

Monitorização do Processo de Reforma Administrativa de Lisboa

Sétimo Relatório

Novembro de 2016

Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa



Ficha técnica

Grupo de Acompanhamento e Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

<i>Coordenação</i>	<i>João Seixas</i>
<i>Sub-coordenação</i>	<i>José Rosa do Egípto</i>
<i>Equipa técnica</i>	<i>João Fernandes</i>

Interlocutores Gabinetes CML

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

ÍNDICE DO RELATÓRIO

1. Introdução: Estado-da-arte da reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2016

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

2. A monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

- 2.1. Objectivos da monitorização da RAL e metodologias desenvolvidas**
- 2.2. Metodologias de monitorização em curso**

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

- 3.1. Recursos financeiros**
- 3.2. Protocolos celebrados entre a CML e as JF**
- 3.3. Recursos humanos**
 - 3.3.1. A dotação de recursos humanos nas JF**
 - 3.3.2. Garantias e serviços sociais dos RH**
 - 3.3.3. Acompanhamento da capacitação organizacional e 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 JF**
 - 3.4.1. As estruturas organizacionais das JF**
 - 3.4.2. As instalações das JF**
 - 3.4.3. Os apoios à gestão e organização das JF**
 - 3.4.4. Os sistemas de informação**
- 3.5. Atendimento ao munícipe**

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. Acções Diferenciadoras das JF no ano de 2016

5.1 Área do Ambiente Urbano e Manutenção do Espaço Público

5.2 Área da Gestão de Equipamentos de Proximidade

5.3 Área da Habitação e Intervenção Comunitária

5.4 Área dos Licenciamentos de Proximidade

5.5 Área da Organização e Gestão das Juntas de Freguesia

5.6 Outras áreas

5.7 Áreas inovadoras desenvolvidas em governança

6. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2016

Anexo A - Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa: Qualidade de Vida e Governação Urbana

Anexo B - Guias da Reforma Administrativa de Lisboa

1. Introdução: Estado-da-arte da Reforma Administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2016

1.1 O sétimo relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

O sétimo relatório periódico de acompanhamento e de monitorização da reforma administrativa da cidade de Lisboa apresenta o estado-da-arte do processo da reforma, bem como da respectiva capacitação do novo paradigma de governação de proximidade na cidade, à data de 30 de Setembro de 2016. Ou seja, dois anos e meio após a assinatura dos autos de efectivação de transferência de competências entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML) e as 24 novas Juntas de Freguesia (JF) da cidade.

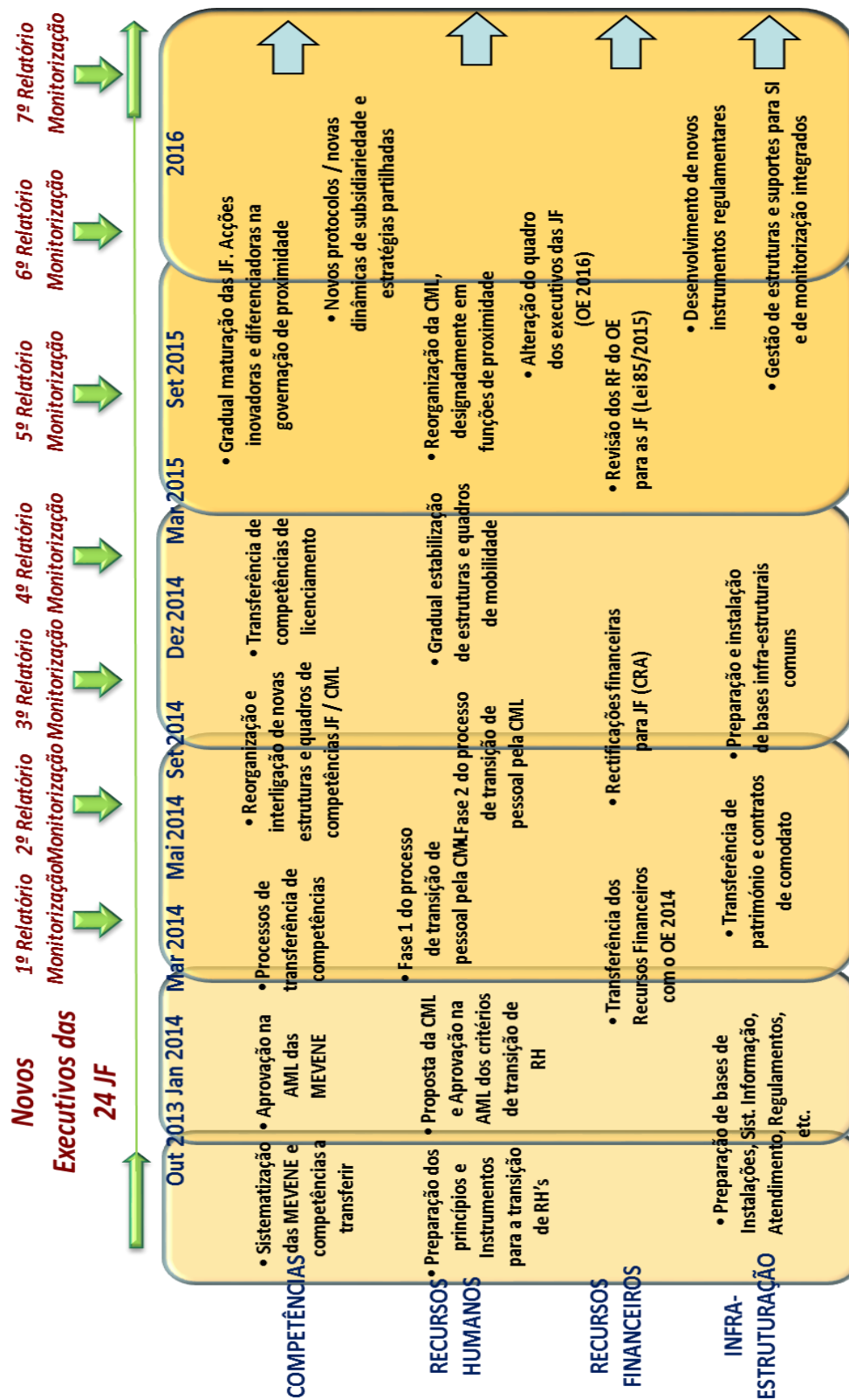
As análises de monitorização desenvolvidas no relatório anterior - em Abril de 2016 - mostravam por um lado um panorama de quase completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade (pela descentralização e transferência de competências e de recursos).

Por outro lado, confirmava-se igualmente que se entrara, ao longo desse segundo ano - e não obstante as naturais diferenças entre as diversas autarquias, bem como entre as diferentes áreas de actuação - numa nova fase do processo, consolidando-se de forma crescente uma estrutura mais segura de autonomia e de responsabilidade na acção pública de proximidade.

O decurso desse ano demonstrou como determinados processos vieram justamente procurar apoiar estas necessidades; ajustando estruturas, recursos e trajectórias dos processos de reforma. Designadamente através da reorganização interna da CML (desenvolvida em importante medida como reflexo da própria reforma administrativa de Lisboa e dos seus movimentos de descentralização); da alteração à Lei 56/2012, no concernente à revisão dos valores financeiros a transferir para as JF, conforme as disposições da Lei 85/2015 que define estes novos valores para o ano de 2015; e da atribuição de novas competências para estas em sede de fiscalização e de processamento de contraordenações.

Por sua vez, a auscultação feita aos trabalhadores das JF no ano 2015, confirmava como estes reconheciam que embora os primeiros momentos de transição tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual satisfação geral.

O Processo de Reforma Administrativa da cidade de Lisboa



Fonte: GAMRAL, CML

Ao longo deste ano de 2016 tem-se confirmado a estabilização das capacidades das JF no exercício das suas funções. Tal sucede quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas JF. Este efeito havia sido confirmado pela observação das acções inovadoras empreendidas nas JF pelo GAMRAL em 2015; sendo agora reconfirmado pela nova observação a acções diferenciadoras, feita para este ano mais recente. O que confirma um outro panorama, também esperado nos principais objectivos da reforma administrativa: o da abertura de novas direcções e possibilidades para a governação de proximidade, incluindo nas dinâmicas de governança e de colaboração com os agentes locais.

Esta é, aliás, uma das mais claras constatações dos segundo e terceiro anos 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.

Foi também com essa perspectiva de confiança que se preparou um conjunto de novos Protocolos de Delegação de Competências, aprovado em Julho de 2016; movimento que envolve um valor global de cerca de 17,5 milhões de euros; e que abarcou um elevado valor dedicado a obras e manutenção no espaço público - configurando o aumento da responsabilização das JF na sua gestão - mas também diversas outras áreas e incluindo mesmo o apoio a obras e manutenção a realizar em instalações das JF.

Porém, e não obstante todos os notáveis desenvolvimentos do processo de capacitação das JF e de adaptação da CML, a situação actual ainda não configura um cenário de cruzeiro de plena acção pública de proximidade na cidade, face aos objectivos da reforma iniciada em 2012. Por não estarem ainda resolvidas, ou não estarem ainda posicionadas, determinadas acções e estruturas; entre as quais se destacam as seguintes:

- a) Mantêm-se algumas competências - de ordem muito pontual, mas não obstante relevantes desde logo pelo simbolismo de clarificação e de encerramento de uma etapa

- por transitar ou por esclarecer definitivamente face à responsabilidade de competências.
- b) Na gestão e administração de diversas JF denota-se ainda a necessidade de reforço e estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no adequado provimento de chefias e de técnicos superiores, bem como nas áreas de back-office e de suporte administrativo.
- c) Mantêm-se importantes insuficiências e riscos de dispersão na área dos sistemas de informação. Somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.
- d) Há que desenvolver e aprovar 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. Neste relatório reforça-se a relevância do posicionamento - e da apreciação e 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).
- e) Embora se considere, como acima referido, que a actuação das JF tem decorrido de forma crescentemente estável e mesmo inovadora no exercício das suas competências; tem-se igualmente a noção de que esta apreciação não pode ser feita de forma generalista, registando-se igualmente diferenciais significativos entre diferentes JF. Sendo natural que alguns destes diferenciais se sucedam quando decorrentes de diferentes opções políticas e de gestão; existem, porém, diversas situações de natureza administrativa que não estão a ser executados de forma universal - e que são referidas nas diversas secções deste relatório.
- f) Por seu lado, é notória a perspectiva de que a maioria das estruturas e serviços da CML necessita de se adaptar mais adequadamente às novas realidades de gestão autárquica da cidade. Esta é uma mudança cultural que só pode ser sustentada através de uma clara condução política por parte da Vereação, pelo posicionamento de instrumentos comuns de governação; e finalmente pela existência de estruturas mais permanentes de comunicação e de cooperação entre a CML e as JF.

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

As novas análises de monitorização reforçam essa relevância. Será através de uma condução política e governativa mais activa e em permanente diálogo - e, preferentemente, de forma mais sistematizada - que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza eminentemente estruturante (como são o posicionamento de regulamentos ou a efectiva integração dos sistemas de informação); bem como reforçar o elevado potencial existente, e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

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

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

1.2 As recomendações da Assembleia Municipal de Lisboa

Os trabalhos de monitorização 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 1/115 - Resultante do Parecer Conjunto da 1ª e 5ª Comissões Permanentes sobre a proposta 273/CM/2016 - sobre o 6º Relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa”, a AML deliberou uma série de conclusões sobre este processo, bem como de recomendações à CML, as quais em seguida se analisam face ao seu prosseguimento no semestre mais recente sob análise.

**Conclusões do parecer - aprovado por unanimidade pela 1ª e 5ª Comissões
Permanentes - sobre o 6º Relatório de Monitorização da Reforma
Administrativa de Lisboa (Junho de 2016)**

1. Não obstante existirem ainda Recomendações desta Assembleia à Câmara Municipal de Lisboa sem uma conclusão definitiva, é de notar que tem sido feito um esforço para dar resposta às questões levantadas;
2. Decorridos dois anos sobre a assinatura dos Autos de Transferência, é evidente ser a Reforma Administrativa uma mais valia para a cidade e seus Municípios;
3. A gestão de proximidade trouxe um melhor serviço às populações e uma resposta mais rápida e eficaz aos problemas diários;
4. Dada a dimensão da Reforma, pode afirmar-se que a transferência de competências, recursos e meios correu de forma adequada e que Lisboa, hoje, está melhor governada e gerida;
5. A fase subsequente deverá insistir-se na melhoria do nível de serviço público, procurando a maior eficiência e eficácia, permitindo assim responder melhor aos anseios das populações e apostar em novos investimentos.

Em seguida colocam-se as recomendações expressas pela AML na sua apreciação ao sexto relatório de Monitorização do Processo da Reforma Administrativa de Lisboa, bem como as análises correspondentes apresentados pelo GAMRAL e perante os trabalhos de monitorização desenvolvidos neste novo semestre:

1. **Atenda ao risco de as Juntas de Freguesia, no quadro da sua autonomia, se encontram obrigadas, por razões de eficiência e por falta de manutenção evolutiva e corretiva das aplicações informáticas cedidas e instaladas pela Câmara, ao desenvolvimento de aplicações informáticas próprias, coibindo a concretização futura de uma gestão abrangente e estabeleça uma equipa interna permanente da Câmara, de apoio à qualidade e integração dos Sistemas de Informação das autarquias da cidade.**

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

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

Presentemente, existem ainda uma série de insuficiências e/ou de desfasamentos no que concerne aos sistemas de informação:

- a) Mantém-se um conjunto de insuficiências inerentes ao funcionamento do GESLIS, que embora não estejam directamente relacionadas com o processo de descentralização e de capacitação das JF podem, no entanto, afectar estas; bem como todo o panorama global de registo e de gestão dos processos de licenciamento urbanístico na cidade. Mantém-se igualmente o risco de uma falta de manutenção continuada e evolutiva desta aplicação; pelo facto de as necessidades de manutenção dependerem sobretudo de entidades externas ao universo da CML e das JF.
- b) As importantes assimetrias de registos em GESLIS e GOPI verificadas entre as diferentes JF revelam que nem todas se encontram a usar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Sendo certo de que se trata de 24 universos distintos e em estados de desenvolvimento e de organização diferentes; esta situação sucede por três ordens de razões: pelas próprias disparidades também reveladas ao nível do número disponível de recursos humanos e tecnológicos, bem como da sua qualificação em cada JF; em determinadas situações, pela não utilização de aplicativos informáticos em processamentos administrativos; e ainda pelo desenvolvimento paralelo de aplicações autónomas em determinadas JF.
- c) 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.
- d) A utilização da aplicação de gestão de contraordenações utilizada pela CML não está a ser utilizada pelas JF; embora não exista obrigatoriedade legal de utilização de qualquer aplicação de gestão de contraordenações.
- e) No domínio do Licenciamento Zero, existe ainda uma necessidade de garantia de interoperabilidade entre os sistemas Geslis e o Balcão do Empreendedor.

A reestruturação das plataformas de sistemas de informação da cidade exigiu o desenvolvimento de uma estratégia e equipa próprias por parte da CML, por forma a se garantir a todo o universo da administração da cidade uma adequada eficiência dos sistemas de

informação tanto ao nível da infraestrutura de ligação, como ao nível da sua usabilidade; com acessos claros e transparentes, e, acima de tudo, funcionais. Esta estratégia envolveu três áreas de acção: a) a dotação/transferência de meios de hardware; b) a dotação/transferência de estruturas e plataformas de software; c) a dotação de estruturas de comunicação.

Esta equipa CML de acompanhamento, apoio e monitorização da qualidade e integração dos sistemas de informação nas diferentes áreas de competências e para as 25 autarquias da cidade; continua presentemente activa e desenvolve 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.

O facto de se encontrar em desenvolvimento uma nova visão estratégica para a estruturação dos sistemas de informação no universo da CML - num movimento estratégico que poderá evidentemente abranger também o universo das JF, face à necessidade de acção interligada e à fundamental conjugação das aplicações utilizadas - deve ser aproveitado para desenvolver uma boa integração dos SI nas mais diversas áreas.

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

2. Produza e distribua à população para melhor e mais completa informação, sob critério idêntico ao adotado aquando da apresentação das circunstâncias na Reforma Administrativa, do Guia do Município em suporte papel, eventualmente sob a forma de prospecto ou volante.

Estão já produzidos pela CML os quatro volumes dos Guias da Reforma Administrativa de Lisboa, referentes às quatro grandes áreas objecto de descentralização de competências:

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

A coleção destes quatro Guias da Reforma Administrativa está disponível no Portal da Câmara Municipal de Lisboa, (<http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa>) para consulta. É possível efetuar o *download* de cada guia, “folhear virtualmente” ou navegar *online* nas diversas temáticas da reforma administrativa da cidade.

Foram, entretanto, finalmente produzidas no Verão deste ano de 2016 as versões em papel dos quatro guias da RAL. No final de Setembro estas versões em papel já haviam sido distribuídas a

cada uma das 24 juntas de freguesia da cidade; e encontravam-se igualmente disponíveis em todas as Lojas Lisboa de atendimento municipal. Prevvia-se ainda uma nova distribuição dos guias em papel, para antes do fim do ano.

Está ainda prevista a edição na próxima revista da CML “LISBOA” (Dezembro/Janeiro) de um artigo amplo mas em linguagem descodificada e que detalhará os objectivos principais da RAL bem como os conceitos e as novas responsabilidades de competências.

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

3. Proceda com urgência à efectivação de Inquérito Geral aos Agentes políticos e administrativos da cidade e à população de Lisboa, sobre a percepção dos resultados da Reforma Administrativa

Está já em desenvolvimento um estudo próprio de “Inquirição aos Municípios e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”. Veja-se o Anexo A deste relatório para maiores detalhes.

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

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

Por um lado, está já em preparação um processo de inquirição a 2.500 municípios; com representatividade suficiente para a escala das cinco UIT do município de Lisboa. Os conteúdos do questionário encontram-se estruturados de acordo com os seguintes temas: Conforto e bem-

estar no espaço doméstico; Mobilidade residencial; Qualidade de vida urbana; Mobilidade, transportes e práticas quotidianas; Participação cívica e mobilização política; Mudança urbana e governo da cidade; Reforma administrativa da cidade; e finalmente os respectivos Dados sociodemográficos.

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

Por outro lado, estão igualmente em preparação oito focus groups aos principais agentes da cidade. As reuniões dos focus groups têm como principais objetivos: Discutir as novas orientações de acção, de relacionamento e de governação das estruturas autárquicas na cidade; Identificar e analisar as novas realidades, as forças e as potencialidades, assim como as falhas e as debilidades; Identificar indicadores para a compreensão das dinâmicas sociais e urbanas atuais; Compreender as perceções e opiniões dos stakeholders da cidade perante as dinâmicas sociais e urbanas; Analisar propostas de inovação e sugestões para promover novas formas de relacionamento e de acção urbana.

Os participantes previstos para os focus group abrangem as várias áreas e actividades da cidade e são, tendencialmente, representativos da diversidade de interesses presentes no território. Deste modo, considerar-se-ão os agentes com o seguinte perfil: Agentes-chave nas áreas sociais, económicas, educativas, culturais e outras; Agentes de cariz institucional e não institucional - ex. associações, promotores de iniciativas locais ou municipais; Outros agentes sem funções políticas.

Os oito grupos de stakeholders integrarão entre 10 a 12 participantes e foram organizados de acordo com os seguintes critérios:

Três grupos temáticos:

- Ambiente urbano, espaço público e licenciamentos
- Equipamentos de proximidade
- Habitação e acção comunitária

Cinco grupos territoriais:

- Norte (Santa Clara, Lumiar, Benfica, Carnide, São Domingos de Benfica)
- Oriental (Beato, Marvila, Olivais, Parque das Nações)
- Centro (Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Campolide, Santo António)
- Ocidental (Ajuda, Alcântara, Belém)
- Centro Histórico (Santa Maria Maior, Campo de Ourique, Estrela, Misericórdia, São Vicente de Fora, Penha de França)

O estudo está a ser desenvolvido pelo centro de investigação CICS.NOVA, da Universidade Nova de Lisboa, e tem a coordenação do professor Luís Baptista. Teve início em Setembro do corrente ano e espera-se que fique concluído no final de Fevereiro de 2017; alimentando assim o próximo relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, previsto para Abril/Maio de 2017.

4. Complete com a maior brevidade a transferência dos processos de Licenciamento para as Freguesias.

O GAMRAL realça que 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.

À data de compleição deste sétimo relatório de monitorização, a passagem de competências de determinadas competências de licenciamento continuava a não se ter sucedido de forma plena; o que configurava uma séria desconformidade com os princípios legais subjacentes à reforma administrativa de Lisboa.

- Licenciamento especial de ruído. A passagem de competências das licenças especiais de ruído para as JF continua a não se suceder de forma plena. Os serviços da CML com competências sobre a matéria detêm o respectivo dossier preparado para a passagem de competência respectiva desde o início do ano de 2015, no que incluem propostas de fluxos processuais e administrativos bem como um 'Manual de Procedimentos'. Por seu lado, existem já algumas JF a exercer o licenciamento, embora ainda de forma ténue. Esta é uma situação que carece de urgente clarificação.
- 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 (ainda em elaboração por parte da CML).

5. Clarifique de forma muito fina e em conjunto com as Freguesias de Lisboa, a fronteira entre as obras de natureza estruturante e não estruturante.

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

6. 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 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).

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

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

7. Proceda por via negocial com as freguesias, em termos individualizados e similares aos adoptados nos Acordos de Transferência de MAR2014, 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 incrementado uma importante série de novos protocolos de delegação de competências face às necessidades de natureza eminentemente estrutural, nas diversas naturezas, entretanto elencadas pela CML bem como pelas próprias JF.

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

8. Continue o processo de dotar todas as Freguesias de forma equitativa de instalações suficientes para as suas acções administrativas e em condições de dignidade de representação.

Ao longo destes 2,5 anos de operacionalização da reforma administrativa, 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 Setembro de 2016 no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que existiam duas situações de JF em que a respectiva resolução se encontrava não totalmente resolvida, ou com resolução em curso a médio prazo: Belém e Benfica.

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

9. Adote um modelo base, normalizado e uniformizado para os Contratos Interadministrativos estabelecidos entre a Câmara Municipal e as Juntas, facto que se reveste de especial importância em casos de delegação de competências camarárias em simultâneo em várias Freguesias de Lisboa, como ocorre no pacote de Delegação de Competências de Julho de 2016.

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 interadministrativos com estas, as regras legais em vigor nas quais se incluem o tratamento ao abrigo do princípio da igualdade.

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 de monitorização em curso

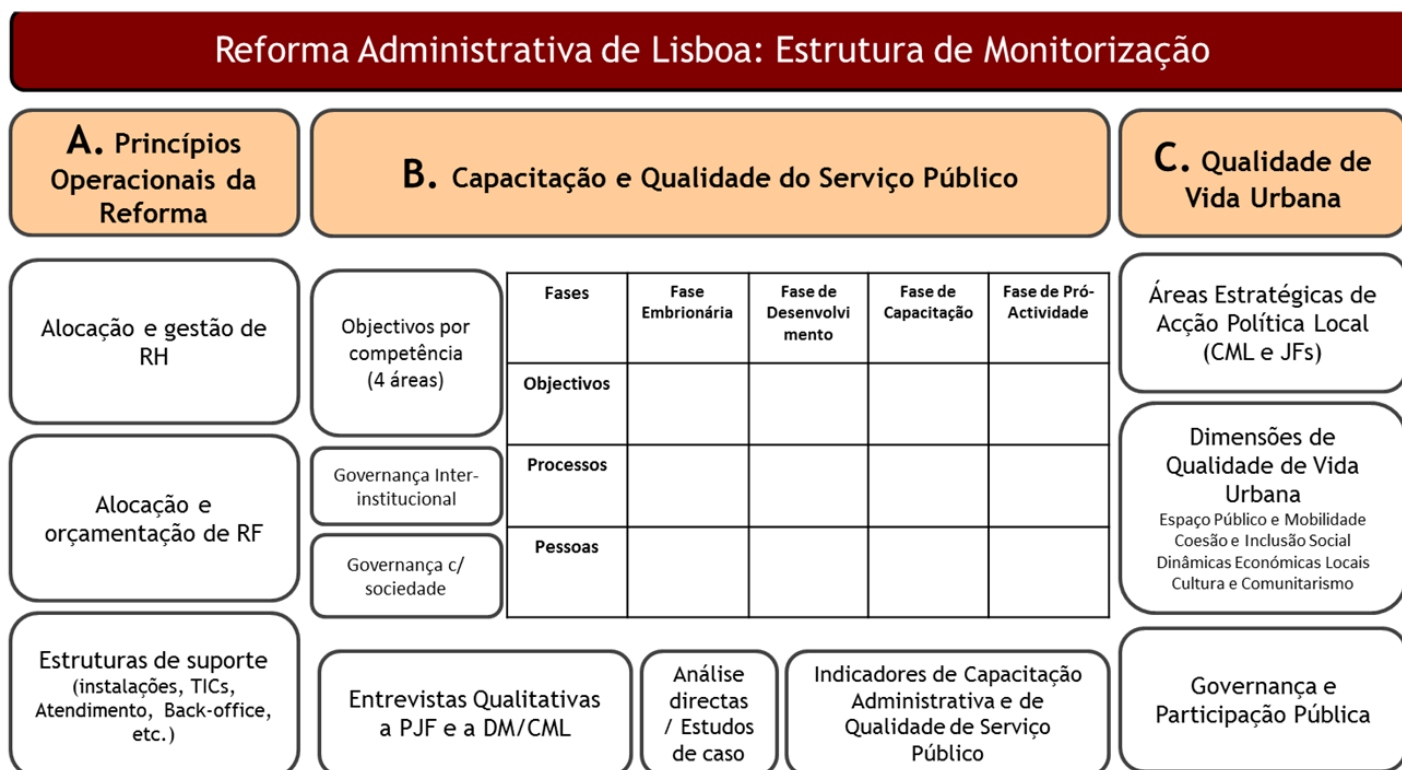
As estratégias de monitorização mantêm-se estáveis desde o seu início, e encontram-se sustentadas nos seguintes eixos:

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

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

Este conjunto de 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 socioinstitucional.

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



Fonte: GAMRAL, CML

O GAMRAL reitera a permanente disponibilidade por parte dos Presidentes de Junta de freguesia e dos seus executivos, nas reuniões, visitas aos equipamentos, respostas às entrevistas e aos guiões, pedidos diversos de informação.

Da mesma forma, também se evidencia a disponibilidade por parte das chefias e colaboradores da CML, nos mais diversos serviços e responsabilidades, e a sua colaboração para os trabalhos de monitorização e de análise de um processo que se encontra presentemente bastante assumido.

As metodologias prosseguidas no semestre mais recente (Abril a Setembro de 2016) encontram-se detalhadas nos pontos seguintes.

A. Análise da adaptação dos serviços e execução de competências por parte dos serviços da CML. Foram para este sétimo relatório, efectuadas uma série de novas análises junto dos gabinetes de vereação bem como dos serviços da CML, no que incluíram mais de uma vintena de entrevistas; e consequente recolha de informação de base sectorial. Os gabinetes e serviços auscultados têm sido 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 gabinetes e chefias de serviços da CML.

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

Maio a Setembro 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 PARA A CIDADE

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

B. Análise às acções diferenciadoras desenvolvidas pelas JF. No seguimento da primeira análise das acções inovadoras constante no Quarto Relatório de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa; desenvolveu-se para este novo relatório uma nova análise para estes âmbitos.

Recorde-se que a análise destas acções permite analisar as múltiplas formas como as novas Juntas de Freguesia de Lisboa têm procurado utilizar as suas competências de intervenção no território e na qualidade de vida dos cidadãos para recriar a relação entre estes e as instituições do poder local. Esta análise permite, de igual forma, verificar tendências ou mudanças em curso na forma de definir políticas públicas de proximidade na cidade, nomeadamente, como se verá, a procura emergente por envolver cidadãos e outros agentes presentes no território, individuais ou coletivos, no desenho das medidas, na prossecução de políticas e na resolução dos problemas que fazem parte da gestão quotidiana dos espaços urbanos.

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

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

Sendo intenção do GAMRAL limitar o período de análise ao intervalo de um ano (entre Outubro de 2015 e Setembro de 2016) foram apenas consideradas as publicações e edições referentes a este período e as informações disponibilizadas nos *websites* exclusivamente dentro deste intervalo de doze meses.

Admitem-se, naturalmente, possíveis limitações à metodologia adoptada e eventuais desvios que possam existir entre os resultados obtidos e o universo real de acções inovadoras

desenvolvidas pelas Juntas de Freguesia de Lisboa. O volume de informação disponibilizado pelas Juntas de Freguesia nas suas publicações e nos seus *websites* é relativamente variável, bem como os critérios que cada Junta de Freguesia terá definido para que uma dada informação seja tornada pública nos instrumentos de comunicação analisados. Acresce a esta potencial diferença de base global; o facto de que a Junta de Freguesia do Lumiar não ter ainda um boletim ou publicação periódica permanente à data das análises (mas tivesse website e Facebook com informação detalhada); bem como a Junta de Freguesia de São Vicente não ter ainda um *website* próprio (embora tivesse página de Facebook também com informação detalhada).

C. 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 sétimo relatório estes trabalhos são de novo revistos, ao mesmo tempo fazendo-se uma actualização do 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.

D. Inquérito de satisfação às JF desenvolvido pela UCT. No âmbito das competências de proximidade com as juntas de freguesia, a UCT encontra-se a preparar o desenvolvimento (até ao final de 2016) de um inquérito de satisfação às juntas de freguesia de Lisboa relativamente ao apoio prestado por esta direcção municipal de maior proximidade, e com enfoque concreto em cada uma das áreas de competências transferidas. Pretende-se também envolver neste projecto outras unidades orgânicas de modo a ter uma perspectiva mais global e integrada da percepção das juntas de freguesia nas várias áreas.

E. Inquérito aos munícipes e aos principais agentes da cidade. Está já em desenvolvimento um estudo de “Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”. Veja-se o Anexo A deste relatório para maiores detalhes.

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

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

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

Por outro lado, estão igualmente em preparação oito focus groups aos principais agentes da cidade. As reuniões dos focus groups têm como principais objetivos: Discutir as novas orientações de acção, de relacionamento e de governação das estruturas autárquicas na cidade; Identificar e analisar as novas realidades, as forças e as potencialidades, assim como as falhas e as debilidades; Identificar indicadores para a compreensão das dinâmicas sociais e urbanas atuais; Compreender as perceções e opiniões dos stakeholders da cidade perante as dinâmicas sociais e urbanas; Analisar propostas de inovação e sugestões para promover novas formas de relacionamento e de acção urbana.

O estudo está a ser desenvolvido pelo centro de investigação CICS.NOVA, da Universidade Nova de Lisboa, e tem a coordenação do professor Luís Baptista. Teve início em Setembro do corrente ano e espera-se que fique concluído no final de Fevereiro de 2017; alimentando assim o próximo relatório de monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, previsto para Abril/Maio de 2017.

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

3.1. Recursos financeiros

Nos termos do disposto no n.º 1 e 2 do artigo 15.º da Lei, Lei n.º 56/2012, de 8 de Novembro, 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, efectuada no ano de 2014, visou incorporar no processo de transferência as novas realidades com impacto financeiro significativo entretanto ocorridas, de que se destacam a aprovação do regime de licenciamento zero, as alterações de condições e regimes na administração pública e a adequação do quadro de pessoal de suporte à realidade concreta de cada JF. Materializou-se assim uma correcção financeira de tais assimetrias; desenvolvido 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.

Por sua vez, a Lei do Orçamento de Estado, dada pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de Dezembro, veio a ripristinar 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, sendo esta revisão dos valores a transferir para as Juntas corrigida em Agosto de 2015 e conforme as disposições da Lei n.º 85/2015 que redefiniu os valores para o respectivo ano.

Em termos efectivos, os valores globais recepcionados por cada JF e referentes aos anos de 2015 (realizado), de 2016 (em execução), e a estimativa para 2017 (previsto, considerando um aumento global por taxa de inflação homóloga no valor de 0,96%) são os seguintes:

Quadro 1 - Valores transferidos para as JF de Lisboa no ano de 2015 (no âmbito da Lei 85/2015), orçamentados bem como no ano de 2016 e previsão para o ano de 2017

Valores em €

Junta de Freguesia	Ano 2015 realizado	Ano 2016 orçamentado	Ano 2017 estimativa
Ajuda	1.729.072,65	1.745.723,62	1.762.535,00
Alcântara	2.119.615,53	2.140.027,43	2.160.635,97
Alvalade	3.424.938,19	3.457.920,34	3.491.220,24
Areeiro	2.437.788,48	2.461.264,38	2.484.966,44
Arroios	2.976.859,74	3.005.526,90	3.034.470,23
Avenidas Novas	3.456.261,62	3.489.545,42	3.523.149,87
Beato	1.720.013,58	1.736.577,31	1.753.300,61
Belém	2.952.142,38	2.980.571,51	3.009.274,52
Benfica	3.882.893,31	3.920.285,57	3.958.038,06
Campo de Ourique	2.105.905,13	2.126.185,00	2.146.660,24
Campolide	1.684.763,47	1.700.987,74	1.717.368,31
Carnide	2.550.779,06	2.575.343,06	2.600.143,71
Estrela	2.733.905,43	2.760.232,94	2.786.814,08
Lumiar	3.457.607,15	3.490.903,91	3.524.521,44
Marvila	3.990.216,80	4.028.642,59	4.067.438,56
Misericórdia	3.052.741,61	3.082.139,51	3.111.820,62
Olivais	4.382.075,11	4.424.274,49	4.466.880,41
Parque das Nações	3.357.148,78	3.389.478,12	3.422.118,91
Penha de França	2.291.269,90	2.313.334,83	2.335.612,33
Santa Clara	2.721.512,13	2.747.720,29	2.774.180,93
Santa Maria Maior	4.580.905,53	4.625.019,65	4.669.558,75
Santo António	2.269.473,03	2.291.328,06	2.313.393,63
São Domingos de Benfica	2.858.004,74	2.885.527,33	2.913.315,06
São Vicente	2.250.131,78	2.271.800,55	2.293.678,07
TOTAL	68.986.025,13	69.650.360,55	70.321.096,00

É ainda relevante salientar que na proposta de Orçamento do Estado para 2017, se encontra previsto no seu artigo 207.º que a atualização dos valores a transferir para as freguesias situadas no concelho de Lisboa, resulta da atualização dos valores por aplicação do Índice de Preços no Consumidor - Área Metropolitana de Lisboa.

3.2. Protocolos celebrados entre a CML e as JF

Desde a assinatura dos autos de transferência de competências em Março de 2014 e a crescente assunção da gestão das novas competências por parte das 24 JF, foram sendo colocadas novas

perspectivas e necessidades de actuação e de conjugação administrativa, sobretudo de natureza eminentemente estrutural e da mais diversa natureza.

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

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

No global, ao longo dos primeiros dois anos e meio de desenvolvimento operacional da reforma administrativa (de Março de 2014 a Setembro de 2016) foram aprovados já mais de uma centena de novos protocolos de delegação de competências; referentes às mais diversas áreas de investimento e de acção administrativa. De referir que para uma análise completa, a estes protocolos referentes a elementos e competências concretas, se devem adicionar os protocolos aprovados no âmbito do complemento de apoio financeiro à reforma administrativa de Outubro de 2014.

É de destacar, pela sua relevância e montantes, o movimento mais recente de PDC efectuado em Julho de 2016, num valor global de cerca de 17,5 milhões de euros; e que abarcou um elevado valor dedicado a obras e manutenção no espaço público - configurando o aumento da responsabilização das JF na sua gestão - mas também diversas outras áreas e incluindo mesmo o apoio a obras e manutenção a realizar em instalações das JF.

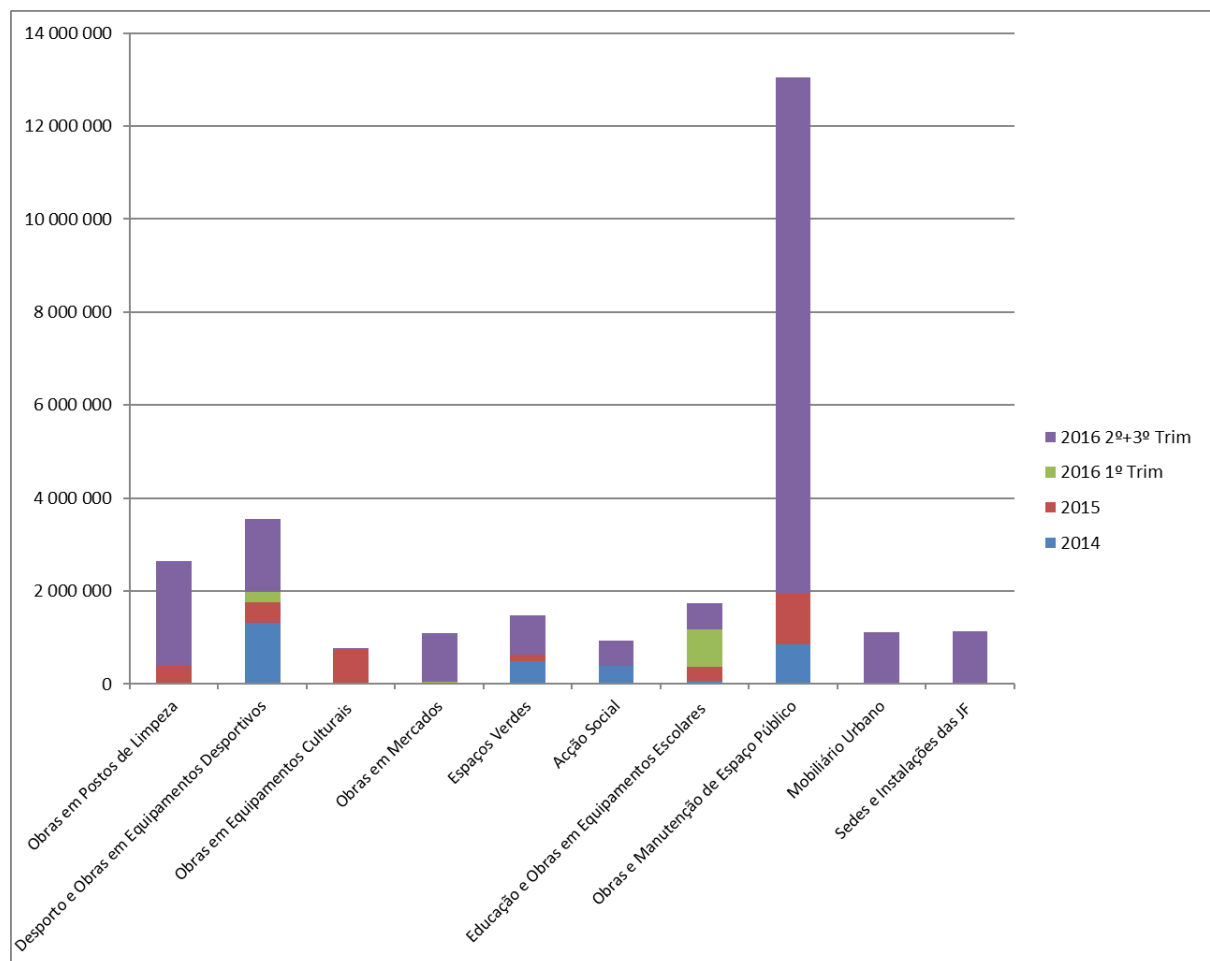
Assim, e para além do valor consideravelmente mais elevado dedicado ao espaço público, os protocolos assinados ao longo destes 2,5 anos de reforma são referentes a investimentos a realizar em equipamentos (de desporto, de educação, de higiene urbana, de cultura) bem como em mobiliário urbano, espaços verdes, acção social, instalações. Os respectivos investimentos e acções previstas protocolados com aprovação pela Assembleia Municipal de Lisboa no período de Março de 2014 a Setembro de 2016 (havendo protocolos assinados com investimentos previstos já para o ano de 2017) totalizam um valor global de cerca de 27,5 milhões de euros.

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

De referir ainda que, para os PDC efectuados nos primeiros dois anos, e para as Juntas de Freguesia que possuem um saldo orçamental superavitário devidamente reconhecido no Auto de Transferência de Competências, parte relevante das verbas respectivas estava 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.

Gráfico 1 - Total de investimentos em PDC por área de intervenção, em dois anos de reforma administrativa (de Março 2014 a Setembro 2016) (valores em Euros)



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

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

3.3 Recursos humanos

3.3.1 A dotação de recursos humanos nas JF

Na sequência da Lei n.º 56/2012 que aprovou a reorganização administrativa da cidade de Lisboa, a Deliberação nº 6/AML/2014, no seu anexo 4, definiria os critérios para a transição dos trabalhadores da CML para as freguesias. O correspondente processo de transição foi desenvolvido por duas fases ao longo do primeiro ano operacional da reforma. A gestão da correspondente transição de recursos humanos, pela sua amplitude, complexidade e delicadeza, exigiu uma gestão bem preparada, dedicada e negociada.

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

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

No ano 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, cerca de 40% encontravam-se afectos às áreas do ambiente e da limpeza urbana; 26% à gestão dos diversos tipos de equipamentos; 3% na gestão das competências de licenciamentos; 12% nas áreas da acção social, comunitária e da habitação; e 19% encontravam-se afectos às áreas mais administrativas e transversais da gestão e organização das juntas de freguesia.

Com o culminar da segunda fase de transição, a dotação de RH pelas JF passou a reger-se pelas regras e regimes previstos em sede de processos de mobilidade na administração pública. Assim, 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 mantém conhecimento de transições de funcionários públicos da CML para as JF, bem como de outros colaboradores provindos de outras autarquias que não a CML, e mesmo de outras instituições públicas, que transitaram para as novas JF de Lisboa em regime de mobilidade. Tem ainda conhecimento, por seu lado, de alguns funcionários que exerceram o movimento inverso (das JF para a CML) ou que utilizaram o regime de mobilidade para se colocarem noutras autarquias.

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

3.3.2 Garantias e serviços sociais dos RH

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

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

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

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

3.3.3 Acompanhamento da capacitação organizacional e a valorização dos RH

O acompanhamento mais operacional por parte dos serviços da CML, dos movimentos inerentes à reforma administrativa e à capacitação organizacional das JF, 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).

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

Este plano atentou numa primeira fase sobretudo ao movimento dos trabalhadores que transitaram da CML para as JF - por forma a resolver dúvidas e apoiar a resolução de problemas - mas de uma forma gradual foi-se focando na capacitação dos recursos humanos das JF, que viram as suas exigências e os seus mapas de pessoal extraordinariamente alargados.

Procurou-se ao longo de todo o processo de reforma administrativa e da correspondente transferência de trabalhadores da CML para as JF, manter estruturas e canais de comunicação 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.

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

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

Concluídas as fases de transição de recursos humanos directamente geridas pela CML, a DMRH reviu o seu plano de acompanhamento às JF nas diversas vertentes ligadas à gestão de recursos humanos.

O plano de acompanhamento foi revisto nas três áreas centrais de apoio operacional: gestão de recursos humanos; desenvolvimento e formação; saúde, higiene e segurança. O plano reformulado encontra-se em execução desde o início do ano de 2015 e traduz-se em múltiplas acções, desde a satisfação de solicitações apresentadas pelas JF, à capacitação e ao apoio técnico e acompanhamento dos trabalhadores. A DMRH mantém um registo das interações realizadas bem como um exercício de avaliação aos resultados dos apoios prestados, apoiando a monitorização da capacitação (em sede de RH) do novo modelo de governação de proximidade de Lisboa, através de relatórios com periodicidade trimestral.

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 nas mais diversas áreas de gestão e apoio a recursos humanos, nas várias áreas de competências de administração e acção autárquica;
2. A permanência de um 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 própria de formação no apoio à reforma administrativa de Lisboa, e às novas JF em termos mais globais; no âmbito da qual já foram realizadas mais de uma centena de acções de formação. Desde o início da reforma e até final de Setembro de 2016, as acções de formação efectuadas contabilizavam já um número próximo dos 1400 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.

Plano de acompanhamento dos RH em transição institucional e organizacional

Ao longo deste novo semestre (Abril a Setembro de 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 2 - Objectivos e indicadores no apoio da CML às JF na gestão de RH

Área	Objectivos	Indicadores
Gestão de RH (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 (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
		Nº total pedidos para realização de reuniões

Área	Objectivos	Indicadores
Gestão de RH (Reuniões)	Realizar reuniões com as juntas de freguesia, sempre que solicitadas	Taxa de reuniões realizadas
Gestão de RH (Afectação RH)	Apoiar a afectação de recursos humanos às juntas de freguesia, em regime de mobilidade	Nº total pedidos de afectação às juntas
		Taxa média de satisfação dos pedidos de afectação às juntas, em regime de mobilidade
Desenvolvimento e formação	Disponibilizar formação para os trabalhadores das juntas de freguesia	Nº de acções do Plano Global de Formação da CML frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia
		Nº de participantes em acções de Formação do Plano Global de formação da CML
		Nº de acções do Plano para Municípios e públicos externos da CML frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia
		Nº de participantes em acções de formação Plano para Municípios e públicos externos da CML
		Nº de acções do CQEP frequentadas por trabalhadores das juntas de freguesia *
		Nº de participantes em acções do CQEP da CML
Saúde, higiene e segurança	Capacitar as juntas de freguesia para gerir os temas da área da saúde, higiene e segurança	Taxa de dúvidas respondidas (todas as áreas) pelo DSHS
		N.º de dúvidas colocadas sobre todas as áreas do DSHS
		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)

Área	Objectivos	Indicadores
		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

Da mesma forma, a informação relativa aos indicadores constantes dos QUARUS (Quadros de avaliação e responsabilização das unidades orgânicas/departamentos da DMRH) tem sido monitorizada, através dos seguintes indicadores:

- Gestão de recursos humanos: Tempo médio de resposta aos pedidos de mobilidade para as freguesias;
- Desenvolvimento e formação: Taxa de execução dos pedidos de formação para capacitação das juntas;
- Saúde, higiene e segurança: Tempo médio de resposta aos pedidos das juntas de freguesia na área SHST (protocolados).

Desenvolvimento e formação

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

O primeiro ano de formação compreendeu cerca de 60 acções de formação para quase nove centenas de colaboradores, como se pode verificar nos anteriores relatórios de monitorização. Entre as áreas de formação mais realizadas, destacaram-se os diversos aspectos e âmbitos do ambiente urbano e da gestão do espaço público, dos licenciamentos e ainda do atendimento ao munícipe.

Foi entretanto estruturado em Maio de 2015 um novo plano de formação para os anos subsequentes da reforma administrativa. Este plano destinou-se directamente aos trabalhadores das JF, estando a formação enquadrada em perfis de competência e em função das competências transitadas. Foram, nesse sentido, realizadas várias dezenas de acções distribuídas pelos seguintes perfis de competência:

- Perfil Operacional/Gestão e manutenção de equipamentos;
- Perfil Técnico de atendimento;
- Perfil Técnico de licenciamento;
- Perfil Técnico de gestão de ocorrências e de intervenções em espaço público;

- Perfil Técnico de intervenção local;
- Perfil Gestor de equipamentos;
- Perfil em Outras áreas técnicas e de suporte.

Em finais do ano de 2015, a taxa de execução deste novo plano situou-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:

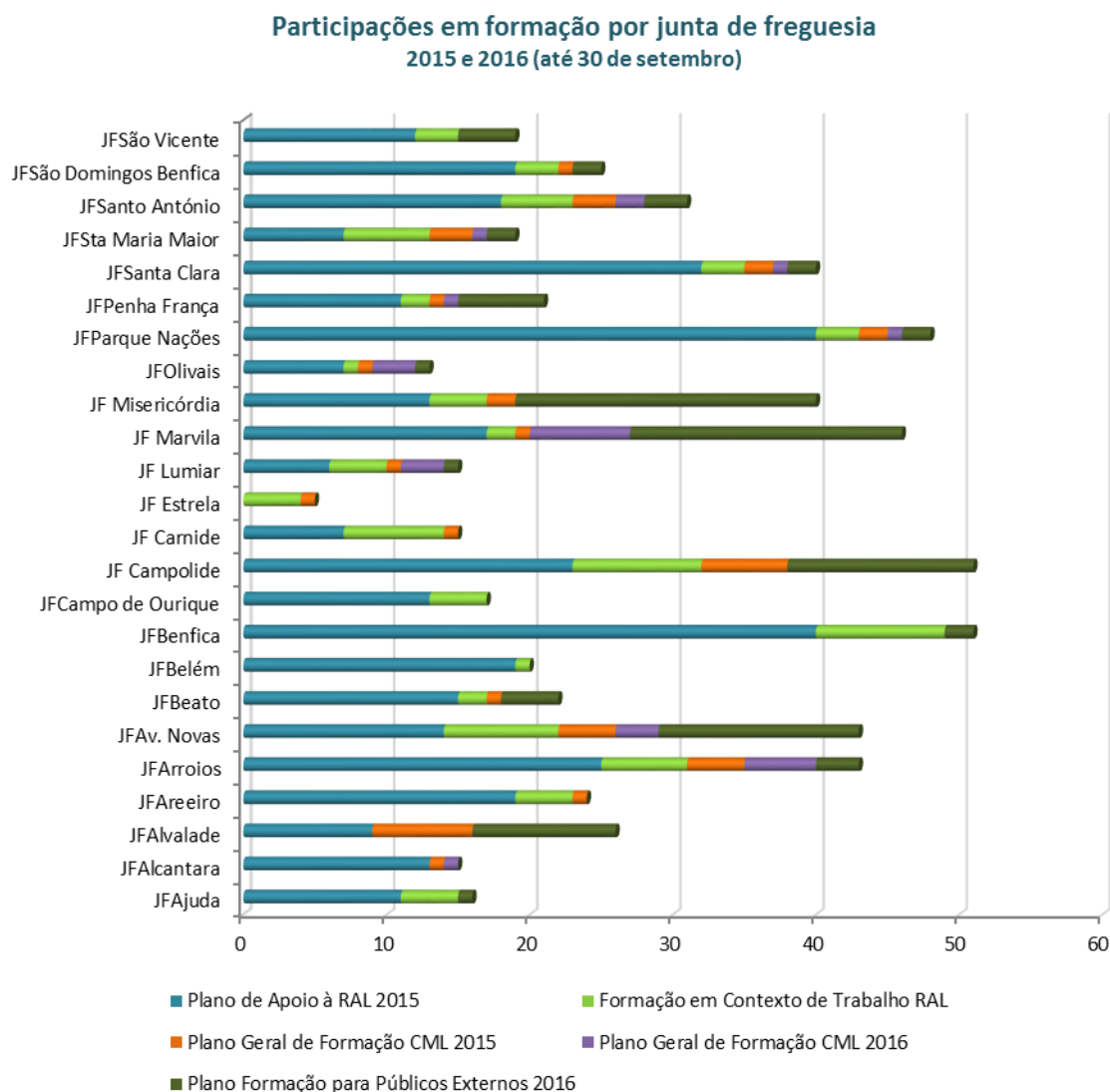
- O módulo “Reforma Administrativa de Lisboa para Gestores do Território”, com a duração de 3,5 horas, e 64 participações de trabalhadores da UCT.
- A formação “Reforma administrativa de Lisboa para trabalhadores da DRM”, com a duração de 6 horas, e 10 participações de trabalhadores da Divisão de Relação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

Por seu lado, o universo global dos trabalhadores das novas JF teve acesso ao Plano de Formação da própria CML; bem como ao plano de formação para públicos externos; durante os anos mais recentes de 2015 e de 2016. Para estes casos, em 2015 com 43 participações em 16 acções de formação; e em 2016 (até 30 de Setembro) com 33 participações em 15 cursos de formação no plano de formação da CML e ainda com 116 participações no Plano Formação para Públicos Externos.

Em termos globais, durante o ano 2015 e até ao final do 3º trimestre de 2016, verificaram-se 676 participações de trabalhadores das JF de Lisboa, como se pode verificar em maior detalhe no gráfico seguinte.

Gráfico 2 - Participação de colaboradores das JF em acções de formação (ano de 2015 e três primeiros trimestres de 2016)



Uma breve análise dos dados permite concluir que existe uma adesão diferenciada das várias JF aos planos de formação disponibilizados. Destacam-se pela grande adesão à formação as JF de Benfica, Campolide, Parque das Nações, Marvila, Arroios e Avenidas Novas. Com reduzida adesão às acções de formação da CML destacou-se a JF da Estrela.

A “Taxa de execução dos pedidos de formação para capacitação das juntas” (indicador constante do QUARU 2016 do DMRH/DDF), apresentou nos meses mais recentes as seguintes performances: em Maio 139%; em Junho 59%; em Julho 70%; em Agosto 60%; em Setembro 68%. Esta taxa tem, como base, o número de participantes e o número de inscrições, sendo calculada cumulativamente, considerando todas as participações e inscrições dos trabalhadores das juntas desde o início do ano até ao mês de cálculo.

3.4 Organização, instalações e sistemas de informação das JF

3.4.1 As estruturas organizacionais das JF

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

Como tal, no primeiro ano da reforma (e tal como demonstrado pelos primeiros trabalhos de monitorização) e de forma central aos principais desafios das novas JF, encontravam-se as dimensões 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 quer a “gestão de topo” quer as ‘direcções operacionais’ destas, tivessem adequadas condições para se ocuparem da gestão e organização de estruturas tendencialmente mais complexas e em activo trabalho de proximidade.

Assim, no âmbito das estratégias de gestão dos processos da reforma administrativa, bem como da normal cooperação institucional entre a CML e as JF, tem também para estes campos sido mantido um trabalho conjunto e de acompanhamento. 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.

Ao final de 2,5 anos da reforma, a larga maioria das JF detém uma estrutura organizacional consideravelmente estruturada para as suas responsabilidades. A generalidade das estruturas das JF adoptou uma organização de tipo “convencional”, com um número relativamente reduzido de unidades funcionais (entre duas e seis), tomando estas a designação de departamentos, divisões ou direcções de serviços. De referir ainda que o passo gradual na reforma das estruturas orgânicas das juntas de freguesia, decorreu pela conjugação de três factores: 1) pelo importante grau das novas competências adquiridas, o que implicou mutações profundas e como tal de natureza incremental; 2) pelos casos mais complexos de agregação de juntas que detinham estruturas organizativas diferenciadas e que foi necessário harmonizar; 3) pelo facto de a plena dotação de recursos em determinadas áreas - designadamente de recursos humanos - ter-se completado de forma progressiva.

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

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

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

O Orçamento de Estado para o ano de 2016 estabeleceu alterações - 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 km2 de área, o presidente da junta pode exercer o mandato em regime de meio tempo.

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

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

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

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

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

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

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

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

6 – (Anterior n.º 4.)»

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

«Artigo 17.º [...]

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

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

É aqui de referir o parecer da ANAFRE para estes âmbitos: “As freguesias foram sujeitas à reorganização administrativa que ditou, para grande número delas (o que foi bem evidente nas freguesias de Lisboa), não só o aumento da sua dimensão como o aumento das suas 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 repristinada, no âmbito da presente Proposta de Lei, a norma do nº 4 do Art. 52º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de Setembro, no quadro do princípio da autonomia do poder local.*”

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

Como acima já referido, dois anos e meio após o início operacional dos movimentos de descentralização administrativa, os processos de reforma das estruturas organizacionais da maioria das Juntas de Freguesia encontravam-se já consideravelmente estabilizadas.

Não obstante, considera-se que este é um campo ainda objecto de relevante atenção, dado se comprovar 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 insuficiências 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*”.

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, um vasto conjunto de instalações através do regime de comodato, por via da Deliberação n.º 115/CM/2014 publicada no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1048, de 27 de Março de 2014.

Foram assim sendo assinados entre a CML e as 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 Setembro de 2016, no referente à identificação de necessidades e da transferência de imóveis para novas instalações das juntas de freguesia, verificava-se que existiam apenas duas situações de juntas em que a respectiva resolução se encontrava não totalmente resolvida, ou com resolução em curso a médio prazo: Belém e Benfica. Muito recentemente, foram inauguradas duas novas sedes de Juntas de Freguesia, objecto de relevantes obras: São Domingos de Benfica e Marvila.

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

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

Junta de Freguesia	Ponto de Situação (em Março de 2016)	Status
Ajuda	Contrato de comodato assinado em 5 de Maio de 2014. Um imóvel cedido.	Resolvido
Alcântara	Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia	Resolvido
Alvalade	Contrato de comodato assinado em 09 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.	Resolvido
Areeiro	Contrato de comodato assinado em 5 de Junho de 2014. Três imóveis cedidos.	Resolvido
Arroios	Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Três imóveis cedidos.	Resolvido
Avenidas Novas	Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.	Resolvido

Beato	Não foram identificadas necessidades pela junta de freguesia	Resolvido
Belém	Contrato de comodato das actuais instalações assinado em 23 de Abril de 2014, e com aditamento em 1 de Maio de 2015. Quatro imóveis cedidos. Instalações da sede consideradas pela JF com capacidade insuficiente para as necessidades	Em expectativa de resolução
Benfica	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)
Campo de Ourique	Contrato de comodato assinado em 30 de Abril de 2014. Dois imóveis cedidos.	Resolvido
Campolide	Contrato de comodato assinado em 7 de Maio de 2014. Dois imóveis cedidos.	Resolvido
Carnide	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
Estrela	Contrato de comodato assinado em 08 de Maio de 2014. Cinco imóveis cedidos. Não existiam na Freguesia instalações municipais adicionais para adequada dotação de espaços. A JF já utiliza o edifício do Complexo Desportivo da Lapa desde Março de 2015, embora a entrega por comodato ainda não esteja formalizada.	Resolvido operacionalmente (em resolução administrativa)
Lumiar	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
Marvila	Contrato de comodato assinado em 14 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Instalações anteriores da sede com capacidade insuficiente para as necessidades. Nova sede inaugurada em Outubro de 2016.	Resolvido
Misericórdia	Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014, com aditamento de 1 de Janeiro de 2015. Cinco imóveis cedidos.	Resolvido
Olivais	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
Parque das Nações	Contrato de comodato assinado em 11 de Junho de 2014. Dois imóveis cedidos.	Resolvido
Penha de França	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
Santa Clara	Contrato de comodato assinado em 23 de Abril de 2014, com aditamento de 18 de Dezembro de 2014. Dois imóveis cedidos.	Resolvido
Santa Maria Maior	Contrato de comodato assinado em 15 de Maio de 2014. Dezoito imóveis cedidos.	Resolvido
Santo António	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
São Domingos de Benfica	Contrato de comodato assinado em 23 de Maio de 2014. Um imóvel cedido. Foi aprovada a cedência do Palácio da Quinta da Alfaroqueira, em conjunto com o Ministério da Defesa; para sede e serviços da JF. Nova sede inaugurada em Setembro de 2016.	Resolvido

São Vicente	Contrato de comodato assinado em 1 de Fevereiro de 2015. Três imóveis cedidos.	Resolvido
-------------	---	-----------



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

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

Nos inquéritos efectuados em 2015, a larga maioria das juntas inquiridas considerara as suas instalações como adequadas ou pelo menos suficientes, sendo que as restantes correspondiam às situações verificadas como ainda não resolvidas nos anteriores relatórios de monitorização. De referir ainda que pelo menos metade das juntas inquiridas indicara como seu objectivo relevante, a racionalização e melhor aproveitamento das instalações disponíveis - quer em âmbitos das sedes, quer em balcões de atendimento, centros cívicos, espaços de desenvolvimento e de acção social, etc. Face às necessidades de espaço de trabalho em virtude da ampliação das competências e de recursos, em diversas sedes de JF se comprovou uma necessidade de se proceder a obras de requalificação e/ou mesmo de ampliação.

3.4.3 Os apoios à gestão e 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 munícipe e da formação dos trabalhadores das JF.

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

Por sua vez, a Divisão de Relação com o Munícipe tem também tido um papel muito relevante no apoio às JF - e desde logo, pela gestão do próprio site da RAL.

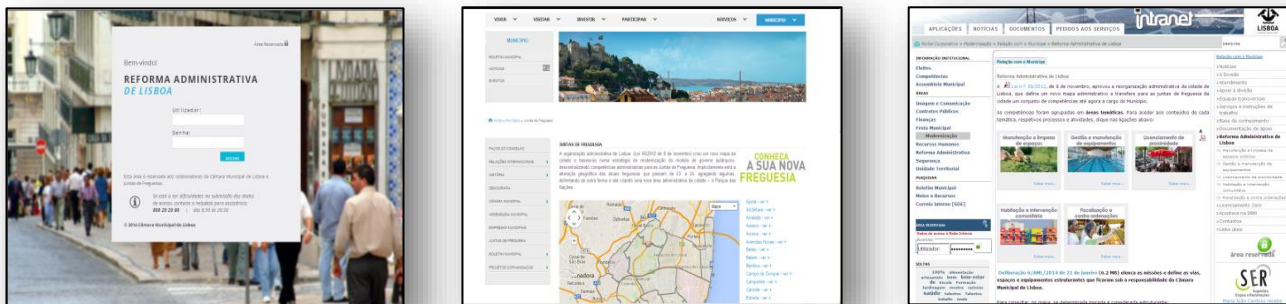
Finalmente, também o Departamento de Sistemas de Informação tem desempenhado um papel relevante no apoio às JF, ao nível do apoio aplicativo (Geslis e GOPI) e de acessos.

Ferramentas de Comunicação e de Apoio às Juntas de Freguesia

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

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

Imagens do Site da Reforma Administrativa no portal da CML, 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 Município e o Guia para a normalização de documentos.

Dossiers Técnicos de relação com o cidadão



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

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

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

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

O QUE HÁ DE NOVO

04.03.2015
Casos práticos
Está disponível um mapa de casos práticos na área "Relação com o Cidadão", que ilustra...

02.02.2015
Informação sobre eixos estruturantes
No Lxi - Lisboa Interativa, é possível ver quais são os eixos estruturantes. Nestas áreas as juntas...

30.01.2015
Licenciamento de proximidade
Novas formalidades e formulários referentes a licenciamento

[SOBRE O WEBSITE REFORMA ADMINISTRATIVA](#)

REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA

O QUE HÁ DE NOVO

Casos práticos
Está disponível um mapa de casos práticos na área "Relação com o Cidadão", que ilustra...

Informação sobre eixos estruturantes
No Lxi - Lisboa Interativa, é possível ver quais são os eixos estruturantes. Nestas áreas as juntas...

Licenciamento de proximidade
Novas formalidades e formulários referentes a licenciamento

[SOBRE O WEBSITE REFORMA ADMINISTRATIVA](#)

LISBOA Propostas Propostas **Lisboa**

6. LICENCIAMENTO

6.2. UTILIZAÇÃO/Ocupação TEMPORÁRIA DE ESPAÇO PÚBLICO OU PRIVADO
- Recurso: mobilidade, estacionamento e trânsito; Espaço Público (ex: eventos, feiras, mercados)

De quem é a competência de licenciamento de utilização/ocupação temporária de espaço público ou privado?

A competência de licenciamento de espaço público ou privado pode ser de responsabilidade do Município de Lisboa ou das Juntas de Freguesia, dependendo do caso, tipo de recurso, tipo de evento e duração da mesma (marco de que uma freguesia).

De quem é a competência de licenciamento de recurso de abitação provisória?

A competência de licenciamento de recurso de abitação provisória é exclusiva da Câmara Municipal de Lisboa.

De quem é a competência de recurso de habitação provisória a nível de freguesia?

De quem é a competência de recurso de habitação provisória a nível de freguesia?

De quem é a competência de recurso de habitação provisória a nível de freguesia?

REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA

PERGUNTAS FREQUENTES

Nesta área encontra respostas às perguntas frequentes sobre os serviços da Câmara Municipal de Lisboa. Pode efetuar a sua pesquisa por **palavra chave** ou **selecionar no menu lateral** o tema e o assunto que procura.

Esta página apresenta também, em destaque, algumas das perguntas frequentes mais procuradas.

PESQUISA

- **Desenvolvimento de formas normalizadas de comunicação externa** através de respostas-tipo a divulgar junto do atendimento municipal no sentido de prestar uma informação normalizada ao cidadão sobre a responsabilidade de governança de Lisboa no

que concerne ao licenciamento, intervenção e manutenção das vias, espaços públicos e equipamentos.

Em termos globais, o site da RAL e o apoio global de *help-desk* é accionado através de formulário ou por telefone. Este apoio encontra-se por sua vez organizado por áreas, por um lado o apoio às dúvidas técnicas relacionadas com as competências transitadas (cujo esclarecimento compete às UIT), e por outro o helpdesk informático, de resolução de problemas decorrentes do acesso ou utilização das aplicações informáticas disponibilizadas às JF.

A análise das frequências aos acessos pelas JF ao site de apoio da RAL mostra que, em termos globais, e após um período inicial de alguma variação na frequência dos apoios, sucedeu-se uma estabilização da frequência destes ao longo do ano de 2015 e primeiro trimestre de 2016. Porém, no semestre mais recente tem-se verifica-se uma quebra considerável nos apoios solicitados.

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

Gráfico 3 - Acessos ao site de apoio da RAL pelas JF, de Maio 2014 a Setembro 2016

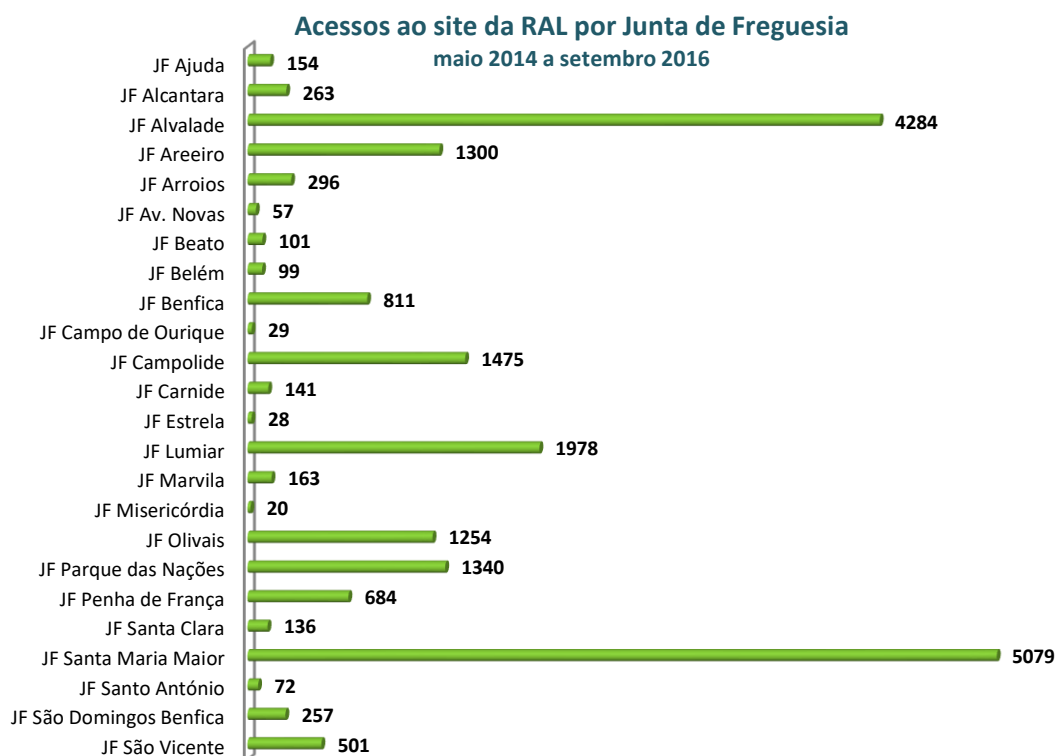


Gráfico 10

No quadro e gráfico seguintes apresentam-se os números relativos à monitorização do apoio helpdesk dado mais especificamente pelos serviços da UCT e no âmbito das suas competências. Tal como para os dados globais de apoio RAL, também aqui se verifica que após um período inicial de alguma variação na frequência dos apoios, verificou-se uma estabilização da frequência destes ao longo do período de Outubro de 2015 a Julho de 2016. Nos meses mais recentes (Agosto e Setembro de 2016) verifica-se uma quebra considerável nos apoios solicitados.

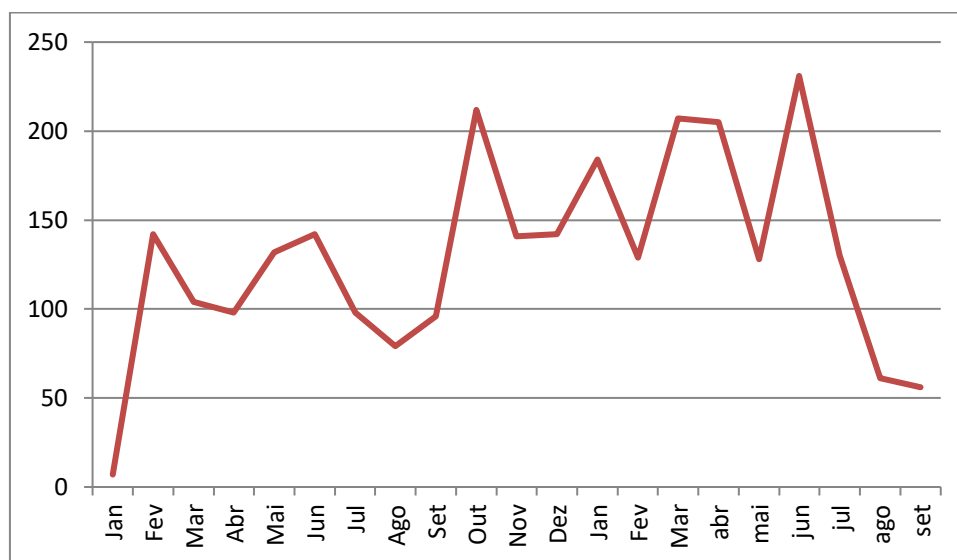
Quadro 4 - Evolução dos dados Helpdesk para a prestação de competências da RAL pelas JF (ano de 2015 e 2016 até Setembro)

HELPDESK: Apoio à prestação das competências das JF prestado pela UCT												
Junta de Freguesia	2015	2016										Total
		jan	Fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	2016	
JF Ajuda	61	4	5	1	7	1	5	0	0	0	23	84
JF Alcantara	79	14	9	3	5	4	5	1	0	0	41	120
JF Alvalade	36	14	13	12	9	11	18	9	7	7	100	136
JF Areeiro	42	10	7	8	6	4	8	5	0	0	48	90
JF Arroios	63	11	8	11	10	10	10	9	6	4	79	142
JF Av. Novas	43	4	12	19	9	8	14	14	7	6	93	136
JF Beato	16	1	0	0	5	11	9	1	1	1	29	45
JF Belém	149	13	6	10	14	7	11	7	5	0	73	222
JF Benfica	71	0	4	10	2	2	0	6	0	1	25	96
JF Campo de Ourique	151	4	3	4	4	1	0	6	0	1	23	174
JF Campolide	19	7	5	3	3	6	3	6	3	3	39	58
JF Carnide	25	3	2	7	1	4	3	8	1	0	29	54
JF Estrela	47	8	5	8	12	5	9	4	5	4	60	107
JF Lumiar	25	3	5	10	9	0	3	3	2	5	40	65
JF Marvila	19	1	1	0	5	9	1	1	2	0	20	39
JF Misericórdia	53	13	6	13	30	4	5	1	0	3	75	128

JF Olivais	109	6	7	14	5	8	10	2	1	1	54	163
JF Parque das Nações	50	9	2	14	22	8	7	8	8	4	82	132
JF Penha de França	35	3	3	2	5	3	2	1	0	0	19	54
JF Santa Clara	4	0	2	4	2	0	0	0	0	0	8	12
JF Santa Maria Maior	89	18	5	13	16	9	90	11	5	6	173	262
JF Santo António	171	28	17	37	18	11	15	14	7	6	153	324
JF São Domingos Benfica	21	6	0	0	4	0	1	5	0	0	16	37
JF São Vicente	15	4	2	4	2	2	2	8	1	4	29	44
TOTAL	1393	184	129	207	205	128	231	130	61	56	1331	2724

Fonte UITs e DEPEP

Gráfico 4 - Evolução do número de apoios helpdesk para as JF fornecido pela UCT
(Janeiro 2016 a Setembro 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 e integrada.

O GAMRAL insiste na perspectiva de que somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, com aplicações

autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será verdadeiramente possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

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

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

A análise aqui desenvolvida em sede de SI abrange todo o período que se estende desde Janeiro de 2015 a Setembro 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.

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.

A mais relevante adaptação funcional efectuada permite às JF (desde Abril de 2016) a consulta do histórico dos processos que eram competência exclusiva da Câmara Municipal de Lisboa, que por força do disposto no artigo 12º da Lei nº 56/2012, de 8 de Novembro,

passou para as Juntas de Freguesia, limitada geograficamente à área de atuação do utilizador.

Tipologia de processos disponíveis:

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

GOPI

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

Decorre igualmente a preparação de pacote de software para mobile que permite o relacionamento através de smartphones dos cidadãos com o GOPI. Embora visem responder a necessidades próprias da CML estes projectos beneficiam igualmente as JF - sendo 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 assumida desde o primeiro ano da reforma a necessidade de uma estrutura permanente de apoio e de acompanhamento, em sede dos sistemas de informação. Esta estrutura teve uma actuação mais planeadora e de implementação nas fases iniciais de recepção das competências - sobretudo (mas não exclusivamente) nas áreas de licenciamento de proximidade, de manutenção do espaço público, de relação e atendimento ao cidadão.

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

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

- Assegurar o funcionamento das ligações, através de testes às ligações existentes, ou através da instalação, pela própria equipa, da VPN. Realização de testes de funcionamento;
- Testar o funcionamento das aplicações Geslis e GOPI, nas Juntas de Freguesia, com os seus users;
- Conhecer o modelo de atendimento praticado pelas Juntas de Freguesia e partilhar o conhecimento da CML na área da relação com o 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 dos apoios acima já referidos em sede específica de SI, recorde-se a relevância do site da RAL e do apoio global de *help-desk* através de formulário ou telefone (veja-se detalhe no ponto respectivo). Este apoio encontra-se organizado por áreas, por um lado o apoio às dúvidas técnicas relacionadas com as competências transitadas, cujo esclarecimento compete à UIT, por outro o helpdesk informático, de resolução de problemas decorrentes do acesso ou utilização das aplicações informáticas disponibilizadas às JF. Este suporte encontra-se desde Janeiro de 2015 disponível através de telefone, email e site RAL, sendo actualmente estes pedidos resolvidos pela equipa de suporte aplicacional da DCISI do DSI, que interage com a DPPE do DSI para o relacionado com manutenção correctiva do sistema GOPI e com a DASI também do DSI para o relacionado com comunicações ou servidores aplicacionais e de bases de dados.

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

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

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

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

Um indicador relevante de utilização dos sistemas por parte das JF encontra-se no número de utilizadores. Foram sendo disponibilizados acessos a todas as JF de modo a garantir acesso aos sistemas disponibilizados pela CML. Estes acessos foram naturalmente dados em maior número no primeiro semestre de 2015, e têm vindo a ser facultados a pedido até à presente data. Na tabela seguinte podem verificar-se os números globais de acesso disponibilizados à data de 30 de Setembro de 2016, para o total das JF.

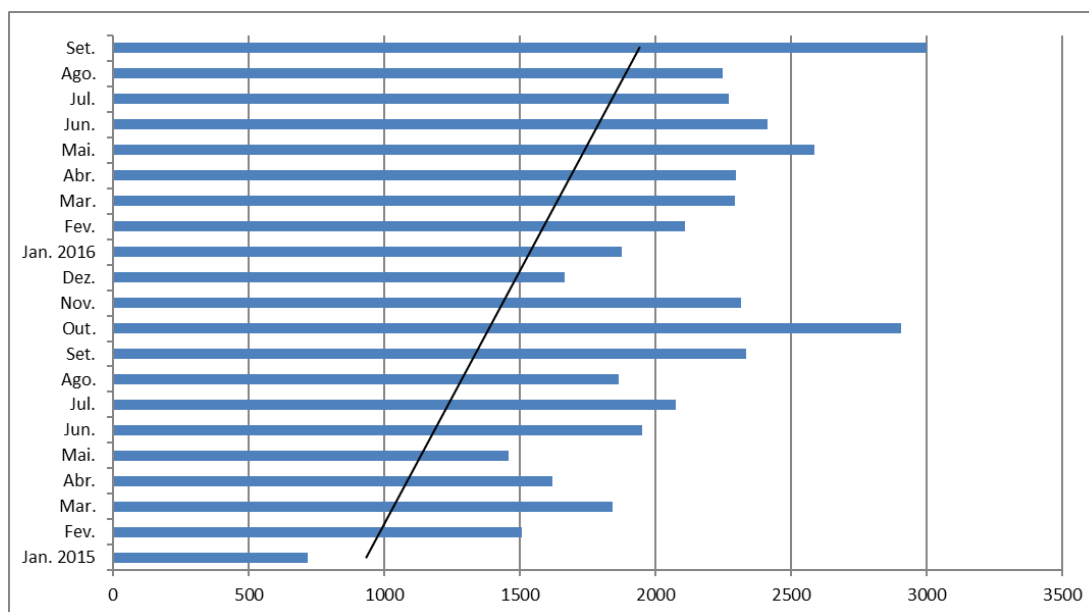
Quadro 5 - Número de utilizadores das JF com acessos às aplicações de SI, a 30 de Setembro de 2016

Junta de Freguesia	Total users	GESLIS			GOPI
		Validação/ decisão	Apreciação	Registo	
JF Ajuda	6	0	0	6	4
JF Alcantara	6	0	0	6	0
JF Alvalade	9	0	0	9	9
JF Areeiro	3	0	0	3	0
JF Arroios	12	0	0	12	5
JF Av. Novas	8	0	0	8	0
JF Beato	7	0	0	7	0
JF Belém	6	0	0	6	6
JF Benfica	7	0	0	7	8
JF Campo de Ourique	4	0	0	4	0
JF Campolide	7	0	0	7	7
JF Carnide	4	0	0	4	6
JF Estrela	4	0	0	4	5
JF Lumiar	4	3	0	1	0
JF Marvila	4	4	0	0	7
JF Misericórdia	9	9	0	0	11
JF Olivais	8	8	0	0	0
JF Parque das Nações	9	9	0	0	0
JF Penha de França	7	7	0	0	0
JF Santa Clara	6	4	2	0	3
JF Santa Maria Maior	7	0	7	0	5
JF Santo António	8	0	8	0	7
JF São Domingos Benfica	7	0	7	0	5
JF São Vicente	6	0	6	0	8
TOTAIS	158	44	30	84	96

Verificou-se nas JF uma evolução relativamente lenta e em seguida mais gradual na prática da utilização dos sistemas disponibilizados pela CML. Em termos globais, comprovou-se uma adesão relativamente consistente aos sistemas.

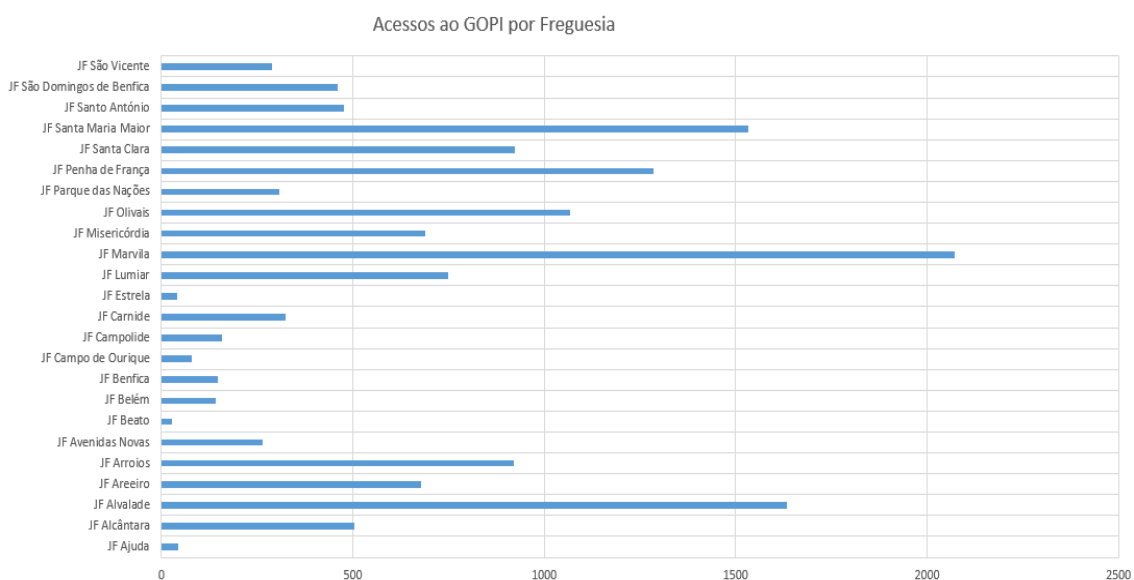
A evolução de outros dados comprova tais incrementos de utilização - como por exemplo a evolução das ocorrências em GOPI sob responsabilidade das JF (veja-se gráfico seguinte).

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



Porém, não obstante a crescente estabilização e autonomia no uso das aplicações de SI; igualmente se assiste a uma comprovada assimetria nos dados de utilização dos sistemas entre as diferentes JF. Como se verificará em maior detalhe nos capítulos próprios referentes à gestão do espaço público bem como aos licenciamentos de proximidade. De qualquer modo, veja-se desde logo, e a título de demonstração, a distribuição dos acessos ao GOPI pelas diferentes JF, no semestre mais recente.

Gráfico 6 - Acessos ao GOPI por JF, no período de Abril a Setembro de 2016



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

D. Principais conclusões em sede de sistemas de informação

As análises efectuadas até Setembro 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 de diversas JF) permitem sistematizar uma série de conclusões bem como determinadas propostas de melhoria no uso e na maior integração dos sistemas.

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

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

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

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

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

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

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

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

A CML encontra-se, nestes âmbitos, a preparar na sua nova estratégia integrada para os sistemas de informação, uma estrutura aplicativa e informacional distinta ligada com os processos de licenciamento; a que tem denominado de 'Urbanismo Digital' (veja-se quadro na página seguinte).

- b) A utilização da aplicação de gestão de contraordenações utilizada pela CML não está a ser utilizada pelas JF; embora não exista obrigatoriedade legal de utilização de qualquer aplicação de gestão de contraordenações.
- c) No domínio do Licenciamento Zero, existe ainda uma necessidade de garantia de interoperabilidade entre os sistemas Geslis e o Balcão do Empreendedor.
- d) As importantes assimetrias de resultados verificadas entre as diferentes JF revelam que nem todas se encontram a usar os sistemas disponibilizados em todas as suas valências. Sendo certo de que se trata de 24 universos distintos e em estados de desenvolvimento e de organização diferentes; esta situação sucede por três ordens de razões: pelas

próprias disparidades também reveladas ao nível do número disponível de recursos humanos e tecnológicos, bem como da sua qualificação em cada JF; em determinadas situações, pela não utilização de aplicativos informáticos em processamentos administrativos; e ainda pelo desenvolvimento paralelo de aplicações autónomas em determinadas JF.

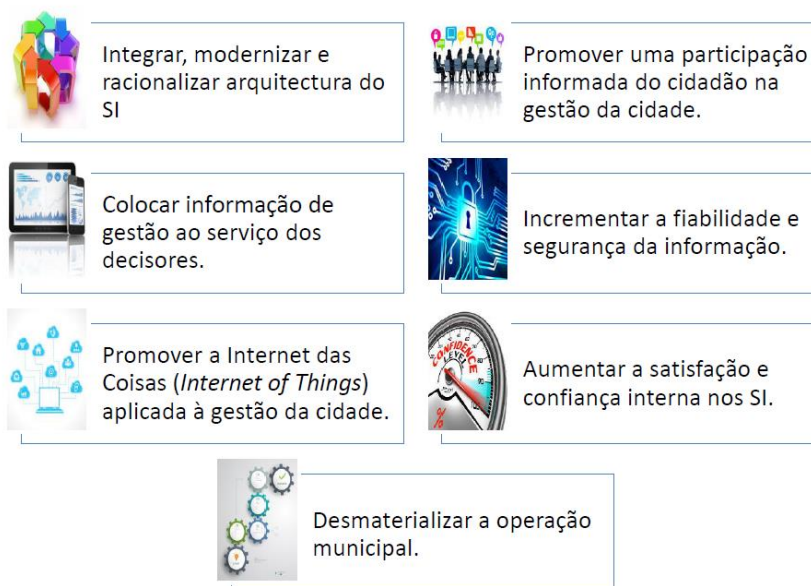
- e) Justamente, algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. Existe, por conseguinte, um considerável risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - e com as restantes JF. 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”.

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

Está presentemente em desenvolvimento uma nova visão estratégica para a estruturação de uma nova filosofia de sistemas de informação no universo da CML. Este movimento estratégico irá evidentemente abranger também o universo das JF, face à necessidade de acção interligada e à fundamental conjugação das aplicações utilizadas.

Os grandes objectivos estratégicos desta nova visão, são os que se colocam nos pontos da imagem seguinte:



Fonte: GVJM/CML

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

- I. **Centro de Operações Integrado (COI)** em articulação com uma unidade de missão concreta.
- II. **Lisboa Aberta** - Modernizar e alargar política de dados abertos do município em linha com melhores práticas internacionais; promover criação de *fab-lab TICs* e centros de cidadania digital.
- III. **Shift to Mobile**- transformar aplicações municipais para cultura mobile, desenvolver realidade aumentada e fiscalização *on-sight*
- IV. **Câmara digital** - desmaterializar processos, desenvolver urbanismo digital e outros workflows, modernizar arquivo municipal e gestão documental interna.
- V. **Monitor Lx** - desenvolver cockpit e dash-boards com KPI de gestão e monitorização da cidade, informação interativa de apoio à decisão e previsão (*datawarehouse e Business Intelligence*)
- VI. **Sensor Lx** - implementar faseadamente a política de sensorização da cidade (IoT) em articulação com a implementação dos diferentes planos municipais sectoriais
- VII. **SIG4All** - assegurar o aumento de cobertura da informação georeferenciada e desenvolver conceitos, vectores de integração e política de gestão de informação numa perspectiva orientada à criação de valor.

VIII. MISS-SI - (M)odernizar, (I)ntegrar, (S)egurar e (S)implificar o SI municipal, tornando a sua arquitectura mais eficiente, adequada e alinhada com as melhores práticas e recomendações para a adm. publica

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

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

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

3. Face 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, tem decorrido um procedimento de aquisição de pacote de software para mobiles, o que permitirá o relacionamento através de smartphones dos cidadãos com o GOPI. Embora visem responder a necessidades da CML, estes projectos beneficiarão igualmente as JF e a integridade dos SI na cidade.
- d) A continuidade das acções de formação; incluindo a actualização da formação já transmitida. Será neste sentido importante a actualização permanente de manuais adequados de utilização das aplicações em que sejam demonstrados casos reais de uso das aplicações (as situações mais frequentes/típicas) de uso.

3.5 Atendimento ao munícipe

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

Ao mesmo tempo que se deslocalizou parte relevante do atendimento - tornando-o crescentemente próximo da área de residência de cada cidadão - intensificou-se a intervenção e acção institucional - quer do Município quer de cada JF - na satisfação das expectativas do cidadão.

Têm, nesse sentido, sido desenvolvidos um conjunto de tarefas especificamente relacionadas com a qualificação e melhor direcção no Atendimento ao Múncipe, face à nova estrutura multi-institucional de governação na cidade. Em particular, a DRM (CML) tem desenvolvido ao longo deste processo um papel relevante uma vez que está concentrada nesta divisão a gestão das interações do cidadão com a CML. Foi desenvolvida uma estrutura de apoio à reforma administrativa para estas âmbitos, que se traduziu numa série de acções; desde a elaboração de conteúdos para divulgação de informação, ao apoio e esclarecimento de dúvidas de forma prática e objectiva, e em geral ao desenvolvimento das plataformas de interacção com os diversos serviços da CML e das JF.

Os Guias da Reforma Administrativa de Lisboa

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

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

Os objectivos centrais destes guias são os de permitir informar e esclarecer devidamente o múnice 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 múnices 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 Múncipe (DRM) e que se encontra residente - e em alimentação/actualização - no Portal da CML desde Março de 2014 na área ‘Serviços’ e num conjunto de instrumentos produzidos com vista à clarificação da informação transmitida aos Colaboradores da CML e das JF. Estes instrumentos estão disponíveis na intranet municipal e no site da Reforma Administrativa de Lisboa.

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

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

A informação disponibilizada inclui os seguintes elementos:

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



[Início](#) » [reformaadministrativa](#)

REFORMA ADMINISTRATIVA DE LISBOA

A [Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro \(15.3 MB\)](#) (alterada pela [Lei n.º 85/2015, de 7 de agosto \(209 KB\)](#)) aprovou a reorganização administrativa da cidade de Lisboa, que define um novo mapa administrativo e transfere para as juntas de freguesia da cidade um conjunto de competências até agora a cargo do Município.

No âmbito da transferência de competências, a Câmara Municipal de Lisboa atua nas missões, vias, espaços e equipamentos identificados na [Deliberação 6/AM/2014, de 21 de janeiro \(6.2 MB\)](#).

As competências foram agrupadas em áreas temáticas, sendo que foram criados guias para cada uma delas:



Layout do Guia da RAL no portal da CML



Guia da Manutenção e Limpeza de Espaço Público - especifica as funções das juntas de freguesia e CML na área da higiene e limpeza urbana. Cabe à CML a recolha do lixo doméstico (indiferenciado ou para reciclar), a remoção de entulho, lavagem de contentores de uso coletivo, entre outras acções de limpeza da cidade. As juntas de freguesia tratam da limpeza dos passeios e das papelarias. Ambos colaboram na limpeza de recintos onde se realizaram eventos. No que diz respeito à manutenção do espaço público este guia também especifica que deve ser a CML a ornamentar os passeios com as calçadas artísticas, a colocar sinalização, a tratar da iluminação da cidade e a atribuir o nome

às ruas. As juntas de freguesia compram e mantêm as placas toponímicas. Entre outras competências é possível saber que a CML e as juntas de freguesia repartem responsabilidades na manutenção de mobiliário urbano (bancos de jardins, cercas, pilaretes pavimentos pedonais, jardins, entre outros.



Guia do licenciamento de Proximidade - explica o âmbito de atuação das Juntas de Freguesia e Câmara Municipal no que diz respeito ao licenciamento de atividades económicas e espaço público. Por exemplo, atribuir licenças de publicidade ou filmagens em espaço público, o licenciamento de obras é responsabilidade exclusiva da CML. A abertura de procedimento para licenças de restauração ou bebidas de carácter não-sedentário, venda ambulante é uma responsabilidade partilhada, assim como, a venda ambulante, a animação de rua, os recintos improvisados, a organização de feiras privadas, entre outros. A venda ambulante

de lotarias, a exploração de máquinas de diversão e a licença para arrumador de automóveis são competências exclusivas das juntas de freguesia.

Guia da Gestão e Manutenção de Equipamentos - clarifica o âmbito de atuação das juntas de freguesia e CML no que diz respeito à gestão dos equipamentos. Assim, o Município atua exclusivamente sobre os equipamentos culturais, tais como o Arquivo Municipal, Biblioteca das



Galveias, Museus, sobre os quiosques, os mercados de Campo de Ourique e Ribeira, a Feira da Ladra e Relógio. Há partilha de responsabilidade entre juntas de freguesia e CML no que diz respeito à gestão das Bibliotecas Municipais, chafarizes, fontanários, equipamentos desportivos, educativos, parques infantis, entre outros.

Guia da Habitação e Intervenção Comunitária - especifica o âmbito de atuação das juntas de



freguesia e a CML no apoio social e comunitário. Ambos partilham a competência de gerir os programas Praia Campo Infância, Intervir, Praia Campo Sénior, Envelhecimento Ativo e Saudável e Fundo de Emergência Social. É exclusiva a responsabilidade da CML, no que diz respeito à atribuição e gestão da habitação social, assim como a gestão das creches infantis e Instituições de Solidariedade Social. O Município apoia também programas de reinserção social no âmbito da prostituição e ex-reclusos, o Banco de Voluntariado, Transporte Adaptado, Operação de Emprego para Pessoas com Deficiência, entre outros programas e projetos com impacto nas dinâmicas sociais de Lisboa.

A coleção dos quatro Guias da Reforma Administrativa está disponível no Portal da Câmara Municipal de Lisboa, (<http://www.cm-lisboa.pt/reformaadministrativa>) para consulta. É possível efetuar o *download* de cada guia, “folhear virtualmente” ou navegar *online* nas diversas temáticas da reforma administrativa da cidade.

Foram, entretanto, finalmente produzidas no Verão deste ano de 2016 as versões em papel dos quatro guias da RAL. No final de Setembro estas versões em papel já haviam sido distribuídas a cada uma das 24 juntas de freguesia da cidade; e encontravam-se igualmente disponíveis em todas as Lojas Lisboa de atendimento municipal. Previa-se ainda uma nova distribuição dos guias em papel, para antes do fim do ano.

Quanto à divulgação mais alargada para os munícipes de informação sobre a reforma administrativa em formato papel, está finalmente previsto para a próxima revista da CML “LISBOA” (Dezembro/Janeiro) um artigo amplo mas em linguagem descodificada e que

detalhará os objectivos principais da RAL bem como os conceitos e as novas responsabilidades de competências.

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

Formação em sede de relacionamento/atendimento ao munícipe

- **Formação dos técnicos de atendimento da DRM e da UCT** - foram desenvolvidas múltiplas sessões de formação e de sensibilização aos técnicos da Divisão de Relação com o Munícipe e da Unidade de Coordenação Territorial.
- **Formação dos técnicos do atendimento das juntas de freguesia.** Esta formação, no seu 'perfil de atendimento ao munícipe', teve já cinco momentos ao longo de 2,5 anos da reforma.

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

Não obstante, em praticamente todos os inquéritos respondidos no final das sessões de formação, os formandos das JF foram quase unânimes em referir uma necessidade de continuidade do apoio da CML.

Prevê-se, por conseguinte, assim o prosseguimento das seguintes acções:

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

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

Instrumentos e regulamentações de base integradora e de trabalho comum

Área da relação e do atendimento ao munícipe

Instrumento 1: Dossier técnico da Relação com o Munícipe

Justificação e explicação resumida:

Documento que engloba:

- 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 município****Instrumento 2: Instruções de trabalho na relação com o município****Justificação e explicação resumida:**

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

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

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

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

4. A capacitação das competências sectoriais nas Juntas de Freguesia

4.1. Ambiente Urbano

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

- Manter e conservar pavimentos pedonais;
- Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;
- Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com excepção do que seja objecto de concessão, assegurando a uniformidade estética e funcional dos mesmos;
- Conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical;
- Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;
- Assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas.

Nos pontos seguintes colocam-se 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 estabilização das competências e de recursos na área da limpeza urbana

No que concerne às áreas do ambiente urbano, e como confirmado nas análises espelhadas nos relatórios de monitorização anteriores, não só se reconhece que o amplo movimento de transferência de competências e de recursos se encontra concluído; como a auscultação aos mais diversos intervenientes bem como a análise dos dados de base analítica permitem inferir que nos encontramos já, de forma consideravelmente consolidada, numa nova fase de estratégia e de acção pública para estas áreas.

Recorde-se que para atender ao amplo movimento de transição desenvolvido nestas áreas; houve uma natural necessidade de adopção de uma série de medidas para assegurar a garantia dos níveis de prestação de serviços; bem como a adopção de estratégias de adequado acompanhamento na capacitação das JF. Entre outras acções, definiram-se metodologias de trabalho dedicadas em áreas cujas responsabilidades eram não somente mais sensíveis como também ainda pouco claras na plena assunção de responsabilidades - como por exemplo na limpeza de áreas pedonais e de sistemas de drenagem das artérias definidas como vias estruturantes (onde a CML só actua no âmbito da varredura e lavagem através de equipamento

pesado); na limpeza e manutenção de terrenos e áreas expectantes com dimensão inferior a 5.000m² e inclinação menor que 25%; ou ainda no apoio a eventos.

No período mais recente aqui em análise - Abril a Setembro de 2016 - e como se poderá verificar em maior detalhe nos pontos seguintes, assistiu-se a uma consolidação dos procedimentos de articulação entre a CML e as JF aos níveis mais operacionais, bem como no fomento de uma estrutura mais permanente de comunicação entre estas instituições.

Não obstante, a implementação de um plano de contingência no Verão de 2016 para assegurar a execução da actividade prioritária da CML/DHU - a remoção de resíduos na cidade de Lisboa - não deixou de ter impacto nas atividades de segunda linha destes serviços, onde se incluiu o apoio às atividades de limpeza urbana realizadas pelas JF.

A revisão da antiguidade das viaturas na frota de remoção e a necessidade de cumprimento de *timings* processuais nos procedimentos de renovação desta; foram factores relevantes que interagiram e condicionaram o desempenho do semestre. Por seu lado, o período mais intenso de férias dos colaboradores, em conjugação com o aumento significativo da população visitante na cidade bem como com a época mais alta de realização de eventos no espaço público da cidade; foram igualmente elementos influentes ao desempenho destes serviços e à interacção entre a CML e as JF.

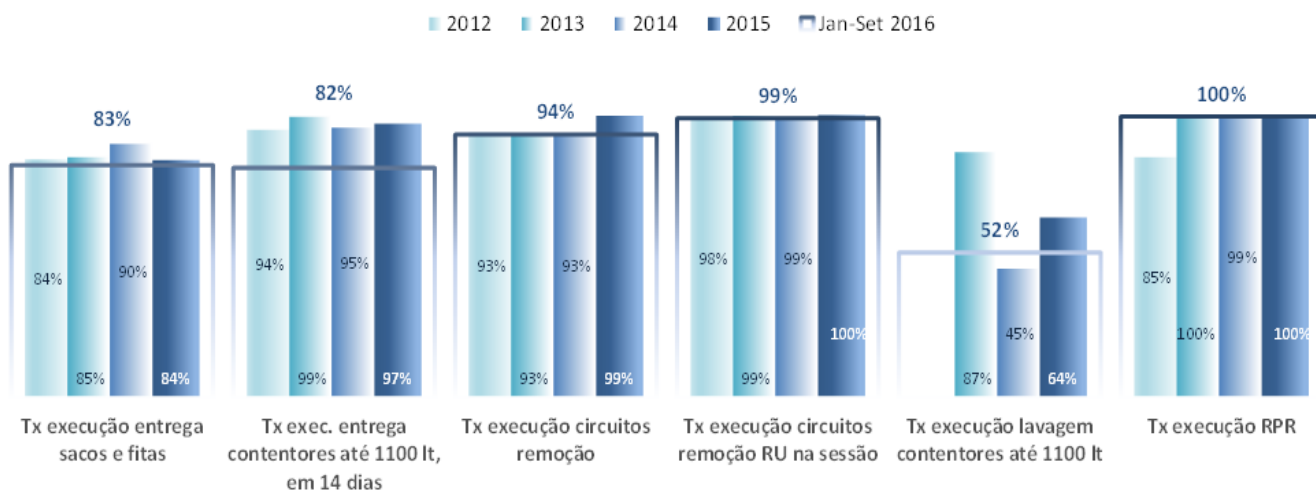
Como se pode verificar no gráfico 7, a relativa turbulência verificada no ano de 2014 - quando se sucedeu uma diminuição de cerca de 8% na taxa de execução dos circuitos de remoção de Resíduos Urbanos - foi rapidamente sanada com a entrada de novos recursos humanos para a CML durante o Verão desse ano 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 entrega de contentores até 1100 litros, bem como com a sua respectiva lavagem; áreas ainda com um desempenho inferior ao da situação anterior à reforma administrativa. Estas situações predem-se, de acordo com os serviços da CML auscultados, com determinadas carências de recursos humanos por forma a permitir uma adequada realização dos circuitos de lavagem planeados.

Gráfico 7 - Comparação anual do nível de prestação de serviços na área da remoção entre 2012 e Setembro de 2016

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

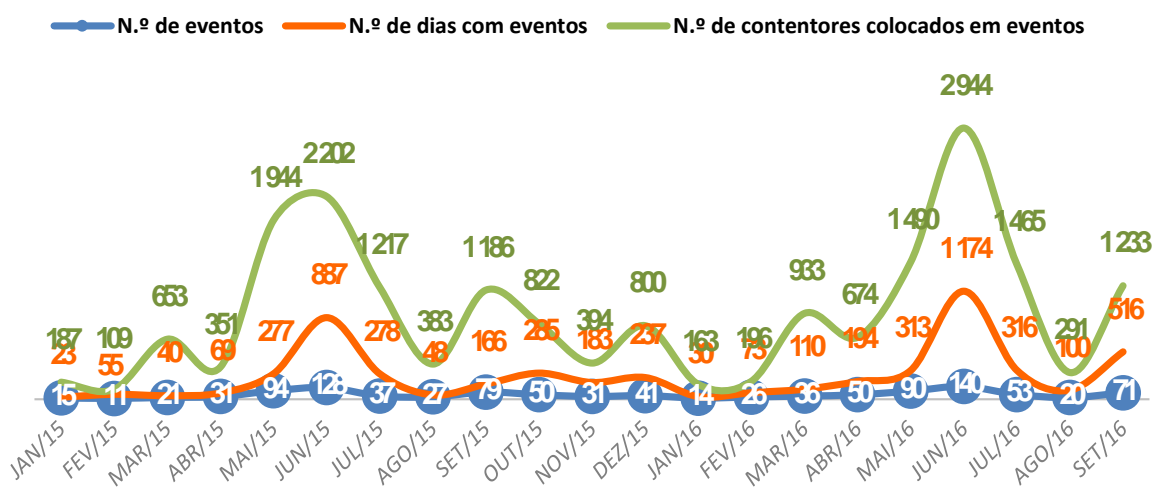
Nota: as percentagens referem-se aos diferenciais entre os níveis executados e os níveis planeados



Veja-se ainda no gráfico seguinte, a propósito das maiores pressões colocadas na colocação e na lavagem de contentores, a evolução do número de eventos na cidade com prestação específica em sede de higiene urbana; bem como as correspondentes afectações de contentores.

Gráfico 8 - Realização de eventos e apoio prestado (Janeiro 2015 a Setembro de 2016)

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



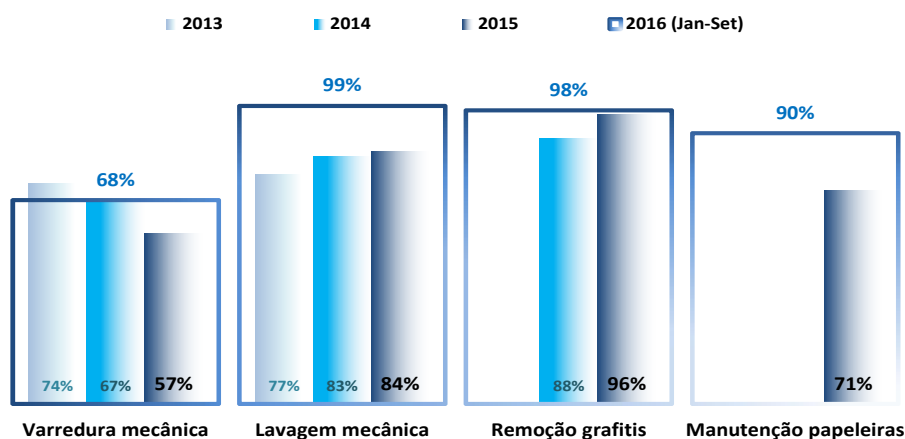
Apoio a eventos 2015-2016 (valores absolutos)

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

Gráfico 9 - Comparação anual do nível de prestação de serviços na área da limpeza urbana entre 2013 e Setembro de 2016

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

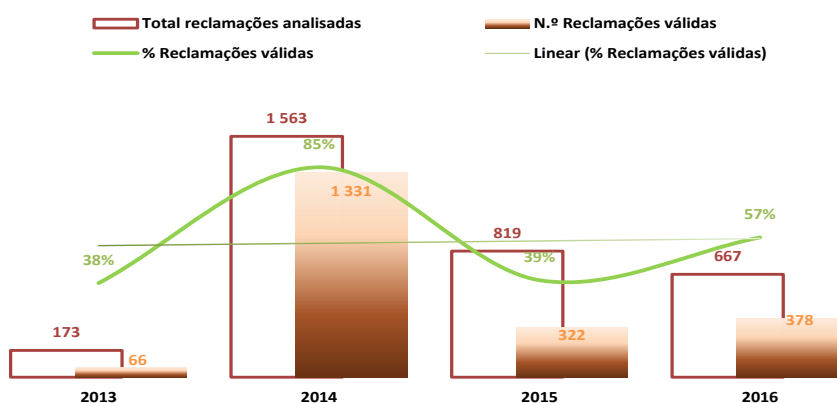
Nota: as percentagens referem-se aos diferenciais entre os níveis executados e os níveis planeados



A tendência global de estabilização surge comprovada através da análise das reclamações chegadas aos serviços municipais. Após as manifestações decorrentes do período de maior turbulência em 2014, sucedeu-se uma tendência de redução de reclamações. Porém, no ano de 2016 as reclamações válidas mostram estar a aumentar de novo; efeito que se relaciona com as crescentes pressões decorrentes dos aumentos dos eventos bem como com as necessidades de renovação de frotas e de determinados equipamentos.

Gráfico 10 - Percepção da satisfação dos clientes com os serviços prestados (através da análise das reclamações na CML) entre 2013 e Setembro de 2016

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



De referir ainda 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.

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

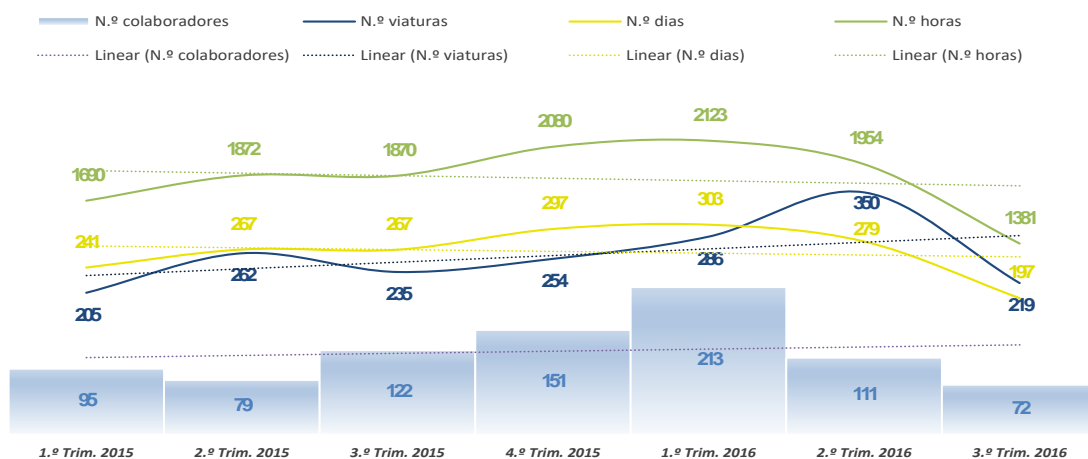
Apoio da CML à acção das JF e capacitação destas na área da higiene urbana

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

Verifica-se, no semestre mais recente, uma diminuição acentuada do apoio da CML às JF, nas áreas de higiene urbana. As inquirições desenvolvidas mostram que esta diminuição explica-se pela conjugação de uma crescente autonomia na actividade das JF, com por sua vez o aumento da pressão de acção pública para os serviços de higiene urbana da CML, nomeadamente face ao aumento dos eventos bem como das maiores pressões em determinados territórios da cidade.

Gráfico 11 - Apoio da DHU às JF em actividades de limpeza urbana (Janeiro de 2015 a Setembro de 2016)

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



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

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

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

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

As JF têm procurado resolver os problemas de falta de pessoal, provenientes sobretudo de anteriores sub-dimensionamentos. Tem assim sido desenvolvido o reforço de diversas equipas das JF, bem como a contratação de serviços em situações mais específicas como no caso dos espaços verdes, de modo a dar adequada resposta às necessidades quotidianas de limpeza e de manutenção urbana.

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

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

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

<i>Estado-da-arte dos Instrumentos para as áreas da higiene urbana</i>	
Instrumento	Ponto de situação em Março de 2016
1. Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa (RRSCL)	O projecto de RRSCL encontra-se em fase de finalização para posterior período de consulta pública.
2. Divulgação de Regulamento Tarifário de RU	No primeiro semestre de 2015 foram contactadas formalmente pela CML, 490 entidades com uma estimativa de produção diária de resíduos urbanos, igual ou superior a 1100 litros, de acordo com a capacidade instalada e a frequência de recolha. A comunicação informava sobre as obrigações destas entidades enquanto grandes produtores de resíduos ao abrigo do novo Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa, em vigor desde o início do ano 2015. Decorreram, entretanto, os procedimentos necessários junto dos grandes produtores de resíduos para determinar sobre a celebração de contratos com a CML. Foram já celebrados alguns contratos e um outro conjunto encontra-se em fase de preparação. A disponibilização do Regulamento aos munícipes foi desenvolvida, encontrando-se na internet http://www.cm-lisboa.pt/municipio/camara-municipal/regulamentos bem como uma área para questões frequentes sobre tarifário, disponibilizadas no portal CML: http://www.cm-lisboa.pt/viver/higiene-urbana/perguntas-frequentes
3. Plano Municipal de Gestão de Resíduos do Município de Lisboa	Aprovado em sessão de Câmara, no dia 14 de Fevereiro de 2016, depois do período de consulta pública.
4. Protocolos com Juntas de Freguesia sobre partilha de responsabilidade e modo de proceder	
<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. A JF de Alcântara já assinou o protocolo respectivo.
<i>Áreas expectantes</i> <i>Vias estruturantes</i> <i>Apoio à desocupação e limpeza de instalações municipais</i>	A implementar com a criação de um grupo de trabalho operacionalize a atribuição de competências e apoios numa óptica de articulação CML-JF.
5. Monitorização da qualidade de serviço de remoção e de limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das juntas de freguesia	Melhorada a matriz de indicadores para avaliação da qualidade de serviços da CML e Juntas de Freguesia e validada junto dos serviços operacionais da DLU.
6. Articulação de estratégias de comunicação na área dos resíduos e limpeza pública CML/Juntas de Freguesia (recolha selectiva multimaterial e cultura cívica de reciclagem)	Pendente da consolidação da equipa de sensibilização e comunicação afecta à nova orgânica do DHU. Foi realizada reunião com o Departamento de Marca e Comunicação (DMC) para realização de um Plano de Comunicação para a cidade.
7. Reforço dos meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos	Actividade em desenvolvimento pelo DRMM/DGF. Foi preparado um plano de aquisição de frota relativo à resposta às necessidades de viaturas de apoio à limpeza urbana e de remoção. Decorrem presentemente (outubro de 2016) os procedimentos de

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

Instrumento	Ponto de situação em Março de 2016
de deposição de RU na via pública	aquisição de viaturas de higiene urbana para 41 novas viaturas, com previsões de conclusão e entrega do equipamento até ao final do ano de 2017.

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

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

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

Instrumento 1: Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa

Justificação e explicação resumida:

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

remetida para parecer do Departamento Jurídico em Agosto de 2014, para apreciação nos termos da legislação em vigor naquela área de competências.

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

O projeto de RRSCL foi remetido ao Departamento Jurídico para análise pelo DHU, no início do ano de 2013.

O documento encontra-se pendente para avaliação da legitimidade de aplicação de contraordenações pela CML.

Instrumento 2: Divulgação de Regulamento Tarifário de RU

Justificação e explicação resumida:

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

Vantagens da Divulgação

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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

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

Providenciou-se entretanto a divulgação estabelecida na lei:

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

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

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

d) Realizada comunicação à EPAL

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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

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

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” Representantes de Serviços da CML (DSESA, DHU)
2. Definição de plano de acompanhamento	DMHU (DSESA e DHU) e interlocutores designados Junta freguesia

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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. Não houve desenvolvimentos mais recentes para este novo semestre.

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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. Estão presentemente 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 este movimento, foi desencadeado também para estas áreas, um plano de acompanhamento por parte da CML e com as novas JF, por forma a uma boa operacionalização da passagem bem como da transferência de procedimentos e de conhecimentos em matérias de gestão e manutenção.

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

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

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

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

- a) Como acima referido, o funcionamento regular da prestação de serviços no que concerne aos espaços verdes considera-se em grande medida estabilizado.
- b) Mantêm-se pendentes algumas - muito pontuais - entregas para as JF de determinados elementos de água com sistemas electromecânicos de gestão e manutenção mais complexos. A sua transição para a responsabilidade das JF encontra-se dependente do lançamento de procedimentos (assentes em disponibilidade orçamental) para a sua reparação antes da respectiva entrega formal.
- c) Por outro lado, existem alguns espaços que necessitam de clarificação de responsabilidades. Por exemplo, face a uma gestão integrada do Parque de Monsanto, será essencial clarificar as responsabilidades de elementos como o Miradouro do Alvito sobre o Tejo (Alcântara) ou Parque Recreativo / Fito-monumento do Calhau (São Domingos de Benfica).

- d) São ainda visíveis alguns constrangimentos na manutenção de proximidade dos espaços verdes por parte de determinadas JF; devido sobretudo à falta de alguns meios humanos e ainda materiais (mecânicos e instalações), bem como financeiros. Foram identificadas determinadas exigências de natureza técnica, na necessidade de inventários bem como na necessidade de um apoio mais adequado por parte da CML em tarefas tecnicamente mais exigentes. As JF têm indicado como elementos fundamentais para a sua melhor acção, o reforço dos seus quadros de pessoal em equilíbrio com eventual contratação de serviços; a criação de equipas próprias de intervenção; e uma maior eficácia nas acções de fiscalização.
- e) A situação mais particular da gestão do arvoredo de alinhamento mantém-se com dificuldades ou mesmo desentendimentos relevantes. Esta é uma área que necessita de uma adequada sensibilização dos executivos e corpos técnicos das JF perante a complexidade e sensibilidade da matéria; bem como, a nível operacional, de um apoio mais concreto por parte da CML bem como de formação adicional e dotação de meios mais adequados para as JF.

Nestes âmbitos, afigura-se como essencial uma adequada apreciação, aprovação e enfim aplicação do Plano de Arvoredo de Lisboa - veja-se quadro com detalhes do regulamento bem como estado-da-arte do seu road-map de apreciação. A actual proposta deste instrumento encontra-se ainda na AML para apreciação final.

Perspectivas de futuro para a gestão ecológica da cidade

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

Por seu lado, a CML realça a necessidade de 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 sustentabilidade dos espaços verdes/públicos da cidade.

Face às novas realidades decorrentes da reforma administrativa, os serviços da CML têm o entendimento de que deveria ser equacionada a criação de um “Regulamento dos Espaços Verdes de Lisboa”. Este seria um instrumento que deveria compilar as diversas directivas no que respeita aos utilizadores mas também no que respeita a matérias como cedências,

ocupações por eventos, etc. O que permitiria uma gestão mais cuidada de potenciais alterações do uso do solo; os riscos de impermeabilização e de construção de equipamentos; ou ainda os riscos de ultrapassagem da capacidade de carga dos solos permeáveis com eventos pontuais que levam à sua compactação e alteração de função ecológica.

É nesse sentido que uma consequente proposta de Regulamento deverá em breve ser elaborada pela CML/DEV, devendo a sua apreciação ser prevista para o ano de 2017.

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

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

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

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

De referir, não obstante, que estes novos planos e vinculações assumidas por parte da CML, não o são necessariamente vinculativos para as JF. Esta situação, a par com uma evidente necessidade de gestão integrada da ecologia da cidade - faz com que estes devam ser elementos excelentes temáticas para o incremento da comunicação e das parcerias entre a CML e as novas JF de Lisboa, para estas áreas.

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

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

Instrumento 1: Plano do Arvoredo de Lisboa

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

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 municípios, como todas as entidades com competência para fiscalizar, investigar e participar as infrações a este Regulamento.

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Plano em apreciação pela Assembleia Municipal de Lisboa.

4.1.3 Gestão e Manutenção do Espaço Público

A reforma administrativa originou profundas mudanças numa das dimensões mais basilares na gestão de uma cidade - a gestão e a manutenção do espaço público urbano. Parte significativamente relevante das competências autárquicas nesta dimensão foi transferida para a responsabilidade das JF de Lisboa. Nomeadamente em termos das seguintes responsabilidades: manter e conservar pavimentos pedonais; manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público (com excepção do que seja objecto de concessão); conservar e reparar a sinalização horizontal e vertical; assegurar a aquisição, colocação e manutenção das placas toponímicas.

O panorama global, ao final de cerca de 2,5 anos de reforma e do movimento inicial de descentralização, mostra também aqui ser o de uma conjugação da estabilização das competências e dos recursos, com uma crescente capacitação e aumento da eficiência na gestão dos espaços públicos. As análises em seguida detalhadas - bem como as análises colocadas noutras áreas do presente relatório, como por exemplo nas acções inovadoras - traduzem tal cenário.

Tal panorama de considerável sucesso não significa, porém, que a situação actual seja suficientemente abrangente para se assumir esta área como já completada, em termos dos objectivos iniciais da reforma. Existem, ainda, não somente uma série de elementos de natureza administrativa por resolver - em áreas como os sistemas de informação ou na relação operacional entre CML e as JF -; bem como outros elementos a construir e a fazer accionar - designadamente, regulamentos comuns e outros instrumentos de adequada integração, de fomento de trabalho mais conjunto e de uma mais profunda cultura de subsidiariedade.

Ocorrências no Espaço Público

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

Analisa-se aqui os dados acumulados durante 2,5 anos, correspondentes aos pedidos de intervenção em espaço público e registados no GOPI desde a transição efectiva das competências correspondentes (Março de 2014) até ao final de Setembro de 2016.

Os trabalhos de monitorização detectaram determinadas situações em que as ocorrências e trabalhos nos espaços públicos da cidade não se encontravam na sua totalidade registados na aplicação GOPI; o que coloca 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 2,5 anos mostram um espectro de situações relativamente amplo pelas diferentes freguesias da cidade. As cerca de 32 mil entradas traduzem um panorama de ocorrências no espaço público muito diversificado - menos concentrado que por exemplo os processos de licenciamento - sendo que as freguesias com mais ocorrências são as de Santa Maria Maior, Marvila, Alvalade, Alcântara, Misericórdia, Olivais, Lumiar e Arroios.

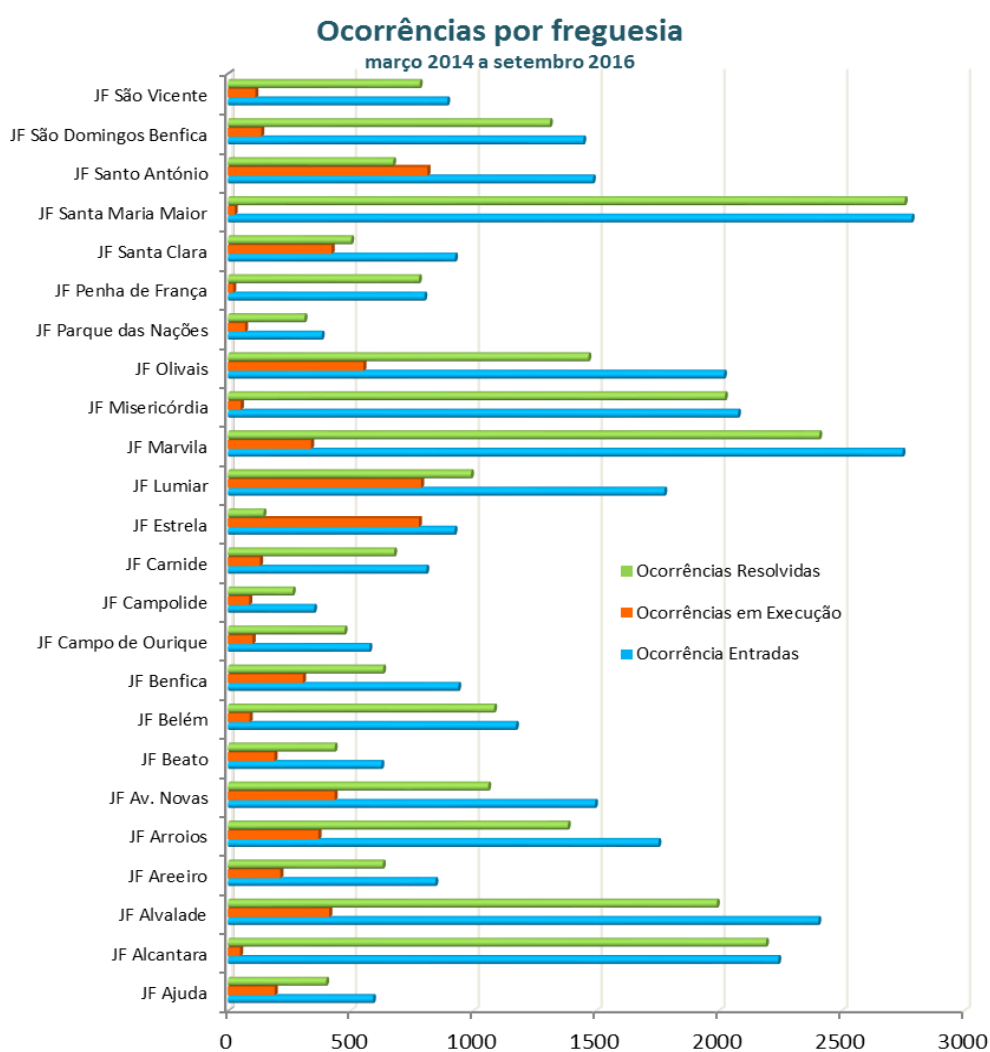
Quadro 6 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI
(de Março de 2014 a Setembro de 2016)

Freguesias	Entradas	Em execução	Resolvido	% Ocorrências resolvidas
JF Ajuda	591	191	400	68%
JF Alcântara	2241	50	2191	98%
JF Alvalade	2404	413	1991	83%
JF Areeiro	845	214	631	75%
JF Arroios	1753	369	1384	79%
JF Av. Novas	1495	435	1060	71%
JF Beato	625	190	435	70%
JF Belém	1173	89	1084	92%
JF Benfica	938	306	632	67%
JF Campo de Ourique	576	101	475	82%
JF Campolide	351	87	264	75%
JF Carnide	808	131	677	84%
JF Estrela	923	778	145	16%
JF Lumiar	1777	787	990	56%
JF Marvila	2747	339	2408	88%
JF Misericórdia	2077	53	2024	97%

JF Olivais	2020	552	1468	73%
JF Parque das Nações	382	70	312	82%
JF Penha de França	800	22	778	97%
JF Santa Clara	925	423	502	54%
JF Santa Maria Maior	2784	28	2756	99%
JF Santo António	1486	813	673	45%
JF São Domingos Benfica	1447	136	1311	91%
JF São Vicente	893	112	781	87%
TOTAL	32061	6689	25372	
			Média	76%

Fonte: UCT - GOPI_CML

Gráfico 12 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI
(de Março de 2014 a Setembro de 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 2,5 anos, em termos médios haviam-se resolvido 76% das ocorrências registadas em GOPI. Destacavam-se (com mais de 90% de ocorrências resolvidas) as JF de Santa Maria Maior (com 99%), de Alcântara (com 98%), da Misericórdia e da Penha de França (ambas com 97%), de Belém (92%) e São Domingos de Benfica (91%).

Apenas a JF da Estrela apresentava uma taxa de execução muito baixa no GOPI (16%); havendo duas JF que apresentavam uma taxa de execução menor que 60%: Santo António (45%) e Lumiar (56%). Combinando as taxas de execução com os volumes respectivos, é justamente nestas 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 razão central para um destes casos se deve à instalação de sistemas próprios de gestão de ocorrências e de pedidos de intervenção nas JF, estas os utilizando em detrimento do GOPI (como é o caso da JF da Estrela). Registe-se ainda que haverá algumas situações que parecem simplesmente não estar a ser registadas no GOPI; situação que deve ser urgentemente atendida e sanada.

A baixa utilização e acesso ao GOPI por parte de determinadas JF levanta não só a questão sobre qual a aplicação utilizada para a gestão das intervenções no espaço público, mas também quanto à obrigação de colocar a informação em comum aos vários actores que intervêm, atitude essencial para uma gestão e manutenção de espaço público verdadeiramente eficaz e partilhada.

Por sua vez, a análise tipológica destas ocorrências registadas no GOPI em espaço público mostra que a larga maioria correspondeu a situações concernentes (por esta ordem) a “Passeios e acessibilidades” (sensivelmente mais de um 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 7 - Ocorrências no Espaços Público registadas em GOPI, por tipologia
(de Março de 2014 a Setembro de 2016)

Tipologia	Entradas		Em execução		Resolvidos	
Árvores e Espaços Verdes	7.486	23%	2.487	37%	4.999	20%
Equipamentos Municipais - Acção Social	66	0,2%	18	0,3%	48	0,2%

Equipamentos Municipais - Cultura	53	0,2%	28	0,4%	25	0,1%
Equipamentos Municipais - Desporto	409	1%	135	2%	274	1%
Equipamentos Municipais - Educação	15	0,0%	4	0,1%	11	0,0%
Equipamentos Municipais - Mercados	13	0,0%	7	0,1%	6	0,02%
Equipamentos Municipais - Sanitários	21	0,1%	5	0,1%	16	0,1%
Equipamentos Municipais - UCT	8	0,02%	1	0,01%	7	0,03%
Estradas e Sinalização	2.383	7%	461	7%	1.922	8%
Higiene Urbana e Animais	9.638	30%	1.137	17%	8.501	34%
Passeios e Acessibilidades	11.080	35%	2.241	34%	8.839	35%
Saneamento	889	3%	165	2%	724	3%
Total	32.061		6.689		25.372	

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

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

1. Em termos globais, considera-se que a acção de gestão e manutenção no espaço público por parte das JF está a decorrer de forma bastante satisfatória, estando inclusive a ser levadas a cabo uma ampla série de acções inovadoras nesta área de competências central à RAL (ver capítulo respectivo neste relatório).
2. No entanto, esta apreciação não pode ser apenas feita de forma generalista, registando-se igualmente diferenciais significativos entre diferentes juntas de freguesia.
3. Como acima constatado, as taxas de resolução das ocorrências registadas (que em termos médios se encontravam em 76%) podem ser vistas por um lado como bastante razoáveis. Sobretudo considerando que em diversas freguesias as taxas de resolução de ocorrências apresentam níveis superiores a 90% - um registo muito positivo, e onde se encontram inclusivamente algumas das freguesias com maiores pressões sobre o espaço público, como no Centro Histórico, ou em zonas densamente povoadas, ou ainda em zonas onde as carências são consideráveis.

4. Porém, estes indicadores podem por outro lado ser vistos como ainda relativamente insuficientes; sobretudo face justamente aos diferenciais existentes entre diferentes territórios e diferentes tipos e realidades de espaços públicos. Como acima referido, as situações de baixa utilização e acesso ao GOPI por parte de determinadas JF levanta por um lado a questão sobre as aplicações utilizadas para a gestão das intervenções no espaço público - e se não tanto em termos da eficiência própria de cada subsistema, mas sobretudo em termos de uma capacidade de gestão e de visão integrada da cidade -; mas também, por outro lado, quanto à obrigação de colocar a informação em comum aos vários actores que intervêm, atitude essencial para uma gestão e manutenção de espaço público verdadeiramente eficaz e partilhada.
5. Tem-se mantido uma boa relação das JF com a CML no que concerne aos mais diversos aspectos de âmbito mais projectista, nomeadamente nos pedidos de elaboração de projectos técnicos para a intervenção no espaço público.
6. Porém, as relações não se afiguram tão 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. Mantém-se um entendimento generalizado de que se deverá proceder a uma mais fina definição do que se entende como áreas estruturantes e áreas não estruturantes, em termos de intervenção no espaço público.
 - Existem situações que carecem de um reforço da formação, nomeadamente a aplicação prática das seguintes competências: determinadas ocupações temporárias / eventos em espaço público, a diferenciação de alguns elementos exclusivos de publicidade.

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

Por seu lado, à data do fecho deste relatório, estavam já a ser realizadas novas acções de formação a funcionários das JF, para instrutores bem como para agentes fiscalizadores; estando igualmente agendadas para Janeiro de 2017 novas acções de formação nestas áreas.

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

nomeadamente, para as matérias de licenciamentos e de gestão e manutenção de espaços públicos.

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

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

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016

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

Instrumento 2: Sistema integrado de gestão do espaço público

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Estado desconhecido.

4.1.4 Linhas de Acção futura

Linhas de acção presente e futura por parte das JF

O panorama global ao final de 2,5 anos de reforma administrativa mostra que, não obstante determinados aspectos ainda carentes de estabilização; está já em curso uma nova fase na prestação de serviço público nas áreas do ambiente urbano e da gestão e manutenção de espaços públicos e espaços verdes.

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

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

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

Nestes âmbitos, reforça-se a necessidade de uma articulação mais permanente entre a CML e as JF, sendo para tal essencial a definição e o posicionamento de instrumentos e de metodologias concretas para a gestão do espaço público urbano. Bem com na acção eficiente em determinadas áreas de actividade cujas responsabilidades se encontravam ainda relativamente difusas, nomeadamente em termos de: i) limpeza das áreas pedonais e sistemas de drenagem das artérias definidas como vias estruturantes, onde a CML só atua no âmbito da varredura e lavagem através de equipamento pesado; ii) limpeza e manutenção de terrenos e

áreas expectantes com dimensão inferior a 5000m² e inclinação menor que 25%; iii) apoio a eventos, independentemente de qualquer tipo de eventual apoio atribuído pela edilidade.

Linhas de acção presente e futura por parte da CML

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

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

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

A CML encontra-se presentemente a implementar uma estratégia de investimentos necessários em infra-estruturas de limpeza urbana; nomeadamente em termos de postos de limpeza. Estavam já previstos mesmo antes do processo de reforma administrativa, investimentos para

a construção de novos postos de limpeza bem como remodelações, requalificações e/ou ampliações de infra-estruturas.

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

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

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

Visão Integrada e Instrumentos reguladores para as áreas do ambiente urbano

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

- a) Na estabilização das práticas de gestão da limpeza e ambiente urbano no que concerne às responsabilidades das JF - e no que tal ainda pode significar de adequada dotação de meios humanos e técnicos para a plena realização das suas actividades; bem como na adequada colaboração e integração com as acções da CML;
- b) Na necessidade de reforço do número de viaturas de apoio (Cx. aberta e cabine dupla), bem como outros equipamentos necessários (varredoras, lavadoras, sopradores, bobcat's, etc.);
- c) Na completa clarificação das competências na área do arvoredo de alinhamento ou em caldeira;

- d) Na evolução dos meios de gestão e de monitorização conjunta das operações, bem como na regulação de fluxos de informação integrada;
- e) Na existência de aplicações informáticas que devem ser partilhadas de forma a permitir maior eficácia na gestão integrada do espaço público;
- f) Na avaliação do estabelecimento de protocolos com as JF interessadas para apoio técnico, por parte da CML, nas áreas do CCP, manutenção de espaços verdes, avaliação de arvoredo, fitossanidade.
- g) No estabelecimento de regulamentações conjuntas a adoptar entre o Município e as JF e para toda a cidade, por forma a se potenciar uma melhor actuação conjunta - em áreas como no arvoredo, na utilização da água, nas situações de risco e emergência, etc.).
- h) No desenvolvimento de trabalho conjunto em áreas inovadoras e de grande relevância futura, como por exemplo na recolha selectiva multimaterial, no desenvolvimento de uma cultura cívica de reciclagem, na eficiência hídrica e energética.

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

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

1. Actualização dos regulamentos do espaço público em que a governação é partilhada, nomeadamente a actualização do Regulamento do mobiliário urbano e de ocupação da Via Pública (em vigor o Edital 101/91), que se encontra muito desactualizado face às formas mais actuais de vivenciar a cidade;
2. Aprovação do novo Regulamento de Resíduos Sólidos da Cidade de Lisboa;
3. Aprovação e implementação do Plano Municipal de Gestão de Resíduos de acordo com o PERSU 2020. Em meados de Abril aguardava apreciação definitiva e aprovação pela AML;
4. Apreciação do Plano do Arvoredo de Lisboa e da Proposta de Regulamento Municipal do Arvoredo de Lisboa;
5. Protocolo com as Juntas de Freguesia que estabeleça o intercâmbio entre as várias autarquias, no âmbito dos eventos a desenvolver em espaço público, de forma a assegurar o apoio logístico e os meios e recursos nas áreas de limpeza urbana, estruturas e instalações eléctricas.
6. Implementação da monitorização da qualidade de serviço da remoção e limpeza urbana no âmbito de competências da CML e das Juntas de Freguesias;
7. Articulação das estratégias de comunicação na área dos resíduos e da limpeza pública entre a CML ↔ Junta de Freguesia;

8. Reforço dos meios mecânicos que assegurem a satisfação da assistência aos equipamentos de deposição de RU na via pública (por exemplo, viaturas de apoio para recolha de lixo à volta dos ecopontos). 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 2014, 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 8 - Equipamentos transferidos para as JF em Março de 2014, por tipologia

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

Santa Maria Maior	2	4	1	1	3	14	20	5
Santo António	2	2	1		2	1	7	2
São Domingos de Benfica	1	3	5	1	13		1	2
São Vicente	1	4	2		3	7	11	2
Total	33	98	86	9	170	68	195	42

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 baseava sobretudo em campos de diálogo e de compromisso a estruturar entre a CML e cada JF, ou ainda entre aquela e todas as JF de forma global. Estes 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/fronreira com os demais tipos de intervenções possíveis sobre edifícios e outras obras de engenharia, importa focar a importância das actividades de projecto no âmbito da definição das actividades de manutenção que serão da competência das juntas de freguesia.

Naturalmente, deverão ser equacionados, em sede de realização do referido documento regulador, os critérios que deverão presidir à definição das fronteiras entre as competências da CML e das Juntas de

Freguesia, podendo ser utilizados critérios diversos, desde a complexidade da intervenção (que se relaciona directamente com a necessidade de realização de projecto de execução como definido na Portaria 701-H/2008), passando pela existência de pendências ou do equipamento estar ainda e período de garantia de obra, ou outros critérios julgados relevantes.

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Estado desconhecido.

4.2.1 Mercados e feiras

A reforma administrativa originou a transferência para a gestão das JF, da maioria dos mercados e feiras da cidade, num total de 42 transferências e incluindo casos de equipamentos de considerável dimensão. As análises de monitorização desenvolvidas no período inicial de transição (inquirições, análise directas e estudos de caso efectuados nas 19 JF com mercados e feiras transitados) traduziram as seguintes conclusões:

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

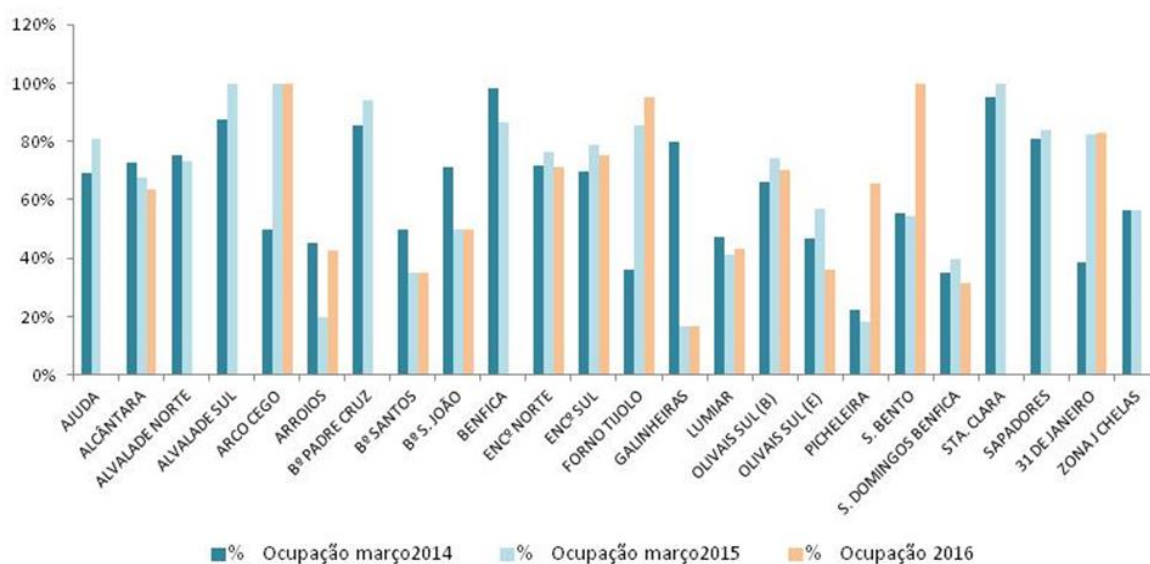
O panorama actual mostra ser - tal como para a maioria das restantes áreas de competências - o de uma nova fase em que as JF assumem plenamente a gestão dos mercados transitados; não obstante as situações de obras de natureza estruturante (objecto de protocolos de apoio) bem como o Plano Geral de Mercados,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

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

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

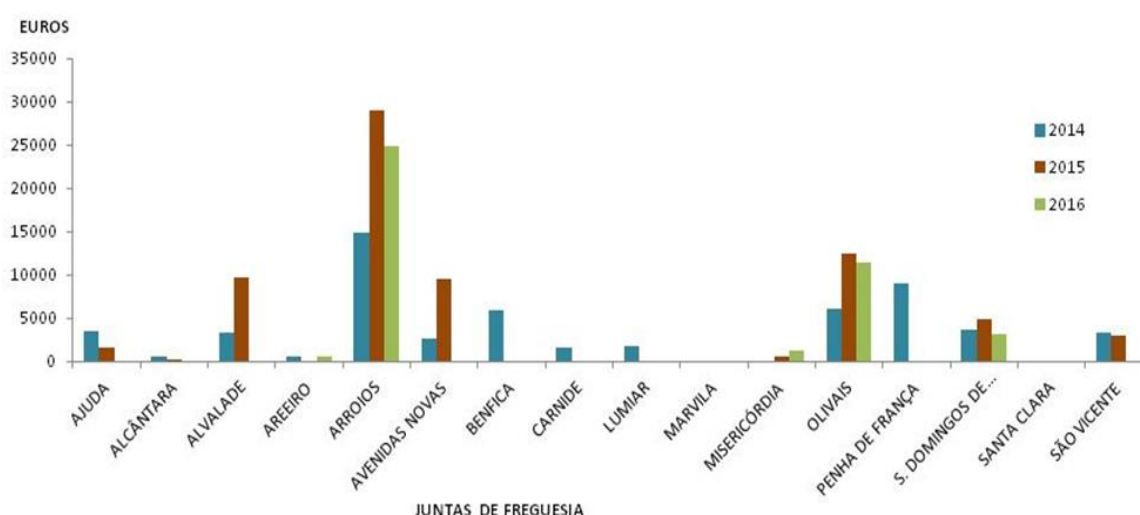
Dos dados existentes, e como se pode verificar no gráfico seguinte, as taxas de ocupação das bancas e lojas entre o período inicial de transição (Março de 2014) e Setembro de 2016, têm-se em geral mantido relativamente estáveis. Mas, repete-se, não se dispõem aqui de dados para uma série de mercados relevantes na cidade. As excepções na estabilidade de ocupação encontram-se sobretudo ligadas a mercados que se encontram em processos de obras ou mesmo de requalificação integral (como é o caso do Mercado de Arroios).

Gráfico 13 - Evolução da ocupação dos mercados (de Março de 2014 a Setembro de 2015)



Da mesma forma, e em relação à situação financeira dos mercados, apenas 6 JF enviaram informação para tratamento conjunto. Nestas, verificou-se desde o início da reforma um aumento de dívidas por parte dos comerciantes na maioria dos mercados. Tal situação levanta 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 14 - Evolução das taxas em relaxe nos mercados das JF (de Abril de 2014 a Setembro de 2016)



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

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

- Foi já apreciado e aprovado pela CML (mas não ainda pela AML) o novo Plano Municipal de Mercados 2016-2020. Este é um instrumento de orientação para o Município de Lisboa

no que diz respeito à visão e objectivos estratégicos para o conjunto de mercados da cidade. O Plano encontra-se sustentado num diagnóstico detalhado de cada mercado e o plano de acção inclui medidas da responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa ou em conjunto com as Juntas de Freguesia e/ou eventuais parceiros. Já terminou o período de consulta pública, cujos resultados irão por sua vez ainda ser apreciados pela CML.

- Está ainda previsto, no seguimento da aprovação do Plano Municipal de Mercados acima referido, a apreciação de um novo Regulamento Geral dos Mercados Retalhistas de Lisboa e de um novo Regulamento do comércio a retalho e da prestação de serviços com carácter não sedentário (RJACSR).

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:

- Elaboração do projecto de regulamento;
- Projecto de regulamento entregue a GVPCML em Maio de 2016;
- Elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- Publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- Consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- Elaboração do documento final;
- Elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Elaboração pelo GVPCML de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública.

Instrumento 2: Regulamento Geral dos Mercados de Lisboa

Justificação e explicação resumida:

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 10/2015, que aprova o regime jurídico de acesso e exercício de actividades de comércio, serviços e restauração, torna-se necessário elaborar e aprovar um novo regulamento que substituirá o actual Regulamento Geral dos Mercados Retalhistas de Lisboa.

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

- i) Elaboração do projecto de regulamento
- ii) Projecto de regulamento entregue ao GVPCML em Maio de 2015;
- iii) Projecto final entregue a GVPCML em Março de 2016.
- iv) Elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- v) Publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- vi) Consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- vii) Elaboração do documento final;
- viii) Elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa.

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Elaboração pelo GVPCML de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projecto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública.

Instrumento 3: Mapas de controlo das actividades autorizadas e existentes e da ocupação dos espaços comerciais

Justificação e explicação resumida:

Identificação da estrutura comercial do Mercado para avaliação da necessidade de introdução de novas actividades e controlo do exercício de actividades não autorizadas, bem como avaliação da variação da ocupação dos espaços comerciais, resultantes das medidas tomadas com vista à revitalização dos mercados.

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

Elaboração de *layout* do mercado e registo permanente das alterações ocorridas e das novas licenças atribuídas e baixas ocorridas. Foram enviados os respectivos ficheiros para as 16 JF com mercados para análise e envio para UCT.

Em 2016, a baixa taxa de resposta por parte das juntas de freguesia e a necessidade de contínua insistência junto das mesmas para a obtenção dos dados, tem dificultado a construção de uma monitorização global e fiável.

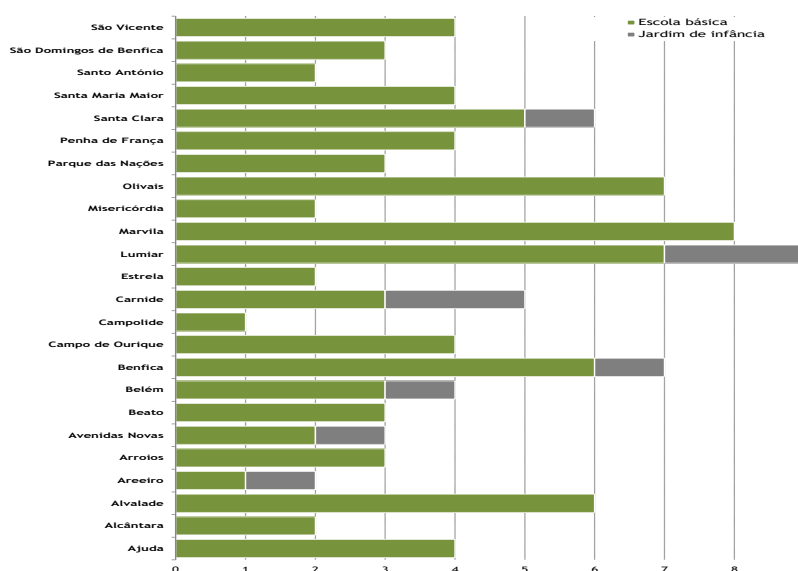
4.2.2 Equipamentos Escolares

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 201 Jardins de Infância (alguns destes incluídos nas EB1). O ano escolar de 2015/16 contemplava já uma rede de educação pré-escolar pública com 208 salas.

A distribuição destes equipamentos pelos territórios e bairros da cidade é relativamente diferenciada e decorrente de diversos contextos históricos. Não obstante, praticamente todas as freguesias da cidade detêm pelo menos duas Escolas Básicas geridas pela respectiva JF; exceptuando Campolide, com apenas uma; enquanto freguesias como Lumiar, Marvila, Olivais, Benfica, Alvalade e Santa Clara detêm um importante número de equipamentos deste tipo (entre 6 e 10 escolas básicas e jardins de infância).

O gráfico seguinte apresenta os equipamentos escolares sob gestão de cada JF da cidade de Lisboa.

Gráfico 15 - Equipamentos escolares transferidos por Juntas de Freguesia



Fonte: CML

Dois anos e meio após a transferência das competências confirma-se que as JF se encontram plenamente enquadradas com as responsabilidades de gestão das competências das suas escolas do 1º ciclo e jardins-de-infância. Estas têm assegurado as competências em relação aos espaços construídos e exteriores, acompanhando e realizando as intervenções de manutenção dos mesmos, nomeadamente nos períodos de interrupção lectiva. Por sua vez, têm ainda apoiado e dinamizado a CAF, e ainda uma série de outras acções de índole educativa.

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

Desde o início da transferência das competências que as JF têm assegurado as competências em relação aos espaços construídos e exteriores dos respectivos equipamentos, acompanhando e realizando as intervenções de manutenção dos mesmos, nomeadamente nos períodos de interrupção lectiva.

Por seu lado, a CML e o respectivo Departamento de Educação, tem fomentado uma continuidade de relacionamento com os agrupamentos de escolas, procurando facilitar a articulação, a comunicação e a partilha de elementos e conteúdos de gestão com as JF, bem como com outros serviços da CML (designadamente, em matérias de obras e manutenção).

Mantem-se um bom ritmo nas reuniões entre a CML e as JF onde se analisam as questões referentes ao regular funcionamento das escolas. Designadamente no referente a questões de ordem mais estrutural, como na avaliação, planeamento e coordenação das intervenções necessárias aos estabelecimentos de educação (edifícios, anexos, muros/vedações e respectivos equipamentos e mobiliários escolares) e aos espaços exteriores (ajardinados, recreios, mobiliário exterior e equipamentos infantis e desportivos); bem como em relação a programas e acções a serem desenvolvidos e acompanhados em conjunto. Tal acompanhamento confirma as anteriores apreciações feita por parte das JF inquiridas, em que o relacionamento com a CML foi avaliado de forma positiva.

Não obstante a eficiência na transição bem como na nova gestão e comunicação interinstitucional, e como referido nos anteriores relatórios, diversas JF inquiridas haviam referido de forma relativamente constante a importância da realização de obras de âmbito mais estrutural numa série de escolas. A responsabilidade da realização destas obras tem sido analisada entre a CML e cada JF, e decidida conforme cada situação.

Na ampla maioria dos casos, tem sido a CML a responsável pela realização das obras nas escolas. Por três ordens de razões: pelo facto de ainda se estar a trabalhar na clarificação em termos da responsabilização em matéria de obras de equipamentos; pelo facto de em muitos dos casos se tratarem de problemas existentes antes da transferência das correspondentes competências

para as JF; e finalmente pela falta de meios financeiros para que diversas JF possam realizar as intervenções necessárias de carácter mais estruturante.

Assim, e para além das diversas intervenções de pequena escala que cada JF tem empreendido nas suas escolas, a CML realizou ao longo destes 2,5 anos múltiplas obras de beneficiação geral ou parcial de índole estruturante em diversos estabelecimentos de ensino. Nestes âmbitos, o panorama à data de 30 de Setembro de 2016 pode ser aferido no quadro seguinte.

Quadro 9 - Obras de beneficiação e em fase de concurso desenvolvidas em escolas pela CML, à data de 30 de Setembro 2016

Obras Concluídas

- EB Paulino Montez, Requalificação de edificado e espaços exteriores e ampliação de cozinha/refeitório, JF Olivais – 1.896.664,40€ - PIPARU
- EB Professora Aida Vieira, Beneficiação Parcial e AE, JF Carnide – 262.630,50 €

Obras de beneficiação geral em curso

- EB Mestre Querubim Lapa, Beneficiação Geral e Arranjos Exteriores, JF Campolide - 1.547.599,80 € - PIPARU
- EB Baixa (ex-tribunal da Boa Hora), Requalificação de edificado e espaços exteriores, JF Santa Maria Maior – 2.415.966,21 € - PIPARU
- EB Alexandre Rodrigues Ferreira, Beneficiação Parcial e Construção de bloco para cozinha/refeitório (obra a cargo da SRU), JF Ajuda – 874.802,25 €
- EB Quinta dos Frades, Ampliação 4 salas de aula, JF Lumiar – 536.918,15€

Equipamento de espaços com mobiliário escolar novo

- Abertura de novas salas de Jardim de Infância:
 - 1 sala – EB Lóios – JF Marvila
 - 1 sala – EB Sarah Afonso – JF Olivais
 - 1 sala – EB EB Parque Silva Porto – JF Benfica
 - 1 sala – EB António Nobre – JF São Domingos de Benfica
 - 1 sala – EB Dom Luís da Cunha – JF Alvalade
 - 1 sala – EB São João de Brito – JF Alvalade
 - 1 sala – EB Laranjeiras – JF S. Domingos Benfica

Obras a iniciar até final de 2016

1. EB Manuel Teixeira Gomes, Construção de instalações sanitárias, Marvila – 150.000,00€
2. EB Dom Luís da Cunha, Beneficiação Geral e Arranjos exteriores, Alvalade – 1.950.400,00 €
3. EB Arco Íris, Beneficiação Parcial e Requalificação do Ginásio, Olivais – 2.331.389,60 €

Obras em Fase de Concurso (para lançamento de empreitada)

Escolas	Freguesia	Investimento
---------	-----------	--------------

EB Teixeira de Pascoais	Alvalade	3.158.800 €
EB nº 36 Olivais	Olivais	3.020.530 €
EB Bairro do Restelo (obra a cargo da SRU)	Belém	2.750.000 €
EB Arq. Vítor Palla, (obra a cargo da SRU)	Penha Franca	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 D. Benfica	2.438.000 €
EB dos Coruchéus	Alvalade	2.031.714 €
EB Prof. Oliveira Marques	Penha Franca	343.178 €
EB Luísa Neto Jorge	Marvila	2.643.625 €
EB Santa Maria dos Olivais	Olivais	2.600.000 €
TOTAL de investimento previsto		34.589.946 €

Ao longo deste ano de 2016, têm sido equacionadas e avaliadas em conjunto pela CML e pelas JF, novas propostas de intervenções de base estruturante. Prevendo-se que muitas situações sejam oportunamente objecto de novos acordos de delegação de competências execução das obras por parte das JF; uma atitude que demonstra um reconhecimento de uma maior celeridade nas intervenções.

Tem-se ainda fomentado a análise conjunta de Programas Preliminares para a execução de projectos, de projectos de avaliação intermédia das soluções propostas e igualmente a apresentação de projectos finais que foram ou irão a concurso. As análises conjuntas são ainda participadas pelas direcções dos agrupamentos de escolas, pelas professoras coordenadoras, bem como pelas associações de pais e encarregados de educação dos estabelecimentos escolares em questão.

Entre as responsabilidades das JF junto dos respectivos estabelecimentos de ensino, encontra-se a garantia de colocação das Auxiliares de Acção Educativa (AAE); e designadamente pelas salas dos jardins-de-infância. Nas 208 salas dos jardins de infância, constatava-se que as Juntas de Freguesia colocavam 1 AAE por sala em 97 % destas, cumprindo o rácio estipulado na Portaria do Ministério da Educação em 100 % do universo das salas. Tal panorama corresponde a uma excelente resposta na gestão destes recursos humanos bem como no apoio ao funcionamento da educação pré-escolar.

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.

Manteve-se, desde o início da reforma, um activo programa de acompanhamento por parte da CML, atendendo à capacitação das competências por parte das JF com o menor número de constrangimentos possíveis, quer ao nível dos equipamentos, quer do pessoal envolvido. Foram disponibilizadas bases de informação e competências informáticas para apoiar devidamente os elencos respectivos nas diversas áreas onde as JF seriam chamadas a intervir. Foi ainda feito um acompanhamento nas áreas da contratação pública (meios humanos e aquisição de serviços e material), dos preços a praticar nas instalações desportivas, dos regulamentos das instalações desportivas, dos pacotes de seguros pessoais e de responsabilidade civil, dos procedimentos relativos a reclamações. Ainda de referir que foram entretanto clarificadas as situações dos diversos contratos de fornecimento de serviços, em áreas como: análises bacteriológicas às águas das piscinas; seguros de responsabilidade civil e de acidentes pessoais; fornecimento de água, gás e electricidade; vigilância e segurança.

No referente aos aspectos de gestão e programação quotidiana, a considerável estabilidade dos directores técnicos e demais pessoal (do quadro e prestadores de serviço) nos diversos equipamentos desportivos transferidos permitiu uma lógica de continuidade no funcionamento das respectivas instalações sem quaisquer constrangimentos de maior. Foram ainda continuados os então principais programas da CML nos equipamentos desportivos transferidos, nomeadamente a Natação Curricular das Escolas do 1º Ciclo e o Desporto Mexe Comigo.

Por seu lado, na CML e fruto dos movimentos de transição decorrentes da reforma administrativa, entendeu-se haver a necessidade de definir uma nova estratégia desportiva para a cidade, assente em novos programas e projectos que promovam a actividade física e o desporto. Foram, por conseguinte, revistas as prioridades na CML nestes campos, que até à data estavam muito focalizadas justamente nos dois programas municipais (Natação Curricular e o Desporto Mexe Comigo) e na gestão directa do Parque Desportivo. Tal reorientação originou o lançamento de um conjunto de novos Programas e Projectos Municipais.

Dois anos e meio após a data de transferência dos equipamentos e dos recursos directamente afectos a estes, a apreciação geral mostra ser a de que também nesta área o período de transição se encontrava consolidado.

A CML e o seu departamento de Desporto têm procurado manter uma comunicação e apoio permanente para as JF, muito designadamente na avaliação de necessidades de intervenção de

base mais estruturante nas instalações desportivas, tanto nas vertentes construtivas como nas componentes mais electromecânicas e funcionais.

No período correspondente aos seis meses mais recentes (Abril a Setembro de 2016) foram assumidos novos contratos de delegação de competências com as JF para esta área, como se pode analisar em detalhe no quadro seguinte.

Quadro 10 - Contratos de Delegação de Competências entre a CML e as JF na área dos equipamentos desportivos (ano de 2016)			
Junta de Freguesia	Proposta	Objeto	Apoio Financeiro
Alcântara	368/2016	Construção - Reposição da Bancada no Campo Nº2 do Atlético Clube de Portugal	180.200,00 €
Alvalade	781/2015	Reabilitação da casa de função no Parque José Gomes Ferreira e Reabilitação do Polidesportivo na Rua Dr. Pedro Cristo	50.000,00 €
Alvalade		Requalificação e reabilitação do Complexo Desportivo Municipal São João de Brito e do Polidesportivo Telheiras Sul	Superavit 300.000€ em 2014 Superavit 200.000€ em 2015 ou transferência verba até máximo de 200.000€
Arroios		Realização de obras de substituição da cobertura da Piscina Municipal dos Anjos /Arroios	Superavit 300.000€ em 2014 Superavit 200.000€ em 2015 ou transferência verba até máximo de 200.000€
Belém	311/2016	Reparação das anomalias das infiltrações na cobertura da Piscina Municipal do Restelo	101.754,49 €
Benfica	780/2015 de 09/12/2015	Gestão da Pista de BMX sita no Bairro da Boavista	5.000,00€ no ano 2015/2016 e 5.000,00€ no ano 2016/2017
Benfica	312/2016	Requalificação do Pavilhão Municipal da Boavista	86.032,60 €
Benfica	312/2016	Substituição do Relvado Sintético do Campo Nº 2 do Clube Futebol Benfica e Reparação e Substituição do muro	164.300,00 €

Carnide	698/2015 de 11/11/2015	Obras de reparação e requalificação do Estádio Dr. Agostinho Lourenço	54.000,00 €
Carnide	802/2015 de 11/12/2015	Gestão do Campo de jogos informal e equipamentos de Fitness no Bairro Padre Cruz	13.000,00€ anuais
Marvila	313/2016	Construção de Balneários/Vestiários para crianças e intervenções ao nível dos depósitos de AQS na Piscina Municipal do Vale Fundão	75.363,00 €
Olivais	781/2015	Requalificação do Polidesportivo Municipal Dr. Alfredo Bensaúde (Ralis)	30.000,00 €
Santa Clara	713/2015 de 9/12/2015	Requalificação do Polidesportivo das Galinheiras	100.000,00 €
Santa Clara	316/2016	Construção de Balneários/Vestiários para crianças na Piscina Municipal da Ameixoeira	54.163,00 €
Santo António	412/2016	Construção Balneários do Pequeno Campo de Jogos do Passadiço	37.000,00 €

Não obstante, mantêm-se alguns aspectos ainda a carecer de clarificação ou de estabilização 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 incertezas quanto às responsabilidades de realização de obras ou de investimentos de carácter mais estruturante em determinadas piscinas municipais. Este tipo de equipamentos tem como se sabe especificidades próprias - incluindo serem importantes centros de custos bem como de proveitos - que implicam investimentos e necessidades de manutenção muito relevantes, o que tem sobrelevado elevadas preocupações com a sua gestão. Recorde-se que a maioria das piscinas municipais que transitaram para as JF são estruturas edificadas com uma média de cerca de 10 anos, requerendo, como tal, necessidades de manutenção mais permanentes.
- Algumas JF, bem como a própria CML, realçaram o facto de os resultados de exploração de diversos equipamentos serem deficitários, não obstante a fundamental relevância do carácter social das tarifas e tabelas de preços em vigor. Diversas JF aprovaram novas tabelas de preços e novos critérios de descontos ou de isenções; tendo as tarifas em alguns casos 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.

- Existem ainda dúvidas sobre como proceder na transferência de novos equipamentos entretanto construídos e inaugurados pela CML; no que concerne às formas de transição bem como aos recursos humanos e financeiros que os devem suportar.

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

- Foi feito um levantamento das situações de diferencial de tarifas; tendo a CML recomendado para uma acção mais integrada e comum para toda a cidade, que as respectivas JF possam reavaliar as tabelas de preços em vigor no sentido da sua uniformização ou mesmo equiparação, tanto quanto possível, aos preços estabelecidos na *“Tabela de Taxas, Preços e Outras Receitas Municipais”*.
- Face às necessidades de pleno conhecimento sobre o estado de conservação e manutenção das Piscinas Municipais, o Departamento de Actividade Física e Desporto constituiu uma Comissão de vistorias técnicas a todas as respectivas instalações desportivas; que desenvolveu um diagnóstico do estado-da-arte do respectivo edificado e equipamentos electromecânicos bem como uma proposta de planeamento das necessárias intervenções de natureza correctiva a implementar a curto e a médio prazo nas piscinas municipais cuja gestão se encontra atribuída às JF.
- Justamente nesse sentido, a CML inscreveu nos seus mais recentes orçamentos, verbas para a execução de reabilitação dos equipamentos que carecem de obras estruturantes; tendo ainda preparado dotação financeira para determinadas JF em sede de protocolos de delegação de competências para a realização de obras de natureza mais estruturante (como acima detalhado).

4.2.4 Equipamentos Culturais

Por efeitos da reforma administrativa, foram transferidos para a gestão de sete JF, sete bibliotecas municipais e um auditório. Tal como já analisado para o semestre anterior, todos estes equipamentos culturais se encontravam a funcionar dentro da normalidade, à data de Setembro de 2016.

Nestes âmbitos, mantêm-se estáveis a maioria dos procedimentos existentes desde a data da transferência, assim como os Serviços Públicos como por exemplo, a circulação de documentação entre bibliotecas da Rede BLX (SDE), o empréstimo domiciliário, o registo e atribuição de cartão de utilizador ou a utilização de PC/Internet. Mantêm-se igualmente estáveis a Gestão da Colecção, a Avaliação de Desempenho da Rede BLX, as competências relacionadas com Informática e Sistemas, nomeadamente a gestão do Sistema Integrado de Gestão de Bibliotecas *“Horizon”*.

Da parte das JF é notório o desenvolvimento de uma crescente dinâmica e de uma capacidade autónoma de gestão cultural que inclui os seus novos equipamentos. Por exemplo, na possibilidade de aquisição de títulos por parte destas; bem como na criação de novos espaços e na conjugação e dinamização de actividades culturais próprias. Tem-se ainda mantido um bom acolhimento dos programas de actividades de promoção da leitura e das literacias (APLL).

A apreciação feita para este sétimo relatório de monitorização da RAL mostra, para estes campos, diversos aspectos em desenvolvimento em paralelo com outros ainda carentes de resolução. Como principais aspectos positivos temos os seguintes pontos:

- a) Avaliação de Desempenho.
 - I. Cumprimento, por parte de todas as bibliotecas da rede, das datas indicadas para envio dos dados estatísticos de monitorização do desempenho;
 - II. Acompanhamento personalizado, por telefone e por correio eletrónico, por parte da CML/DRB na recolha e preenchimento das medidas de avaliação de desempenho das BLX (PAD BLX), o que permitiu uma verificação contínua e atempada do trabalho desenvolvido e possibilitou esclarecimentos sempre que solicitados;
 - III. Aplicação de 814 questionários aos participantes em actividades de promoção da leitura e das literacias (apll) e acções de aprendizagem não-formal (anf) em todas as bibliotecas da Rede, com exceção da biblioteca dos Olivais, os quais se encontram em fase de análise estatística pela DRB. Estes questionários permitem avaliar a satisfação e as aprendizagens realizadas pelos participantes, assim como recolher opiniões/sugestões de melhoria das actividades.
- b) Gestão da Colecção. Em reunião do grupo de acompanhamento da Colecção, foram aprovadas propostas de alteração à designação de alguns estados de exemplar e dos prazos de empréstimo, procurando que as mesmas se tornem mais claras e úteis para os leitores. Foi ainda aprovada a proposta de que o kardex de publicações periódicas se mantenha apenas para a Hemeroteca, limitando-se os restantes equipamentos à indicação dos exemplares em consulta. Estas conclusões carecem ainda de trabalho preparatório com vista à sua efetiva implementação, devendo desejavelmente serem sujeitas à aprovação dos coordenadores da Rede BLX.
- c) Serviço de Promoção das Literacias (SPL). Mantem-se a boa relação entre o Serviço de Promoção da Leitura e das Literacias da DRB e os promotores de leitura das bibliotecas sob gestão das JF.
- d) Informática e Sistemas. A nova versão 7.5 do *Horizon* entretanto instalada na rede BLX permite novas compatibilidades e funcionalidades de trabalho.

Pro seu lado, como principais aspectos ainda carentes de resolução, colocam-se os seguintes pontos:

a) Comunicação e imagem

- I. Algumas bibliotecas não comunicam à CML o conjunto das suas actividades bem como os seus horários, que desenvolvem e gerem autonomamente. Tal situação não permite construir uma completa compatibilidade CML-JF bem como uma visão completa de todas as actividades culturais nos equipamentos da cidade;
 - II. Os materiais gráficos das bibliotecas sob gestão das JF não estão a ser elaborados segundo o Livro de Estilos da DRB. O logotipo das BLX não surge nestes materiais.
- b) As acções de formação promovidas pela CML para estas áreas, têm contado com um número reduzido de representantes das JF.
- c) Serviço de Promoção das Literacias (SPL): a maioria das actividades de Promoção da Leitura e das Literacias, promovidas pelas bibliotecas sob a gestão das JF passou a ser programada de forma autónoma, sem articulação com o SPL.

Considerando que a reforma administrativa trouxe uma nova realidade de gestão partilhada na área da cultura, considera-se essencial que se mantenha um quadro de gestão coordenada (pela CML, mas em constante cooperação e diálogo com as JF) nas matérias fundamentais para o regular funcionamento das BLX, para que se mantenham as vantagens acrescidas que advém da integração numa Rede, mas também para que se consiga garantir uma uniformidade dos serviços prestados aos munícipes. Deixando evidentemente espaço de governação e de decisão própria e autónoma para que cada JF e em cada equipamento ajuste as suas dinâmicas como entender para dar resposta às necessidades da comunidade que serve, promovendo o desenvolvimento local sem perder o contexto global da cidade na qual se insere.

Não somente para resolução das questões ainda em aberto decorrentes da estabilização do movimento de transição de responsabilidades; mas sobretudo para reforço de uma cultura mais activa e permanente de cooperação entre a CML e as JF; diversas medidas de natureza estruturante têm sido desenvolvidas.

Desde logo, com a transferência de competências foi criado um grupo de acompanhamento, que incluiu quatro subgrupos de trabalho: “Serviços”, “Desempenho”, “Colecção” e “Comunicação e Imagem”. Estes subgrupos incluem elementos das bibliotecas sob gestão da CML e das JF, bem como elementos de uma série de serviços técnicos (Serviço de Aquisições e Tratamento Técnico, Administração funcional Horizon, Serviço de Promoção das Literacias, Núcleo de Comunicação e Imagem, Programa de Avaliação de Desempenho da Rede de Bibliotecas).

Estes grupos têm mantido reuniões de trabalho conjuntas e regulares, tendo já resultado diversas propostas de melhoria de procedimentos.

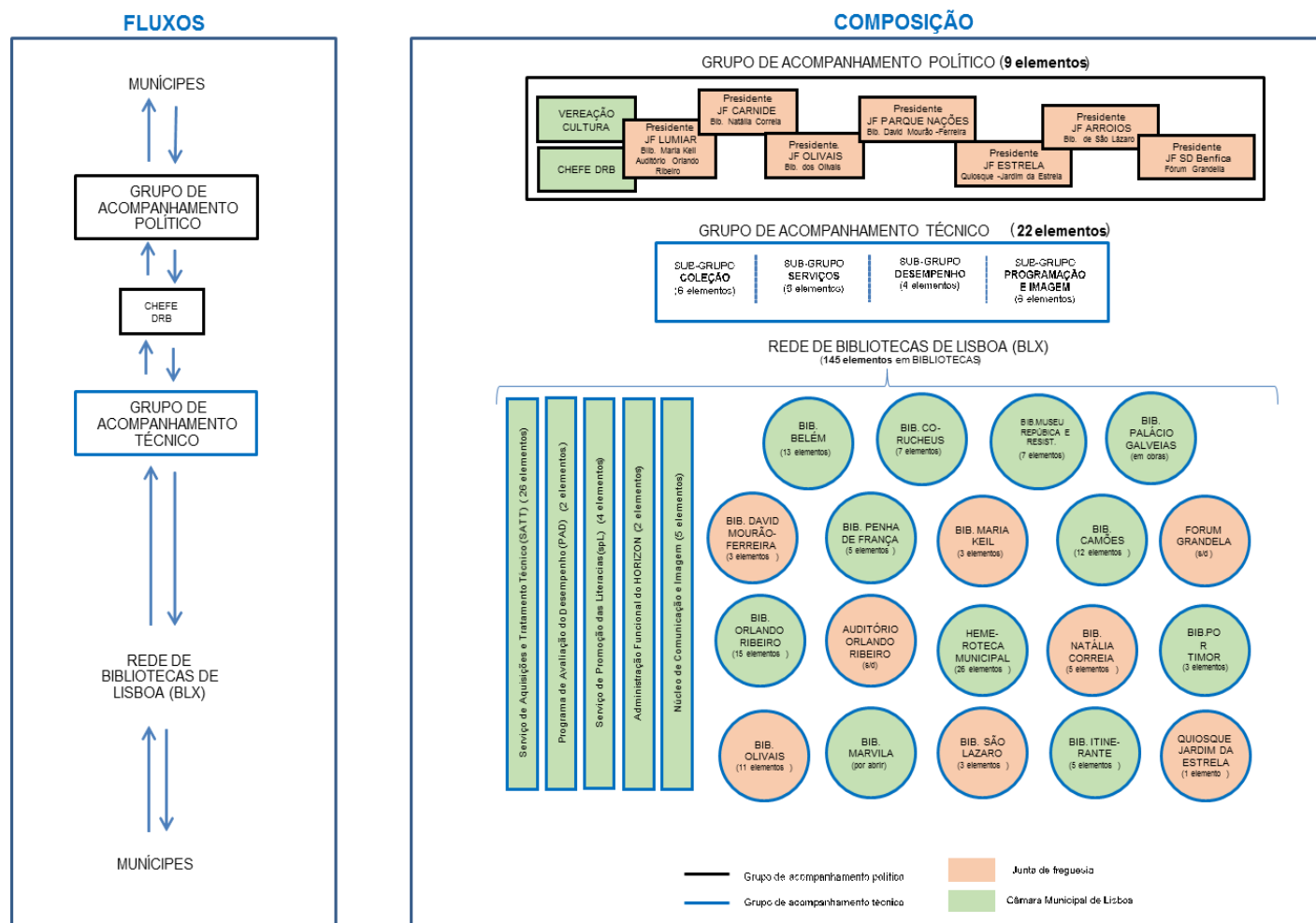
Por sua vez, existe ainda um grupo de carácter mais estratégico constituído pela Vereadora da Cultura, pelos Presidentes de JF (ou seus representantes) e pela chefe da Divisão da Rede de

Bibliotecas. A missão deste grupo é a de definir estratégias para a Rede de Bibliotecas de Lisboa bem como decidir sobre questões mais globais suscitadas pelo grupo de acompanhamento.

O trabalho destas equipas tem contribuído para o reforço de uma cultura de rede e de cooperação entre as diversas equipas e instituições da Rede de Bibliotecas de Lisboa; o que se tem traduzido, na prática, por uma lenta consolidação de uma gestão semi-partilhada e mais integrada entre a CML e as JF.

Neste sentido, tem sido estudado um futuro modelo de governança mais partilhada entre a CML e as JF - bem como entre estas e outras instituições culturais, sociais e cívicas da cidade - para uma gestão mais avançada destes equipamentos. Veja-se no esquema seguinte a estrutura deste modelo neste momento em estudo.

Quadro 11 - Proposta (ainda sob análise) de Modelo de Governança Partilhada para a Rede de Bibliotecas de Lisboa



Não obstante as questões acima elencadas e ainda em resolução; a monitorização desenvolvida até ao presente relatório mostra não só que algumas das carências iniciais - sobretudo as procedimentais - têm estado a ser ultrapassadas pelas JF; mas sobretudo que se vai sedimentando um trabalho mais orientado para os públicos-alvo desejados, para estruturas de acompanhamento mais permanentes da gestão e programação dos equipamentos; e bem assim para o fomento de uma cultura de governança mais integrada entre as autarquias de Lisboa.

Os objectivos mais nobres - quer da parte das JF quer da parte da CML - são os de transformar os equipamentos culturais como espaços de referência cívica e territorial. Assim, e em paralelo com o aumento das ofertas culturais e com a requalificação física de diversas instalações, estes equipamentos poderão projectar-se inclusive para fora dos seus bairros e tornarem-se equipamentos de referência urbana.

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

Área de Equipamentos Culturais – Instrumentos e Regulamentações de base integradora

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

Justificação e explicação resumida:

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

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

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Presentemente a proposta de Regulamento da Rede de Bibliotecas de Lisboa encontra-se em fase de apreciação e de aprovação formal.

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 tem vários parques infantis sob a sua responsabilidade e a monitorização desenvolvida não mostra de um modo geral grandes constrangimentos na gestão dos mesmos. Recorde-se que a avaliação de risco desenvolvida em 2014 mostrava que para as JF esta era considerada uma área problemática (a maioria das JF avaliou o risco como ‘Médio’ ou mesmo ‘Alto’).

Algumas JF referiram que vários dos seus PI se encontravam em mau estado de conservação aquando da passagem, embora a CML se tivesse comprometido, em muitos dos casos, a realizar as intervenções necessárias. Outras JF, por seu lado, encontravam-se a desenvolver, ou já tinham desenvolvido, elas próprias, intervenções nos seus PI por forma a estes ficarem com a qualidade adequada à sua utilização pelas crianças.

Quanto às linhas de acção mais desenvolvidas, estas têm passado pela reavaliação das condições de segurança dos PI, por novos procedimentos concursais, pela certificação e ainda pela sensibilização junto da própria CML para a definição de um regulamento municipal comum.

Elementos de Água

Quanto aos elementos de água com sistema electromecânico, e após a resolução de algumas ainda pendentes entregas finais para a gestão das JF de determinados elementos de água com sistemas electromecânicos de gestão e manutenção mais complexos (cujas entregas se encontravam dependentes do lançamento de procedimentos para a sua reparação antes da respectiva entrega formal); a situação presente traduz igualmente uma estabilidade.

No decurso deste ano mais recente, diversas JF têm vindo a recuperar uma série de elementos de água e de chafarizes, para maior qualificação do usufruto dos espaços públicos e verdes de proximidade da cidade.

4.3 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 JF da cidade.

Esta circunstância deve-se ao facto de que grande parte das competências nestas áreas se encontravam já como áreas de acção das juntas, tendo-se assim mantido a larga maioria das equipas, procedimentos e programas.

Não obstante, o GAMRAL mantém o entendimento - ou mesmo reforça-o, face ao crescente reconhecimento das capacidades de actuação das novas JF - de que as áreas da acção social e do desenvolvimento comunitário deveriam ser dimensões de governação urbana de proximidade por excelência.

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 um histórico consolidado tais como o Programa Intervir, o Programa Envelhecimento Activo e Saudável, e ainda os Programas Praia-Campo Infância e Praia-Campo Sénior. Estas constituem o maior volume de competência transferidas que foram igualmente acompanhadas pelos valores financeiros já associados aos respectivos PDC. Igualmente transferidas foram 24 carrinhas Lx Porta a Porta, uma para cada freguesia, permitindo assim às juntas de freguesia uma maior intervenção nestas matérias;
- Competências concorrenciais que são executadas de forma conjunta entre a Câmara Municipal de Lisboa e as JF. Exemplo deste tipo de competências é a participação destas nas políticas municipais de habitação.

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

PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ACTIVO E SAUDÁVEL

O Programa de Envelhecimento Activo e Saudável apoia projectos de promoção do envelhecimento activo e saudável e de estilos de vida saudáveis e tem como destinatários, 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 acções dirigidas aos diversos agentes educativos como forma de disseminação de boas práticas.

PROGRAMA PRAIA CAMPO INFÂNCIA

O Programa Praia Campo Infância insere-se no âmbito da intervenção dos Campos de Férias não Residenciais e centra-se na promoção de actividades organizadas e supervisionadas de lazer e tempos livres, para grupos de crianças e jovens. Este programa tem como destinatários crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 12 anos e traduz-se na oferta de tempos livres no verão para cerca de 6.000 crianças, representando um importante apoio às famílias no acompanhamento das crianças no período de férias escolares, enquadrado pelo Decreto-Lei 32/2011, de 07 de Março e pelas Normas Regulamentares definidas pela CML.

O Programa Praia Campo Infância tem como finalidade a realização de um programa organizado de carácter educativo, cultural, desportivo ou meramente recreativo, durante um período de tempo determinado, contribuindo dessa forma para o desenvolvimento de crianças e jovens. Através deste programa é possível contribuir para o desenvolvimento psicossocial e motor das crianças e prevenir eventuais situações de risco, proporcionando a algumas crianças da cidade, a saída dos seus bairros, o desfrutar da praia e do campo e a vivência de diversas experiências de carácter pedagógico, lúdico, desportivo e cultural, contribuindo assim para o combate à exclusão social, ainda que por períodos limitados.

PROGRAMA PRAIA CAMPO SÉNIOR

O Programa Praia Campo Sénior centra-se na promoção de actividades de lazer e tempos livres para os seniores, contribuindo para o envelhecimento activo e saudável, e tem como destinatários Municípios com idade igual ou superior a 55 anos. Através de uma visão integrada do processo de envelhecimento na cidade de Lisboa, com a finalidade de reforçar os mecanismos de participação social dos seniores, promovendo uma cidadania plena e implicando o direito a um envelhecimento activo, implementou-se um programa que se organiza em torno dos seguintes objectivos: promover o bem-estar e a qualidade de vida nos tempos livres, promover o desenvolvimento pessoal e social, proporcionar momentos de convívio, lazer e confraternização na praia e no campo (espaços verdes, equipamentos culturais / lúdicos, entre outros) contribuindo deste modo, para o envelhecimento activo e saudável dos cidadãos mais velhos da cidade.

Tal como já reportado nos relatórios anteriores, a CML desenvolveu em conjunto com as JF uma série de acções no sentido de uma maior interligação na gestão dos diversos programas de acção social; nomeadamente a apresentação dos programas e das suas linhas orientadoras; a realização de encontros de debate de boas práticas nas áreas da prevenção de comportamentos de risco e do envelhecimento activo e saudável; o fomento e a realização de acções de formação; e finalmente o planeamento de um acompanhamento regular às JF.

As linhas de acção identificadas nas JF para os programas principais nas áreas da acção social não apontavam nos primeiros tempos da reforma para estratégias substancialmente

diferenciadoras das eram já seguidas. Ao longo do tempo de consolidação das responsabilidades, porém, as equipas das JF têm-se crescentemente focado no desenvolvimento de novas acções e de projectos, bem como no aprofundamento de novas problemáticas, numa dinâmica que era relativamente pouco explorada antes da reforma administrativa.

É igualmente de destacar algumas respostas que agora valorizam mais a constituição de parcerias locais; bem como a importância das questões de financiamento e a maior atenção a candidaturas para os mais diversos tipos de programas e iniciativas.

A proximidade aos problemas e o conhecimento mais aprofundado dos mesmos mostram ser determinantes na segurança das novas propostas, permitindo uma maior agilidade de acção e uma aplicação mais eficiente dos recursos, garantindo assim um serviço de maior qualidade.

Por seu lado, a maior proximidade às instituições locais com intervenção nestas áreas é também considerada relevante. Em todos os casos se destacando, ainda, o vasto leque de parceiros locais; como aliás se verifica agora, de novo, com as análises do GAMRAL em relação às acções inovadoras (veja-se capítulo correspondente neste relatório, bem como no quarto relatório de monitorização).

As análises de monitorização mostram ainda uma série de propostas de qualificação para estas áreas de competências. Que passam pelo reforço das equipas, pela criação de espaços de partilha de processos e de informação, pela adopção de procedimentos próprios para a resolução das carências mais urgentes, e pela criação de um serviço de atendimento mais integrado (envolvendo as várias instituições da cidade, desde logo as autárquicas e as de acção social).

Face aos novos âmbitos das competências próprias das JF, os diversos agentes e dirigentes auscultados, quer nas JF quer na CML, consideraram mais essenciais os seguintes aspectos (por forma a que se desenvolva uma gestão pública de qualidade e bem partilhada):

- a) A partilha de recursos materiais e humanos - considerando-se o ganho de competências ao nível da intervenção social, existe todo o interesse em que a CML e as JF possam sempre que possível partilhar e rentabilizar recursos, tendo em conta a prossecução de objectivo comuns.
- b) A estruturação de linhas e estruturas orientadoras para uma governação mais integrada entre as diferentes instituições de governo da cidade. A CML deverá sempre que possível apelar às JF - nomeadamente através das Comissões Sociais de Freguesia - para a intervenção em rede. Devendo ser a CML a disponibilizar toda a informação e a envolver as Juntas de Freguesia em projectos que têm uma aplicação de proximidade mas um impacto em toda a cidade, em áreas tão sensíveis como são as áreas de apoio social, nos mais variados grupos de risco.

Neste sentido, está 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 á participação mais activa destas nas decisões regulamentares, estratégicas e de desenvolvimento Local nas suas áreas de intervenção.

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

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

Nesses âmbitos, o entendimento da CML foi o seguinte: unicamente pequenas reparações de substituição de torneira/ de vão de janela/ de vidro/ de banheira ou de sanitário, etc. que não envolva qualquer alteração das redes e certificação de concessionárias e que por sua vez não envolva licenciamento municipal (alteração de vão /coberturas e elementos estruturantes) e unicamente em fracções municipais ocupadas em listagens concretas de Património Disperso. Estas questões foram clarificadas com as JF por forma a não se sucederem duplicações de acções nem intervenções não registadas e contabilizadas em termos de investimento realizado em Património Municipal.

Em Maio de 2015 eram esclarecidas uma série de regras e de procedimentos referentes à realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade”, conforme despacho emitido pela vereadora do pelouro:

Assunto: Clarificação e densificação das alíneas r) do artigo 12º da Lei 56/2012

A Lei 56/2012 de 8/11, que procede à reorganização administrativa de Lisboa, nos termos do seu artigo 12º, veio atribuir competência própria às Juntas de Freguesia, nomeadamente, na contribuição para as políticas municipais de habitação, através da identificação de carências habitacionais e fogos disponíveis e ainda, na realização de intervenções pontuais para melhoria das condições de habitabilidade.

Considerando que, as Juntas de Freguesia têm um conhecimento profundo das situações no terreno quanto ao estado do património habitacional municipal disperso, a que acresce, o facto de beneficiarem da proximidade aos munícipes e aos inquilinos camarários, sendo um meio de relacionamento directo e de diagnóstico privilegiado.

Considerando que, importa dar continuidade a pequenas intervenções no âmbito de obras diversas de recuperação e manutenção em fogos e imóveis municipais ao abrigo da delegação de competências.

Considerando por fim que importa clarificar o que são intervenções pontuais e em que situações devem as Juntas de Freguesia intervir, informamos que as mesmas:

1. Devem ser efectuadas em habitações municipais ocupadas de património disperso existente, de acordo com a lista que se anexa.
2. Destinam-se a promover a melhoria das condições de habitabilidade, salubridade e segurança em fogos habitacionais ocupados, traduzindo-se em pequenas reparações urgentes como por exemplo: vidros partidos, janelas quebradas, substituição de loiças sanitárias, armários de cozinha, pequenas pinturas, reparação ou substituição de portas e acessórios, fechaduras, coberturas e caleiras, reparações urgentes de rupturas e infiltrações, e outras análogas.
3. Não carecem de autorização prévia do pelouro da habitação, mas devem ser comunicadas aos serviços de habitação, a fim de evitar a duplicação de intervenções.
4. Em fracções não habitacionais ocupadas, apenas deverão ser executadas após previa verificação junto dos serviços de habitação, de que não 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, comércio e serviços;
- Uma maior pro-actividade por parte das JF na divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local e no apoio aos municípios nas candidaturas aos apoios e programas existentes nestas áreas, e em termos mais globais na procura de soluções habitacionais;
- Uma maior promoção de pequenas reparações em património disperso ocupado - sendo que será essencial o registo integrado de todas as intervenções, quer por parte da CML quer por parte das JF;

- A capacidade de consulta dos aplicativos informáticos da CML, permitindo a informação necessária a uma correcta gestão e prestação de informação aos munícipes.

Área da Acção Social – Instrumentos e Regulamentações de base integradora

Instrumentos e regulamentações de base integradora e de trabalho comum

Áreas da Acção Social: Comportamentos de Risco; Envelhecimento; Famílias

Instrumento: Linhas Orientadoras para projectos na área da Acção Social

Justificação e explicação resumida:

As linhas orientadoras para projectos na área da acção social na cidade de Lisboa têm como objectivo orientar para a concepção e implementação dos seguintes projectos:

- *Projectos de Prevenção de Comportamentos de Risco e Promoção de Estilos de Vida Saudáveis*, deverão ter como destinatários crianças e jovens dos 3 aos 18 anos bem como Encarregados de Educação, Docentes e Não Docentes. Estes projectos visam promover o desenvolvimento integral das crianças e jovens, focando-se na importância da promoção de estilos de vida saudáveis e prevenção de comportamentos de risco, nomeadamente: Aditivos (Droga, Tabaco, Álcool, Jogo, Internet); Relacionais (Pares: Violência no Namoro e Bullying; Familiares: Violência Doméstica,...); Disfuncionais (Familiares e Pessoais); Disruptivos (Delinquência, Bullying...); Sexuais (IST, Gravidez ...) e Alimentares (Obesidade, Anorexia e Bulimia, entre outros).

- *Projectos de Campos de Férias não Residenciais*, destinam-se exclusivamente a grupos de crianças e jovens com idades compreendidas entre os 6 e os 18 anos. São actividades organizadas e supervisionadas, tendo como finalidade a realização de um programa organizado de carácter educativo, cultural, desportivo ou meramente recreativo, durante um período de tempo determinado, com um período mínimo de 5 dias, no período de férias escolares. Os campos de férias visam contribuir para o desenvolvimento psicossocial e motor das crianças e prevenir eventuais situações de risco, proporcionando a algumas crianças da cidade, a saída dos seus bairros, o desfrutar da praia e do campo e a vivência de diversas experiências de carácter pedagógico, lúdico, desportivo e cultural, assim contribuindo para o combate à exclusão social, ainda que por períodos limitados.

- *Projectos de Promoção de Actividades de Lazer e Tempos Livres para Seniores*, destinam-se a munícipes da cidade de Lisboa com idade igual ou superior a 55 anos. São actividades organizadas e supervisionadas, tendo como finalidade a realização de um programa de actividades de lazer e tempos livres que poderão realizar-se no período de Junho a Setembro, tendo a duração de 5 dias. Tem como objectivo proporcionar momentos de convívio, lazer e confraternização na praia e no campo (espaços verdes, equipamentos culturais / lúdicos, entre outros) contribuindo deste modo, para o envelhecimento activo e saudável.

- *Projectos de Promoção do Envelhecimento Activo e Saudável na cidade de Lisboa*, destinam-se a munícipes com idade igual ou superior a 55 anos. Atendendo às características da população idosa de cada Junta de Freguesia, os projectos a desenvolver na área do envelhecimento activo e saudável, poderão incidir nas seguintes áreas de intervenção: Expressão Artística e/ou Musical; Expressão Dramática; Expressão Corporal /Movimento; Informática; Saúde. E tem como objectivo fomentar a participação activa das pessoas na promoção da sua saúde, autonomia e independência, bem como combater situações de isolamento e/ou exclusão social.

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

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Prevê-se um desenvolvimento dos instrumentos por parte da CML, bem como uma correspondente prestação de apoio técnico no âmbito dos projectos em desenvolvimento pelas JF.

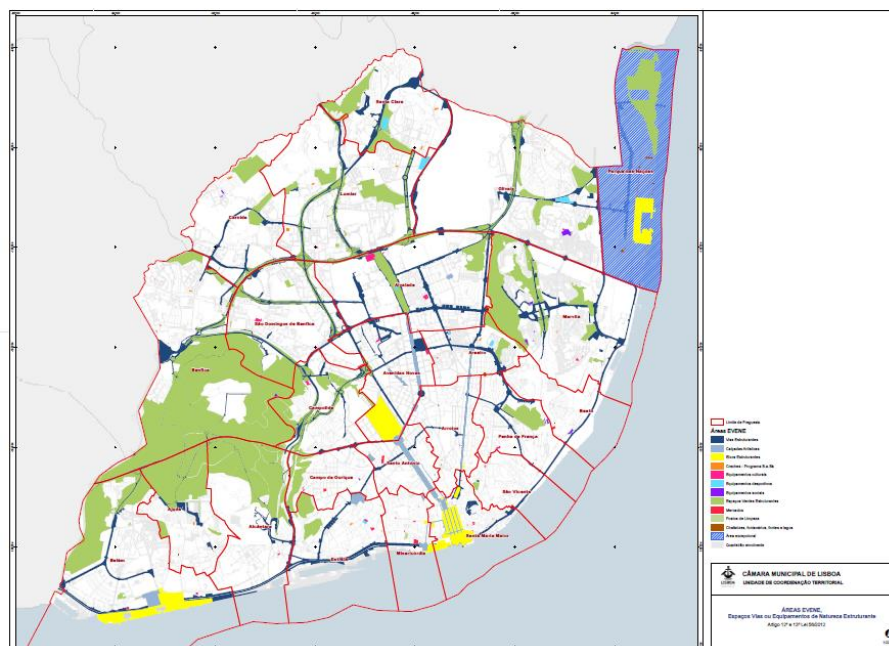
4.4 Licenciamentos de Proximidade

4.4.1 A transferência de competências na área dos licenciamentos de proximidade

A transferência completa das competências previstas para as juntas de freguesia na área dos licenciamentos foi implementada a partir do primeiro trimestre do ano de 2015. Até final de 2014, os processos de licenciamento objecto de descentralização haviam sido assegurados, em termos da sua gestão processual e tecnológica, pela CML; embora já sujeitos a pareceres vinculativos por parte das JF.

A passagem para a nova fase de assunção efectiva das competências de licenciamento pelas JF exigiu o assegurar das seguintes condições:

- O acesso ao sistema Geslis (plataforma informática para registo e tramitação de todos os processos de licenciamento) e ao site da Reforma Administrativa de Lisboa - o que, para além de todos os aspectos referentes à devida instalação das aplicações nas JF, incluiu sessões de acompanhamento em conjunto entre a CML e as JF.
- O acesso a acções de formação para os funcionários das Juntas de Freguesia - continuando a CML a desenvolver acções de formação nestes âmbitos.
- O acesso a apoio técnico especializado; continuando a CML a assegurar a atenção e devida resposta a todas as questões referentes às competências transferidas, nomeadamente através das cinco equipas de apoio técnico existentes nas UIT (Unidades de Intervenção Territorial); e constituindo estas, para estes âmbitos, o principal elo de ligação entre os diversos serviços da CML e as JF.



Ao longo dos anos de 2015 e de 2016 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 se estende de 1 de Janeiro de 2015 a 30 de Setembro de 2016 mostram um total de 19.303 processos entrados. Destes, a larga maioria dos processos entrados na 24 JF são de “Licenciamento Zero” - 88% do total, ou seja, 16.992 processos - destacando-se nestes as “Meras comunicações” que representam 79% do total dos processos de Licenciamento Zero.

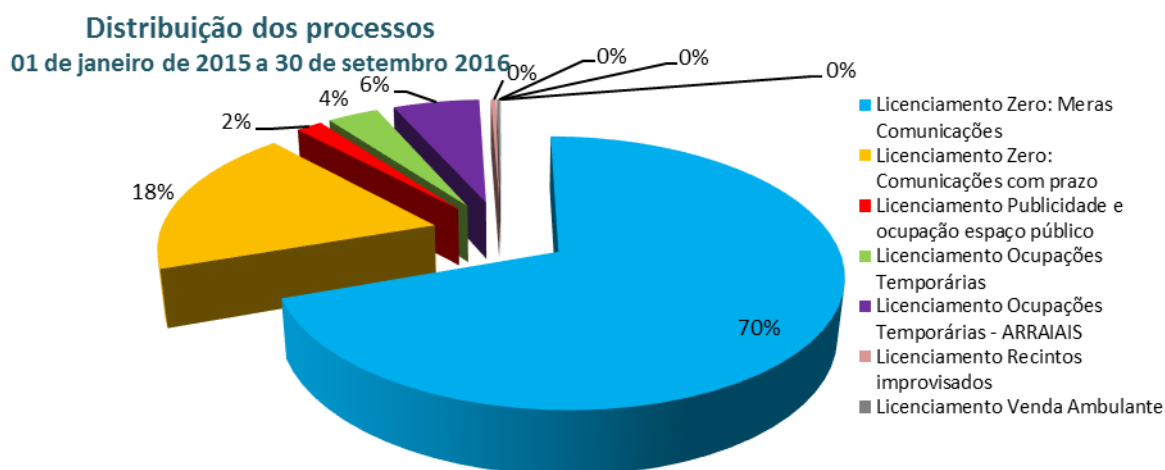
Quadro 12 - Número de Processos de Licenciamento entrados e decididos nas JF de Lisboa, de 1 de Janeiro de 2015 a 30 de Setembro de 2016

Distribuição dos processos por tipologia	Nº Processos
Licenciamento Zero: Meras Comunicações (LZ)	13441
Licenciamento Zero: Comunicações com prazo (LZ)	3551
Licenciam. Publicidade e Ocupação de Espaço Público	350
Licenciamento Ocupações Temporárias	684
Licenciamento Ocupações Temporárias - Santos Populares	1160

Licenciamento Recintos improvisados	70
Licenciamento Venda Ambulante	41
Licença Arrumador Automóveis	2
Licença Exploração de Máquinas de Diversão	4
Total processos	19303

Fonte SIGU CML

Gráfico 16 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa de 1 de Janeiro de 2015 a 30 de Setembro 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. No mesmo período de 2016 esta tipologia registou um total de 542 processos, 87% dos quais centrados nas mesmas freguesias. Esta tipologia representa 6% do total dos processos entrados.

O Licenciamento de recintos improvisados (com um total de 70 processos entrados ou 0,4% do total) apresenta uma sazonalidade também muito ligada às festas da cidade.

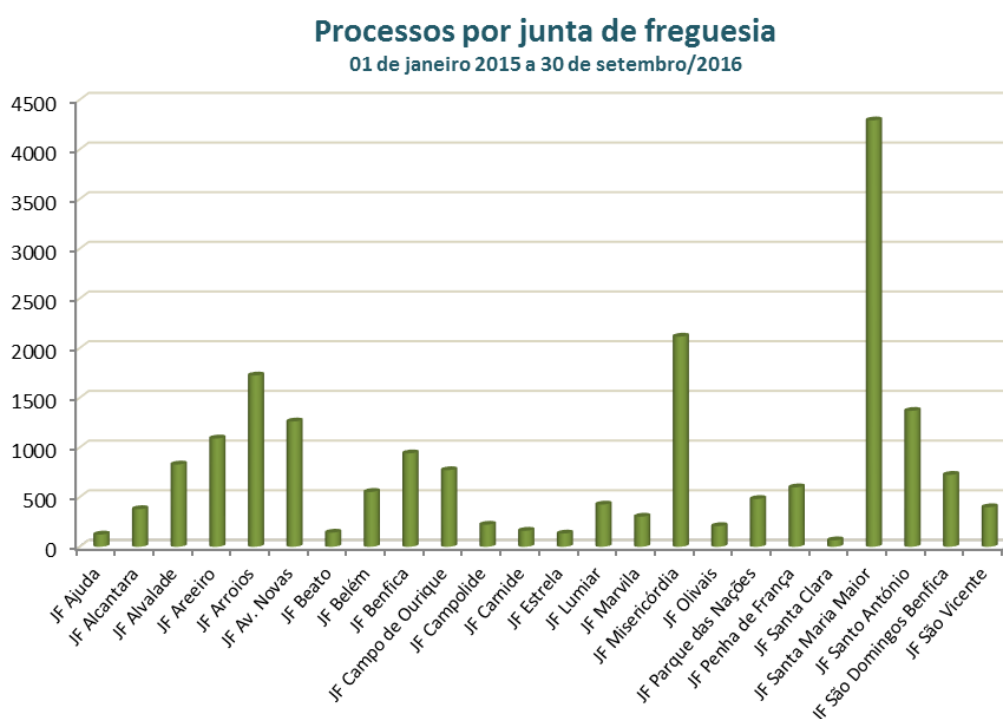
O Licenciamento de Publicidade e Ocupações de Espaço Público representa 1,8% do total dos processos (total de 350 processos). Tem sofrido flutuações ao longo do tempo, mas registou um crescimento gradual ao longo do ano de 2016.

Os pedidos de licenciamento de ocupações temporárias de espaço público representaram cerca de 3,5% do total dos processos entrados, tendo-se aqui registado uma subida contínua nos dois primeiros trimestres dos anos de 2015 e 2016, havendo depois uma redução substancial nos trimestres seguintes.

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; 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 21 meses, mais de 40% destes situaram-se nas freguesias de Santa Maria Maior (22,2%), da Misericórdia (11,0%) e de Arroios (8,9%); esta percentagem passando para mais de 50% quando se tratava de processos carentes de decisão.

**Gráfico 17 - Número de Processos de Licenciamento nas JF de Lisboa
De 1 de Janeiro de 2015 a 30 de Setembro de 2016**



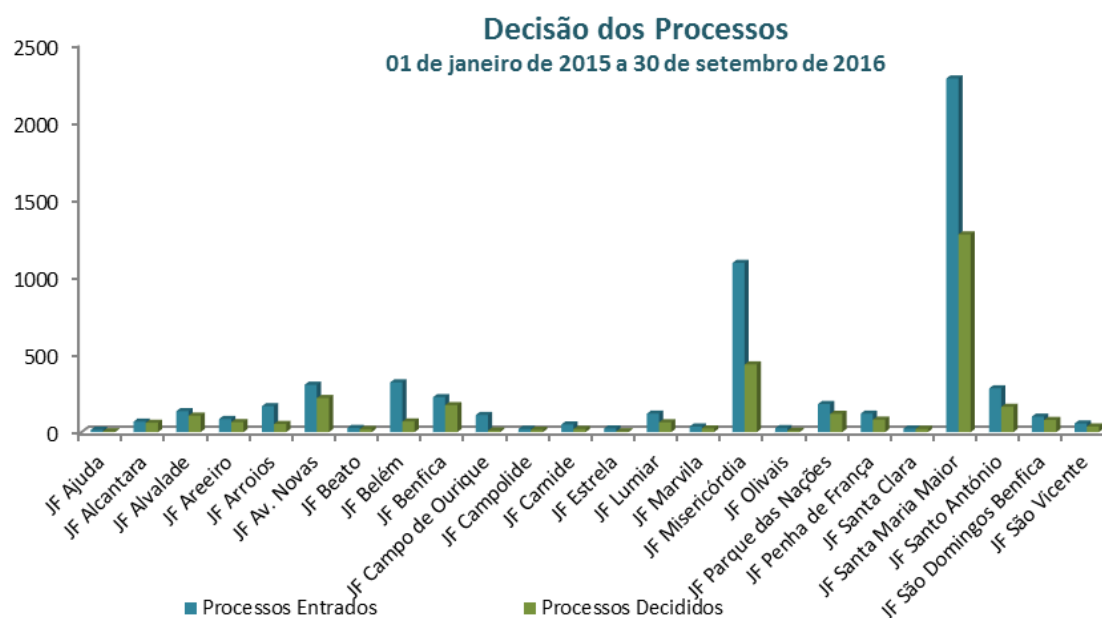
Fonte SIGU CML

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 5.862 processos entrados e que careceram de decisão, 3.123 encontravam-se decididos até 30 de Setembro de 2016 - configurando uma taxa de decisão de 53%. Nestes âmbitos, destaca-se evidentemente a JF de Santa Maria Maior com 2.278 processos sujeitos a decisão e 1.274 decididos (com uma taxa de decisão de 56%).

**Gráfico 18 - Processos entrados vs. processos decididos nas JF de Lisboa
De 1 de Janeiro de 2015 a 30 de Setembro de 2016**



Fonte SIGU CML

Com taxas de decisão acima dos 75% realçam-se as JF de Santa Clara (91% dos processos decididos), de Alcântara (88%) e de Alvalade (79%); 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 (10%), de Belém e da Estrela (ambas com 21%).

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

As análises desenvolvidas pelo GAMRAL confirmaram que ao longo de 2015 e 2016, a maioria das JF foram assumindo de forma crescente as respectivas competências de forma relativamente autónoma e bem sustentada, ainda que com uma garantia de permanente apoio por parte da CML e nomeadamente por parte das respectivas UIT.

Os casos ainda não estabilizados situam-se sobretudo nas JF que ainda não completaram um quadro de pessoal técnico próprio, bem como uma correspondente capacitação formativa para a prossecução das suas competências de licenciamento. Tal sucede sobretudo nas JF que haviam de forma mais tardia reconhecido a importância de se criarem adequadas condições para assegurar estas competências. Mas existem outras situações de disparidade, com razões distintas destas últimas.

À data de Setembro de 2016, e no que concerne à área dos licenciamentos de proximidade, poderiam perceber-se dois panoramas relativamente distintos:

- a) Por um lado, a comprovação na generalidade de um crescendo de autonomia por parte das JF, com por exemplo apenas oito JF a apresentar uma percentagem de decisão abaixo dos 50% no que concerne aos processos de licenciamento carentes de decisão. As mais recentes análises dos dados de monitorização das várias áreas integrantes aos licenciamentos e à gestão e manutenção do espaço público, mostra que a maioria das JF se encontra já a funcionar em plena velocidade de cruzeiro, consolidando-se as características já identificadas em anteriores relatórios de monitorização.
- b) Porém, por outro lado, os dados existentes mantêm claros indícios de desequilíbrios no processamento dos licenciamentos, quer face às diferentes JF quer às distintas tipologias de processos. Apresentam-se taxas de entrada, de processamento e ainda de decisão consideravelmente diferenciadas. Algumas JF continuam a ter poucos processos ou ocorrências relativamente ao que é expectável para o território que gerem, enquanto outras concentram um grande número de processos de licenciamento de proximidade ou ocorrências. Esta é uma situação que levanta sérias questões em dois níveis: i) sobre a capacidade e autonomia de análise e de decisão dos processos por parte das JF; ii) sobre a efectiva utilização e registo destes na aplicação Geslis.

Algumas JF continuam a ter poucos processos ou ocorrências relativamente ao que seria expectável para os territórios que gerem. A título de exemplo, as JF de Carnide, dos Olivais e de Santa Clara registaram no Geslis para os sete trimestres analisados (Janeiro de 2015 a Setembro de 2016), respectivamente 161, 208 e 65 processos de licenciamento, enquanto as freguesias limítrofes e de grandeza similar (São Domingos de Benfica, Benfica e Lumiar) apresentaram respectivamente 724, 940 e 425 processos entrados. Da mesma forma, a JF da Estrela apresentou a entrada de 133 processos, enquanto por exemplo a JF de Santo António apresentou a entrada de 1368 processos.

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

Por seu lado, o decréscimo de utilização do *site* da Reforma Administrativa de Lisboa por um crescente número de JF, muito evidente no semestre mais recente, parece evidenciar a autonomia e a redução da necessidade de procura de orientações técnicas. No entanto, esta redução poderá por seu lado ter implicações na partilha de informação e de documentos de orientação no âmbito das competências transitadas, assim como de instrumentos/boas práticas reguladoras comuns.

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

Como já mencionado no anterior relatório de monitorização integrada, é necessário o complemento da actual metodologia de monitorização do processo de transição com acompanhamento mais próximo do processo RAL e das juntas de freguesia, nomeadamente na uniformização de metodologias de gestão do território e dos sistemas de informação comuns, de forma a assegurar a existência de informação actual e disponível sobre toda a cidade nas áreas da gestão dos licenciamentos de proximidade e da gestão de ocorrências e pedidos de intervenção, como definido pela Deliberação 6/AML/2014.

4.4.3 Elementos em necessidade de reforço/resolução

Dado o quadro analítico acima apresentado, mantêm-se para esta área de competências um conjunto de aspectos claramente ainda a carecer de uma gestão mais integrada, bem como de um acompanhamento mais estratégico. 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.** Mantém-se a tendência de decréscimo na utilização do site da Reforma Administrativa de Lisboa por um crescente número de JF. Tal pode ter implicações na partilha de informação e de documentos de orientação no âmbito

das competências transitadas. Projectos como o da reformulação das FAQ e o da disponibilização das mesmas no site podem ficar comprometidos uma vez que se baseiam na utilização contínua deste site pelas JF.

- **Formação.** Entende-se que apesar de já ser terem efectuado muitas acções de formação para os recursos humanos das JF, esta 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 um elevado risco de falta de manutenção evolutiva e correctiva da aplicação de licenciamento (com necessidades de manutenção de base externa ao universo da CML e das JF).
 - **Aplicações informáticas próprias.** Algumas JF têm desenvolvido aplicações informáticas próprias de suporte às novas competências. O caso mais conhecido é o da JF Estrela. Não obstante o princípio da autonomia consagrado no próprio processo de reforma administrativa da cidade, os princípios da integridade de informação e de processamento administrativo bem como de estruturação regulamentar de base conjunta devem ser considerados igualmente basilares. Pode suceder-se o risco de desenvolvimento e utilização de aplicações informáticas “fechadas” em termos de comunicação com os sistemas da CML - bem como das restantes JF - provocando uma perda de capacidade global de manutenção bem como de gestão e de monitorização integrada da informação.

Para estes âmbitos, será relevante recordar que de acordo com a Deliberação nº 6/AML/2014: *“E - Disposições Finais- (...) 10. De modo a garantir a partilha da informação necessária a uma gestão integrada da cidade no âmbito da prossecução das competências do município e das freguesias de Lisboa, nos termos dos artigos 12º e 13º da lei 56/2012, devem ser utilizados os seguintes recursos informáticos: a) Aplicação de gestão, registo e consulta de processos de licenciamento municipal;(...)”*, ou seja a aplicação GESLIS; sendo os dados de monitorização obtidos através do sistema de monitorização SIGU.

3. **Competências ainda não integralmente transitadas.** À data de compleição deste sétimo relatório de monitorização, a passagem de competências de determinadas competências de licenciamento continuava a não se ter sucedido de forma plena; o que configurava uma

séria desconformidade com os princípios legais subjacentes à reforma administrativa de Lisboa.

- D. **Licenciamento especial de ruído.** A passagem de competências das licenças especiais de ruído para as JF continua a não se suceder de forma plena. Os serviços da CML com competências sobre a matéria detêm o respectivo dossier preparado para a passagem de competência respectiva desde o início do ano de 2015, no que incluem propostas de fluxos processuais e administrativos bem como um 'Manual de Procedimentos'. Por seu lado, existem já algumas JF a exercer o licenciamento, embora ainda de forma ténue. Esta é uma situação que carece de urgente clarificação.
 - E. **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 (ainda em elaboração por parte da CML).
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.

Recorde-se os estudos de caso desenvolvidos para os anteriores relatórios de monitorização, mostravam um panorama de relativa confiança na respectiva apropriação e actuação para estas competências; se bem que condicionada pelas questões ainda pendentes.

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) estudos de caso 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.

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 já uma proposta elaborada pela UCT, DMHU e Gabinetes dos Vereadores Duarte Cordeiro, Manuel Salgado e Graça Fonseca.

Paralelamente foi elaborado na UCT um guia de apoio às Juntas de Freguesia- Dossier-técnico, entregue nos autos de transferência e disponível no *site* da Reforma Administrativa de Lisboa.

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Pré-proposta de Regulamento elaborada e prevista para apreciação.

Instrumento 2: Regulamento do Comércio a Retalho e da prestação de Serviços com Carácter não Sedentário

Justificação e explicação resumida:

É fundamental a aprovação de um regulamento claro e actualizado para apoiar o licenciamento de ocupações do espaço público com actividades de comércio a retalho e de prestação de serviços de restauração e/ou bebidas não sedentária, em toda a cidade, independentemente da autarquia responsável.

Pretende-se, assim, além da sistematização e simplificação normativa, com regulamentos e celeridade dos procedimentos, uma maior transparência na definição das regras gerais e específicas destas actividades.

O regulamento irá prever um conjunto de disposições genéricas, em matéria de proibições, restrições e condicionantes, independentemente do território da freguesia.

Numa outra escala, cada Junta de Freguesia poderá restringir e/ou condicionar mais, sem violar os limites previstos no regulamento.

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

Descrevem-se seguidamente as etapas de desenvolvimento do Regulamento:

- a) Elaboração do projeto de regulamento
 - projecto preliminar de regulamento entregue ao GVPCML, em maio/2015;
 - projecto final entregue ao GVPCML a 12 de maio de 2016.
- b) Elaboração de proposta a submeter à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação do projeto de regulamento e submissão a discussão/consulta pública;
- c) Publicação em Boletim Municipal, com fixação do prazo para discussão pública;
- d) Consulta a entidades externas e outras que se considerem pertinentes;
- e) Elaboração do documento final;
- f) Elaboração de proposta a submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa

Ponto de situação à data de Setembro de 2016:

Em análise e elaboração de proposta formal pelo GVPCML, para apreciação.

5. Acções Diferenciadoras das JF no ano de 2016

Decorridos dois anos e meio após a assinatura dos autos de transferência de competências para as novas vinte e quatro JF da cidade de Lisboa, o GAMRAL considerou relevante o desenvolvimento de uma segunda análise sobre as acções diferenciadoras (ou inovadoras) destas novas instituições de gestão autárquica urbana.

Recorde-se que a primeira análise das acções inovadoras consta do Quarto Relatório de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa, e incidiu sobre as acções levadas a cabo no primeiro ano operacional da reforma (Março de 2014 a Fevereiro de 2015).

A análise destas acções transmite um panorama mais claro das múltiplas formas como as novas JF de Lisboa têm procurado exercer as suas competências de intervenção no território e na qualidade de vida da cidade e dos cidadãos, na recriação da relação entre estes e as instituições do poder local. Esta análise permite, de igual forma, verificar tendências ou mudanças em curso na forma de definir políticas públicas de proximidade na cidade; nomeadamente na procura emergente no envolvimento dos cidadãos e de outros agentes presentes no território, individuais ou coletivos, no desenho das medidas, na prossecução de políticas e na resolução dos problemas que fazem parte da gestão quotidiana dos espaços urbanos.

Importa, em primeiro lugar, esclarecer o entendimento que se dá ao conceito de “acções inovadoras”; para uma mais correcta e útil interpretação dos resultados apresentados. Considera-se como “acção inovadora” uma acção que seja da responsabilidade ou decorra directamente da decisão de um JF e que apresente um assinalável grau de diferenciação, originalidade ou inovação; ou ainda uma acção que, antes da reforma administrativa de Lisboa, não fosse realizada pelas JF ou pela CML (independentemente da entidade que tinha, a essa data, a capacidade, competência ou os meios para a exercer).

Recorrendo a alguns exemplos que facilitarão este esclarecimento, não se trata de uma acção inovadora o facto de as JF fazerem o tratamento de queixas, reclamações ou pedidos de intervenção por parte dos cidadãos para corrigir uma situação no espaço público, mas já se considera inovador, a colocação à disposição dos munícipes de uma ferramenta tecnológica (uma aplicação móvel, por exemplo) para fazerem chegar às JF o seu pedido. Não é inovador que as JF, por efeito da reforma administrativa, assumam competências na área da educação e façam, consequentemente, a gestão das equipas que trabalham nas escolas, mas serão inovadoras as novas formas de organização de acções de formação para estes funcionários por via a prepará-los para lidarem com problemas específicos da comunidade escolar da freguesia em que se encontram. Não é inovador, ainda, que as JF realizem as suas sessões ordinárias de Assembleia de Freguesia e que estas sejam abertas ao público que queira assistir ou intervir, mas será inovador que uma JF desenvolva conselhos e fóruns de cidadãos, ou que crie um canal

de televisão e que nesse canal, as sessões de Assembleia de Freguesia sejam transmitidas a todos os fregueses; ambas estas iniciativas promovendo uma aproximação das instituições e suas actividades, com os seus eleitos locais.

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

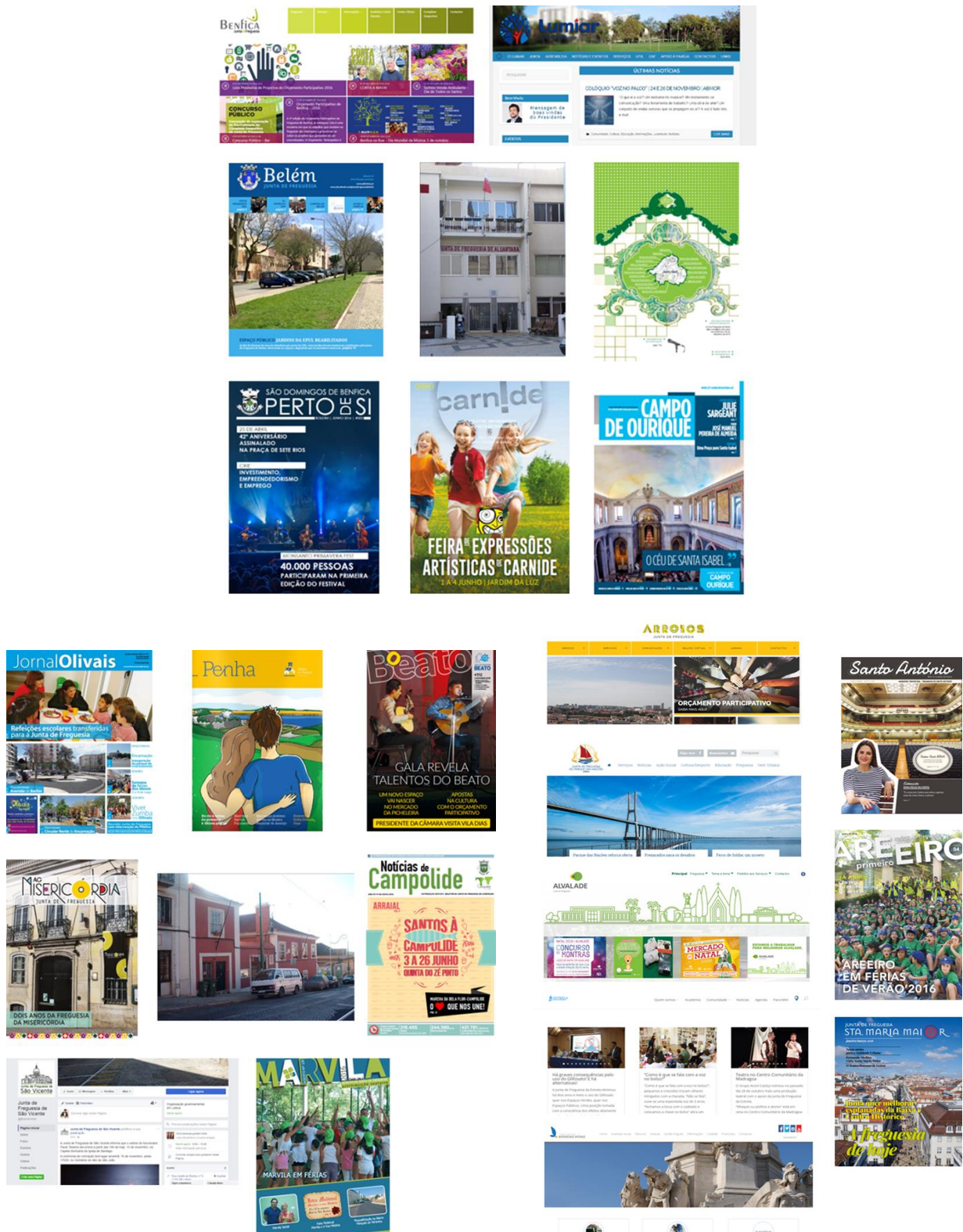
- c) A análise integral das informações contidas nas publicações periódicas editadas e distribuídas pelas Juntas de Freguesia;
- d) A análise integral das informações disponibilizadas nos *websites* e nas páginas de *Facebook* das Juntas de Freguesia.

Sendo intenção do GAMRAL limitar o período de análise ao intervalo de um ano (entre outubro de 2015 e setembro de 2016) foram apenas consideradas as publicações e edições referentes a este período e as informações disponibilizadas nos *websites* exclusivamente dentro deste intervalo de doze meses.

Admitem-se, naturalmente, possíveis limitações à metodologia adoptada e eventuais desvios que possam existir entre os resultados obtidos e o universo real de acções inovadoras desenvolvidas pelas Juntas de Freguesia de Lisboa. O volume de informação disponibilizado pelas Juntas de Freguesia nas suas publicações e nos seus *websites* é relativamente variável, bem como os critérios que cada Junta de Freguesia terá definido para que uma dada informação seja tornada pública nos instrumentos de comunicação analisados. Acresce a esta potencial diferença de base global; o facto de que a Junta de Freguesia do Lumiar não ter ainda um boletim ou publicação periódica permanente à data das análises (mas tivesse website e Facebook com informação detalhada); bem como a Junta de Freguesia de São Vicente não ter ainda um *website* próprio (embora tivesse página de Facebook também com informação detalhada).

Deste modo, o GAMRAL realça que a diferença quantitativa de acções inovadoras entre freguesias não deve ser interpretada de forma absoluta como uma diferença na qualidade da gestão urbana das JF. Tal poderá ser feito conjugando a análise quantitativa, com uma análise de pendor mais qualitativo destas acções inovadoras - que acções são, que efectiva inovação trazem.

Fontes de recolha das acções inovadoras (24 exemplos ilustrativos)



Foram identificadas, no ano sob análise, um total de 284 acções inovadoras, entre as quais 134 acções desenvolvidas em processos de governança. O aparente decréscimo no número das acções inovadoras face à análise paralela desenvolvida para o quarto relatório de monitorização da RAL (Abril de 2014), deve ser interpretado face a três elementos metodológicos fundamentais: (1) a metodologia adotada, entretanto afinada, (2) a diferença qualitativa entre as acções recolhidas no quarto relatório e no atual e (3) o critério de seleção das acções.

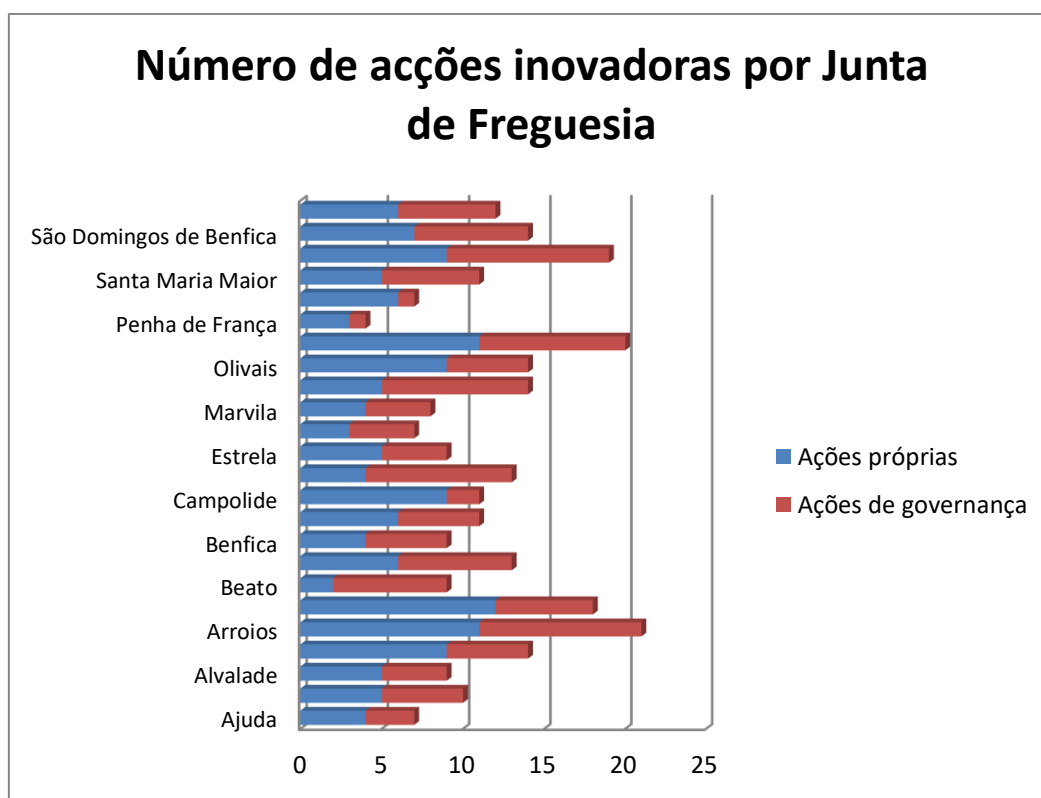
- a) Em primeiro lugar, em ambas as análises a recolha das acções inovadoras foi feita a partir de dois *inputs*. Contudo se um deles foi utilizado em ambos os momentos (a análise das publicações periódicas das Juntas de Freguesia), o segundo foi distinto (na primeira análise, foram utilizadas as respostas escritas dos Presidentes das Juntas de Freguesia a um guião de perguntas não centrado na questão das acções inovadoras; na segunda análise, foram utilizadas as informações contidas nos *sites* das Juntas). A opção por diferentes *inputs* resulta assim na obtenção de diferentes qualidades de resultados.
- b) Em segundo lugar, ficou clara uma diferença qualitativa no tipo de acções inovadoras que as Juntas de Freguesia desenvolveram no primeiro período analisado e agora neste segundo. Dito de outra forma, o tipo de acções identificadas em cada período indicam, de forma clara, diferentes fases da Reforma Administrativa de Lisboa. No primeiro período multiplicaram-se acções relacionadas com a inauguração de novas instalações das novas Juntas, reorganizações das equipas, modificações nos métodos de trabalho, criação de novos ou diferentes departamentos ou reparações e melhoramentos em equipamentos ou espaços verdes que haviam sido transferidos da Câmara Municipal para as Juntas de Freguesia em más condições. São estas acções indicativas de uma primeira fase de adaptação das novas autarquias às suas novas competências e à consequente transferência de recursos humanos e outros meios. A segunda análise revela acções que indicam uma fase em que as equipas já se encontram bastante mais estabilizadas, bem como os seus métodos de trabalho, e em que as Juntas de Freguesia procuram intervir com maior eficácia na realidade das suas comunidades, crescentemente com o envolvimento de outros agentes.
- c) A terceira razão encontra-se no próprio conceito de acção inovadora. Na primeira análise consideraram-se como inovadoras as acções que as Juntas de Freguesia - ou a CML em seu lugar anterior - nunca haviam desenvolvido. Nesta segunda análise, manteve-se o entendimento de uma acção inovadora como aquela que apresenta um qualquer grau de diferença, inovação ou originalidade (ou se corresponde a uma acção que antes da Reforma Administrativa não era desenvolvida na cidade, independentemente da entidade que detinha a competência para a desenvolver). Após um período inicial em que ‘quase tudo é novo’, assiste-se agora a uma tendência de estabilização - que, não obstante, mostra ainda notáveis números de inovação. Como acima já referido, um olhar mais qualitativo e menos quantitativo será necessário a

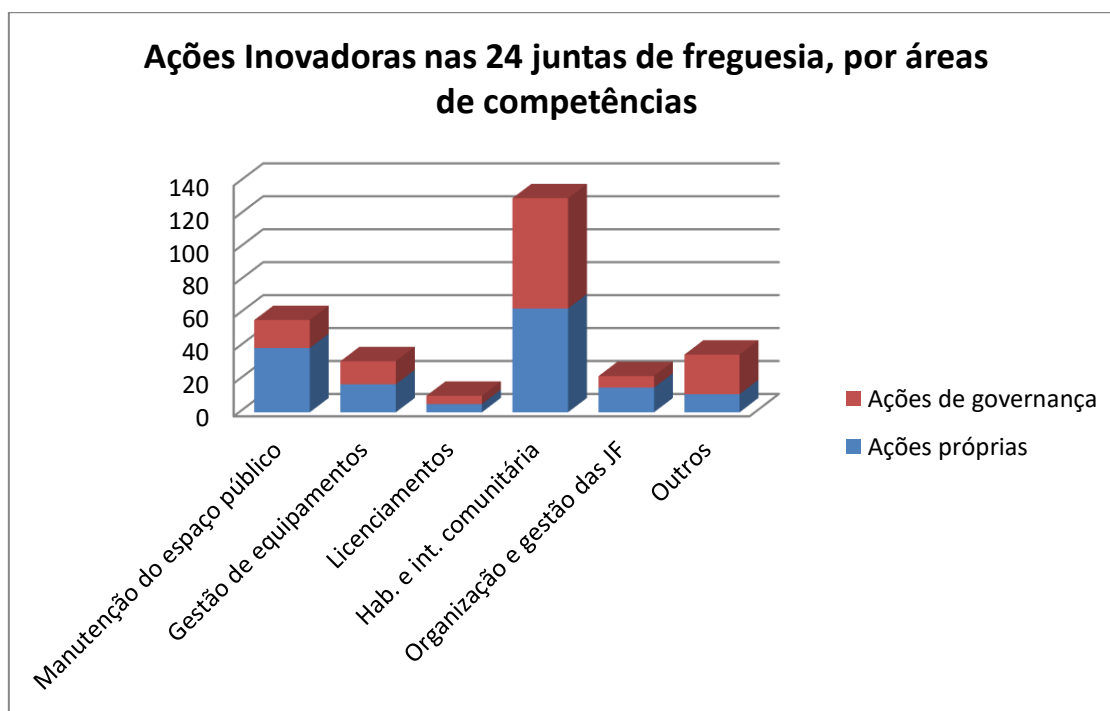
uma leitura mais útil desta análise, por forma a se compreender os conteúdos destas acções que trazem inovação e diferenciação à actual forma de governar (em proximidade, e não só) a cidade de Lisboa.

Considera-se assinalável o facto de as acções inovadoras recolhidas neste período serem qualitativamente diferentes daquelas que foram recolhidas aquando da primeira análise - sendo esse facto inequivocamente indicativo de uma diferente fase da Reforma Administrativa de Lisboa.

Acções inovadoras como a reorganização das equipas e dos departamentos, decisões estruturantes sobre o modo como as JF assumiriam a gestão de áreas de competências que receberam da CML ou reparações urgentes (a cargo da própria Junta ou mediante um protocolo com o município) de equipamentos transferidos em más condições para as freguesias são exemplos de acções recolhidas em grande número na primeira análise e que eram indicativas de uma primeira fase de adaptação das Juntas de Freguesia às suas novas competências e à integração dos seus novos meios.

As acções percebidas neste novo período são por sua vez paradigmáticas de uma fase de estabilização das competências, quando as novas autarquias já dispõem de um entendimento mais alargado sobre o que é possível fazer-se no novo quadro administrativo da cidade e quando as populações e os agentes do território olham já com menos estranheza o processo da reforma administrativa e compreendem as suas potencialidades.





5.1 Ações inovadoras na área do Ambiente Urbano e Manutenção do Espaço Público

A metodologia adotada permitiu a recolha de 56 acções inovadoras na área do ambiente urbano e manutenção do espaço público, com um número especialmente elevado de acções desenvolvidas na manutenção de espaços verdes e na limpeza do espaço público. Ao nível dos espaços verdes, destacam-se acções inovadoras como a opção pela não utilização de herbicidas à base de glifosato em inúmeras freguesias da cidade; um sistema de fiscalização em tempo real dos espaços verdes; requalificações profundas de alguns espaços verdes; a implementação de sistemas de rega gota a gota; a plantação de árvores envolvendo crianças e jovens das freguesias; ou a criação de um inventário arbóreo da freguesia, no qual se faz o levantamento do número de espécies e árvores que se encontram no território.

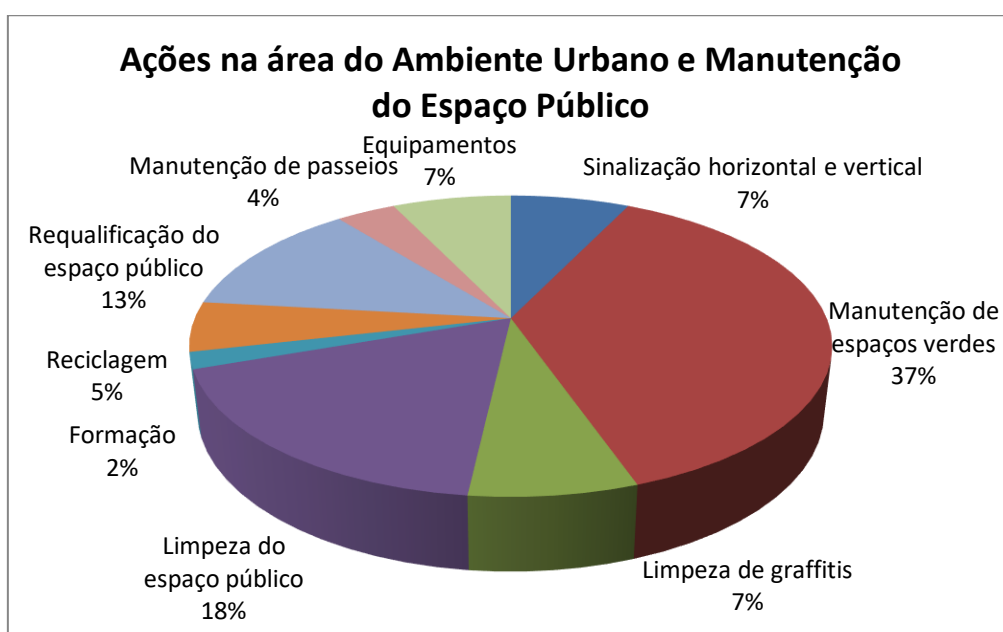
Ao nível do espaço público, são múltiplas as acções de sensibilização junto de comerciantes, moradores ou visitantes dos principais espaços de diversão noturna da cidade para a necessidade de manter as ruas limpas, para retirar copos da rua ou para a necessidade de tratamento dos resíduos sólidos. Foram ainda criados “Dias de limpar a Freguesia”, envolvendo os cidadãos nessa tarefa, foi desenvolvida uma plataforma para comunicar à população o trabalho diário da equipa de higiene urbana e, numa freguesia, procedeu-se à contratação de uma empresa especializada por forma a reforçar o trabalho de higienização dos espaços públicos.

Várias freguesias tomaram iniciativas na limpeza de *graffitis*, apesar de esta não ser uma responsabilidade própria das JF. Uma freguesia informa que as suas equipas de higiene urbana

receberam acções de formação especializadas, e a recolha de óleos alimentares usados em espaços geridos pelas Juntas de Freguesia foi também uma preocupação emergente.

Houve, ainda, alguns casos em que as Juntas de Freguesia se preocuparam com a sinalização vertical (removendo sinais obsoletos ou atualizando a sinalética da freguesia) ou horizontal (com a implementação de LED auto-suficientes junto às passagens de peões ou fazendo uma experiência de passeadeira em pedra de forma a evitar as frequentes pinturas, com ganhos financeiros e ambientais).

Ainda na área dos ganhos em eficiência ambiental, importa referir a preocupação de duas JF em substituir os equipamentos motorizados a gasolina por equipamentos elétricos. Vários espaços públicos foram requalificados, por exemplo dando origem a uma zona de coexistência entre veículos e peões; através da transformação de espaços públicos devolutos em áreas de utilização comunitária ou abrindo um concurso de ideias para a requalificação de um espaço público.



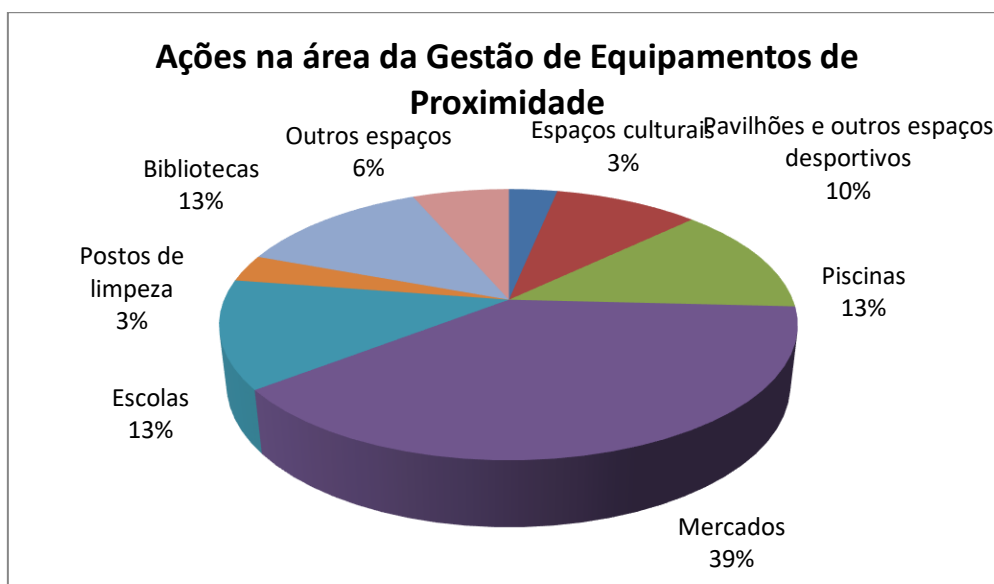
Das 56 acções inovadoras nesta área, 17 foram desenvolvidas em processos de governança, isto é, envolvendo munícipes, comerciantes ou outros agentes locais, individuais ou coletivos. Destacam-se, neste ponto, as acções que envolveram cidadãos a título individual, como jovens ou equipas de voluntários, que ajudaram à concretização das tarefas de higiene urbana em datas específicas, ou acções de sensibilização que procuraram a cooperação de comerciantes ou visitantes para a resolução de alguns problemas concretos (o excesso de lixo produzido na noite lisboeta, por exemplo, ou a urgência de reciclar óleos alimentares usados). Foram também desenvolvidos instrumentos para que os cidadãos possam ativamente informar a JF sobre situações para que esta possa, de forma mais rápida, responder eficazmente.

5.2 Ações inovadoras na área da Gestão de Equipamentos de Proximidade

Através dos *inputs* analisados, foram identificadas 31 acções inovadoras na área da gestão dos equipamentos de proximidade. Os mercados foram objeto da maioria das acções recolhidas, sendo notória a intenção das JF em afirmar estes equipamentos como lugares de confluência dos munícipes, para comunicar com estes e para cimentar uma identidade local. Em dois mercados foram abertos serviços públicos de proximidade (um posto dos CTT e um posto de atendimento da JF); organizaram-se aulas de culinária para os munícipes e eventos culturais, sobretudo trazendo o fado para o interior dos mercados. Foi pintado um mural num mercado e, em dois outros, foram instaladas estufas hidropónicas.

Foram lançados dois novos programas de incentivo à leitura em bibliotecas sob gestão das JF. Foram ainda acordadas a execução e gestão de uma nova biblioteca e espaço cultural por parte de uma JF.

Os espaços desportivos, como piscinas ou pavilhões, foram objeto de melhoramentos específicos. Houve casos de espaços desportivos cedidos à utilização de grupos e associações locais e desportivas. Numa piscina foi criado um novo ginásio.



Nas escolas foi aberta a possibilidade de prática de novas modalidades desportivas e lançadas novas atividades extracurriculares, bem como *workshops* subordinados a diversos temas. Em alguns casos, estes equipamentos necessitaram de melhoramentos específicos como uma repavimentação ou a instalação de uma cobertura nos espaços exteriores.

Das acções inovadoras nesta área, em cerca de metade (14) foram desenvolvidas parcerias com outros agentes, o que parece indicar uma tendência para que estes equipamentos a cargo das

JF, tenham áreas de co-gestão com movimentos ou associações urbanas que os dinamizam de novas formas. Algumas das acções que consistiram em *workshops* ou aulas foram desenvolvidas em conjunto com instituições de ensino especializado ou superior.

5.3 Ações inovadoras na área da Habitação, Acção Social e Intervenção Comunitária

Esta é, de novo, a área de competências na qual se regista um maior número de acções inovadoras (num total de 130), o que facilmente se explica por ser a área que permite maior abertura à criatividade por parte das JF e a um maior envolvimento de actores urbanos que contribuem com ideias e com a sua experiência nas áreas sociais e comunitárias.

Uma importante parcela destas acções incidiu sobre o apoio a populações desfavorecidas, muitas vezes através do apoio a projetos de outras entidades. São de referir não obstante múltiplas ideias próprias das JF tais como acções de sensibilização para a temática dos sem-abrigo; mercearias e frigoríficos solidários; serviços de telefonemas diários a pessoas da terceira idade que residem sozinhas; acções de alfabetização aos mais idosos; serviços de transporte social.

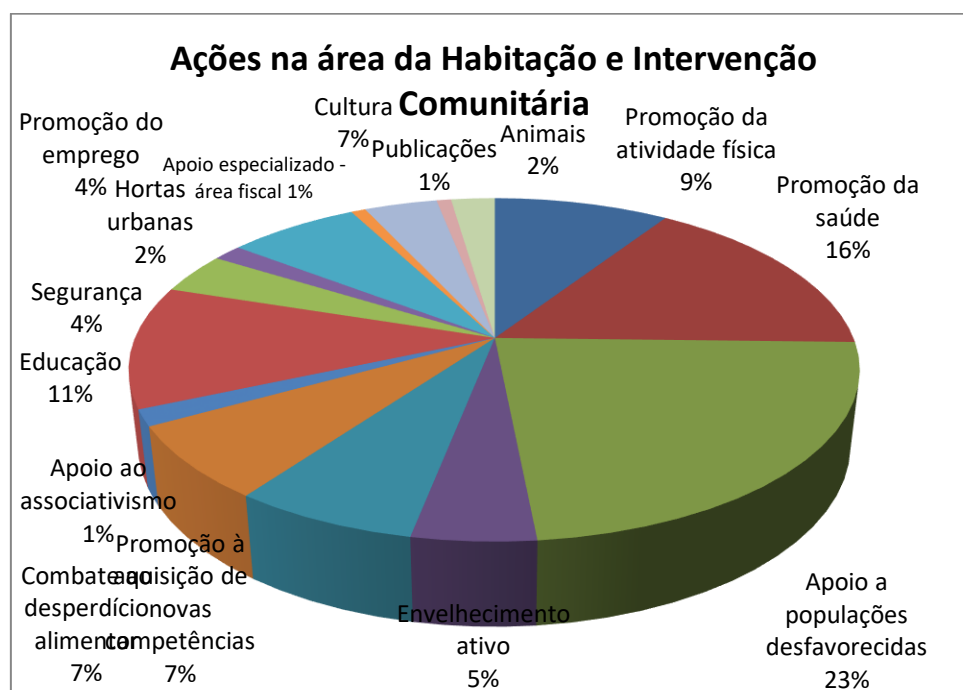
São também em grande número as acções de promoção da saúde ou da atividade física, entre as quais se encontram serviços de enfermagem, massagens ou de medicinas alternativas nas instalações das Juntas de Freguesia ou em “Quiosques da Saúde”; rastreios gratuitos; comparticipação de consultas médicas ou suporte dos custos de exames médicos desportivos; um Cartão de Medicamentos; a “Caixa do Bebê” - um pacote de oferta de bens essenciais para recém-nascidos de famílias em situação financeira grave; um “Dia do Fitness”, em que os moradores podem conhecer as modalidades desportivas oferecidas pelas entidades da freguesia; a criação de torneios próprios e a organização de caminhadas ou *peddy papers*; um serviço em que estudantes de medicina vão a casa de algumas pessoas para a prestação de cuidados básicos.

Entre as acções relativas ao envelhecimento ativo destacam-se *workshops* ou aulas em áreas tão distintas do saber e do desporto como a hidroginástica, a ginástica, o inglês, a informática ou a arte urbana, e ainda um programa que fomenta a prática de várias modalidades por parte dos seniores. Há também cursos dirigidos à população em geral e para todas as idades: cursos em competências de informática, áreas variadas de expressão artística como a fotografia, a cerâmica, a aquarela ou a guitarra clássica, e de línguas como o italiano ou o mandarim.

Várias iniciativas foram tomadas a respeito do combate ao desperdício alimentar, incluindo eventos como o Refado (concerto de apoio à causa do movimento Refood). Também na área dos alimentos, foram criadas hortas urbanas e, numa freguesia, os resíduos verdes resultantes de desmatações foram entregues aos hortelãos.

Na área da educação multiplicaram-se as iniciativas de oferta de *kits* de material escolar ou de manuais aos estudantes, bem como acções de promoção do êxito escolar, nomeadamente entregando livros ou vales aos melhores alunos. Duas JF assumiram a confecção das refeições nas escolas; uma JF procedeu à formação dos profissionais da educação em temas sensíveis à comunidade da freguesia; e foi desenvolvido um projeto para a inclusão de crianças portadoras de deficiência no contexto de turma.

A respeito da cultura há a registar exemplos como um protocolo com uma cadeia de salas de cinema para a venda de bilhetes com desconto para os moradores da freguesia; uma semana de *bookcrossing*; uma Feira do Livro de Poesia; a criação de vários clubes de leitura; a criação de um coro multilingue; e a criação de um cartão que oferece descontos nos palcos da freguesia.



Foram criados programas ou fundos que financiam projetos de inovação ou projetos de entidades que diagnosticam alguns dos problemas sociais da freguesia e se comprometem a dar o seu contributo para a sua resolução. Também na área do empreendedorismo, foi organizada uma feira de emprego e formação com várias entidades do território e uma formação para mediadores de turismo. Foi ainda criado um guia de recursos que compila as respostas sociais existentes na freguesia.

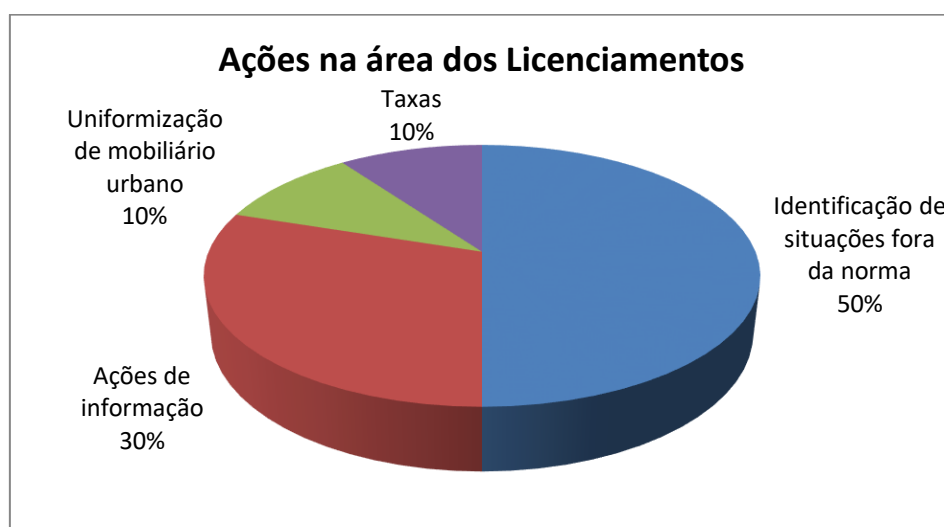
Foram ainda instalados sanitários e bebedouros caninos em espaços verdes da cidade, foi criada uma comissão local de bem-estar animal e ainda um banco alimentar de rações de animais, dirigido a famílias que, apesar de graves dificuldades financeiras, procuram desesperadamente manter os seus animais de estimação para evitar abandoná-los ou entregá-los ao canil ou gatil.

Das 130 acções inovadoras na área da acção e intervenção social, mais de metade (67) foram desenvolvidas em parceria com cidadãos ou agentes sociais da freguesia. É muito perceptível o esforço das JF em envolver os agentes que têm capacidades diferenciadas ou mais específicas na disponibilização de respostas sociais a cada freguesia. São em grande número as acções feitas em parceria com entidades de cariz social, cultural ou desportivo, bem como com instituições de ensino ou com cidadãos ou empresários locais. O saber e a experiência de muitos destes agentes têm sido essenciais para a concretização de medidas mais ajustadas às particularidades de cada comunidade.

5.4 Acções inovadoras na área dos Licenciamentos de Proximidade

Um total de 10 acções inovadoras relacionadas com as novas competências das JF na área dos licenciamentos foi recolhido com a metodologia adotada. Recorde-se que na primeira análise foram muito residuais as acções inovadoras nesta área de competências, uma vez que estas funções haviam transitado para as JF muito recentemente. Agora é já mais visível algum trabalho diferenciador desenvolvido pelas JF; sobretudo em matérias de observação directa no terreno ou no contacto directo com comerciantes.

Metade das acções inovadoras agora identificadas relaciona-se com instauração de procedimentos de fiscalização e de identificação no terreno de situações em espaço público. Algumas JF procederam mesmo à retirada de esplanadas ou de equipamentos publicitários não licenciados. E há ainda uma JF que entrega um dístico próprio a estabelecimentos que têm os seus licenciamentos em ordem.



Além de acções de fiscalização, destacam-se também acções de sensibilização para a necessidade de licenciamento de esplanadas e de suportes publicitários e sobre as novas competências das Juntas de Freguesia nesse contexto, bem como outras iniciativas como o

lançamento de um concurso de ideias para definição de um modelo mais uniformizador de mobiliário urbano e de esplanadas.

Surgiu também, neste campo, a primeira freguesia do país a isentar os moradores da taxa de registo de canídeos e gatídeos, tornando gratuito o registo destes animais de companhia.

Metade das acções inovadoras nesta área são acções empreendidas em governança. A maioria das acções de sensibilização ou fiscalização acima mencionadas foi feita em parceria entre a Junta de Freguesia e as forças de segurança e procurando a cooperação dos comerciantes e empresários locais para o cumprimento das suas obrigações legais, alertando mesmo para a necessidade de alterar alguns comportamentos.

5.5 Ações inovadoras na área da Organização e Gestão das Juntas de Freguesia

Registando-se já, ao final de dois anos de operacionalização da reforma, uma considerável estabilização na organização das JF e das suas diversas equipas; surge natural que as acções inovadoras nesta área de organização e gestão das JF já não se interligue tanto com a sua própria reorganização; mas sim bem mais com inovação em matérias de procedimentos, de sistemas de informação e ainda de comunicação.

Foram identificadas 22 acções inovadoras nesta área de competências. Orçamentos participativos das próprias freguesias são um método de fazer o levantamento das necessidades da população e de envolver os cidadãos nas escolhas prioritárias do território onde residem. Várias foram as freguesias que lançaram neste período a primeira edição dos seus orçamentos participativos. Outra forma encontrada de fazer chegar à Junta as preocupações dos fregueses está no desenvolvimento de Presidências Abertas. Uma JF desenvolveu uma aplicação de gestão do espaço público onde é possível a participação de problemas pelo próprio munícipe, este informando sobre a localização exacta da situação a resolver e ainda adicionar foto e descrição da questão.

Ao nível da comunicação com a população, foi criado um canal de televisão que, entre outras iniciativas, transmite as sessões de Assembleia de Freguesia; foi lançada uma aplicação móvel que informa os cidadãos sobre a abertura de inscrições, disponibiliza uma agenda da freguesia, permite ler as últimas notícias e ainda permite a denúncia de ocorrências; foi criado um Centro de Cidadania Digital, onde os cidadãos aprendem a utilizar as aplicações informativas do município; e foi criado um novo *site* da Junta de Freguesia, comemorativo do aniversário da freguesia.

Quanto às competências do atendimento ao munícipe, uma JF criou um serviço de atendimento *online* em tempo real; foram criados novos pólos de atendimento (um deles, já mencionado, num mercado); e uma freguesia passou a dar a possibilidade aos munícipes de, mediante

pedido, serem atendidos pelos eleitos da Junta no seu horário de atendimento semanal em qualquer um dos pólos de atendimento, e não apenas na sede.



Destas 22 acções inovadoras, 7 foram desenvolvidas em processos de governança. Essas acções são fundamentalmente as acções de levantamento das necessidades da população em que as JF pedem o envolvimento dos cidadãos e agentes locais para a definição de prioridades, para a apresentação de propostas e para a solução de algumas situações. Há ainda a referir o Centro de Cidadania Digital, que funciona nas instalações de uma JF e que envolve uma parceria com a CML.

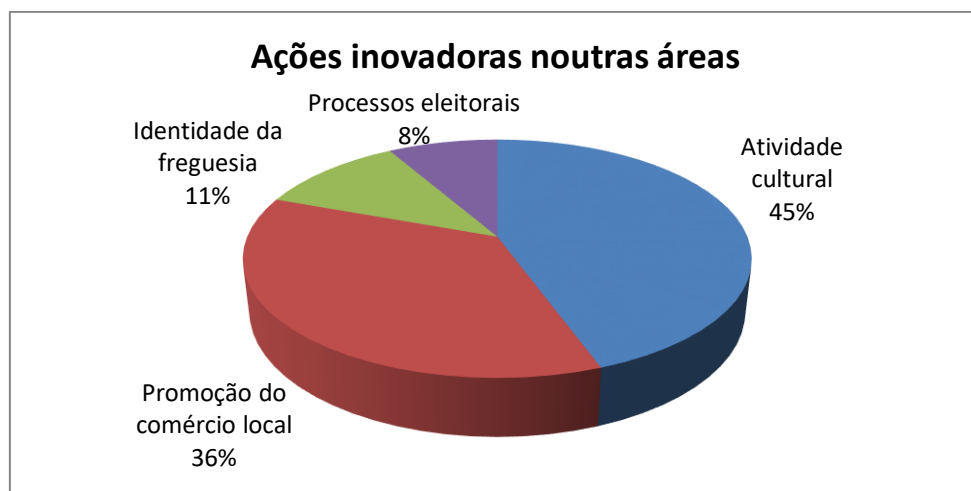
5.6 Ações inovadoras noutras áreas

Além das acções inovadoras referenciadas para as quatro principais áreas sectoriais bem como para a gestão das JF; foram ainda reconhecidas 35 acções inovadoras que não se colocam de forma clara em qualquer destas áreas mas que respeitam os critérios definidos para considerar como inovadora uma acção das JF.

A maioria destas outras acções diz respeito à organização de actividades ou eventos culturais e a acções de promoção do comércio local. No primeiro grupo, podemos referir a organização de festivais de música e de cinema, um dos quais colocou em competição exclusivamente filmes gravados em dispositivos móveis; um mercado de música independente; o primeiro festival de arte urbana de Lisboa; sessões de cinema ao ar livre em várias freguesias da cidade; e ainda os “Jogos da Freguesia”, um evento que junta moradores e inúmeras instituições culturais e desportivas da freguesia.

No grupo de acções de promoção do comércio local, há a registar concursos de montras de Natal; um desfile de estilistas e lojas sedeados na freguesia; o lançamento de um diretório comercial (uma publicação em que se mencionam os estabelecimentos existentes na freguesia,

com respetiva morada, contacto e organizados por ramo de atividade); um concurso para eleger “a iguaria” da freguesia; uma aplicação móvel que permite a um cidadão pesquisar por assunto, serviço ou área e é-lhe apresentado o estabelecimento mais ajustado; semanas gastronómicas com descontos nos restaurantes aderentes; um cartão de descontos em estabelecimentos que aderem a esse projeto; e ainda *workshops* destinados aos pequenos empresários do comércio local (designadamente em áreas como o vitrinismo ou a melhoria do seu nível de inglês).



Há ainda a registar acções inovadoras referentes à identidade da freguesia; no conhecimento dos seus novos brasões de armas; no lançamento de um concurso para a criação de um pastel típico da freguesia; no logótipo de uma Assembleia de Freguesia criado por alunos de uma escola de artes.

Uma JF inaugurou mesas de voto adaptadas a cidadãos em cadeira de rodas ou com dificuldade motoras para votar nas tradicionais mesas de voto; foi organizado um serviço especial de transporte público para promover a participação eleitoral; e foram criados dispositivos de fácil utilização que permitem saber o número de eleitor, a secção de voto e o tempo estimado de espera para exercer o direito de voto.

Do universo destas acções, grande parte são acções em governança: número que se justifica pelo facto de as acções de promoção do comércio local serem desenvolvidas em estreita parceria com os comerciantes das freguesias, da mesma maneira que a maioria dos eventos culturais organizados pelas JF têm como parceiros instituições culturais, sociais ou desportivas dos territórios coincidentes.

5.7 acções inovadoras desenvolvidas em governança

Comparativamente à primeira análise feita às acções inovadoras das então novas Juntas de Freguesia da cidade de Lisboa, os resultados desta segunda análise dão-nos conta de um número

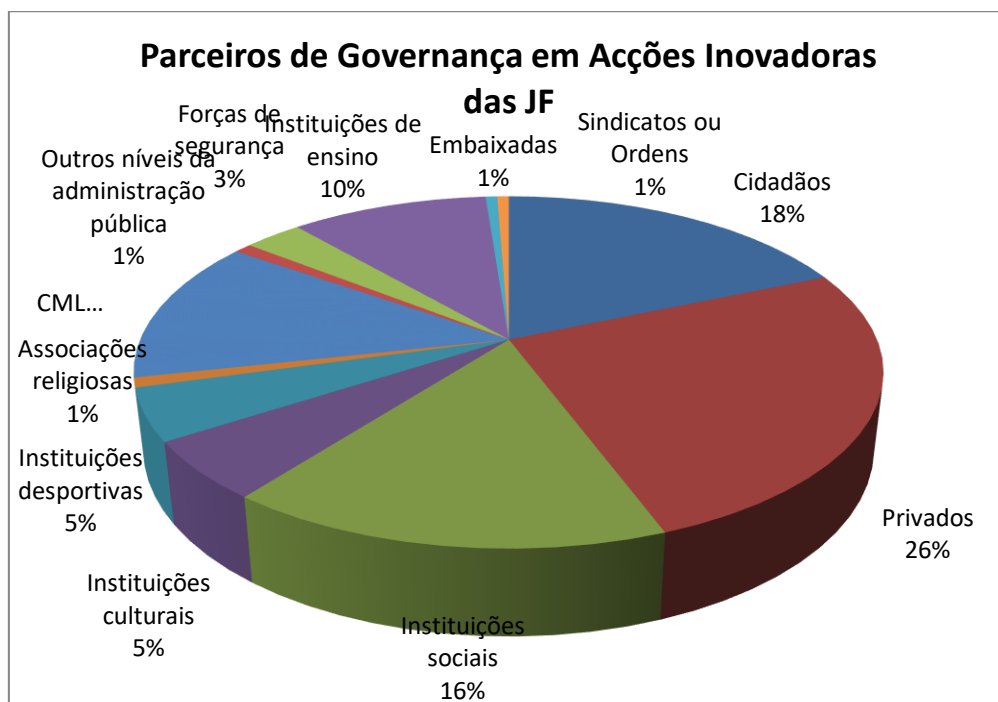
superior de acções inovadoras desenvolvidas a partir do envolvimento de cidadãos ou agentes territoriais.

O aumento do número de acções em governança - envolvendo agentes locais, individuais ou colectivos, e ainda agentes de maior escala - mostra de forma muito clara uma tendência de maturação das capacidades de actuação autárquica e de aplicação de políticas públicas de proximidade pelas JF de Lisboa.

Esta tendência advém do reconhecimento por parte das autarquias da necessidade de trabalhar mais em rede e em cooperação, por forma a dar as melhores respostas aos múltiplos problemas e desafios das comunidades.

Esta tendência torna-se porventura mais marcante se notarmos que, em algumas freguesias, o número de acções inovadoras desenvolvidas em processos de governança é mesmo superior ao número de acções desenvolvidas de forma exclusivamente interna - como sucede em um terço de todas as JF de Lisboa.

Se analisarmos as acções inovadoras por área de competências, conclui-se que as acções inovadoras em processos de governança são na sua maioria na área da Habitação, Acção Social e Intervenção Comunitária. É possível induzir a relevância do trabalho em rede, com as Juntas de Freguesia a dialogar com os agentes do seu território para o diagnóstico das necessidades e para a elaboração de soluções inovadoras.



Nas áreas dos licenciamentos bem como da gestão de equipamentos de proximidade, as acções inovadoras resultantes de processos de governança são sensivelmente metade dos totais, o que

parece indicar-nos que as Juntas de Freguesia têm procurado o envolvimento de outras entidades para a condução de um trabalho mais eficiente de intervenção no território ou de gestão dos seus equipamentos.

Os parceiros mais comuns destas acções de governança são os agentes privados, onde se incluem os comerciantes locais que têm sido parceiros ou destinatários de acções tão numerosas como as de promoção do comércio local ou de fiscalização e sensibilização na área dos licenciamentos. Essas acções de fiscalização e sensibilização são feitas, regra geral, com a parceria das forças de segurança. Os cidadãos vêm em segundo lugar, destacando-se como vozes intervenientes na definição de políticas através dos novos instrumentos de decisão popular (como os orçamentos participativos ou os concursos de ideias) e com muitas Juntas de Freguesia a organizarem reuniões informais ou lançarem aplicações móveis de modo a conhecerem melhor as necessidades e anseios destes e pedir a sua colaboração na participação de ocorrências no espaço público.

As instituições sociais são responsáveis por muitas das respostas sociais que as Juntas de Freguesia têm dado ou apoiado junto da comunidade (aqui se incluem associações de cariz social, associações que fazem trabalho voluntário em variadas áreas, movimentos como os de combate ao desperdício alimentar ou IPSS). As instituições desportivas ou culturais destacam-se na dinamização ou gestão de equipamentos transferidos para a Junta de Freguesia ou na colaboração para a organização de eventos e atividades inovadoras nas freguesias.

A Câmara Municipal de Lisboa continua, naturalmente, a ser um parceiro de excelência e mantém, na grande maioria dos casos, fortes relações com as Juntas de Freguesia. A Câmara Municipal é parceira em acções para as quais os meios das Juntas de Freguesia são insuficientes (como algumas respostas de intervenção social ou a requalificação de alguns equipamentos ou espaços públicos), em acções que tocam áreas de competências em que a experiência dos serviços camarários é reconhecida e apreciada, ou em acções que são uma reprodução à escala da freguesia de programas semelhantes desenvolvidos pela Câmara Municipal.

6. Apreciação global do processo de reforma administrativa de Lisboa a 30 de Setembro de 2016

1. **O presente Relatório apresenta uma análise do estado-da-arte do processo de reforma administrativa de Lisboa, à data de final de Setembro de 2016.** Ou seja, dois anos e meio após a assinatura dos autos de efectivação da transferência de competências entre a CML e as então novas 24 JF da cidade.

2. **Os trabalhos de acompanhamento e monitorização** têm sido desenvolvidos desde Abril de 2014; e **envolvem diversas metodologias e vertentes de observação e de análise.** Mantêm-se em destaque as análises de base qualitativa, pensadas e desenvolvidas numa multiplicidade de acções, que incluem entrevistas e reuniões com os executivos e chefias de serviços das diversas JF; entrevistas e reuniões com os gabinetes de vereação, chefias e diversos serviços da CML; múltiplas visitas e análises directas no terreno (em equipamentos, áreas administrativas, balcões de atendimento, etc.); análises aos mais diversos relatórios de base sectorial; e finalmente num acompanhamento mais directo das acções das equipas CML e JF mais vocacionadas para o aprofundamento da reforma administrativa.

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

3. **Os trabalhos de monitorização presentemente em curso envolvem o desenvolvimento dos seguintes projectos:**

- a) O apoio ao desenvolvimento de instrumentos regulamentares e integradores de governação da cidade. Uma área decisiva para o sucesso da reforma administrativa de Lisboa, e para uma capacidade de trabalho autónoma, mas em simultâneo mais integrada e com devida qualidade na prestação de serviço público na cidade, nas mais variadas áreas de acção
- b) A análise às acções diferenciadoras desenvolvidas pelas JF. No seguimento da primeira análise das acções inovadoras constante no Quarto Relatório de Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa; desenvolveu-se para este novo relatório uma nova análise para estes âmbitos.
- c) O desenvolvimento de um inquérito aos munícipes e aos principais agentes da cidade. Está já em curso um estudo de “Inquirição aos Munícipes e Principais Agentes da Cidade

de Lisboa, sobre a Qualidade de Vida e de Governação Urbana”. Veja-se o Anexo A deste relatório para maiores detalhes.

4. 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.
5. Mantém-se o acompanhamento aos **estudos desenvolvidos por conceituados think-tanks de análise a processos de reforma político-administrativa no sector público e sobretudo em territórios urbanos**. Estes estudos têm sido considerados desde o início do processo de reforma administrativa de Lisboa, e por sua vez consubstanciados para os trabalhos de monitorização.

Os objectivos mais nobres para a capacitação dos níveis de administração pública urbana em proximidade, passam pelos seguintes vectores:

- i) Pela melhoria global da eficiência nos serviços públicos e na acção pública urbana;
- ii) Pela aproximação política aos espaços urbanos mais pertinentes bem como às novas realidades e dinâmicas urbanas contemporâneas;
- iii) Pelo aumento da autonomia e da responsabilização local na governação de proximidade
- iv) Pela diminuição da segmentação sectorial de políticas nas diversas escalas e projectos;
- v) Pelo aumento das acções integradas e dos serviços partilhados;
- vi) Pelo aumento da capacidade de visão estratégica, nas diversas instituições de governo da cidade;
- vii) Pelo fomento do trabalho em rede bem como de um maior envolvimento com os agentes sociais e com os cidadãos;
- viii) Pelo aumento do reconhecimento sociocultural da política e da cidadania na cidade.

Globalmente, por forma a dar mais adequada resposta à segmentação de políticas ao nível local; passando-se de um paradigma de fragmentação para um paradigma que conjugue eficiência com visão, integração e subsidiariedade de políticas; de forma a

aproximar a política e seu accionamento de respostas, às necessidades, anseios e potencialidades dos territórios e das pessoas. Sobretudo, numa época que conjuga diversas realidades em importante mutação; o surgimento de novas pressões e desafios nas mais variadas áreas - das áreas sociais às económicas, dos transportes à ecologia, da habitação ao habitat, e ainda na emergência de um novo urbanismo -; e enfim com a necessidade de incrementar a defesa dos direitos na cidade.

6. **As análises de monitorização desenvolvidas no relatório anterior - em Abril de 2016 - mostravam, por um lado, um panorama de quase completa estabilização do grande movimento operacional da reforma administrativa da cidade** (pela descentralização e transferência de competências e de recursos). **Por outro lado, confirmava-se igualmente que se entrara, ao longo desse segundo ano - e não obstante as naturais diferenças entre as diversas autarquias, bem como entre as diferentes áreas de actuação - numa nova fase do processo, consolidando-se de forma crescente uma estrutura mais segura de autonomia e de responsabilidade na acção pública de proximidade.**

O decurso desse ano demonstrou como determinados processos vieram justamente procurar apoiar estas necessidades; ajustando estruturas, recursos e trajectórias dos processos de reforma. Designadamente através da reorganização interna da CML (desenvolvida em importante medida como reflexo da própria reforma administrativa de Lisboa e dos seus movimentos de descentralização); da alteração à Lei 56/2012, no concernente à revisão dos valores financeiros a transferir para as JF, conforme as disposições da Lei 85/2015 que define estes novos valores para o ano de 2015; e da atribuição de novas competências para estas em sede de fiscalização e de processamento de contraordenações.

Por sua vez, a auscultação feita aos trabalhadores das JF no ano 2015, confirmava como estes reconheciam que embora os primeiros momentos de transição tivessem sido instáveis, foi-se paulatinamente instalando uma gradual satisfação geral.

7. **Ao longo deste ano de 2016 tem-se confirmado a estabilização das capacidades das JF no exercício das suas funções.** Tal sucede quer pela comprovação do exercício das competências recebidas directamente da CML, muitas vezes de forma mais eficaz e eficiente; quer ainda pela sucessão de acções de natureza distinta e inovadora desenvolvidas pelas JF. Este efeito havia sido confirmado pela observação das acções inovadoras empreendidas nas JF pelo GAMRAL em 2015; sendo agora reconfirmado pela nova observação a acções diferenciadoras, feita para este ano mais recente. O que confirma 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.

8. **Esta é, aliás, uma das mais claras constatações dos segundo e terceiro anos 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. Tal mudança pode ser bem percebida pela leitura do capítulo das acções inovadoras, análise de novo feita para este ano de 2016. 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.
9. Foi também com essa perspectiva de confiança que se preparou **um conjunto de novos Protocolos de Delegação de Competências**, aprovado em Julho de 2016; movimento que envolve um valor global muito significativo de cerca de 17,5 milhões de euros. Que abarcou um elevado valor dedicado a obras e manutenção no espaço público - configurando o aumento da responsabilização das JF na sua gestão - mas também diversas outras áreas e incluindo mesmo o apoio a obras e manutenção a realizar em instalações das JF.
10. **Não obstante a boa evolução da reforma, no final deste novo período de análise evidencia-se que se mantêm uma série de elementos ainda a carecer de clarificação ou 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 estes elementos (estes encontrando-se mais detalhados em cada um dos respectivos pontos deste relatório):

a) **Existem ainda determinadas competências** - de ordem muito pontual, mas não obstante relevantes, desde logo pelo simbolismo de clarificação e encerramento de uma etapa - **a transitar ou a esclarecer definitivamente:**

- É urgente a estabilização da transferência para as JF das competências em sede dos licenciamentos especiais de ruído;
- Existem determinadas competências que não estarão ainda a ser devidamente exercidas - em termos de eficaz tramitação normativa e administrativa - pelas JF, sobretudo por carecerem de adequada formação e apoio. Nomeadamente as seguintes: determinadas ocupações temporárias, determinados eventos em espaço público, licenciamento de elementos exclusivos de publicidade, exercício da gestão de contraordenações.

De referir que à data do fecho deste relatório, estavam já a ser realizadas novas acções de formação a funcionários das JF, para instrutores bem como para agentes fiscalizadores; estando igualmente agendadas para Janeiro de 2017 novas acções de formação nestas áreas.

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) **Em termos de instalações das JF,** e à data de final de Setembro de 2016 **existiam ainda duas situações ainda por resolver** de forma plena - para as sedes das Juntas de Freguesia de Belém e de Benfica.

d) **Ao nível da administração de determinadas JF, existe ainda a necessidade de reforço e de estabilização de determinados tipos de recursos, sobretudo no provimento de chefias organizacionais e de técnicos superiores, bem como nas áreas de back-office e de suporte administrativo.** Se bem que a maioria das JF tenha recebido recursos humanos transitados da CML em sede da chamada segunda fase de transição; e que se tenham entretanto efectuado novas contratações; denotam-se ainda importantes lacunas nestas áreas bem como um panorama consideravelmente desigual em que algumas JF mostram estar muito bem dotadas de recursos humanos para as suas novas responsabilidades; outras quase não tendo alterado os seus quadros e estruturas de suporte administrativo. De referir ainda que para múltiplas situações, tem-se recorrido a contratações de serviços externos para as mais diversas necessidades, nomeadamente nas componentes de controlo de gestão, do apoio jurídico, do suporte administrativo geral, da gestão dos recursos humanos, e mesmo do atendimento ao munícipe.

Por seu lado, recorde-se ainda os resultados da análise do número e situação dos trabalhadores nas JF desenvolvida em 2015 pelo GAMRAL; onde se verificava a conjugação de trabalhadores do quadro com um elevado número de trabalhadores em regime de prestação de serviços. Este é um panorama que ainda não se alterou, configurando uma necessidade de ponderar a estratégica estabilidade nas relações laborais na administração pública de proximidade em Lisboa.

- e) **Mantêm-se relevantes insuficiências e 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, mas também numa série de outras aplicações e áreas de gestão de informação, como por exemplo no acesso a determinados cadastros ou a informação combinada e tratada em termos processuais e administrativos.

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.

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.

- f) Também no âmbito dos sistemas de informação, mas **ao nível de procedimentos de reporte de informação, será necessário reforçar a cooperação entre a CML e as JF.** O GAMRAL constatou que em diversos campos, muitas JF não transmitem à CML determinados dados que podem ser tratados de forma integrada e, justamente, partilhados por todos. Por exemplo, durante o ano de 2016 apenas 9 JF enviaram informação referente aos seus mercados, para tratamento conjunto por parte da CML. Por seu lado, existem ainda algumas estruturas de informação de base e essenciais à adequada gestão que não se encontram totalmente disponibilizadas para todos os intervenientes e nomeadamente para as JF; como é o caso do cadastro dos elementos de sinalização horizontal e vertical. Sem prejuízo do princípio de autonomia consagrado no processo de reforma administrativa da cidade, o GAMRAL entende que este deve

assentar, entre outros aspectos, numa capacidade de integridade de tratamento de informação e de processamento administrativo. Neste contexto, afigura-se crucial a conceção e consolidação de plataformas comunicacionais comuns e de partilha, com vista à obtenção de informação actual, disponível e fiável.

- g) **No concernente à área dos licenciamentos de proximidade e à data de final de Setembro de 2016, 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 oito 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 claros indícios de desequilíbrios no processamento dos licenciamentos, quer face às diferentes JF quer às distintas tipologias de processos. Apresentam-se taxas de entrada, de processamento e ainda de decisão consideravelmente diferenciadas. Esta situação levanta sérias questões em dois níveis: i) sobre a capacidade e autonomia de análise e de decisão dos processos por parte das JF; ii) sobre a efectiva utilização e registo destes na aplicação Geslis.

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

- h) **No referente aos equipamentos desportivos e nomeadamente as piscinas,** têm sido paulatinamente resolvidas as situações de desentendimento entre as JF e a CML quanto às responsabilidades de cada entidade no referente a questões de manutenção e sobretudo nas situações de necessidade de realização de obras ou investimentos de carácter mais estruturante. Porém, mantinham-se as diferenças de entendimento em torno das tarifas e tabelas de preços em vigor. As medidas de alteração nos tarifários e sobretudo as alterações em benefício dos residentes nas freguesias respectivas (justificadas por políticas sociais das respectivas JF) introduziram uma quebra de equidade territorial no acesso a estes equipamentos municipais, o que não era tradicional em Lisboa. Para estes equipamentos, o GAMRAL aconselha a implementação de uma metodologia de maior acompanhamento e troca de informação que permita níveis de cooperação mais elevados (inclusive pelo facto de que os equipamentos vão envelhecendo e as soluções técnicas para a respectiva manutenção podem beneficiar de um bom enquadramento de acção conjunta).

11. 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).
12. **Nesta nova fase da reforma administrativa**, vai-se estruturando um panorama onde se conjuga uma considerável homogeneidade de evolução (por parte das JF), com uma relativa diversificação de posicionamentos, de atitudes e de formas de exercício de funções. Este é **um quadro natural num sistema de governação inerentemente complexo e de natureza política**. Justamente para fazer face a esta complexidade e diversidade, **esta nova fase 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.

Por conseguinte, 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 absoluta necessidade de posicionamento de uma série de instrumentos de base regulamentar, fundamentais a uma ordem de acção mais coordenada e integrada entre as principais instituições de serviço público na cidade.

Tal como para os anteriores relatórios, este relatório dá de novo 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.

As auscultações e análises de monitorização confirmaram, de forma muito clara, que apesar de haver um considerável consenso na necessidade de materialização destes instrumentos; permanecem evidentes dificuldades na sua construção, apresentação e apreciação conjunta.

Tais dificuldades parecem denotar uma perspectiva de se considerar, em diversos meios, que a reforma administrativa estará cumprida nos seus elementos mais estratégicos. Não é esse o entendimento do GAMRAL; pelas diversas razões apontadas neste relatório.

- b) **A garantia de uma estrutura integrada de sistemas de informação.** O GAMRAL insiste na perspectiva de que somente perante uma estrutura de SI plenamente integrada - atributo que permite a coexistência, no universo de SI autárquico, de aplicações autónomas na sua filosofia, concepção e gestão - é que será possível desenvolver um quadro que conjugue eficácia na gestão de proximidade com eficiência e visão estratégica (local e global) bem como uma melhor capacidade de trabalho conjunto e uma cultura de subsidiariedade entre a CML e as JF.

O facto de se encontrar presentemente em desenvolvimento uma nova visão estratégica para a estruturação dos sistemas de informação no universo da CML - num movimento estratégico que poderá evidentemente abranger também o universo das JF, face à necessidade de acção interligada e à fundamental conjugação das aplicações utilizadas - deve ser aproveitado para desenvolver uma boa integração dos SI nas mais diversas áreas.

A conjugação de uma elevada relevância destes campos, com as insuficiências e riscos de dispersão acima referidos, e ainda com a reestruturação estratégica em curso; exige, no entender do GAMRAL, e de forma urgente, a existência de uma plataforma activa e permanente de diálogo e de cooperação, para estas áreas de SI, entre a CML e todas as JF.

- c) **A CML e seus serviços necessitam de se adaptar mais devidamente às novas realidades de governação de proximidade na cidade**, e notavelmente nos âmbitos de uma mais adequada comunicação com as JF, no reforço das linhas de apoio e de formação (consideradas pela maioria das JF relativamente insuficientes ou desajustadas), e ainda no fomento de acções mais articuladas e partilhadas nas

intervenção de maior proximidade (nomeadamente nas matérias de licenciamentos, de gestão e manutenção de espaços públicos, e ainda nas áreas da acção social).

- d) Face às novas dinâmicas em curso e ao aprofundamento de novos Protocolos de Delegação de Competências entre a CML e as JF, o GAMRAL reforça o entendimento de que se afigura determinante o desenvolvimento de **procedimentos de acompanhamento e de avaliação à prestação pelas JF dos novos PDC** firmados nestes anos mais recentes.
- e) **A promoção de uma estrutura permanente de formação e de conhecimento autárquico.** A nova estrutura de governação da cidade com 25 instituições de poder mais activo exige igualmente o desenvolvimento de uma estrutura de conhecimento a utilizar por estas. De referir que esta era uma das propostas inseridas na Carta Estratégica de Lisboa, no ano de 2009; como área charneira para o aprofundamento do conhecimento mútuo bem como para o fomento de trabalho mais partilhado. Que, em conjunto com outras medidas em áreas charneira, poderá potenciar uma cultura de maior subsidiariedade e de partilha de recursos.
- f) **O estabelecimento de uma plataforma de governança racionalizada e permanente.** Perante uma nova fase de capacitação das JF; bem como de transformação da própria CML; e perante os mais diversos casos de necessário diálogo, cooperação e entendimento entre a CML e as JF; entende o GAMRAL que se deve instituir uma estrutura de governança dedicada e mais permanente entre as 25 autarquias da cidade.

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

As novas análises de monitorização reforçam essa relevância. Será através de uma condução política e governativa mais activa e em permanente diálogo - e, preferentemente, de forma mais sistematizada - que se poderão não somente resolver as questões ainda em aberto de natureza eminentemente estruturante (como são o posicionamento de regulamentos ou a efectiva integração dos sistemas de informação); bem como reforçar o elevado potencial existente, e ainda muito pouco explorado, na cooperação entre a CML e as JF.

O reconhecimento universal da boa relação entre as JF e as UIT; bem como o recente fomento de novas plataformas de governança - como por exemplo na gestão das bibliotecas - são situações que revelam bem do elevado potencial de uma dinâmica aprofundada de governança autárquica em Lisboa.

Esta dinâmica de governança, embora a fomentar nas mais variadas áreas de competência, deve ser baseada em estruturas específicas - e desde logo, **num órgão operacional de coordenação CML-JF**, necessariamente na dependência directa do poder político autárquico. As estruturas de governança implicarão a sustentação de instrumentos permanentes de diálogo, de subsidiariedade e de acção no accionamento de instrumentos estratégicos mais comuns face ao espaço público de cada território de freguesia. Envolvendo uma articulação estreita entre os diversos serviços da CML e cada JF - e mesmo com outros parceiros locais - no planeamento e execução de acções e projectos de sentido mais integrado, e permitindo por sua vez o desenvolvimento de sinergias nas intervenções a promover.

- g) Configurando a perspectiva da nova fase na reforma administrativa de Lisboa, e da mesma forma face ao conjunto de novos desafios que se vão estruturando na cidade, **vão-se perfilando uma série de áreas onde se afigura relevante o desenvolvimento de novas possibilidades de interligação de responsabilidades e de competências entre a CML e as JF**. Entre estas, o GAMRAL elenca três áreas exemplares:

- A área da habitação entende-se como crescentemente relevante para uma actuação mais conjunta entre a CML e as JF. Numa maior pro-actividade por parte das JF na divulgação conjunta dos programas de Habitação e de Desenvolvimento Local e no apoio aos munícipes nas candidaturas aos apoios e programas existentes nestas áreas, e em termos mais globais na procura de soluções habitacionais.
- Da mesma forma, nas áreas da gestão ecológica e dos espaços verdes da cidade, torna-se fundamental um progressivo alinhamento de estratégias em matérias crescentemente centrais tais como a eficiência hídrica e energética ou a biodiversidade. Se por um lado os espaços verdes de menor dimensão e mais afectos ao uso local são os espaços objecto de uma gestão mais descentralizada para as JF, por outro lado entende-se que estes no seu conjunto são justamente os mais requisitados no que se refere a carga humana e por essa razão detendo maiores necessidades de tratamentos e de regas. Os diversos novos planos e vinculações assumidas por parte da CML - tais como o Plano de acção local da biodiversidade,

ou a assinatura recente do Novo Pacto dos Autarcas para o Clima e para a Energia, traduzem uma evidente necessidade de gestão integrada da ecologia da cidade. Estas devem ser assumidas como temáticas excelentes para o incremento da comunicação e das parcerias entre a CML e as JF.

- Por sua vez, a coordenação entre a CML e JF pode ser muito potenciada nas áreas da acção social e da habitação. Tem-se reforçado o entendimento de que, face ao crescente reconhecimento das capacidades de actuação das novas JF; áreas como as da acção social e do desenvolvimento comunitário deveriam ser dimensões de governação urbana de proximidade por excelência. Devido aos efeitos ainda acentuados da crise; bem como perante as novas pressões habitacionais na cidade de Lisboa e o perfilar de novos programas habitacionais e de renda acessível, um coordenação entre a CML e as JF poderia ter efeitos muito positivos. A análise das acções inovadoras empreendidas pelas JF mostram que esta é a área onde mais criatividade existe na acção das JF. Aliás, o GAMRAL entende que nas áreas da acção social e comunitária a descentralização pode ser mesmo um dos principais objectos de uma nova vaga de descentralização.

13. Como se tem demonstrado nos relatórios de monitorização desenvolvidos até à data, os trabalhos de auscultação desenvolvidos pelo GAMRAL ao longo destes 2,5 anos dirigiram-se aos mais variados campos de acção e de interlocução ligados à Reforma Administrativa. E nestes, o entendimento da RAL tem sido o de uma crescente percepção do novo paradigma de governação em Lisboa. Embora, repita-se, esta seja uma percepção ainda não estabilizada, dado o conjunto de instrumentos e de comportamentos (institucionais, técnicos, procedimentais) ainda por consolidar. Por seu lado, o GAMRAL entende que não haverá ainda, por parte da sociedade, uma percepção igualmente evidente das novas realidades políticas na cidade. Este é um trabalho presentemente em curso através dos **inquéritos aos munícipes bem como aos principais agentes da cidade** (veja-se o Anexo A para maiores detalhes).

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

Tendo o amplo movimento de transição de competências e de recursos decorrido com apreciável qualidade e coesão - tal como demonstrado pelos relatórios monitorização apresentados no primeiro ano operacional da reforma -; o que agora se impõe de

construção e de posicionamento encontra-se nas grandes bases de redes e 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.