dois anos (através de visitas às JF, inquirições aos seus presidentes e executivos, análises directas de programas e diversos estudos de caso) confirmam uma evolução estável na condução destas competências.

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'.

As linhas de acção identificadas nas JF não apontam para estratégias substancialmente diferenciadoras das que têm sido seguidas. 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. É igualmente de destacar algumas respostas que agora valorizam mais a constituição de parcerias locais; bem como a importância das questões de financiamento e a maior atenção a candidaturas para os mais diversos tipos de programas e iniciativas.

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, mantêm-se em aprofundamento uma série de acções conjuntas entre a CML e as JF, nomeadamente:

- A criação de uma plataforma conjunta de comunicação entre a CML, as Juntas de Freguesia e ainda outras instituições, na área da acção social;
- A realização de encontros e conferências sobre Boas Práticas na área da Prevenção de Comportamentos de Risco e do Envelhecimento Activo, como forma de disseminação de conhecimento.
- A prossecução de sessões de trabalho entre técnicos para discussão de casos e metodologias como forma de disseminação de conhecimento.
- A continuação de acções de formação adicionais, pelo Departamento de Desenvolvimento e Formação.

#### **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 à participação mais activa destas nas decisões regulamentares, estratégicas e de desenvolvimento Local nas suas áreas de intervenção.

Por sua vez, as actividades no âmbito do Desenvolvimento Local têm demonstrado uma elevada intervenção por parte das JF, nomeadamente no âmbito dos programas BIP/ZIP e das zonas com GABIP's constituídos.

Entre as principais questões que se colocam em termos da gestão da habitação municipal, encontra-se o esclarecimento definitivo das responsabilidades na “realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade”.

Nesses âmbitos, o entendimento da CML foi o mais claro possível: unicamente pequenas reparações de substituição de torneira/ de vão de janela/ de vidro/ de banheira ou de sanitário, etc. que não envolva qualquer alteração das redes e certificação de concessionárias e que por sua vez não envolva licenciamento municipal (alteração de vão /coberturas e elementos estruturantes) e unicamente em fracções municipais ocupadas em listagens concretas de Património Disperso. Estas questões foram clarificadas com as 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.

Tal como nas demais áreas, considera-se muito relevante a realização de acções de formação junto dos colaboradores das JF, sobretudo em termos das seguintes matérias:

- Quais os programas existentes na área da Habitação e Desenvolvimento Local;
- Quais as competências da CML/DMHDL e as competências da GEBALIS;
- Quais as entidades na área do desenvolvimento Local - diferentes vertentes e pontos de contacto;
- Quais os aplicativos a consultar ou a utilizar para apoio aos fregueses;
- Como e quando encaminhar informações e processos para os serviços da CML;
- Pontos de contacto CML para esclarecimento de dúvidas ou de informações específicas.

Há que referir, porém, que embora tenham sido agendadas diversas vezes sessões de formação/informação sobre os programas de Habitação e esclarecimentos sobre o apoio que as JF podem prestar nesta matéria, estas foram sempre desmarcadas por indisponibilidade das JF.

Os diversos intervenientes entendem que para as áreas da habitação poderá e deverá haver uma interacção muito maior, sobretudo em zonas já identificadas como prioritárias, a CML devendo promover e incentivar a participação activa das JF em todas as acções planeadas, incluindo com a participação das UIT e de outros serviços com tarefas de intervenção local; mas as JF por sua vez participarem de forma mais activa e promoverem o seu envolvimento.

De referir ainda que se mantém em questionamento pela CML um possível futuro programa de Acupunctura urbana para apoio municipal à realização de pequenas obras em património privado cujos proprietários não têm condições financeiras para as concretizar. Este programa com elevado potencial nas mais diversas malhas urbanas da cidade está em estudo mas ainda não se encontra amadurecido o suficiente para análise em conjunto com parceiros primordiais, desde logo as JF.



As prioridades a tomar em consideração, para uma gestão de cruzeiro e bem integrada entre a CML e as JF no referente às áreas da habitação deverão ser as seguintes:

- Uma avaliação da oferta e da procura de Habitação por parte das JF, que se suporte em acções de recolha de informação; por forma a actuar em conjunto com a CML na adaptação dos programas às questões centrais de habitação;
- Uma participação mais efectiva dos técnicos e funcionários das JF nas acções de formação programadas para esta área;
- A boa interacção com os inquéritos lançados pela CML no que respeita a procura de espaços não habitacionais, comercio e serviços;
- Uma maior pro-actividade por parte das JF na divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local e no apoio aos munícipes nas candidaturas aos apoios e programas existentes nestas áreas, e em termos mais globais na procura de soluções habitacionais;
- Uma maior promoção de pequenas reparações em património disperso ocupado - sendo que será essencial o registo integrado de todas as intervenções, quer por parte da CML quer por parte das JF;
- A capacidade de consulta dos aplicativos informáticos da CML, permitindo a informação necessária a uma correcta gestão e prestação de informação aos munícipes.

## Estudo de caso 10

### Serviço de Desenvolvimento Social em Arroios

Freguesia de Arroios

O Serviço de Desenvolvimento Social de Arroios está sediado nas instalações da sede da Junta de Freguesia, no Largo do Intendente Pina Manique n.º 27



Sede da Junta de Freguesia de Arroios

O Serviço de Desenvolvimento Social da Freguesia de Arroios tem como atribuições a avaliação, o acompanhamento e o encaminhamento de situações sociais na Freguesia. Neste âmbito gere um conjunto de Programas de âmbito municipal e local e presta atendimento público específico.

O Serviço funciona na sede da Freguesia no Largo do Intendente Pina Manique e possui atendimento descentralizado – para além do da sede – nos três polos correspondentes às três antigas freguesias que

Arroios aglomerou: Arroios, Pena e Anjos. Em cada um destes polos trabalha um assistente social. A JF disponibiliza ainda um atendimento de psicologia nas antigas instalações da Junta de Freguesia da Pena.



Junta de Freguesia de Arroios – Polos de Anjos, Arroios e Pena, onde é disponibilizado atendimento especializado na área do desenvolvimento social

Segundo o responsável pelos Serviços de âmbito social da JF de Arroios, os principais desafios deste serviço público prendem-se com a necessidade de dar apoio e encaminhamento às difíceis situações sociais da Freguesia providas essencialmente de três factores com forte presença neste espaço:

- Multiculturalismo;
- Consumo de drogas e de álcool;
- Situações de pessoas sem-abrigo.

O Departamento de Direitos Sociais da Câmara Municipal de Lisboa, que desenvolve os seus projectos em colaboração com a JF, dedica-se a um amplo conjunto de áreas de âmbito social que vão desde o apoio aos sem-abrigo até ao empreendedorismo social. O Departamento, onde trabalham mais de cem colaboradores, possui três Divisões: a Divisão para a Participação e a Cidadania (incluindo Núcleo de Apoio aos Equipamentos Sociais, Núcleo de Voluntariado, Espaço a Brincar, Núcleo da Saúde, Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, Núcleo de Economia e Empreendedorismo Social); a Divisão para a Intervenção Social (incluindo Núcleo das Vulnerabilidades, Núcleo das Famílias, Núcleo do Desenvolvimento Comunitário, Núcleo de Apoio aos Sem- Abrigo); e a Divisão para a Coesão e a Juventude (incluindo Núcleo da Deficiência, Núcleo da Igualdade, Núcleo da Interculturalidade, Núcleo de Apoio a Juventude, e Núcleo do Envelhecimento)

Não se sucederam grandes impactos decorrentes da Reforma Administrativa no Serviço. As principais diferenças são constituídas pelo facto de haver uma coordenação conjunta referente ao trabalho executado na freguesia de Arroios, o lançamento de alguns programas a que essa junção deu escala para o seu desenvolvimento (o programa “Porta a Porta”, por exemplo) e o facto de alguns programas municipais passarem a ser geridos directamente pela JF: Intervir; Praia-Campo Infância; Praia-Campo Sénior; Envelhecimento Activo e Saudável. Os recursos financeiros relativos a estes programas passaram a ser transferidos para as Juntas de Freguesia.

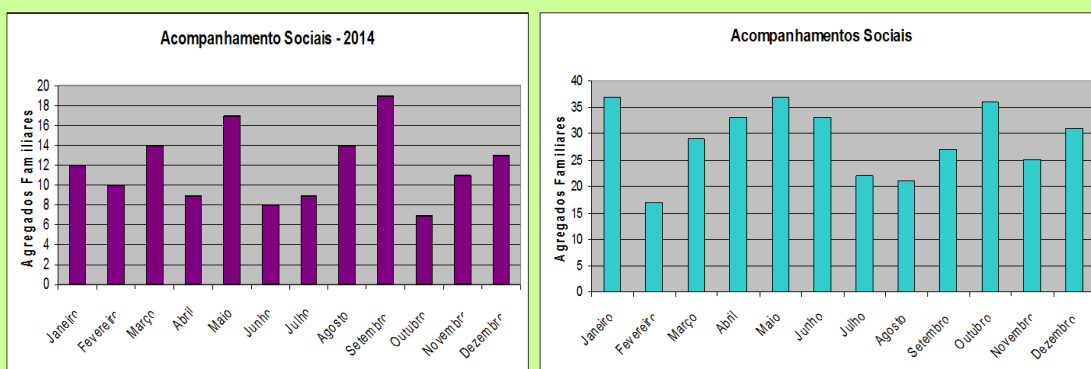
O Serviço de Desenvolvimento Social de Arroios possui actualmente 6 colaboradores: 1 responsável (também dos Serviços de Educação e Saúde); 3 assistentes sociais (atendimento em cada uma das delegações da Freguesia: Arroios, Pena e Anjos); 1 Psicóloga (atendimento no pólo da Pena); 1

administrativa (na sede da Junta). Apenas uma das assistentes sociais integra o quadro de pessoal da Junta de Freguesia, estando os restantes funcionários em regime de avença.

Os assistentes sociais da JF têm feito continuamente formação profissional no âmbito do Departamento de Formação da CML. Por seu lado, a CML (DDS) afirma não ter recebido da JF qualquer solicitação de formação profissional mais específica nesta área da intervenção social.

Segundo o responsável pelo Serviço na JF, as principais alterações decorrentes da Reforma Administrativa ligam-se ao facto de se trabalhar agora mais em conjunto e coordenadamente no espaço que anteriormente estava abrangido por três freguesias. Tal permitiu ganhar escala para a implementação de alguns programas e aplicar as boas práticas de forma mais generalizada. O volume de trabalho é agora maior, exigindo mais afectação de pessoal uma vez que são também mais os projectos. O número de beneficiários dos diferentes programas assim como o orçamento dedicado à Acção Social sido crescente.

A evolução do **n.º de Acompanhamentos sociais** prestados na Freguesia foi também crescente de 2014 para 2015, embora neste último ano a tendência seja de estabilização:



Fonte: Junta de Freguesia de Arroios

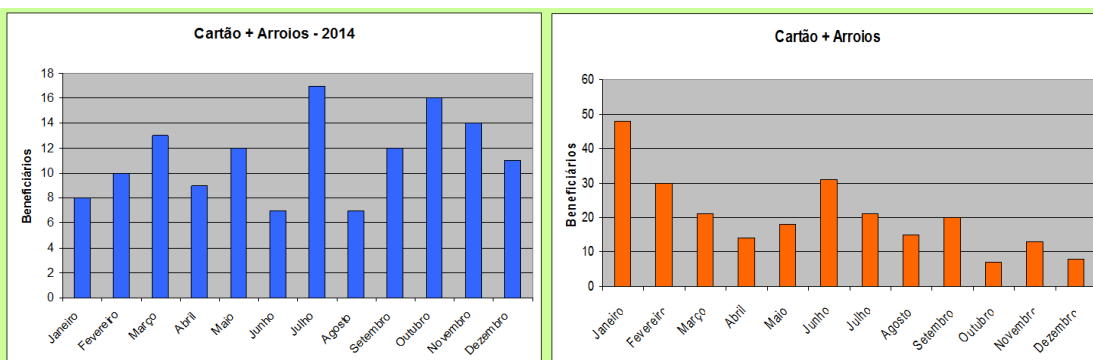
Por seu lado e segundo a CML o que mudou principalmente após a Reforma Administrativa na Freguesia de Arroios foi a qualidade da resposta. A Freguesia está agora muito melhor organizada podendo considerar-se que estão muito bem estruturados a nível da Intervenção Social.

Comparativamente com outras freguesias, Arroios tem demonstrado grande preocupação e capacidade de resposta nesta área de competência das JF.

Não existe não obstante uma monitorização sectorial por parte da CML que permita quantificar as melhorias sentidas. A Comissão de Acompanhamento Social faz este trabalho sem no entanto ter uma preocupação de avaliação – que deve ser executada internamente pela JF.

Os projectos que estão a ser desenvolvidos para dinamizar o Serviço são os que constam nas Grandes Opções do Plano da Junta de Freguesia e estão patentes nos documentos relativos ao Plano de Actividades e Orçamento. Será de destacar o “Cartão Mais Arroios” que agrega a possibilidade de utilização de um vasto conjunto de serviços por parte dos habitantes na freguesia. Trata-se de um projecto com bastante adesão que está a ser analisado com atenção por outras freguesias.

O n.º de aderentes ao cartão + Arroios verificou um enorme crescimento entre 2014 e 2015 sendo que neste novo ano de 2016 têm abrandando o pedido de novas adesões:



Fonte: Junta de Freguesia de Arroios

Existe um protocolo de delegação de competências para a gestão da Comissão da Protecção de Crianças e Jovens em Risco (e também relativo ao Fundo de Emergência Social) em que a Câmara Municipal delega em 4 freguesias a capacidade para a gestão destes fundos. A Freguesia de Arroios faz a gestão da Zona Centro.

Não existe por parte da CML um processo concreto de divulgação de boas práticas / referências para a execução do serviço social da Junta de Freguesia. Na opinião desta entidade, seria importante que a Câmara Municipal viesse a desenvolver esse sistema, de que todos poderiam beneficiar.

Encontra-se porém a ser desenvolvido pela Câmara Municipal um guião de carácter geral a esclarecer as competências neste domínio. A qualidade e natureza da informação a trocar com as Juntas de Freguesia é muito heterogénea, complexificando a possibilidade de criação de canais mais comuns de comunicação.



Alguns aspectos do interior das diversas instalações da Junta de Freguesia de Arroios destinadas ao Desenvolvimento Social

A qualidade da relação do Serviço de Acção Social da Junta de Freguesia de Arroios com a Câmara Municipal depende do interlocutor camarário. As relações do Serviço têm-se estabelecido sobretudo com o Gabinete do Vereador João Afonso e no entendimento da JF, este funciona bem. Por seu lado, o DDS solicita pareceres à JF sobre os programas e práticas. O entendimento da JF é o de que o trabalho da Acção Social na Cidade está muito estratificado; e uma melhor e mais transversal articulação permitiria rentabilizar recursos e desenvolver uma mais profícua monitorização e acompanhamento do

trabalho das Juntas de Freguesia.

As virtudes da Reforma Administrativa resultam essencialmente de um melhor conhecimento que as Juntas de Freguesia possuem do seu território. Essa melhor apreensão dos problemas leva a uma actuação mais eficaz. Há programas de Intervenção Social em que havia apenas um posicionamento operacional por parte da Câmara e agora passou a ser generalizado.

Por outro lado, os constrangimentos resultam das dificuldades de algumas freguesias em gerir programas de acção social mais específicos, que exigem competências de carácter universitário e mais especializado. Nestes casos há, por vezes, perda de capacidade de intervenção qualificada.

No futuro será essencial proceder a uma melhor definição dos papéis desempenhados pelas diferentes entidades com intervenção no sector. Uma maior partilha na gestão do Fundo de Emergência Social também é considerado benéfico. Finalmente, as JF entendem que deveriam ser mais ouvidas e responsabilizadas na construção dos instrumentos de Apoio Social. Por se lado a CML7DDS entende que será importante acrescer os níveis de comunicação entre os diferentes protagonistas nestas áreas. A Rede Social no Município é muito grande (junta mais de 400 entidades) e necessita de uma plataforma de comunicação eficaz.

## Estudo de caso 11

### Área da Acção Social e da Educação

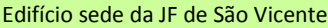
Freguesia de São Vicente

A área da acção social e da educação da JF de São Vicente encontra-se estruturada numa divisão da organização da JF, e que envolve as seguintes áreas de acção:

1. **Área da Intervenção Social Sénior:** Com os objectivos de quebrar o isolamento social e de combater a exclusão social.  
Esta área contempla presentemente 5 Funcionários dos quadros e 8 funcionários em regime de prestação de serviços.
2. **Área da Educação:** Com os objectivos de promover soluções integradas no combate ao insucesso escolar; de promover acções de apoio aos Pais e Encarregados de educação; de dinamização de projectos de promoção da escola pública;  
Esta área contempla presentemente 2 Assistentes Operacionais (pessoal do quadro), 2 Assistentes Operacionais (contrato a termo) e 29 prestadores de serviços.
3. **Área da Intervenção Social Infância e Juventude:** Com os objectivos de promover a quebra do isolamento dos jovens; e de promover programas de prevenção de riscos.  
Esta área contempla presentemente 2 Técnicos Superiores do quadro e 3 Prestadores de Serviços.

Na área da Intervenção Social Sénior não decorreram quaisquer transferências de competências por parte da CML para a JF. Na área da Educação decorreram as transferências dos recursos humanos e financeiros ligados directamente às escolas da freguesia. Nesta área sentiram-se nos primeiros períodos de transição dificuldades muito específicas e que foram sendo paulatinamente superadas; pela ausência de suporte quanto à gestão dos equipamentos escolares; pela ausência de informação quanto aos contratos existentes bem como às contratações a realizar; pela ausência de respostas formais quanto às clarificações solicitadas no âmbito do auto de transferências.





Healthy Body

Take the stairs

GET MOVING

30 DE

Run

NEVER STOP

TODAY IS THE DAY

ENDURANCE

STRENGTHEN

AEROBICS

PHYSICAL

RIDE

CARDIO

Wellness

YOGA

Take a walk

LOSE WEIGHT

Calories

Break a sweat

PUMP IRON

Junta de Freguesia de São Vicente



### Exemplos de acções desenvolvidas pela área da Acção Social da JF de São Vicente

- 1. Área da Intervenção Social Sénior:** Dinamização de espaço Convívio na sede da JF. Distribuição de FEAC. Dinamização de múltiplos eventos culturais e passeios Lúdicos.  
Apoio a transporte de Idosos para consultas/meios de diagnóstico/tratamentos. Parceria com a Direção Geral de Reinserção Social e Serviços Prisionais para cumprimento de medidas e inserção socioprofissional. Parceria com empresa de Recursos Humanos para integração Profissional de Fregueses desempregados. Mercearia Solidária e Loja de roupa solidária.

Ações preventivas de carácter indicado nomeadamente junto de jovens que frequentam o 3º ciclo, através de sessões de informação/debate e de outras metodologias de acção-reflexão onde se abordam temáticas que estão estreitamente ligadas aos comportamentos de risco como o consumo de substâncias psicoactivas e álcool, riscos associados a contextos recreativos da noite, comportamentos de risco na saúde sexual (VIH e DST), bem como promoção de estilos de vida saudáveis. Neste âmbito, trabalha-se com o grupo-alvo ao nível da percepção do risco, auscultando e esclarecendo dúvidas, explorando e adequando à realidade, expectativas e “mitos”, promovendo nos jovens o espírito crítico e competências cognitivas importantes na responsabilização da tomada de decisão acerca das temáticas preventivas.

Foram criadas as valências de apoio aos grupos-alvo deste pelouro, a saber: Psicologia clínica e Terapia da Fala

Elaboração do “Retrato da Infância e Adolescência, no âmbito dos comportamentos de risco” – Diagnóstico

Promoção de actividades sazonais: “Goza o teu verão ” (6 aos 12 anos de idade)

3. **Área da Educação:** Continuidade do desenvolvimento do plano de actividades da CAF transversal aos 3 equipamentos existentes na freguesia (gestão dos colaboradores, gestão das actividades; gestão dos procedimentos administrativos), cujo objectivo é o fomento do sentido de pertença à nova unidade territorial.

Promoção de actividades desportivas no âmbito das CAF: Ioga e Dança Criativa

Acompanhamento dos protocolos tripartidos (JFSV, Agrupamentos e entidades executoras) das Actividades Extra Curriculares – AEC

Promoção de actividades sazonais: Programa Pezinhos na Areia (3 aos 6 anos de idade)



Dinamização de espaços públicos em colaboração com entidades associativas da freguesia

A relação entre a JF e a CML tem sido na generalidade cordial e cooperante; quer ao nível do relacionamento entre os respectivos executivos; quer ao nível do relacionamento com as chefias técnicas.

A JF tem um forte percepção de que a reforma administrativa permitiu a capacidade de uma grande aproximação aos fregueses, com o aumento dos recursos permitindo respostas mais céleres e eficazes para as questões e múltiplos problemas suscitados pelos fregueses, nestes campos da acção social e escolar.

Não deixa, contudo, de apontar as elevadas dificuldades sentidas com o mau estado dos equipamentos Educativos transitados pela CML.

Para os próximos períodos, os objectivos fundamentais da JF passam pela estabilização das acções desenvolvidas nestes dois anos; pela análise das questões sociais da freguesia, bem como pela procura de maiores sinergias com os principais agentes sociais e económicos da freguesia.

No global, a JF sente-se satisfeita com as novas capacidades, embora entenda que há ainda um longo caminho a percorrer face às reais capacidades das JF de Lisboa nesta dimensão da acção social.

## **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.





Ao longo do ano de 2015 foi ainda desenvolvido um reforço das acções de acompanhamento e apoio, que incluíram a implementação das seguintes medidas:

- Reforço da formação (dada a comprovação de algumas insuficiências de competências em determinadas JF);
- Reforço do atendimento nos serviços da CML (face à ainda adaptação de diversas JF para estes serviços);
- Disponibilização de tabelas simplificadas das taxas municipais (por forma a facilitar o processo de taxação);
- Reforço da divulgação do site da reforma administrativa (dado este deter toda a informação bem detalhada necessária);
- Maior colaboração entre a Polícia Municipal e as JF, incluindo a criação de rotinas de trabalho com estas (no sentido de se assegurar uma adequada fiscalização);
- Constituição de uma equipa específica da CML para a monitorização e apoio técnico próprio na implementação completa das competências nas JF em sede de licenciamento (UCT + DRM + DMSI).

#### *Dados dos licenciamentos de proximidade*

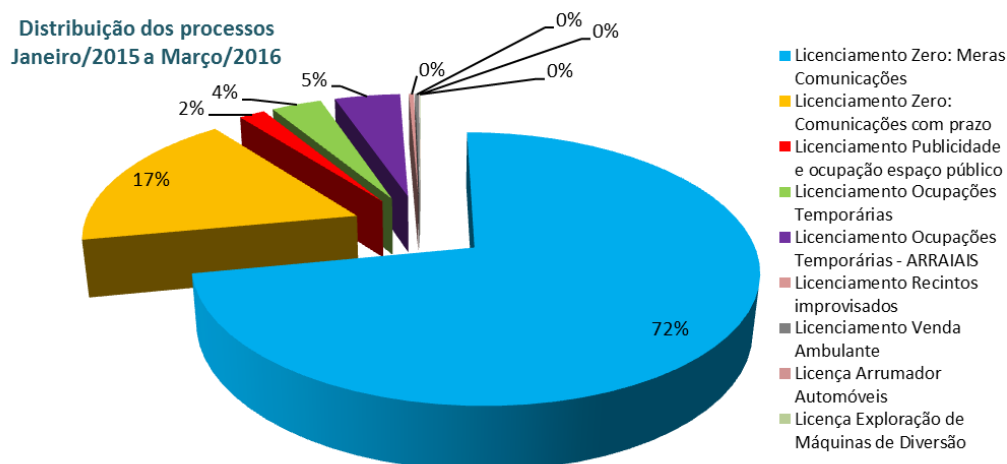
Os dados referentes aos processos de licenciamento em espaço público a cargo das Juntas de Freguesia, para o período que já se estende de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2016 mostram um total de 13.494 processos entrados. Destes, o SIGU - subsistema gestor de informação do GESLIS - mostra que a larga maioria dos processos entrados na 24 JF são de “Licenciamento Zero” - 89% do total ou seja 12.069 processos - destacando-se nestes as “Meras comunicações” que representam 80% do total dos processos de Licenciamento Zero.

**Quadro 11 - Número de Processos de Licenciamento entrados e decididos nas JF de Lisboa, de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2016**

|       | 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 | 2355                    | 9714               | 1381      | 246   | 90        | 472                              | 282       | 617   | 202       | 47                               | 34        | 37                         | 4         | 2                                    | 0         | 4                                    | 4         | 13494           | 9714               | 1997      |

Fonte SIGU CML

**Gráfico 15 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa de 1 de Janeiro de 2015 a 31 de Março de 2016**



Fonte SIGU CML

No segundo trimestre de 2015 destacaram-se como esperado os pedidos de Licenciamento de ocupações temporárias para venda - Santos Populares com 607 processos, 87% dos quais nas freguesias de Misericórdia (170 processos) e Santa Maria Maior (366 processos). Esta tipologia de processos representa 5% do total dos processos entrados e verifica-se quase exclusivamente no período citado.

O Licenciamento de recintos improvisados (com um total de 47 processos entrados ou 0,4% do total) apresenta uma sazonalidade também muito ligada às festas da cidade.

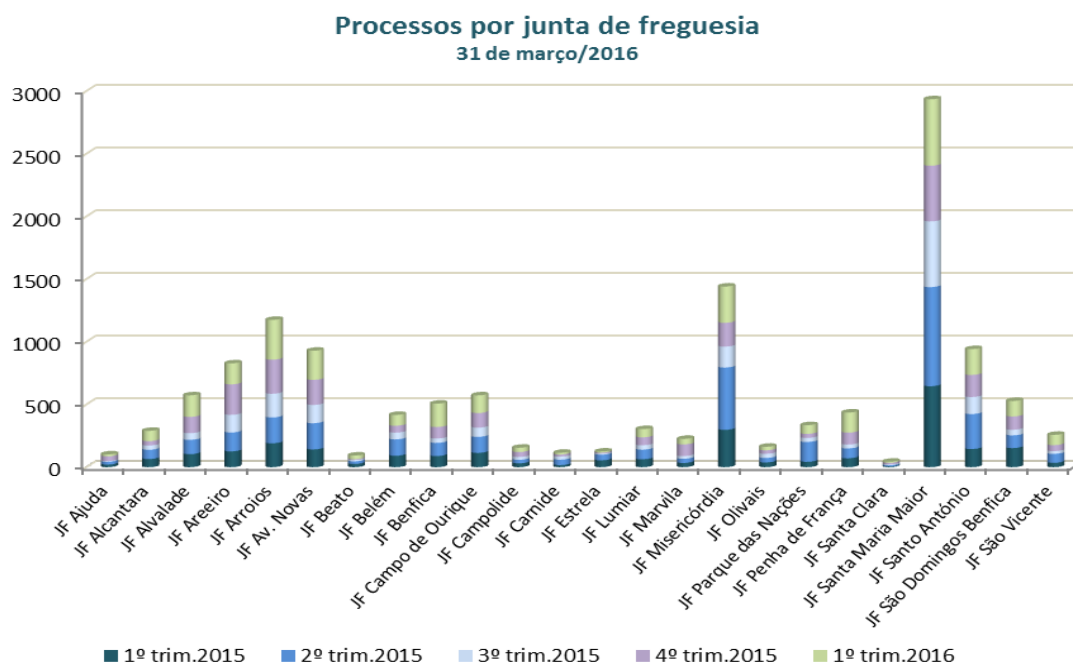
O Licenciamento de Publicidade e Ocupações de Espaço Público representa 2% do total dos processos. Tem sofrido flutuações ao longo do último ano, registando o mínimo de processos entrados no 1º trimestre de 2015, com 29 processos entrados, e o máximo no trimestre seguinte com 74 processos entrado nesta tipologia.

Os pedidos de licenciamento de ocupações temporárias de espaço público representaram cerca de 4% do total dos processos entrados, tendo-se aqui registado uma subida contínua nos dois primeiros trimestres, havendo depois uma redução substancial nos 3º e 4º trimestres, com respectivamente 70 e 79 processos entrados. Em 2016 o respectivo número continuou a baixar.

Com quase nenhuma expressão surgem as Licenças de Arrumador de Automóvel e Licença de Exploração de Máquinas de Diversão. Os processos de Licenciamento de Venda Ambulante também têm pouca expressão, embora no último semestre tenham duplicado; centrando-se da mesma forma nas freguesias da Misericórdia e de Santa Maria Maior.

É de salientar a elevada concentração territorial dos processos de licenciamento sob responsabilidade das JF. De todos os processos entrados nas 24 JF nestes 15 meses, mais de 40% destes situaram-se nas freguesias de Santa Maria Maior (21,8%), da Misericórdia (10,7%) e de Arroios (8,7%); esta percentagem passando para mais de 50% quando se tratava de processos carentes de decisão.

**Gráfico 16 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa  
De 1 de Janeiro 2015 a 31 de Março 2016**

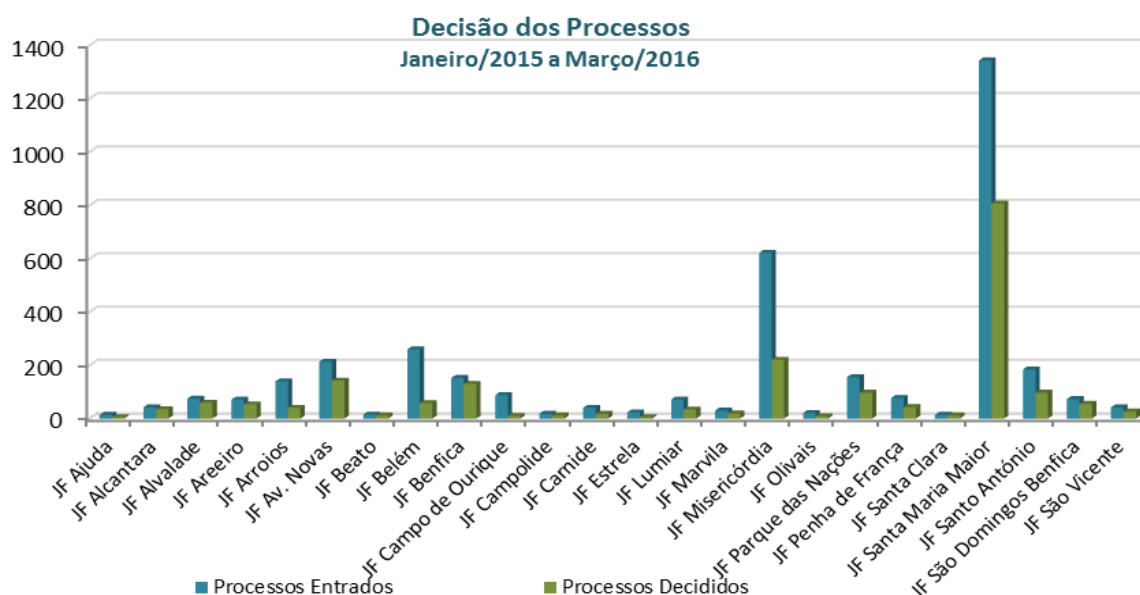


Fonte SIGU CML

A análise aos rácios de capacidade de decisão sobre os processos a cargo das JF mostra um panorama consideravelmente variado, não só entre as diferentes JF mas também em função da tipologia dos processos e, evidentemente, face ao próprio número de processos entrados em cada JF, que como vimos é muito diferenciado e traduz pressões muito distintas entre as diferentes juntas.

Efectivamente, e relativamente aos 3.780 processos entrados e que careceram de decisão, 1.997 encontravam-se decididos até 31 de Março de 2016 - configurando uma taxa de decisão de 53%. Neste âmbito, destaca-se evidentemente a junta de freguesia de Santa Maria Maior com 1.342 processos sujeitos a decisão e 806 decididos (com uma taxa de decisão de 60%).

**Gráfico 17 - Processos entrados vs. processos decididos nas JF de Lisboa  
De 1 de Janeiro 2015 a 31 de Março 2016**



Fonte SIGU CML

Com taxas de decisão acima dos 80% realçam-se as juntas de freguesia de Benfica e de Santa Clara (ambas com 86% dos processos decididos) de Alcântara (83%) e do Beato (80%); embora em algumas JF o universo de processos para decisão seja diminuto. Com baixas percentagens de decisão, destacam-se as juntas de freguesia de Campo de Ourique (11%), de Belém e da Estrela (ambas com 22%) e de Arroios com 29%.

#### 4.4.2 Estado-da-arte na área dos licenciamentos de proximidade

As análises desenvolvidas pelo GAMRAL confirmaram que ao longo do ano de 2015 a maioria das JF foram assumindo de forma crescente as respectivas competências de forma relativamente autónoma e bem sustentada, ainda que com uma garantia de permanente apoio por parte da CML e nomeadamente por parte das respectivas 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.

Assim, no final do primeiro trimestre de 2016, e no que concerne à área dos licenciamentos de proximidade, poderiam perceber-se dois panoramas relativamente distintos.

Por um lado, a comprovação na generalidade de um crescendo de autonomia por parte das JF, com por exemplo apenas 10 JF a apresentar uma percentagem de decisão abaixo dos 50% no que concerne aos processos de licenciamento carentes de decisão.

Porém, por outro lado, os dados existentes mantêm indícios de desequilíbrios no processamento dos licenciamentos, quer face às diferentes JF quer às distintas tipologias de processos. Apresentam-se taxas de entrada, de processamento e ainda de decisão consideravelmente diferenciadas; tal levantando questões em dois níveis: i) sobre a capacidade e autonomia de análise e de decisão dos processos por parte das JF; ii) sobre a efectiva utilização e registo destes na aplicação Geslis.

Algumas JF continuam a ter poucos processos ou ocorrências relativamente ao que seria expectável para os territórios que gerem. A título de exemplo, as JF de Carnide, dos Olivais e de Santa Clara registaram no Geslis para estes cinco trimestres, respectivamente 115, 163 e 44 processos de licenciamento, enquanto as freguesias limítrofes e de grandeza similar (São Domingos de Benfica, Benfica e Lumiar) apresentaram respectivamente 528, 507 e 304 processos entrados. Da mesma forma, a JF da Estrela apresentou a entrada de 125 processos, enquanto por exemplo a JF de Santo António apresentou a entrada de 942 processos.

Relativamente aos processos de licenciamento zero verifica-se na generalidade uma maior autonomia; porém as restantes tipologias de processos apresentavam taxas de decisão muito diferenciadas.

Por conseguinte, e não obstante o incremento na assunção das competências, a frequência da formação de apoio à RAL e o acompanhamento permanente por parte dos serviços da CML; esta área de competências continua a identificar-se como área onde diversas JF apresentam algumas dificuldades em trabalharem de forma completa e integrada os processos de licenciamento.

#### *4.4.3 Elementos em necessidade de reforço/resolução*

Mantêm-se assim para esta área de competências um conjunto de aspectos ainda a carecer de uma gestão mais integrada bem como de um cuidado acompanhamento. Alguns destes aspectos foram já referidos na secção deste relatório dedicada à gestão e manutenção dos espaços públicos.

**1. Acompanhamento da CML nas JF.** As análises acima apresentadas continuam a apontar para a necessidade de um acompanhamento mais próximo e permanente, quer em termos globais quer mais especificamente em determinadas JF.

- **Linhas de apoio das UIT para as JF.** As linhas de apoio disponibilizadas pela CML às JF são, na opinião da maioria dos auscultados pelo GAMRAL, insuficientes ou desajustadas. O que provoca uma fraca articulação entre os serviços das JF e os serviços camarários, no que diz respeito às mais diversas matérias em questão e nomeadamente nas matérias de licenciamentos e de gestão e manutenção de espaços públicos.

- **Utilização do site da RAL.** tem-se verificado 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.
2. **Sistemas de informação.** Os sistemas de informação e de monitorização de base quantitativa, fiáveis e integrados, afiguram-se como fundamentais para o conhecimento, a qualidade e a regulação das intervenções no espaço público da cidade. Dever-se-á assim investir de forma decidida na sua qualidade, facilidade de uso, bem como na sua capacidade e responsabilidade de visão integral.
- **Aplicações informáticas integradas.** Mantém-se 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 JF).
  - **Aplicações informáticas próprias.** Algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. O caso mais conhecido é o da JF Estrela. Não obstante o princípio da autonomia consagrado no próprio processo de reforma administrativa da cidade, os princípios da integridade de informação e de processamento administrativo bem como de estruturação regulamentar de base conjunta devem ser considerados igualmente basilares. Pode suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - bem como das restantes JF - provocando uma perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação.
- Para estes âmbitos, será relevante recordar que de acordo com a Deliberação nº 6/AML/2014: *“E - Disposições Finais- (...) 10. De modo a garantir a partilha da informação necessária a uma gestão integrada da cidade no âmbito da prossecução das competências do município e das freguesias de Lisboa, nos termos dos artigos 12º e 13º da lei 56/2012, devem ser utilizados os seguintes recursos informáticos: a) Aplicação de gestão, registo e consulta de processos de licenciamento municipal;(...)”*, ou seja a aplicação GESLIS; sendo os dados de monitorização obtidos através do sistema de monitorização SIGU.

3. **Competências ainda não integralmente transitadas.** À data da compleição deste sexto relatório monitorização, a passagem de competências de determinadas competências de licenciamento continuava a não se ter sucedido; o que configurava uma séria desconformidade com os princípios legais subjacentes à reforma administrativa de Lisboa.

- **Licenciamento especial de ruído.** À data da compleição deste sexto relatório monitorização, a passagem de competências das licenças especiais de ruído para as JF continuava a não se ter 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 de 2015, 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 no licenciamento de venda ambulante. Os diversos intervenientes convergem na perspectiva de que é necessária uma clarificação de responsabilidades processuais através de respectiva regulamentação, muito nomeadamente através de regulamento municipal (que está em elaboração por parte da CML). Foi concluído o processo de transferência das licenças de venda ambulante de gelados (em Março de 2015) e das licenças de venda de castanhas assadas (em Agosto de 2015). No entanto, a transferência das restantes licenças ainda não se sucedeu de forma integral, estando prevista a sua conclusão a 1 de Julho de 2016.

4. **Critérios e regulamentos comuns.** Se bem que cada território tenha as suas especificidades próprias, deverão ser sistematizadas regras e critérios de uniformização na acção, gestão e ocupação no espaço público; em campos como na localização e tipologias de equipamento, de forma a garantir um certo equilíbrio paisagístico e de fruição do espaço público em toda a cidade. A estruturação destes critérios e elementos poderá, ela mesma, tornar-se uma excelente área de colaboração entre a CML e as JF, na regulação e planeamento do espaço público da cidade.

Nestes âmbitos, o desenvolvimento de adequados instrumentos regulamentares afigura-se como essencial, sendo agora a abordagem ao território feita por duas ordens de instituições (JF e CML) e com um carácter de maior proximidade, requerendo em simultâneo um maior grau de especificidade (em torno de problemas locais específicos) bem como um maior grau de flexibilidade (em termos de execução das soluções a adoptar. Nos pontos finais desta secção - bem como na secção da higiene urbana e espaços públicos - elencam-se os considerados mais relevantes.

Dever-se-á igualmente avançar no sentido de maiores bases de diálogo, de subsidiariedade e de acção no accionamento de estratégias mais comuns face ao



espaço público de cada território de freguesia. O que inclui uma articulação mais estreita entre cada UIT e cada JF - e mesmo com outros parceiros locais - no que se refere, desde logo, ao planeamento e execução de acções e projectos de sentido mais integrado, a desenvolver. Permitindo por sua vez o desenvolvimento de sinergias decerto estimulantes nas intervenções a promover. O papel das UIT é nestes âmbitos muito relevante, dado poder funcionar como mediador de nível territorial no que se refere à ligação a manter entre os parceiros e os restantes serviços da CML, no sentido de potenciarem recursos internos da CML face aos intervenientes locais. Será igualmente importante uma adequada articulação entre os serviços da JF que intervém ao nível da manutenção e do espaço público e as novas 'Brigadas Lx' que estão integradas nas UIT.

\*\*\*

Os estudos de caso desenvolvidos para os mais recentes relatórios de monitorização, bem como os anteriormente desenvolvidos 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 três (dos sete) 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 - mantêm-se com uma avaliação muito 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 12

### Área de licenciamentos

#### *Freguesia de Marvila*

A área dos licenciamentos da JF de Marvila funciona no edifício sede da JF na Avenida João Paulo II.



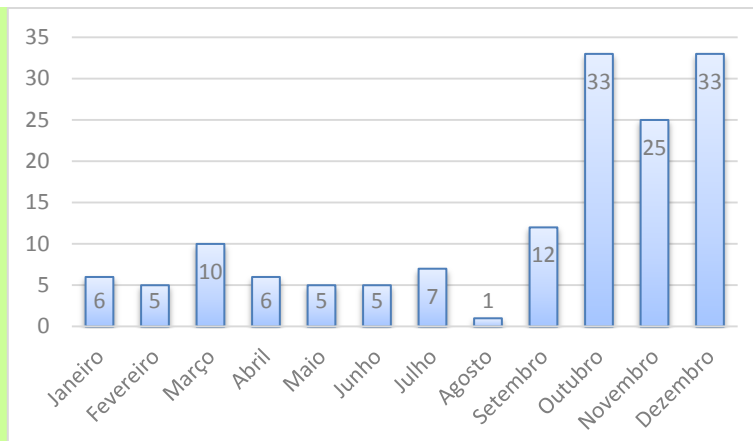
A actividade de licenciamento de proximidade e de espaço público na freguesia de Marvila começou a ser executado pela JF em meados do verão de 2015.

O processo de transferência de responsabilidades do licenciamento no espaço público nesta Freguesia iniciou-se lentamente e com algumas dificuldades devido à natureza e complexidade do serviço (sobretudo ao nível de diferentes interpretações dos regulamentos existentes e ainda pouco conhecimento técnico formado na JF) bem como à escassez de meios técnicos e meios humanos e com formação necessária ao exercício competente do trabalho.

A JF de Marvila não possui ainda qualquer arquitecto ou fiscal para esta área dos licenciamentos, o que cria algumas dificuldades, sendo os processos de licenciamento tratados por uma equipa de duas funcionárias – uma Técnica Superior responsável pelo Serviço e uma funcionária no atendimento e na apreciação de pedidos.

Desenvolvida a formação destas técnicas e clarificados critérios para resposta objectiva às solicitações, o serviço parece estar finalmente a responder com maior eficiência. A funcionária responsável pelo atendimento já trabalhava nesta Junta mas num outro serviço, enquanto que a técnica superior foi contratada para este serviço. Ambas mostram estarem satisfeitas com o seu trabalho, salientando no entanto a necessidade de mais formação. Estas funcionárias salientam a importância dos casos práticos existentes no site da Reforma Administrativa de Lisboa como ajuda indispensável ao seu trabalho, embora actualmente estes pudessem já estar actualizados face às novas realidades do licenciamento nas Juntas de Freguesia.

Tal estabilização é bem visível no aumento gradual no número de processos tratados pela JF como o gráfico seguinte bem demonstra.



Número de processos de Licenciamento resolvidos pela JF de Marvila em 2015

Fonte: JF Marvila

A tipologia das licenças e a quantidade de processos analisados e resolvidos pela Junta de Freguesia de Marvila, ao longo do ano de 2015, subdivide-se entre:

- Actividades comerciais (Esplanadas, letreiros, toldos, expositores) – 146;
- Actividades temporárias (Eventos, restauração filmagens, etc.) e vendas Ambulantes – 2

De acordo com a JF, o principal desafio deste serviço consta da capacidade de resposta qualificada e célere aos pedidos efectuados pelos munícipes, tendo em conta as estratégias da JF e as exigências da CML. Um desafio inicial colocou-se na falta de informação dos requerentes de Marvila do processo de transferência de competências do licenciamento da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia.

As recentes responsabilidades adquiridas no âmbito das contra-ordenações vêm acrescer às responsabilidades de resposta para esta área, uma vez que é necessário recorrer ao serviço da Polícia Municipal. Na ausência de fiscais nesta Junta, é também Junto da Polícia Municipal que a JF mais se tem apoiado para desenvolver as necessárias acções de fiscalização.

Uma outra dificuldade prendeu-se com a reorganização de departamentos da própria CML; no Verão de 2015 tendo transferido as competências de licenciamento das UIT (que trabalham muito em parceria com as JF) para a Direção Municipal de Urbanismo. As UIT continuam a receber múltiplos pedidos de apoio por parte das JF, procurando resolver esses pedidos ou encaminhando-os para esta nova direcção. Tal é também o caso de diversas situações na freguesia de Marvila.



A Junta de Freguesia solícita, com alguma regularidade, apoio técnico e sobre procedimentos a adoptar em novas situações, especificamente sobre ocupação do espaço público com esplanadas. Neste contexto, a CML tem apoiado a JF fora do âmbito da Formação Profissional mais institucionalizada. As novas competências em matéria de contra-ordenações pressupõem a necessidade de formação, pelo que a JF solicita que a CML disponibilize um plano para o efeito.

A principal alteração apontada pela JF com a reforma administrativa e para estas áreas relaciona-se com a questão da proximidade, que se traduz numa maior capacidade de regulamentação e fiscalização. Por seu lado, a proximidade também se traduz num serviço mais personalizado para o

freguês, que agora tem um local de mais fácil acesso, onde se pode dirigir para esclarecer todas as dúvidas que tenha, algo que durante o período da CML era mais complicado.

A JF de Marvila utiliza como guião de boas práticas os “casos práticos” presentes no site da RAL, procurando garantir a excelência neste serviço, seguindo também todas as indicações e sugestões da CML e da UIT Oriental.

A UIT Oriental refere ainda que actualmente o trabalho desenvolvido com a JF de Marvila se prende com matérias relativas ao espaço público através de reuniões regulares. Para além disso, a UIT desenvolve planos de intervenção no espaço público em parceria com a JF planos esses que a CML pode desenvolver directamente ou disponibilizando verbas à Junta, para que esta os desenvolva. Para a JF os projectos futuros prendem-se com a melhoria do serviço sobretudo através de uma maior interligação de trabalho com a CML – e em particular com a UIT – de forma a esclarecer sempre todas as questões bem como desenvolver acções de manutenção e de fiscalização conjuntas.



A Junta de Freguesia de Marvila é da opinião que o licenciamento de proximidade é agora realizado com maior qualidade, apesar das áreas ainda em clarificação. Isso deve-se a:

- Maior proximidade aos problemas e a um maior conhecimento e interligação com os agentes económicos locais, nomeadamente os comerciantes, algo que era muito difícil de conseguir pela CML;
- Melhor conhecimento da realidade e das questões a corrigir, através de um levantamento das situações realizado por parte da Junta;
- Actuação mais próxima dos comerciantes, através de acções de sensibilização sobre a passagem desta competência para as Juntas de freguesia;
- Mais fácil acesso dos comerciantes ao Serviço;
- Maior agilidade na resposta por parte das Juntas.

Na opinião da Junta de Marvila e da própria UIT existem ainda algumas ‘áreas cinzentas’ que devem ser clarificadas celeremente. A competência do licenciamento da publicidade, no entendimento desta JF, deveria ser transferida para as Juntas. Existem ainda dúvidas relativamente ao regulamento de taxas a utilizar.

Para a JF de Marvila afigura-se igualmente essencial uma actualização da aplicação informativa GESLIS actualmente considerada muito pouco prática para as Juntas.

Por fim, a passagem das competências de fiscalização e contra-ordenação, obrigaram as Juntas a um novo período de adaptação. Neste âmbito, a UIT Oriental entende que a CML deveria criar uma equipa que acompanhasse de perto os processos de fiscalização, criando uma linha orientadora que defina as formas adequadas de intervir pelas 24 freguesias da cidade.



## **Área de Licenciamentos – Instrumentos e Regulamentações de base integradora**

### **Instrumento 1: Regulamento de ocupação de espaço público**

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

É imprescindível a existência de um regulamento actualizado para apoiar o licenciamento de ocupações do espaço público de toda a cidade, independentemente da autarquia responsável.

Este regulamento permitirá a aplicação de critérios uniformes em todo o território, contribuindo para uma cidade mais harmoniosa.

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

Existe uma pré-proposta elaborada pela UCT, DMHU, DMEVAE com supervisão dos Gabinetes dos Vereadores Manuel Salgado e Duarte Cordeiro. Porém, este regulamento deverá ainda ser apreciado na sua forma pré-final pelos serviços, bem como pelas JF da cidade.

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

### **Instrumento 2: Regulamento do Comércio a Retalho e da prestação de Serviços com Carácter não Sedentário**

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

É fundamental a aprovação de um regulamento claro e actualizado para apoiar o licenciamento de ocupações do espaço público com actividades de comércio a retalho e de prestação de serviços de restauração e/ou bebidas não sedentária, em toda a cidade,

independentemente da autarquia responsável.

Pretende-se, assim, além da sistematização e simplificação normativa, com regulamentos e celeridade dos procedimentos, uma maior transparência na definição das regras gerais e específicas destas 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 Caráter não Sedentários.**

## 5. **Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa a 31 de Março de 2016**

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 Março de 2016.** Ou seja, dois anos após a assinatura dos autos de efectivação da transferência de competências entre a CML e as então novas 24 JF da cidade.

Os trabalhos de acompanhamento e monitorização têm sido desenvolvidos desde Abril de 2014. 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 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 acompanhamento e 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. 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:

- i) Pelo aumento da autonomia e da responsabilização local na governação e na acção pública de proximidade aos espaços e às dinâmicas urbanas contemporâneas;
- ii) Pela diminuição da segmentação sectorial de políticas nas diversas escalas;
- iii) Pelo aumento das acções integradas e dos serviços partilhados;
- iv) Pelo aumento da capacidade de visão estratégica e do maior envolvimento dos agentes e dos cidadãos;
- v) 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. **As análises de monitorização desenvolvidas no relatório anterior (Outubro de 2015)** mostravam um panorama de estabilização do primeiro grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade - o da descentralização e transferência de competências e de recursos. Com efeito, e não obstante determinadas áreas ainda a necessitar de reforços e/ou ajustamentos, no último trimestre de 2015,



aproximadamente um terço de todos os funcionários autárquicos no concelho de Lisboa encontrava-se a trabalhar nas Juntas de Freguesia.

Entrava-se assim 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 do semestre seguinte demonstrou como determinados processos vieram justamente apoiar a estas necessidades, ajustando estruturas, recursos e trajectórias dos processos de reforma. Designadamente, a reorganização interna da CML (que se desenvolveu em importante medida também como reflexo da própria reforma administrativa), e a alteração à Lei 56/2012 (nomeadamente no concernente à revisão dos valores financeiros a transferir para as JF, bem como a atribuição de novas competências em sede de fiscalização e de processamento de contra-ordenações).

6. **Ao longo do ano de 2015 foi-se assim denotando, e por formas cada vez mais evidentes, uma crescente assunção e capacitação das JF no exercício das suas funções.** Essa é, aliás, uma das mais claras constatações deste segundo ano da reforma administrativa: o de que as JF da cidade continuam a criar e a desenvolver posturas e soluções de carácter diferenciador (face ao paradigma anterior), quer no que concerne às áreas de competências herdadas, quer ainda em novas dimensões de acção pública de proximidade entretanto abertas. De processos mais eficazes e ecológicos de limpeza urbana a cartões de apoio ao comércio de bairro; de uma maior autonomia e responsabilidade na gestão de diversos equipamentos à crescente interacção com as associações locais na programação e ocupação destes; das lojas e serviços sociais aos apoios semi-directos ao empreendedorismo; dos orçamentos participativos de freguesia aos atendimentos *on line* permanente ao cidadão. O panorama global é o de uma multiplicação de ideias, de propostas e de soluções na governação urbana de proximidade em Lisboa. Um panorama que se encontra reconhecido de forma cada vez mais evidente pela população da cidade e de cada uma das suas novas freguesias.
7. Entretanto e por via dos trabalhos de acompanhamento e monitorização, **a auscultação feita aos trabalhadores das JF** no primeiro semestre de 2015 - via 8 *focus groups* desenvolvidos a diferentes grupos de funcionários - confirmava como estes reconheciam que embora os primeiros momentos de transição tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual e ampla satisfação geral.

### **Enfoques das auscultações feitas aos funcionários através dos focus groups (Março de 2015)**

**SUGESTÕES DE MELHORIA.** Foram feitas pelos trabalhadores 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 focalizam-se em três campos:

- i. Na transição e estabilização dos recursos humanos (canais mais permanentes de auscultação dos trabalhadores, estudos actualizados sobre necessidades de RH);
- ii. 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 municípios e demais agentes da cidade);
- iii. 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).

**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.

8. **A estabilização dos processos de transição é particularmente evidente ao nível do ambiente urbano, a primeira área sujeita às dinâmicas de descentralização.** O panorama global ao final de dois anos mostra que está já em pleno curso uma nova fase na prestação de serviço público nestas áreas. 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”, também reforçadas com meios humanos e materiais. Da mesma forma, regista-se uma intensa interacção entre as diferentes orgânicas da UCT e as juntas de freguesia da cidade, o que tem permitido uma maior operacionalidade na resposta às diferentes solicitações das freguesias, bem como um planeamento mais atempado e concertado de intervenções na gestão do espaço público.

9. **Não obstante a boa evolução da reforma como um todo, no final deste novo período de análise reconhece-se igualmente que se mantêm uma série de elementos ainda a carecer de melhoria:** na necessidade de clarificação de competências e de recursos; na busca de melhores equilíbrios nas responsabilidades de administração da cidade; na construção e posicionamento de adequados instrumentos de apoio, de suporte e de regulação. Nos pontos seguintes procura-se elencar de forma resumida - pois estes encontram-se mais detalhados em cada um dos respectivos pontos deste relatório - tais elementos:
- a) Existem ainda determinados aspectos - de ordem já pontual, mas não obstante relevantes, desde logo pelo simbolismo de clarificação e encerramento de uma etapa - a transitar ou a esclarecer definitivamente, na dimensão das transferências de competências. Existem situações que carecem de um reforço da formação, nomeadamente a aplicação prática das seguintes competências: determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço público, a diferenciação de alguns elementos exclusivos de publicidade. Por outro lado o GAMRAL considera urgente a transferências para as JF dos licenciamentos especiais de ruído bem como a conclusão da transferência dos licenciamentos de venda ambulante e de *street food*.
  - b) Algumas JF mantêm a perspectiva de existirem desajustamentos nos seus recursos financeiros disponíveis e face às suas novas responsabilidades; não obstante as alterações introduzidas pela Lei 85/2015.
  - c) Existiam três situações de JF em que a respectiva resolução se encontrava não totalmente resolvida, ou com resolução em curso a médio prazo: Belém, Benfica e Marvila. Refira-se ainda que face às necessidades de espaço de trabalho em virtude da ampliação das competências e de recursos, em diversas instalações de JF se comprovou uma necessidade de estas procederem a obras de requalificação e/ou mesmo de ampliação.
  - d) Ao nível da administração das JF existe ainda a necessidade de reforço e de estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no provimento de técnicos superiores bem como nas áreas de back-office e de suporte administrativo. Se bem que a maioria das JF tenha recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; e que tenham entretanto efectuado contratações de mais recursos humanos; denotam-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 e 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.

- e) A CML e seus serviços necessitam ainda de se adaptar mais devidamente às novas realidades de governação de proximidade na cidade, e notavelmente nos âmbitos de uma mais adequada comunicação com as JF, no reforço das linhas de apoio e de formação (consideradas pela maioria das JF relativamente insuficientes ou desajustadas), e ainda no fomento de acções mais articuladas e partilhadas nas intervenções de maior proximidade (nomeadamente nas matérias de licenciamentos, de gestão e manutenção de espaços públicos, e ainda nas áreas da acção social).
- f) Mantêm-se relevantes insuficiências bem como riscos de dispersão na área dos sistemas de informação; sobretudo ao nível da utilização universal - por todas as autarquias da cidade - das aplicações GESLIS e GOPI; bem como no acesso a determinados cadastros.

Por seu lado, algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. O caso mais conhecido é o da JF Estrela. Não obstante o princípio da autonomia consagrado no próprio processo de reforma administrativa da cidade, os princípios da integridade de informação e de processamento administrativo bem como de estruturação regulamentar de base conjunta devem ser considerados igualmente basilares. Pode suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - bem como das restantes JF - provocando uma perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação.

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

Afigura-se essencial uma uniformização de determinadas metodologias de gestão do território bem como de sistemas de informação comuns ou pelo menos integrados e configurando protocolos e estruturas de partilha comunicacionais comuns; por forma a se poder assegurar a existência de informação actual, viável e disponível sobre toda a cidade em áreas vitais tais como a da gestão dos licenciamentos de proximidade, da gestão de ocorrências e dos pedidos de intervenção, como definido pela Deliberação 6/AML/2014.

- g) O GAMRAL considera que a acção de gestão e manutenção no espaço público por parte das JF está a decorrer em termos globais de forma satisfatória, estando inclusive a ser levadas a cabo uma série de acções que visam a melhoria da manutenção e utilização dos respectivos espaços públicos. No entanto, esta apreciação não pode ser feita de forma demasiado generalista, registando-se igualmente diferenciais significativos entre as diferentes juntas de freguesia. Há um entendimento generalizado de que se deverá proceder a uma mais fina definição do que se entende como áreas estruturantes e áreas não estruturantes, em termos de intervenção no espaço público. Por sua vez, a aplicação GOPI mostra necessitar de determinadas alterações na sua utilização, sobretudo para que as JF possam melhorar as suas competências de análise prévia, de fundamentação e de colocação de critérios e para que seja possível garantir uma melhor viabilidade e execução dos projectos. Para tal, será 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 e em importante medida desmotivando a utilização plena desta aplicação e a consequente capacidade de visão mais global da cidade. De referir ainda que 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.
- h) No concernente à área dos licenciamentos de proximidade, no final do primeiro trimestre de 2016 podiam perceber-se dois panoramas relativamente distintos. Por um lado, a comprovação na generalidade de um crescendo de autonomia por parte das JF, com por exemplo apenas 10 JF a apresentar uma percentagem de decisão abaixo dos 50% no que concerne aos processos de licenciamento carentes de decisão. Porém, por outro lado, os dados existentes mantêm indícios de desequilíbrios no processamento dos licenciamentos, quer face às diferentes JF quer às distintas tipologias de processos. Apresentam-se taxas de entrada, de processamento e ainda de decisão consideravelmente diferenciadas; tal levantando questões em dois níveis: i) sobre a capacidade e autonomia de análise e de decisão dos processos por parte das JF; ii) sobre a efectiva utilização e registo destes na aplicação Geslis. Por conseguinte, e não obstante o incremento na assunção das competências, a frequência da formação de apoio à RAL e o acompanhamento permanente por parte dos serviços da CML; esta área de competências continua a identificar-se como área onde permanece alguma dificuldade da parte das JF em trabalharem de forma completa e integrada os processos de licenciamento.

- i) 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. As medidas de alteração nos tarifários e sobretudo as alterações em benefício dos residentes nas freguesias respectivas (justificadas por políticas sociais das respectivas JF) introduziram uma quebra de equidade territorial no acesso a estes equipamentos municipais, o que não era tradicional em Lisboa. Para estes equipamentos, o GAMRAL aconselha a implementação de uma metodologia de acompanhamento e de troca de informação que permita níveis de cooperação mais elevados, inclusive pelo facto de que os equipamentos vão envelhecendo e as soluções técnicas para a respectiva manutenção podem beneficiar de um bom enquadramento de acção conjunta.
  - j) A área da habitação entende-se como crescentemente relevante para uma actuação mais conjunta entre a CML e as JF. Numa maior pro-actividade por parte das JF na divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local e no apoio aos municípios nas candidaturas aos apoios e programas existentes nestas áreas, e em termos mais globais na procura de soluções habitacionais.
10. É relevante referir que de acordo com determinados elementos constantes no Orçamento de Estado de 2016, uma das áreas de maiores desfasamentos anteriormente existentes - a da **adequada capacitação e suporte dos executivos das juntas de freguesia de Lisboa** - foi entretanto melhorada de forma considerável (em campos como a necessidade de atribuição de mais tempos inteiros aos vogais dos executivos das JF, a capacidade de delegação de competências; a possibilidade de constituição de gabinetes de apoio aos executivos; os vencimentos dos cargos eleitos).
11. **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) **O posicionamento de um conjunto de Instrumentos regulamentares de base integradora.** O GAMRAL insiste na necessidade de posicionamento de uma série de instrumentos de base regulamentar, absolutamente necessários a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade. **Este relatório dá especial ênfase ao posicionamento - e ao necessário comprometimento entre a CML e todas as JF - de um conjunto de instrumentos regulamentares** (regulamentos em áreas essenciais como a gestão e ocupação do espaço público, os sistemas de informação, a gestão de equipamentos, etc.) **bem como de elementos de base demonstrativa** (como por exemplo os manuais de boas práticas). Uma estrutura de ferramentas aprovadas e utilizadas por todas as instituições de governo da cidade afigura-se fundamental para a existência de um quadro global de acção pública; autónoma mas em simultâneo institucionalmente integrada.
- b) **A promoção de uma estrutura permanente de formação e de conhecimento autárquico.** A nova estrutura de governação da cidade com 25 instituições de poder mais activo exige igualmente o desenvolvimento de uma estrutura de conhecimento a utilizar por estas. De referir que esta era uma das propostas inseridas na Carta Estratégica de Lisboa, no ano de 2009.
- c) **A garantia de uma estrutura integrada de 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.

d) Face às novas dinâmicas em curso e à multiplicação de novos PDC entre a CML e s JF, o GAMRAL entende que se afigura relevante o desenvolvimento de **um processo de auditoria à prestação pelas JF dos novos Protocolos de Delegação de Competências** firmados nestes dois anos mais recentes.

e) **O fomento de estratégias e de recursos mais partilhados.** 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.

f) **A consolidação de uma coordenação política de base estratégica do processo de reforma administrativa e das relações CML-JF.** 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. Exige assim 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.

Nestes âmbitos, o GAMRAL sugere a possibilidade de se reforçarem os recursos de acompanhamento e de supervisão de base transversal, para as tarefas específicas de governança institucional e de relacionamento entre a CML e as JF da cidade. Por forma a potenciar (na sua componente executiva) a resolução de toda a ordem de questões e de clarificações (acima elencadas nos diversos pontos destas conclusões); bem como a promover os elementos e as estruturas de base essenciais para o novo modelo de governação.

12. **Fechando-se o ciclo de transição de competências e de recursos, e focando-se agora o acompanhamento e a monitorização da reforma sobretudo nas componentes de qualificação do serviço público e do aumento da qualidade de vida na cidade; as metodologias propostas para 2016 são de índole consideravelmente distinta.** Os trabalhos previstos para desenvolvimento nos próximos semestres são os seguintes: o reforço do apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares de base integradora; novas análises ao desenvolvimento de Acções Inovadoras nas JF, bem como na colaboração entre estas e a CML; o desenvolvimento de um Painel de Indicadores



Quantitativos de Governação Urbana; a realização de um inquérito aos munícipes, bem como aos principais agentes da cidade.

13. **Pela sua própria natureza e amplitude, a Reforma Administrativa de Lisboa exige uma visão e um acompanhamento de longo prazo.** Embora todos os momentos anteriores ao início da sua operacionalização tenham sido fulcrais - nomeadamente, os estudos e as decisões políticas que lhe deram origem, a publicação da Lei 56/2012, a aprovação das deliberações correspondentes na AML, e finalmente a assinatura dos autos de transferência de competências e de recursos em Março de 2014 - em termos concretos, a reforma do paradigma de governação urbana em Lisboa começou, na verdade, há apenas dois anos atrás.

Ao final de dois anos, e muito tendo já sido conseguido; existe igualmente o entendimento de que há ainda muito a fazer.

Tendo o amplo movimento de transição de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão - tal como demonstrado pelos relatórios monitorização apresentados no primeiro ano operacional da reforma - e não obstante diversos aspectos relativamente pontuais ainda não fechados neste processo de transição (e de urgente resolução, até pelo simbolismo de fecho definitivo desta fase) - o que agora se impõe de construção e de posicionamento encontra-se nas grandes estruturas transversais de qualificação da acção e na administração pública urbana, face ao desejado novo paradigma. Estruturas estas vitais para um panorama que conjugue autonomia com integração e com o fomento de uma governação moderna.